



## Die Europäische Union auf einen Blick

Ziel dieser Kurzdarstellungen ist es, einen Gesamtüberblick über den europäischen Integrationsprozess und den Beitrag des Europäischen Parlaments zu dieser Entwicklung zu vermitteln.

Mit etwa 180 bereitgestellten Kurzdarstellungen findet der Leser hier eine prägnante und zugleich erschöpfende Quelle, um sich über die Organe und die Politik der Europäischen Union zu informieren.

Inhaltlich sind die Kurzdarstellungen in sechs große Themenbereiche untergliedert: Arbeitsweise der Europäischen Union, Europa der Bürger, Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion, sektorbezogene Politiken und Außenbeziehungen der EU.



Das Parlament ist das einzige Organ der Europäischen Union, das direkt von den Bürgern gewählt wird. Darüber hinaus ist es eine der größten demokratischen Versammlungen der Welt. Seine Mitglieder, die alle fünf Jahre von den Wählerinnen und Wählern der Mitgliedstaaten gewählt werden, vertreten die etwa 500 Millionen Bürger der Europäischen Union. Das Europäische Parlament hat in den vergangenen Jahrzehnten stetig an Einfluss gewonnen und fungiert jetzt für nahezu das gesamte EU-Recht als Mitgesetzgeber: Gemeinsam mit dem Rat nimmt das Parlament die Vorschläge der Kommission an oder ändert sie ab. Das Parlament verabschiedet ferner den Haushaltsplan der Union. Außerdem verfügt es über eine Reihe von Überwachungs- und Kontrollbefugnissen gegenüber den übrigen Institutionen und in Bezug auf die Verwendung der EU Haushaltsmittel, was es dem Parlament ermöglicht, sicherzustellen, dass die EU Rechtsvorschriften ordnungsgemäß umgesetzt werden.

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Preis in Luxemburg (ohne MwSt.): 28 EUR



ISBN 978-92-823-5783-5



9 789282 357835

doi:10.2861/64534

BA-AA-14-001-DE-C



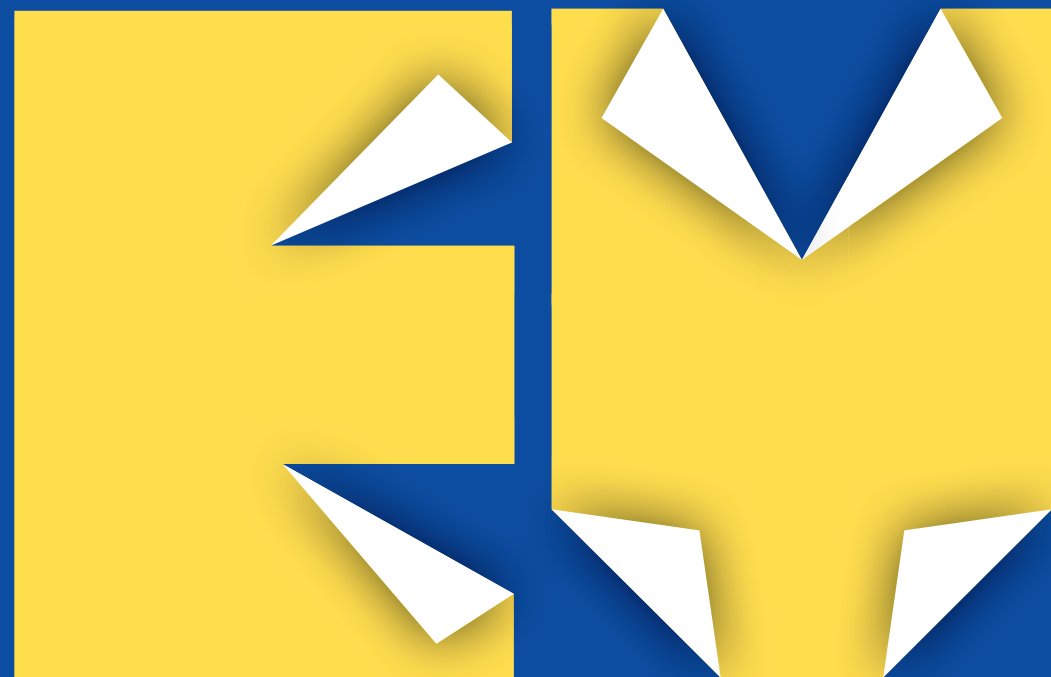
## KURZDARSTELLUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN UNION

FASSUNG JULI 2014



# KURZDARSTELLUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN UNION

FASSUNG JULI 2014





Die Kurzdarstellungen werden  
regelmäßig aktualisiert und  
auf der Website des Europäischen  
Parlaments veröffentlicht:

[www.europarl.europa.eu/factsheets/de](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de)



### **WO FINDEN SIE DIE VERÖFFENTLICHUNGEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS?**

- Auf der Website des Europäischen Parlaments, insbesondere in der Rubrik „Think Tank“: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/documents.html>
- In den Informationsbüros des Europäischen Parlaments in den einzelnen Mitgliedstaaten: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/information\\_offices.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/information_offices.html)
- Auf der Website des EU Bookshop: <https://bookshop.europa.eu/de/home/>



# **KURZDARSTELLUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN UNION**

**FASSUNG JULI 2014**



Redaktionsschluss: April 2014

Die Veröffentlichung liegt in folgenden Sprachfassungen vor: Bulgarisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Estnisch, Finnisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Kroatisch, Lettisch, Litauisch, Maltesisch, Niederländisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Schwedisch, Slowakisch, Slowenisch, Spanisch, Tschechisch und Ungarisch.

Das Europäische Parlament geht damit keinerlei Verpflichtungen ein.

Herausgeber: Europäisches Parlament

Verantwortlich: Referat für die Koordinierung der Veröffentlichungen und der Kommunikation

– Federico Rossetto, Referatsleiter

– Jérôme Soibinet, Koordinator

Redakteure der Kurzdarstellungen: Jost Angerer, Marika Armanovica, Anete Bandone, Judit Barna, Roberto Bendini, Annemieke Beugelink, Elfriede Bierbrauer, Cécile Bourgault, Udo Bux, Rafael Centenera Ulecia, Julien Crampes, Alessandro Davoli, Fernando Garcés de los Fayos, Jean-Jacques Gay, Frédéric Gouardères, Miklós Györffi, Pekka Hakala, Andreas Hartmann, Diana Haase, Manica Hauptman, Stéphanie Honnefelder, Fabia Jones, Ulrich Karock, Cécile Kerebel, Doris Kolassa, Marek Kołodziejewski, Esther Kramer, Beata Grzebieluch, Mariusz Maciejewski, Andrea Nicole Maier, Rudolf Maier, Manuel Manrique Gil, Albert Massot Martí, Alexandre Mathis, Balázs Mellár, Pasquale de Micco, André de Munter, Vesna Naglič, Ana Maria Nogueira, Petr Novák, Tina Ohliger, Dario Paternoster, Carine Piaguet, Irina Popescu, Fabrizio Porrino, Markus J. Prutsch, Rosa Raffaelli, Guillaume Ragonnaud, Valérie Ramet, Benjamin Rey, Marion Schmid-Drüner, Stefan Schulz, Erika Schulze, Jakub Semrau, Laurence Smajda, Piero Soave, Marcelo Sosa Iudicissa, Dagmara Stoerring, Sarah Salome Sy, Marc Thomas, Purificación Tejedor del Real, Francesco Tropea, Wanda Troszczyńska van Genderen, Jesper Tvevad, Laurence Vandewalle, Dirk Verbeken, Lorenzo Vicario, Alice Zoppè

Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre  
Fragen zur Europäischen Union zu finden

Gebührenfreie Telefonnummer (\*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu  
00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind  
verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-823-5783-5

doi:10.2861/64534

© Europäische Union, 2014

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

Gedruckt auf elementar chlorfrei gebleichtem Papier (ECF)



## LIEBE LESERIN, LIEBER LESER,

seit der Einführung der Kurzdarstellungen des Europäischen Parlaments im Jahr 1979 haben sie sich für die Öffentlichkeit als sehr nützliche Informationsquelle über die EU erwiesen, insbesondere mit Blick auf den Beitrag des Parlaments zur europäischen Integration und Politikgestaltung. Obwohl sie ursprünglich für Laien gedacht waren, die sich über den europäischen Integrationsprozess informieren wollten, dienten sie häufig auch als Hintergrundinformationen für MdEP, Sachverständige und Wissenschaftler und werden mittlerweile auch von Schülern und Studenten genutzt.

Die Kurzdarstellungen betonen die Rolle des Europäischen Parlaments, das nun über Entscheidungsbefugnisse für den Großteil der EU-Rechtsvorschriften verfügt: Am 1. Dezember 2009 wurde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, an dem das Parlament und der Rat beteiligt sind, um mehr als 40 neue Politikbereiche erweitert, darunter die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei und Energiepolitik. Darüber hinaus besitzt das Parlament Haushaltsbefugnisse für alle Ausgaben der EU und entscheidet gemeinsam mit dem Rat über den Gesamthaushaltsplan der EU. Es hat nun das Recht, Vertragsänderungen zu initiieren, und wählt den Präsidenten der Kommission.

Die Kurzdarstellungen wurden von den entsprechenden Fachabteilungen der Generaldirektionen Interne und Externe Politikbereiche mit dem Ziel entworfen und aktualisiert, sie einfach, klar und präzise zu halten und ihre Lesbarkeit und Nützlichkeit stetig zu verbessern. Unter denselben Voraussetzungen unternahmen die Generaldirektionen Übersetzung und Innovation und technologische Unterstützung konzertierte Anstrengungen, damit die aktualisierten Kurzdarstellungen in 23 Amtssprachen veröffentlicht werden konnten.

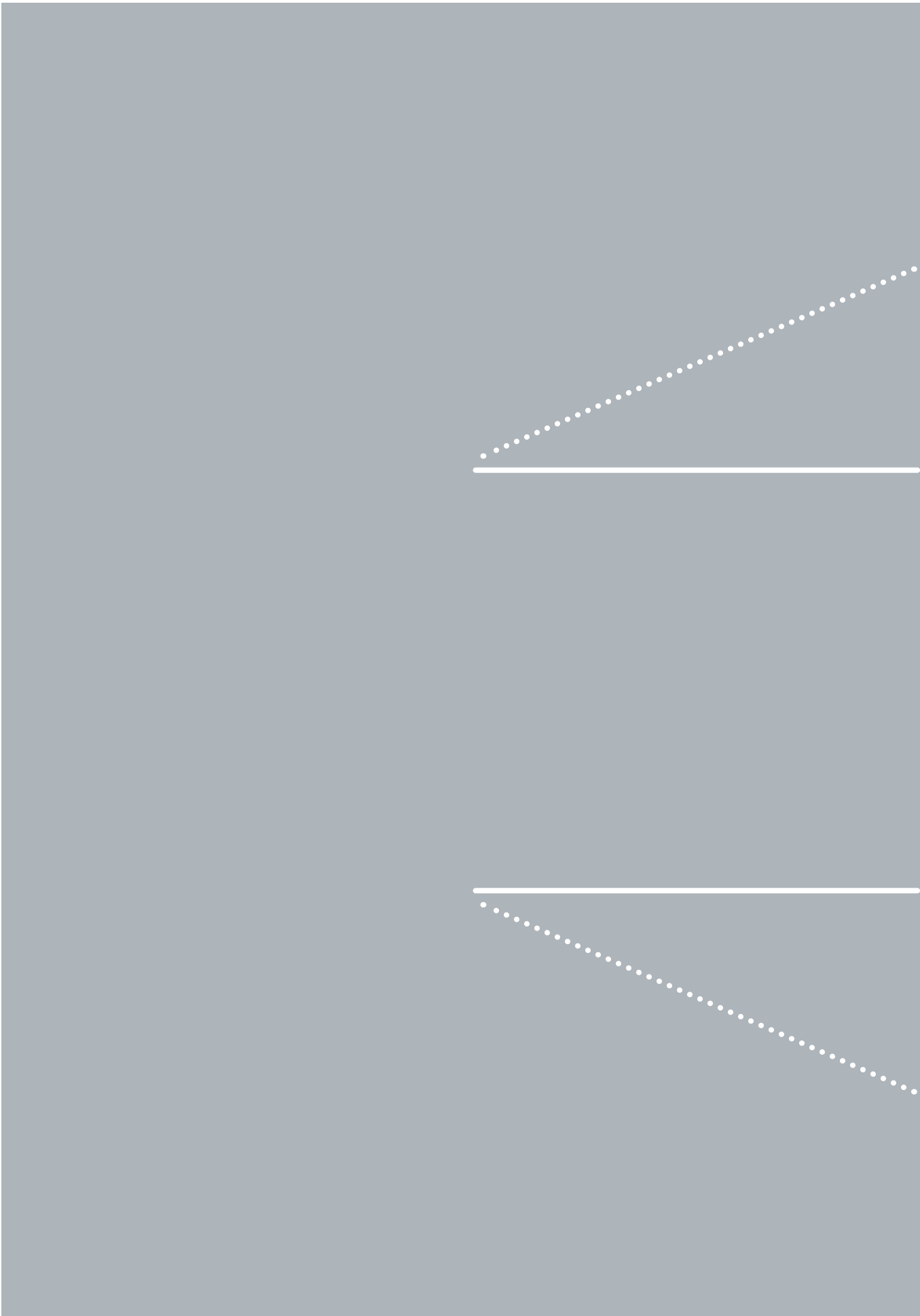
Die Kurzdarstellungen werden regelmäßig aktualisiert und auf der Website des Parlaments (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html>) veröffentlicht.

Ausführlichere Informationen zu diesen Themen finden Sie in den vom Europäischen Parlament erstellten Fachpublikationen. Die Abteilungen des Parlaments veröffentlichen Informationsblätter, Briefings und Berichte und arbeiteten weltweit mit Sachverständigen, Think-Tanks und wissenschaftlichen und akademischen Einrichtungen zusammen, um erstklassige Studien über sämtliche innen- und außenpolitischen Themenbereiche der EU zu erstellen. Um den Zugang zu diesem Wissensschatz zu erleichtern, haben die Generaldirektionen Kommunikation und Innovation und technologische Unterstützung gemeinsam die Website „Think Tank“ des Europäischen Parlaments entwickelt. Auf dieser Online-Plattform werden das Fachwissen und die hochwertigen Informationen des Parlaments gebündelt: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/documents.html>

Ich hoffe, dass die Kurzdarstellungen für Sie eine wertvolle Informationsquelle darstellen.

Klaus Welle  
Generalsekretär des Europäischen Parlaments

*Straßburg, Juli 2014*



1

### ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION

Die EU verfügt über eine Legislative und eine Exekutive sowie über eine unabhängige Justiz und eine Zentralbank, die durch eine Reihe weiterer Organe und Einrichtungen unterstützt und ergänzt werden. Die Regeln und Beschlussfassungsverfahren der EU sind in den Verträgen festgeschrieben. Um ihre Ziele umsetzen zu können, ist die Union mit einem Haushalt ausgestattet.

3

### BINNENMARKT

Durch die Abschaffung der früheren Zollschränken ist der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital innerhalb Europas ebenso möglich wie innerhalb eines Mitgliedstaats. Mit der stetigen Beseitigung der Hindernisse und der Öffnung der nationalen Märkte können sich zum Vorteil der Verbraucher immer mehr Unternehmen am Wettbewerb beteiligen.

5

### SEKTORBEZOGENE POLITIK

Im Laufe der Zeit hat die Union eine Reihe von politischen Konzepten und Maßnahmen konzipiert, die alle Mitgliedstaaten gemeinsam umsetzen. Diese politischen Konzepte betreffen die gesamte Union und sind auf gemeinsame Ziele ausgerichtet, die insbesondere den Binnenmarkt ergänzen. In einigen Bereichen ist die Harmonisierung weniger wichtig, ein gemeinsamer Rahmen ist dennoch gewährleistet.

2

### EUROPA DER BÜRGER

Die EU-Bürger haben das Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, zu leben und zu arbeiten. Zur vollständigen Umsetzung dieser Rechte wurde ein wirksames System eingerichtet, das kontinuierlich verbessert wird. Die Union hat sich ebenfalls eine Charta der Grundrechte gegeben.

4

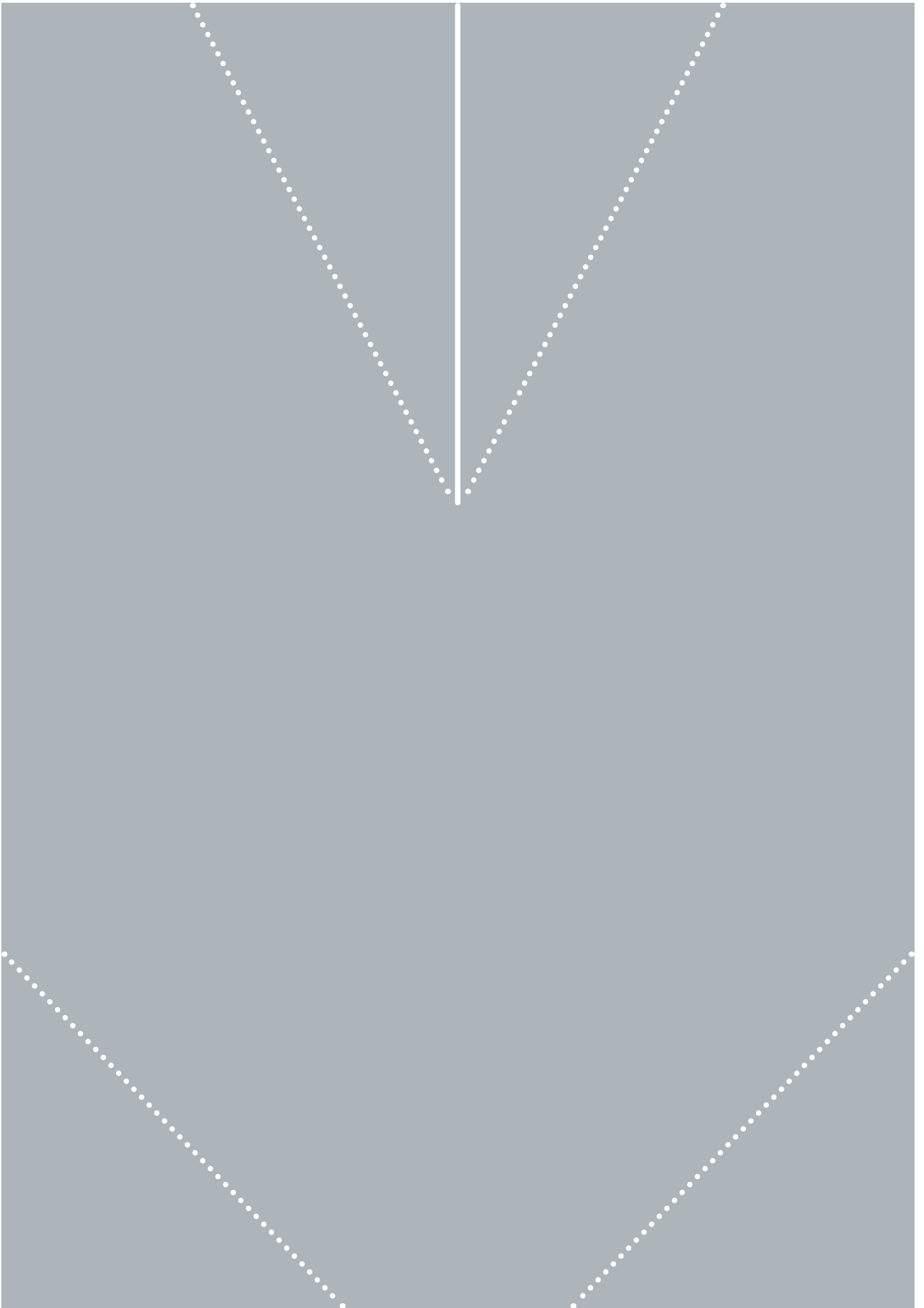
### WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Die Wirtschafts- und Währungsunion ist das Ergebnis eines langen Prozesses, dessen Ziel die Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten der Union und die Einführung des Euro als gemeinsame Währung ist. Bisher haben achtzehn Mitgliedstaaten den Euro übernommen, der somit täglich von mehr als der Hälfte der EU-Bürger als Zahlungsmittel benutzt wird. Ein System der wirtschaftspolitischen Steuerung wurde entwickelt und die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik eingeführt.

6

### AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU

Mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidenten der Europäischen Kommission verfügt die Union über die nötigen Mittel, um auf internationaler Ebene zu handeln. Auf der Grundlage ihrer traditionellen wirtschafts-, handels- und entwicklungspolitischen Aktivitäten ist die EU vermehrt gefordert, ihrer Rolle auf internationaler Ebene umfassend gerecht zu werden. Die Förderung der Menschenrechte in der Welt ist ein unerlässlicher Bestandteil dieses Anspruchs. Auch die Rechte des Europäischen Parlaments wurden in diesem Bereich allmählich gestärkt, vor allem mit dem Vertrag von Lissabon.







## 1

### ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION

- 1.1 Geschichte des europäischen Aufbauwerks — 13**
  - 1.1.1 Die Gründungsverträge — 13
  - 1.1.2 Die Entwicklungen hin zur Einheitlichen Europäischen Akte — 15
  - 1.1.3 Die Verträge von Maastricht und Amsterdam — 18
  - 1.1.4 Vertrag von Nizza und Konvent über die Zukunft Europas — 21
  - 1.1.5 Der Vertrag von Lissabon — 24
  - 1.1.6 Die Charta der Grundrechte — 28
- 1.2 Grundzüge der Rechtsordnung der Europäischen Union — 32**
  - 1.2.1 Quellen und Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union — 32
  - 1.2.2 Subsidiaritätsprinzip — 36
- 1.3 Organe und Einrichtungen der Europäischen Union — 39**
  - 1.3.1 Das Europäische Parlament: geschichtlicher Hintergrund — 39
  - 1.3.2 Das Europäische Parlament: Befugnisse — 41
  - 1.3.3 Das Europäische Parlament: Organisation und Arbeitsweise — 44
  - 1.3.4 Das Europäische Parlament: Wahlmodalitäten — 47
  - 1.3.5 Das Europäische Parlament: Beziehungen zu den nationalen Parlamenten — 51
  - 1.3.6 Der Europäische Rat — 54
  - 1.3.7 Der Rat der Europäischen Union — 57
  - 1.3.8 Die Europäische Kommission — 60
  - 1.3.9 Der Gerichtshof der Europäischen Union — 63
  - 1.3.10 Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union — 66
  - 1.3.11 Europäische Zentralbank (EZB) — 69
  - 1.3.12 Der Rechnungshof — 72
  - 1.3.13 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss — 74
  - 1.3.14 Der Ausschuss der Regionen — 76
  - 1.3.15 Die Europäische Investitionsbank — 78
  - 1.3.16 Der Europäische Bürgerbeauftragte — 81
- 1.4 Beschlussfassungsverfahren — 84**
  - 1.4.1 Beschlussfassungsverfahren auf supranationaler Ebene — 84
  - 1.4.2 Beschlussfassungsverfahren auf zwischenstaatlicher Ebene — 88
  - 1.4.3 Das Haushaltsverfahren — 91
- 1.5 Finanzierung — 94**
  - 1.5.1 Die Einnahmen und Ausgaben der Union — 94
  - 1.5.2 Mehrjähriger Finanzrahmen — 98
  - 1.5.3 Ausführung des Haushaltsplans — 102
  - 1.5.4 Haushaltskontrolle — 105

## 2

### EUROPA DER BÜRGER

- 2.1 Individuelle und kollektive Rechte — 111**
  - 2.1.1 Die Unionsbürger und ihre Rechte — 111
  - 2.1.2 Achtung der Grundrechte in der Union — 114
  - 2.1.3 Freier Personenverkehr — 117
  - 2.1.4 Das Petitionsrecht — 120
  - 2.1.5 Die Europäische Bürgerinitiative — 124

# 3

## BINNENMARKT

- 3.1 Binnenmarkt: allgemeiner Rahmen — 129**
  - 3.1.1 Allgemeine Grundsätze des Binnenmarkts — 129
  - 3.1.2 Freier Warenverkehr — 133
  - 3.1.3 Freizügigkeit der Arbeitnehmer — 136
  - 3.1.4 Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit — 140
  - 3.1.5 Gegenseitige Anerkennung von Diplomen — 142
  - 3.1.6 Der freie Kapitalverkehr — 145
- 3.2 Umsetzung — 148**
  - 3.2.1 Wettbewerbspolitik — 148
  - 3.2.2 Öffentliches Auftragswesen — 151
  - 3.2.3 Das Gesellschaftsrecht — 155
  - 3.2.4 Geistiges und gewerbliches Eigentum — 159
  - 3.2.5 Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS) — 162
  - 3.2.6 Finanzdienstleistungen: wichtiges Legislativvorhaben — 166

# 4

## WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

- 4.1 Allgemeiner Rahmen — 171**
  - 4.1.1 Die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion — 171
  - 4.1.2 Die Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion — 174
  - 4.1.3 Die europäische Geldpolitik — 178
  - 4.1.4 Wirtschaftspolitische Steuerung — 182
- 4.2 Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik — 186**
  - 4.2.1 Ein neuer Rahmen für die Fiskalpolitik — 186
  - 4.2.2 Makroökonomische Überwachung — 190
  - 4.2.3 Finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten — 193
  - 4.2.4 Bankenunion — 195

# 5

## SEKTORBEZOGENE POLITIK

- 5.1 Regionalpolitik und Kohäsionspolitik — 201**
  - 5.1.1 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt — 201
  - 5.1.2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) — 203
  - 5.1.3 Kohäsionsfonds — 205
  - 5.1.4 Der Solidaritätsfonds — 207
  - 5.1.5 Unterstützung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung — 210
  - 5.1.6 Gemeinsame Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) — 213
  - 5.1.7 Die Gebiete in äußerster Randlage — 215
  - 5.1.8 Regionalbeihilfen — 217
  - 5.1.9 Das Programm zur Unterstützung des Friedensprozesses in Nordirland — 221
  - 5.1.10 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) — 223
- 5.2 Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) — 225**
  - 5.2.1 Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und der Vertrag — 225
  - 5.2.2 Finanzierung der GAP — 228
  - 5.2.3 Die Instrumente der GAP und ihre Reformen — 231
  - 5.2.4 Erste Säule der GAP: I – Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO) — 234
  - 5.2.5 Die erste Säule der GAP: II – Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — 237
  - 5.2.6 Die zweite Säule der GAP: Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums — 241
  - 5.2.7 WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft — 245
  - 5.2.8 Die DOHA-Runde und die Landwirtschaft — 248
  - 5.2.9 Die GAP nach 2013 — 252
  - 5.2.10 Die gemeinsame Agrarpolitik in Zahlen — 255
  - 5.2.11 Die Europäische Union und die Wälder — 261

- 5.3 Gemeinsame Fischereipolitik — 264**
- 5.3.1 Die gemeinsame Fischereipolitik: ein historischer Abriss — 264
- 5.3.2 Erhaltung der Fischereiresourcen — 268
- 5.3.3 Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften — 271
- 5.3.4 Strukturbeihilfen im Fischereisektor — 274
- 5.3.5 Die Erzeugerorganisationen und die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse — 277
- 5.3.6 Die internationalen Fischereibeziehungen — 280
- 5.3.7 Die europäische Aquakultur — 283
- 5.3.8 Die integrierte Meerespolitik — 286
- 5.3.9 Europäische Fischerei in Zahlen — 290
- 5.4 Umweltpolitik — 292**
- 5.4.1 Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen — 292
- 5.4.2 Umsetzung des europäischen Umweltrechts — 296
- 5.4.3 Klimaänderung und Umwelt — 299
- 5.4.4 Biologische Vielfalt, Natur und Boden — 303
- 5.4.5 Schutz und Bewirtschaftung von Gewässern — 307
- 5.4.6 Luftverschmutzung und Lärmbelastung — 311
- 5.4.7 Ressourceneffizienz und Abfall — 315
- 5.4.8 Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch — 319
- 5.4.9 Chemikalien — 323
- 5.5 Verbraucherschutz und öffentliche Gesundheit — 327**
- 5.5.1 Verbraucherpolitik: Grundsätze und Instrumente — 327
- 5.5.2 Verbraucherschutzmaßnahmen — 330
- 5.5.3 Öffentliche Gesundheit — 334
- 5.5.4 Arzneimittel und Medizinprodukte — 338
- 5.5.5 Lebensmittelsicherheit — 341
- 5.6 Verkehrs- und Tourismuspolitik — 344**
- 5.6.1 Verkehrspolitik: Allgemeines — 344
- 5.6.2 Fahrgastrechte — 349
- 5.6.3 Straßenverkehrsdienste: international und als Kabotage — 353
- 5.6.4 Straßenverkehr: Harmonisierung der Rechtsvorschriften — 357
- 5.6.5 Straßenverkehr: Verkehrs- und Sicherheitsvorschriften — 360
- 5.6.6 Schienenverkehr — 364
- 5.6.7 Luftverkehr: Marktregelungen — 368
- 5.6.8 Luftverkehr: Sicherheit in der Zivilluftfahrt — 371
- 5.6.9 Luftverkehr: einheitlicher europäischer Luftraum — 374
- 5.6.10 Luftverkehr: Flugsicherheit — 377
- 5.6.11 Seeverkehr: strategischer Ansatz — 380
- 5.6.12 Seeverkehr: Verkehrs- und Sicherheitsregelung — 383
- 5.6.13 Fremdenverkehr — 387
- 5.7 Energiepolitik — 390**
- 5.7.1 Energiepolitik: allgemeine Grundsätze — 390
- 5.7.2 Energiebinnenmarkt — 393
- 5.7.3 Energieeffizienz — 397
- 5.7.4 Erneuerbare Energieträger — 400
- 5.7.5 Kernenergie — 404
- 5.8 Transeuropäische Netze im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationssektor — 408**
- 5.8.1 Transeuropäische Netze – Leitlinien — 408
- 5.8.2 Die Finanzierung der transeuropäischen Netze — 412
- 5.9 Industrie- und Forschungspolitik — 415**
- 5.9.1 Allgemeine Grundsätze der Industriepolitik der EU — 415
- 5.9.2 Kleine und mittlere Unternehmen — 418
- 5.9.3 „Digitale Agenda für Europa“ — 421
- 5.9.4 Der alles umfassende digitale Binnenmarkt — 424
- 5.9.5 Verteidigungsindustrie — 427
- 5.9.6 Forschungs- und Technologiepolitik — 431
- 5.9.7 Innovationspolitik — 434
- 5.10 Sozial- und Beschäftigungspolitik — 437**
- 5.10.1 Sozial- und Beschäftigungspolitik: allgemeine Grundsätze — 437
- 5.10.2 Europäischer Sozialfonds — 441
- 5.10.3 Beschäftigungspolitik — 444
- 5.10.4 Soziale Sicherheit und grenzüberschreitende Mobilität — 448
- 5.10.5 Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz — 451
- 5.10.6 Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung — 455
- 5.10.7 Der soziale Dialog — 459
- 5.10.8 Gleichstellung von Männern und Frauen — 462
- 5.10.9 Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung — 466

- 5.11 Steuerpolitik — 470**
- 5.11.1 Allgemeine Steuerpolitik — 470
- 5.11.2 Direkte Besteuerung: Personen- und Unternehmensbesteuerung — 474
- 5.11.3 Indirekte Besteuerung: Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabak und Energie — 477
- 5.11.4 Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer (MwSt.) — 480
- 5.12 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) — 483**
- 5.12.1 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: allgemeine Aspekte — 483
- 5.12.2 Asylpolitik — 486
- 5.12.3 Einwanderungspolitik — 489
- 5.12.4 Grenzschutz an den Außengrenzen — 492
- 5.12.5 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen — 496
- 5.12.6 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen — 499
- 5.12.7 Polizeiliche Zusammenarbeit — 503
- 5.12.8 Schutz personenbezogener Daten — 507
- 5.13 Kultur, Bildung und Sport — 511**
- 5.13.1 Kultur — 511
- 5.13.2 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik — 514
- 5.13.3 Allgemeine und berufliche Bildung — 518
- 5.13.4 Hochschulbildung — 521
- 5.13.5 Jugendpolitik — 525
- 5.13.6 Sprachenpolitik — 529
- 5.13.7 Sport — 532
- 5.13.8 Kommunikationspolitik — 535

## 6

### AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU

- 6.1 Politik der Außenbeziehungen — 541**
- 6.1.1 Außenpolitik: Ziele, Mechanismen und Ergebnisse — 541
- 6.1.2 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik — 544
- 6.2 Außenhandelsbeziehungen — 547**
- 6.2.1 Die Europäische Union und ihre Handelspartner — 547
- 6.2.2 Die Europäische Union und die Welthandelsorganisation — 551
- 6.2.3 Handelsregelungen für die Entwicklungsländer — 554
- 6.3 Entwicklungspolitik — 557**
- 6.3.1 Entwicklungspolitik: ein allgemeiner Überblick — 557
- 6.3.2 Humanitäre Hilfe — 561
- 6.4 Menschenrechte und Demokratie — 564**
- 6.4.1 Menschenrechte — 564
- 6.4.2 Demokratieförderung und Wahlbeobachtung — 567
- 6.5 Erweiterung und Nachbarn der Europäischen Union — 570**
- 6.5.1 Die Erweiterung der Europäischen Union — 570
- 6.5.2 Die westlichen Balkanstaaten — 574
- 6.5.3 Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden — 577
- 6.5.4 Die Europäische Nachbarschaftspolitik — 581
- 6.5.5 Östliche Partnerländer — 585
- 6.5.6 Südliche Partner — 589
- 6.6 Weitere Beziehungen — 592**
- 6.6.1 Transatlantische Beziehungen: USA und Kanada — 592
- 6.6.2 Lateinamerika und Karibik — 596
- 6.6.3 Russland und Zentralasien — 600
- 6.6.4 Naher und Mittlerer Osten — 604
- 6.6.5 Afrika — 608
- 6.6.6 Asiatisch-pazifischer Raum — 612

# ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION

# 1

**Die Organe und Einrichtungen der Union und ihre jeweiligen Befugnisse ergeben sich aus den Gründungsverträgen. Im Vertrag über die Europäische Union sind insbesondere sieben Organe im engeren Sinne aufgeführt. Vier haben die Aufgabe, politische Strategien zu formulieren und Beschlüsse zu fassen; dabei handelt es sich um den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Im Übrigen sorgt der Gerichtshof für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, während die Hauptaufgabe der Europäischen Zentralbank darin besteht, Preisstabilität in der Eurozone zu gewährleisten, und der Rechnungshof überprüft die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit. Im Laufe der Jahre und der nachfolgenden Verträge haben sich die Befugnisse, ebenso wie die Beschlussfassungsverfahren der Union deutlich weiterentwickelt.**



# 1 ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION

- 1.1 Geschichte des europäischen Aufbauwerks — 13**
  - 1.1.1 Die Gründungsverträge — 13
  - 1.1.2 Die Entwicklungen hin zur Einheitlichen Europäischen Akte — 15
  - 1.1.3 Die Verträge von Maastricht und Amsterdam — 18
  - 1.1.4 Vertrag von Nizza und Konvent über die Zukunft Europas — 21
  - 1.1.5 Der Vertrag von Lissabon — 24
  - 1.1.6 Die Charta der Grundrechte — 28
- 1.2 Grundzüge der Rechtsordnung der Europäischen Union — 32**
  - 1.2.1 Quellen und Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union — 32
  - 1.2.2 Subsidiaritätsprinzip — 36
- 1.3 Organe und Einrichtungen der Europäischen Union — 39**
  - 1.3.1 Das Europäische Parlament: geschichtlicher Hintergrund — 39
  - 1.3.2 Das Europäische Parlament: Befugnisse — 41
  - 1.3.3 Das Europäische Parlament: Organisation und Arbeitsweise — 44
  - 1.3.4 Das Europäische Parlament: Wahlmodalitäten — 47
  - 1.3.5 Das Europäische Parlament: Beziehungen zu den nationalen Parlamenten — 51
  - 1.3.6 Der Europäische Rat — 54
  - 1.3.7 Der Rat der Europäischen Union — 57
  - 1.3.8 Die Europäische Kommission — 60
  - 1.3.9 Der Gerichtshof der Europäischen Union — 63
  - 1.3.10 Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union — 66
    - 1.3.11 Europäische Zentralbank (EZB) — 69
    - 1.3.12 Der Rechnungshof — 72
    - 1.3.13 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss — 74
    - 1.3.14 Der Ausschuss der Regionen — 76
    - 1.3.15 Die Europäische Investitionsbank — 78
    - 1.3.16 Der Europäische Bürgerbeauftragte — 81
- 1.4 Beschlussfassungsverfahren — 84**
  - 1.4.1 Beschlussfassungsverfahren auf supranationaler Ebene — 84
  - 1.4.2 Beschlussfassungsverfahren auf zwischenstaatlicher Ebene — 88
  - 1.4.3 Das Haushaltsverfahren — 91
- 1.5 Finanzierung — 94**
  - 1.5.1 Die Einnahmen und Ausgaben der Union — 94
  - 1.5.2 Mehrjähriger Finanzrahmen — 98
  - 1.5.3 Ausführung des Haushaltsplans — 102
  - 1.5.4 Haushaltskontrolle — 105

# 1.1 Geschichte des europäischen Aufbauwerks

## 1.1.1 Die Gründungsverträge

*Durch die verheerenden Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs und die ständige Drohung einer Ost-West-Konfrontation wurde die deutsch-französische Aussöhnung zu einer unverzichtbaren Priorität. Die im Vertrag von Paris 1951 beschlossene Zusammenlegung der Kohle- und Stahlindustrie durch die sechs Gründerstaaten war ein Symbol für die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels und bildete den ersten Schritt auf dem Weg zur europäischen Integration. Die Verträge von Rom 1957 verstärkten die Grundlagen dieser Integration und förderten die Idee einer gemeinsamen Zukunft für die sechs Gründerstaaten.*

### Rechtsgrundlage

- Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde am 18. April 1951 in Paris (Vertrag von Paris) unterzeichnet und trat am 25. Juli 1952 in Kraft. Zum ersten Mal waren sechs europäische Staaten dazu bereit, den Weg der Integration zu beschreiten. Mit diesem Vertrag wurden durch die Schaffung eines Exekutivorgans, der „Hohen Behörde“, einer Parlamentarischen Versammlung, eines Ministerates, eines Gerichtshofs sowie eines Beratenden Ausschusses die Grundlagen für das gemeinschaftliche Einigungswerk gelegt. Der EGKS-Vertrag wurde gemäß seinem Artikel 97 für einen Zeitraum von 50 Jahren abgeschlossen und lief am 23. Juli 2002 aus. Der Nettowert des Vermögens der EGKS wurde gemäß dem Protokoll (Nr. 37) im Anhang zu den Verträgen (Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) nach der Auflösung der EGKS der Forschung in den Sektoren zugewiesen, die die Kohle- und Stahlindustrie betreffen. Dies geschah mittels eines Forschungsfonds für Kohle und Stahl und eines entsprechenden Programms.
- Die Verträge über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, üblicherweise als „Euratom“ bezeichnet), die am 25. März 1957 unterzeichnet wurden (Verträge von Rom), traten am 1. Januar 1958 in Kraft. Im Unterschied zum EGKS-Vertrag gelten die Verträge von Rom „auf unbegrenzte Zeit“ (Artikel 240 EWG und 208 EAG), wodurch sie nahezu Verfassungsrang erhalten.
- Die sechs Gründerländer waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

### Ziele

- Die EGKS war nach dem erklärten Willen ihrer Gründer lediglich eine erste Etappe auf dem Weg zu einer „Europäischen Föderation“. Der gemeinsame Markt für Kohle und Stahl sollte die Möglichkeit bieten, eine Formel zu erproben, die gegebenenfalls auf weitere wirtschaftliche Bereiche ausgedehnt werden könnte, um schließlich zu einer politischen europäischen Gemeinschaft zu gelangen.
- Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft verfolgte das Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Marktes, der auf vier Freiheiten beruht: dem freien Warenverkehr, der Freizügigkeit sowie dem freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr.
- Das Ziel von Euratom war die Koordinierung der Lieferungen spaltbaren Materials und der Forschungsprogramme, die von den Staaten im Hinblick auf die friedliche Nutzung der Kernenergie bereits in Gang gesetzt worden waren oder in Gang gesetzt werden sollten.
- Aus den Präambeln der drei Verträge wird die einheitliche Inspiration deutlich, die der Errichtung der Gemeinschaft zugrunde liegt, nämlich die Überzeugung von der Notwendigkeit, die europäischen Staaten in der Gestaltung eines gemeinsamen Schicksals zu vereinen, die es ihnen allein ermöglichen würde, die Zukunft zu meistern.

### Grundsätze

Die Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und Euratom) entstanden aus dem langsamen Wachsen der Europaidee, die von den Ereignissen, die den Kontinent erschütterten, nicht zu trennen ist. Nach dem Zweiten Weltkrieg bedurften die Basisindustrien, insbesondere die Eisen- und Stahlindustrie, einer Neuorganisation. Die durch den Ost-West-Konflikt

gefährdete Zukunft Europas war nur durch die deutsch-französische Aussöhnung zu sichern.

1. Der Appell des französischen Außenministers Robert Schuman am 9. Mai 1950 kann als Ausgangspunkt der Europäischen Gemeinschaft betrachtet werden. Es war damals von hohem Symbolwert, dass die Entscheidung gerade zugunsten des Kohle- und Stahlsektors fiel, denn zu Beginn der 1950er Jahre waren die Kohle- und Stahlwirtschaft noch Basisindustrien, die die Macht eines Landes begründeten. Abgesehen von dem offenkundigen wirtschaftlichen Interesse sollte die Zusammenlegung der sich ergänzenden Ressourcen Frankreichs und Deutschlands das Ende der Feindschaft zwischen diesen beiden Ländern besiegeln. Am 9. Mai 1950 erklärte Robert Schuman: „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine faktische Solidarität schaffen“. Unter Zugrundelegung dieses Prinzips unterzeichneten Frankreich, Italien, Deutschland und die Benelux-Länder (Belgien, Niederlande, Luxemburg) den Vertrag von Paris, der im Wesentlichen Folgendes vorsah:

- den freien Warenverkehr und den freien Zugang zu den Produktionsquellen;
- die ständige Überwachung des Marktes zur Vermeidung von Funktionsstörungen, die die Einführung von Produktionsquoten erforderlich machen können;
- die Beachtung der Wettbewerbsregeln und der Preistransparenz;
- die Unterstützung der Modernisierung des Sektors und seiner Umstellung.

2. Nach der Unterzeichnung des Vertrags entwirft René Pleven, während sich Frankreich der Wiederaufstellung deutscher Streitkräfte in einem nationalen Rahmen widersetzt, den Plan einer Europarmee. Die 1952 ausgehandelte Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) sollte mit einer politischen Gemeinschaft einhergehen. Die beiden Pläne wurden nach der Ablehnung der Ratifizierung des EVG-Vertrags am 30. August 1954 durch die französische Nationalversammlung aufgegeben.

3. Die Bemühungen um Neubelebung des europäischen Aufbauwerks nach dem Scheitern der EVG finden in der Konferenz von Messina (Juni 1955) sowohl in Bezug auf eine Zollunion als auch die Atomenergie einen konkreten Ausdruck. Sie führen zur Unterzeichnung des EWG- und des EAG-Vertrages, der auch als „Euratom“-Vertrag bezeichnet wird.

#### a. Der EWG-Vertrag sah u. a. vor:

- Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten;
- Aufstellung eines gemeinsamen externen Zollsatzes;
- Einführung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr;
- Errichtung eines Europäischen Sozialfonds;
- Errichtung einer Europäischen Investitionsbank;
- Förderung engerer Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Zum Erreichen dieser Ziele legt der EWG-Vertrag Leitgrundsätze fest und umgrenzt den Rahmen der legislativen Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane. Es geht dabei um die gemeinsamen Politiken: gemeinsame Agrarpolitik (Art. 38-43), Verkehrspolitik (Art. 74-75), gemeinsame Handelspolitik (Art. 110-113).

Der gemeinsame Markt soll den freien Warenverkehr, die Mobilität der Produktionsfaktoren (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Unternehmen, freier Dienstleistungsverkehr, Liberalisierung des Kapitalverkehrs) ermöglichen.

#### b. Mit dem Euratom-Vertrag wurden sehr ehrgeizige Ziele angestrebt, unter anderem die „schnelle Bildung und Entwicklung von Kernkraftindustrien“. De facto jedoch mussten die Ambitionen des Vertrags wegen des komplexen und heiklen Charakters des Nuklearsektors, der die lebenswichtigen Interessen der Mitgliedstaaten (Verteidigung und nationale Unabhängigkeit) berührt, zurückgeschraubt werden.

4. Das zusammen mit den Verträgen von Rom unterzeichnete und in Kraft getretene Abkommen über gemeinsame Organe sah eine gemeinsame Parlamentarische Versammlung und einen gemeinsamen Gerichtshof vor. So stand nur noch die Fusion der „Exekutiven“ aus; mit dem Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (auch als „Fusionsvertrag“ bezeichnet) vom 8. April 1965 und dem Übereinkommen vom 9. April 1965 wurde die Vereinheitlichung der Institutionen abgeschlossen.

Von diesem Zeitpunkt an wurde der Vorrang der EWG vor den sektoralen Gemeinschaften EGKS und EAG betont. Dies bedeutete den Sieg des allgemeinen Charakters des Systems der EWG über die Koexistenz von zwei Organisationen mit sektorbezogenen Kompetenzen, und den Sieg ihrer Institutionen.

→ Vesna Naglič



## 1.1.2 Die Entwicklungen hin zur Einheitlichen Europäischen Akte

*Die wichtigsten Entwicklungen durch die Gründungsverträge betrafen die Schaffung des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaft, die Verstärkung der Haushaltsbefugnisse des Parlaments, die allgemeine direkte Wahl des Europäischen Parlaments und die Errichtung des Europäischen Währungssystems. Durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, die den Vertrag von Rom wesentlich änderte, wurde die Idee der Integration durch die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes gefördert.*

### Die wichtigsten Erfolge in der Anfangsphase der Integration

Artikel 8 des Vertrags von Rom sah die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes während einer Übergangsphase von 12 Jahren vor, die in drei Stufen unterteilt war und bis zum 31. Dezember 1969 dauern sollte. Das erste Ziel, die Zollunion, wurde schneller verwirklicht als geplant. Die Übergangsphase, in der die Kontingente vergrößert und die Binnenzölle schrittweise abgeschafft werden sollten, ging bereits am 1. Juli 1968 zu Ende. Doch am Ende der Übergangsphase standen dem freien Warenverkehr immer noch große Hindernisse im Weg. Im gleichen Zeitraum führte Europa einen gemeinsamen Außenzoll (GAZ) auf die Einfuhren aus Drittländern ein.

Die Landwirtschaftspolitik Europas war eine weitere große Herausforderung im europäischen Aufbauwerk. Es wurden die ersten Verordnungen zur gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verabschiedet, und 1962 wurde der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geschaffen.

### Die ersten Vertragsänderungen

#### A. Institutionelle Verbesserungen

Die erste institutionelle Änderung erfolgt durch den Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften („Fusionsvertrag“) vom 8. April 1965, der 1967 in Kraft trat und einen gemeinsamen Rat und eine gemeinsame Kommission für die Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) vorsah und den Grundsatz der Einheit des Haushaltes einführte.

#### B. Eigenmittel und Haushaltsbefugnisse

Mit dem Beschluss des Rates vom 21. April 1970 wurde für die Gemeinschaft ein Eigenmittelsystem geschaffen, das die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten ersetzt (siehe Kurzdarstellung 1.5.1).

- Durch den Vertrag von Luxemburg vom 22. April 1970 erhielt das Parlament bestimmte Haushaltsbefugnisse (siehe Kurzdarstellung 1.3.1).
- Im Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975 wurde dem Parlament schließlich das Recht gewährt, den Haushalt abzulehnen und die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans zu entlasten. Dieser Vertrag sah ferner die Einrichtung des Rechnungshofes als das Organ für Rechnungsprüfung und Finanzverwaltung der Gemeinschaft vor (siehe Kurzdarstellung 1.3.12).

#### C. Wahlen

Mit dem Akt vom 20. September 1976 erhielt das Parlament eine neue Legitimität und Autorität, da es nun in allgemeiner, direkter Wahl gewählt werden konnte (siehe Kurzdarstellung 1.3.4). Mit der Überarbeitung des Akts im Jahr 2002 wurden der allgemeine Grundsatz der Verhältniswahl und andere Rahmenbestimmungen für die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu den Europawahlen eingeführt.

#### D. Erweiterung

Am 1. Januar 1973 traten Dänemark, Irland und Großbritannien bei, während das norwegische Volk einen Beitritt in einem Referendum ablehnte. Griechenland wurde 1981 Mitglied, Spanien und Portugal im Jahr 1986.

#### E. Gemeinschaftshaushalt

Nach den ersten Erweiterungen wurden eine größere Haushaltsdisziplin und eine Reform der Agrarpolitik Europas verlangt. Der Europäische Rat von 1979 einigte sich auf mehrere Zusatzmaßnahmen. In den Verträgen von Fontainebleau aus dem Jahr 1984 findet sich eine dauerhafte Lösung, wonach jeder Mitgliedstaat, dessen Finanzlast gemessen an seinem relativen Wohlstand übermäßig hoch ist, Anrecht auf eine Korrektur hat.

### Pläne für die weitere Integration

Nach den ersten Erfolgen der Wirtschaftsgemeinschaft rückte Anfang der 1960er Jahre, trotz des Scheiterns der Europäischen Verteidigungsgemein-

schaft (EVG) im August 1954, das Ziel erneut in den Mittelpunkt, auch eine politische Gemeinschaft der Mitgliedstaaten zu schaffen.

### A. Gescheiterter Versuch einer politischen Union

Auf dem Gipfel von Bonn im Jahr 1961 beauftragten die Staats- und Regierungschefs der sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft einen Regierungsausschuss unter der Leitung des französischen Botschafters Christian Fouchet, Vorschläge zu einem politischen Statut einer Union der europäischen Völker auszuarbeiten. Dieser Forschungsausschuss bemühte sich zwischen 1960 und 1962 zweimal vergeblich, den Mitgliedstaaten einen für alle annehmbaren Vertragsentwurf vorzuschlagen, obwohl der Plan von Fouchet auf der strikten Wahrung des Charakters der Mitgliedstaaten beruhte und somit eine föderale Struktur ablehnte.

Der Ersatz für die fehlende politische Gemeinschaft war die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Auf der Konferenz von Den Haag im Dezember 1969 beschlossen die Staats- und Regierungschefs zu prüfen, wie am besten Fortschritte bei der politischen Einigung zu erreichen seien. Der von den Außenministern im Oktober 1970 angenommene Davignon-Bericht, der in der Folge durch weitere Berichte ergänzt wurde, bildete bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte die Grundlage der EPZ.

### B. Die Krise von 1966

Als in der dritten Phase des Übergangszeitraums die Abstimmungsmodalitäten im Rat von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in bestimmten Bereichen geändert wurden, trat eine schwere Krise ein. Frankreich widersetzte sich einer Reihe von Vorschlägen der Kommission, bei denen es unter anderem um die Finanzierung der GAP ging, und nahm in der Folge nicht mehr an den wichtigsten Gemeinschaftssitzungen teil („Politik des leeren Stuhls“). Man einigte sich schließlich auf die sogenannte Luxemburger Vereinbarung (siehe Kurzdarstellung 1.3.7), die Folgendes vorsah: Falls sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Länder berührt werden, bemühen sich die Ratsmitglieder, Lösungen zu finden, die von allen unter Wahrung der gegenseitigen Interessen angenommen werden können.

### C. Die Durchsetzung der europäischen „Gipfeltreffen“

Die Konferenzen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten begannen, politische Leitlinien vorzugeben und Probleme zu lösen, die der Ministerrat nicht lösen konnte, obwohl sie außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaften stattfanden. Nach den ersten Treffen von 1961 und 1967 gewannen diese Konferenzen mit dem Gipfel von Den Haag am 1. und 2. Dezember 1969 an Be-

deutung. Auf diesem Gipfel wurden die Verhandlungen über die Erweiterung der Gemeinschaft eröffnet und eine Übereinkunft über den Haushalt der Gemeinschaften getroffen. Auf dem Gipfel von Fontainebleau im Dezember 1974 wurden wichtige politische Entscheidungen über die direkten Wahlen des Parlaments und das Beschlussfassungsverfahren des Rates getroffen. Es wurde ebenfalls beschlossen, künftig dreimal pro Jahr im „Europäischen Rat“ zusammenzukommen, um über Gemeinschaftsfragen und politische Zusammenarbeit zu beraten (siehe Kurzdarstellung 1.3.6).

### D. Institutionelle Reform und Geldpolitik

Ende der 1970er Jahre gab es verschiedene Initiativen in den Mitgliedstaaten für die Konvergenz ihrer wirtschafts- und steuerpolitischen Maßnahmen. Um das Problem der Währungsinstabilität und ihrer schädlichen Folgen für die gemeinsame Agrarpolitik und den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten zu lösen, schufen die Europäischen Räte von Bremen und Brüssel im Jahr 1978 das Europäische Währungssystem (EWS). Grundlage waren zwar Freiwilligkeit und Unterschiedlichkeit (das Vereinigte Königreich beschloss, nicht am Wechselkursmechanismus teilzunehmen), doch das Europäische Währungssystem beruhte gleichwohl auf einer gemeinsamen Rechnungseinheit, der sogenannten Europäischen Währungseinheit (ECU).

Die Außenminister Deutschlands und Italiens, Genscher und Colombo, stellten auf dem Europäischen Rat von London 1981 den Entwurf einer „Europäischen Akte“ zu verschiedenen Themen vor: politische Zusammenarbeit, Kultur, Grundrechte, Harmonisierung der Gesetzgebung außerhalb der von den Gemeinschaftsverträgen abgedeckten Bereiche, Bekämpfung von Gewalt, Terrorismus und Kriminalität. Sie wurde in dieser Form zwar nie angenommen, doch einige Elemente fanden sich in der „Feierlichen Erklärung über die Europäische Union“ wieder, die am 19. Juni 1983 in Stuttgart verabschiedet wurde.

### E. Der Spinelli-Entwurf

Wenige Monate nach der ersten Direktwahl des Parlaments im Jahr 1979 kam es wegen des Haushalts des Jahres 1980 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat zu einer schweren Krise. Auf Initiative des Abgeordneten Altiero Spinelli, des Gründers der Europäischen Föderalistischen Bewegung und ehemaligen Kommissionsmitglieds, traf sich eine Gruppe von neun Parlamentariern im Juli 1980, um über Möglichkeiten zur Verbesserung der Funktionsweise der Institutionen zu beraten. Im Juli 1981 setzte das Parlament einen institutionellen Ausschuss ein, dessen Berichterstatter und Koordinator Spinelli war, um einen Entwurf zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten. Der Ausschuss beschloss, ein Schema für eine künftige Verfassung der Europäischen Union zu erarbeiten. Der

Vertragsentwurf wurde am 14. Februar 1984 mit großer Mehrheit angenommen. Die Legislative sollte auf einem Zwei-Kammer-System beruhen, das eng an dasjenige eines föderalen Staates angelehnt war. Mit dem System sollte ein Gleichgewicht zwischen dem Parlament und dem Rat hergestellt werden, es war jedoch für die Mitgliedstaaten nicht annehmbar.

### Die Einheitliche Europäische Akte

Der Europäische Rat beschloss auf seinem Gipfeltreffen in Fontainebleau im Juni 1984 nach Beilegung der Streitigkeiten der 1980er Jahre um den Gemeinschaftshaushalt, einen Ad-hoc-Ausschuss aus persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs einzusetzen (der nach seinem Vorsitzenden benannte Dooog-Ausschuss). Der Ausschuss wurde beauftragt, Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise des Gemeinschaftssystems sowie der politischen Zusammenarbeit zu unterbreiten. Im Juni 1985 beschloss der Europäische Rat von Mailand jedoch in einem für ihn außerordentlichen Verfahren mehrheitlich (mit 7 zu 3 Stimmen), eine Regierungskonferenz zu den Themen Befugnisse der Institutionen, neue Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft und Schaffung eines „wahrhaften“ Binnenmarkts einzuberufen.

Am 17. Februar 1986 unterzeichneten neun Mitgliedstaaten die Einheitliche Europäische Akte (EEA), gefolgt von Dänemark (im Anschluss an ein positives Referendum), Italien und Griechenland am 28. Februar 1986. Nachdem die EEA von den Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 1986 ratifiziert worden war, trat sie am 1. Juli 1987 mit sechsmonatiger Verspätung infolge der Klage einer Privatperson vor einem irischen Gericht in Kraft. Die EEA war die erste wesentliche Änderung des Vertrags von Rom. Ihre wichtigsten Bestimmungen betrafen Folgendes:

#### A. Erweiterung der Zuständigkeiten der Union

##### 1. Durch die Verwirklichung des Binnenmarktes

Bis 1. Januar 1993 sollte ein voll funktionsfähiger Binnenmarkt vollendet sein, womit die Idee des bereits 1958 geplanten gemeinsamen Marktes wieder aufgegriffen und weiter ausgebaut werden sollte (siehe Kurzdarstellung 3.1.1).

##### 2. Durch die Schaffung neuer Zuständigkeitsbereiche wie

- Währungspolitik,
- Sozialpolitik,
- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
- Forschung und technologische Entwicklung,
- Umwelt,
- Zusammenarbeit in der Außenpolitik.

#### B. Verbesserung der Beschlussfähigkeit des Rates

In vier der existierenden Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft wurde in der Beschlussfassung die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt: Änderung des gemeinsamen Zollltarifs, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und die gemeinsame See- und Luftverkehrspolitik. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wurde auch für verschiedene neue Zuständigkeitsbereiche eingeführt: Binnenmarkt, Sozialpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung und technologische Entwicklung und Umweltpolitik. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit führte schließlich zu einer Änderung der Geschäftsordnung des Rates, um eine Übereinstimmung mit einer früheren Erklärung des Vorsitzes zu erzielen, dass in Zukunft nicht nur der Ratsvorsitz, sondern auch die Kommission oder ein Mitgliedstaat eine Abstimmung im Rat beantragen kann, wenn eine einfache Mehrheit der Ratsmitglieder dem zustimmt.

#### C. Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments

Die Befugnisse des Parlaments wurden gestärkt:

- da nunmehr seine Zustimmung zu Erweiterungs- und Assoziierungsabkommen der Gemeinschaft erforderlich war;
- durch das Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Rat (siehe Kurzdarstellung 1.4.1), womit das Parlament im gesetzgebenden Bereich eine regelrechte, wenn auch begrenzte, Rechtsetzungsbefugnis erhielt; Es fand damals auf rund ein Dutzend Rechtsgrundlagen Anwendung und war ein wichtiger Schritt, um aus dem Parlament einen Mitgesetzgeber zu machen.

→ Wilhelm Lehmann

## 1.1.3 Die Verträge von Maastricht und Amsterdam

*Durch den Vertrag von Maastricht wurden die vorhergehenden europäischen Verträge geändert, so dass eine Europäische Union geschaffen wurde, die auf drei Pfeilern beruht: die Europäischen Gemeinschaften, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI). Vor dem Hintergrund der Erweiterung der Union ging es beim Vertrag von Amsterdam darum, die erforderlichen Anpassungen für eine effizientere und demokratischere Funktionsweise der Union vorzunehmen.*

### I. Der Vertrag von Maastricht

Der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union ist am 1. November 1993 in Kraft getreten.

#### A. Strukturen der Union

Mit der Gründung einer Europäischen Union leitete der Vertrag von Maastricht eine neue Etappe im Prozess der Schaffung „einer immer engeren Union der Völker Europas“ ein. Die EU gründete sich auf die Europäischen Gemeinschaften (1.1.1 und 1.1.2), die durch die vom Vertrag über die Europäische Union eingeführten Politikbereiche und Formen der Zusammenarbeit ergänzt werden. Die Union verfügte über einen einzigartigen institutionellen Rahmen, der aus dem Rat, dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission, dem Gerichtshof und dem Rechnungshof zusammengesetzt war; im engeren Sinn bildeten diese Einrichtungen zu jener Zeit die alleinigen „Organe“ der Union und nahmen ihre Zuständigkeiten entsprechend den in den Verträgen festgelegten Bestimmungen wahr. Durch den Vertrag wurden der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen geschaffen, die beide beratende Funktionen ausüben. Ein Europäisches System der Zentralbanken und eine Europäische Zentralbank sind entsprechend den vom Vertrag vorgesehenen Verfahren gegründet worden und ergänzen die bereits bestehenden Finanzinstitutionen der EIB-Gruppe, das heißt die Europäische Investitionsbank und den Europäischen Investitionsfonds.

#### B. Zuständigkeiten der Union

Die durch den Vertrag von Maastricht gegründete Union erhielt infolge dieses Vertrags Zuständigkeiten, die in drei große, gemeinhin als „Pfeiler“ bezeichnete, Kategorien eingeteilt werden: Der erste „Pfeiler“ umfasste die Europäischen Gemeinschaften; in deren Rahmen wurden die Zuständigkeiten in den vom Vertrag erfassten Bereichen zum Gegenstand einer Übertragung der Souveränität vonseiten der Mitgliedstaaten, so dass diese nunmehr von den Gemeinschaftsorganen ausgeübt wurden; den zweiten „Pfeiler“ bildete die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wie in Titel V des Vertrags

vorgesehen war; der dritte „Pfeiler“ gründete gemäß Titel VI des Vertrags auf der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. In den Bestimmungen der Titel V und VI ist eine Zusammenarbeit intergouvernementaler Prägung vorgesehen, die sich auf die gemeinsamen Organe stützt und bestimmte supranationale Elemente enthält, wobei insbesondere die Mitwirkung der Europäischen Kommission und die Anhörung des Europäischen Parlaments zu nennen sind.

#### 1. Die Europäische Gemeinschaft (erster Pfeiler)

Aufgabe der Gemeinschaft war es, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und unter anderem für eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz sowie für die Gleichstellung von Frauen und Männern zu sorgen. Die Gemeinschaft verfolgte diese Ziele innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten, die ihr zugewiesen worden sind, durch die Vollendung eines Binnenmarktes und die in Artikel 3 des EG-Vertrags vorgesehenen, damit zusammenhängenden Maßnahmen sowie durch die Einführung einer einheitlichen Wirtschafts- und Währungspolitik gemäß Artikel 4. In den Maßnahmen der Gemeinschaft war dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und in den Bereichen, die nicht in ihrer ausschließlichen Zuständigkeit lagen, dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen (Art. 5 EG).

#### 2. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (zweiter Pfeiler)

Die Union hatte die Aufgabe, eine Außen- und Sicherheitspolitik nach einem an der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ausgerichteten Verfahren festzulegen und umzusetzen (6.1.1). Die Mitgliedstaaten wurden angehalten, diese Politik im Geiste der Loyalität und der wechselseitigen Solidarität aktiv und vorbehaltlos zu unterstützen. Dadurch wurden unter anderem folgende Ziele verfolgt: die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Integrität der Union gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen; die Stärkung der Sicherheit der Union in all ihren Formen; die Förderung der internationalen Zusammenarbeit; die Entwicklung und

Stärkung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie die Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.

### 3. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (dritter Pfeiler)

Die Union hatte den Auftrag, in diesen Bereichen gemeinsam vorzugehen und sich dabei an den Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu orientieren (5.12.1), um ihr Ziel, den Bürgern ein hohes Maß an Schutz in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, zu erreichen. Die Zusammenarbeit erstreckte sich auf folgende Bereiche:

- Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Gemeinschaft und die Verstärkung der Kontrollen;
- Bekämpfung des Terrorismus, der Schwerekriminalität, des Drogenhandels und des länderübergreifenden Betrugs;
- justizielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts und Zivilrechts;
- Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol), das über ein System zum Austausch von Informationen zwischen den einzelstaatlichen Polizeibehörden verfügt;
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung;
- gemeinsame Asylpolitik.

## II. Der Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, der am 2. Oktober 1997 in Amsterdam unterzeichnet wurde, ist am 1. Mai 1999 in Kraft getreten.

### A. Erweiterung der Zuständigkeiten der Union

#### 1. Europäische Gemeinschaft

Auf der Ebene der Ziele wurde eine besondere Betonung auf eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung sowie auf ein hohes Beschäftigungsniveau gelegt. Es wurden ein Mechanismus zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und die Möglichkeit geschaffen, bestimmte gemeinschaftliche Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen. Das Abkommen über die Sozialpolitik wurde mit einigen Verbesserungen in den EG-Vertrag integriert (Abschaffung der „Opt-out“-Klausel). Die Gemeinschaftsmethode fand seither auch auf wichtige Bereiche Anwendung, die bisher dem „dritten Pfeiler“ zugeordnet waren, wie etwa Asyl, Einwanderung, Kontrollen an den Außengrenzen, Betrugsbekämpfung, Zusammenarbeit im Zollwesen und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen sowie auf einen Teil

der „Schengen“-Zusammenarbeit, deren Besitzstand von der Union und den Gemeinschaften in vollem Umfang übernommen wurde.

### 2. Europäische Union

Die Regierungszusammenarbeit in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit wurde durch die Festlegung genauer Ziele und Aufgaben sowie durch die Schaffung eines neuen Rechtsinstruments, das in etwa einer Richtlinie entspricht, verstärkt. Die Instrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wurden anschließend fortentwickelt, insbesondere durch die Schaffung des neuen Instruments der gemeinsamen Strategie, des neuen Amtes des „Generalsekretärs des Rates mit Zuständigkeit für die GASP“ und der neuen Struktur der „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“.

### B. Stärkung des Europäischen Parlaments

#### 1. Rechtsetzungsbefugnis

Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, das auf fünfzehn bestehende Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag ausgeweitet wurde, wurden das Europäische Parlament und der Rat de facto zu gleichberechtigten Mitgesetzgebern. Bis auf die Agrar- und die Wettbewerbspolitik als einzige Ausnahmen fand das Verfahren der Mitentscheidung auf sämtliche Bereiche Anwendung, in denen der Rat befugt war, Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen. In vier Fällen (Artikel 18, 42 und 47 sowie Artikel 151 über die Kulturpolitik, der unverändert geblieben ist) wurde das Verfahren der Mitentscheidung an das Erfordernis einer einstimmigen Beschlussfassung im Rat geknüpft. Die übrigen legislativen Bereiche, bei denen Einstimmigkeit vorgeschrieben war, fielen nicht unter die Mitentscheidung.

#### 2. Kontrollbefugnis

Neben dem Zustimmungsvotum für die Kommission als Kollegium gab das Europäische Parlament zudem ein vorhergehendes Zustimmungsvotum für den designierten Präsidenten der künftigen Kommission ab (Artikel 214).

#### 3. Wahl und Statut der Abgeordneten

Hinsichtlich des Verfahrens für die allgemeine unmittelbare Wahl des Europäischen Parlaments (Artikel 190 EGV) hat die Befugnis der Gemeinschaft, gemeinsame Grundsätze festzulegen, die bereits bestehende Befugnis, ein einheitliches Verfahren zu beschließen, ergänzt. In demselben Artikel wurde eine Rechtsgrundlage eingefügt, durch die die Verabschiedung eines einheitlichen Statuts der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ermöglicht wurde. An einer Bestimmung, durch die es ermöglicht wurde, Maßnahmen zur Entwicklung der politischen Parteien auf europäischer Ebene zu ergreifen (siehe Artikel 191), fehlte es jedoch nach wie vor.

### C. Verstärkte Zusammenarbeit

Zum ersten Mal enthielten die Verträge allgemeine Bestimmungen, durch die es einer bestimmten Zahl von Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen ermöglicht wurde, die Gemeinschaftsinstitutionen in Anspruch zu nehmen, um eine verstärkte gegenseitige Zusammenarbeit zu begründen. Diese Möglichkeit ergänzte die Fälle der verstärkten Zusammenarbeit, die durch spezifische Bestimmungen, wie etwa über die Wirtschafts- und Währungsunion, die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Einbeziehung des Besitzstands der sogenannten „Schengen“-Zusammenarbeit, geregelt sind. Die Bereiche, die für eine verstärkte Zusammenarbeit infrage kamen, waren der dritte Pfeiler und – mit sehr starken Einschränkungen – die Angelegenheiten, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Die verbindlichen Bedingungen für jegliche verstärkte Zusammenarbeit und die vorgesehenen Mechanismen der Beschlussfassung boten von ihrer Anlage her die Gewähr, dass diese Sonderform des Integrationsprozesses eine Ausnahme bleibt und nur dazu genutzt werden kann, Fortschritte und keinesfalls Rückschritte im Integrationsprozess herbeizuführen.

### D. Vereinfachung

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden aus dem europäischen Vertragswerk alle im Laufe der Zeit hinfällig gewordenen oder veralteten Bestimmungen gestrichen, ohne dass jedoch die rechtliche Wirkung, die sich in der Vergangenheit daraus ergab, durch diese Streichung beeinträchtigt würde. Im Vertrag war ebenfalls eine Umnummerierung der Verträge vorgesehen. Aus rechtspolitischen Gründen wurde der Vertrag als Abänderung der geltenden Verträge unterzeichnet und zur Ratifikation vorgelegt.

### E. Institutionelle Reformen mit Blick auf die Erweiterung

a. Durch den Vertrag von Amsterdam wird die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments,

wie von diesem selbst gefordert, auf höchstens 700 festgelegt (Artikel 189).

b. Die Zusammensetzung der Kommission und die Frage der Stimmengewichtung bildeten den Gegenstand eines „Protokolls über die Organe“ im Anhang des Vertrags. Nach den Bestimmungen dieses Protokolls gehörte der Kommission in einer auf höchstens 20 Mitgliedstaaten erweiterten Union ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat an, sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat geändert worden ist. Auf jeden Fall sollte spätestens ein Jahr vor dem Beitritt eines 21. Mitgliedstaats eine neue Regierungskonferenz einberufen werden, um die institutionellen Bestimmungen der Verträge umfassend zu überprüfen.

c. Die Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit war zwar in einer Reihe von durch den Vertrag von Amsterdam neu geschaffenen Rechtsgrundlagen vorgesehen, unter den bereits bestehenden Politikbereichen der Gemeinschaft fand die neue Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nur in der Forschungspolitik Anwendung; für die übrigen Bereiche war weiterhin Einstimmigkeit erforderlich.

### F. Weitere Themen

Der Besitzstand der gemeinschaftlichen Praxis bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wurde in einem diesbezüglichen Protokoll festgeschrieben. Die Transparenz wurde durch neue Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten (Art. 255) und eine stärkere Offenlegung der legislativen Tätigkeit des Rates (Art. 207 Absatz 3) verbessert.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament wurde vor der Einberufung von Regierungskonferenzen angehört. Darüber hinaus wurde das Parlament an den Regierungskonferenzen auf Ad-hoc-Basis beteiligt; bei den letzten drei Konferenzen war es je nach Fall durch seinen Präsidenten oder zwei seiner Mitglieder vertreten.

→ Vesna Naglič

## 1.1.4 Vertrag von Nizza und Konvent über die Zukunft Europas

*Durch den Vertrag von Nizza sollten die in Amsterdam offen gebliebenen Fragen gelöst werden. Allerdings wurde die Europäische Union durch diesen Vertrag nur zum Teil auf die umfassende Ost- und Süderweiterung vom 1. Mai 2004 bzw. 1. Januar 2007 vorbereitet. Im Nachgang zu den Fragen, die in der Erklärung von Laeken vom 15. Dezember 2001 aufgeworfen wurden, bemühte sich der Konvent über die Zukunft Europas daher, eine neue Rechtsgrundlage für die Union in Form des Vertrags über eine Verfassung für Europa zu schaffen. Infolge des negativen Ausgangs der Referenden in zwei Mitgliedstaaten kam es allerdings nicht zur Ratifizierung dieses Vertrags.*

### Der Vertrag von Nizza

Der Vertrag wurde am 26. Februar 2001 unterzeichnet und trat am 1. Februar 2003 in Kraft.

#### A. Ziele

Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki im Jahr 1999 musste die EU in der Lage sein, ab Ende 2002 die Beitrittsländer aufzunehmen, die für einen Beitritt bereit waren. Da nur zwei beitriftswillige Länder eine höhere Einwohnerzahl aufwiesen als der Durchschnitt der damaligen Mitgliedstaaten, hätte das politische Gewicht der bevölkerungsschwächeren Staaten erheblich zugenommen. Ziel des Vertrags von Nizza war es daher, die Effizienz und Legitimierung der EU-Organe zu erhöhen und die Union auf die nächste große Erweiterung vorzubereiten.

#### B. Hintergrund

Mehrere institutionelle Probleme waren bereits von den Regierungskonferenzen (RK) von Maastricht und Amsterdam behandelt worden (1.1.3), ohne dass jedoch eine zufriedenstellende Lösung gefunden werden konnte (diese werden als „die drei in Amsterdam offen gebliebenen Fragen“ bezeichnet): Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, Stimmengewichtung im Rat und Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Auf der Grundlage eines Berichts des finnischen Vorsitzes beschloss der Europäische Rat von Helsinki Ende 1999, dass sich eine Regierungskonferenz mit den offen gebliebenen Fragen sowie allen sonstigen zur Vorbereitung der Erweiterung erforderlichen Änderungen beschäftigen sollte.

#### C. Inhalt

Die Regierungskonferenz nahm ihre Arbeit am 14. Februar 2000 auf und schloss sie am 10. Dezember 2000 in Nizza ab. Sie führte zu einer Vereinbarung über die genannten institutionellen Fragen und zu einer Reihe weiterer Punkte: Neuverteilung der Sitze im Europäischen Parlament, verstärkte und flexiblere Zusammenarbeit, Überwachung der

Grundrechte und Werte in der EU und Stärkung des Justizwesens der EU.

#### 1. Stimmengewichtung im Rat

Die Regierungskonferenz sah das Abstimmungsverfahren im Rat, die Zusammensetzung der Kommission und teilweise auch die Sitzverteilung im Europäischen Parlament als zusammenhängende Themen an und erkannte daher, dass die Änderung des relativen Gewichts der Mitgliedstaaten das Hauptanliegen war, das seit dem Vertrag von Rom von keiner anderen Regierungskonferenz behandelt worden war.

Zwei Methoden zur Bestimmung der qualifizierten Mehrheit wurden in Betracht gezogen: eine Neugewichtung der Stimmen zur Anpassung des bestehenden Systems oder, entsprechend dem vom Parlament unterstützten Lösungsvorschlag der Kommission, die Einführung einer doppelten Mehrheit (von Stimmen und Bevölkerung). Die Regierungskonferenz entschied sich für die erste Lösung. Die Zahl der Stimmen wurde für alle Mitgliedstaaten erhöht, doch zugleich wurde der Anteil der bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten verringert: Dieser Anteil betrug früher 55 % der Stimmen und ging nun nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten auf 45 % und zum 1. Januar 2007 weiter auf 44,5 % zurück. Daher wurde das demografische „Sicherheitsnetz“ eingeführt: Jeder Mitgliedstaat kann beantragen, dass überprüft wird, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Union entspricht. Sollte dies nicht der Fall sein, gilt der Beschluss als nicht gefasst.

#### 2. Die Europäische Kommission

##### a. Zusammensetzung

Seit 2005 stellt jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied. Der Rat kann einstimmig die Zahl der Kommissionsmitglieder und die Bestimmungen zu einem Rotationssystem beschließen, sofern jede Kommission die unterschiedlichen demografischen und geografischen Merkmale der Mitgliedstaaten widerspiegelt.

### **b. Interne Organisation**

Durch den Vertrag von Nizza erzielt der Präsident der Kommission die Befugnis, die Zuständigkeiten auf die Kommissionsmitglieder aufzuteilen und diese Aufteilung im Laufe seiner Amtszeit zu ändern, die Vizepräsidenten zu wählen und deren Anzahl zu bestimmen.

## **3. Europäisches Parlament**

### **a. Zusammensetzung**

Im Vertrag von Amsterdam wurde die Höchstzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 700 festgesetzt. In Nizza erschien dem Rat im Hinblick auf die Erweiterung jedoch eine Überprüfung der Zahl der Abgeordneten jedes Mitgliedstaats notwendig. Die neue Zusammensetzung des Parlaments wurde auch genutzt, um ein Gegengewicht zur geänderten Stimmengewichtung im Rat zu schaffen. Die Höchstzahl der Mitglieder des Parlaments wurde daher auf 732 festgelegt.

### **b. Befugnisse**

Das Parlament ist nunmehr wie der Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten berechtigt, wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs gegen die Maßnahmen des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank Rechtsmittel einzulegen.

Entsprechend einem Vorschlag der Kommission wurde Artikel 191 in eine operative Rechtsgrundlage umgewandelt, welche die Annahme eines Statuts der europäischen politischen Parteien und von Bestimmungen über ihre Finanzierung im Mitentscheidungsverfahren ermöglicht.

Die Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments wurden durch die geringfügige Erweiterung des Anwendungsbereichs für das Mitentscheidungsverfahren sowie durch die Notwendigkeit einer Billigung der verstärkten Zusammenarbeit durch das Parlament in Bereichen erweitert, in denen die Mitentscheidung gilt. Darüber hinaus muss das Parlament zur Stellungnahme aufgefordert werden, wenn sich der Rat zur Gefahr einer schweren Verletzung der Grundrechte in einem Mitgliedstaat äußert.

## **4. Reform des Justizwesens**

### **a. Der Gerichtshof der Europäischen Union**

Der Gerichtshof der EU erhielt die Möglichkeit, künftig in verschiedenen Gremien zusammenzukommen: So kann er in Kammern mit drei oder fünf Richtern, als Große Kammer mit elf Richtern oder auch als Plenum tagen. Der Rat kann einstimmig die Zahl der Generalanwälte erhöhen. Der Gerichtshof der EU bleibt für Vorabentscheidungssachen zuständig, kann jedoch gemäß seiner Satzung andere als in

Artikel 225 EGV angeführte Gruppen von Klagen an das Gericht erster Instanz übertragen.

### **b. Gericht erster Instanz**

Die Zuständigkeiten des Gerichts erster Instanz wurden um bestimmte Kategorien von Vorabentscheidungen erweitert. Gerichtliche Kammern können auf einstimmigen Beschluss des Rates gebildet werden. Alle diese Vorschriften über die Arbeitsweise, vor allem die Zuständigkeiten des Gerichts, waren nunmehr im Vertrag selbst enthalten.

## **5. Legislativverfahren**

Trotz der beträchtlichen Anzahl (27) neuer Strategien und Maßnahmen, über die der Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmen muss, wurde das Mitentscheidungsverfahren nur auf einige unbedeutende Bereiche ausgedehnt (früherer Artikel 13, 62, 63, 65, 157, 159 und 191 EGV). Für die unter den früheren Artikel 161 fallenden Bereiche ist dagegen weiterhin die Zustimmung des Parlaments erforderlich.

## **6. Verstärkte Zusammenarbeit**

Der Vertrag von Nizza enthält wie der Vertrag von Amsterdam allgemeine Bestimmungen, die für den gesamten Bereich der verstärkten Zusammenarbeit gelten, sowie gesonderte Bestimmungen für die jeweilige Säule. Während die verstärkte Zusammenarbeit im Vertrag von Amsterdam der ersten und der dritten Säule vorbehalten war, sieht der Vertrag von Nizza diese Möglichkeit für alle drei Säulen vor.

Im Vertrag von Nizza wurden weitere Änderungen vorgenommen: eine Verweisung an den Europäischen Rat war nicht mehr möglich und das Konzept des „vertretbaren Zeitraums“ wurde näher erläutert. In allen Bereichen, in denen sich die verstärkte Zusammenarbeit auf eine Frage bezieht, die der Mitentscheidung unterliegt, wurde die Zustimmung des Parlaments erforderlich.

## **7. Schutz der Grundrechte**

Zu Artikel 7 EUV wurde ein Absatz hinzugefügt, der sich auf die Fälle bezieht, in denen eine „eindeutige Gefahr“ der Verletzung der Grundrechte besteht, ohne dass die Verletzung dieser Rechte tatsächlich stattgefunden hätte. Der Rat beschließt mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das Vorliegen einer solchen Gefahr festzustellen und für den jeweiligen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen auszusprechen. Eine nicht bindende Charta der Grundrechte wurde verkündet (siehe Kurzdarstellung 1.1.6).

## **D. Rolle des Europäischen Parlaments**

Das Parlament hat wie bei vorangegangenen Regierungskonferenzen aktiv an der Vorbereitung der Konferenz im Jahr 2000 mitgewirkt. Es äußerte sich zur Tagesordnung sowie zum Ablauf und zu den Zielen der Konferenz. Darüber hinaus brachte es seine



Auffassung über den Inhalt und die rechtliche Bedeutung der Charta der Grundrechte zum Ausdruck (siehe Kurzdarstellung 1.1.6). Es forderte, dass die nächste Regierungskonferenz ein transparenter Prozess sein sollte, bei dem europäische und nationale Abgeordnete und die Kommission einbezogen und die Beiträge der Bürger berücksichtigt werden sollten. Die Ergebnisse sollten in einem Dokument mit Verfassungscharakter zusammengefasst werden.

## Der Konvent über die Zukunft Europas

### A. Grundlage und Ziele

In Übereinstimmung mit der Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza beschloss der am 14. und 15. Dezember 2001 tagende Europäische Rat von Laeken, einen Konvent einzuberufen, dem die Hauptakteure der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union angehören sollten. Ziel des Konvents war eine möglichst transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz und die Behandlung der vier wesentlichen Fragen, die die künftige Entwicklung der Europäischen Union betreffen: bessere Aufteilung der Zuständigkeiten, Vereinfachung der Instrumente der Union, mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz, Erarbeitung einer Verfassung für die Unionsbürger.

### B. Organisatorische Maßnahmen

Der Konvent bestand aus einem Vorsitzenden (Valéry Giscard d'Estaing), zwei stellvertretenden Vorsitzenden (Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene), 15 Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente (zwei aus jedem Mitgliedstaat), 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zwei Mitgliedern der Kommission. Die Beitrittsländer konnten gleichberechtigt an den Beratungen teilnehmen, durften einen zwischen den Mitgliedstaaten erzielten Konsens jedoch nicht blockieren. Insgesamt zählte der Konvent somit 105 Mitglieder.

Neben dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden umfasste das Präsidium neun Mitglieder des Konvents und einen von den Beitrittsländern benannten geladenen Vertreter. Dem Präsidium fiel die Aufgabe zu, Anstöße für den Konvent zu geben, und es erstellte eine Arbeitsgrundlage.

### C. Ergebnis

Die Arbeiten des Konvents umfassten eine „Phase des Zuhörens“, in der die Erwartungen und Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und der Bürger Europas erfasst wurden, eine Phase zur Prüfung der eingegangenen Vorstellungen und eine Phase zur Erarbeitung von Empfehlungen anhand des Fazits der Beratungen. Ende 2002 unterbreiteten die elf Arbeitsgruppen dem Konvent ihre Schlussfolgerungen. Im ersten Halbjahr 2003 wurde vom Konvent ein Text verfasst und diskutiert, der dann zum Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa wurde.

Die Teile I (Grundsätze und Institutionen, 59 Artikel) und II (Charta der Grundrechte, 54 Artikel) des Vertrages wurden dem Europäischen Rat von Thessaloniki am 20. Juni 2003 vorgelegt. Die Teile III (Politikbereiche, 338 Artikel) und IV (Schlussbestimmungen, 10 Artikel) wurden dem italienischen Ratsvorsitz am 18. Juli 2003 vorgelegt. Auf einer weiteren Regierungskonferenz wurde dieser Text am 18. Juni 2004 angenommen. Die Struktur des Entwurfs des Konvents blieb dabei jedoch trotz erheblicher Änderungen im Wesentlichen erhalten. Infolge des negativen Ausgangs des Referendums in Frankreich und in den Niederlanden wurde der Ratifizierungsprozess für den Vertrag über eine Verfassung für Europa nicht zum Abschluss gebracht (siehe Kurzdarstellung 1.1.5).

### D. Rolle des Europäischen Parlaments

Nach Ansicht der meisten Beobachter übten die Mitglieder des Europäischen Parlaments entscheidenden Einfluss auf die Arbeit des Europäischen Konvents aus. Dank verschiedener Aspekte, wie ihrer Verhandlungserfahrung in einem internationalen Umfeld und der Abhaltung der Konventstagungen in den Parlamentsgebäuden, waren die Mitglieder des Parlaments in der Lage, die Aussprachen und Ergebnissen des Konvents nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen. Zudem trugen sie aktiv zu der Bildung politischer Gruppierungen bei, die aus den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bestanden. Das Parlament hat demnach einen Großteil seiner ursprünglichen Ziele durchgesetzt; die meisten wurden in den Vertrag von Lissabon übernommen.

→ Wilhelm Lehmann

## 1.1.5 Der Vertrag von Lissabon

*In diesem Kapitel werden Hintergründe und wichtige Bestimmungen des Vertrags von Lissabon erläutert. Ziel ist es, die Entstehung dieses jüngsten Grundlagentextes der EU in einen geschichtlichen Zusammenhang mit den vorangegangenen Vertragstexten zu stellen. Die einzelnen Bestimmungen (mit Angabe der Artikel) und ihre Auswirkungen auf die Politikbereiche der Europäischen Union werden in den Merkblättern, die sich ausführlicher mit einzelnen Politikbereichen und Themen beschäftigen, erläutert.*

### Rechtsgrundlage

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (ABl. C 306 vom 17. Dezember 2007), der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

### Historischer Rückblick

Der Werdegang des Vertrags von Lissabon begann Ende 2001 als Verfassungsprojekt (Erklärung des Europäischen Rates zur Zukunft der Europäischen Union bzw. Erklärung von Laeken), dem 2002 und 2003 der Europäische Konvent folgte, im Rahmen dessen der Vertrag über eine Verfassung für Europa erarbeitet wurde (Verfassungsvertrag) (1.1.4). Der Prozess, der zum Vertrag von Lissabon führte, ist das Ergebnis des negativen Ausgangs von zwei Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) im Mai und im Juni 2005, woraufhin der Europäische Rat den Beschluss fasste, eine zweijährige „Bedenkzeit“ einzulegen. Auf der Grundlage der Berliner Erklärung vom März 2007 nahm der Europäische Rat auf der Tagung vom 21. bis 23. Juni 2007 schließlich ein detailliertes Mandat für eine anschließende Regierungskonferenz (CIG) unter portugiesischem Vorsitz an. Die Regierungskonferenz schloss ihre Tätigkeit im Oktober 2007 ab. Der Vertrag wurde am 13. Dezember 2007 auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon unterzeichnet und von allen Mitgliedstaaten ratifiziert.

### Inhalt

#### A. Ziele und Rechtsgrundsätze

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt und der Begriff „Gemeinschaft“ wird im gesamten Text durch „Union“ ersetzt. Die Union tritt an die Stelle der Gemeinschaft und ist ihr Rechtsnachfolger. Der Vertrag von Lissabon verzichtet auf staatstypische Unionssymbole wie beispielsweise eine Fahne oder eine Hymne. Obwohl der neue Text schon vom Namen her kein Verfassungsvertrag mehr ist, sind doch dessen wesentliche Errungenschaften bewahrt worden.

Mit dem Vertrag von Lissabon werden der Union keine zusätzlichen ausschließlichen Zuständigkeiten übertragen. Allerdings ändert er die Art und Weise, in der die Union ihre bisherigen und einige neue (geteilte) Befugnisse wahrnimmt, indem er die Beteiligung und den Schutz der Bürger ausweitet, einen neuen institutionellen Rahmen schafft und die Entscheidungsprozesse im Interesse einer höheren Effizienz und Transparenz verändert. Dadurch wird für ein höheres Maß an parlamentarischer Kontrolle und demokratischer Rechenschaftspflicht gesorgt.

Anders als der Verfassungsvertrag enthält der Vertrag von Lissabon keinen Artikel, der den Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht förmlich festschreibt. Dem Vertrag ist jedoch eine Erklärung (Erklärung Nr. 17) mit einem Verweis auf ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates beigelegt, in dem die entsprechende ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs noch einmal wiederholt wird.

Der Vertrag von Lissabon klärt erstmals die Zuständigkeiten der Union. Er unterscheidet drei Arten von Zuständigkeiten: die ausschließliche Zuständigkeit, bei der nur die Union Rechtsakte erlassen kann, die von den Mitgliedstaaten nur umgesetzt werden; die geteilte Zuständigkeit, bei der die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte erlassen und verabschieden können, sofern die Union dies nicht tut; sowie die Maßnahmen zur Unterstützung, die von der EU zur Unterstützung oder Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten erlassen werden. Unionszuständigkeiten können im Zuge der Vertragsüberprüfung nunmehr an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden.

Der Vertrag von Lissabon verleiht der EU uneingeschränkte Rechtspersönlichkeit. Durch sie erhält die Union die Fähigkeit, im Bereich der ihr zugewiesenen Befugnisse internationale Verträge zu unterzeichnen oder internationalen Organisationen beizutreten. Die Mitgliedstaaten dürfen nur internationale Übereinkünfte schließen, die mit dem EU-Recht vereinbar sind.

Der Vertrag von Lissabon vollendet die Eingliederung der verbleibenden Aspekte des dritten Pfeilers aus dem Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) in den ersten Pfeiler. Er verliert seine

zwischenstaatliche Struktur dadurch, dass er die in diesem Bereich angenommenen Rechtsakte dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterwirft (qualifizierte Mehrheit und Mitentscheidung) und die Rechtsinstrumente der Gemeinschaftsmethode verwendet (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse), soweit nichts anderes bestimmt wird.

Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags kann das Europäische Parlament ebenso Änderungen der Verträge vorschlagen, wie das der Rat, die Regierung eines Mitgliedstaats oder die Kommission bereits tun können. Normalerweise würde eine derartige Änderung die Einberufung eines Konvents erfordern. Es wird jedoch möglich sein, Verträge ohne Einberufung einer Regierungskonferenz zu ändern, und zwar durch vereinfachte Änderungsverfahren bei den internen Politikbereichen und Maßnahmen der Union (Artikel 48 Absatz 6 und Artikel 48 Absatz 7 EUV). Für die Entscheidung, keine Konferenz einzuberufen, ist, wenn dies vom Geltungsbereich der Änderungsvorschläge als gerechtfertigt erachtet wird, die Zustimmung des Parlaments nötig.

## B. Ausbau der Demokratie und verbesserter Schutz der Grundrechte

Der Vertrag von Lissabon bringt die drei Grundprinzipien der demokratischen Gleichheit, der repräsentativen Demokratie und der partizipativen Demokratie zum Ausdruck. Die partizipative Demokratie nimmt eine neue Form der Bürgerinitiative an (2.1.5).

Die Charta der Grundrechte wurde nicht direkt in den Vertrag von Lissabon aufgenommen, erhält aber durch Artikel 6 Absatz 1 EUV rechtlich verbindlichen Charakter und ist damit rechtlich gleichrangig mit den Verträgen (1.1.6).

Der Weg zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention wurde frei, als deren 14. Protokoll am 1. Juni 2010 in Kraft trat. Das Protokoll erlaubt es nicht nur Staaten, sondern auch internationalen Organisationen, die EMRK zu unterzeichnen. Zu einem Beitritt ist allerdings noch immer eine Ratifizierung von allen Mitgliedstaaten der EMRK und von der EU selbst nötig.

## C. Ein neuer institutioneller Aufbau

### 1. Europäisches Parlament

Gemäß Artikel 14 Absatz 2 EUV gilt nunmehr: Das Europäische Parlament (EP) „setzt sich zusammen aus Vertretern der Unionsbürger“ und nicht aus Vertretern „der Völker der Staaten“ (Artikel 189 EGV).

Die Gesetzgebungsbefugnisse des EP wurden durch das neue „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“, das das frühere Mitentscheidungsverfahren ersetzt, erweitert. Dieses Verfahren gilt nun-

mehr für mehr als 40 neue Politikbereiche, womit sich die Gesamtzahl auf 73 erhöht. Das Verfahren der Zustimmung bleibt unter dem Stichwort „Zustimmung“ erhalten, während sich am Konsultationsverfahren nichts ändert. Das neue Haushaltsverfahren schafft volle Parität zwischen Parlament und Rat, wenn es um die Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans geht. Der mehrjährige Finanzrahmen bedarf der Zustimmung des Parlaments (Zustimmung).

Das Europäische Parlament wählt nunmehr den Kommissionspräsidenten durch die Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder, und zwar auf Vorschlag des Europäischen Rates, der verpflichtet ist, einen Kandidaten mit qualifizierter Mehrheit auszuwählen und dabei das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen. Das EP wird der Kommission auch weiterhin als Kollegium seine Zustimmung erteilen.

Für die Zahl der Mitglieder des EP wurde eine Obergrenze von 751 festgelegt. Pro Mitgliedstaat stehen nur noch höchstens 96 Sitze bereit, die Mindestanzahl wird auf sechs heraufgesetzt. Deutschland wird seine 99 MdEP bis zu den nächsten Wahlen behalten, so dass sich die Gesamtzahl der MdEP auf 754 erhöht. Die Lücke von 18 Sitzen zwischen den 736 im Juni 2009 auf der Grundlage des Vertrags von Nizza gewählten MdEP und der Anzahl der Sitze, die für die Übergangszeit im Lissabon-Vertrag vorgesehen ist, wurde im Dezember 2011 aufgefüllt.

### 2. Der Europäische Rat

Der Vertrag von Lissabon erkennt den Europäischen Rat offiziell als Organ der Europäischen Union an, dessen Hauptaufgabe darin besteht, der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ zu geben und die „allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ hierfür festzulegen. Er wird aber nicht gesetzgeberisch tätig. Eine sich über einen längeren Zeitraum erstreckende Ratspräsidentschaft löst das derzeitige sechsmonatige Rotationssystem ab. Der Präsident wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine verlängerbare Amtszeit von 30 Monaten gewählt. Dadurch sollen Kontinuität und Kohärenz seiner Arbeit erhöht werden. Der Präsident nimmt darüber hinaus die Außenvertretung der Union wahr, ohne dass dies die Pflichten des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (siehe unten) berührt.

### 3. Hoher Vertreter (HV) der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Hohen Vertreter. Der Hohe Vertreter ist für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union verantwortlich und hat das Vorschlagsrecht inne. Neben

der Führung des Vorsitzes im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ ist der Hohe Vertreter auch Vizepräsident der Kommission. Ihm steht ein Europäischer Auswärtiger Dienst, der Beamte des Rates und der Kommission sowie diplomatische Dienste der Mitgliedstaaten umfasst, zur Seite.

#### 4. Der Rat

Der Grundsatz der doppelten Mehrheit (Bürger und Mitgliedstaaten) wird im Lissabon-Vertrag beibehalten. Allerdings werden die derzeitigen Abstimmungsregeln bis 2014 in Kraft bleiben. Vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 sollen die neuen Regeln zur Anwendung kommen, jedoch kann jeder Mitgliedstaat die Verwendung der bisherigen Stimmgewichtung beantragen.

Eine qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn 55 % der Mitglieder des Rates, die mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren, einen Vorschlag unterstützen (Artikel 16 Absatz 4 EUV). Beschließt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters, erhöht sich die erforderliche Mehrheit der Mitgliedstaaten auf 72 % (Artikel 238 Absatz 2 AEUV). Um ein Vorhaben zu verhindern, müssen mindestens vier Länder gegen einen Rechtsetzungsvorschlag stimmen. Ein neues, durch den „Kompromiss von Ioannina“ angeregtes System wird es ermöglichen, dass die für eine Sperrminorität erforderlichen 75 % (55 % ab 1. April 2017) der Mitgliedstaaten eine Prüfung eines Vorschlags innerhalb einer „angemessenen Zeit“ beantragen können (Erklärung 7).

Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Zu diesem Zweck wird jede Ratstagung in zwei Teile unterteilt, von denen der eine den Beratungen über die Gesetzgebungsakte der Union und der andere den nicht die Gesetzgebung betreffenden Tätigkeiten gewidmet ist. Die Ratspräsidentschaft wechselt weiterhin nach dem Rotationsprinzip jeweils nach sechs Monaten, allerdings wird der Vorsitz im Rat von Gruppen von drei Mitgliedstaaten jeweils 18 Monate lang wahrgenommen, um eine größere Kontinuität der Arbeit zu gewährleisten. Als Ausnahmeregelung steht nur der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ unter dem ständigen Vorsitz des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik.

#### 5. Die Kommission

Da der Präsident der Kommission unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament gewählt wird, erhöht sich seine politische Legitimität. Der Präsident ist für die interne Organisation des Kollegiums (Ernennung von Kommissionsmitgliedern, Verteilung der Aufgabenbereiche, Rücktrittersuchen unter besonderen Umständen) verantwortlich.

#### 6. Der Gerichtshof der Europäischen Union

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs erstreckt sich auf alle Tätigkeiten der Union mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Zahl der Generalanwälte kann von acht auf elf erhöht werden. Mit Zustimmung des Parlaments können spezialisierte Gerichte eingerichtet werden. Der Zugang zum Gerichtshof für Bürger wird erleichtert. Es sollte eine Europäische Staatsanwaltschaft zur Untersuchung, Verfolgung und Verurteilung von Verstößen gegen die Finanzinteressen der Union errichtet werden.

#### D. Effizientere und demokratischere Politikgestaltung mit neuen Politik- und Zuständigkeitsbereichen

Mehrere sogenannte Überleitungsklauseln ermöglichen den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und vom Konsultationsverfahren zum Mitentscheidungsverfahren (Artikel 31 Absatz 3 EUV, Artikel 81, 153, 192, 312 und 333 AEUV, und mehrere Überleitungsverfahren für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) (1.4.2). In Bereichen, in denen die Union keine ausschließlichen Befugnisse besitzt, können mindestens neun Mitgliedstaaten untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit vereinbaren. Die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit muss nach Zustimmung des EP durch einen Beschluss des Rates erteilt werden. Im Bereich der GASP muss der Rat eine verstärkte Zusammenarbeit einstimmig billigen.

Der Vertrag von Lissabon weitet das Subsidiaritätsprinzip erheblich aus, indem die nationalen Parlamente in den Entscheidungsprozess einbezogen werden (1.3.5). Eine Reihe neuer oder erweiterter Politikbereiche wurde in die Umweltpolitik aufgenommen, so dass nun der Kampf gegen den Klimawandel dazugehört. Ebenso gibt es neue Politikbereiche in der Energiepolitik: Solidarität sowie Energieversorgungssicherheit und Vernetzung auf diesem Gebiet. Darüber hinaus können die Rechte des geistigen Eigentums, Sport, Raumfahrt, Tourismus, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit Gegenstand der Rechtsetzung der EU werden.

Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist in den Vertrag von Lissabon (6.1.2) eine Klausel über gegenseitige Verteidigung aufgenommen worden, die bestimmt, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einem Mitgliedstaat, der angegriffen wird, zu helfen. Eine Solidaritätsklausel sieht vor, dass die Union und jedes ihrer Mitglieder einem von einer Naturkatastrophe, einer vom Menschen verursachten Katastrophe oder einem Terroranschlag betroffenen Mitgliedstaat jede erdenkliche Hilfe leistet. Eine „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ steht allen Mitgliedstaaten of-

fen, die sich an europäischen Militärausrüstungsprogrammen beteiligen und Kampfeinheiten stellen wollen, die für den sofortigen Einsatz bereitstehen. Für die Einrichtung einer solchen Zusammenarbeit ist eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat nach Anhörung des Hohen Vertreters erforderlich.

### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Siehe 1.1.4 über die Beiträge des Europäischen Parlaments zum Europäischen Konvent und seine Einbeziehung in frühere Regierungskonferenzen. Angesichts der Regierungskonferenz 2007, die zur

Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon führte, entsandte das Parlament zum ersten Mal drei Vertreter zu der Konferenz unter portugiesischem Ratsvorsitz. Im Februar 2007 erklärte der damalige Präsident des Parlaments in seiner Antrittsrede, dass sicherzustellen, „dass die Substanz des Verfassungsvertrags, einschließlich des Wertekapitels bis zu den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament rechtliche und politische Realität wird“, für das Parlament einer der wichtigsten Schwerpunkte in der zweiten Hälfte seiner sechsten Legislaturperiode sei.

---

→ Petr Novak

## 1.1.6 Die Charta der Grundrechte

*In der Charta der Grundrechte werden die Grundrechte aufgelistet, die sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts achten müssen. Es handelt sich um ein rechtsverbindliches Instrument, das ausgearbeitet wurde, um die Rolle der Grundrechte in der Rechtsordnung der Union ausdrücklich anzuerkennen und sichtbar zu machen.*

### Rechtsstatus

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission im Jahr 2000 in Nizza feierlich verkündet. Nach ihrer Änderung wurde sie im Jahr 2007 erneut verkündet.

Die feierliche Verkündung machte die Charta jedoch nicht rechtsverbindlich. Die Annahme des 2004 unterzeichneten Entwurfs einer Verfassung für Europa hätte der Charta einen verbindlichen Charakter verliehen. Das Scheitern des Ratifizierungsverfahrens (1.1.4) bedeutete, dass die Charta bis zur Annahme des Vertrags von Lissabon eine bloße Erklärung von Rechten blieb.

Am 1. Dezember 2009 wurde die Charta rechtsverbindlich. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union gilt: „Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [...] niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind dabei rechtlich gleichrangig“. Die Charta stellt somit Primärrecht der EU dar und dient als solches als Maßstab für die Prüfung der Gültigkeit des Sekundärrechts der Union und des mitgliedstaatlichen Handelns.

### Hintergrund

Die Europäischen Gemeinschaften (heute Europäische Union) wurden ursprünglich als eine internationale Organisation gegründet, die überwiegend im wirtschaftlichen Bereich tätig war. Daher wurden Vorschriften über die Achtung der Grundrechte anfangs nicht als notwendig empfunden.

Nachdem jedoch der Gerichtshof der Europäischen Union die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung (1.2.1) und des Vorrangs des europäischen Rechts bestätigt hatte, wonach das Gemeinschaftsrecht vor dem innerstaatlichen Recht Vorrang hat (*Costa/ENEL*, Rechtssache 6/64), begannen bestimmte einzelstaatliche Gerichte, Bedenken über die möglichen Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf den Schutz der Verfassungswerte zu äußern. Wenn das europäische Recht sogar vor innerstaatlichem Verfassungsrecht Vorrang haben könnte, würde es möglich werden, dass es gegen die von den einzelstaatlichen Verfassungen garantierten Grundrechte verstößt. Daraufhin erließen sowohl das deutsche als auch das italienische Verfassungsgericht

1974 Urteile, in denen sie ihre Befugnis zur Überprüfung des europäischen Rechts geltend machen, um seine Vereinbarkeit mit den in der Verfassung verankerten Rechten zu gewährleisten (*Solange I*; *Frontini*).

Gleichzeitig entwickelte der Gerichtshof seine eigene Rechtsprechung zur Rolle der Grundrechte in der europäischen Rechtsordnung. Bereits 1969 erkannte er an, dass die grundlegenden Menschenrechte in „den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung“ enthalten waren und ihre Wahrung als solche vom Gerichtshof selbst zu sichern ist (*Stauder*, Rechtssache 29/69). Die nachfolgende Bestätigung des gleichen Grundsatzes führte zu der Annahme eines differenzierteren Ansatzes durch das deutsche Bundesverfassungsgericht, indem es anerkannte, dass der Gerichtshof ein Maß an Schutz der Grundrechte gewährleiste, das im Wesentlichen dem ähnlich sei, welches von der deutschen Verfassung verlangt werde, so dass eine Prüfung der Vereinbarkeit jedes Rechtaktes des Gemeinschaftsrechts mit der Verfassung nicht erforderlich sei (*Solange II*, 1987).

Über lange Zeit hinweg war daher der Schutz der Grundrechte gegen Handlungen der Gemeinschaften dem Gerichtshof überlassen, der einen Katalog von Rechten ausarbeitete, die aus den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten abgeleitet wurden. Das Fehlen eines ausdrücklichen, geschriebenen Katalogs der Grundrechte, der für die Europäischen Gemeinschaften verbindlich ist und der den Bürgern leicht zugänglich ist, blieb jedoch weiterhin ein wichtiges Anliegen. Zwei wesentliche Vorschläge wurden wiederholt unterbreitet, um diese legislative Lücke zu schließen.

Der erste Vorschlag lief darauf hinaus, dass die Europäische Gemeinschaft der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitreten könnte, also einem bereits bestehenden regionalen Instrument zum Schutz der Menschenrechte, dessen ordnungsgemäße Anwendung durch die Unterzeichnerstaaten vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überprüft wird. Diese Möglichkeit wurde jedoch ausgeschlossen, nachdem der Gerichtshof in seiner Stellungnahme 2/94 feststellte, dass die Gemeinschaft keine Zuständigkeit besitze, der Konvention beizutreten. Folglich konnte dieser Weg nur nach

einer Änderung der Verträge beschränkt werden. Die notwendigen Änderungen wurden schließlich mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen. In Artikel 6 EUV wird nun vorgeschrieben, dass die Union der EMRK beiträgt.

Dem anderen Vorschlag zufolge sollte die Gemeinschaft eine eigene Charta der Grundrechte verabschieden, die den Gerichtshof dazu befähigt, ihre korrekte Umsetzung zu gewährleisten. Dieser Ansatz wurde über Jahre bei verschiedenen Anlässen erörtert und 1999 auf der Tagung des Europäischen Rates in Köln erneut vorgeschlagen.

### Die Ausarbeitung

Der grundsätzliche Inhalt der Charta wurde anhand der Schlussfolgerungen der Tagung in Köln gestaltet, nach denen der Zweck der Charta vorrangig darin bestehen sollte, den Unionsbürgern die überragende Bedeutung der Grundrechte sichtbarer zu machen. Die wichtigsten Quellen der Inspiration für die Verfasser der Charta sollten die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts sein. Darüber hinaus sollten auch die Europäische Sozialcharta (ein Vertrag des Europarates) und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer als Inspirationsquelle dienen, sowie sie nicht lediglich Handlungsziele festlegten.

Die Zusammensetzung des Gremiums, das die Charta entwerfen sollte, wurde 1999 während der Tagung des Europäischen Rates in Tampere beschlossen. Dem Gremium, das den Namen „Konvent“ erhielt, gehörten 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der damals 15 Mitgliedstaaten, ein Vertreter des Präsidenten der Kommission, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 30 Vertreter der Parlamente der Mitgliedstaaten (zwei aus jedem Parlament) als Vollmitglieder an. Beobachterstatus erhielten auch zwei Vertreter des Gerichtshofs und zwei Vertreter des Europarates, einschließlich eines Vertreters des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Andere Einrichtungen der EU wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und der Bürgerbeauftragte, wie auch andere Gremien, soziale Gruppen oder Sachverständige konnten eingeladen werden, ihre Standpunkte darzulegen, waren an der Ausarbeitung jedoch nicht direkt beteiligt. Die Vertretung der Standpunkte der Bürger und der Zivilgesellschaft wurde durch die Dominanz der Vertreter aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament gesichert. Die Zusammensetzung und die Arbeitsmethoden dienten als Modell für den Konvent über die Zukunft Europas (1.1.4).

### Inhalt

Die Charta der Grundrechte besteht aus sieben Titeln, von denen sechs der Auflistung spezifischer Rechtskategorien gewidmet sind, während der letzte Titel den Anwendungsbereich der Charta und die Grundsätze für ihre Auslegung klarstellt. Ein hervorstechendes Merkmal der Charta ist ihre innovative Gruppierung von Rechten, womit sie die traditionelle Unterscheidung zwischen bürgerlichen und politischen Rechten auf der einen Seite und wirtschaftlichen und sozialen Rechten auf der anderen Seite aufhebt. Gleichzeitig unterscheidet die Charta deutlich zwischen Rechten und Grundsätzen. Letztere sind gemäß Artikel 52 Absatz 5 durch zusätzliche Rechtsakte umzusetzen. Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.

Der materielle Teil der Charta ist wie folgt untergliedert:

In Titel I („Würde des Menschen“) werden die Rechte auf Menschenwürde, Leben und Unversehrtheit verkündet und das Verbot von Folter und Sklaverei bekräftigt.

In Titel II („Freiheiten“) werden die Rechte auf Freiheit und Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit bekräftigt. Die Rechte auf Bildung, Arbeit, Eigentum und Asyl werden ebenfalls bekräftigt.

In Titel III („Gleichheit“) werden die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung sowie die Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen bekräftigt. Der spezifische Schutz der Rechte von Kindern, älteren Menschen und von Menschen mit Behinderungen wird ebenfalls gewährleistet.

In Titel IV („Solidarität“) werden der Schutz der Rechte der Arbeitnehmer, einschließlich des Rechts auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen und des Rechts auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet. Es werden darüber hinaus weitere Rechte und Grundsätze anerkannt, wie der Anspruch auf soziale Sicherheit, das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und die Grundsätze des Umwelt- und Verbraucherschutzes.

In Titel V („Bürgerrechte“) werden die Rechte der Unionsbürger aufgeführt: aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, Recht auf eine gute Verwaltung, Petitionsrecht sowie Recht auf Zugang zu Dokumenten, diplomatischen Schutz, Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (2.1.1).

In Titel VI („Justizielle Rechte“) werden das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, die Verteidigungsrechte, die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten sowie das Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden, bekräftigt.

Während in der Charta größtenteils Rechte bekräftigt werden, die in den Mitgliedstaaten bereits bestehen und die als Bestandteile der allgemeinen Grundsätze der EU-Rechtsvorschriften anerkannt sind, ist die Charta in einigen Aspekten auch innovativ. So werden beispielsweise Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung nunmehr als verbotene Diskriminierungsgründe ausdrücklich genannt. Darüber hinaus gehören zur Charta auch einige „moderne“ Rechte, wie etwa das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen.

Der Hauptwert der Charta liegt jedoch nicht in ihrem innovativen Charakter, sondern in der ausdrücklichen Anerkennung der herausragenden Rolle, die die Grundrechte in der Rechtsordnung der EU spielen. Somit wird in der Charta ausdrücklich anerkannt, dass die Union eine Gemeinschaft von Rechten und Werten ist und dass die Grundrechte der Bürger ein Kernstück der Europäischen Union bilden.

### Anwendungsbereich und Auslegung

Titel VII der Charta enthält einige allgemeine Vorschriften über ihren Anwendungsbereich und ihre Auslegung.

Der persönliche Anwendungsbereich der Charta ist potenziell sehr weit gefasst: Die meisten der anerkannten Rechte werden jedem Menschen gewährt, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Status. Einige Rechte werden jedoch nur Bürgern gewährt (insbesondere der Großteil der in Titel V aufgeführten Rechte), während andere eher für Nicht-EU-Bürger (zum Beispiel das Recht auf Asyl) oder besondere Personengruppen (wie Arbeitnehmer) relevant sind.

Der materielle Anwendungsbereich der Charta wird in Artikel 51 ausdrücklich festgelegt: Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union (2.1.2). Diese Vorschrift dient der Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich der Charta und dem der einzelstaatlichen Verfassungen. Die Charta ist für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich, es sei denn, sie setzen EU-Rechtsvorschriften um. Darüber hinaus dehnt die Charta die Zuständigkeiten und Befugnisse der Union nicht aus und gewährleistet so, dass die Annahme der Charta an sich keine erweiterten Zuständigkeiten der Union zum Nachteil der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten schafft.

Zusätzliche Bestimmungen zur Bekräftigung der Bedeutung der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften finden sich in Artikel 52 und 53. In Artikel 52 wird vorgeschrieben, dass die Grundrechte in Übereinstimmung mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK ausgelegt werden müssen und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist. In Artikel 53 wird eindeutig festgestellt, dass die Charta den Schutz der Grundrechte, die durch das Recht der Union und das Völkerrecht (insbesondere die EMRK) sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten bereits anerkannt werden, nicht einschränken oder beeinträchtigen kann.

Während die Charta eine Reihe von Rechten umfasst, gewährleisten diese keinen unbegrenzten Schutz. In der Tat gestattet Artikel 52 Einschränkungen der Ausübung der Rechte, solange sie gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt der fraglichen Rechte achten, verhältnismäßig sind und dem Schutz der Rechte anderer oder dem Gemeinwohl dienen. Während einige Rechte absolut formuliert sind, werden andere Rechte nur „nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt“, womit darauf hingewiesen wird, dass der Anwendungsbereich dieser Rechte zusätzlichen Beschränkungen unterworfen sein kann, während andere Rechte absolut formuliert sind.

Die Charta gilt für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Obwohl ein Protokoll zur Klarstellung der Anwendung der Charta auf das Vereinigte Königreich und Polen angenommen wurde, beschränkt es nicht die Wirkung der Charta auf die Rechtsordnungen dieser beiden Mitgliedstaaten bzw. schließt diese nicht aus, wie dies vom Gerichtshof ausdrücklich anerkannt wurde (N.S., Rechtssache C-411/10).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Unmittelbar nach der Anerkennung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor einzelstaatlichem Recht durch den Gerichtshof betonte das Parlament die Gefahr, dass die neue Rechtlehre die von den einzelstaatlichen Verfassungen geschützten Menschenrechte untergraben könnte.

1977 nahmen Parlament, Rat und Kommission eine Gemeinsame Erklärung zu den Grundrechten an, in der sie sich verpflichteten, bei der Ausübung ihrer Befugnisse die Grundrechte zu achten. Darüber hinaus nahm das Parlament 1979 eine Entschließung an, in der es anregte, dass die Europäische Gemeinschaft der EMRK beitreten solle.

1984 wurde im Entwurf des Vertrags über die Europäische Union (1.1.2) festgelegt, dass die Union die Würde des Menschen schützen und jeder Per-



son, die in ihren Zuständigkeitsbereich gelangt, die Grundrechte und Grundfreiheiten gewähren müsse, die aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der EMRK abgeleitet werden können. Dieser Entwurf sah auch den Beitritt der Union zur EMRK vor.

Im April 1989 nahm das Parlament die „Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten“ an. Nachfolgende Bemühungen, dieser Erklärung den Status eines rechtsverbindlichen Dokuments zu geben, waren jedoch nicht erfolgreich.

Nach der Annahme des Vertrags von Amsterdam forderte das Parlament im Jahre 1997 erneut die

Annahme einer verbindlichen Charta der Grundrechte. Während der Ausarbeitung der Charta nahm das Parlament verschiedene Entschlüsse an, in denen nachdrücklich gefordert wurde, dass dieses Instrument rechtsverbindlich sein sollte, indem es in die Verträge aufgenommen wird. Nach der feierlichen Verkündung der Charta erklärte das Parlament seine Enttäuschung über den nicht verbindlichen Charakter und forderte erneut, sie in rechtlich verbindlicher Weise in die Verträge aufzunehmen.

---

→ Rosa Raffaelli

# 1.2 Grundzüge der Rechtsordnung der Europäischen Union

## 1.2.1 Quellen und Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union

*Die Europäische Union verfügt über eine eigene Rechtsordnung, die sich von der internationalen Rechtsordnung unterscheidet und Bestandteil der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten ist. Die Rechtsordnung der Union gründet sich auf autonome Rechtsquellen. Wegen der unterschiedlichen Art der Rechtsquellen musste eine Hierarchie geschaffen werden. An der Spitze steht das Primärrecht, bestehend aus den Verträgen und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen; danach folgen die von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge und das abgeleitete oder sekundäre Recht, das auf den Verträgen beruht.*

### Die Quellen des Rechts der Europäischen Union und deren Hierarchie

- Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
- internationale Übereinkünfte,
- allgemeine Rechtsgrundsätze der Union,
- abgeleitete oder sekundäre Rechtsakte.

Die Verträge und die allgemeinen Grundsätze stehen an der Spitze der Hierarchie der Rechtsnormen (Primärrecht). Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zählt auch die Charta der Grundrechte zum Primärrecht. Von der Union abgeschlossene internationale Übereinkünfte sind dem Primärrecht untergeordnet. Unterhalb dieser Ebene steht das Sekundärrecht. Dieses ist nur dann gültig, wenn es den übergeordneten Rechtsnormen nicht widerspricht.

### Ziele

Schaffung einer Rechtsordnung der Union als Grundlage für die Verwirklichung der in den Verträgen verankerten Ziele.

### Rechtsquellen der Europäischen Union

#### A. Primärrecht der Europäischen Union: 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.6

#### B. Abgeleitetes oder sekundäres Recht der Europäischen Union

##### 1. Allgemeine Überlegungen

Die Rechtsakte der Union sind in Artikel 288 AEUV aufgeführt. Dabei handelt es sich um Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Die Unionsorgane können derartige Rechtsakte nur erlassen, wenn sie durch eine Bestimmung der Verträge dazu ermächtigt sind. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt, ist in Artikel 5 Absatz 1 EUV ausdrücklich niedergelegt. Der Umfang der Zuständigkeiten der Union ist im Vertrag von Lissabon festgelegt, der drei Arten von Zuständigkeiten unterscheidet, und zwar die ausschließlichen Zuständigkeiten, die geteilten Zuständigkeiten und die unterstützenden Zuständigkeiten, bei denen die EU Maßnahmen zur Unterstützung oder Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten erlässt. Die Bereiche, auf die sich diese drei Arten von Zuständigkeiten erstrecken, sind in den Artikeln 3, 4 und 6 AEUV aufgeführt. Verfügen die Organe nicht über die erforderlichen Befugnisse, um eines der in den Verträgen festgelegten Ziele zu verwirklichen, so können sie unter bestimmten Bedingungen auf Artikel 352 AEUV zurückgreifen.

Die Anzahl der Rechtsakte der Union wurde nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Interesse der Vereinfachung des Rechtssystems der EU

verringert. So wird seit dem Vertrag von Lissabon die Gemeinschaftsmethode für alle Bereiche der europäischen Politik mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angewandt. Die Rechtsinstrumente der ehemaligen „dritten Säule“ wurden ebenfalls abgeschafft. Nunmehr nehmen die Organe deshalb nur noch die in Artikel 288 AEUV genannten Rechtsinstrumente an. Einzige Ausnahme bleibt die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die auch weiterhin zwischenstaatlichen Verfahren unterliegt. In diesem Bereich wurden die gemeinsamen Strategien, die gemeinsamen Aktionen und die gemeinsamen Standpunkte von „allgemeinen Leitlinien“ und „Beschlüsse(n) [...] zur Festlegung“ der von der Union durchzuführenden Aktionen und der von der Union einzunehmenden Standpunkte und der Einzelheiten der Durchführung dieser Beschlüsse abgelöst (Artikel 25 EUV).

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Empfehlungen und Mitteilungen herauszugeben sowie Rechtsakte anzunehmen, die sich auf die Organisation und die Arbeitsweise der Organe beziehen (einschließlich interinstitutioneller Vereinbarungen), deren Bezeichnung, Struktur und Rechtswirkungen sich aus den einzelnen Bestimmungen der Verträge oder den gemäß den Verträgen erlassenen Vorschriften ergeben. Außerdem sei auf die Bedeutung von Weißbüchern, Grünbüchern und Aktionsprogrammen verwiesen, anhand derer die Kommission längerfristig angelegte Ziele vereinbart.

## 2. Hierarchie der Rechtsnormen des Sekundärrechts der Union

Durch den Vertrag von Lissabon wurde eine Hierarchie der Rechtsnormen des Sekundärrechts geschaffen, indem in den Artikeln 289, 290 und 291 AEUV eine genaue Abgrenzung zwischen Gesetzgebungsakten, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten eingeführt wurde. Als Gesetzgebungsakte gelten solche Rechtsakte, die in einem ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden. Dagegen handelt es sich bei delegierten Rechtsakten um Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts. Die Befugnis, diese Akte zu erlassen, kann der Kommission durch den Gesetzgeber (Parlament und Rat) übertragen werden. Im Gesetzgebungsakt werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung sowie gegebenenfalls Dringlichkeitsverfahren festgelegt. Ferner legt der Gesetzgeber die Bedingungen fest, unter denen die Übertragung erfolgt, so zum Beispiel das Recht auf Widerruf der Übertragung und das Recht, Einwände zu erheben.

Durchführungsrechtsakte werden in der Regel von der Kommission erlassen, die in den Fällen dazu befugt ist, in denen es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte

bedarf. Nur in begründeten Sonderfällen und in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden die Durchführungsrechtsakte vom Rat erlassen. Wird ein Basisrechtsakt nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, so können das Europäische Parlament oder der Rat die Kommission jederzeit darauf hinweisen, dass der Entwurf des betreffenden Durchführungsrechtsakts ihres Erachtens die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet. In diesem Fall muss die Kommission den betreffenden Gesetzgebungsentwurf überarbeiten.

## 3. Die einzelnen Rechtsinstrumente des Sekundärrechts der Union

### a. Verordnung

Die Verordnung hat allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar. Sie ist in vollem Umfang von ihren Adressaten (Einzelpersonen, Mitgliedstaaten, Unionsorgane) zu befolgen. Die Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat ab Inkrafttreten (zum festgelegten Zeitpunkt oder, in Ermangelung eines solchen, am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union), ohne dass es eines nationalen Umsetzungsakts bedarf.

Die Verordnung dient der Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten. Zugleich werden durch sie einzelstaatliche Normen außer Kraft gesetzt, die mit den in ihr enthaltenen materiell-rechtlichen Bestimmungen unvereinbar sind.

### b. Richtlinie

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist (d. h. einen, mehrere oder alle Mitgliedstaaten), hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt diesem jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Für eine Richtlinie ist ein Umsetzungsrechtsakt (auch als „einzelstaatliche Durchführungsmaßnahme“ bezeichnet) durch den nationalen Gesetzgeber erforderlich, mit dem das nationale Recht an die in der Richtlinie festgelegten Ziele angepasst wird. Die Übertragung von Rechten und Pflichten auf den einzelnen Bürger erfolgt grundsätzlich erst durch den Rechtsakt, der zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht führt. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Umsetzung der Richtlinie über einen Gestaltungsspielraum, um den jeweiligen nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Umsetzung muss innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Frist erfolgen. Bei der Umsetzung von Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten entsprechend dem in Artikel 4 Absatz 3 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts sicherstellen.

Wenngleich Richtlinien in der Regel nicht unmittelbar anwendbar sind, hat der Gerichtshof der

Europäischen Union entschieden, dass auch einzelne Bestimmungen einer Richtlinie ausnahmsweise in einem Mitgliedstaat eine direkte Wirkung entfalten können, ohne dass es zuvor eines Umsetzungsakts dieses Mitgliedstaats bedarf, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind: a) die Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht hat nicht stattgefunden oder wurde nicht angemessen vollzogen, b) die Bestimmungen der Richtlinie sind zwingend und hinreichend klar und genau und c) die Bestimmungen der Richtlinien verleihen dem Einzelnen Rechte.

Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kann sich der Einzelne demnach gegenüber dem Staat auf die Richtlinienbestimmung berufen. Auch dann, wenn die Bestimmung dem Einzelnen keine Rechte verleiht und somit nur die erste und zweite Voraussetzung erfüllt sind, haben die Behörden der Mitgliedstaaten die Pflicht, der nicht umgesetzten Richtlinie Rechnung zu tragen. Dabei stützt sich die Rechtsprechung hauptsächlich auf die Prinzipien der praktischen Wirksamkeit, der Bekämpfung von Vertragsverletzungen und der Gewährleistung des Rechtsschutzes. Hingegen kann sich ein Bürger zu Lasten eines anderen Bürgers (sogenannte „horizontale“ Wirkung) nicht auf die unmittelbare Wirkung einer nicht umgesetzten Richtlinie berufen (Rechtssache C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, S. I-3325 ff., Randnr. 25).

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs (verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Francovich und Bonifaci) kann ein Schadenersatzanspruch des einzelnen Bürgers gegen einen Mitgliedstaat gegeben sein, der das Unionsrecht nicht geachtet hat. Handelt es sich um eine Richtlinie, die nicht oder nicht ausreichend umgesetzt wurde, so ist es möglich, ein entsprechendes Rechtsmittel einzulegen, wenn a) die Richtlinie auf die Verleihung von Rechten an Einzelne abzielt, b) der Inhalt der Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmbar ist und c) ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Umsetzungspflicht und dem bei dem Einzelnen eingetretenen Schaden besteht. Die Haftung des Mitgliedstaates kann dann in Anspruch genommen werden, ohne dass ein Verschulden per se nachgewiesen werden muss.

#### c. *Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Ist ein Beschluss an bestimmte Adressaten (Mitgliedstaaten, natürliche oder juristische Personen) gerichtet, so ist er nur für diese verbindlich. Beschlüsse dienen der Regelung konkreter Sachverhalte, die bestimmte Adressaten betreffen. Ein Einzelner kann nur dann Rechte einklagen, die durch einen Beschluss für einen Mitgliedstaat eingeräumt wurden, wenn dieser einen Umsetzungsakt angenommen hat. Beschlüsse können unter den gleichen Voraussetzungen wie Richtlinien unmittelbar anwendbar sein.

Empfehlungen und Stellungnahmen begründen für den Adressaten keine Rechte und Pflichten, können aber Hinweise zur Auslegung und zum Inhalt des Unionsrechts geben.

#### 4. *Bestimmungen über Zuständigkeiten, Verfahren, Ausführung und Anwendung der Rechtsakte*

##### a. *Rechtsetzungskompetenz, Initiativrecht und Rechtsetzungsverfahren: 1.3.6, 1.3.8 and 1.4.1*

##### b. *Anwendung des Unionsrechts*

Da die EU nach ihrem Primärrecht nur über begrenzte Durchführungsbefugnisse verfügt, sind in der Regel die Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Unionsrechts zuständig. Ferner heißt es in Artikel 291 Absatz 1 AEUV, dass die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht ergreifen. Bedarf es für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union jedoch einheitlicher Bedingungen, so nimmt die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse wahr (Artikel 291 Absatz 2 AEUV).

##### c. *Wahl der Art des Rechtsakts*

In vielen Fällen legen die Verträge die Form des erforderlichen Rechtsakts fest. Allerdings mangelt es hierzu bei zahlreichen Bestimmungen an eindeutigen Vorgaben. In diesen Fällen sieht Artikel 296 Absatz 1 AEUV vor, dass die Organe über die Art des zu erlassenden Rechtsakts von Fall zu Fall „unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ entscheiden müssen.

##### d. *Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts*

In den Verträgen wird auf die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts nur am Rande Bezug genommen. Diese Grundsätze wurden im Wesentlichen durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelt (Rechtssicherheit, institutionelles Gleichgewicht, Vertrauensschutz usw.). Ferner geht auch die Anerkennung der Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zurück. Diese Grundsätze sind inzwischen in Artikel 6 Absatz 3 des EUV niedergelegt, in dem auf die Grundrechte Bezug genommen wird, wie sie von der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden, sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (1.1.6.) verankert sind.

##### e. *Von der Europäischen Union abgeschlossene internationale Übereinkünfte*

Die Union kann im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit Drittländern oder internationalen Organisationen Übereinkünfte abschließen (Artikel 216 Absatz 1 AEUV), diese Übereinkünfte sind für die Union und

die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich und sind Bestandteil der Rechtsordnung der Union.

### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Nach Artikel 14 Absatz 1 EUV wird „das Europäische Parlament [...] gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus“. Die gesetzgeberische Rolle des Parlaments wurde durch den Vertrag von Lissabon erheblich gestärkt, indem der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens (bei dem Parla-

ment und Rat gleichberechtigt sind) auf viel mehr Politikbereiche ausgedehnt wurde; nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Mitentscheidung nun als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet. Darüber hinaus wirkt das Europäische Parlament auf die Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens, die Verbesserung der redaktionellen Qualität der Gesetzestexte und die Verhängung wirksamerer Sanktionen gegen Mitgliedstaaten hin, die sich nicht an das Unionsrecht halten.

---

→ Rosa Raffaelli

## 1.2.2 Subsidiaritätsprinzip

*Im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union wird mit dem im Vertrag über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip festgelegt, unter welchen Umständen die Union befugt ist, vor den Mitgliedstaaten tätig zu werden.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

### Ziele

Das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmen die Ausübung der Zuständigkeiten der Europäischen Union. In den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, soll das Subsidiaritätsprinzip die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten schützen und das Tätigwerden der Union legitimieren, wenn die Ziele einer Maßnahme „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen“ von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in die europäischen Verträge soll die Ausübung der Befugnisse so bürgernah wie möglich erfolgen.

### Ergebnisse

#### A. Ursprung und historische Entwicklung

Das Subsidiaritätsprinzip wurde durch den Vertrag von Maastricht offiziell im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verankert. Durch die Einheitliche Europäische Akte (1987) war die Subsidiaritätsregel allerdings bereits im Umweltbereich eingeführt worden, ohne dass sie ausdrücklich als solche bezeichnet wurde. Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften hielt in seinem Urteil vom 21. Februar 1995 (T-29/92) fest, dass das Subsidiaritätsprinzip vor Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellte, anhand dessen die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen zu prüfen war.

Ohne den Wortlaut des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 5 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu ändern, wurde diesem Vertrag durch den Vertrag von Amsterdam das „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ beigefügt. Die außervertraglich im Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Europäischer Rat von Edinburgh von 1992) vereinbarten

Anwendungsregeln sind damit rechtlich bindend und überprüfbar geworden.

Durch den Vertrag von Lissabon wird das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankert und die entsprechende Bestimmung des EGV aufgehoben, wobei der Wortlaut jedoch beibehalten wurde. Hinzugefügt wurde auch ein expliziter Verweis auf die regionale und lokale Dimension des Subsidiaritätsprinzips. Der Vertrag von Lissabon ersetzt darüber hinaus das Protokoll von 1997 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch ein neues Protokoll gleichen Titels (Protokoll Nr. 2), dessen wichtigste Änderung die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips darstellt (1.3.5).

#### B. Begriffsbestimmung

1. Allgemeiner Sinn und Zweck des Subsidiaritätsprinzips ist es, einer untergeordneten Behörde gegenüber einer ihr übergeordneten Behörde, insbesondere einer lokalen Behörde gegenüber der Zentralgewalt, ein bestimmtes Maß an Unabhängigkeit zu sichern. Es geht also um die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Machtebenen; dieser Grundsatz bildet die institutionelle Grundlage von Staaten mit föderaler Struktur.

2. Im Rahmen der Europäischen Union dient das Subsidiaritätsprinzip als Maßgabe zur Regelung der Ausübung der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union. Es schließt ein Tätigwerden der Union aus, wenn eine Angelegenheit auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirksam durch die Mitgliedstaaten geregelt werden kann, und es ermächtigt die Union, ihre Befugnisse auszuüben, wenn die Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.

Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV gelten für ein Tätigwerden der Organe der Union unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips drei Voraussetzungen: a) Es darf sich nicht um einen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union handeln, b) die jeweiligen Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden, c) die Maßnahmen können wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser durch ein Tätigwerden seitens der Union verwirklicht werden.

## C. Anwendungsbereich

### 1. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union

Das Subsidiaritätsprinzip gilt für die Bereiche, die in die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten fallen. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die unterschiedliche Auslegung des Anwendungsbereichs des Subsidiaritätsprinzips dank einer genaueren Abgrenzung der auf die Union übertragenen Zuständigkeiten beendet. So werden in Teil 1 Titel I AEUV die Zuständigkeiten der Union in drei Kategorien untergliedert (ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und Maßnahmen zur Unterstützung) und die Bereiche genannt, die in die drei Kategorien von Zuständigkeiten fallen.

### 2. Die Adressaten des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip richtet sich an alle Organe der Union. Praktische Bedeutung hat die Regelung insbesondere im Rahmen der legislativen Verfahren. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die jeweilige Rolle der nationalen Parlamente und des Gerichtshofs bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt.

## D. Kontrolle durch die nationalen Parlamente

Gemäß den Bestimmungen in Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 2 sowie Artikel 12 Buchstabe b EUV sorgen die nationalen Parlamente dafür, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß dem im Protokoll Nr. 2 vorgesehenen Verfahren eingehalten wird. Im Zuge dieses Verfahrens können die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente binnen acht Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Erreicht die Anzahl der begründeten „ablehnenden“ Stellungnahmen der nationalen Parlamente mindestens ein Drittel (eine Stimme je Kammer bei Zweikammerparlamenten und zwei Stimmen bei Einkammerparlamenten), muss der Entwurf überprüft werden („gelbe Karte“). Das Organ, das den Entwurf des Gesetzgebungsaktes verfasst hat, kann beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Bei Vorschriften im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beträgt die Schwelle nur ein Viertel der Stimmen. Bestreitet im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mindestens die einfache Mehrheit der Stimmen aller nationalen Parlamente die Übereinstimmung eines Legislativvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip und beschließt die Kommission, an ihrem Vorschlag festzuhalten, wird er dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt, der in

erster Lesung Stellung nimmt. Ist der Gesetzgeber der Ansicht, dass der Legislativvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, kann er ihn mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament ablehnen („rote Karte“ oder „orange Karte“).

Im Mai 2012 gab es erstmals eine „gelbe Karte“ für einen Vorschlag für eine Verordnung der Kommission betreffend die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit („Monti II“). 12 der 40 nationalen Parlamente oder Kammern dieser Parlamente (mit 19 von insgesamt 54 Stimmen) waren in diesem Fall der Ansicht, dass der Vorschlag inhaltlich nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Die Kommission zog schließlich ihren Vorschlag zurück. Im Oktober 2013 erteilten 14 nationale Parlamentskammern in 11 Mitgliedstaaten dem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung der europäischen Staatsanwaltschaft ebenfalls eine „gelbe Karte“. Die Kommission beschloss nach einer Prüfung der von den nationalen Parlamenten eingereichten Begründungen, ihren Vorschlag aufrechtzuerhalten, da er wahrscheinlich durch eine verstärkte Zusammenarbeit umgesetzt werde.

## E. Gerichtliche Überprüfbarkeit

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist nachträglich (nach Annahme des Gesetzgebungsaktes) durch Klageerhebung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union überprüfbar, wie ebenfalls im Protokoll präzisiert wird. Bei der Anwendung dieses Prinzips verfügen die Organe der Union jedoch über einen weiten Ermessensspielraum. In seinen Urteilen vom 12. November 1996 (Rechtssache C-84/94, Slg. I-5755) und vom 13. Mai 1997 (Rs. C-233/94, Slg. I-2405) stellte der Europäische Gerichtshof klar, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu den Umständen zählt, die von der Begründungspflicht gemäß Artikel 296 AEUV erfasst werden. Der Begründungspflicht wird bereits dann Genüge getan, wenn sich die Einhaltung des Prinzips aus den Erwägungen insgesamt ergibt und das Prinzip bei der Prüfung des Rechtsaktes berücksichtigt worden ist.

Jeder Mitgliedstaat kann Klage einreichen oder übermitteln, gegebenenfalls – gemäß seiner Rechtsordnung – auch im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments. Das gleiche Rechtsmittel kann auch der Ausschuss der Regionen gegen Rechtsakte einlegen, für deren Annahme der AEUV seine Anhörung vorsieht.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Der Vorschlag für das Subsidiaritätskonzept ging vom Europäischen Parlament aus, das am 14. Februar 1984 bei der Annahme des Entwurfs des EUV

eine Bestimmung vorschlug, nach der in den Fällen, in denen der Vertrag eine mit den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten konkurrierende Zuständigkeit auf die Union überträgt, die Mitgliedstaaten dort tätig werden dürfen, wo die Union nicht regelnd eingegriffen hat. Außerdem wird in dem Vorschlag hervorgehoben, dass die Union nur Aufgaben übernehmen soll, die gemeinsam wirksamer als von getrennt handelnden Einzelstaaten bewältigt werden können.

Das Europäische Parlament greift diese Vorschläge in einer Vielzahl von Entschlüssen wieder auf (z. B. in den Entschlüssen vom 23. November 1989, 14. Dezember 1989, 12. Juli 1990, 21. November 1990 und 18. Mai 1995), in denen es sein Eintreten für das Subsidiaritätsprinzip bekräftigt.

### A. Interinstitutionelle Vereinbarungen

Der Rat, das Parlament und die Kommission haben am 25. Oktober 1993 eine Interinstitutionelle Vereinbarung unterzeichnet, in der der Wille der drei Organe zu einem entschlossenen Vorgehen in diesem Bereich deutlich zum Ausdruck gebracht wird. Sie verpflichten sich damit zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. In dieser Vereinbarung werden durch Verfahren für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die Einzelheiten der den Organen der Union durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten festgelegt, damit die in den Verträgen vorgesehenen Ziele verwirklicht werden können. Die Kommission trägt dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung und begründet und rechtfertigt seine Beachtung. Entsprechendes gilt für Parlament und Rat im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse.

Die drei Organe überprüfen im Rahmen ihrer internen Verfahren regelmäßig, ob die geplante Maßnahme sowohl hinsichtlich der Wahl der Instrumente als auch hinsichtlich des Inhalts des Vorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht. So wird in Artikel 36 der Geschäftsordnung des Parlaments verfügt, dass das Parlament bei der Prüfung eines Legislativvorschlags besonders darauf achtet, ob die Grundrechte sowie das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sind. Ferner verfasst die Kommission einen jährlichen Bericht über die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.

Gemäß der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ vom 31. Dezember 2003 muss die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Begründung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip rechtfertigen und diesem Grundsatz in ihren Folgenabschätzungen Rechnung tragen. Gemäß der Rahmenvereinbarung vom 20. November 2010 verpflichten sich das Parlament und die Kommission darüber hinaus zur Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten, um so die Ausübung der mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundenen Kontrollbefugnis durch die nationalen Parlamente zu erleichtern.

### B. Entschlüssen des Europäischen Parlaments

Bereits in seiner Entschlüsselung vom 13. Mai 1997 hob das Parlament den rechtsverbindlichen Charakter des Subsidiaritätsprinzips hervor und erinnerte gleichzeitig daran, dass die Umsetzung des Prinzips weder die Ausübung der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union behindern noch den gemeinschaftlichen Besitzstand infrage stellen darf. In seiner Entschlüsselung vom 8. April 2003 fügte das Parlament hinzu, dass die Beilegung von Streitigkeiten vorzugsweise auf politischer Ebene erfolgen soll; Berücksichtigung sollen dabei die Vorschläge des Konvents zur Zukunft Europas finden, für die nationalen Parlamente im Bereich der Subsidiarität ein „Frühwarnsystem“ einzurichten. Dieses Frühwarnsystem wurde in den Vertrag von Lissabon aufgenommen (siehe oben).

In seiner Entschlüsselung vom 13. September 2012 begrüßt das Parlament die verstärkte Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle der Legislativvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und schlägt vor, Maßnahmen zu prüfen, mit denen etwaige Hindernisse für die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle der Subsidiarität beseitigt werden können. Es regt außerdem an zu erörtern, ob es zweckmäßig ist, auf EU-Ebene geeignete Kriterien zur Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festzulegen.

→ Petr Novak



# 1.3 Organe und Einrichtungen der Europäischen Union

## 1.3.1 Das Europäische Parlament: geschichtlicher Hintergrund

*Die Geschichte des Europäischen Parlaments geht auf die Erweiterung der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zurück, deren Zuständigkeit auf alle drei zur damaligen Zeit existierenden supranationalen europäischen Gemeinschaften ausgedehnt wurde. Die Versammlung wurde dabei in „Europäisches Parlament“ umbenannt. Im Laufe der Zeit hat diese Institution, deren Mitglieder seit 1979 von den Bürgern der Mitgliedstaaten direkt gewählt werden, zahlreiche Veränderungen erfahren. Durch den Vertrag von Lissabon ist das Parlament in Bezug auf das Legislativverfahren zu einem gleichberechtigten Partner des Rates geworden.*

### Rechtsgrundlage

- Ursprüngliche Verträge (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5);
- Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (20. September 1976), geändert durch den Beschluss des Rates vom 25. Juni und vom 23. September 2002.

### Drei Gemeinschaften, eine Versammlung

Nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) wurde die Gemeinsame Versammlung der EGKS auf alle drei Gemeinschaften ausgedehnt. Sie bestand damals aus 142 Abgeordneten und hielt ihre konstituierende Sitzung am 19. März 1958 in Straßburg als „Europäische Parlamentarische Versammlung“ ab. Ab 30. März 1962 galt die Bezeichnung „Europäisches Parlament“.

### Von der ernannten Versammlung zum gewählten Parlament

Vor der Einführung der Direktwahl wurden die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) von den jeweiligen nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ernannt. Somit hatten alle Mitglieder ein Doppelmandat inne.

Bei der Gipfelkonferenz am 9. und 10. Dezember 1974 in Paris wurde beschlossen, dass direkte Wahlen „ab 1978 erfolgen sollen“, und das Parlament wurde aufgefordert, neue Vorschläge zu unterbreiten, um den ursprünglichen Vertragsentwurf von 1960 zu ersetzen. Im Januar 1975 nahm das Parlament einen neuen Entwurf an, auf dessen Grundla-

ge die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung vom 12./13. Juli 1976 nach Klärung verschiedener strittiger Punkte eine Übereinkunft erzielten.

Der Beschluss und der Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments wurden am 20. September 1976 in Brüssel unterzeichnet. Nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten trat der Akt im Juli 1978 in Kraft, und die ersten Wahlen fanden am 7. und 10. Juni 1979 statt.

### Erweiterungen

Als Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich der Europäischen Gemeinschaft beitraten (erste Erweiterung), erhöhte sich die Zahl der Abgeordneten am 1. Januar 1973 auf 198.

Bei der zweiten Erweiterung durch den Beitritt Griechenlands am 1. Januar 1981 wurden 24 Mitglieder des griechischen Parlaments in das Europäische Parlament entsandt. Sie wurden im Oktober 1981 durch direkt gewählte Mitglieder ersetzt. Die zweite Direktwahl fand am 14. und 17. Juni 1984 statt.

Am 1. Januar 1986 erhöhte sich mit der Ankunft von 60 spanischen und 24 portugiesischen Mitgliedern (dritte Erweiterung) die Zahl der Sitze von 434 auf 518. Die Mitglieder wurden von ihren nationalen Parlamenten ernannt und später durch direkt gewählte Mitglieder ersetzt.

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Zusammensetzung des Parlaments an die demografische Entwicklung angepasst. In Übereinstimmung mit den vom Parlament in einer Entschließung formulierten Vorschlägen zur Verteilung der Sitze seiner Mitglieder stieg die Zahl der MdEP mit der Wahl im Juni 1994 von 518 auf 567. Nach der

vierten Erweiterung der Europäischen Union erhöhte sich die Gesamtzahl der MdEP auf 626, wobei der in der genannten Entschließung vorgeschlagene Schlüssel als Grundlage für eine gerechte Sitzvergabe an die neuen Mitgliedstaaten diente.

Infolge der Regierungskonferenz von Nizza wurde eine neue Sitzverteilung im Parlament eingeführt, die bei der Europawahl 2004 angewendet wurde. Die Zahl der Mitglieder (bislang 700) erhöhte sich auf 732. Die Zahl der Sitze der 15 alten Mitgliedstaaten wurde um 91 verringert (von 626 auf 535). Die 197 verbleibenden Sitze wurden anteilmäßig auf alle Mitgliedstaaten, die alten und die neuen, verteilt.

Durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007 wurde die Zahl der Sitze im Parlament vorübergehend auf 785 erhöht, um die Mitglieder dieser Länder aufnehmen zu können. Nach der Wahl von 2009, die vom 4. bis 7. Juni stattfand, verringerte sich die Zahl der Sitze auf 736. Der Vertrag von Lissabon sieht jedoch maximal 751 MdEP vor, wobei die Zahl bis zu der nächsten Wahl vorübergehend auf 754 angehoben wird.

Während der Wahlperiode 2009-2014 kamen aufgrund einer im Rahmen einer Regierungskonferenz am 23. Juni 2010 verabschiedeten Änderung des Protokolls nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten zu den im Juni 2009 gewählten MdEP weitere 18 hinzu. Kroatien hat nach seinem Beitritt am 1. Juli 2013 12 Sitze für seine MdEP, die im April 2013 gewählt wurden, erhalten, wodurch sich die Höchstzahl der Sitze vorübergehend auf 766 erhöhte (gemäß Artikel 19 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien).

Die Gesamtzahl der Sitze wurde im Hinblick auf die Wahl im Jahr 2014 auf 751 verringert. Die Verteilung der Sitze wird rechtzeitig im Vorfeld der Wahl 2019 erneut geprüft (1.3.3).

### Allmähliche Erweiterung der Befugnisse

Der Ersatz der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaft (1.5.1) hatte eine erste Erweiterung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments durch den am 22. April 1970 unterzeichneten Vertrag von Luxemburg zur Folge. Ein zweiter Vertrag mit dem gleichen Gegen-

stand, mit dem die Befugnisse des Parlaments weiter erweitert wurden, wurde am 22. Juli 1975 unterzeichnet (1.1.2).

Die Einheitliche Europäische Akte stärkte die Rolle des Parlaments in bestimmten Rechtsetzungsbereichen (Verfahren der Zusammenarbeit). Beitrittsverträge und Assoziierungsabkommen bedürfen seiner Zustimmung.

Der Vertrag von Maastricht stellt mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für bestimmte Rechtsetzungsbereiche und der Ausweitung des Verfahrens der Zusammenarbeit auf weitere Bereiche den Beginn der Entwicklung des Parlaments zu einem der Rechtsetzungsorgane dar. Das Parlament erhielt im Rahmen dieses Vertrags auch die Befugnis, die Mitglieder der Kommission endgültig zu billigen. Dies stellte einen wichtigen Schritt dar, was die politische Kontrolle der Exekutive der EU durch das Parlament angeht.

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde das Mitentscheidungsverfahren reformiert und auf die meisten Rechtsetzungsbereiche ausgeweitet, und damit wurde das Europäische Parlament zu einem gleichberechtigten Rechtsetzungsorgan neben dem Rat. Indem die Ernennung des Präsidenten der Kommission der Zustimmung des Parlaments unterworfen wurde, wurde die Kontrolle des Parlaments über die Exekutive weiter ausgebaut. Durch den Vertrag von Nizza wurde der Umfang des Mitentscheidungsverfahrens erneut erweitert.

Der Vertrag von Lissabon enthält weitere wichtige Ausweitungen sowohl der Anwendung der qualifizierten Mehrheit im Rat (nach einem neuen Prinzip) als auch der Anwendung des Verfahrens der Mitentscheidung in etwa 45 neuen Rechtsetzungsbereichen. Das Mitentscheidungsverfahren, das nun als ordentliches Gesetzgebungsverfahren bezeichnet wird, wurde damit zu dem meistgenutzten Beschlussfassungsverfahren und gilt für besonders wichtige Bereiche wie z. B. die gemeinsame Agrarpolitik und Justiz und Sicherheit. Außerdem fällt dem Parlament eine gewichtigere Rolle bei der Vorbereitung von künftigen Vertragsänderungen zu (Artikel 48 EUV).

→ Rosa Raffaelli

## 1.3.2 Das Europäische Parlament: Befugnisse

*Das Europäische Parlament füllt seine institutionelle Rolle bei der Gestaltung der europäischen Politik uneingeschränkt aus, indem es seine verschiedenen Aufgaben wahrnimmt. Die Einhaltung demokratischer Grundsätze auf europäischer Ebene wird durch seine Beteiligung am Prozess der Rechtsetzung, seine Haushalts- und Kontrollbefugnisse, seine Beteiligung an der Revision der Verträge und sein Recht auf Anrufung des Europäischen Gerichtshofs sichergestellt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 223 bis 234 und Artikel 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Als Organ, das die EU-Bürger vertritt, bildet das Parlament die demokratische Grundlage der Europäischen Union. Das Parlament muss uneingeschränkt am Gesetzgebungsverfahren der Union beteiligt werden und im Namen der Bürger die übrigen Organe der EU einer politischen Kontrolle unterziehen, um der EU ihre uneingeschränkte demokratische Legitimität zu verleihen.

### Verfassungs- und Ratifizierungsbefugnisse (siehe Kurzdarstellung 1.4.2)

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) unterliegt der Abschluss aller Verträge über den Beitritt eines neuen Mitgliedstaates und aller Assoziierungsabkommen der Zustimmung des Parlaments. Dieses Verfahren wird gemäß der EEA auch auf alle internationalen Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union angewandt (und ersetzt das 1975 eingeführte Vermittlungsverfahren). Seit dem Vertrag von Maastricht gilt es für alle Vereinbarungen, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen oder Änderungen von Rechtsakten bewirken, die nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommen wurden. Auch Rechtsakte zum Wahlverfahren unterliegen (seit dem Vertrag von Maastricht) der Zustimmung des Parlaments. Seit dem Vertrag von Amsterdam ist seine Zustimmung erforderlich, wenn der Rat bekannt zu geben beabsichtigt, dass ein Mitgliedstaat eindeutig Gefahr läuft, sich eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die Grundprinzipien der Union schuldig zu machen, bevor er dem betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen übermittelt oder Strafen auferlegt. Umgekehrt kann das Statut für die Mitglieder des Europäischen Parlaments nur nach Zustimmung des Rates abgeändert werden.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist das Parlament befugt, die Initiative für eine Revision der Verträge zu ergreifen. Zudem obliegt ihm nun die endgültige Entscheidung darüber, ob im Vorfeld einer künftigen Vertragsänderung ein Konvent einbe-

rufen werden muss (Artikel 48 Absätze 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)).

### Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren (siehe Kurzdarstellung 1.4.1)

Das Parlament ist entsprechend der jeweils gewählten Rechtsgrundlage in unterschiedlichem Maße an der Verabschiedung der Rechtsakte der EU beteiligt. Seine Rolle hat sich allmählich von einer ausschließlich beratenden hin zu einer dem Rat gleichberechtigten Rolle mit Mitentscheidungsbefugnis entwickelt.

#### A. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza wurde das Mitentscheidungsverfahren auf 46 Rechtsgrundlagen des EG-Vertrags angewandt. Dadurch erfolgte im Grundsatz eine Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat: Waren sich die beiden Organe einig, wurde der Rechtsakt bereits in erster oder zweiter Lesung verabschiedet. War dies jedoch nicht der Fall, war die Verabschiedung des betreffenden Rechtsakts erst nach einer erfolgreichen Vermittlung möglich.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist das Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geworden (Artikel 294 AEUV). Mehr als vierzig neue Politikfelder in Bereichen wie Freiheit, Sicherheit und Justiz sowie Außenhandel, darunter auch die Umwelt- und die gemeinsame Agrarpolitik (GAP), unterliegen jetzt diesem Verfahren.

#### B. Konsultation

Das Konsultationsverfahren gilt weiterhin für das Steuerwesen, den Wettbewerb, die Harmonisierung der Rechtsvorschriften, die nicht mit dem Binnenmarkt zusammenhängen, und einige Aspekte der Sozialpolitik.

#### C. Zusammenarbeit

Das sogenannte Verfahren der Zusammenarbeit (vormals Artikel 252 EGV) wurde durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführt und durch den Vertrag von Maastricht auf die meisten Bereiche der Rechtsetzung ausgeweitet, in denen der Rat Mehrheitsbeschlüsse fasst. Dieses Verfahren verpflichtet den Rat, die Änderungsanträge des Parlaments, die mit absoluter Mehrheit angenommen und von

der Kommission übernommen wurden, in zweiter Lesung zu berücksichtigen. Die Einführung des Verfahrens stellt somit den Beginn einer wirklichen legislativen Befugnis für das Parlament dar. Die Bedeutung des Verfahrens der Zusammenarbeit nahm jedoch durch die allgemeine Anwendung des mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten Mitentscheidungsverfahrens ab. Es galt noch für vier Bestimmungen der Wirtschafts- und Währungspolitik, wurde aber anschließend mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon abgeschafft (siehe Kurzdarstellung 1.1.5).

#### D. Zustimmung

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurde das Verfahren der Zustimmung auf die wenigen Bereiche der Rechtsetzung angewendet, in denen der Rat einstimmig beschließt. Dies trifft seit dem Vertrag von Amsterdam nur noch auf die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds zu.

Nach dem Vertrag von Lissabon unterliegen nun einige neue Bereiche dem sogenannten Zustimmungsverfahren. Dazu zählen vom Rat zu beschließende Maßnahmen, wenn ein Tätigwerden der Union für notwendig erachtet wird und die Verträge nicht die erforderlichen Befugnisse vorsehen (Artikel 352 AEUV).

#### E. Initiativrecht

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde dem Parlament ein legislatives Initiativrecht eingeräumt, das sich jedoch auf die Möglichkeit beschränkte, die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags aufzufordern. Dieses Recht besteht auch unter dem Vertrag von Lissabon fort (Artikel 225 AEUV) und wird in der kürzlich zwischen der Kommission und dem Parlament geschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung näher bestimmt.

#### Haushaltsbefugnisse (siehe Kurzdarstellung 1.4.3)

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Unterschied zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben abgeschafft und das Parlament im jährlichen Haushaltsverfahren, das heute dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichkommt, auf eine Stufe mit dem Rat gestellt.

Das Parlament ist weiterhin einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde (Artikel 314 AEUV). Es ist ab der Vorbereitungsphase am Haushaltsverfahren beteiligt, insbesondere in Bezug auf die Festlegung der allgemeinen Leitlinien und der Arten von Ausgaben. Es stellt den Haushaltsplan fest und kontrolliert seine Ausführung (Artikel 318 AEUV). Es erteilt die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans (Artikel 319 AEUV).

Schließlich muss das Parlament seine Zustimmung zum mehrjährigen Finanzrahmen erteilen (Artikel 312 AEUV). Der erste mehrjährige Finanzrahmen nach den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon wurde im Dezember 2013 verabschiedet.

#### Kontrolle der Exekutive

Das Parlament verfügt über mehrere Kontrollinstrumente. Es erörtert insbesondere den jährlichen Gesamtbericht (Artikel 233 AEUV) und überwacht gemeinsam mit dem Rat die Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte der Kommission (Artikel 290 und 291 AEUV).

#### A. Einsetzung der Kommission

Seit 1981 war es üblich, dass die Kommission informell vom Parlament „eingesetzt“ wurde, indem dieses ihr Programm prüfte und billigte. Erst der 1992 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht machte jedoch die Ernennung des Präsidenten sowie des Kollegiums der Kommissionsmitglieder durch die Mitgliedstaaten von der vorherigen Genehmigung des Parlaments abhängig. Der Vertrag von Amsterdam ging noch weiter, indem er überdies die vorherige Billigung der Ernennung des Präsidenten der Kommission durch das Parlament noch vor der Ernennung der übrigen Mitglieder der Kommission vorsieht. Im Jahr 1994 führte das Parlament zudem die Anhörung der designierten Mitglieder der Kommission ein. Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist bei der Wahl des Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen.

#### B. Misstrauensantrag

Das Instrument des Misstrauensantrags gegen die Kommission gibt es seit dem Vertrag von Rom (jetzt Artikel 234 AEUV). Ein solcher Antrag kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments angenommen werden. Ist dies der Fall, so müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen. Bisher wurden erst acht Misstrauensanträge gestellt, von denen keiner angenommen wurde, doch ist die Zahl der Ja-Stimmen stetig gestiegen. Der letzte Antrag (Abstimmung: 8. Juni 2005) erhielt jedoch nur 35 Stimmen bei 589 Gegenstimmen und 35 Enthaltungen.

#### C. Parlamentarische Anfragen

Es gibt Anfragen zur schriftlichen und zur mündlichen Beantwortung mit oder ohne Aussprache (Artikel 230 AEUV) sowie Anfragen im Rahmen der Fragestunde. Kommission und Rat sind zu ihrer Beantwortung verpflichtet.

#### D. Untersuchungsausschüsse

Das Europäische Parlament ist befugt, nichtständige Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um mutmaßliche Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben zu prüfen (Artikel 226 AEUV).

#### E. Kontrolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

In diesen Bereichen hat das Parlament Anspruch auf eine regelmäßige Unterrichtung und kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten. Es ist zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anzuhören (Artikel 36 EUV). Durch die Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1) wurden auch die finanziellen Aspekte der GASP-Konsultationsverfahren verbessert. Die Einführung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik stärkt den Einfluss des Parlaments, da dieser gleichzeitig das Amt eines Vizepräsidenten der Kommission innehat.

#### Klagen beim Gerichtshof

Das Parlament ist befugt, im Falle der Vertragsverletzung durch ein anderes Organ Klage beim Europäischen Gerichtshof zu erheben.

Es hat ein Interventionsrecht, d. h. es kann sich in einer Rechtssache vor dem Gerichtshof einer Partei anschließen. Dieses Recht hat es beispielsweise in der als historisch zu bezeichnenden Rechtssache Isoglukose (Urteil vom 29. Oktober 1980, Rechtsachen 138 und 139/79) wahrgenommen. In seinem Urteil hat der Gerichtshof eine Verordnung des Rates wegen Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Anhörung des Parlaments für nichtig erklärt. Im Rahmen einer Untätigkeitsklage (Artikel 265 AEUV) kann das Parlament ein Organ beim Gerichtshof wegen Vertragsverletzung verklagen, wie dies bei z. B. der Rechtssache 13/83 der Fall war, in deren Rahmen der Rat verurteilt wurde, weil er es unterlassen hatte,

Maßnahmen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verkehrspolitik zu erlassen.

Gemäß dem Vertrag von Amsterdam konnte das Parlament nur dann eine Nichtigkeitsklage anstrengen, wenn es um die Wahrung seiner Vorrechte ging. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza muss das Parlament kein besonderes Interesse mehr geltend machen und kann somit wie der Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten Verfahren einleiten. Das Parlament kann im Falle einer Klage gegen einen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens verabschiedeten Rechtsakt oder dann, wenn seine Maßnahmen gegenüber Dritten Rechtswirkung haben sollen, als beklagte Partei auftreten. Mit Artikel 263 AEUV wird somit die Rechtsprechung des Gerichtshofes in den Rechtsachen 320/81, 294/83 und 70/88 bestätigt.

Schließlich kann das Parlament ein vorheriges Gutachten des Gerichtshofes zu der Vereinbarkeit einer internationalen Übereinkunft mit dem Vertrag einholen (Artikel 218 AEUV).

#### Petitionen (siehe Kurzdarstellung 2.1.4)

Wenn die Bürger der Union von ihrem Petitionsrecht Gebrauch machen, richten sie ihre Petition an den Präsidenten des Europäischen Parlaments (Artikel 227 AEUV).

#### Europäische Bürgerinitiative (siehe Kurzdarstellung 2.1.5)

Das Parlament organisiert Anhörungen der Befürworter von erfolgreich registrierten Europäischen Bürgerinitiativen unter Federführung des Petitionsausschusses.

#### Ernennung des Bürgerbeauftragten

Auch der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass der Europäische Bürgerbeauftragte vom Parlament gewählt wird (Artikel 228 AEUV) (siehe Kurzdarstellung 1.3.16).

→ Wilhelm Lehmann

## 1.3.3 Das Europäische Parlament: Organisation und Arbeitsweise

*Die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments sind in seiner Geschäftsordnung geregelt. Die politischen Gremien, die Ausschüsse, die Delegationen und die Fraktionen leiten die Tätigkeiten des Parlaments.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 223 Absatz 224, 226, 229, 231, 232 AEUV;
- Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO).

### Zusammensetzung

Der Europäische Rat hat auf Vorschlag des Parlaments<sup>[1]</sup> den Beschluss 2013/312/EU über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach den Wahlen 2014 verabschiedet. Daraus ergibt sich, dass das Europäische Parlament nun 751 Mitglieder hat, die sich wie folgt auf die Mitgliedstaaten verteilen: Deutschland – 96; Frankreich – 74; Italien und das Vereinigte Königreich – je 73; Spanien – 54; Polen – 51; Rumänien – 32; Niederlande – 26; Belgien, Griechenland, Ungarn, Portugal und die Tschechische Republik – je 21; Schweden – 20; Österreich – 18; Bulgarien – 17; Finnland, Dänemark und die Slowakei – je 13; Irland, Litauen und Kroatien – je 11; Lettland und Slowenien – je 8; Zypern, Estland, Luxemburg und Malta – je 6.

Die Verteilung der Sitze wird rechtzeitig vor den Wahlen im Jahr 2019 erneut überprüft.

### Organisation

#### A. Politische Gremien

Die politischen Gremien des Europäischen Parlaments umfassen das Präsidium (Präsident und 14 Vizepräsidenten), die Konferenz der Präsidenten (Präsident und Fraktionsvorsitzende), die fünf Quästoren, die mit den die Mitglieder des Parlaments betreffenden Verwaltungs- und Finanzaufgaben betraut sind, die Konferenz der Ausschussvorsitzenden und die Konferenz der Delegationsvorsitzenden. Die Amtszeit des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Quästoren sowie der Vorsitzenden der Ausschüsse und Delegationen beträgt jeweils zweieinhalb Jahre.

#### B. Parlamentarische Ausschüsse und Delegationen

Die Mitglieder sitzen in 20 parlamentarischen Ausschüssen, zwei Unterausschüssen und 39 Delegationen (interparlamentarische Delegationen und

Delegationen in gemischten parlamentarischen Ausschüssen, in den Ausschüssen für parlamentarische Kooperation und in multilateralen parlamentarischen Versammlungen)<sup>[2]</sup>, festgelegt. Zudem entsendet das Parlament eine Delegation in die Paritätische Versammlung, die im Rahmen des Abkommens zwischen den Staaten in Afrika, dem karibischen Raum und dem Pazifischen Ozean (AKP) und der Europäischen Union eingerichtet wurde<sup>[3]</sup>. Darüber hinaus kann das Parlament Sonderausschüsse (Artikel 184 GO) oder Untersuchungsausschüsse (Artikel 226 AEUV und Artikel 185 GO) einsetzen.

Gemäß Artikel 191 GO wählen die Ausschüsse und Delegationen einen Vorstand, dem ein Vorsitzender und bis zu vier stellvertretende Vorsitzende angehören<sup>[4]</sup>.

#### C. Fraktionen

Die Mitglieder sind nicht in nationalen Delegationen organisiert; vielmehr schließen sie sich gemäß ihrer politischen Ausrichtung zu Fraktionen zusammen, deren Mitglieder aus verschiedenen Ländern kommen. Gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments müssen die Mitglieder, die einer Fraktion angehören, in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt worden sein, und die Fraktion insgesamt aus mindestens 25 Mitgliedern bestehen (Artikel 30 GO). Die Fraktionen halten regelmäßig in der Woche vor und während der Plenartagung Sitzungen ab und veranstalten Klausurtagungen, auf denen die wichtigsten Grundlinien ihrer Tätigkeit festgelegt werden. Einige Fraktionen entsprechen auf EU-Ebene tätigen länderübergreifenden politischen Parteien.

#### D. Europäische politische Parteien und Stiftungen

Das Europäische Parlament empfiehlt die Schaffung eines Umfelds, das für die weitere Entwicklung von europäischen politischen Parteien und Stiftungen

<sup>[1]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Wahlen 2014 – P7\_TA(2013)0082.

<sup>[2]</sup> Die Anzahl der Mitglieder pro Ausschuss sind in Absatz 1 des Beschlusses des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2011 über die Mitgliederzahl der Ständigen Ausschüsse (P7\_TA(2011)0570)

<sup>[3]</sup> Siehe Artikel 17 des Abkommens von Cotonou in der geänderten Fassung vom 22. Juni 2010.

<sup>[4]</sup> Siehe Absatz 2 des Beschlusses des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2011 über die Mitgliederzahl der ständigen Ausschüsse (P7\_TA(2011)0570).

günstige Bedingungen bietet und das auch die Annahme von Rahmenvorschriften umfasst. Artikel 224 AEUV bietet eine Rechtsgrundlage für die Annahme eines Statuts für politische Parteien auf europäischer Ebene und von Bestimmungen über ihre Finanzierung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Die meisten politischen Parteien werden auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 gegründet, die 2007 überarbeitet wurde (Verordnung (EG) Nr. 1524/2007), um die Möglichkeit der Finanzierung politischer Stiftungen einzuführen, die ihre jeweiligen Parteien durch Tätigkeiten im Bereich der Bildung und der Forschung unterstützen. Da die finanziellen Mittel für Wahlkämpfe gering bleiben und weiterhin nationalen Vorschriften unterliegen, hat die Kommission eine neue Verordnung vorgeschlagen, mit der die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 aufgehoben wird. Die neue Verordnung wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2014 in Kraft treten, nachdem das Parlament im April 2014 mit dem Rat eine Einigung in erster Lesung erzielt hat<sup>[1]</sup>.

Gegenwärtig bestehen folgende Parteien auf europäischer Ebene: Europäische Volkspartei, Sozialdemokratische Partei Europas, Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, Europäische Grüne Partei, Allianz der Europäischen Konservativen und Reformisten, Partei Europäische Linke, Bewegung für ein Europa der Freiheit und der Demokratie, Europäische Demokratische Partei, Freie Europäische Allianz, Europäische Allianz für Freiheit, Allianz der Europäischen Nationalen Bewegungen, Europäische Christliche Politische Bewegung und EU-Demokraten. Diese länderübergreifenden Parteien arbeiten eng mit den entsprechenden Fraktionen im Parlament zusammen.

## E. Das Generalsekretariat

Das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments umfasst das Büro des Generalsekretärs, 12 Generaldirektionen und den Juristischen Dienst. Es ist mit der Koordinierung der legislativen Arbeit und der Organisation der Plenartagungen und der sonstigen Sitzungen betraut. Außerdem unterstützt es die parlamentarischen Gremien und die MdEP bei der Ausübung ihrer Mandate in technischen, rechtlichen und fachlichen Belangen. In seinen Aufgabenbereich fallen ferner der Dolmetscherdienst für alle Sitzungen und die Übersetzung der offiziellen Dokumente.

<sup>[1]</sup> Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2014 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung der europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen (P7\_TA(2014)0421) sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2014 über die Finanzierung der europäischen Parteien (P7\_TA(2014)0422).

## Arbeitsweise

Gemäß dem Vertrag ist das Europäische Parlament für die Organisation seiner Tätigkeit zuständig. Es gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Mehrheit seiner Mitglieder bedarf (Artikel 232 AEUV). Sofern in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist, beschließt das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Artikel 231 AEUV). Es entscheidet über die Tagesordnung seiner Plenartagungen, in deren Mittelpunkt die Annahme von Berichten (die von den parlamentarischen Ausschüssen ausgearbeitet wurden), Anfragen an die Kommission und an den Rat sowie Debatten über aktuelle und dringliche Themen und Erklärungen des Ratsvorsitzes stehen. Die Ausschuss- und Plenarsitzungen sind öffentlich und werden per Webstream live übertragen.

## Sitz und Arbeitsorte

Seit dem 7. Juli 1981 hat das Europäische Parlament mehrere Entschlüsse zur Frage seines Sitzes angenommen, in denen es die Regierungen der Mitgliedstaaten auffordert, ihrer vertraglichen Verpflichtung nachzukommen und einen einheitlichen Sitz für die Organe zu bestimmen. Da die Mitgliedstaaten diesem Aufruf lange Zeit nicht nachgekommen sind, hat das Parlament eine Reihe von Beschlüssen hinsichtlich seiner Organisation und seiner Arbeitsorte (Luxemburg, Straßburg, Brüssel) gefasst. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh erzielten die Regierungen der Mitgliedstaaten eine Einigung über die Sitze der Organe:

- Das Europäische Parlament hat seinen Sitz in Straßburg, wo die zwölf monatlichen Plenartagungen abgehalten werden, darunter auch die Tagung, in der über den jährlichen EU-Haushalt abgestimmt wird;
- zusätzliche Plenartagungen finden in Brüssel statt;
- die parlamentarischen Ausschüsse treten in Brüssel zusammen;
- das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments und die unterstützenden Dienststellen verbleiben in Luxemburg.

Dieser Beschluss stieß im Europäischen Parlament auf Kritik. Der Gerichtshof (Urteil vom 1. Oktober 1997 – Rechtssache C-345/95) bestätigte jedoch, dass der Sitz des Parlaments im Einklang mit dem heutigen Artikel 341 AEUV festgelegt wurde. Der wesentliche Inhalt dieser Entscheidung wurde in Form eines Protokolls als Anhang zu den Verträgen in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen.

Das Parlament hat diese Beschlüsse und Entscheidungen zwar bedauert, war aber verpflichtet, seinen jährlichen Sitzungskalender auf Vorschlag seiner Konferenz der Präsidenten entsprechend festzulegen. In der Regel hält das Parlament jährlich zwölf

viertägige Plenartagungen in Straßburg und sechs zweitägige Plenartagungen in Brüssel ab. Von Mitgliedern des Europäischen Parlaments wurden mehrere Initiativen eingeleitet, um Tagungen in Straßburg zu vermeiden. Im Jahr 2012 wurde zum Beispiel ein Sitzungskalender verabschiedet, der zwei zweitägige Plenartagungen innerhalb derselben Kalenderwoche im Oktober in Straßburg vorsah, wodurch sich die Gesamtanzahl der Sitzungstage in Straßburg um vier Tage verringerte. Nachdem Frankreich dagegen geklagt hatte, entschied jedoch der Gerichtshof, dass zwei volle Plenartagungen in Straßburg abgehalten werden müssen, um den geltenden Beschlüssen nachzukommen (Rechtssache C-237/11).

Gemäß Artikel 229 AEUV kann das Parlament auf Antrag der Mehrheit seiner Mitglieder sowie auf Antrag des Rates oder der Kommission zu einer außerordentlichen Sitzungsperiode zusammentreten.

Am 18. Dezember 2006 hat das Parlament erstmals unmittelbar nach der Tagung des Europäischen Rates am 14./15. Dezember 2006 eine zusätzliche Plenartagung in Brüssel abgehalten. Diese Plenartagungen im unmittelbaren Anschluss an die Tagungen des Europäischen Rates sind zu einer gängigen Praxis geworden.

### **Verteilung der Sitze des Parlaments nach Fraktionen und Mitgliedstaaten**

Nach den Wahlen im Mai 2014 müssen die Fraktionen neu gebildet werden. Nähere Einzelheiten entnehmen Sie bitte der elektronischen Fassung dieser Kurzdarstellung.

→ [Erika Schulze](#)



## 1.3.4 Das Europäische Parlament: Wahlmodalitäten

*Für die Wahl des Europäischen Parlaments gelten sowohl europäische Rechtsvorschriften, in denen die gemeinsamen Regeln für alle Mitgliedstaaten festgelegt sind, als auch besondere nationale Vorschriften, die von Land zu Land unterschiedlich sind. In den gemeinsamen Vorschriften sind das Prinzip des Verhältniswahlrechts und bestimmte Unvereinbarkeiten mit einem Mandat als MdEP festgelegt. Zahlreiche andere wichtige Fragen, wie das genaue Wahlsystem, das verwendet wird, und die Anzahl der Wahlkreise, sind im nationalen Recht geregelt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 20, 22 und 223 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Gemeinsame Vorschriften

#### A. Grundsätze

In den Gründungsverträgen war vorgesehen, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) zunächst von den nationalen Parlamenten benannt, später aber in allgemeinen Direktwahlen bestimmt werden sollten. Der Rat setzte Letzteres mit dem Akt vom 20. September 1976 um.

Im Jahr 1992 wurde im Maastrichter Vertrag festgelegt, dass die Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren erfolgen müssen, das vom Rat auf der Grundlage eines vom Europäischen Parlament ausgearbeiteten Vorschlags einstimmig beschlossen wird. Da allerdings der Rat nicht in der Lage war, sich auf einen der Vorschläge zu verständigen, wurde mit dem Vertrag von Amsterdam die Möglichkeit eingeführt, „gemeinsame Grundsätze“ festzulegen. Mit dem Beschluss des Rates 2002/772/EG, Euratom wurde der Akt von 1976 geändert, und es wurden die Unvereinbarkeit von nationalem und europäischem Mandat sowie der Grundsatz der Verhältniswahl eingeführt.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde dem aktiven und passiven Wahlrecht der Status eines Grundrechts verliehen (Artikel 39 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

#### B. Anwendung: geltende gemeinsame Bestimmungen

##### 1. Aktives und passives Wahlrecht von Nichtstaatsangehörigen

Gemäß Artikel 22 Absatz 2 AEUV „besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament“. Die Modalitäten für die

Ausübung dieses Rechts wurden in der Richtlinie 93/109/EG geregelt.

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie 93/109/EG in der Fassung der Richtlinie 2013/1/EU ist jeder Unionsbürger, der seinen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, und der nach dem Recht des Wohnsitzmitgliedstaats oder nach dem Recht seines Herkunftsmitgliedstaats infolge einer per Rechtsbehelf anfechtbaren Einzelfallentscheidung einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde des passiven Wahlrechts verlustig gegangen ist, von der Ausübung dieses Rechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat ausgeschlossen.

##### 2. Wahlsystem

Die Wahl muss nach dem Verhältniswahlsystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen erfolgen (Beschluss des Rates 2002/772 EG, Euratom).

##### 3. Unvereinbarkeiten

Das Mandat als Mitglied des Europäischen Parlaments ist unvereinbar mit der Eigenschaft als Mitglied der Regierung eines Mitgliedstaats, als Mitglied der Kommission, als Richter, Generalanwalt oder Kanzler des Gerichtshofs, als Mitglied des Rechnungshofs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, von Ausschüssen oder Gremien, die gemäß den Verträgen für die Verwaltung der gemeinschaftlichen Fonds oder für eine ständige und unmittelbare Aufgabe geschaffen wurden, als Mitglied des Verwaltungsrates oder des Direktoriums der Europäischen Investitionsbank bzw. als Bediensteter dieser Bank und ganz allgemein als Beamter oder Bediensteter bei den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union oder der ihnen angeschlossenen Fachgremien. Im Jahr 1997 bzw. 2002 wurden neue Unvereinbarkeiten eingeführt (Mitglied des Ausschusses der Regionen bzw. Mitglied des Gerichts, Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, Bürgerbeauftragter der Europäischen Union und, was der wichtigste Punkt ist, Abgeordneter eines nationalen Parlaments).

## Modalitäten, die in nationaler Zuständigkeit liegen

Abgesehen von diesen gemeinsamen Regeln gelten für die Wahlmodalitäten einzelstaatliche Bestimmungen, die deutlich voneinander abweichen können.

### A. Wahlsystem und Schwellenwerte

Gemäß dem Beschluss des Rates von 2002 wenden alle Mitgliedstaaten nunmehr ein Verhältniswahlsystem an.

Ein Mitgliedstaat kann einen Mindestwert für die Sitzverteilung festlegen, der 5 % nicht überschreiten darf. In den meisten Mitgliedstaaten kommt ein Mindestwert zur Anwendung: Dieser liegt in Frankreich (abhängig vom Wahlkreis), Litauen, Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Rumänien und Ungarn bei 5 %; in Österreich, Italien und Schweden bei 4 %; in Griechenland bei 3 %; und in Zypern bei 1,8 %.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in zwei Entscheidungen (2011 und 2014) die bisher geltenden Mindestwerte für die Wahlen zum Europäischen Parlament (erst 5 %, dann 3 %) für verfassungswidrig erklärt.

### B. Aufteilung in Wahlkreise

Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bildet in den meisten Mitgliedstaaten das gesamte nationale Hoheitsgebiet einen einheitlichen Wahlkreis. In fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Irland, Italien und dem Vereinigten Königreich) wurde das nationale Hoheitsgebiet jedoch in mehrere regionale Wahlkreise unterteilt.

Des Weiteren bestehen in einigen Ländern Wahlkreise, die allein aus Sicht der Verwaltung oder der Aufteilung innerhalb von Parteilisten von Belang sind, so Deutschland (16, nur für die CDU/CSU), den Niederlanden (19) und Polen (13).

### C. Stimmrecht

In allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Österreichs (16 Jahre) liegt das Wahlalter bei 18 Jahren.

In vier Mitgliedstaaten (Belgien, Luxemburg, Zypern und Griechenland) besteht Wahlpflicht: Die Wahlpflicht gilt für Inländer und registrierte EU-Ausländer.

#### 1. Aktives Wahlrecht Nichtstaatsangehöriger in ihrem Aufnahmeland

Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in seinem Wohnsitzstaat das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats

(Artikel 22 AEUV). Hinsichtlich des Begriffs „Wohnsitz“ bestehen zwischen den Staaten noch große Unterschiede. Einige Länder (Estland, Finnland, Frankreich, Polen, Rumänien und Slowenien) verlangen, dass die Betroffenen ihren Wohnort oder ihren üblichen Aufenthaltsort in dem Wahlterritorium haben, andere, dass die Betroffenen auf Dauer in ihrem Land ansässig sind (Zypern, Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich) oder beim Einwohnermeldeamt gemeldet sind (Belgien und Tschechische Republik). In Luxemburg, Zypern und Tschechien müssen EU-Bürger zudem eine Mindestwohnsitzdauer vorweisen, um an den Wahlen teilnehmen zu können.

#### 2. Wahlrecht von im Ausland ansässigen Staatsangehörigen in ihrem Herkunftsland

Im Vereinigten Königreich besitzen im Ausland ansässige Staatsbürger dieses Wahlrecht nur in bestimmten Fällen. Belgien und Griechenland gewähren ihren im Ausland wohnhaften Staatsbürgern das Wahlrecht nur, wenn sie ihren Wohnsitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben, wohingegen Dänemark und Italien das Wahlrecht von in einem Drittstaat wohnhaften Staatsbürgern auf einige bestimmte Kategorien beschränken. In Deutschland sind Bürger, die in einem anderen Land gelebt haben, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament wahlberechtigt, wenn sie in das Wählerverzeichnis eingetragen sind. In Bulgarien, Irland und der Slowakei ist das Wahlrecht den auf dem nationalen Hoheitsgebiet ansässigen Unionsbürgern vorbehalten.

### D. Passives Wahlrecht

Bis auf die Forderung nach der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, die allen Mitgliedstaaten (eine Ausnahme ist das Vereinigte Königreich, in dem bestimmte Staatsangehörige des Commonwealth auch in das Europäische Parlament gewählt werden können) gemeinsam ist, sind die Bedingungen für das passive Wahlrecht von Staat zu Staat unterschiedlich.

#### 1. Mindestalter

Das Mindestalter liegt in der Mehrheit der Mitgliedstaaten bei 18 Jahren; Ausnahmen sind Belgien, Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei (21), Rumänien (23) sowie Italien und Griechenland (25).

### E. Benennungsverfahren

In einigen Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Niederlande und Schweden) können nur Parteien und parteiähnliche Organisationen Kandidaten aufstellen. In allen übrigen Mitgliedstaaten können Kandidaten aufgestellt werden, sofern eine bestimmte Zahl von

Unterschriften gesammelt wurde oder sich eine bestimmte Zahl von Wählern zusammengeschlossen hat, und in einigen Fällen muss eine Kautions gestellt werden.

## F. Zeitpunkt der Wahl

Die Wahlen zum Europäischen Parlament von 2009 fanden zwischen dem 4. und 7. Juni statt, wobei der genaue Tag im Einklang mit den nationalen Traditionen festgelegt wurde. Die Wahlen von 2004 fanden zwischen dem 10. und 13. Juni statt.

Die nächsten Wahlen werden im Jahr 2014 durchgeführt. Mit seiner Entscheidung vom 14. Juni 2013 hat der Rat die Wahlen, die eigentlich im Juni stattfinden sollten, auf den 22. bis 25. Mai vorgezogen, um eine Überschneidung mit den Pfingstferien zu vermeiden.

## G. Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste: Änderungsmöglichkeiten des Wählers

In den meisten Mitgliedstaaten können die Wähler durch Vorzugsstimmen die Reihenfolge der Namen auf der Liste verändern. In neun Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Frankreich, Griechenland, Portugal, Vereinigtes Königreich, Estland, Ungarn und Rumänien) sind die Listen geschlossen (keine Vorzugsstimmen). In Luxemburg ist es sogar möglich, Kandidaten zu wählen, die auf unterschiedlichen Listen stehen, während die Wähler in Schweden außerdem Namen auf der Liste streichen oder hinzufügen können. In Malta, Irland und Nordirland führen die Wähler die Kandidaten in der Präferenzreihenfolge auf (übertragbare Einzelstimme).

## H. Bestätigung der Ergebnisse und Wahlkampfbestimmungen

In Dänemark und Luxemburg erfolgt die Bestätigung der Wahlergebnisse durch die nationalen Parlamente. In Slowenien wird die Wahl der der MdEP von der Nationalversammlung bestätigt. In Deutschland wird das Endergebnis am Tag nach der Wahl vom Bundeswahlleiter bekannt gegeben. In Österreich, Belgien, der Tschechischen Republik, Estland, Finnland, Italien, Irland, Slowenien und dem Vereinigten Königreich obliegt dies einer gerichtlichen Instanz, was auch in Deutschland der Fall ist, falls es zu einer Anfechtung kommt. In Spanien erfolgt die Bestätigung der Ergebnisse durch die „Junta Electoral Central“. In den Niederlanden, in Portugal und in Schweden ist ein entsprechender Ausschuss mit dieser Aufgabe betraut. In Frankreich ist der „Conseil d'État“ für die Regelung von Unstimmigkeiten bezüglich der Wahlen zuständig, doch verfügt der Innenminister ebenfalls über das Recht dazu, wenn rechtlich festgelegte Formen und Bedingungen nicht eingehalten wurden.

In den meisten Mitgliedstaaten entsprechen die Wahlkampfbestimmungen (zulässige finanzielle Mittel, Ausstrahlungszeiten, Veröffentlichung der Umfrageergebnisse) denjenigen der nationalen Wahlen.

## I. Nachrücker während einer Wahlperiode

In einigen Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Kroatien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Vereinigtes Königreich) werden die frei gewordenen Sitze den nächstplatzierten nicht gewählten Kandidaten derselben Liste zuerkannt (ggf. nach einer Umstellung je nach Stimmenzahl der Kandidaten). In Belgien, Irland, Deutschland und Schweden werden die frei gewordenen Sitze an die Nachrücker vergeben. In Spanien und in Deutschland wird an der Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen festgehalten, sofern es keine Nachrücker gibt. In Griechenland werden die frei gewordenen Sitze den Nachrückern derselben Liste zugeteilt; reicht die Zahl der Kandidaten auf der Liste nicht aus, werden Nachwahlen veranstaltet. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Österreich) können MdEP in das Parlament zurückkehren, wenn der Grund für ihr Ausscheiden nicht mehr besteht.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat seit den 1960er Jahren wiederholt zu Wahlrechtsfragen Stellung genommen und gemäß Artikel 138 des EG-Vertrags Vorschläge vorgelegt. Die Tatsache, dass es nach wie vor kein wirklich einheitliches Verfahren für die Wahlen zum Parlament gibt, zeigt, wie schwierig es ist, voneinander abweichende einzelstaatliche Traditionen zu harmonisieren. Die mit dem Vertrag von Amsterdam geschaffene Möglichkeit, gemeinsame Grundsätze zu verabschieden, hat nur teilweise dazu beigetragen, diese Schwierigkeiten zu überwinden. Der Vertrag von Lissabon (Artikel 223 AEUV) liefert nach wie vor eine Rechtsgrundlage für die Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens, wobei das Parlament seine Zustimmung geben muss.

Im Jahr 1997 unterbreitete das Parlament einen Vorschlag für ein einheitliches Wahlverfahren; sein Inhalt fand Eingang in den Beschluss des Rates aus dem Jahr 2002; ausgenommen ist der Vorschlag zur Einrichtung eines einheitlichen europäischen Wahlkreises für die Besetzung von 10 % der Sitze. Derzeit wird der europäische Wahlkreis noch diskutiert.

Am 22. November 2012 nahm das Parlament eine Entschließung an, in der die europäischen politischen Parteien dazu aufgefordert werden, Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu nominieren, um die politische Legitimität des Parlaments und der Kommission zu stärken. Die Kommission nahm anschließend eine Empfehlung zu diesem Thema an, in der sie ebenfalls die nationalen

politischen Parteien aufruft, während der Wahlkampagne ihre Zugehörigkeit zu den europäischen politischen Parteien zu verdeutlichen. In derselben EntschlieÙung forderte das Parlament die Mitgliedstaaten auf, angemessene und verhältnismäßige Mindestschwellenwerte für die Zuweisung von Sitzen festzulegen, um die Funktionsweise des Parlaments sicherzustellen.

Im Jahr 2003 wurde ein System für die Finanzierung der europäischen politischen Parteien eingeführt

(Verordnung (EG) Nr. 2004/2003), welches nach einer Änderung im Jahr 2007 zudem die Gründung politischer Stiftungen auf EU-Ebene ermöglicht. Da die Mittelausstattung für Wahlkampagnen nach wie vor sehr gering und weiterhin einzelstaatlich geregelt ist, strebt das Parlament eine Überarbeitung dieser Verordnung an.

---

→ Rosa Raffaelli

## 1.3.5 Das Europäische Parlament: Beziehungen zu den nationalen Parlamenten

*Der Fortschritt der europäischen Integration hat die Rolle der nationalen Parlamente verändert. Um auf allen Ebenen eine wirksame demokratische Kontrolle der europäischen Rechtssetzung einzuführen, wurden verschiedene Instrumente der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten geschaffen. Diese Entwicklung wurde durch die neuen Bestimmungen im Vertrag von Lissabon noch gestärkt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 12 EUV; Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

### Ziele

#### A. Die Gründe der Zusammenarbeit

Durch die Übertragung von Zuständigkeiten, die bisher bei den Mitgliedstaaten lagen, an gemeinsame, über Entscheidungsbefugnisse verfügende Institutionen hat das europäische Einigungswerk zu einer Minderung der Rolle der nationalen Parlamente (NP) sowohl in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber als auch als Haushaltsbehörde und als Kontrollinstanz über die Exekutive geführt. Die Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene vollzog sich im Wesentlichen zugunsten des Rates, während dem Europäischen Parlament nicht die Befugnisse eingeräumt wurden, die es ihm ermöglicht hätten, in europäischen Angelegenheiten die Rolle eines Parlaments voll und ganz zu übernehmen. Insofern besteht hier ein strukturelles „Demokratie-defizit“. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sehen diese Schwachstelle mit Bedauern und sind bemüht, Abhilfe zu schaffen.

- Die zunehmend über diese Einbuße an Einfluss besorgten nationalen Parlamente gelangten schließlich zu der Ansicht, dass eine wirksame nationale Kontrolle der Aktivitäten ihrer Regierungen auf europäischer Ebene und engere Beziehungen zum Europäischen Parlament eine geeignete Möglichkeit sind, verloren gegangenen Einfluss zurückzugewinnen und zugleich dafür zu sorgen, dass Europa auf demokratischen Grundsätzen errichtet wird.
- Das Europäische Parlament vertrat seinerseits den Standpunkt, dass intensive Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zu einer Verstärkung seiner Legitimität und zu einer Annäherung der Bürger an Europa beitragen würden.

#### B. Die Entwicklung des Rahmens der Zusammenarbeit

Die Bedeutung der nationalen Parlamente hat sich mit dem Vorschreiten des europäischen Einigungswerks, der Stärkung der Befugnisse der Gemeinschaft (und dann der Union) und der Erweiterung ihres Zuständigkeitsbereichs, der Zunahme der Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie der Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments weiter verringert.

Bis 1979 gab es zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten eine organische Verbindung, da die Abgeordneten des EP von den nationalen Parlamenten aus ihrer Mitte bestimmt wurden. Mit der Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde diese Verbindung abgebrochen. Während eines Jahrzehnts gab es praktisch keine Beziehungen mehr, und erst 1989 wurde die Notwendigkeit einer Wiederherstellung der Verbindung offenbar: Es wurden entsprechende Kontakte aufgenommen, und man bemühte sich, ein Instrumentarium zu schaffen, das an die Stelle der organischen Verbindung der Anfangsjahre treten würde. Der Vertrag von Maastricht hat dazu beigetragen, indem zwei „Erklärungen“ (Nr. 13 und 14) der Frage gewidmet wurden, die insbesondere Folgendes vorsehen:

- die Achtung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (die nationalen Parlamente müssen von den Regierungen der Mitgliedstaaten „rechtzeitig“ über die Vorschläge für europäische Rechtsakte informiert werden und erforderlichenfalls gemeinsame Konferenzen abhalten);
- die Zusammenarbeit zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten (durch eine Intensivierung der Kontakte, den Austausch von Informationen, die Abhaltung regelmäßiger Zusammenkünfte und ggf. durch die Einräumung geeigneter gegenseitiger Erleichterungen).

In jüngster Zeit haben die nationalen Parlamente ein gewisses Kontrollrecht über die Tätigkeit ihrer Regierungen auf europäischer Ebene erhalten, entweder aufgrund von Verfassungsreformen oder von

Regierungsverpflichtungen oder aber durch Änderungen in der eigenen Arbeitsweise, sowie durch die Auslegung einzelstaatlicher Verfassungsvorschriften, wie sie von einigen Verfassungsgerichten in den Mitgliedstaaten erlassen worden sind. Die für europäische Angelegenheiten zuständigen nationalen Ausschüsse haben bei dieser Entwicklung sowie bei der Zusammenarbeit mit dem EP eine größere Rolle gespielt.

Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente im Anhang zum Vertrag von Amsterdam befürwortet eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der EU und sieht zu diesem Zweck eine raschere Übermittlung der Konsultationsdokumente und Legislativvorschläge vor, um den nationalen Parlamenten eine Prüfung dieser Vorschläge vor der Beschlussfassung durch den Rat zu ermöglichen. Beeinflusst durch die nationalen Parlamente waren auch die Debatten im Konvent über die Zukunft Europas (1.1.4), in dessen Rahmen ihre Rolle zudem Beratungsgegenstand einer der elf Arbeitsgruppen war. Im Mai 2006 erklärte sich die Kommission bereit, alle neuen Vorschläge und Konsultationsdokumente elektronisch den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird den nationalen Parlamenten in Form des Frühwarnsystems ein neuer Mechanismus zur Verfügung gestellt, um über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei neuen Legislativvorschlägen zu wachen (Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Die Parlamente erhalten damit die Möglichkeit, einen neuen Kommissionsvorschlag mehrheitlich abzublocken. Die endgültige Entscheidung liegt jedoch bei der Rechtssetzungsbehörde (Europäisches Parlament und Ministerrat) (1.2.2). Dieser Mechanismus wurde unlängst erstmals im Zusammenhang mit dem Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit angewandt. Der Vertrag enthält darüber hinaus neue Artikel, in denen die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen institutionellen Gefüge erläutert wird (Artikel 10 und 12 EUV).

Seit Beginn der Staatsschuldenkrise in der EU im März 2010 hat die Bedeutung der nationalen Parlamente der Eurozone bei der Ratifizierung oder Änderung der Rettungspakete die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit und eines permanenten Informationsaustauschs zwischen ihnen und dem Europäischen Parlament unterstrichen.

## Erfolge: die Instrumente der Zusammenarbeit

### A. Die Konferenz der Präsidenten der parlamentarischen Versammlungen der Europäischen Union

Im Anschluss an die Treffen, die 1963 und 1973 stattfanden, wurden diese Konferenzen ab dem Jahre 1981 als feste Einrichtung eingeführt. Ursprünglich fanden diese Konferenzen, an denen die Präsidenten der nationalen Parlamente und der Präsident des EP teilnehmen, alle zwei Jahre statt. Es gehen ihnen vorbereitende Treffen der Generalsekretäre der betreffenden Parlamente voraus. Auf den Konferenzen werden konkrete Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten behandelt.

In den letzten Jahren trafen die Präsidenten jährlich zusammen. In jüngerer Zeit wurden wichtige Konferenzen in Lissabon (20. bis 21. Juni 2008, zur EU nach dem Vertrag von Lissabon) und in Warschau (19. bis 21. April 2012, zur Krise der europäischen Einheit) veranstaltet.

Ferner unterhält das EP seit 1995 kontinuierliche Beziehungen zu den Parlamenten der assoziierten Länder und der Beitrittsländer. Bei wiederholten Treffen der Präsidenten des EP und dieser Parlamente wurden die Beitrittsstrategie und weitere aktuelle Fragen erörtert.

### B. Europäisches Zentrum für parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation

Auf der „großen Konferenz“ von Wien (1977) wurde die Gründung des Europäischen Zentrums für parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation (EZPWD) beschlossen: Dabei handelt es sich um ein Netz von Bibliotheken und Forschungsstellen, die eng zusammenarbeiten, um den Zugang zu Informationen (einschließlich der nationalen und europäischen Datenbanken) zu erleichtern und die Forschung zu koordinieren, um vor allem Überschneidungen zu vermeiden. Es zentralisiert und verbreitet Untersuchungen und hat eine Website zur Verbesserung des Informationsaustauschs eingerichtet. Sein Verzeichnis erleichtert Kontakte zwischen den Informationsdiensten der angeschlossenen Parlamente. Das Zentrum wird vom EP und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates gemeinsam geleitet. Es umfasst Parlamente aus den Mitgliedstaaten der EU und des Europarates; seine Dienste können auch von Staaten, die in der parlamentarischen Versammlung des Europarates über einen Beobachterstatus verfügen, in Anspruch genommen werden.

### C. Die Konferenz der Parlamente der Europäischen Gemeinschaft

Der Vorläufer dieser Konferenz fand im Jahre 1990 in Rom unter der Bezeichnung „Europäische Assisen“ statt. An dieser Konferenz zum Thema „Die Zukunft der Gemeinschaft – Die Auswirkungen der Vorschläge zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union für die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments“ nahmen 258 Personen teil (173 Mitglieder der nationalen Parlamente und 85 Mitglieder des Europäischen Parlaments). Die „Europäischen Assisen“ wurden bisher nicht wieder einberufen.

### D. Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC)

Diese Konferenz, die ursprünglich vom Präsidenten der französischen Nationalversammlung vorgeschlagen wurde, findet seit 1989 alle sechs Monate statt und vereinigt die für Fragen der Europäischen Gemeinschaften zuständigen Fachorgane der nationalen Parlamente und sechs Mitglieder des EP. Auf dieser Konferenz, die vom Parlament des Landes, das den Vorsitz der Union innehat, einberufen wird und die gemeinsam vom EP und den Parlamenten der „Vorsitz-Troika“ vorbereitet wird, werden wichtige Fragen der europäischen Integration behandelt.

Die COSAC ist kein Entscheidungsorgan, sondern dient der Konsultation und parlamentarischen Koordination. Ihre Beschlüsse fasst die Konferenz einvernehmlich. Entsprechend dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union kann die COSAC jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der Europäischen Union leisten. Die Beiträge der COSAC binden in keiner Weise die einzelstaatlichen Parlamente und präjudizieren in keiner Weise deren Standpunkt.

### E. Gemeinsame Parlamentarische Treffen

Nach den Erfahrungen mit dem Europäischen Konvent hielten es die Mitglieder des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente für sinnvoll, ein ständiges Instrument der politischen Zusammenarbeit zu schaffen, um sich mit bestimmten Themen zu befassen. Daher kommen MdEP und nationale MP seit 2005 zu Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen zusammen, in denen sie sich mit für die Parlamente wichtigen Fragen im Prozess der Politikgestaltung und des institutionellen Aufbaus in der EU befassen. Ein wichtiges Treffen fand am 20. und 21. Oktober 2011 statt, bei dem die Zukunft der EU-Finanzierung diskutiert wurde (2014-2020).

### F. Weitere Instrumente der Zusammenarbeit

Es findet eine Konzertierung zwischen den meisten ständigen Ausschüssen des EP und den entsprechenden Ausschüssen in den nationalen Parlamenten entweder in bi- bzw. multilateralen Sitzungen oder über Besuche von Vorsitzenden bzw. Bericht-erstattem statt.

Die Kontakte zwischen den Fraktionen des EP und den entsprechenden Fraktionen in den nationalen Parlamenten entwickeln sich je nach Partei oder Mitgliedstaat unterschiedlich.

Die Verwaltungszusammenarbeit entwickelt sich vor allem in Form von Praktika bei den Dienststellen des EP und durch den Austausch von Beamten. Die wechselseitige Information über die Arbeiten der Parlamente, insbesondere auf Gesetzgebungsebene, nimmt einen wachsenden Stellenwert ein. Dazu wird moderne Informationstechnologie, wie internetbasierte IPEX-Daten und Kommunikationsnetzwerke, verwendet.

→ Rosa Raffaelli

## 1.3.6 Der Europäische Rat

*Der aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bestehende Europäische Rat gibt der Entwicklung der Europäischen Union die erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Leitlinien fest. Der Europäische Rat ist mit der Kommission dadurch verbunden, dass der Präsident der Kommission Mitglied des Europäischen Rates ohne Stimmrecht ist. Der Präsident des Europäischen Parlaments hält zu Beginn der Tagungen ebenfalls eine Rede vor dem Europäischen Rat. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde eine Präsidentschaft des Europäischen Rates mit langfristiger Amtszeit eingeführt, und der Europäische Rat wurde ein Organ der Union.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 15, 26, 27, 42 Absatz 2 EUV.

### Historische Entwicklung

Der Europäische Rat ist nun die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten. Der erste dieser „Europäischen Gipfel“ fand 1961 in Paris statt; ab 1969 wurden sie dann häufiger abgehalten.

Bei der Pariser Gipfelkonferenz im Februar 1974 wurde vereinbart, diese Treffen der Staats- und Regierungschefs nunmehr regelmäßig unter der Bezeichnung „Europäischer Rat“ stattfinden zu lassen, um eine globale Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit dem europäischen Aufbauwerk zu ermöglichen und die ordnungsgemäße Koordinierung der Tätigkeiten der Union zu gewährleisten.

Durch die Einheitliche Europäische Akte (1986) wurde der Europäische Rat zum ersten Mal in das Vertragswerk der Gemeinschaft einbezogen, wobei seine Zusammensetzung und ein Rhythmus von zwei Tagungen pro Jahr beschlossen wurden.

Durch den Vertrag von Maastricht (1992) wurde seine Rolle im institutionellen Rahmen der Europäischen Union offiziell festgelegt.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde der Europäische Rat zu einem vollwertigen Organ der Europäischen Union (Artikel 13 EUV); seine Aufgaben wurden dort wie folgt umschrieben: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest“ (Artikel 15 EUV).

### Organisatorische Maßnahmen

Der Europäische Rat wird von seinem Präsidenten einberufen und besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission (Artikel 15 Absatz 2 EUV). Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist an seiner Arbeit beteiligt. Dem Präsidenten des Europäischen Parlaments wird in der Regel zu Beginn der Tagung Gelegenheit gegeben, sich zu äußern (Artikel 235 Absatz 2 AEUV).

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon tritt der Europäische Rat mindestens zweimal pro Halbjahr zusammen. Die Amtszeit des Präsidenten beträgt dreißig Monate; er kann einmal wiedergewählt werden. In der Regel fasst der Europäische Rat seine Beschlüsse einstimmig. Einige wichtige Ernennungen erfolgen jedoch mit qualifizierter Mehrheit (insbesondere die Ernennung des Präsidenten des Europäischen Rates, die Auswahl des Bewerbers, der zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt werden soll, die Ernennung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik und die Ernennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank).

Während der Staatsschuldenkrise sah sich der Europäische Rat verpflichtet, sich öfter zu versammeln. 2012 trat der Europäische Rat beispielsweise viermal zusammen. Zusätzlich haben die folgenden Tagungen stattgefunden: eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates, zwei informelle Tagungen der Mitglieder des Europäischen Rates und vier Tagungen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets (auch Euro-Gipfeltreffen genannt).

### Funktion

#### A. Der Platz innerhalb des institutionellen Rahmens der Union

Gemäß Artikel 13 EUV ist der Europäische Rat Teil des „institutionellen Rahmens“ der Union. Er gibt jedoch eher allgemeine politische Impulse, als dass er als beschlussfassendes Organ im rechtlichen Sinne handelt. Er fasst nur im Ausnahmefall Beschlüsse mit rechtswirksamen Folgen für die Union (siehe Punkt 2), hat jedoch eine Reihe von institutionellen Beschlussfassungsbefugnissen erhalten. Der Europäische Rat ist jetzt befugt, verbindliche Rechtsakte zu erlassen, die vor dem Gerichtshof angefochten werden können, und er kann wegen Untätigkeit belangt werden (Artikel 265 AEUV).

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 EUV erhält der Europäische Rat die Befugnis, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments das Verfahren für die Aussetzung bestimmter Rechte eines Mitgliedstaats einzuleiten, wenn diesem eine schwerwiegende Verletzung der Grundsätze der Europäischen Union nachzuweisen ist.



## B. Beziehungen zu den anderen Organen

Der Europäische Rat fasst seine Beschlüsse völlig unabhängig und ist in der Regel weder von der Initiative der Kommission noch von der Beteiligung des Parlaments abhängig.

Der Vertrag von Lissabon sieht dennoch weiterhin eine organisatorische Verbindung zur Kommission vor, da ihr Präsident Mitglied des Europäischen Rates ohne Stimmrecht ist und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an den Aussprachen teilnimmt. Außerdem beantragt der Europäische Rat bei der Kommission häufig vorbereitende Berichte für seine Tagungen. Allerdings lässt er solche Dokumente immer öfter von seinen eigenen Dienststellen anfertigen.

Gemäß Artikel 15 Absatz 6 Buchstabe d EUV ist es die Pflicht des Präsidenten des Europäischen Rates, dem Parlament im Anschluss an jede seiner Tagungen einen Bericht vorzulegen. Des Weiteren trifft er monatlich mit dem Präsidenten des Parlaments sowie den Fraktionsvorsitzenden zusammen, und er hat sich im Februar 2011 bereit erklärt, schriftliche Anfragen von MdEP zu seiner politischen Arbeit zu beantworten. Das Parlament kann darüber hinaus durch die Anwesenheit seines Präsidenten bei den Tagungen des Europäischen Rates, durch im Vorfeld der Tagungen des Europäischen Rates stattfindende Sitzungen der Fraktionsvorsitzenden der verschiedenen europäischen politischen Strömungen sowie durch die Entschließungen, die es zu auf der Tagesordnung der Tagungen stehenden Themen, zu den Ergebnissen der Tagungen und zu den offiziellen Berichten des Europäischen Rates annimmt, informell Einfluss nehmen.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde der neue Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu einem zusätzlichen Akteur, der im Namen des Europäischen Rates Vorschläge zur Außenpolitik der Union unterbreitet und die Politik umsetzt. Der Präsident des Europäischen Rates nimmt unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.

## C. Befugnisse

### 1. Institutionelle Befugnisse

Der Europäische Rat gibt der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ und legt ihre „allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ fest (Artikel 15 Absatz 1 EUV). Außerdem beschließt er mit qualifizierter Mehrheit über die Zusammensetzung des Rates und den Zeitplan der rotierenden Ratsvorsitze.

### 2. Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik

Der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Au-

ßen- und Sicherheitspolitik (GASP) und beschließt gemeinsame Strategien zu ihrer Durchführung (Artikel 26 EUV). Der Rat beschließt gemäß Artikel 42 Absatz 2 EUV einstimmig, ob er den Mitgliedstaaten empfehlen soll, auf eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union hinzuwirken.

Beabsichtigt ein Mitgliedstaat aus wichtigen Gründen im Zusammenhang mit seiner nationalen Politik, die Annahme eines Beschlusses abzulehnen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, dass die Frage zur einstimmigen Beschlussfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird (Artikel 31 Absatz 2 EUV). Das gleiche Verfahren gilt, wenn die Mitgliedstaaten die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit in diesem Bereich beschließen (Artikel 20 EUV).

### 3. Wirtschaftspolitische Steuerung und der mehrjährige Finanzrahmen

Seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise im Jahr 2009 sind der Europäische Rat und die Euro-Gipfeltreffen zu den wichtigsten Akteuren bei der Bewältigung der Auswirkungen der weltweiten Bankenkrise geworden. Mehrere Mitgliedstaaten haben durch Ad-hoc-Abkommen oder zeitlich begrenzte Vereinbarungen finanzielle Hilfspakete erhalten, die von den Staats- und Regierungschefs beschlossen und später in den Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Zukünftig wird die Finanzhilfe durch den ständigen Europäischen Stabilitätsmechanismus zentral verwaltet werden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben unter aktiver Teilnahme der Kommission, des Parlaments und der EZB einen internationalen Vertrag – den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (auch „Fiskalpakt“ genannt) – aufgesetzt, der eine strengere Kontrolle der haushaltspolitischen Maßnahmen und der sozioökonomischen Politik der Mitgliedstaaten ermöglicht. Dies wirft immer häufiger Fragen zur Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in der wirtschaftlichen Steuerung des Euro-Währungsgebiets auf.

Der Europäische Rat spielt auch im Europäischen Semester eine wichtige Rolle. Auf seinen Frühjahrstagungen veröffentlicht er politische Leitlinien zu makroökonomischen, fiskalpolitischen und strukturellen Reformen sowie wachstumsfördernden Maßnahmen. Auf den Juni-Tagungen billigt er Empfehlungen auf der Grundlage der Bewertung der von der Europäischen Kommission erstellten und im Rat der EU erörterten nationalen Reformprogramme.

Darüber hinaus beteiligt er sich an den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen, wobei er eine entscheidende Rolle bei der Erzielung einer Vereinbarung über wichtige politische Themen in der MFR-Verordnung spielt, wie die Obergrenzen für die Ausgaben, die Ausgabenprogramme und die Finanzierung (Mittel).

#### 4. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Auf Antrag eines Ratsmitglieds beschließt der Europäische Rat, ob die Durchführung einer erweiterten Zusammenarbeit in diesem Bereich angebracht ist (Artikel 20 EUV). Durch den Vertrag von Lissabon wurden mehrere neue Überleitungsklauseln eingeführt, die den Europäischen Rat ermächtigen, bei der Beschlussfassung im Rat von der Einstimmigkeitsregel zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen (1.4.2).

#### Leistungen

Der Europäische Rat erwies sich bei der Festlegung allgemeiner Zielvorstellungen für die Tätigkeit der Europäischen Union als erfolgreich und konnte auch zur Überwindung von Blockaden im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess beitragen. Es muss allerdings die Frage gestellt werden, ob er aufgrund seines zwischenstaatlichen Charakters und seiner Verfahren der Beschlussfassung nicht die föderale Entwicklung des europäischen Aufbauwerks generell bremst und nicht sogar den supranationalen Besitzstand des gemeinschaftlichen Systems gefährdet. Eine Bewertung der durch den Vertrag von Lissabon bedingten institutionellen Änderungen steht noch aus. Anzumerken ist jedoch, dass der Präsident des Europäischen Rates dem Europäischen Parlament regelmäßig Bericht erstattet.

#### A. Außen- und Sicherheitspolitik

Seit Anfang der 1990er Jahre ist die Außen- und Sicherheitspolitik zu einem wesentlichen Bestandteil der Gipfeltreffen des Europäischen Rates geworden. Seine in diesem Bereich gefassten Beschlüsse betreffen insbesondere Folgendes:

- internationale Sicherheit und Bekämpfung des Terrorismus;
- Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland;
- Beziehungen zu den Mittelmeerländern und zum Nahen Osten.

Am 10. und 11. Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Helsinki, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durch die Schaffung von militärischen und zivilen Kapazitäten zur Krisenbewältigung zu stärken.

Am 12. Dezember 2003 verabschiedete der Europäische Rat auf seiner Tagung in Brüssel die Europäische Sicherheitsstrategie.

#### B. Erweiterung

Der Europäische Rat hat bei jeder Erweiterungsrunde der EU die entsprechenden Vorgaben festgelegt. In Kopenhagen legte er 1993 den Grundstein für eine neue Beitrittswelle (Kopenhagener Kriterien). Auf den Tagungen der folgenden Jahre wurden die Beitrittskriterien und die vorab erforderlichen institutionellen Reformen präzisiert.

Der Europäische Rat beschloss auf seiner Tagung von Kopenhagen (12. und 13. Dezember 2002) den Beitritt Zyperns, der Tschechischen Republik, Estlands, Ungarns, Lettlands, Litauens, Maltas, Polens, der Slowakei sowie Sloweniens zum 1. Mai 2004. Rumänien und Bulgarien sind der EU am 1. Januar 2007 beigetreten.

Am 3. Oktober 2005 hat der Rat auf seiner Tagung in Luxemburg den Rahmen für die Verhandlungen über den Beitritt Kroatiens und der Türkei zur EU festgelegt. Der Beitrittsvertrag mit Kroatien wurde am 9. Dezember 2011 unterzeichnet, Kroatien ist am 1. Juli 2013 beigetreten.

#### C. Institutionelle Reform

Der Europäische Rat beschloss auf seiner Tagung von Tampere (15. und 16. Oktober 1999) die Modalitäten für die Ausarbeitung eines Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte (1.1.6). In Helsinki berief der Europäische Rat im Dezember 1999 die Regierungskonferenz ein, die den Vertrag von Nizza vorbereitete.

Der Europäischen Rat beschloss auf seiner Tagung von Laeken (14. und 15. Dezember 2001), einen Konvent über die Zukunft Europas einzuberufen, der den Verfassungsvertrag erarbeitete, der anschließend scheitern sollte (1.1.4). Nach zweieinhalb Jahren institutionellen Stillstands verabschiedete der Europäische Rat vom 21. und 22. Juni 2007 ein detailliertes Mandat für eine Regierungskonferenz, die dann am 13. Dezember 2007 zur Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon führte, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat (1.1.5). Am 25. März 2011 nahm der Europäische Rat den Beschluss zur Änderung von Artikel 136 AEUV an und ermöglichte so die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

→ Petr Novak

## 1.3.7 Der Rat der Europäischen Union

*Der Rat nimmt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebung der EU in Form von Verordnungen und Richtlinien an und erlässt außerdem Einzelentscheidungen und nicht verbindliche Empfehlungen. In seinen Zuständigkeitsbereichen beschließt der Rat mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig, je nach der rechtlichen Grundlage des zur Beschlussfassung anstehenden Rechtsakts.*

### Rechtsgrundlage

Im einheitlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union nimmt der Rat die ihm mit Artikel 16 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und mit den Artikeln 237 bis 243 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) übertragenen Aufgaben wahr.

### Rolle

#### A. Rechtsvorschriften

Auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Vorschläge verabschiedet der Rat die Rechtsvorschriften der Union in Form von Verordnungen und Richtlinien entweder gemeinsam mit dem Europäischen Parlament gemäß Artikel 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) oder allein nach Konsultation des Europäischen Parlaments (siehe Kurzdarstellung 1.4.1). Der Rat erlässt außerdem Einzelentscheidungen und nicht verbindliche Empfehlungen (Artikel 288 AEUV) und gibt Stellungnahmen ab. Der Rat und das Parlament legen die allgemeinen Regeln für die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse fest, die der Kommission übertragen werden oder dem Rat selbst vorbehalten sind (Artikel 291 Absatz 3 AEUV).

#### B. Haushalt

Der Rat ist einer der beiden Zweige der Haushaltsbehörde (der andere Zweig ist das Parlament), die den Haushaltsplan der Union feststellt (siehe Kurzdarstellung 1.4.3). Der Rat beschließt einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren auch die Bestimmungen über das System der Eigenmittel und den mehrjährigen Finanzrahmen (Artikel 311 und 312 AEUV). Im letzteren Fall muss das Parlament seine Zustimmung mit der Mehrheit seiner Mitglieder geben. Der neueste Finanzrahmen (2014-2020) wurde vom Parlament im November 2013 angenommen.

#### C. Sonstige Befugnisse

##### 1. Internationale Übereinkünfte

Die internationalen Übereinkünfte der Union werden vom Rat geschlossen. Sie werden von der Kommission ausgehandelt und benötigen in den meis-

ten Fällen die Zustimmung des Parlaments (Artikel 218 Absatz 6 AEUV).

##### 2. Ernennungen

Der Rat ernennt die Mitglieder des Rechnungshofs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen mit qualifizierter Mehrheit (seit dem Vertrag von Nizza).

##### 3. Wirtschafts- und Währungspolitik

Der Rat sorgt für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Artikel 121 AEUV) und trifft vorbehaltlich der Zuständigkeiten der Europäischen Zentralbank die politischen Entscheidungen im Währungsbereich. Besondere Bestimmungen gelten für die Mitglieder der Euro-Gruppe, die für eine zweieinhalbjährige Amtszeit einen Präsidenten wählen (Artikel 136 und 137 AEUV). Normalerweise treffen sich die Finanzminister der Euro-Gruppe einen Tag vor dem Treffen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“.

Artikel 136 AEUV wurde durch den Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates geändert und ist in der geänderten Fassung am 1. Mai 2013 nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Dieser Artikel bildet jetzt die Rechtsgrundlage für einen Stabilitätsmechanismus wie beispielsweise den ESM (siehe Kurzdarstellung 4.2.3).

##### 4. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Der Vertrag von Lissabon verlieh der EU eine Rechtspersönlichkeit, die die Europäische Gemeinschaft ersetzte. Außerdem wurde durch den neuen Vertrag die Drei-Säulen-Struktur abgeschafft. Justiz und Inneres sind jetzt vollständig integrierte Politikbereiche der EU, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in fast allen Fällen zur Anwendung kommt. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik jedoch handelt der Rat bei der Verabschiedung einheitlicher Positionen und gemeinsamer Aktionen oder bei der Erstellung von Übereinkommen weiterhin nach Maßgabe spezifischer Regeln.

Die frühere Troika-Formel wurde durch ein neues System ersetzt. Unter dem ständigen Vorsitz eines Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik ist der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ nun eng mit der Kommission verbunden. Er wird vom Generalsekretariat des Rates und vom Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt.

## Organisatorische Maßnahmen

### A. Zusammensetzung

#### 1. Mitgliedschaft

Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerienebene, „der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“ (Artikel 16 Absatz 2 EUV).

#### 2. Vorsitz

Mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ führt der Vertreter desjenigen Mitgliedstaats, der die Präsidentschaft der Union innehat, den Vorsitz im Rat; diese wechselt alle sechs Monate entsprechend der vom Rat einstimmig festgelegten Reihenfolge (Artikel 16 Absatz 9 AEUV). Der Vorsitz wird bei allen Zusammensetzungen des Rates mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ von zuvor festgelegten Gruppen von drei Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von 18 Monaten wahrgenommen, wobei jedes Mitglied den Vorsitz für sechs Monate innehat.

Für die nächsten sechs Jahre lautet die Reihenfolge der Ratsvorsitze wie folgt: Italien (ab Juli 2014), Lettland und Luxemburg (2015), Niederlande und Slowakische Republik (2016), Malta und Vereinigtes Königreich (2017), Estland und Bulgarien (2018), Österreich und Rumänien (2019) und Finnland im ersten Halbjahr 2020. Der Europäische Rat ist befugt, die Reihenfolge der Vorsitze zu ändern (Artikel 236 Buchstabe b AEUV).

### B. Funktionsweise

Je nach Sachgebiet beschließt der Rat mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig (siehe Kurzdarstellungen 1.4.1 und 1.4.2). Wenn der Rat seiner gesetzgebenden Rolle nachgeht, sind die Tagungen öffentlich (Artikel 16 Absatz 8 EUV).

#### 1. Einfache Mehrheit

Bei einfacher Mehrheit wird ein Beschluss gefasst, wenn mehr Stimmen dafür als dagegen sind, wobei jedes Ratsmitglied über eine Stimme verfügt. Dieses Verfahren findet dann Anwendung, wenn der Vertrag keine andere Vorgehensweise vorsieht (Artikel 238 Absatz 1 AEUV). Es stellt somit das Standard-Entscheidungsverfahren dar. Es wird allerdings nur in wenigen Bereichen angewendet: Geschäftsordnung des Rates, bei der Organisation des Generalsekretariats des Rates und bei der Stellung der im Vertrag vorgesehenen Ausschüsse.

#### 2. Qualifizierte Mehrheit

##### a. Mechanismus

In vielen Fällen sieht der Vertrag vor, dass Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sind, d. h. mit mehr Stimmen, als für die einfache Mehrheit erforderlich sind. In solchen Fällen gibt es jedoch ein

unterschiedliches Stimmrecht. Jeder Staat verfügt über eine bestimmte, seiner Bevölkerungszahl entsprechende Stimmenzahl (Artikel 205 Absatz 2 EGV und ab November 2014 Artikel 238 AEUV). Seit dem 1. Januar 2007 gilt eine neue Stimmengewichtung: Die qualifizierte Mehrheit gilt als erreicht, wenn

- der Beschluss/die Entscheidung mindestens 260 der insgesamt 352 Stimmen (73,86 %) auf sich vereint,
- der Beschluss/die Entscheidung von der Mehrheit der Mitgliedstaaten angenommen wird und
- der Beschluss/die Entscheidung mindestens 62 % der Bevölkerung der EU repräsentiert (jeder Mitgliedstaat kann die Einhaltung dieses Kriteriums überprüfen lassen).

Wenn ein Vorschlag nicht von der Kommission oder vom Hohen Vertreter ausgeht, gilt als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 72 % der Mitglieder des Rates, die die Mitgliedstaaten vertreten, sofern sie mindestens 65 % der Bevölkerung der EU ausmachen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird das System der gewichteten Stimmen abgeschafft und die einfache Regel der doppelten Mehrheit praktiziert (55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen). Dieses neue System wird nicht vor dem 1. November 2014 in Kraft treten. Ein Mitglied des Rates kann jedoch die Verlängerung des bisherigen Systems bis zum 31. März 2017 beantragen.

##### b. Geltungsbereich

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM) ausgedehnt. Für 68 gesetzliche Grundlagen wurde dieses Beschlussverfahren entweder eingeführt oder ausgedehnt, zumeist in Verbindung mit der Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (einschließlich vieler Bereiche des früheren dritten Pfeilers). Die qualifizierte Mehrheit gilt auch für die Ernennung des Präsidenten, für die Mitglieder der Kommission, des Rechnungshofs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen (siehe Kurzdarstellungen 1.4.1 und 1.4.2).

#### 3. Einstimmigkeit

Einstimmigkeit verlangt der Vertrag nur in wenigen, aber wichtigen Bereichen (z. B. bei der Steuer- und Sozialpolitik). Dies wird im Vertrag von Lissabon beibehalten. In Artikel 48 Absatz 7 EUV ist jedoch eine Überleitungsklausel vorgesehen, wonach der Rat Beschlüsse zu bestimmten Themen mit qualifizierter Mehrheit anstelle einer einstimmigen Entscheidung fassen kann. Überdies darf der Rat (einstimmig) entscheiden, bei speziellen Politikbereichen die Anwendung von BQM auszuweiten (z. B. bei Angelegenhei-

ten des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug – Artikel 81 Absatz 3 AEUV).

Im Allgemeinen strebt der Rat auch dann Einstimmigkeit an, wenn dies nicht erforderlich ist. Diese Präferenz geht auf den „Luxemburger Kompromiss“ aus dem Jahr 1966 zurück, mit dem ein Konflikt zwischen Frankreich und den übrigen Mitgliedstaaten beigelegt wurde, als Frankreich sich weigerte, den für einige Bereiche geforderten Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit zu vollziehen. Der Wortlaut des Kompromisses lautet wie folgt: „Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft angenommen werden können.“

Eine ähnliche Lösung wurde im Jahr 1994 gefunden. Der sogenannte „Kompromiss von Ioannina“ schützte Mitgliedstaaten unweit der Sperrminorität davor, dass gesetzt den Fall, diese Mitgliedstaaten würden sich gegen einen durch die qualifizierte Mehrheit

errungenen Ratsbeschluss stemmen, der Rat alles in seiner Macht stehende innerhalb einer angemessenen Zeit leisten würde, um eine zufriedenstellende Lösung für die Mehrheit der Staaten zu erzielen.

Seit Neustem weist die Möglichkeit, das neue System der doppelten einfachen Mehrheit erst 2017 statt bereits 2014 einzuführen, in dieselbe Richtung.

### AStV

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), der sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, bereitet die Arbeiten des Rates vor und führt die ihm vom Rat übertragenen Aufträge aus (Artikel 240 AEUV). Den Vorsitz führt ein Vertreter des Mitgliedstaats, der jeweils den Vorsitz im Rat innehat. Dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), das die internationale Situation in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik folgt, hingegen sitzt ein Vertreter des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik vor.

→ [Wilhelm Lehmann](#)

## 1.3.8 Die Europäische Kommission

*Die Kommission ist das Organ der EU, das das alleinige Initiativrecht im Bereich der Legislative und wichtige Exekutivbefugnisse in Politikfeldern wie Wettbewerb und Außenhandel besitzt. Sie ist das wichtigste Exekutivorgan der Europäischen Union und besteht aus einem Kollegium von Kommissionsmitgliedern, dem ein Mitglied je Mitgliedstaat angehört. Darüber hinaus führt sie den Vorsitz in den mit der Anwendung des Unionsrechts beauftragten Ausschüssen. Das bisherige System der Ausschussverfahren wurde vor kurzem durch die neuen Rechtsinstrumente ersetzt: die Durchführungsrechtsakte und die delegierten Rechtsakte.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und die Artikel 234, 244 bis 250, 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Geschichtlicher Überblick

Ursprünglich besaß jede Gemeinschaft ein eigenes Exekutivorgan: die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) und jeweils eine Kommission für die beiden 1957 durch den Vertrag von Rom gegründeten Gemeinschaften EWG und EURATOM. Diese Exekutivorgane wurden 1965 zur Europäischen Kommission zusammengeführt (siehe Arbeitsblatt 1.1.2).

### Zusammensetzung und Rechtspersönlichkeit

#### A. Anzahl der Mitglieder

Der Kommission gehörten lange Zeit mindestens ein, allerdings nicht mehr als zwei Mitglieder pro Mitgliedstaat an. In der Praxis wurden den fünf bevölkerungsreichsten Ländern zwei Vertreter zugeordnet, die anderen Länder – seit dem Beitritt auch die zehn neuen Mitgliedstaaten – waren mit je einem Mitglied vertreten. Seit dem 1. November 2004 besteht die Kommission aus einem Mitglied pro Mitgliedstaat.

Im Vertrag von Lissabon war ursprünglich vorgesehen, dass die Kommission ab dem 1. November 2014 aus einer Zahl von Mitgliedern besteht, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht. Zugleich sollte durch den Vertrag ein Flexibilitätskriterium hinzukommen, so dass die endgültige Zahl der Mitglieder der Kommission vom Europäischen Rat festgelegt werden kann (Artikel 17 Absatz 5 EUV). Vor dem zweiten irischen Referendum über den Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 hat der Europäische Rat beschlossen, dass die Kommission weiterhin aus einer Zahl von Mitgliedern zusammengesetzt ist, die der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht.

#### B. Ernennungsverfahren

Im Vertrag von Lissabon ist festgelegt, dass das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen ist, wenn der Europäische Rat dem Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vorschlägt. Das Europäische Parlament wählt den Präsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Artikel 17 Absatz 7 EUV).

Der Rat bestätigt mit qualifizierter Mehrheit und im Einvernehmen mit dem designierten Kandidaten für das Amt des Präsidenten die Liste der übrigen Kandidaten, die er gemäß den von den einzelnen Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschlägen als Mitglieder der Kommission zu benennen gedenkt.

Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Kommission – einschließlich des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik – stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Danach wird die Kommission vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Seit dem Vertrag von Maastricht wird die Amtszeit der Mitglieder der Kommission der Wahlperiode des Europäischen Parlaments angepasst, d. h. sie dauert fünf Jahre und kann verlängert werden.

#### C. Rechenschaftspflicht

##### 1. Eigenverantwortung (Artikel 245 AEUV)

Die Mitglieder der Kommission

- üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus; sie dürfen insbesondere Anweisungen von Dritten – einer Regierung oder anderen Stelle – weder anfordern noch entgegennehmen;
- dürfen keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben.

Ein Mitglied der Kommission kann auf Antrag des Rates oder der Kommission durch den Gerichtshof seines Amtes enthoben werden, wenn es seine Pflichten verletzt oder eine schwere Verfehlung begangen hat (Artikel 247 AEUV).

## 2. Gemeinsame Verantwortung

Die Kommission ist gemäß Artikel 234 AEUV gegenüber dem Parlament geschlossen verantwortlich. Nimmt das Parlament einen Misstrauensantrag gegen die Kommission an, müssen ihre Mitglieder geschlossen zurücktreten, einschließlich des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, der sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt niederzulegen hat.

### Organisation und Arbeitsweise

Die Kommission arbeitet unter Leitung ihres Präsidenten, der über ihre interne Organisation beschließt. Der Präsident verteilt die Tätigkeitsbereiche auf die Mitglieder. Jedes Mitglied der Kommission ist somit für ein bestimmtes Politikfeld verantwortlich und übt die Amtsgewalt über die entsprechenden Verwaltungsdienste aus. Nach der Billigung durch das Kollegium ernennt der Präsident die Vizepräsidenten aus den Reihen seiner Mitglieder. Ein Mitglied der Kommission muss zurückzutreten, sobald der Präsident nach der Zustimmung des Kollegiums darum ersucht.

Die Kommission verfügt über ein Generalsekretariat mit 33 Generaldirektionen und 11 Fachdiensten, darunter das Amt für Betrugsbekämpfung, der Juristische Dienst, die Historischen Archive und das Amt für Veröffentlichungen. Abgesehen von einigen Ausnahmen fasst die Kommission ihre Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder (Artikel 250 AEUV).

### Befugnisse

#### A. Initiativbefugnisse

Die Kommission besitzt im Allgemeinen das alleinige Initiativrecht im Rechtsetzungsprozess der Union (Artikel 17 Absatz 2 AEUV) und arbeitet zu diesem Zweck Legislativvorschläge aus, die die beiden Beschlussfassungsorgane, das Europäische Parlament und der Rat, annehmen.

##### 1. Umfassende Initiativbefugnisse: die Vorschlagsbefugnis

###### a. Initiative der Rechtsetzung

Die Vorschlagsbefugnis ist in diesem Sinne die umfassendste Form der Initiativbefugnis, zum einen weil es sich stets um ein ausschließliches Recht handelt, und zum anderen, weil das beschließende Organ in seinen Handlungen stark eingeschränkt ist, da es ohne Vorschlag keinen Beschluss fassen und auch nur auf der Grundlage des vorgelegten Vorschlags beschließen kann.

Die Kommission arbeitet alle Legislativvorschläge (Verordnungen und Richtlinien) aus, die zur Durchführung der Verträge erforderlich sind, und legt sie dem Rat und dem Parlament vor (siehe Arbeitsblatt 1.4.1).

###### b. Haushaltsinitiative

Die Kommission arbeitet den Entwurf des Haushaltsplans aus, den sie gemäß Artikel 314 AEUV dem Rat und dem Parlament vorlegt (siehe Arbeitsblatt 1.4.3).

###### c. Beziehungen zu Drittstaaten

Auf der Grundlage eines Mandats des Rates handelt die Kommission gemäß Artikel 207 und 218 AEUV internationale Abkommen aus, die dem Rat anschließend zum Abschluss vorgelegt werden. Dazu zählen die Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 6 Absatz 2 EUV). Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für die Aushandlung von Abkommen zuständig.

##### 2. Beschränkte Initiative: Befugnis zur Abgabe von Empfehlungen oder Stellungnahmen

###### a. Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (siehe Arbeitsblatt 4.1.2)

Die Kommission nimmt Aufgaben bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wahr. Sie legt dem Rat Folgendes vor:

- Empfehlungen zur Ausarbeitung eines Entwurfs für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und Verwarnungen im Falle der Gefahr der Unvereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit diesen Grundzügen (Artikel 121 Absatz 4 AEUV);
- Vorschläge für eine vom Rat durchgeführte Bewertung der Frage, ob in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht (Artikel 126 Absatz 6 AEUV);
- Empfehlungen zu den bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedstaates, dessen Währung nicht der Euro ist, zu ergreifenden Maßnahmen (gemäß Artikel 143 AEUV);
- Empfehlungen zum Wechselkurs zwischen der gemeinsamen Währung und anderen Währungen sowie zu den allgemeinen Leitlinien der Wechselkurspolitik (gemäß Artikel 219 AEUV);
- Bewertungen einzelstaatlicher Strategiepläne und Vorstellungen länderspezifischer Entwürfe von Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters.

###### b. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

In diesem Bereich fand eine Übertragung zahlreicher Befugnisse von der Kommission auf den Hohen Vertreter (HV) der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) statt. Allerdings kann die Kommission den Hohen Vertreter dabei unterstützen, dem Rat einen Vorschlag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu unterbreiten (Artikel 30 EUV). Der Hohe Vertreter ist gleichzeitig Vizepräsident der Kommission.

## B. Kontrollbefugnis in Bezug auf die Umsetzung des Unionsrechts

In den Verträgen ist vorgesehen, dass die Kommission für die ordnungsgemäße Anwendung der Verträge und der Beschlüsse zu ihrer Umsetzung Sorge trägt (abgeleitetes Recht). Sie ist damit die „Hüterin der Verträge“. Dabei handelt es sich vor allem um das „Vertragsverletzungsverfahren“ gegenüber den Mitgliedstaaten, das in Artikel 258 AEUV vorgesehen ist.

## C. Durchführungsbefugnisse

### 1. Befugnisse, die sich aus den Verträgen ergeben

Die Kommission besitzt folgende wichtige Befugnisse: die Ausführung des Haushaltsplans gemäß Artikel 317 AEUV, das Recht, den Mitgliedstaaten die Genehmigung zu erteilen, die in den Verträgen vorgesehenen Schutzmaßnahmen, insbesondere in Übergangszeiträumen, zu ergreifen (z. B. Artikel 201 AEUV), und Befugnisse im Bereich der Wettbewerbsregeln, insbesondere die Kontrolle über staatliche Beihilfen, gemäß Artikel 108 AEUV.

Bei den finanziellen Rettungspaketen, die zur Bekämpfung der Schuldenkrise einiger Mitgliedstaaten geschnürt wurden, trägt die Kommission zudem die Verantwortung für die Verwaltung der vom EU-Haushalt getragenen und garantierten Finanzmittel. Die Kommission ist darüber hinaus befugt, für das Abstimmungsverfahren im Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) statt der Einstimmigkeit eine außerordentliche qualifizierte Mehrheit von 85 % vorzusehen, wenn sie im Einvernehmen mit der EZB beschließt, dass ein Beschluss über die Gewährung einer Finanzhilfe gefasst werden muss, weil andernfalls die wirtschaftliche oder finanzielle Stabilität des Euro-Währungsraums in Gefahr wäre (Artikel 4 Absatz 4 ESM-Vertrag, siehe Arbeitsblatt 4.2.3).

### 2. Vom Rat und vom Parlament delegierte Durchführungsbefugnisse

Nach Maßgabe von Artikel 291 AEUV übt die Kommission die Befugnisse aus, die ihr für die Durchführung der vom Rat und vom Parlament verabschiedeten Rechtsakte übertragen wurden.

Im Rahmen des Vertrags von Lissabon wurden neue Regeln und neue allgemeine Grundsätze eingeführt, „nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren“ (Artikel 291 Absatz 3 AEUV und

Verordnung (EU) Nr. 182/2011). Sie ersetzen die früheren Ausschussverfahren durch zwei neue Instrumente: das Beratungsverfahren und das Prüfverfahren. Kontrollbefugnisse des Parlaments und des Rates sind formell vorgesehen; zudem wurde ein Berufungsverfahren für Konfliktfälle ausgearbeitet.

## 3. Delegierte Rechtsakte

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zudem eine neue Kategorie von Rechtsvorschriften eingeführt, die zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsakten angesiedelt ist. Diese „delegierten Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“ (Artikel 290 AEUV) sind „Rechtsakte [...] mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes“ (auch „Basisrechtsakt“ genannt). Grundsätzlich verfügt das Parlament über dieselben Kontrollrechte wie der Rat.

## D. Regelungs- und Anhörungsbefugnisse

Aufgrund der Verträge hat die Kommission nur in seltenen Fällen eine umfassende Regelungsbefugnis. Ein Beispiel hierfür ist Artikel 106 AEUV, wonach die Kommission berechtigt ist, die Anwendung der EU-Vorschriften für öffentliche Unternehmen und öffentliche Dienstleister von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sicherzustellen und gegebenenfalls geeignete Richtlinien oder Beschlüsse an die Mitgliedstaaten zu richten.

Laut den Verträgen hat die Kommission das Recht, in vielen Fällen Empfehlungen zu unterbreiten oder Berichte und Stellungnahmen vorzulegen. Bei einigen Beschlüssen ist auch ihre Anhörung vorgesehen, so etwa bei Beschlüssen über die Aufnahme neuer Mitglieder in die Union (Artikel 49 EUV). Insbesondere wird die Kommission auch zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments und zum Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten angehört.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Die Kommission ist der wichtigste Ansprechpartner des Parlaments in Fragen der Rechtsetzung und des Haushalts. Eine parlamentarische Kontrolle des Arbeitsprogramms der Kommission und seiner Ausführung wird immer wichtiger, um eine stärkere demokratische Legitimität für das politische Handeln der Union zu gewährleisten.

→ Wilhelm Lehmann



## 1.3.9 Der Gerichtshof der Europäischen Union

*Der Gerichtshof der Europäischen Union ist eines der sieben Organe der EU. Er umfasst drei Gerichte: den Gerichtshof, das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst. Er ist für die Rechtsprechung in der Europäischen Union zuständig und gewährleistet die richtige Auslegung und Anwendung des primären und sekundären Unionsrechts in der EU. Der Gerichtshof prüft, ob die Rechtsakte der Organe der Union in Einklang mit dem geltenden Recht stehen, und überwacht die Einhaltung der sich aus dem primären und sekundären Recht ergebenden Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten. Auf Ersuchen nationaler Gerichte legt er darüber hinaus das Unionsrecht aus und achtet darauf, dass das Recht bei der Auslegung und der Anwendung der Verträge eingehalten wird.*

### Gerichtshof

#### A. Rechtsgrundlage

- Artikel 19 EUV, Artikel 251 bis 281 AEUV, Artikel 136 EAGV und Protokoll Nr. 3 des Vertragswerks über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: „Satzung“);
- mehrere internationale Abkommen;
- die Finanzierung des Organs erfolgt aus dem EU-Haushalt im Rahmen eines eigenen Einzelplans (Einzelplan 4).

#### B. Zusammensetzung und Satzung

##### 1. Zusammensetzung

###### a. Anzahl der Mitglieder (Artikel 19 EUV und Artikel 252 AEUV)

Ein Richter je Mitgliedstaat. Der Gerichtshof wird von acht Generalanwälten unterstützt, wobei der Rat diese Zahl auf Ersuchen des Gerichtshofs erhöhen kann.

###### b. Voraussetzungen (Artikel 253 AEUV und Artikel 19 EUV)

- Die Richter und Generalanwälte müssen in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sein.
- Sie müssen jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten.

###### c. Ernennungsverfahren (Artikel 253 AEUV)

Die Richter und Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt.

##### 2. Merkmale des Amtes

###### a. Dauer (Artikel 253 AEUV und Satzung)

Sechs Jahre. Teilweise Neubesetzung alle drei Jahre:

- abwechselnd von 14 und 13 Richterstellen,

- der Hälfte der Stellen der Generalanwälte.

Die Wiederernennung ausscheidender Richter und Generalanwälte ist zulässig.

###### b. Vorrechte und Befreiungen (Satzung)

Die Richter und Generalanwälte sind keiner Gerichtsbarkeit unterworfen. Hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen steht ihnen diese Befreiung auch nach Ende ihrer Amtstätigkeit zu. Sie können nur durch einstimmigen Beschluss des Gerichtshofs ihres Amtes enthoben werden.

###### c. Pflichten (Satzung)

Die Richter und Generalanwälte

- leisten vor Aufnahme ihrer Amtstätigkeit den Eid, ihr Amt unparteiisch und gewissenhaft auszuüben und das Beratungsgeheimnis zu wahren;
- dürfen weder ein politisches Amt noch ein Amt in der Verwaltung und auch keine andere Berufstätigkeit ausüben;
- verpflichten sich, die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen.

#### C. Organisation und Arbeitsweise (Artikel 253 AEUV und Satzung)

##### 1. Interne Organisation

Der Gerichtshof wählt aus seiner Mitte den Präsidenten, dessen Amtszeit drei Jahre beträgt. Eine Wiederwahl ist zulässig. Der Gerichtshof ernennt seinen Kanzler.

##### 2. Funktionsweise

Der Gerichtshof erlässt seine Verfahrensordnung. Sie bedarf der Genehmigung des Rates, der darüber mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Der Gerichtshof tagt in Kammern (mit drei oder fünf Richtern), als Große Kammer (mit 15 Richtern) oder als Plenum (diese unterschiedlichen Zusammensetzungen sind eine durch den Vertrag von Nizza eingeführte Neuerung, siehe 1.1.4).

## D. Errungenschaften

Der Gerichtshof hat sich als äußerst bedeutender Faktor – manche sprechen sogar von einer treibenden Kraft – für die europäische Integration erwiesen.

### 1. Allgemeines

Das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache Costa/ENEL war von grundlegender Bedeutung für das Verständnis des europäischen Gemeinschaftsrechts als eigenständige, den nationalen Rechtsvorschriften vorrangige Rechtsordnung, und sein Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache Van Gend & Loos etablierte den Grundsatz der unmittelbaren Geltung des Gemeinschaftsrechts vor den Gerichten der Mitgliedstaaten. Als bedeutsam sind weiterhin bestimmte Urteile im Bereich des Schutzes der Rechte des Einzelnen anzusehen, wie das Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache Nold, worin der Gerichtshof unter anderem feststellte, dass die Grundrechte fester Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze sind, deren Einhaltung er gewährleistet (2.1.2).

### 2. Auf besonderen Rechtsgebieten

- Niederlassungsrecht: Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache Royer, worin der Gerichtshof das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates bestätigte, sich unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates aufzuhalten.
- Freier Warenverkehr: Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache Cassis de Dijon, worin der Gerichtshof befand, dass jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Handel gebrachte Erzeugnis grundsätzlich zur Vermarktung in jedem anderen Mitgliedstaat zugelassen werden muss.
- Außenpolitische Befugnisse der Gemeinschaft: Urteil AETR vom 31. März 1971 in der Rechtssache Kommission/Rat, worin der Gemeinschaft das Recht zuerkannt wurde, in durch gemeinschaftliche Regelungen abgedeckten Bereichen internationale Übereinkommen zu schließen.
- In neuerer Zeit gefällte Urteile, in denen eine Schadenersatzpflicht von Mitgliedstaaten festgestellt wurde, die Richtlinien nicht oder nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt haben.
- Verschiedene Urteile im Bereich der sozialen Sicherheit und des Wettbewerbs.
- Rechtsprechung zu von Mitgliedstaaten begangenen Verstößen gegen das Unionsrecht; diese Rechtsprechung ist für das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Marktes von grundlegender Bedeutung.

Zu erwähnen ist auch, dass eines der Hauptverdienste des Gerichtshofs in der Aufstellung des Grund-

satzes besteht, wonach die Gemeinschaftsverträge nicht starr, sondern vor dem Hintergrund des Standes der Integration und der in den Verträgen selbst festgelegten Ziele auszulegen sind. Durch diesen Grundsatz ist es möglich geworden, in bestimmten Bereichen Rechtsvorschriften zu erlassen, die nicht durch besondere Bestimmungen der Verträge geregelt sind, wie beispielsweise die Bekämpfung der Umweltverschmutzung (in einem Urteil vom 13. September 2005 (Rechtssache C-176/03) hat der Gerichtshof es der Europäischen Union gestattet, strafrechtliche Maßnahmen anzuordnen, wenn diese „erforderlich“ sind, um die für den Umweltschutz gesetzten Ziele zu erreichen).

## Gericht

### A. Rechtsgrundlage

Artikel 254 bis 257 AEUV, Artikel 40 EAGV und Protokoll Nr. 3 zum Vertragswerk über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Titel IV).

### B. Zusammensetzung und Satzung (Artikel 254 AEUV)

#### 1. Zusammensetzung

##### a. Anzahl (Artikel 19 EUV)

Mindestens ein Richter je Mitgliedstaat. Die Richter können dazu bestellt werden, die Tätigkeit eines Generalanwalts auszuüben.

##### b. Voraussetzungen

Entsprechend der Regelung des Gerichtshofs (Artikel 19 EUV).

##### c. Ernennungsverfahren

Entsprechend der Regelung des Gerichtshofs.

#### 2. Merkmale des Amtes

Entsprechend der Regelung des Gerichtshofs.

### C. Organisation und Arbeitsweise

#### 1. Interne Organisation

Entsprechend der Regelung des Gerichtshofs.

#### 2. Funktionsweise

Das Gericht erlässt seine Verfahrensordnung im Einvernehmen mit dem Gerichtshof. Sie bedarf der Genehmigung des Rates. Das Gericht tagt in Kammern mit drei oder fünf Richtern. In seiner Verfahrensordnung ist festgelegt, wann es als Plenum, als große Kammer oder in Einzelrichterbesetzung tagen kann. Die letztgenannte Lösung findet insbesondere bei Rechtsfällen des öffentlichen Dienstes, bei von der Gemeinschaft erteilten Aufträgen und bei Beschwerden von Privatpersonen gegen die Organe Anwendung, sofern diese Rechtssachen keine Schwierigkeiten hinsichtlich Rechts- und Tatsachen-

fragen aufwerfen und von begrenzter Bedeutung sind.

### Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union

Um das Gericht erster Instanz von einem Teil seiner Streitfälle zu entlasten, sieht Artikel 257 AEUV vor, dass „Fachgerichte, die für Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Kategorien von Klagen zuständig sind, die auf besonderen Sachgebieten erhoben werden“, gebildet werden können. In Anwendung dieser Bestimmung wurde durch Beschluss des Rates vom 2. November 2004 ein „Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union“ errichtet. Im Einklang mit seiner Verfahrensordnung (25. Juli 2007, ABl. L 225 vom 29.8.2007, S. 1) befasst es sich mit Streitigkeiten zwischen den Organen der Union und ihren Bediensteten, da hierfür kein nationales Gericht zuständig ist. Gegen die Entscheidungen des Gerichts für den öffentlichen Dienst können vor dem Gericht Rechtsmittel eingelegt werden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Mit seinem 1990 gefällten Urteil, in dem der Gerichtshof über einen Einspruch des Parlaments zum Rechtsetzungsverfahren zur Verabschiedung von Maßnahmen des Gesundheitsschutzes nach dem Nuklearunfall von Tschernobyl befand, wurde dem Europäischen Parlament das Recht zuerkannt, zur Wahrung seiner Rechte im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens Nichtigkeitsklage beim Gerichtshof zu erheben (Artikel 263 AEUV). Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde das Verfahren der Ernennung der Bewerber für die Ausübung des Amtes eines Richters oder Generalanwalts durch die Mitgliedstaaten dahin gehend geändert, dass ein aus sieben Personen – von denen eine vom Europäischen Parlament benannt wird – bestehender Ausschuss eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber abgibt (Artikel 255 AEUV). Parlament und Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Gericht beigeordnete Fachgerichte bilden (Artikel 257 AEUV).

→ Udo Bux

## 1.3.10 Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union

*Im Folgenden werden die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union erläutert. Dieser umfasst den Gerichtshof, das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst; nach Artikel 19 EUV, Artikel 251 bis 281 AEUV, Artikel 136 EAGV und Protokoll Nr. 3 zum Vertragswerk über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bietet er verschiedene Rechtsbehelfsmöglichkeiten.*

### Gerichtshof

#### A. Direkte Klagen gegen Mitgliedstaaten oder gegen ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Europäischen Union

Der Gerichtshof entscheidet über Klagen gegen Mitgliedstaaten oder Organe wegen Nichterfüllung ihrer sich aus dem Unionsrecht ergebenden Pflichten.

##### 1. Vertragsverletzungsklagen gegen einen Mitgliedstaat

Diese Klagen werden erhoben

- entweder von der Kommission nach einem vorgerichtlichen Verfahren (Artikel 258): Aufforderung an den Mitgliedstaat zur Äußerung in Form einer mit Gründen versehenen Stellungnahme (1.3.8);
- oder von einem anderen Mitgliedstaat gegen einen anderen Mitgliedstaat nach vorheriger Befassung der Kommission (Artikel 259).

Rolle des Gerichtshofs:

- Feststellung, dass der Staat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat; in diesem Fall hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben;
- sind nach Auffassung der Kommission diese Maßnahmen nicht ergriffen worden, so kann sie (im Anschluss an das oben genannte vorgerichtliche Verfahren) beim Gerichtshof beantragen, den Mitgliedstaat zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds zu verurteilen, dessen Höhe vom Gerichtshof auf Vorschlag der Kommission festgelegt wird (Artikel 260).

##### 2. Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklagen gegen Organe der Union

Gegenstand: Fälle, in denen die Organe Beschlüsse gefasst haben, die im Widerspruch zum Unionsrecht stehen (Nichtigkeit: Artikel 263), oder es unter Verletzung des Unionsrechts unterlassen haben, einen Beschluss zu fassen (Untätigkeit: Artikel 265).

Anrufung: Klagen können von den Mitgliedstaaten, den Organen selbst und von jeder natürlichen oder juristischen Person erhoben werden, wenn es sich um einen an sie gerichteten Beschluss handelt.

Rolle des Gerichtshofs: Der Gerichtshof erklärt das für rechtswidrig befundene Handeln für nichtig oder stellt die Untätigkeit fest, worauf das betroffene Organ verpflichtet ist, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 266).

##### 3. Sonstige direkte Klagen

Klagen gegen Beschlüsse der Kommission, mit denen Zwangsmaßnahmen gegen Unternehmen verhängt werden (Artikel 261).

Schadenersatzklagen zur Wiedergutmachung von durch die Organe oder ihre Bediensteten verursachten Schäden (Artikel 268).

Klagen der Beamten und Bediensteten der Europäischen Union gegen ihre Organe (Artikel 270); hier obliegt die Zuständigkeit derzeit dem Gericht für den öffentlichen Dienst (siehe unten).

Klagen im Zusammenhang mit von der Europäischen Union abgeschlossenen Verträgen (Artikel 272).

#### B. Indirekte Klagen: Einrede der Rechtswidrigkeit in einem bei einem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren (Artikel 267)

Der einzelstaatliche Richter wendet in der Regel das Unionsrecht selbst an, wenn eine Rechtssache dies erfordert. Wird jedoch eine Frage zur Auslegung des Unionsrechts einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, kann dieses die Frage dem Gerichtshof in Form eines Vorabentscheidungsersuchens vorlegen. Handelt es sich um ein in letzter Instanz entscheidendes Gericht, ist die Anrufung des Gerichtshofs zwingend vorgeschrieben.

#### C. Zuständigkeit im zweiten Rechtszug

Der Gerichtshof ist auch zuständig für auf Rechtsfragen beschränkte Rechtsmittel, die gegen Urteile des Gerichts eingelegt werden. Das Rechtsmittel hat keine aufschiebende Wirkung.

Der Gerichtshof wird auch mit der Überprüfung von Entscheidungen befasst, die von den Fachgerichten (siehe unten, Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union) oder vom Gericht im Wege der Vorabentscheidung gefällt wurden. Die Überprüfung stellt ein Ausnahmeverfahren dar, das auf Fälle

beschränkt ist, in denen die ernste Gefahr einer Beeinträchtigung der Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts besteht.

Sofern das Urteil des Gerichtshofs Auswirkungen auf die Beilegung des Streitfalls hat, der Gegenstand der Entscheidung im ersten Rechtszug war, handelt es sich dabei jedoch nicht um eine Rechtsbeschwerde „aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit“.

### Ergebnisse

Der Gerichtshof hat sich als äußerst bedeutender Faktor – manche sprechen sogar von einer Triebkraft – für die europäische Integration erwiesen.

#### A. Im Allgemeinen

Das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache Costa/ENEL war von grundlegender Bedeutung für das Verständnis des europäischen Gemeinschaftsrechts als eigenständige, den nationalen Rechtsvorschriften vorrangige Rechtsordnung, und sein Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache Van Gend & Loos etablierte den Grundsatz der unmittelbaren Geltung des Gemeinschaftsrechts vor den Gerichten der Mitgliedstaaten. Als bedeutsam sind weiterhin bestimmte Urteile im Bereich des Schutzes der Rechte des Einzelnen anzusehen, wie das Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache Nold, worin der Gerichtshof unter anderem feststellte, dass die Grundrechte fester Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze sind, deren Einhaltung er gewährleistet (2.1.2).

#### B. Auf besonderen Rechtsgebieten

- Niederlassungsrecht: Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache Royer, worin der Gerichtshof das Recht eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates bestätigt, sich unabhängig von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates aufzuhalten.
- Freier Warenverkehr: Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache Cassis de Dijon, worin der Gerichtshof befand, dass jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Handel gebrachte Erzeugnis grundsätzlich zur Vermarktung in jedem anderen Mitgliedstaat zugelassen werden muss.
- Außenpolitische Befugnisse der Union: Urteil AETR vom 31. März 1971 in der Rechtssache Kommission/Rat, worin der Gemeinschaft das Recht zuerkannt wird, in den Bereichen, die Gegenstand von Gemeinschaftsregelungen sind, internationale Abkommen zu schließen.
- In neuerer Zeit die Urteile, mit denen eine Schadenersatzpflicht von Mitgliedstaaten festgestellt wurde, die Richtlinien nicht oder nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt haben.
- Verschiedene Urteile im Bereich der sozialen Sicherheit und des Wettbewerbs.

- Rechtsprechung zu von Mitgliedstaaten begangenen Verletzungen des Unionsrechts; diese Rechtsprechung ist für das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Marktes von grundlegender Bedeutung.

Zu erwähnen ist auch, dass eines der Hauptverdienste des Gerichtshofs in der Aufstellung des Grundsatzes besteht, wonach die Verträge nicht starr, sondern vor dem Hintergrund des Standes der Integration und der in den Verträgen selbst festgelegten Ziele auszulegen sind. Durch diesen Grundsatz ist es möglich geworden, in bestimmten Bereichen, die nicht Gegenstand besonderer Bestimmungen der Verträge sind – beispielsweise im Bereich der Bekämpfung der Umweltverschmutzung –, Rechtsvorschriften zu erlassen (in einem Urteil vom 13. September 2005 (Rechtssache C-176/03 Kommission/Rat) hat der Gerichtshof es der Europäischen Union nämlich gestattet, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht zu ergreifen, wenn diese „erforderlich“ sind, um die für den Umweltschutz gesteckten Ziele zu erreichen).

### Gericht

(1.3.9)

#### A. Zuständigkeiten des Gerichts (Artikel 256)

Das Gericht ist für die Entscheidungen im ersten Rechtszug in folgenden Angelegenheiten zuständig, es sei denn, die Klagen werden von Mitgliedstaaten, Unionsorganen oder der Europäischen Zentralbank erhoben; in diesen Fällen sind sie dem Gerichtshof vorbehalten (Artikel 51 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, im Folgenden: „Satzung“):

- Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklagen gegen Organe (Artikel 263 und 265);
- Ersatz für von Organen verursachte Schäden (Artikel 268); Streitigkeiten betreffend von der Union oder für ihre Rechnung abgeschlossene öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge (Artikel 272).

In der Satzung kann die Zuständigkeit des Gerichts auf andere Sachgebiete ausgeweitet werden.

Gegen erstinstanzliche Entscheidungen des Gerichts kann beim Gerichtshof ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel eingelegt werden.

#### B. Erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit

Das Gericht entscheidet im Wege der Vorabentscheidung (Artikel 267) über die in der Satzung festgelegten Rechtssachen. Die entsprechenden Urteile können in Ausnahmefällen Gegenstand einer Überprüfung durch den Gerichtshof sein, „wenn die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berührt wird“. Die Überprüfung hat keine aufschiebende Wirkung.

Sofern das Urteil des Gerichtshofs Auswirkungen auf die Beilegung des Streitfalls hat, der Gegenstand des

Urteils des Gerichts war, handelt es sich dabei jedoch nicht um eine Rechtsbeschwerde aus Gründen der Rechteinheitlichkeit

- wenn der Gerichtshof im Zuge der Überprüfung eines Urteils des Gerichts, worin über Rechtsmittel gegen Entscheidungen von Fachgerichten (siehe unten) entschieden wurde, die Rechtssache an das Gericht zurückverweist, das an die rechtliche Beurteilung des Gerichtshofs gebunden ist; der Gerichtshof entscheidet auf jeden Fall abschließend, wenn sich die Erledigung des Streitfalls unter Berücksichtigung der Überprüfung durch den Gerichtshof aus denselben Tatsachenfeststellungen ergibt, die vor dem Gericht vorgetragen wurden; wenn der Gerichtshof im Zuge der Überprüfung eines Urteils des Gerichts, worin über zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen entschieden wurde, feststellt, dass die Entscheidung des Gerichts die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts beeinträchtigt; in diesem Fall ersetzt die Antwort des Gerichtshofs auf die Fragen die Antwort des Gerichts (Artikel 256; Artikel 62 der Satzung).

### C. Berufungszuständigkeit

Gegen die Entscheidungen des Gerichts kann innerhalb von zwei Monaten beim Gerichtshof ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel eingelegt werden.

#### Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union

(1.3.9)

Um den Gerichtshof von einem Teil seiner Streitfälle zu entlasten, sieht Artikel 257 vor, dass Fachgerich-

te gebildet werden können, die für Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Kategorien von Klagen zuständig sind, die „auf besonderen Sachgebieten“ erhoben werden. In Anwendung dieser Bestimmung wurde durch den Beschluss 2004/752/EG, Euratom des Rates vom 2. November 2004 ein dem Gericht beigeordnetes Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union gebildet. Das Gericht für den öffentlichen Dienst ist gemäß Artikel 270 für Streitsachen zwischen der Europäischen Union und deren Bediensteten – die EU-Organe haben rund 35 000 Bedienstete – zuständig (es entscheidet pro Jahr in etwa 120 Rechtssachen). Diese Streitigkeiten betreffen nicht nur Fragen im Zusammenhang mit den Arbeitsbeziehungen im engeren Sinne (Dienstbezüge, Laufbahnentwicklung, Einstellung, Disziplinarmaßnahmen usw.), sondern auch das Sozialversicherungssystem (Krankenkasse, Pensionsansprüche, Invalidität, Arbeitsunfälle usw.).

Das Gericht für den öffentlichen Dienst ist ferner für Streitsachen zwischen Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen und deren Bediensteten zuständig, für die der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig ist (beispielsweise Streitsachen zwischen Europol, dem Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM) oder der Europäischen Investitionsbank und deren jeweiligen Bediensteten).

Es ist nicht zuständig für Streitsachen zwischen nationalen Behörden und deren Bediensteten.

Gegen die Entscheidungen des Gerichts für den öffentlichen Dienst kann innerhalb von zwei Monaten beim Gericht ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel eingelegt werden.

→ Udo Bux

## 1.3.11 Europäische Zentralbank (EZB)

*Die Europäische Zentralbank (EZB) wurde als Träger der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet gegründet, wobei die Preisstabilität im Vordergrund stand. In jüngster Zeit erhielt die EZB im Rahmen des neuen einheitlichen Aufsichtsmechanismus weitere wichtige Aufgaben: Sie wird nunmehr auch mit der Aufsicht über die Kreditinstitute in den teilnehmenden Mitgliedstaaten befasst sein.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 3 und 13 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- wesentliche Bestimmungen: Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c und die Artikel 119, 123, 127-134, 138-144, 219 und 282-284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, Protokoll (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Verordnung über den Aufsichtsmechanismus).

### Organisation und Arbeitsweise

Die Europäische Zentralbank (EZB) wurde am 1. Juni 1998 mit Sitz in Frankfurt am Main gegründet. Gemäß den Verträgen besteht die Hauptaufgabe der EZB in der Gestaltung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet. Gemäß der Verordnung über den Aufsichtsmechanismus erhält die EZB ab November 2014 bestimmte Befugnisse zur Beaufsichtigung der Kreditinstitute im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Organisatorisch gilt der Grundsatz, dass der Bereich der Geldpolitik in der EZB von ihrer Aufsichtsfunktion betrieblich getrennt wird.

#### A. Geldpolitik

Die EZB bildet zusammen mit den nationalen Zentralbanken aller Mitgliedstaaten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Die EZB und (nur) die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, bilden das Eurosystem (Artikel 282 Absatz 1 AEUV). Für Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben (Ausnahmeregelung oder Freistellung), gelten bestimmte Vertragsbestimmungen über das ESZB nicht, so dass die allgemeinen Bezugnahmen im AEUV auf das ESZB in der Praxis hauptsächlich das Eurosystem betreffen.

Die Unabhängigkeit der EZB ist in Artikel 130 AEUV festgeschrieben: „Bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen.“

#### 1. Beschlussorgane

Die Beschlussorgane der EZB sind der Rat der Europäischen Zentralbank, das Direktorium und der erweiterte Rat. Das ESZB wird von den Beschlussorganen der EZB geleitet.

#### EZB-Rat

Der Rat der Europäischen Zentralbank besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Artikel 283 Absatz 1 AEUV und Artikel 10.1 der Satzung der EZB). Gemäß Artikel 12.1 der Satzung erlässt der EZB-Rat die Leitlinien und Entscheidungen, die zur Erfüllung der Aufgaben der EZB notwendig sind. Er legt die Geldpolitik fest und erlässt die für ihre Ausführung notwendigen Leitlinien. Der EZB-Rat beschließt die Geschäftsordnung der EZB, nimmt beratende Funktionen wahr und beschließt, wie das ESZB im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zu vertreten ist (Artikel 12.3 bis 12.5 der Satzung). Der EZB-Rat kann zudem dem Direktorium bestimmte Befugnisse übertragen (Artikel 12.1 der Satzung).

#### Direktorium

Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern. Diese werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhört, mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Sie werden aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten ausgewählt. Ihre Amtszeit beträgt acht Jahre; eine Wiederernennung ist nicht zulässig (Artikel 283 Absatz 2 AEUV und Artikel 11.1 und 11.2 der Satzung).

Das Direktorium führt die laufenden Geschäfte der EZB (Artikel 11.6 der Satzung). Es führt die Geldpolitik gemäß den Leitlinien und Beschlüssen des EZB-Rates aus. Hierzu erteilt es den nationalen

Zentralbanken die erforderlichen Weisungen. Das Direktorium bereitet die Sitzungen des EZB-Rates vor.

### Der Erweiterte Rat

Der Erweiterte Rat ist das dritte Beschlussorgan der EZB (Artikel 141 AEUV und Artikel 44 der Satzung) und existiert nur, solange es EU-Mitgliedstaaten gibt, für die eine Ausnahmeregelung gilt, die also den Euro noch nicht eingeführt haben. Er besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie den Präsidenten der nationalen Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten. Die anderen Mitglieder des Direktoriums können an den Sitzungen des Erweiterten Rates teilnehmen, besitzen aber kein Stimmrecht (Artikel 44.2 der Satzung). Der Erweiterte Rat schafft eine Verbindung zwischen den EU-Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Eurosystems.

### 2. Ziele und Aufgaben

In Artikel 127 AEUV sind die Ziele und Aufgaben des ESZB festgelegt und die Grundsätze zusammengefasst, nach denen diese verwirklicht bzw. wahrgenommen werden. Das oberste Ziel ist gemäß Artikel 127 Absatz 1 AEUV die Gewährleistung der Preisstabilität. Unbeschadet dieses Ziels dient das ESZB auch der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Union und damit der Verwirklichung der Ziele der Union, die in Artikel 3 EUV dargelegt sind. Das ESZB handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb und entsprechend den in Artikel 119 AEUV festgelegten Grundsätzen. Die grundlegenden Aufgaben des ESZB (Artikel 127 Absatz 2 AEUV, Artikel 3 der EZB-Satzung) bestehen darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen, Devisengeschäfte im Einklang mit Artikel 219 AEUV durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.

### 3. Befugnisse und Instrumente

Die EZB hat das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Euro-Banknoten zu genehmigen. Die Mitgliedstaaten haben das Recht zur Ausgabe von Euro-Münzen, wobei der Umfang dieser Ausgabe der Genehmigung durch die EZB bedarf (Artikel 128 AEUV). Die EZB erlässt Verordnungen und fasst Beschlüsse, die zur Erfüllung der dem ESZB nach dem Vertrag und der EZB-Satzung übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Zudem gibt sie Empfehlungen und Stellungnahmen ab (Artikel 132 AEUV).

Die EZB wird zu allen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Vorschlägen für Rechtsakte der Union sowie von den nationalen Behörden zu allen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Entwürfen für Rechtsvorschriften gehört (Artikel 127 Absatz 4 AEUV). Sie kann Stellungnahmen zu den Fragen abgeben, die Gegenstand der Anhörungen sind.

Die EZB wird außerdem zu den Beschlüssen über gemeinsame Standpunkte sowie zu Maßnahmen für eine einheitliche Vertretung des Euro-Währungsgebiets bei den internationalen Einrichtungen im Finanzbereich gehört (Artikel 138 AEUV). Mit Unterstützung der nationalen Zentralbanken holt die EZB die erforderlichen statistischen Daten entweder von den zuständigen nationalen Behörden oder unmittelbar von den Wirtschaftssubjekten ein (Artikel 5 der Satzung).

In der EZB-Satzung werden verschiedene Instrumente aufgeführt, die der EZB für die Ausführung ihrer geldpolitischen Aufgaben zur Verfügung stehen. Die EZB und die nationalen Zentralbanken können für Kreditinstitute, öffentliche Stellen und andere Marktteilnehmer Konten eröffnen und Vermögenswerte als Sicherheit hereinnehmen. Sie kann Offenmarkt- und Kreditgeschäfte abschließen und Mindestreserven verlangen. Der EZB-Rat kann zudem mit Zweidrittelmehrheit über die Anwendung anderer Instrumente der Geldpolitik entscheiden, wobei der Anwendung dieser Instrumente durch das Verbot der monetären Finanzierung (Artikel 123 AEUV) Grenzen gesetzt sind. Um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme zu gewährleisten, kann die EZB Einrichtungen zur Verfügung stellen und Verordnungen erlassen. Sie kann außerdem Beziehungen zu Zentralbanken und Finanzinstituten in dritten Ländern und mit internationalen Organisationen aufnehmen.

### 4. Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung oder eine Freistellungsklausel gilt

In den Artikeln 139 bis 144 AEUV sind besondere Bestimmungen für Mitgliedstaaten festgelegt, die laut Vertrag verpflichtet sind, den Euro einzuführen, die entsprechenden Anforderungen jedoch noch nicht erfüllen („Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung“). Bestimmte Bestimmungen des AEUV gelten für diese Mitgliedstaaten nicht, beispielsweise die Ziele und Aufgaben des ESZB (Artikel 127 Absätze 1 bis 3 und 5 AEUV) und die Ausgabe des Euro (Artikel 128 AEUV). Zwei Mitgliedstaaten wurde eine Freistellungsklausel eingeräumt, nach der sie von der Verpflichtung befreit sind, dem Euro-Währungsgebiet beizutreten. Eine solche Sonderregelung gilt für Dänemark (Protokoll Nr. 16) und das Vereinigte Königreich (Protokoll Nr. 15).

### B. Aufsichtsfunktion

Die EZB und die nationalen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bilden gemeinsam den einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Die zuständigen Behörden der dem Euro-Währungsgebiet nicht zugehörigen Mitgliedstaaten können mit der EZB eng zusammenarbeiten und am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen. Nach der Verordnung über den Aufsichtsmechanismus gilt, dass die EZB und die im einheitlichen



Aufsichtsmechanismus vertretenen nationalen zuständigen Behörden unabhängig handeln müssen.

### 1. Organisationsstruktur: das Aufsichtsgremium

Das Aufsichtsgremium besteht aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden (der Mitglied des Direktoriums ist), vier Vertretern der EZB (deren Zuständigkeiten nicht zwingend direkt mit den geldpolitischen Aufgaben der EZB zusammenhängen müssen) und jeweils einem Vertreter der nationalen zuständigen Behörden aller am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament muss den Vorschlag der EZB für den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden billigen. Das Aufsichtsgremium fasst seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit.

Das Aufsichtsgremium ist ein internes Organ, das mit der Planung, Vorbereitung und Ausführung der der EZB übertragenen Aufsichtsaufgaben betraut ist. Es bereitet Entwürfe von Aufsichtsbeschlüssen vor und unterbreitet dem EZB-Rat die fertigen Entwürfe. Diese gelten als angenommen, wenn der EZB-Rat sie nicht innerhalb einer festgelegten Frist ablehnt. Lehnt ein teilnehmender Mitgliedstaat, dessen Währung nicht der Euro ist, einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums ab, findet ein besonderes Verfahren Anwendung, wobei der betroffene Mitgliedstaat auch um die Beendigung der engen Zusammenarbeit nachsuchen kann.

### 2. Ziele und Aufgaben

Ab November 2014 obliegt der EZB die Aufsicht über alle Kreditinstitute (über die größten Banken direkt und über die anderen Kreditinstitute indirekt) in den Mitgliedstaaten, die am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen; dabei wird sie eng mit den anderen Behörden zusammenarbeiten, die Teil des Europäischen Finanzaufsichtssystems sind. Die Aufgaben umfassen unter anderem die Zulassung von Kreditinstituten und den Entzug von Zulassungen, die Gewährleistung der Erfüllung der Aufsichtsanforderungen, die Durchführung aufsichtlicher Überprüfungen und die Mitwirkung an der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten. Die EZB ergreift auch Maßnahmen zur Abwendung von Systemrisiken.

### 3. Befugnisse und Instrumente

Die EZB verfügt zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion über Untersuchungsbefugnisse (Auskunftersuchen, allgemeine Untersuchungen, Prüfungen vor Ort) und besondere Aufsichtsbefugnisse (z. B. die Zulassung von Kreditinstituten). Sie kann außerdem Verwaltungsanktionen verhängen und

Kreditinstituten vorschreiben, höhere Kapitalpuffer vorzuhalten.

### C. Weitere Funktionen

In anderen Rechtsgrundlagen werden der EZB weitere Aufgaben übertragen. Im Rahmen des (seit September 2012 geltenden) Vertrags über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde der ESM als internationale Finanzinstitution eingerichtet, und der EZB wurden Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung finanzieller Unterstützung übertragen, hauptsächlich in den Bereichen Bewertung und Analyse.

Gemäß der Gründungsverordnung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB), der für die Makroaufsicht über das Finanzsystem in der Europäischen Union zuständig ist, stellt die EZB das Sekretariat dieses Ausschusses, das analytische, statistische, logistische und administrative Unterstützung leistet. Der Präsident der EZB ist gleichzeitig Vorsitzender des Ausschusses.

Innerhalb des einheitlichen Abwicklungsmechanismus beurteilt die EZB, ob ein Kreditinstitut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, und unterrichtet die Kommission und den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung darüber.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Der Präsident der EZB erstattet dem Europäischen Parlament in einem vierteljährlichen geldpolitischen Dialog über geldpolitische Fragen Bericht. Die EZB verfasst außerdem einen Jahresbericht über die Geldpolitik, der dem Parlament vorgestellt wird. Das Parlament verabschiedet (auf der Grundlage eines Initiativberichts) eine Entschließung zu diesem Jahresbericht. Die neuen aufsichtsrechtlichen Befugnisse der EZB gehen gemäß der Verordnung über den Aufsichtsmechanismus mit zusätzlichen Rechenschaftspflichten einher. Die praktischen Modalitäten sind in einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) zwischen dem Parlament und der EZB geregelt. In den Bestimmungen zur Rechenschaftspflicht ist auch vorgesehen, dass der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums vor dem zuständigen Ausschuss erscheint, die Fragen des Parlaments beantwortet werden und auf Antrag vertrauliche Gespräche mit dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses stattfinden. Darüber hinaus verfasst die EZB einen jährlichen Aufsichtsbericht, den der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums dem Parlament vorstellt.

→ Rudolf Maier

## 1.3.12 Der Rechnungshof

*Der Europäische Rechnungshof ist für die Prüfung der EU-Finzen zuständig. Als externer Prüfer der EU trägt er zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements bei und fungiert zugleich als unabhängiger Hüter der finanziellen Interessen der Unionsbürger.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 285 bis 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Gliederung

#### A. Zusammensetzung

##### 1. Anzahl der Mitglieder

Ein Mitglied je Mitgliedstaat (im Vertrag von Nizza wurde bestätigt, was bis dahin die übliche Vorgehensweise war), d. h. derzeit hat der Rechnungshof 28 Mitglieder.

##### 2. Voraussetzungen

Die Mitglieder müssen:

- in ihren Ländern Rechnungsprüfungsorganen angehören oder angehört haben oder für dieses Amt besonders geeignet sein,
- jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten.

##### 3. Ernennung

Die Mitglieder des Rechnungshofes werden ernannt:

- durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit,
- auf Vorschlag von jedem Mitgliedstaat für den ihm zustehenden Sitz und
- nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

#### B. Merkmale des Mandats

##### 1. Dauer

Das Mandat dauert sechs Jahre und kann verlängert werden. Die Amtszeit des Präsidenten beträgt drei Jahre und kann verlängert werden.

##### 2. Rechtsstellung

Die für die Richter des Gerichtshofes geltenden Vorrechte und Befreiungen gelten auch für die Mitglieder des Rechnungshofes.

##### 3. Verpflichtungen

Die Mitglieder „üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus“. Insbesondere

- dürfen sie Anweisungen von außen weder anfordern noch entgegennehmen,
- haben sie jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist,
- dürfen sie keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben,

- kann ein Verstoß gegen diese Verpflichtungen zur Amtsenthebung durch den Gerichtshof führen.

#### C. Organisatorische Maßnahmen

Der Rechnungshof wählt aus seiner Mitte den Präsidenten für die Dauer von drei Jahren. Eine Wiederwahl ist zulässig.

Der Rechnungshof besteht aus fünf Kammern. Es gibt vier für spezifische Ausgaben- und Einnahmensektoren zuständige Kammern (vertikale Kammern) sowie eine horizontale Kammer, die als CEAD-Kammer (CEAD steht für Koordinierung, Evaluation, Qualitätssicherung und Entwicklung) bezeichnet wird.

Jede Kammer hat zwei Zuständigkeitsbereiche: Zum ersten Bereich gehört die Annahme von Sonderberichten, besonderen Jahresberichten und Stellungnahmen, zum zweiten die Ausarbeitung von Entwürfen von Bemerkungen für die Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan der EU und zu den Europäischen Entwicklungsfonds sowie von Entwürfen von Stellungnahmen zur Annahme durch das Kollegium.

### Befugnisse

#### A. Prüfungen des Rechnungshofes

##### 1. Prüfungsauftrag des Rechnungshofes

Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union und jeder Einrichtung der Union. Er führt seine Prüfungen so durch, dass er mit hinreichender Gewähr Folgendes feststellen kann:

- die Zuverlässigkeit der jährlichen Rechnungsführung der Union,
- die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, und
- die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

##### 2. Untersuchungsmaßnahmen

Die Kontrolle des Rechnungshofes hat fortlaufenden Charakter und kann beispielsweise vor Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres erfolgen. Die Kontrolle wird anhand der Rechnungsunterlagen durchgeführt, kann aber auch an Ort und Stelle vorgenommen werden, d. h. bei:

- EU-Organen,

- Einrichtungen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, und
- jeder natürlichen oder juristischen Person der Mitgliedstaaten, die Zahlungen aus dem EU-Haushalt erhält.

Die Prüfung in den Mitgliedstaaten erfolgt in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder Dienststellen. Die oben genannten Organe übermitteln dem Rechnungshof die für die Erfüllung seiner Aufgabe erforderlichen Unterlagen oder Informationen.

### 3. Weitere Befugnisse

Anhand seiner Prüfungen übermittelt der Rechnungshof dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (bekannt unter der Bezeichnung „Zuverlässigkeitserklärung“ oder dem französischen Akronym „DAS“ für „déclaration d'assurance“). Der Rechnungshof veröffentlicht Folgendes:

- einen Jahresbericht über die Durchführung des EU-Haushalts für das jeweilige Haushaltsjahr mit einer Zuverlässigkeitserklärung, die er den EU-Organen vorlegt, Der Bericht wird zusammen mit den Antworten der Organe zu den Beobachtungen des Rechnungshofs im Amtsblatt veröffentlicht;
- eine Zuverlässigkeitserklärung zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF),
- Sonderberichte zu speziellen Themen, insbesondere zur soliden Haushaltsführung, sowie
- spezielle Jahresberichte über die Einrichtungen der Europäischen Union.

### B. Beratende Befugnisse

Gemäß Artikel 287 Absatz 4 AEUV können die anderen Organe, wenn sie dies für zweckmäßig erachten, die Stellungnahme des Rechnungshofs einholen. Die Stellungnahme des Rechnungshofs ist obligatorisch, wenn der Rat

- die Haushaltsordnung festlegt (in der die Modalitäten für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung geregelt werden),
- die Einzelheiten und das Verfahren festlegt, nach denen die Eigenmittel der Union der Kommission zur Verfügung gestellt werden,

- die Vorschriften über die Verantwortung der Finanzkontrolleure, der anweisungsbefugten Personen und der Rechnungsführer festlegt, oder
- Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung ergreift.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Der Rechnungshof, der 1993 den Rang eines vollwertigen Organs der Union erlangte, wurde 1977 auf Initiative des Europäischen Parlaments eingerichtet. Seitdem unterstützt er das Parlament und den Rat bei der Überwachung der Ausführung des Haushaltsplans. Der Jahresbericht und der Sonderbericht bilden hierbei maßgeblich die Grundlage für das jährliche Entlastungsverfahren des Parlaments. Die Vertreter des Rechnungshofs werden eingeladen, ihre Berichte in Sitzungen der Ausschüsse des Parlaments vorzustellen und Fragen von Parlamentsabgeordneten zu beantworten. Des Weiteren können Parlamentsabgeordnete bei der Erstellung von Entwürfen zu Finanzfragen auf das Fachwissen des Rechnungshofs zurückgreifen.

Das Fehlen einer DAS – positiven Zuverlässigkeitserklärung – zu Zahlungen über Unionskonten (d. h. die jährliche Zuverlässigkeitserklärung des Rechnungshofs) seit 19 Jahren war und ist ein Streitpunkt. Die Zuverlässigkeitserklärung zu Zahlungen über Unionskonten war seit ihrer Einführung im Haushaltsjahr 1994 negativ, was hauptsächlich auf Probleme bei der geteilten (d. h. mit den Mitgliedstaaten erfolgenden) Mittelverwaltung des EU-Haushalts zurückzuführen ist. Die Kommission zeigte sich jedoch von 2006 bis 2011 mit einer Fehlerquote von 7 % 2006, die für das Haushaltsjahr 2011 auf 3,9 % verringert wurde, erfolgreich, was die Verbesserung der Mittelverwaltung anbelangt, bevor 2012 ein erneuter Anstieg verzeichnet wurde, als die wahrscheinlichste Fehlerquote für sämtliche Zahlungen mit 4,8 % veranschlagt wurde. Zu diesem Anstieg trugen alle Bereiche mit operativen Ausgaben bei, wobei der Themenkreis „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ (Kapitel 4) nach wie vor am fehlerträchtigsten war. Darüber hinaus sollte ebenfalls angemerkt werden, dass der Haushaltskontrollausschuss des Parlaments designierte Mitglieder des Rechnungshofes anhört.

→ Jean-Jacques Gay

## 1.3.13 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

*Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist eine beratende Einrichtung der Europäischen Union, die aus 344 Mitgliedern besteht. Er gibt seine Stellungnahmen nach obligatorischer Anhörung in den in den Verträgen vorgeschriebenen Bereichen oder nach fakultativer Anhörung durch Kommission, Rat oder Parlament ab. Er kann auch auf eigene Initiative Stellungnahmen abgeben. Seine Mitglieder sind an keine Weisungen gebunden und üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 13 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 301 bis 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Zusammensetzung

#### A. Zahl und nationaler Verteilungsschlüssel der Sitze (Artikel 301 AEUV)

Der Ausschuss umfasst derzeit 344 Mitglieder. Davon entfallen jeweils auf die Mitgliedstaaten:

- je 24 auf Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich;
- je 21 auf Polen und Spanien;
- 15 auf Rumänien;
- je 12 auf Belgien, Bulgarien, Griechenland, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, die Tschechische Republik und Ungarn;
- je 9 auf Dänemark, Finnland, Irland, Litauen und die Slowakei;
- je 7 auf Estland, Lettland und Slowenien;
- je 6 auf Luxemburg und Zypern;
- 5 auf Malta.

#### B. Ernennungsverfahren (Artikel 302 AEUV)

Die Mitglieder des Ausschusses werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten ernannt. Der Rat hört die Kommission zu diesen Vorschlägen an (Artikel 302 Absatz 2 AEUV). Die Mitgliedstaaten müssen eine angemessene Vertretung der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens gewährleisten. In der Praxis entfällt je ein Drittel der Sitze auf die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und die übrigen Gruppen (Landwirte, Kaufleute, freie Berufe, Verbraucher usw.).

#### C. Merkmale des Mandats (Artikel 301 AEUV)

Die Mitglieder des Ausschusses werden vom Rat für fünf Jahre mit Möglichkeit der Wiederernennung er-

nannt (Artikel 302 AEUV). Sie üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus (Artikel 300 Absatz 4 AEUV).

### Struktur und Arbeitsweise

Der EWSA ist keines der in Artikel 13 EUV genannten Organe der Union (in diesem ist lediglich vorgesehen, dass der Ausschuss das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission durch die Wahrnehmung beratender Aufgaben unterstützt), doch genießt er in Bezug auf seine Struktur und Arbeitsweise weitgehende Selbstständigkeit:

- Er ernennt aus seiner Mitte den Präsidenten und das Präsidium für eine Amtszeit von jeweils zweieinhalb Jahren.
- Er gibt sich eine Geschäftsordnung.
- Er kann von sich aus zusammentreten (auch wenn er in der Regel auf Antrag des Rates oder der Kommission einberufen wird).
- Für die Ausarbeitung seiner Stellungnahmen verfügt er über Fachgruppen für die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union, und er kann Unterausschüsse zur Bearbeitung bestimmter Fragen einsetzen.
- Um Synergieeffekte zu erzielen, teilt er sich mit dem Sekretariat des Ausschusses der Regionen wiederkehrende Sekretariatsaufgaben in Brüssel (hinsichtlich des Sitzes des EWSA in Brüssel siehe Protokoll Nr. 6 zum Vertrag von Lissabon über die Festlegung der Sitze der Organe). Sein jährlicher Verwaltungshaushalt, der im Einzelplan IV des Haushalts der Europäischen Union niedergelegt ist, beläuft sich auf 130 Mio. EUR (2013).

### Aufgaben

Der EWSA nimmt beratende Aufgaben wahr (Artikel 300 AEUV). Seine Aufgabe besteht darin, den für die Entscheidungen der Gemeinschaft zuständigen Institutionen die Meinung der Vertreter der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen zu übermitteln.

## A. Stellungnahmen auf Antrag der EU-Organe

### 1. Obligatorische Anhörung

Für bestimmte Bereiche ist im AEUV vorgesehen, dass ein Beschluss erst nach Anhörung des EWSA durch den Rat oder durch die Kommission gefasst werden kann. Diese Bereiche sind:

- Agrarpolitik (Artikel 43);
- Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr (Artikel 46, 50 und 59);
- Verkehrspolitik (Artikel 91, 95 und 100);
- Harmonisierung indirekter Steuern (Artikel 113);
- Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (Artikel 114 und 115);
- Beschäftigungspolitik (Artikel 148, 149 und 153);
- Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Artikel 156, 165 und 166);
- Gesundheit (Artikel 168);
- Verbraucherschutz (Artikel 169);
- transeuropäische Netze (Artikel 172);
- Industriepolitik (Artikel 173);

- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Artikel 175);
- Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Artikel 182 und 188);
- Umwelt (Artikel 192).

### 2. Fakultative Anhörung

Der EWSA kann ferner auf jedem anderen Gebiet von der Kommission, dem Rat oder dem Europäischen Parlament angehört werden, wenn diese Organe dies als zweckmäßig erachten. Wenn der Rat oder die Kommission den EWSA auf (obligatorischer bzw. fakultativer) Grundlage anhören, können diese Organe ihm eine Frist setzen (diese beträgt mindestens einen Monat). Nach Ablauf der Frist kann das Fehlen einer Stellungnahme unberücksichtigt bleiben (Artikel 304 AEUV).

## B. Stellungnahme auf eigene Initiative des Ausschusses

Der EWSA kann in allen Fällen, in denen er dies für zweckmäßig hält, beschließen, eine Stellungnahme abzugeben.

---

→ Udo Bux

## 1.3.14 Der Ausschuss der Regionen

*Der Ausschuss der Regionen besteht aus 344 Mitgliedern, die die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der Union vertreten. Er gibt in den im Vertrag vorgesehenen Fällen obligatorischer Konsultation, fakultativer Konsultation und in eigener Initiative, wenn er dies für zweckdienlich erachtet, eine Stellungnahme ab. Seine Mitglieder sind an keine Weisungen gebunden. Sie üben ihre Tätigkeit vollkommen unabhängig zum allgemeinen Wohl der Union aus.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 300, 305 bis 307 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Der Ausschuss der Regionen ist ein beratendes Organ für die Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union. Er vertritt die Interessen dieser Gebietskörperschaften bei der Kommission und beim Rat, an die er Stellungnahmen richtet.

Laut seiner Grundsatzklärung zu den Aufgaben möchte der Ausschuss der Regionen eine politische Versammlung sein, die sich aus gewählten Regional- und Kommunalvertretern im Dienste der europäischen Integration zusammensetzt, und die die institutionelle Vertretung sämtlicher Gebiete, Regionen, Städte und Gemeinden der Europäischen Union gewährleistet.

Seine Aufgabe ist es, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in den europäischen Beschlussfassungsprozess mit einzubeziehen und so eine bessere Teilhabe der Unionsbürger zu fördern.

Um dieser Rolle besser gerecht zu werden, strebte der Ausschuss seit langem das Recht an, im Falle der Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips den Gerichtshof anzurufen. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist dies nun gemäß Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit möglich.

### Organisatorische Maßnahmen

#### A. Zusammensetzung (Artikel 305)

##### 1. Anzahl und Verteilung der Sitze auf die einzelnen Mitgliedstaaten

Der Ausschuss der Regionen besteht aus 344 Mitgliedern und einer gleichen Zahl von Stellvertretern, die folgendermaßen auf die Mitgliedstaaten verteilt sind:

- Deutschland, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich je 24;
- Polen und Spanien je 21;
- Rumänien 15;
- Belgien, Bulgarien, Griechenland, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Tschechische Republik und Ungarn je 12;
- Dänemark, Finnland, Irland, Litauen und Slowakei je 9;
- Estland, Lettland und Slowenien je 7;
- Luxemburg und Zypern je 6;
- Malta 5.

#### 2. Ernennungsverfahren

Seine Mitglieder werden in Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Mitgliedstaaten vom Rat durch einstimmigen Beschluss auf fünf Jahre ernannt (Artikel 305 AEUV). Eine Wiederernennung ist zulässig. Die designierten Mitglieder müssen entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein (Artikel 300 Absatz 3 AEUV).

#### B. Struktur (Artikel 306)

Der Ausschuss wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium auf zweieinhalb Jahre. Er gibt sich eine Geschäftsordnung, die er dem Rat zur Genehmigung vorlegt. Die ausschussinternen Arbeiten finden in sechs Fachkommissionen statt, die Entwürfe für Stellungnahmen und Entschlüsse erarbeiten, die anschließend dem Plenum zur Annahme vorgelegt werden.

Aus Effizienzgründen teilt sich der Ausschuss einige Dienststellen seines ständigen Sekretariats in Brüssel (zur Frage des Sitzes, siehe Protokoll Nr. 6 über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union) mit dem Sekretariat des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt der Ausschuss im Jahr 2013 über einen Verwaltungshaushalt von rund 87 Mio. EUR.

## Befugnisse

### A. Stellungnahme auf Antrag anderer Organe

#### 1. Obligatorische Konsultationen

In bestimmten Bereichen müssen der Rat oder die Kommission die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen einholen, um Entscheidungen zu treffen:

- allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Artikel 165);
- Kultur (Artikel 167);
- Gesundheitswesen (Artikel 168);
- transeuropäische Netze für Verkehr, Telekommunikation und Energie (Artikel 172);
- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Artikel 175, 177, 178).

#### 2. Fakultative Konsultationen

Der Ausschuss der Regionen kann darüber hinaus in allen Bereichen von der Kommission, dem Rat oder dem Parlament konsultiert werden, wenn diese Organe dies für zweckmäßig erachten.

Konsultieren das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission den Ausschuss (obligatorisch oder fakultativ), können sie diesem eine Frist von

mindestens einem Monat setzen (Artikel 307), nach deren Ablauf das Fehlen einer Stellungnahme unberücksichtigt bleiben kann.

### B. Stellungnahmen auf Initiative des Ausschusses selbst

#### 1. Anlässlich einer Konsultation des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuss konsultiert wird, wird der Ausschuss der Regionen davon unterrichtet und kann, falls er der Ansicht ist, dass dies für die regionalen Interessen zweckdienlich ist, selbst eine Stellungnahme zum betreffenden Thema abgeben.

#### 2. Allgemeines

Der Ausschuss der Regionen kann jederzeit eine Stellungnahme abgeben, wenn er dies für angebracht hält. Der Ausschuss hat beispielsweise in den folgenden Bereichen Initiativstellungen vorgelegt: kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), transeuropäische Netze, Tourismus, Strukturfonds, Gesundheitswesen (Drogenbekämpfung), Industrie, Stadtentwicklung, Bildungsprogramme, Umwelt.

---

→ Udo Bux

## 1.3.15 Die Europäische Investitionsbank

*Die Europäische Investitionsbank (EIB) unterstützt die Ziele der Europäischen Union durch die Bereitstellung von langfristigen Projektfinanzierungen, Garantien und Beratung. Sie unterstützt sowohl Projekte innerhalb als auch außerhalb der EU. Ihre Anteilseigner sind die Mitgliedstaaten der EU. Die EIB ist Hauptanteilseigner des Europäischen Investitionsfonds (EIF) und bildet mit ihm zusammen die EIB-Gruppe.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 308 und 309 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Weitere Bestimmungen hinsichtlich der EIB sind in den Artikeln 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 und 343 AEUV enthalten.
- Protokoll (Nr. 5) über die Satzung der Europäischen Investitionsbank und Protokoll (Nr. 28) über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, die im Anhang dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beigefügt sind.

### Ziele

Gemäß Artikel 309 AEUV ist es Aufgabe der EIB, zu einer ausgewogenen und stabilen Entwicklung des Binnenmarktes im Interesse der Union beizutragen. Die EIB soll in allen Wirtschaftsbereichen die Finanzierung von Projekten erleichtern, die:

- darauf abzielen, die Erschließung entwicklungsschwacher Gebiete voranzutreiben;
- darauf abzielen, Unternehmen zu modernisieren bzw. umzuwandeln oder neue Aktivitäten zu entwickeln, die nicht vollständig aus den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln finanziert werden können;
- von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten sind.

Sie soll ebenfalls dazu beitragen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Union zu fördern (Artikel 175 AEUV und Protokoll Nr. 28). Darüber hinaus unterstützt sie die Umsetzung von Maßnahmen außerhalb der EU, die die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Union fördern (Artikel 209 AEUV). Des Weiteren unterstützt sie die Umsetzung der Ziele von Europa 2020. Folglich muss die EIB bei der Schaffung neuen Wachstums und bei der Unterstützung zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise eine bedeutende Rolle spielen.

### Mittel und Instrumente

#### A. Mittel

Zur Erfüllung ihrer Ziele bedient sich die EIB hauptsächlich ihrer eigenen Mittel und der Kapitalmärkte (Artikel 309 AEUV).

##### 1. Eigene Mittel

Die eigenen Mittel werden von den Mitgliedern der EIB, d. h. den Mitgliedstaaten bereitgestellt (Artikel 308 AEUV). Der Anteil jedes einzelnen Mitgliedstaats am Kapital ist in Artikel 4 der EIB-Satzung festgelegt und wird entsprechend dem wirtschaftlichen Gewicht der Mitgliedstaaten festgesetzt. Um die Rolle der EIB bei der Finanzierung der Wirtschaft und der Förderung des Wachstums in der Union zu stärken, empfahl die Tagung des Europäischen Rates vom Juni 2012 eine Erhöhung von 10 Mrd. EUR des gezeichneten und eingezahlten Kapitals. Der Rat der Gouverneure der EIB hat einen einstimmigen Beschluss (Artikel 4 Absatz 3 der Satzung) zu dieser Kapitalerhöhung getroffen, die am 31. Dezember 2012 in Kraft getreten ist. Infolgedessen erhöhte sich das gezeichnete Kapital auf insgesamt 242,4 Mrd. EUR und das gezeichnete und eingezahlte Kapital erhöhte sich um 10 Mrd. EUR auf 21,6 Mrd. EUR. Das erhöhte eingezahlte Kapital soll der EIB ermöglichen, in den nächsten drei Jahren zusätzliche 60 Mrd. EUR zur Verfügung zu stellen und so neue Projekte in einer Größenordnung von ca. 180 Mrd. EUR einzuleiten.

##### 2. Kapitalmärkte

Die Beschaffung von Mitteln für die Darlehensvergabe an internationalen Kapitalmärkten durch die Emission von Anleihen stellt die Hauptfinanzierungsquelle der EIB dar. Sie zählt zu den wichtigsten supranationalen Darlehensgebern der Welt. Um eine kostengünstige Mittelbeschaffung zu erreichen, ist eine ausgezeichnete Bonitätsbewertung wichtig. Die wichtigen Ratingagenturen stufen die EIB gegenwärtig mit der höchsten Bewertung ein, was die Qualität des EIB-Darlehensbestandes widerspiegelt. Im Jahr 2012 beliefen sich die Anleiheaktivitäten auf ca. 71 Mrd. EUR. Der mehrheitliche Anteil davon wurde in den Hauptwährungen (EUR, GBP und USD) vorgenommen.



## B. Instrumente

Die EIB nutzt eine große Bandbreite von verschiedenen Instrumenten, hauptsächlich jedoch Darlehen und Bürgschaften. Es sind jedoch auch mehrere innovativere Instrumente mit einem höheren Risikoprofil entwickelt worden. Weitere Instrumente werden auch in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen der Union entwickelt werden. Von der EIB bereitgestellte Finanzierung könnte auch in einem Prozess der sogenannten Mischfinanzierung mit Finanzierungen aus anderen Quellen der EU (u. a. dem EU-Budget) kombiniert werden. Neben der Finanzierung von Projekten arbeitet die EIB auch in beratender Funktion.

Darlehen werden hauptsächlich in Form von Direktdarlehen oder Zwischendarlehen bereitgestellt. Direkte Projektdarlehen unterliegen bestimmten Bedingungen, beispielsweise müssen die gesamten Investitionskosten 25 Mio. EUR überschreiten und das Darlehen kann höchstens 50 % der Projektkosten abdecken. Zwischendarlehen werden über örtliche Banken oder andere zwischengeschaltete Stellen abgewickelt, die dann ihrerseits den Endbegünstigten unterstützen. Im Hinblick auf regionale Verteilung wurden die Darlehen („Unterzeichnungen“) im Jahr 2012 (in Höhe von insgesamt 52,2 Mrd. EUR) größtenteils in der EU (44,8 Mrd.) abgewickelt.

Zur Schaffung zusätzlicher Finanzierungen für große Infrastrukturprojekte in der EU, vor allem in den Schlüsselbereichen Energie, Transport und Informationstechnologie, wurde die Initiative Europa-2020-Projektanleihen gebildet. Die Pilotphase zur Klärung der Umsetzbarkeit des Konzepts begann im Sommer 2012. Angesichts der Erfahrung und Expertise der EIB spielt sie in dieser Initiative eine Schlüsselrolle. Sie realisiert diese Pilotphase, indem sie sogenannte „Bonitätsverbesserungen“ in Form von untergeordneten Schuldscheinen bereitstellt.

Neben der Bereitstellung von langfristiger Finanzierung fungiert die EIB auch als Beraterin für die Projektinfrastruktur. Beispielsweise bietet ihr Instrument „Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen“ (JASPERS) neuen und zukünftigen Mitgliedstaaten technische, wirtschaftliche und finanzielle Beratung für den gesamten Projektzyklus an, um die Verwendung von Geldern aus dem Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds zu optimieren.

## Verwaltungsführung und Aufbau

### A. Verwaltungsführung

Die EIB besitzt eigene Rechtspersönlichkeit gemäß Artikel 308 AEUV. Sie wird von einem Rat der Gouverneure, einem Verwaltungsrat und einem Direktorium verwaltet und geleitet (Artikel 6 der Satzung). Ein Prüfungsausschuss prüft die Tätigkeit der Bank (Artikel 12 der Satzung).

### 1. Der Rat der Gouverneure

#### a. Zusammensetzung

Der Rat der Gouverneure besteht aus den von den Mitgliedstaaten benannten Ministern (Artikel 7 Absatz 1 der Satzung).

#### b. Aufgaben

Der Rat der Gouverneure erlässt die allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik der Bank und sorgt für deren Umsetzung (Artikel 7 Absatz 2 der Satzung). Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Satzung hat der Rat der Gouverneure folgende Aufgaben:

- Entscheidung über Erhöhungen des gezeichneten Kapitals,
- Festlegung der Grundsätze, die für die Finanzgeschäfte im Rahmen der Aufgaben der Bank gelten,
- Ausübung der vorgesehenen Befugnisse für die Ernennung und Amtsenthebung der Mitglieder des Verwaltungsrates und des Direktoriums,
- Entscheidungen über die Gewährung von Finanzierungen für Investitionsvorhaben, die ganz oder teilweise außerhalb der Union durchgeführt werden sollen,
- Genehmigung des vom Verwaltungsrat ausgearbeiteten Jahresberichts, der Jahresbilanz, der Ertragsrechnung sowie der Geschäftsordnung der Bank.

Er ernennt die sechs Mitglieder des Prüfungsausschusses (Artikel 12 Absatz 1 der Satzung), bestellt die Mitglieder des Verwaltungsrats (Artikel 9 Absatz 2 der Satzung) sowie das Direktorium (Artikel 11 Absatz 1 der Satzung).

### 2. Der Verwaltungsrat

#### a. Zusammensetzung

Der Verwaltungsrat besteht aus 28 ordentlichen und 18 stellvertretenden Mitgliedern. Die ordentlichen Mitglieder werden vom Rat der Gouverneure für fünf Jahre bestellt. Jeder Mitgliedstaat und die Kommission benennen ein ordentliches Mitglied (Artikel 9 Absatz 2 der Satzung).

#### b. Aufgaben (Artikel 9 der Satzung)

Der Verwaltungsrat entscheidet über:

- die Gewährung von Finanzierungen, insbesondere in Form von Darlehen und Bürgschaften,
- die Aufnahme von Anleihen,
- die Festsetzung der Darlehenszinssätze und Provisionen sowie sonstiger Gebühren.

Er sorgt für die ordnungsmäßige Verwaltung der Bank im Einklang mit den Verträgen und der Satzung sowie den allgemeinen Richtlinien des Rates der Gouverneure.

### 3. Das Direktorium

#### a. Zusammensetzung

Das Direktorium besteht aus einem Präsidenten und acht Vizepräsidenten, die vom Rat der Gouverneure auf Vorschlag des Verwaltungsrates für sechs Jahre bestellt werden. Ihre Wiederbestellung ist zulässig (Artikel 11 Absatz 1 der Satzung).

#### b. Aufgaben

Das Direktorium ist unter der Aufsicht des Präsidenten und der Kontrolle des Verwaltungsrats für das Tagesgeschäft der Bank verantwortlich. Es bereitet die Entscheidungen des Verwaltungsrats vor und sorgt für deren Durchführung (Artikel 11 Absatz 3 der Satzung).

### 4. Der Prüfungsausschuss (Artikel 12 der Satzung)

#### a. Zusammensetzung

Der Prüfungsausschuss besteht aus sechs vom Rat der Gouverneure ernannten Mitgliedern (Artikel 12 Absatz 1 der Satzung).

#### b. Aufgaben

Er prüft jährlich die Ordnungsmäßigkeit der Geschäfte und der Bücher der Bank. Zu diesem Zweck überprüft er, ob die Geschäfte der Bank unter Einhaltung der in der Satzung und Geschäftsordnung

vorgesehenen Verfahren durchgeführt wurden (Artikel 12 Absatz 2 der Satzung).

Er stellt fest, ob die Finanzausweise sowie sämtliche Finanzinformationen, die in dem vom Verwaltungsrat erstellten Jahresabschluss enthalten sind, ein exaktes Bild der Finanzlage der Bank wiedergeben (Artikel 12 Absatz 3 der Satzung).

### B. Aufbau

Im Jahr 2000 wurde die EIB-Gruppe gebildet. Die Gruppe besteht aus der EIB und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF).

Der Europäische Investitionsfonds (EIF) wurde 1994 gegründet und als öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) mit drei Hauptanteilseignern errichtet: der EIB, als mehrheitliche Anteilseignerin mit 62,2 %, der Kommission (30 %) und verschiedenen öffentlichen und privaten Finanzinstitutionen (7,8 %). Der EIF stellt verschiedene Formen von Risiko-Finanzierungsinstrumenten wie z. B. Risikokapital zur Verfügung. Der Schwerpunkt der Finanzierungen des EIF liegt auf kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und er nutzt ein breit gefächertes Instrumentarium, um für KMU einen leichteren Zugang zu Finanzmitteln zu erreichen.

→ Rudolf Maier

## 1.3.16 Der Europäische Bürgerbeauftragte

*Der Europäische Bürgerbeauftragte führt Untersuchungen zu Missständen in der Verwaltungstätigkeit der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union durch. Er wird entweder von sich aus oder aufgrund von Beschwerden tätig, die ihm von Unionsbürgern zugehen. Er wird vom Europäischen Parlament für die Dauer der Wahlperiode ernannt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 20, 24 und 228 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Das Amt des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde durch den Vertrag von Maastricht (1992) als Bestandteil der Unionsbürgerschaft geschaffen und zielt ab auf

- eine Verbesserung des Schutzes der Bürger gegen Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union,
- und damit auf eine Stärkung der Transparenz und der demokratischen Kontrolle im Beschlussfassungsprozess und in der Verwaltungstätigkeit der Unionsorgane.

### Ergebnisse

Wie im Vertrag vorgesehen, wurden die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten nach Stellungnahme der Kommission und Billigung durch den Rat in einem Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. Mai 1994 festgelegt (Abl. L 113 vom 4.5.1994, S. 15), der wiederum durch Beschlüsse des Parlaments vom 14. März 2002 (Abl. L 92 vom 9.4.2002, S. 13) und vom 18. Juni 2008 (Abl. L 189 vom 17.7.2008, S. 25) abgeändert wurde. Auf der Grundlage dieses Beschlusses nahm der Bürgerbeauftragte die Durchführungsbestimmungen zu diesem Beschluss an. Die Verfahren für seine Ernennung und seine Amtsenthebung sind in den Artikeln 219 bis 221 der Geschäftsordnung des Parlaments festgelegt.

### A. Statut

#### 1. Ernennung

##### a. Voraussetzungen

- Der Bürgerbeauftragte muss die in seinem Land für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder anerkanntermaßen über die Erfahrung und Befähigung zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten verfügen;
- er muss jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten.

#### b. Verfahren

Die Bewerbungen werden dem Petitionsausschuss des Parlaments zur Prüfung ihrer Zulässigkeit unterbreitet. Eine Liste der zulässigen Bewerbungen wird anschließend dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt. Es wird in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen.

### 2. Mandat

#### a. Dauer

Der Bürgerbeauftragte wird nach jeder Wahl des Parlaments für die Dauer der Wahlperiode ernannt. Sein Mandat ist erneuerbar.

#### b. Pflichten

Der Bürgerbeauftragte

- übt sein Amt im Interesse der Union und ihrer Bürger in völliger Unabhängigkeit aus;
- darf in Ausübung seines Amtes von keinen Stellen Weisungen anfordern oder entgegennehmen;
- enthält sich jeder Handlung, die mit seinem Amt unvereinbar ist;
- darf während seiner Amtszeit keine andere politische oder administrative Tätigkeit bzw. entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben.

### 3. Amtsenthebung

Auf Antrag des Europäischen Parlaments kann der Bürgerbeauftragte vom Gerichtshof der Europäischen Union seines Amtes enthoben werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat.

## B. Rolle

### 1. Zuständigkeit

Der Bürgerbeauftragte befasst sich mit Missständen in der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Union. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde sein Zuständigkeitsbereich um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Tätigkeit des Europäischen Rates erweitert.

- a. *Solche Missstände können in Unregelmäßigkeiten in der Verwaltungstätigkeit, in Diskriminierung, Amtsmissbrauch,*

*der Verweigerung von Informationen, unbegründeten Verzögerungen usw. bestehen.*

#### b. Ausnahmen

Davon ausgeschlossen sind

- die Tätigkeit des Gerichtshofs und des Gerichts in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse;
- Beschwerden über lokale, regionale oder nationale Stellen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten der EU (Ministerien, Behörden, Gemeinde-, Bezirks- oder Regionalräte), auch wenn diese Beschwerden im Zusammenhang mit Themen stehen, die die Europäische Union betreffen;
- die Tätigkeit nationaler Gerichte oder Bürgerbeauftragter (der Europäische Bürgerbeauftragte ist keine Berufungsinstanz gegen Entscheidungen dieser Einrichtungen);
- Sachverhalte, die vorher nicht Gegenstand der angemessenen administrativen Schritte bei den betroffenen Organen oder Institutionen waren;
- Angelegenheiten, die das Arbeitsverhältnis zwischen den Organen und Einrichtungen der Union und ihren Beamten oder sonstigen Bediensteten betreffen, außer wenn die internen Möglichkeiten zur Einreichung von Anträgen und Beschwerden erschöpft sind;
- Beschwerden über Unternehmen oder Privatpersonen.

#### 2. Befassung

Der Bürgerbeauftragte führt im Rahmen seines Auftrags von sich aus oder aufgrund von Beschwerden, die ihm von einem Unionsbürger oder einer sonstigen natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat unmittelbar oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments zugehen, die Untersuchungen durch, die er für gerechtfertigt hält. Dies gilt nicht, wenn die behaupteten Sachverhalte Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sind oder waren.

#### 3. Untersuchungsbefugnisse

Der Bürgerbeauftragte kann

- die Organe und Einrichtungen ersuchen, ihm die geforderten Auskünfte zu erteilen und ihm Zugang zu den einschlägigen Unterlagen zu gewähren; diese müssen dem Ersuchen entsprechen, außer wenn berechtigte Gründe der Geheimhaltung bestehen;
- die Beamten und Bediensteten der Organe und Einrichtungen ersuchen, auf seinen Antrag hin als Zeugen auszusagen; sie äußern sich im Namen und auf Weisung ihrer Verwaltungen und bleiben an das Berufsgeheimnis gebunden;
- die Behörden der Mitgliedstaaten ersuchen, alle notwendigen Informationen zu liefern; die

Behörden müssen dem Ersuchen entsprechen, außer wenn die Weitergabe der Informationen durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften untersagt ist; in diesem Fall kann der Bürgerbeauftragte die Informationen zwar erhalten, ist jedoch verpflichtet, sie nicht preiszugeben.

Erhält der Bürgerbeauftragte nicht die gewünschte Unterstützung, so unterrichtet er das Europäische Parlament, das die geeigneten Schritte unternimmt. Der Bürgerbeauftragte kann unter Einhaltung der nationalen Rechtsvorschriften auch mit seinen Kollegen in den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Handelt es sich um Sachverhalte, die der Bürgerbeauftragte für strafrechtlich relevant hält, setzt er die zuständigen nationalen Behörden sowie das Organ der Union, dem der betreffende Beamte oder Bedienstete untersteht, unverzüglich davon in Kenntnis.

#### 4. Ergebnis der Untersuchung

Im Rahmen des Möglichen geht der Bürgerbeauftragte gemeinsam mit dem betroffenen Organ oder der betroffenen Einrichtung vor, um eine für den Beschwerdeführer zufriedenstellende Lösung zu finden. Falls er Missstände in der Verwaltungstätigkeit feststellt, befasst er das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung, die ihm innerhalb einer Frist von drei Monaten eine begründete Stellungnahme übermitteln müssen. Er legt anschließend dem Europäischen Parlament und dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung einen Bericht über das Ergebnis seiner Untersuchung vor. Er unterrichtet den Beschwerdeführer über das Ergebnis seiner Untersuchung, über die Stellungnahme des betreffenden Organs oder der betreffenden Einrichtung und über seine Empfehlungen.

#### C. Sekretariat

Der Bürgerbeauftragte wird von einem Sekretariat unterstützt, dessen Mitarbeiter den geltenden Regelungen für den europäischen öffentlichen Dienst unterliegen. Er ernennt den Hauptverantwortlichen dieses Sekretariats.

#### D. Tätigkeiten

Der erste Bürgerbeauftragte, Jacob Söderman, war über zwei Amtszeiten von Juli 1995 bis zum 31. März 2003 tätig. Während seiner Amtszeit gingen im Büro des Bürgerbeauftragten mehr als 11 000 Beschwerden ein, von denen rund 30 % für zulässig erklärt wurden. In über 5 000 Fällen wurden die Beschwerden entweder an die zuständige Einrichtung weitergeleitet oder die Bürger wurden an Personen verwiesen, die ihnen gegebenenfalls weiterhelfen. Es wurden nahezu 1 500 Untersuchungen eingeleitet, davon 19 aus eigener Initiative. In über 500 Fällen löste das betroffene Organ das Problem zugunsten des Beschwerdeführers. In über 200 Fällen wurden kritische Anmerkungen veröffentlicht, um künftig

bei ähnlich gelagerten Sachverhalten für eine bessere Verwaltungspraxis zu sorgen. Einvernehmliche Lösungen, Empfehlungen und Sonderberichte kamen verstärkt zum Einsatz. Nur in wenigen Fällen haben die Organe die Vorschläge des Bürgerbeauftragten zurückgewiesen. In rund 700 Fällen kam der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorlag.

Der 2001 vom Europäischen Parlament gebilligte Kodex für gute Verwaltungspraxis ist ein Verfahrenskodex, der die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs enthaltenen Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts berücksichtigt und sich darüber hinaus an den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften orientiert. Der Bürgerbeauftragte verwendet den Kodex, wenn er untersucht, ob ein Missstand in der Verwaltungspraxis vorliegt. Bei der Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion stützt er sich auf die Vorschriften des Kodex. Der Kodex dient ferner als nützlicher Leitfaden und als Ressource für Mitarbeiter des europäischen öffentlichen Dienstes, indem er zu höchsten Verwaltungsstandards anspornt.

In der Plenarsitzung vom 15. Januar 2009 wurde Nikiforos Diamandouros nach einer ersten Amtszeit, die im April 2003 begonnen hatte, vom Europäischen Parlament unter drei Bewerbern bis zum Ende der gegenwärtigen Wahlperiode zum Europäischen Bürgerbeauftragten wiedergewählt. Am 14. März 2013 erklärte Nikiforos Diamandouros mit Wirkung vom 1. Oktober 2013 seinen Rücktritt. Das Europäische Parlament wählte daraufhin in seiner Plenartagung vom Juli 2013 die ehemalige irische Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly zur Europäischen Bürgerbeauftragten; sie trat ihr Amt am 1. Oktober 2013 an.

### E. Revision des Statuts des Bürgerbeauftragten

Am 11. Juli 2006 unterbreitete der Bürgerbeauftragte dem Präsidenten des Europäischen Parlaments einen Vorschlag zur Anpassung seines Statuts. Der Petitionsausschuss unterstützte diesen Vorschlag in seinem Bericht über den Jahresbericht des Bürgerbeauftragten 2005 (Entschließung vom 16. November 2006), und das Parlament nahm am 22. April 2008 den Bericht mit Änderungsvorschlägen zum Statut an. Diese Änderungen wurden vom Rat übernommen. Dabei geht es insbesondere um Folgendes:

- dem Bürgerbeauftragten Zugang zu ausnahmslos allen Dokumenten zu gewähren (auch unter Aufhebung der Geheimhaltung), die er im Zuge seiner Untersuchungen benötigt. Gleichzeitig wurden klare und strengere Regeln über die Vertraulichkeit derjenigen Dokumente eingeführt, in die der Bürgerbeauftragte Einsicht nehmen darf;
- die Zusammenarbeit des Europäischen Bürgerbeauftragten (die mit den nationalen Bürger-

beauftragten bereits besteht) auf Menschenrechtsorganisationen in den Mitgliedstaaten zu erweitern;

- die Formulierung der Vorschrift zur Anhörung von Beamten zu ändern, die vor dem Bürgerbeauftragten in ihrer Funktion als Beamte und nicht als Privatpersonen aussagen (die ursprüngliche Formulierung lautete, dass Beamte „auf Anweisung ihrer Verwaltungsstelle“ aussagen);
- den Bürgerbeauftragten aufzufordern, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Kenntnis zu setzen, sollte er im Laufe seiner Untersuchungen Informationen erhalten, die in den Zuständigkeitsbereich von OLAF fallen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Obwohl der Bürgerbeauftragte in der Ausübung seiner Funktionen völlig unabhängig ist, hat sein Amt den Charakter eines parlamentarischen Bürgerbeauftragten; daher befindet sich Artikel 228 AEUV in dem Abschnitt von Kapitel 1, der sich mit dem Europäischen Parlament befasst. Der Bürgerbeauftragte steht in enger Verbindung mit dem Parlament, das allein für seine Benennung und seine Amtsenthebung zuständig ist, das Statut des Bürgerbeauftragten festlegt, ihn bei seinen Untersuchungen unterstützt und seine Berichte entgegennimmt. Auf der Grundlage von Artikel 215, Anlage VI und Anlage X Ziffer XIX der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments erstellt der Petitionsausschuss jährlich einen Bericht über den Jahresbericht über die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten. In diesen Berichten äußerte der Petitionsausschuss wiederholt den Wunsch, dass der Europäische Bürgerbeauftragte und dessen Kollegen auf nationaler und regionaler Ebene mit der Kommission und dem Parlament zusammenarbeiten, um dafür zu sorgen, dass mit den an den Verträgen vorgenommenen Änderungen Transparenz und Rechenschaftspflicht der Europäischen Union so weit wie möglich verbessert werden. In seiner im November 2010 auf der Grundlage des Berichts des Petitionsausschusses über die Tätigkeiten des Bürgerbeauftragten im Jahr 2009 angenommenen Entschließung unterstreicht das Europäische Parlament, dass die häufigsten Vorwürfe in Bezug auf einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit die fehlende Transparenz betreffen. Es vertritt die Auffassung, dass der Begriff „Missstand in der Verwaltungstätigkeit“ weiterhin weit ausgelegt werden und nicht nur Verstöße gegen Rechtsvorschriften oder allgemeine Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts beinhalten sollte, sondern auch Fälle, in denen eine Stelle nicht konsequent und nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt hat oder legitimen Erwartungen der Bürger nicht gerecht geworden ist.

→ Udo Bux

# 1.4 Beschlussfassungs- verfahren

## 1.4.1 Beschlussfassungsverfahren auf supranationaler Ebene

*Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich darauf geeinigt, als Folge ihrer Mitgliedschaft in der EU einige ihrer Befugnisse in bestimmten Politikbereichen an die EU-Organe abzutreten. Aus diesem Grund fassen die Organe der EU verbindliche supranationale Beschlüsse in ihren Gesetzgebungs- und Ausführungsverfahren sowie Haushalts-, Ernennungs- und verfassungsähnlichen Verfahren.*

### Geschichte (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 und 1.1.5)

Mit dem Vertrag von Rom wurden der Kommission Vorschlags- und Verhandlungsbefugnisse – vor allem bei der Gesetzgebung und den wirtschaftlichen Außenbeziehungen – übertragen, und der Rat oder, wenn es um Ernennungen ging, die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten erhielten Beschlussfassungsbefugnisse. Das Parlament erhielt eine Anhörungsbefugnis. Die Rolle des Europäischen Parlaments wurde schrittweise ausgebaut, und zwar im Haushaltsbereich mit den Reformen von 1970 und 1975 und im legislativen Bereich durch die Einheitliche Europäische Akte und sämtliche nachfolgenden Verträge, in erster Linie den Vertrag von Maastricht, mit dem das Verfahren der Mitentscheidung mit dem Rat eingeführt und auch die Aufgaben des Parlaments im Zusammenhang mit Ernennungen erweitert wurden. Ferner erhielt das Parlament mit der Einheitlichen Europäischen Akte die Befugnis, die Ratifizierung von Beitritts- und Assoziierungsabkommen zu genehmigen. Diese Befugnis wurde im Vertrag von Maastricht auch auf bestimmte andere internationale Übereinkünfte ausgedehnt. Der Vertrag von Amsterdam stellte durch die Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens, seine Ausweitung auf neue Bereiche und die Stärkung der Rolle des Parlaments bei der Ernennung der Kommission einen bedeutenden Fortschritt in Richtung einer Demokratisierung der Gemeinschaft dar. Ein weiterer Schritt in diese Richtung war der Vertrag von Nizza, mit dem die Befugnisse des Parlaments erheblich erweitert wurden. Einerseits wurde das Mitentscheidungsverfahren (bei dem das Parlament dieselben Befugnisse hat wie der Rat) auf fast alle neuen Bereiche ausgeweitet, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen konnte. Andererseits erhielt

das Parlament die Befugnis, den Gerichtshof unter denselben Voraussetzungen anzurufen wie ein Mitgliedstaat. Der Vertrag von Lissabon ist ein weiterer qualitativer Schritt hin zu einer völligen Gleichstellung mit dem Rat in Sachen EU-Rechtsetzung und Finanzen.

### Legislativverfahren<sup>[1]</sup>

#### A. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Artikel 289 und 294 AEUV)

##### 1. Anwendungsbereich

Durch den Vertrag von Lissabon sind weitere 40 Rechtsgrundlagen hinzugekommen, insbesondere in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht sowie Landwirtschaft, so dass das Parlament nun mit dem Rat gleichgestellt über Gesetzgebungsakte beschließen kann. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, vormals Mitentscheidungsverfahren, ist somit auf 85 Rechtsgrundlagen anwendbar. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren umfasst die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat (Artikel 294 AEUV). In mehreren wichtigen Bereichen, bei denen Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist, wie etwa der Steuerpolitik in Bezug auf die direkte Besteuerung oder bei länderübergreifenden Aspekten des Familienrechts, erfolgt die Beschlussfassung hingegen nicht im Wege dieses Verfahrens.

##### 2. Ablauf des Verfahrens

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren läuft in den gleichen Schritten wie das frühere Mitentscheidungsverfahren ab. Allerdings hat sich der Wortlaut des AEUV erheblich geändert, vor allem um die gleichberechtigte Rolle von Rat und Parlament in diesem Verfahren zu unterstreichen.

<sup>[1]</sup> Durch den Vertrag von Lissabon wurde das 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit abgeschafft.

**a. Vorschlag der Kommission****b. Erste Lesung des Parlaments**

Das Parlament nimmt seinen Standpunkt mit einfacher Mehrheit an.

**c. Erste Lesung des Rates**

Der Rat nimmt seinen Standpunkt durch Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit an.

In den Bereichen soziale Sicherheit und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen kann der Vorschlag dem Europäischen Rat auf Antrag eines Mitgliedstaats vorgelegt werden (Artikel 48 und 82 AEUV); dann wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt, bis der Europäische Rat das Verfahren an den Rat zurückverweist (spätestens nach vier Monaten). Kommt Artikel 82 zur Anwendung, können mindestens neun Mitgliedstaaten beschließen, die Beratungen im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit fortzusetzen (Artikel 20 EUV und Artikel 326-334 AEUV).

Stimmt der Rat dem Standpunkt des Parlaments zu, gilt der Rechtsakt in dem Wortlaut, der dem Standpunkt des Parlaments entspricht, angenommen.

**d. Zweite Lesung des Parlaments**

Nachdem der Standpunkt des Rates übermittelt wurde, hat das Parlament drei Monate Zeit, Stellung zu nehmen. Es kann sodann:

- den Vorschlag in der durch den Rat geänderten Fassung billigen oder sich nicht äußern. In beiden Fällen gilt der durch den Rat geänderte Rechtsakt als erlassen;
- den Standpunkt des Rates mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen. Der Rechtsakt gilt dann als nicht erlassen und das Verfahren endet;
- die Abänderungen am Standpunkt des Rates, zu denen dann die Kommission und der Rat eine Stellungnahme abgeben, mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder annehmen.

**e. Zweite Lesung des Rates**

- Wenn der Rat, der über die Abänderungen des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit entscheidet und über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, einstimmig beschließt, binnen drei Monaten nach Eingang alle Abänderungen des Parlaments billigt, so gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen.
- Ist dies nicht der Fall, wird der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen einberufen.

**f. Vermittlung**

- Der Vermittlungsausschuss, dem Mitglieder des Rates und ebenso viele Vertreter des Europäischen Parlaments angehören und der von der Kommission unterstützt wird, befasst sich mit

dem gemeinsamen Standpunkt auf der Grundlage der Standpunkte des Parlaments und des Rates. Er prüft den Standpunkt des Parlaments und des Rates; ihm stehen sechs Wochen zur Verfügung, um sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen, dem die Vertreter des Rates, die mit qualifizierter Mehrheit abstimmen, und eine Mehrheit der Vertreter des Parlaments zustimmen.

- Das Verfahren endet und der Rechtsakt wird nicht angenommen, wenn der Ausschuss sich bis zum Ende der Frist nicht auf einen gemeinsamen Entwurf einigt.
- Billigt der Ausschuss einen gemeinsamen Entwurf, so wird dieser dem Rat und dem Parlament zur Annahme vorgelegt.

**g. Abschluss des Verfahrens (dritte Lesung)**

- Der Rat und das Parlament haben sechs Wochen Zeit, den gemeinsamen Entwurf zu erlassen. Der Rat stimmt dabei mit qualifizierter Mehrheit und das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab.
- Der Rechtsakt gilt als angenommen, wenn Rat und Parlament den Entwurf billigen.
- Nimmt eines der beiden Organe den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht innerhalb dieser Frist an, so gilt er als nicht erlassen.

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der auf der Grundlage informeller Verhandlungen zwischen Rat und Parlament erzielten Einigungen in erster Lesung erheblich gestiegen.

Einige Übergangsklauseln gestatten es dem Europäischen Rat, die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Bereiche auszudehnen, die davon ausgenommen sind (beispielsweise Sozialpolitik – Artikel 153 Absatz 2).

**B. Das Konsultationsverfahren**

Der Rat muss vor seiner Entscheidung Kenntnis von der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen nehmen. Diese Anhörung ist insofern zwingend vorgeschrieben, als der Rechtsakt ansonsten nicht gültig ist und vom Gerichtshof aufgehoben werden kann (Urteil in den Rechtssachen 138 und 139/79). Wenn der Rat beabsichtigt, den vorgeschlagenen Rechtsakt in wesentlichen Punkten zu ändern, hat er erneut das Parlament anzuhören (Urteil in der Rechtssache 65/90).

**C. Das Verfahren der Zustimmung****1. Anwendungsbereich**

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon umfasst der Anwendungsbereich des Verfahrens der Zustimmung insbesondere die horizontale Flexibi-

litätsklausel in Bezug auf den Haushalt gemäß Artikel 352 AEUV (vormals Artikel 308 EGV). Weitere Beispiele sind Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung (Artikel 19 Absatz 1 AEUV) und die Unionsmitgliedschaft (Artikel 49 und 50 EUV). Außerdem ist die Zustimmung des Parlaments zu Assoziierungsabkommen (Artikel 217 AEUV), zum Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 6 Absatz 2 EUV) und zu Abkommen, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen und mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden sind, oder zu Abkommen in Bereichen erforderlich, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt (Artikel 218 Absatz 6 AEUV).

## 2. Ablauf des Verfahrens

Das Europäische Parlament prüft einen ihm vom Rat zugeleiteten Entwurf eines Rechtsaktes. Es beschließt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen über die Annahme (ohne die Möglichkeit, den Rechtsakt zu ändern). In den Phasen vor dem Verfahren (Prüfung des Vorschlags der Europäischen Kommission) sieht der Vertrag keine formelle Rolle für das Parlament vor. Informell ist seine Beteiligung jedoch aufgrund von Vereinbarungen zwischen den Institutionen gängige Praxis (siehe Geschäftsordnung des Parlaments).

## Haushaltsverfahren (s. 1.4.3)

### Ernennungsverfahren

#### A. Das Parlament wählt den Präsidenten der Kommission (Artikel 14 Absatz 1 EUV) (siehe auch 1.3.8).

#### B. Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 18 Absatz 1 EUV).

#### C. Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit an

- im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die anderen Persönlichkeiten, die er als Mitglieder der Kommission vorschlägt (Artikel 17 Absatz 7 EUV).

#### D. Der Rat nimmt die Liste an mit

- den Mitgliedern des **Rechnungshofs** (Artikel 286 AEUV) nach Anhörung des Parlaments und gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten;
- den Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, die entsprechend den Vorschlägen jedes

Mitgliedstaates erstellt werden (Artikel 301, 302 und 305 AEUV).

#### E. Das Europäische Parlament wählt den Europäischen Bürgerbeauftragten (Artikel 228 AEUV).

### Abschluss internationaler Abkommen

Dadurch dass die Union Rechtspersönlichkeit erlangt hat, ist sie in der Lage, internationale Abkommen schließen (Artikel 218 AEUV). Laut dem Vertrag von Lissabon ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu allen Abkommen erforderlich, die im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik sowie in allen Politikbereichen abgeschlossen werden, die innerhalb der EU unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen würden. Der Rat beschließt, außer bei Assoziierungs- bzw. Beitrittsabkommen, mit qualifizierter Mehrheit über Abkommen, bei denen die kulturelle und linguistische Vielfalt der Union Gefahr läuft, beeinträchtigt zu werden, aber auch über Abkommen, bei denen zur Annahme interner Rechtsakte Einstimmigkeit erforderlich wäre.

- Verfahren: Die Kommission oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt dem Rat Empfehlungen vor, der Rat legt das Mandat für die Verhandlungen fest und ernennt den Verhandlungsführer der Union (seitens der Kommission bzw. des Hohen Vertreters), um die Verhandlungen zu führen. Das Europäische Parlament muss in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet werden (Artikel 218 Absatz 10).
- Beschlussfassung: Rat, durch Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM), außer in den oben genannten Bereichen.
- Rolle des Parlaments: Zustimmung bei den meisten Abkommen (siehe oben), Anhörung bei Abkommen, die ausschließlich in den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik fallen.

### Verfassungsähnliche Verfahren

#### A. System der Eigenmittel (Artikel 311 AEUV)

- Vorschlag: Kommission;
- Rolle des Parlaments: Anhörung;
- Beschlussfassung: Der Rat beschließt einstimmig vorbehaltlich der Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

#### B. Bestimmungen hinsichtlich der allgemeinen direkten Wahl des Europäischen Parlaments (Artikel 223 AEUV)

- Vorschlag: Parlament;



- **Beschlussfassung:** Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Parlaments und nach der Empfehlung an die Mitgliedstaaten, die Bestimmungen gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.

### C. Annahme des Statuts der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Artikel 223 Absatz 2 AEUV) und des Statuts des Bürgerbeauftragten (Artikel 228 Absatz 4 AEUV)

- **Vorschlag:** Parlament;
- **Rolle der Kommission:** Stellungnahme;
- **Rolle des Rates:** Zustimmung (mit qualifizierter Mehrheit, ausgenommen bei allen Vorschriften und Bedingungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder oder ehemalige Mitglieder betreffen, und die vom Rat einstimmig festzulegen sind);
- **Beschlussfassung:** Europäisches Parlament.

### D. Änderung des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes (Artikel 281 AEUV)

- **Vorschlag:** Gerichtshof (mit Anhörung der Kommission) oder Kommission (mit Anhörung des Gerichtshofs);
- **Beschlussfassung:** Rat und Parlament (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Bei der Regierungskonferenz im Jahr 2000 hat das Europäische Parlament mehrere Vorschläge zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (vormals „Mitentscheidungsverfahren“) vorgelegt. Überdies hat das Parlament wiederholt seine Auffassung bekräftigt,

dass bei einem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit automatisch das Mitentscheidungsverfahren Anwendung finden müsste. Der Vertrag von Nizza hat diesen Standpunkt bestätigt, ohne jedoch die Mehrheitsentscheidungen generell an die Mitentscheidung zu koppeln. Daher war die Frage der Vereinfachung der Verfahren eines der zentralen Elemente des Mandats für den Konvent über die Zukunft Europas. Es wurde vorgeschlagen, das Verfahren der Zusammenarbeit und das Verfahren der Konsultation abzuschaffen, das Mitentscheidungsverfahren zu vereinfachen und auf den gesamten Gesetzgebungsbereich auszuweiten, sowie das Verfahren der Zustimmung auf die Ratifizierung internationaler Abkommen zu begrenzen. Viele dieser Verbesserungen wurden mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft gesetzt (1.1.5).

Was die Ernennungen betrifft, so ist es mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht gelungen, der Vielfalt der Verfahren ein Ende zu bereiten, wenngleich eine gewisse Straffung erreicht werden konnte. Noch immer ist in einigen Fällen Einstimmigkeit erforderlich, was zu politischen Auseinandersetzungen führen kann und den Einfluss des Parlaments schwächt. Fortschritte sind vor allem nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza mit dem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bei der Ernennung des Präsidenten der Kommission erzielt worden. Zudem sieht der Vertrag von Lissabon die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Parlament vor. Bei der Ernennung des designierten Präsidenten der Kommission nach angemessenen Anhörungen des Parlaments muss das Ergebnis der Europawahlen gebührend berücksichtigt werden. Dies unterstreicht die politische Legitimität und die Rechenschaftspflicht der Kommission.

→ Erika Schulze

## 1.4.2 Beschlussfassungsverfahren auf zwischenstaatlicher Ebene

*Das Beschlussfassungsverfahren für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und einige andere Bereiche, wie z. B. die verstärkte Zusammenarbeit, bestimmte Ernennungen und Überarbeitungen der Verträge, unterscheidet sich von dem Verfahren, das auf supranationaler Ebene für die Beschlussfassung, insbesondere für Rechtsvorschriften der EU, angewandt wird. In diesen Bereichen spielen die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die Einbindung der Mitgliedstaaten die vorherrschende Rolle. Durch die Herausforderungen der Staatsschuldenkrise kommen solche Beschlussfassungsmechanismen verstärkt zum Einsatz, insbesondere bei der Zusammenstellung von Hilfspaketen für Mitgliedstaaten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 21-46, 48 EUV; Artikel 2 Absatz 4, 215, 218, 220, 221 AEUV.

### Beschreibung

#### A. Verfahren zur Änderung der Verträge (Artikel 48 EUV)

- **Entwurf:** jeder Mitgliedstaat, das Parlament oder die Kommission;
- **Rolle der Kommission:** Anhörung und Beteiligung an der Regierungskonferenz;
- **Rolle des Parlaments:** Anhörung vor der Einberufung einer Regierungskonferenz (das Parlament war an den Regierungskonferenzen selbst auf Ad-hoc-Basis, jedoch mit zunehmendem Einfluss beteiligt; eine Zeit lang war es durch seinen Präsidenten oder zwei seiner Mitglieder vertreten, und auf der jüngsten Regierungskonferenz stellte es drei Vertreter);
- **Rolle des Rates der Europäischen Zentralbank:** Anhörung bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich;
- **Beschlussfassung:** gegenseitiges Einvernehmen der Regierungen über die Vertragsänderungen, die anschließend jedem Mitgliedstaat zur Ratifizierung nach Maßgabe seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgelegt werden; zuvor beschließt der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit darüber, ob – nach Zustimmung des Parlaments – ein Konvent einberufen werden soll oder nicht.

#### B. Verfahren zur Einleitung von Überleitungsklauseln

- **Europäischer Rat:** veranlasst und beschließt einstimmig die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel (Artikel 48 EUV) sowie der speziellen Überleitungsklausel für den Mehrjährigen Finanzrahmen (Artikel 312 AEUV). Im Falle

der allgemeinen Überleitungsklausel hat jedes nationale Parlament ein Vetorecht;

- **Rat:** kann die Einleitung anderer Überleitungsklauseln beschließen. Hierzu wird Einstimmigkeit oder eine qualifizierte Mehrheit benötigt, je nachdem, welche Vertragsbestimmungen zur Anwendung kommen (Artikel 31 EUV; Artikel 81, 153, 192, 333 AEUV).

#### C. Beitrittsverfahren (Artikel 49 EUV)

- **Antrag:** Einen Antrag kann jeder europäische Staat stellen, der die Grundsätze der Union achtet (Artikel 2 EUV); Benachrichtigung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments; der Europäische Rat vereinbart die Beitrittsvoraussetzungen;
- **Rolle der Kommission:** Anhörung; sie nimmt aktiv an der Vorbereitung und der Durchführung der Verhandlungen teil;
- **Rolle des Parlaments:** Zustimmung mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder;
- **Beschlussfassung:** einstimmig durch den Rat; das Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Union und dem Antrag stellenden Staat, in dem die Beitrittsbedingungen und die erforderlichen Anpassungen festgelegt sind, wird allen Mitgliedstaaten zur Ratifizierung entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgelegt.

#### D. Sanktionsverfahren bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der Grundsätze der Union durch einen Mitgliedstaat (Artikel 7 EUV)

##### 1. Hauptverfahren

- Vorschlagsrecht für den Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung vorliegt: ein Drittel der Mitgliedstaaten oder die Kommission;
- Zustimmung des Europäischen Parlaments: mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebe-

nen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Artikel 74 Absatz 3 der Geschäftsordnung des EP);

- Beschlussfassung zur Feststellung einer Verletzung: einstimmig durch den Europäischen Rat, ohne Teilnahme des betroffenen Staates, aber nachdem dieser Staat zu einer Stellungnahme aufgefordert wurde;
- Beschlussfassung über die Aussetzung bestimmter Rechte des betroffenen Staates: mit qualifizierter Mehrheit des Rates (ohne Teilnahme des betroffenen Staates).

## 2. Der Vertrag von Nizza hat dieses Verfahren durch ein vorbeugendes Instrument ergänzt

- Vorschlagsrecht für den Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze der Union durch einen Mitgliedstaat besteht: die Kommission, das Parlament oder ein Drittel der Mitgliedstaaten;
- Zustimmung des Europäischen Parlaments: mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder;
- Beschlussfassung: durch den Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Anhörung des betroffenen Staates. Bevor der Rat einen solchen Beschluss fasst, kann er entsprechende Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten.

## E. Verfahren zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit

### 1. Allgemeine Regeln (Artikel 20 EUV, Artikel 329 Absatz 1 AEUV)

- **Vorschlagsrecht:** alleiniges Vorrecht der Kommission; die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können einen entsprechenden Antrag an die Kommission richten;
  - **Rolle des Parlaments:** Zustimmung;
  - **Beschlussfassung:** Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit.
- ### 2. Zusammenarbeit im Bereich der GASP (Artikel 329 Absatz 2 AEUV)
- Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten an den Rat;
  - Vorschlag an den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik (HV), der eine Stellungnahme abgibt;
  - Benachrichtigung des Parlaments;
  - der Rat beschließt einstimmig.

Ein ähnliches Verfahren existiert für die Einleitung einer strukturierten Zusammenarbeit in der Vertei-

digungspolitik, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde (6.1.2).

## F. Verfahren der Beschlussfassung in auswärtigen Angelegenheiten

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Drei-Säulen-Struktur der vorherigen Verträge abgeschafft, doch die Außenpolitik blieb von den anderen EUPolitikbereichen abgetrennt. Die Ziele und die Bestimmungen der GASP sind Bestandteil des Vertrags über die Europäische Union. Sie sind jetzt besser formuliert und kohärenter als in den früheren Verträgen.

Eine wichtige institutionelle Neuerung ist die Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters, der von dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird und Initiativen in der GASP vorschlagen kann. Die GASP ist in den Rahmen der Union integriert worden, folgt allerdings spezifischen Regeln und Verfahren (Artikel 24 Absatz 2 EUV).

- **Vorschlagsrecht:** jeder Mitgliedstaat, der Hohe Vertreter oder die Kommission (Artikel 22 EUV);
- **Rolle des Parlaments:** regelmäßige Information durch den Vorsitz und Anhörung hinsichtlich der wichtigsten Aspekte und der Grundsätze. Die interinstitutionelle Vereinbarung über die Finanzierung der GASP sieht vor, dass diese Anhörung jährlich auf der Grundlage eines vom Rat ausgearbeiteten Dokuments stattfindet;
- **Beschlussfassung:** einstimmig durch den Europäischen Rat oder den Rat. Der Europäische Rat legt die Prioritäten und strategischen Interessen der EU fest; der Rat fasst Beschlüsse bzw. ergreift Maßnahmen. Der Hohe Vertreter und die Mitgliedstaaten setzen diese Beschlüsse mit Mitteln der Einzelstaaten oder der Union um. Wenn internationale Entwicklungen eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates erforderlich machen, kann der Präsident des Europäischen Rates diese einberufen.

## G. Bewältigung von Finanzkrisen (4.2.3)

Als einige Mitgliedstaaten 2010 in ernste finanzielle Schwierigkeiten gerieten, wurde es notwendig, ihnen auf unterschiedliche Weise zu helfen. Einige Teile des Hilfspakets werden von der Union verwaltet, beispielsweise der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus. Der überwiegende Teil, insbesondere die Beitragszahlungen zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), wird direkt von den Mitgliedstaaten erbracht. Die EFSF ist eine „Zweckgesellschaft“, die durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eingerichtet wurde. Infolgedessen mussten die für solche zwischenstaatlichen Maßnahmen notwendigen Beschlüsse auf der Ebene des Europäischen Rates oder der Staats- und Regierungschefs der Eurogruppe – mit Ratifizierung

in den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften – gefasst werden. Zwei wichtige Gründe für diese Entwicklung sind die Nichtbeistandsklausel (Artikel 125 AEUV) und der Widerstand einiger nationaler Verfassungsgerichte, der Europäischen Union weitere Finanz- und Haushaltsbefugnisse zu übertragen.

Am 25. März 2011 wurde vom Europäischen Rat mittels des vereinfachten Verfahrens zur Änderung der Verträge und ohne Einberufung eines Konvents eine Änderung des Artikels 136 AEUV (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) angenommen (Beschluss des Europäischen Rates 2011/199/EU). Sie wird im April 2013 in Kraft treten und ab diesem Zeitpunkt die Einrichtung ständiger Mechanismen zur Krisenvermeidung, wie z. B. des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), ermöglichen. Der ESM wurde durch einen zwischenstaatlichen Vertrag der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets eingerichtet. Er trat am 27. September 2012 in Kraft. Die Abstimmungsregeln seines Direktoriums sehen ein „Dringlichkeitsverfahren“ vor, das eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen erfordert, sollten die Kommission und die EZB zu dem Schluss gelangen, dass dringend ein Beschluss über Finanzhilfe gefasst werden muss. Schließlich arbeiteten die Regierungen der Mitgliedstaaten einen internationalen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion aus. Dieser Vertrag trat am 1. Januar 2013 in Kraft, nachdem zwölf zum Euro-Währungsgebiet gehörende Vertragsparteien ihre Ratifizierungsurkunden hinterlegt hatten.

## H. Ernennungen

- Der Präsident, der Vizepräsident und die vier weiteren Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Artikel 283 Absatz 2 AEUV).

- Die Regierungen der Mitgliedstaaten ernennen die Richter und Generalanwälte des Gerichtshofes und des Gerichts (ehemals Gericht erster Instanz) im gegenseitigen Einvernehmen (Artikel 19 Absatz 2 EUV).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Vor der Regierungskonferenz von 1996 hatte das Europäische Parlament bereits beantragt, die zweite und dritte Säule zu „vergemeinschaften“, damit die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geltenden Beschlussfassungsverfahren auch für diese Themengebiete zur Anwendung kamen. Das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003 brachte in dieser Hinsicht gewisse Fortschritte, da mit dem Vertrag das Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit für allgemein anwendbar erklärt und dieses Verfahren insbesondere auf die zweite und dritte Säule ausgedehnt wurde.

Nachdem das Parlament während des Europäischen Konvents fortwährende Bemühungen unternommen hatte, um Politikbereiche der ehemaligen zweiten und dritten Säule in die Struktur der Union zu integrieren (1.1.4), dehnt nun der Vertrag von Lissabon die supranationale Beschlussfassung auf die frühere dritte Säule (Justiz und Inneres) aus und schafft einen in sich schlüssigen institutionellen Rahmen für die Außen- und Sicherheitspolitik, der wichtige Neuerungen wie etwa das langfristige Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und das Amt des Hohen Vertreters mit sich bringt.

Im Hinblick darauf, dass die Wirtschafts- und Finanzpolitik zunehmend durch eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit gesteuert wird, hat das Parlament sich für eine angemessene Beteiligung der EU-Organe an den Verhandlungen über den unter Punkt G genannten internationalen Vertrag eingesetzt.

→ Petr Novak

## 1.4.3 Das Haushaltsverfahren

*Seit den Verträgen von 1970 und 1975 ist die Rolle des Parlaments im Haushaltsverfahren immer weiter gestärkt worden. Nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon entscheiden das Parlament und der Rat gleichberechtigt über den gesamten EU-Haushalt.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 106a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft;
- Artikel 36 bis 52 der Haushaltsordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1);
- Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, die am 19. November 2013 vom Parlament und am 2. Dezember 2013 vom Rat im Anschluss an die politische Einigung zwischen den Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 27. Juni 2013 gebilligt wurde (ABl. C 373 vom 20.12.2013).

### Ziele

Die Haushaltsbefugnis besteht sowohl in der Bestimmung der gesamten Ausgaben und der Verteilung der jährlichen EU-Ausgaben als auch in der Bestimmung der dafür erforderlichen Einnahmen und schließt zudem die Kontrolle über die Ausführung des Haushaltsplans ein. Das eigentliche Haushaltsverfahren umfasst die Vorbereitung und Annahme des Haushaltsplans. (Siehe 1.5.1 für Einzelheiten zu Einnahmen und Ausgaben der EU, 1.5.2 für Einzelheiten zum MFR, 1.5.3 für Einzelheiten zur Ausführung und 1.5.4 für Einzelheiten zur Kontrolle des Haushalts).

### Beschreibung

#### A. Hintergrund

Das Europäische Parlament (EP) und der Rat bilden zusammen die Haushaltsbehörde. Vor 1970 oblag die Haushaltsbefugnis ausschließlich dem Rat; das EP hatte nur beratende Funktion. Durch die Verträge vom 22. April 1970 und vom 22. Juli 1975 wurden die Haushaltsbefugnisse des Parlaments gestärkt:

- Der Vertrag von 1970 sprach dem Rat das Recht zu, als letzte Instanz Entscheidungen zu treffen, die einerseits weiterhin „obligatorische Ausgaben“ betreffen, die sich aus Vertragsverpflichtungen oder im Zusammenhang mit dem Vertrag erlassenen Rechtsakten ergeben, und andererseits „nichtobligatorische Ausgaben“ umfassen, die sich ursprünglich auf 8 % des Haushalts belaufen;
- der Vertrag von 1975 gibt dem EP das Recht, den gesamten Haushaltsplan abzulehnen.

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon führten der Rat und das Parlament im Laufe des Haushaltsverfahrens zwei Lesungen durch, an deren Ende das EP den Haushalt feststellen oder insgesamt ablehnen konnte.

Mit den nachfolgenden Verträgen wurden keine wesentlichen Änderungen eingeführt, bis mit dem Vertrag von Lissabon große Änderungen vorgenommen wurden. Der Vertrag von Lissabon führte ein einfacheres und transparenteres Haushaltsverfahren ein (haushaltsspezifische Mitentscheidung). Die Änderungen rühren hauptsächlich daher, dass die Unterscheidung zwischen den obligatorischen Ausgaben und den nicht obligatorischen Ausgaben entfällt, so dass alle Ausgaben demselben Verfahren unterliegen. Das Verfahren wurde auch dahin gehend vereinfacht, dass es in jedem Organ nur noch eine Lesung geben wird, die auf dem von der Kommission vorzulegenden Entwurf des Haushaltsplans basiert.

#### B. Die einzelnen Schritte des Verfahrens

In Artikel 314 AEUV werden die Schritte und Fristen geregelt, die während des Haushaltsverfahrens eingehalten werden müssen. Die Organe vereinbaren jedoch jedes Jahr rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsverfahrens einen realistischen Zeitplan auf der Grundlage der aktuellen Praxis.

##### 1. Erster Schritt: Erarbeitung des Vorentwurfs des Haushaltsplans durch die Kommission

Das Parlament und der Rat legen die Leitlinien für die Haushaltsprioritäten fest. Die Kommission stellt den Entwurf des Haushaltsplans auf und übermittelt ihn dem Rat und dem Parlament bis zum 1. September (gemäß Artikel 314 Absatz 2 AEUV, bzw. bis Ende April oder Anfang Mai nach dem pragmatischen Zeitplan). Der Entwurf des Haushaltsplans kann später – solange noch nicht der Vermittlungsausschuss

(siehe unten) einberufen wurde – von der Kommission geändert werden, um neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

## **2. Zweiter Schritt: Festlegung des Standpunkts des Rates zum Entwurf des Haushaltsplans**

Der Rat legt seinen Standpunkt zum Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn gemäß Artikel 314 Absatz 3 AEUV bis zum 1. Oktober (bzw. bis Ende Juli nach dem pragmatischen Zeitplan) an das Parlament weiter. Der Rat informiert das Parlament vollständig über die Gründe, die ihn zu seinem Standpunkt veranlassen haben.

## **3. Dritter Schritt: Lesung im Parlament**

Dem Parlament steht ein Zeitraum von 42 Tagen zur Äußerung seines Standpunkts zur Verfügung. Billigt es innerhalb dieser Frist den Standpunkt des Rates oder verzichtet es auf eine Entscheidung, gilt der Haushaltsplan als endgültig angenommen. Nimmt es mit der Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen an, wird der geänderte Entwurf an den Rat und die Kommission zurückverwiesen. Der Präsident des Parlaments beruft dann in Absprache mit dem Präsidenten des Rates unverzüglich eine Sitzung des Vermittlungsausschusses ein.

## **4. Viertes Schritt: Sitzung des Vermittlungsausschusses und Annahme des Haushalts**

Ab dem Tag, an dem der Vermittlungsausschuss einberufen wird, stehen dem Ausschuss (bestehend aus einer gleichen Anzahl von Vertretern des Rates und des Parlaments) 21 Tage zur Verfügung, um sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen. Dazu kann er einen Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder ihren Vertretern und mit der Mehrheit der Vertreter des EP fassen. Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des EP und des Rates hinzuwirken.

Gelingt dem Vermittlungsausschuss innerhalb der 21 Tage keine Einigung auf einen gemeinsamen Entwurf, legt die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vor. Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der gesetzten Frist auf einen gemeinsamen Entwurf, steht dem Parlament und dem Rat ein Zeitraum von 14 Tagen ab dem Tag der Einigung zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs zur Verfügung. Die möglichen Ergebnisse nach Ablauf dieser 14 Tage sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

## **Verfahren der Billigung des gemeinsamen Entwurfs des Vermittlungsausschusses**

Standpunkte zum gemeinsamen Entwurf	Parlament	Rat	Ergebnis
+ = gebilligt – = abgelehnt Keine = keine Entscheidung	+	+	Annahme des gemeinsamen Entwurfs
		–	Möglicherweise zurück zum EP-Standpunkt <sup>(1)</sup>
		Keine	Annahme des gemeinsamen Entwurfs
	Keine	+	Annahme des gemeinsamen Entwurfs
		–	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission
		Keine	Annahme des gemeinsamen Entwurfs
	–	+	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission
		–	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission
		Keine	Neuer Entwurf des Haushaltsplans durch die Kommission

<sup>(1)</sup> Tritt ein, falls das Parlament einige oder sämtliche bisherigen Änderungen mit einer Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen bestätigt. Kommt im Parlament nicht die erforderliche Mehrheit zustande, wird der im gemeinsamen Entwurf vertretene Standpunkt angenommen.

Nach dem erfolgreichem Abschluss des Verfahrens bestätigt der Präsident des Parlaments den endgültigen Beschluss des Haushaltsplans. Gesetzt den Fall, es wurde bis zu Beginn eines Haushaltsjahres keine Einigung gefunden, wird für den Zeitraum bis zur Einigung ein System der vorläufigen Zwölfstel eingesetzt. In einem solchen Fall darf monatlich für jedes Haushaltskapitel nicht mehr als ein Zwölftel der Haushaltsmittel des vorhergehenden Haushaltsjahres ausgegeben werden. Dieser Betrag darf jedoch ein Zwölftel der für das gleiche Kapitel im Entwurf des Haushaltsplans veranschlagten Mittel nicht überschreiten. Gemäß Artikel 315 AEUV kann jedoch der Rat auf Vorschlag der Kommission auch Ausgaben genehmigen, die über das (in Artikel 16 der Haushaltsordnung) geregelte Zwölftel hinausgehen, sofern nicht das Parlament innerhalb von 30 Tagen beschließt, die Ausgaben im Einverständnis mit dem Rat zu verringern.

##### 5. Die Berichtigungs- und Nachtragshaushalte

Im Fall von unabwendbaren, außergewöhnlichen oder unvorhergesehenen Umständen kann die Kommission (gemäß Artikel 41 der Haushaltsordnung) die Änderung des verabschiedeten Haushaltsplans in Form von Entwürfen von Berichtigungshaushalten vorschlagen. Diese Berichtigungshaushaltspläne unterliegen den gleichen Regeln wie der allgemeine Haushaltsplan.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

##### A. Die durch Artikel 314 AEUV erteilten Befugnisse

1970 erhielt das Parlament das Recht, Entscheidungen zu nichtobligatorischen Ausgaben in letzter Instanz zu treffen. Der Anteil der nichtobligatorischen Ausgaben ist von 8 % des Haushalts im Jahr 1970 auf über 60 % im Jahr 2010 gestiegen, wobei 2010 das letzte Jahr war, in dem die Unterscheidung getroffen wurde. Mit der Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen

Ausgaben (AEUV) verfügt das Parlament nun zusammen mit dem Rat über gemeinsame Befugnisse bei allen Haushaltsausgaben. Es lässt sich sogar sagen, dass die Position des Parlaments stärker als die des Rates ist: Im Gegensatz zum Rat, der keinen Haushalt gegen den Willen des Parlaments durchsetzen kann, hat das Parlament unter bestimmten Umständen das letzte Wort und könnte einen Haushalt auch gegen den Willen des Rates durchsetzen (siehe B. 4.). Dies dürfte jedoch eher unwahrscheinlich sein, und es wäre angemessener zu sagen, dass das neue Haushaltsverfahren für alle Ausgaben der Union in der Regel auf einem echten (wenn auch speziellen) gleichberechtigten Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat fußt.

Seit der Übertragung des Mitspracherechts im Jahre 1975 hat das Parlament den Haushalt in seiner Gesamtheit bisher zweimal abgelehnt (im Dezember 1979 und im Dezember 1984). Nach den im Vertrag von Lissabon vereinbarten neuen Regeln gelang dem Vermittlungsausschuss zweimal keine Einigung (Haushaltspläne für 2011 und für 2013). In beiden Fällen wurde der von der Kommission vorgelegte neue Entwurf des Haushaltsplans, der dem im Rahmen der Vermittlung praktisch erzielte Kompromiss Rechnung trug, schließlich angenommen. Dem Haushaltsplan für 2013 stimmte das EP jedoch erst zu, nachdem die drei Organe gemeinsame Erklärungen über die Zahlungen unterzeichnet hatten.

Der Haushaltsplan 2014 wurde innerhalb der im Vertrag festgelegten Fristen verabschiedet (Einigung im Vermittlungsausschuss auf einen gemeinsamen Entwurf innerhalb von 21 Tagen).

##### B. Die Interinstitutionellen Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin (IIV) und der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) (1.5.2)

Nachdem es zum wiederholten Male zu Streitigkeiten über die Rechtsgrundlage zur Durchführung des Haushalts kam, trafen die Organe im Jahre 1982 eine gemeinsame Erklärung mit Maßnahmen, die einen harmonischeren Abschluss des Haushaltsver-

fahrens gewährleisten sollten. Im Anschluss daran wurden Institutionelle Vereinbarungen für die folgenden Zeiträume getroffen: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 und 2007-2013. Diese aufeinanderfolgenden Vereinbarungen lieferten einen institutionellen Bezugsrahmen für die jährlichen Haushaltsverfahren und verbesserten den Ablauf des Haushaltsverfahrens um ein Wesentliches.

Die derzeit geltende IIV trat am 23. Dezember 2013 in Kraft (ABl. C 373 vom 20.12.2013). Mit dieser IIV soll das jährliche Haushaltsverfahren möglichst reibungslos abgewickelt werden und sollen die Bestimmungen der MFR-Verordnung, die zu einer bindenden Verordnung, mit verbindlichen Obergrenzen geworden ist, ergänzt werden, insbesondere was die besonderen Instrumente außerhalb des MFR betrifft. Diese Bestimmungen betreffen folgende besondere Instrumente: die Soforthilfereserve, den Solidaritätsfonds der Europäischen Union, das Flexibilitätsinstrument, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und den Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben.

Obwohl die MFR nicht das jährliche Haushaltsverfahren ersetzen, haben die interinstitutionellen Vereinbarungen eine Form der Haushaltsmitentscheidung eingeführt, die es dem Parlament gestattet, seine Rolle als gleichberechtigter Teil der Haushaltsbe-

hörde wahrzunehmen, seine institutionelle Glaubwürdigkeit zu festigen und den Haushaltsplan im Sinne seiner politischen Prioritäten auszurichten. Im Vertrag von Lissabon und in der Haushaltsordnung ist zudem festgelegt, dass einerseits die im MFR festgesetzten Obergrenzen für den Jahreshaushaltsplan verbindlichen Charakter haben und andererseits die in der Regelung über die Eigenmittel festgesetzten Obergrenzen im MFR einzuhalten sind.

### C. Das Europäische Semester

Am 7. September 2010 einigte sich der Rat für Wirtschaft und Finanzen auf die Einführung des „Europäischen Semesters“. Dabei handelt es sich um einen alljährlichen Zeitraum von sechs Monaten, in dem die Haushalts- und Strukturpolitik der Mitgliedstaaten überprüft wird, um Unstimmigkeiten und entstehende Ungleichgewichte aufzudecken. So soll die Koordinierung schon in der Vorbereitungsphase von wichtigen haushaltspolitischen Entscheidungen verstärkt werden. Neben der Koordinierung nationaler Haushalte ist das Europäische Parlament zudem bestrebt, Synergien zu nutzen und die Koordinierung der nationalen Haushalte mit dem EU-Haushalt auszubauen.

---

→ Judith Lackner / Barbara Hermanowicz



# 1.5 Finanzierung

## 1.5.1 Die Einnahmen und Ausgaben der Union

*Die Haushaltseinnahmen werden vom Rat nach Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten festgelegt. Die Haushaltsausgaben werden gemeinsam von Rat und Parlament gebilligt.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 310-325 und 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 106a, 171-182 und 203 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft; Beschluss (EG, Euratom) Nr. 436/2007 des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17) (die Überarbeitung dieses Beschlusses, die Durchführungsbestimmungen und die Verordnung zur Bereitstellung der Eigenmittel sind auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission von 2011, der Entwürfe von Gesetzgebungsakten des Rates vom 12. Februar 2014 und der legislativen Entschlüssen des Parlaments vom 16. April 2013 im Gange);
- Verordnung (EG, Euratom) Nr. 105/2009 des Rates vom 26. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 36 vom 5.2.2009, S. 36);
- Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2028/2004 des Rates vom 16. November 2004 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 352 vom 27.11.2004, S. 1);
- Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1);
- Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884);
- die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1).

### Ziel

Sicherung der Finanzautonomie der Europäischen Union unter Wahrung der Haushaltsdisziplin.

### Funktionsweise

Während der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) seit jeher Eigenmittel zur Verfügung standen, wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) anfangs aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Mit dem Beschluss vom 21. April 1970 über die Eigenmittel wurde der Übergang zur Finanzierung der EWG durch Eigenmittel vollzogen. Der Eigenmittelanteil zur Deckung der jährlichen Mittel für Zahlungen ist derzeit auf 1,23 % des BNE der EU begrenzt. Da ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden muss, gilt für die Ausgaben dieselbe Obergrenze.

### Einnahmen

#### 1. Die „traditionellen“ Eigenmittel

Sie wurden durch den Beschluss von 1970 geschaffen und werden seitdem erhoben. 2012 machten sie rund 12 % der Gesamteinnahmen aus. Sie umfassen Zölle, Agrarabschöpfungen sowie Zucker- und Isoglukoseabgaben.

#### 2. Die Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel waren im Beschluss von 1970 zwar vorgesehen, doch musste die Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme zwischen den Mitgliedstaaten abgewartet werden, ehe diese Regelung ab 1979 angewandt werden konnte. Dabei wird derzeit ein bestimmter Prozentsatz der geschätzten Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft überwiesen. Das Aufkommen aus den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln belief sich im Jahr 2012 auf beinahe 11 % der Gesamteinnahmen.

#### 3. Die Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens

Diese „vierte Eigenmittelquelle“ wurde durch den Beschluss von 1988 geschaffen. Dabei wird ein

alljährlich im Rahmen des Haushaltsverfahrens festzulegender einheitlicher Abgabensatz auf das Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten erhoben. Ursprünglich sollte die Abgabe nur erhoben werden, wenn die anderen Eigenmittel zur Ausgaben-deckung nicht vollständig ausreichen, jetzt stammt jedoch ein Großteil des EU-Haushalts aus dieser Quelle. Im Jahr 2012 machten die Eigenmittel auf der Grundlage des BNE etwa 70 % der EU-Einnahmen aus.

#### 4. Sonstige Einnahmen und vom Vorjahr übertragener Saldo

Zu den sonstigen Einnahmen gehören die Steuern, die die EU-Bediensteten auf ihre Gehälter entrichten, Beiträge von Nichtmitgliedstaaten zu bestimmten EU-Programmen und von Unternehmen entrichtete Geldbußen, die nachweislich gegen das Wettbewerbsrecht oder andere Rechtsvorschriften verstoßen haben. Der Saldo jedes Haushaltsjahres wird im Fall eines Überschusses als Einnahme in den Haushaltsplan des nächsten Jahres aufgenommen. Sonstige Einnahmen, Salden und technische Anpassungen haben 2012 etwa 7 % der Gesamteinnahmen ausgemacht.

#### 5. Korrekturmechanismen

Die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zwischen den Beiträgen der Mitgliedstaaten ist ebenfalls Bestandteil des derzeitigen Systems der Eigenmittel. Mit der 1984 beschlossenen Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs („Brittenrabatt“) wurde der Beitrag des Vereinigten Königreichs um einen Betrag reduziert, der zwei Dritteln der Differenz zwischen seinem Beitrag (ausgenommen traditionelle Eigenmittel) und den Beträgen, die es aus dem Haushalt erhält, entspricht. Dieser Rabatt wurde 2007 so angepasst, dass die nicht für die Landwirtschaft bestimmten Ausgaben in den seit 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten schrittweise von der Berechnung ausgenommen wurden. Diese Korrektur wird von allen anderen Mitgliedstaaten finanziert, ausgenommen Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden, deren Beitrag zur Finanzierung des „Brittenrabatts“ reduziert wird. Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden kamen auch in den Genuss einer reduzierten Abrufquote für die MwSt. für den Zeitraum 2007-2013, und die Niederlande und Schweden erhielten für den gleichen Zeitraum eine Reduzierung ihrer BNE-Beiträge. Im Anschluss an die Vorschläge der Kommission für einen neuen Eigenmittelbeschluss im Jahr 2011 forderte der Europäische Rat auf seiner Tagung im Februar 2013, weiter an der Reform der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu arbeiten, und empfahl den Mitgliedstaaten, sich an einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer zu beteiligen, um zu prüfen, ob dies die Grundlage für eine neue Eigenmittelkategorie werden könnte. Was die Korrekturmechanismen betrifft, wird der für das Vereinigte

Königreich derzeit geltende Korrekturmechanismus und dessen Finanzierung fortgeführt. Ebenso werden die reduzierten Abrufsätze für die MwSt.-Eigenmittel für den Zeitraum 2014-2020 für Deutschland, die Niederlande und Schweden (0,15 %) sowie die Bruttokürzungen der jährlich zu entrichtenden BNE-Beiträge für den Zeitraum 2014-2020 für Dänemark (130 Mio. EUR), die Niederlande (695 Mio. EUR) und Schweden (185 Mio. EUR) sowie für Österreich für den Zeitraum 2014-2016 (30 Mio. EUR im Jahr 2014, 20 Mio. EUR im Jahr 2015 und 10 Mio. EUR im Jahr 2016) beibehalten. Mit Blick auf die Erhebungskosten für traditionelle Eigenmittel wird der Anteil, der von den Mitgliedstaaten einbehalten werden darf, von 25 % auf 20 % gesenkt.

## Ausgaben

### A. Grundprinzipien

Der Gemeinschaftshaushalt folgt den neun klassischen Haushaltsgrundsätzen gemäß den Artikeln 6 bis 35 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union: Einheit, Haushaltswahrheit, Jährlichkeit, Haushaltsausgleich, Rechnungseinheit (der Euro), Gesamtdeckung, Spezialität (jeder Mittelsatz wird einer bestimmten Ausgabe zugewiesen), Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Transparenz.

Der Grundsatz der Jährlichkeit muss mit der Notwendigkeit der Verwaltung sich über mehrere Jahre erstreckender Tätigkeiten vereinbart werden, die innerhalb des Haushaltsplans zunehmende Bedeutung erlangt haben. Somit enthält der Haushaltsplan getrennte Mittel, die sich wie folgt zusammensetzen:

- Mittel für Verpflichtungen, die im laufenden Haushaltsjahr die Gesamtkosten der eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen für Tätigkeiten decken, die sich über mehrere Jahre erstrecken;
- Mittel für Zahlungen zur Deckung der Ausgaben, die bei der Erfüllung der im laufenden Haushaltsjahr oder in früheren Haushaltsjahren eingegangenen Verbindlichkeiten entstehen.

Ebenso wird der Grundsatz der Einheit nicht vollständig beachtet, da die Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) nicht in den Haushaltsplan einbezogen werden. Das Parlament hat in seinen Entschlüssen mehrfach eine Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan gefordert.

### B. Struktur des Haushaltsplans nach Mittelart

#### 1. Operationelle Ausgaben/ Verwaltungsausgaben/Aufstellung des Haushaltsplans nach Tätigkeitsbereichen

Der Gesamthaushaltsplan umfasst einen Einzelplan pro Organ, d. h. insgesamt zehn. Während die Einzelpläne der anderen Organe im Wesentlichen

aus Verwaltungsausgaben bestehen, enthält der Einzelplan der Kommission (Einzelplan III) die mit der Finanzierung der Tätigkeiten und Programme verbundenen operationellen Ausgaben sowie die für deren Umsetzung erforderlichen Verwaltungsausgaben (technische Unterstützung, Agenturen, Personalausstattung). Die Kommission arbeitet mit einem Haushaltseingliederungsplan, in dem die Mittel nach Politikbereich und Aktivitäten geordnet sind, so dass die Kosten und die Effektivität jeder Gemeinschaftspolitik leichter beurteilt werden können („auf Aktivitäten beruhende Haushaltsplanung“).

## 2. Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) (1.5.2)

Seit 1988 werden die Ausgaben der Gemeinschaft in einen mehrjährigen Rahmen eingeordnet, in dem der Haushaltsplan in Rubriken mit Ausgabenobergrenzen unterteilt wird. Der mehrjährige Finanzrahmen gibt die Haushaltsschwerpunkte für den jeweiligen Zeitraum an. Der erste Programmplanungszeitraum umfasste fünf Jahre; die Dauer des darauffolgenden und des jetzigen Zeitraums beträgt sieben Jahre. Im Vertrag von Lissabon sind im Einklang mit dem Mandatszeitraum der Kommission und der Wahlperiode „mindestens fünf Jahre“ vorgesehen. In den jährlichen Haushaltsplänen müssen die im mehrjährigen Finanzrahmen festgelegten Grenzwerte beachtet werden.

### Anleihen und Darlehen

Im Euratom-Vertrag wird der Gemeinschaft ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, Anleihen aufzunehmen. In Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird die Erteilung der dafür erforderlichen Befugnisse geregelt.

Das Anleihevolumen hat seit 1978 beträchtlich zugenommen und wird voraussichtlich noch weiter steigen. Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) vom Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung wurde ein umfassender Rückgriff auf diese „neuen Finanzinstrumente“ ermöglicht. Finanzinstrumente in Form von Beteiligungs- oder Risikokapital, Garantien oder anderen Instrumenten der Risikoteilung wurden in eine Reihe von EU-Programmen aufgenommen, um die Hebelwirkung der finanziellen Unterstützung der EU zu erhöhen.

Als Teil eines Maßnahmenpakets, das der Rat am 9. Mai 2010 für Mitgliedstaaten beschlossen hat, die sich in Schwierigkeiten befinden oder bei denen ein ernstes Risiko besteht, dass sie in Schwierigkeiten geraten, wurde der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus eingeführt, um finanzielle Unterstützung in Form eines Darlehens oder einer Kreditlinie zu gewähren, die aus dem EU-Haushalt garantiert wird. Die „Zahlungsbilanzfazilität“ ermöglicht die finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist. Darüber hinaus kann makrofinanzielle Unterstützung in Form

von Darlehen oder Finanzhilfen zur Unterstützung von Nichtmitgliedstaaten gewährt werden.

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Einnahmen

Das Parlament hat in einer Reihe von Entschlüssen (z. B. vom 11. März 1999 zum Veränderungs- und Reformbedarf des Eigenmittelsystems der Europäischen Union, vom 8. Juni 2005 zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013, vom 17. Mai 2006 zu dem Abschluss der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung und vom 29. Mai 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union) mit Nachdruck auf Probleme mit dem Eigenmittelsystem, insbesondere in Bezug auf seine übermäßige Komplexität, hingewiesen. Es hat Vorschläge formuliert mit dem Ziel, die Haushaltsautonomie der Union zu gewährleisten und die Erhebung der Einnahmen einfacher, transparenter und demokratischer zu gestalten.

Im Vertrag von Lissabon ist festgelegt, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird; außerdem wird der Rat befugt, einstimmig und nach Anhörung des Parlaments das Eigenmittelsystem der Union zu beschließen, einschließlich der Möglichkeit, neue Kategorien von Eigenmitteln einzuführen oder bestehende Kategorien abzuschaffen. Jeder solche Beschluss müsste von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Die Durchführungsmaßnahmen mit Blick auf einen solchen Beschluss können vom Rat nunmehr allerdings erst nach der Zustimmung des Parlaments angenommen werden. Dies kann als Schritt hin zur Ausweitung der Gemeinschaftsmethode auf den Bereich der Eigenmittel der Union betrachtet werden.

Aufbauend auf den neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon hat das Parlament in seinen Entschlüssen vom 8. Juni 2011, 13. Juni 2012, 23. Oktober 2012 und 13. März 2013 erneut eine eingehende Reform gefordert, wobei es auch für den Vorschlag der Kommission zur Reform der MwSt.-Eigenmittelquelle gestimmt hat. Ziel der vom Parlament vorgeschlagenen Reform wäre es, ein autonomes, gerechteres, einfacheres und transparenteres System zu erhalten, in dessen Rahmen der Anteil der Einnahmen auf der Grundlage des BNE auf maximal 40 % reduziert und durch ein oder mehrere echte Eigenmittelquellen ersetzt werden würde. Rabatte und Korrekturmechanismen würden auslaufen. Die Reform würde die Gesamtsteuerlast der Bürger nicht erhöhen, sondern eher die nationalen Staatskassen entlasten. In seiner legislativen Entschlüsselung vom 16. April 2014 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über das Eigenmittelsystem hat das Parlament auf die Bedeutung der Hochrangigen Gruppe zu den

Eigenmitteln hingewiesen, die infolge der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 eingerichtet wurde. Diese Hochrangige Gruppe, die sich aus Vertretern des Parlaments, des Rates und der Kommission unter dem Vorsitz von Mario Monti zusammensetzt, wird eine allgemeine Überprüfung des Eigenmittelsystems im Dialog mit den nationalen Parlamenten durchführen. Die Ergebnisse ihrer Arbeit sind bei der vorgeschlagenen Überarbeitung des nächsten MFR zu berücksichtigen.

## B. Ausgaben

Vor der Annahme des Vertrags von Lissabon wurde zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben unterschieden. Bei den obligatorischen Ausgaben handelte es sich um Ausgaben, die sich aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergaben. Während das Parlament bei den nichtobligatorischen Ausgaben das letzte Wort hatte, lag die abschließende Entscheidung über die obligatorischen Ausgaben beim Rat. Das Parlament hat diese Unterscheidung kritisiert, da es darin eine Einschränkung seiner Befugnisse sah. Mit dem Vertrag von Lissabon ist die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben aufgehoben worden, so dass Parlament und Rat nunmehr gemeinsam über den Gesamthaushaltsplan beschließen.

## C. Anleihen und Darlehen

Im Einklang mit seiner EntschlieÙung vom 22. April 2008 zu dem Jahresbericht 2006 der Europäischen

Investitionsbank finden nun jährliche Treffen des Haushaltskontrollausschusses des Parlaments mit der EIB zwecks Kontrolle der Finanztätigkeit der Bank statt. Auch wenn das Parlament der Ansicht ist, dass Finanzinstrumente ein wertvolles Multiplikatorinstrument zur Verstärkung der Wirkung von Mitteln der Union sein können, hat das Parlament betont, dass sie nur unter strengen Voraussetzungen eingesetzt werden sollten, um Haushaltsrisiken zu vermeiden. Zu diesem Zweck wurden detaillierte Regeln für den Einsatz von Finanzinstrumenten in die Haushaltsordnung aufgenommen.

Am 7. Juli 2010 hat das Parlament eine EntschlieÙung angenommen, in der es eine Bewertung der Auswirkungen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und anderer Finanzinstrumente der EU sowie von EIB-Darlehen auf den Haushaltsplan der EU forderte. Das Parlament hat zudem gefordert, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben, die infolge von Beschlüssen, welche von EU-Organen oder in deren Namen getroffen wurden, darunter Anleihe-, Darlehens- und Garantietransaktionen, in einem Dokument zusammengefasst werden, das alljährlich dem Entwurf des Haushaltsplans beigefügt wird, um auf diese Weise eine Gesamtübersicht über die finanziellen und haushaltstechnischen Folgen der Tätigkeiten der Union zu erhalten.

→ [Annemieke Beugeling](#)

## 1.5.2 Mehrjähriger Finanzrahmen

*Bis heute wurden vier interinstitutionelle Vereinbarungen über das Haushaltsverfahren geschlossen, die mehrjährige Finanzrahmen enthalten: das Delors-Paket I (1988-1992), das Delors-Paket II (1993-1999), die Agenda 2000 (2000-2006) und der Mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013. Mehrjährige Finanzrahmen sind seit dem Vertrag von Lissabon verbindliche Rechtsakte. Nach der Zustimmung des Parlaments am 19. November 2013 hat der Rat die MFR-Verordnung 2014-2020 am 2. Dezember 2013 verabschiedet.*

### Rechtsgrundlage

Vor der Annahme des Vertrags von Lissabon wurde der mehrjährige Finanzrahmen (MFR), auch bekannt als „finanzielle Vorausschau“, als Bestandteil der interinstitutionellen Haushaltsvereinbarungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission verabschiedet. Der vorherige MFR wurde als Anhang I der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) vom 17. Mai 2006 über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006) beschlossen. Artikel 312 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, sieht die Verabschiedung einer MFR-Verordnung vor. Der Entwurf des Rates für eine MFR-Verordnung und der neue Entwurf des Rates für eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung wurden am 6. Juli 2011 vom Parlament abgelehnt. Die Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission erzielten am 27. Juni 2013 eine politische Einigung über eine MFR-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 und eine neue interinstitutionelle Vereinbarung, die das Parlament in seiner November-Tagung offiziell gebilligt hat.

### Hintergrund

In den 1980er Jahren entstand aufgrund eines zunehmenden Ungleichgewichts zwischen Ressourcen und Bedürfnissen ein konfliktträchtiges Klima in den Beziehungen zwischen den Organen. Mit dem Konzept eines mehrjährigen Finanzrahmens sollten die Konflikte entschärft, die Haushaltsdisziplin gestärkt und der Haushaltsvollzug durch eine bessere Planung verbessert werden. Die erste interinstitutionelle Vereinbarung, die 1988 geschlossen wurde, enthielt die finanzielle Vorausschau 1988-1992, die auch als „Delors-Paket I“ bezeichnet wird. Sie zielte darauf ab, die notwendigen Mittel für den Haushaltsvollzug der Einheitlichen Europäischen Akte bereitzustellen. Am 29. Oktober 1993 wurde eine neue interinstitutionelle Vereinbarung einschließlich finanzieller Vorausschau für den Zeitraum 1993-1999 („Delors-Paket II“) beschlossen, in der die Mittel für die Strukturfonds verdoppelt und die Eigenmittelobergrenze (1.5.1) erhöht werden konnten. Die dritte interinstitutionelle Vereinbarung über die finanzielle Vorausschau für den Zeit-

raum 2000-2006, die auch als „Agenda 2000“ bezeichnet wird, wurde am 6. Mai 1999 unterzeichnet. Eine der größten Herausforderungen bestand damals darin, die notwendigen Mittel für die Finanzierung der Erweiterung (6.3.1) bereitzustellen. Die vierte interinstitutionelle Vereinbarung für den Zeitraum 2007-2013 wurde am 17. Mai 2006 geschlossen.

Mittlerweile ist der mehrjährige Finanzrahmen in den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden. In Artikel 312 AEUV heißt es, der mehrjährige Finanzrahmen werde „für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt“, mit ihm solle „sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen“, und bei der „Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ... [sei] der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten“. Damit wird der Grundstein für die Finanzdisziplin gelegt.

Im mehrjährigen Finanzrahmen sind laut AEUV nicht nur die „jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen“ festzulegen, sondern „auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen“ aufzunehmen. Gemeinsam mit dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen wird auch eine neue interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung geschlossen.

### Der Mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013

Im vorherigen mehrjährigen Finanzrahmen sind für den Zeitraum 2007-2013 jährliche Obergrenzen für die Verpflichtungen je Rubrik und Teilrubrik sowie für die Zahlungen festgelegt.

Für den Zeitraum 2007-2013 liegt die Obergrenze für Verpflichtungen bei 976 Mrd. EUR (1,12 % des BNE der EU) und die Obergrenze für Zahlungen bei 926 Mrd. EUR (1,06 % des BNE der EU) zu aktuellen Preisen<sup>[1]</sup>.

Die interinstitutionelle Vereinbarung, in deren Anhang der mehrjährige Finanzrahmen wiedergegeben ist, gliedert sich in drei Teile.

<sup>[1]</sup> Zu den Preisen von 2011 betragen die Obergrenzen 994 Mrd. EUR für Verpflichtungen und 943 Mrd. EUR für Zahlungen.

- a. Teil I regelt die Festlegung und die Durchführungsmodalitäten des Finanzrahmens. Er sieht verschiedene Instrumente vor, die für mehr Flexibilität sorgen (den Solidaritätsfonds der EU, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, die Reserve für Soforthilfen und das Flexibilitätsinstrument). Zusätzlich wird die Möglichkeit eingeräumt, die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens bei „unvorhergesehenen Situationen“ zu ändern (Artikel 21).
- b. Teil II betrifft die Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens.
- c. Teil III (auf Wunsch des Europäischen Parlaments hinzugefügt) regelt die Verwendung der EU-Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

### Der Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020<sup>(1)</sup>

Die Kommission schlug in ihrem geänderten Vorschlag vom 6. Juli 2012 vor, für den Zeitraum 2014-2020 die Obergrenze für Verpflichtungen auf 1 033 Mrd. EUR (1,08 % des BNE der EU) und die für Zahlungen auf

988 Mrd. EUR (1,03 % des BNE der EU) zu erhöhen. Angesichts der derzeitigen konjunkturellen Lage erzielten die Präsidenten der Kommission, des Parlaments und des Rates am 27. Juni 2013 eine politische Einigung über ein MFR-Paket, mit dem die Gesamtobergrenze für Verpflichtungen auf 960 Mrd. EUR (1,00 % des BNE der EU) und die für Zahlungen auf 908 Mrd. EUR (0,95 % des BNE der EU) gesenkt wurde.

In seiner Entschließung vom 3. Juli 2013 zu der politischen Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 verwies das Parlament darauf, dass die Verabschiedung der MFR-Verordnung und der neuen IIV mit der Annahme von Änderungshaushalten zusammenhängt, die benötigt werden, um zusätzliche Mittel für Zahlungen für das Haushaltsjahr 2013 bereitzustellen, mit einer politischen Einigung über die einschlägigen Rechtsgrundlagen, insbesondere über Aspekte, die sich auch in der MFR-Verordnung widerspiegeln, und mit der Einsetzung einer Hochrangigen Gruppe zu Eigenmitteln.

Diese drei Bedingungen wurden rechtzeitig erfüllt, so dass das Parlament auf seiner Tagung im November 2013 seine Zustimmung zum Entwurf der MFR-Verordnung des Rates geben konnte, woraufhin der Rat am 2. Dezember 2013 den MFR 2014-2020 verabschiedete.

<sup>(1)</sup> Alle Zahlen in diesem Abschnitt sind zu Preisen von 2011 angegeben.

#### Mehrjähriger Finanzrahmen (in Mio. EUR, Preise von 2011)

MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Insgesamt 2014-2020
<b>1. Intelligentes und integratives Wachstum</b>	<b>60 283</b>	<b>61 725</b>	<b>62 771</b>	<b>64 238</b>	<b>62 528</b>	<b>67 214</b>	<b>69 004</b>	<b>450 763</b>
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 709	125 614
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
<b>2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen</b>	<b>55 883</b>	<b>55 060</b>	<b>54 261</b>	<b>53 448</b>	<b>52 466</b>	<b>51 503</b>	<b>50 558</b>	<b>373 179</b>
davon marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
<b>3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft</b>	<b>2 053</b>	<b>2 075</b>	<b>2 154</b>	<b>2 232</b>	<b>2 312</b>	<b>2 391</b>	<b>2 469</b>	<b>15 686</b>
<b>4. Globales Europa</b>	<b>7 854</b>	<b>8 083</b>	<b>8 281</b>	<b>8 375</b>	<b>8 553</b>	<b>8 764</b>	<b>8 794</b>	<b>58 704</b>
<b>5. Verwaltung</b>	<b>8 218</b>	<b>8 385</b>	<b>8 589</b>	<b>8 807</b>	<b>9 007</b>	<b>9 206</b>	<b>9 417</b>	<b>61 629</b>
davon: Verwaltungsausgaben der Organe	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
<b>6. Ausgleichszahlungen</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN INSGESAMT</b>	<b>134 318</b>	<b>135 328</b>	<b>136 056</b>	<b>137 100</b>	<b>137 866</b>	<b>139 078</b>	<b>140 242</b>	<b>959 988</b>
in % des BNE	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
<b>MITTEL FÜR ZAHLUNGEN</b>	<b>128 030</b>	<b>131 095</b>	<b>131 046</b>	<b>126 777</b>	<b>129 778</b>	<b>130 893</b>	<b>130 781</b>	<b>908 400</b>
in % des BNE	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Spielraum	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %	0,28 %
Eigenmittel-Obergrenze in Prozent des BNE	1,23 %	1,23 %	1,234 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Der Mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013

Im September 2004 setzte das Parlament einen Sonderausschuss zu politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln (FINP) ein, der seine Verhandlungsposition festlegte. Das Parlament stellte sicher, dass die allgemeine Vereinbarung über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 für eine wirtschaftliche Haushaltsführung der EU sorgte und die Rechtssetzungs- und Haushaltsbefugnisse des EP gewahrt blieben, beispielsweise durch mehr Flexibilität im Haushaltsverfahren, eine bessere und schnellere Reaktion in Katastrophensituationen, klarer festgelegte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, eine bessere Finanzplanung und eine bessere Kontrolle bei der Gründung neuer Einrichtungen und sonstiger Stellen. Das Parlament hat seitdem maßgeblich an der Überarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens mitgewirkt, um die Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel für Galileo, das Europäische Innovations- und Technologieinstitut, das Europäische Konjunkturprogramm, ITER (den Internationalen Thermonuklearen Versuchsreaktor) und die EU-Erweiterung um Kroatien sicherzustellen.

### B. Die MFR-Verordnung

Nach der Annahme des Vertrags von Lissabon wurden der Entwurf der MFR-Verordnung für den Zeitraum 2007-2013 und der neue Entwurf des Rates für die interinstitutionelle Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung am 6. Juli 2011 vom Parlament abgelehnt, weil sie sehr viel unflexibler als die vorherige interinstitutionelle Vereinbarung waren und der Standpunkt des Parlaments nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Somit blieb diese interinstitutionelle Vereinbarung in Kraft.

### C. Der Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020

Im Juli 2010 setzte das Parlament einen Sonderausschuss mit dem Arbeitsbereich „Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013“ ein und beauftragte ihn damit, einen Bericht zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen auszuarbeiten, bevor die Kommission ihre Vorschläge vorlegt. Auf der Grundlage dieses Berichts nahm das Parlament am 8. Juni 2011 eine Entschließung mit dem Titel „Investition in die Zukunft: ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und integratives Europa“ an.

Das Parlament bestätigte den im Bericht beschriebenen Ansatz in drei weiteren Entschließungen

zum mehrjährigen Finanzrahmen und zu den Eigenmitteln:

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zum Thema Mehrjähriger Finanzrahmen und Eigenmittel,
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 im Interesse eines positiven Ergebnisses des Genehmigungsverfahrens für den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020,
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013 zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Rahmen seiner Tagung vom 7./8. Februar betreffend den mehrjährigen Finanzrahmen.

Die Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020, die die Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission nach intensiven Verhandlungen erzielt haben, wird in der Entschließung vom 3. Juli 2013 vom Parlament politisch bestätigt, bevor dieses das MFR-Paket am 19. November 2013 rechtlich anerkennt. Während der Verhandlungen sorgte das Parlament für:

- die Übertragbarkeit von Verpflichtungen und Zahlungen zwischen den Rubriken und Jahren, damit die für den Zeitraum von 2014 bis 2020 vorgesehenen Beträge vollständig ausgeschöpft werden können,
- mehr Flexibilität bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Unterstützung der Forschung ohne Kürzungen bei anderen Programmen<sup>[1]</sup>,
- mehr Flexibilität für Hilfsmaßnahmen bei schweren Katastrophen über den Solidaritätsfonds,
- eine verbindliche Revisionsklausel, die eine Überprüfung des Bedarfs an Haushaltsmitteln während der Geltungsdauer des mehrjährigen Finanzrahmens und gegebenenfalls entsprechende Anpassungen ermöglicht – wobei das neu gewählte Europäische Parlament in der Pflicht ist – und eine Verpflichtung, die Geltungsdauer der künftigen mehrjährigen Finanzrahmen zu überprüfen, um die politischen Zyklen der Organe mit dem Anspruch der Stabilität für die Planungszyklen und für Investitionssicherheit zu vereinbaren,
- Zweckbindung von Mitteln für die Großprojekte ITER, Galileo und Copernicus zum Schutz anderer Programme bei Kostenüberschreitungen,

<sup>[1]</sup> 2 543 Mio. EUR (zu Preisen von 2011) können für folgende Programme auf 2014 und 2015 vorgezogen werden: Beschäftigung von Jugendlichen: 2 143 Mio. EUR; Horizont 2020: 200 Mio. EUR; Erasmus: 150 Mio. EUR und COSME: 50 Mio. EUR.

- ein klares Einvernehmen über einen gangbaren Weg und einen sinnvollen Zeitplan für die Begründung eines echten Eigenmittelsystems für die Europäische Union,
- Einheitlichkeit und Transparenz des Haushaltsplans mit Blick auf die umfassende Unterrichtung der Bürger über alle Ausgaben und Einnahmen infolge von Beschlüssen, die von den EU-Bürgern oder in ihrem Namen gefasst wurden, und auf eine angemessene parlamentarische Kontrolle,
- Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit im Haushaltsbereich, insbesondere bei den Fischereiabkommen, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, dem Europäischen Entwicklungsfonds und den Einrichtungen und sonstigen Stellen, sowie im Haushaltsverfahren, auch hinsichtlich des Gleichstellungsaspekts bei der Haushaltsplanung,
- ein besseres Finanzmanagement, insbesondere für die EU-Mittel, die von internationalen Organisationen und von den Mitgliedstaaten ausgegeben werden, und die Bewertung der EU-Ausgaben.

---

→ [Fabia Jones](#)



## 1.5.3 Ausführung des Haushaltsplans

*Die Kommission führt den Haushaltsplan in eigener Verantwortung und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten unter der politischen Kontrolle des Europäischen Parlaments aus.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 290-291, 317-319 und 321-323 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 179 Euratom-Vertrag;
- Haushaltsordnung, d. h. Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002<sup>[1]</sup> des Rates;
- Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung, d. h. abgeleitete Verordnung der Kommission vom 29. Oktober 2012 zu den Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union<sup>[2]</sup>;
- Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über Haushaltsdisziplin, Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>[3]</sup>.

### Ziel

Die Kommission führt die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans gemäß den Verträgen sowie den Vorschriften und Anweisungen der Haushaltsordnung eigenverantwortlich und im Rahmen der zulässigen Mittelbindungen aus (1.5.2).

Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, damit die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden, d. h. nach dem Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Kostenwirksamkeit.

### Beschreibung

#### A. Grundmechanismus

Die Ausführung des Haushaltsplans umfasst zwei grundlegende Hauptvorgänge: Mittelbindungen und Zahlungen. Bei der Mittelbindung wird der Beschluss gefasst, einen bestimmten Betrag einer bestimmten Haushaltslinie zuzuweisen, um eine konkrete Tätigkeit zu finanzieren. Nach der Festlegung der entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen

(z. B. Verträge) und der Erbringung der vertraglichen Dienstleistung (Tätigkeit oder Lieferung) erfolgen die Auszahlungsanordnung und die Zahlung der geschuldeten Beträge.

#### B. Durchführungsmethoden

Gemäß Artikel 58 der Haushaltsordnung erfolgt der Haushaltsvollzug durch die Kommission nach einem der folgenden Grundsätze:

- direkt („direkte Verwaltung“) durch ihre Abteilungen oder durch ihre Exekutivagenturen,
- in gemeinsamer Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten („gemeinsame Mittelverwaltung“),
- indirekt („indirekte Verwaltung“), indem Stellen und Personen, beispielsweise Drittstaaten, internationale Organisationen oder andere mit Aufgaben des Haushaltsvollzugs betraut werden.

In der Praxis werden etwa 76 % des Haushaltsplans nach der „gemeinsamen Mittelverwaltung“ (wobei die Mitgliedstaaten die Gelder verteilen und die Ausgaben verwalten), 22 % nach der „direkten Verwaltung“ durch die Kommission und die übrigen 2 % nach der „indirekten Verwaltung“ verwendet<sup>[4]</sup>.

In Artikel 317 AEUV wird verfügt, dass die Kommission den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten ausführt; außerdem wird bestimmt, dass in den Verordnungen gemäß Artikel 322 AEUV die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten festlegt werden.

Im breiteren Kontext der Umsetzung des EU-Rechts werden in den Artikeln 290 und 291 AEUV Regeln zu den der Kommission übertragenen Befugnissen und Durchführungsbefugnissen festgeschrieben, insbesondere die diesbezügliche Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten, den Rat und das Europäische Parlament.

Gemäß Artikel 290 AEUV kann der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zur Ergänzung „bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts“ zu erlassen. Das Parlament und der Rat haben das Recht, diese Übertragung von Befugnissen an die Kommission zu widerrufen oder Einwände zu erheben, so dass der Rechtsakt nicht in Kraft treten kann.

<sup>[1]</sup> ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1-96.

<sup>[2]</sup> ABl. L 362 vom 31.12.2012, S.1-111.

<sup>[3]</sup> ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1-11.

<sup>[4]</sup> Die Daten wurden von der Kommission, Generaldirektion Haushalt, zur Verfügung gestellt.

In Artikel 291 sind die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse geregelt. In Artikel 291 Absatz 1 AEUV heißt es, dass die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, sämtliche für die Durchführung von rechtsverbindlichen Rechtsakten der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht zu erlassen, und in Artikel 291 Absatz 2 wird verfügt, dass diese Rechtsakte der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen, bzw. in den Fällen der Artikel 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) dem Rat, falls „es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union“ bedarf. Gemäß Artikel 291 Absatz 3 AEUV legen das Parlament und der Rat durch Verordnungen die Regeln fest, nach denen die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrolliert wird.

Artikel 291 AEUV wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ergänzt<sup>[1]</sup>. Diese Kontrolle wird durch Ausschüsse wahrgenommen, die sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen und in denen ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Gemäß dieser Verordnung finden in Abhängigkeit von der Tragweite des betreffenden Rechtsakts zwei neue Verfahren Anwendung: Findet das Prüfverfahren Anwendung, so kann die Kommission die Maßnahme nicht erlassen, wenn der Ausschuss eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat. Bei Anwendung des Beratungsverfahrens berücksichtigt die Kommission „soweit wie möglich“ das Ergebnis der Beratungen im Ausschuss, sie ist jedoch nicht an die abgegebene Stellungnahme gebunden.

Eine nicht ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans durch die Mitgliedstaaten wird durch das Rechnungsabschlussverfahren für die Agrarausgaben geahndet; hiernach werden Geldbeträge, die nationale Regierungen zu Unrecht aus dem EU-Haushaltsplan erhalten haben, nach Kontrollen durch die Kommission und den Rechnungshof korrigiert, indem sie wieder einzogen werden. Es gibt ebenfalls Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass nur förderfähige Ausgaben aus den Strukturfonds finanziert werden. Beschlüsse über solche Korrekturen werden von der Kommission gemäß den vorgenannten Verfahren für die Wahrnehmung von Durchführungsbefugnissen gefasst (1.5.4).

In bestimmten Sektoren wurde die Ausführung des Haushaltsplans vielfach vom Rechnungshof (1.3.10) kritisiert.

<sup>[1]</sup> ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13-18.

## C. Durchführungsbestimmungen

Die Haushaltsordnung enthält alle Grundsätze und Vorschriften für die Ausführung des Haushaltsplans. Sie ist horizontal angelegt und gilt für sämtliche Ausgabenbereiche und Einnahmen. Weitere Regeln zur Ausführung des Haushaltsplans finden sich in sektorspezifischen Vorschriften für bestimmte EU-Politikfelder.

Das wichtigste Instrument, über das die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans und die Überwachung seiner Ausführung verfügt, ist das DV-Rechnungsführungssystem ABAC (Periodenrechnung). Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den höchsten internationalen Rechnungslegungsstandards zu entsprechen, insbesondere den Internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS), die vom Internationalen Verband der Wirtschaftsprüfer (IFAC) erarbeitet wurden. Den Mitgliedstaaten wurde insbesondere durch Artikel 59 der neuen Haushaltsordnung mehr Verantwortung bei der gemeinsamen Verwaltung des EU-Haushalts übertragen.

Die Einhaltung der für die Vergabe öffentlicher Aufträge geltenden Rechtsvorschriften der EU ist ein wichtiger Aspekt bei der Ausführung des Haushaltsplans (dies betrifft Lieferaufträge, Bauaufträge und Dienstleistungsaufträge, 3.2.2).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Zunächst nimmt das Parlament als einer der beiden Teile der Haushaltsbehörde durch die Abänderungen und Beschlüsse im Rahmen des Haushaltsverfahrens (1.4.3) bereits im Vorfeld Einfluss auf die Ausführung des EU-Haushaltsplans. Das Parlament kann beschließen, auf den Reservemechanismus des Haushaltsplans zurückzugreifen, wenn es Zweifel an der Begründung für eine Ausgabe oder an der Fähigkeit der Kommission zu deren Ausführung hat; das Parlament kann beschließen, die betreffenden Mittel in die Reserve einzustellen, bis die Kommission angemessene Belege beibringt. Solche Belege sind Teil eines Antrags auf die Übertragung von Mitteln aus der Reserve. Die Mittelübertragungen bedürfen der Zustimmung des Parlaments und des Rates. Mittelbindungen dürfen erst ausgeführt werden, wenn die Übertragung aus der Reserve auf die entsprechende Haushaltslinie erfolgt ist.

Zweitens ermöglicht das Entlastungsverfahren (1.5.4) dem Parlament, den Vollzug des laufenden Haushaltsplans zu kontrollieren. Zwar geht es bei den meisten Fragen um den Entlastungszeitraum, doch betreffen viele vom Haushaltskontrollausschuss der Kommission – im Rahmen des Entlastungsverfahrens – gestellte Fragen die Ausführung des aktuellen Haushaltsplans. Die Entlastungsschließung ist integraler Bestandteil des Beschlusses zur Entlastung und enthält zahlreiche Auflagen und

Empfehlungen, die sich an die Kommission und andere an der Ausführung des Haushaltsplans beteiligte Organe richten.

Gemäß dem Vertrag von Lissabon erlassen das Parlament und der Rat „die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden“ (Artikel 322 Absatz 1 AEUV). Die wichtigsten Ziele, die mit dem Erlass derartiger Regeln verfolgt werden, sind eine bessere Ausführung des Haushaltsplans, eine bessere Außenwirkung der Unionsfinanzierung und die Erhöhung ihres Nutzens für den Bürger sowie die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, der Verhältnismäßigkeit der Verwaltungskosten und der Nutzerfreundlichkeit der Verfahren.

Darüber hinaus nimmt das Parlament in nahezu allen strategischen Bereichen durch seine legislativen und nichtlegislativen Tätigkeiten, zum Beispiel durch Berichte und Entschlüsse oder einfach, indem es mündliche oder schriftliche Anfragen an die Kommission richtet, Einfluss auf die Ausführung des Haushaltsplans.

Im Laufe der letzten Jahre verstärkte das Parlament durch die Schaffung von Instrumenten, die einen Informationsaustausch über den Umfang der Mittelverwendung sowie den Stand bei den noch abzuwickelnden Mittelbindungen ermöglichen, (d. h. bei den rechtlichen Verpflichtungen, für die noch keine Zahlungen erfolgt sind), seine politische Kontrolle der Kommission. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen können zum Problem werden, wenn sie

sich über längere Zeiträume ansammeln, und das Parlament drängt die Kommission daher, sie unter Kontrolle zu halten.

Es werden neue Instrumente entwickelt, die eine bessere Überwachung der Umsetzung und ein besseres „Preis-Leistungs-Verhältnis“ bei den EU-Programmen ermöglichen sollen. Zu diesem Zweck unterstützt das EP qualitativ hochwertige Tätigkeitsübersichten (die von der Kommission in Arbeitsdokumenten zum Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans erstellt werden) und regelmäßige Kostenwirkungsanalysen für EU-Programme.

Der vorhergehende Komitologiebeschluss<sup>[1]</sup> hat die Kontrollbefugnis des Parlaments durch das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ bereits gestärkt; dieses Verfahren berechtigt das Parlament, quasilegislativ Maßnahmen zur Umsetzung eines im Rahmen der Mitentscheidung angenommenen Rechtsakts zu kontrollieren. Allerdings gehen die Artikel 290 und 291 AEUV mit der Einführung neuer Regeln zur Übertragung von Befugnissen und zu Durchführungsrechtsakten über dieses „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ hinaus.

Nach Auffassung des Berichterstatters József Szájer hat sich nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein vollständiger Wandel vom alten Komitologiesystem zu einem neuen Rechtsrahmen einschließlich von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten vollzogen; durch die Einführung einer Normenhierarchie hat der neue Vertrag den demokratischen Charakter der Union gestärkt und seine Rechtsordnung rationalisiert.

→ Alexandre Mathis

<sup>[1]</sup> Beschluss des Rates 2006/512/EG vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999, ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11.

## 1.5.4 Haushaltskontrolle

*Die Haushaltskontrolle wird in jedem Gemeinschaftsorgan und auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten ausgeführt. Wichtige Kontrollarbeit auf verschiedenen Ebenen leisten der Rechnungshof und das Parlament. Letzteres prüft im Hinblick auf die Entlastung der Europäischen Kommission jedes Jahr die Ausführung des Haushaltsplans.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 317, 318, 319, 322 und 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Haushaltsordnung, Teil 1 Titel VII Kapitel 1 und 2 (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union);
- Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, Teil III;
- Geschäftsordnung des EP, Titel II Kapitel 7 Artikel 76, 77 und 78; Titel IV, Kapitel 2, Artikel 112; Anlage VI.

### Ziele

Sicherstellung der Rechtmäßigkeit, Richtigkeit und finanziellen Solidität der Haushaltsvorgänge und Finanzkontrollsysteme sowie der Solidität der Haushaltsführung (sparsam, wirtschaftlich und wirksam).

### Ergebnisse

#### A. Kontrolle auf nationaler Ebene

Eine erste Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben im Haushalt der Europäischen Union erfolgt größtenteils durch nationale Behörden. Diese haben, insbesondere im Bereich der traditionellen Eigenmittel (1.5.1), ihre Zuständigkeit behalten, für die ihnen die erforderlichen Erhebungs- und Kontrollverfahren zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten behalten 25 % der traditionellen Eigenmittel als Erhebungsgebühr zurück. Die Erhebung der traditionellen Eigenmittel besitzt für die Gemeinschaftsorgane dennoch große Bedeutung. Dies war auch der Grund, weshalb das EP einen Untersuchungsausschuss für das gemeinschaftliche Versandverfahren eingesetzt hat (siehe unten). Die operativen Ausgaben

im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und der Strukturfonds sind zunächst ebenfalls Gegenstand von Kontrollen durch die Behörden der Mitgliedstaaten.

#### B. Kontrolle auf Ebene der Union

##### 1. Interne Kontrolle

Innerhalb eines jeden Organs wird die Kontrolle zunächst von den Anweisungsbefugten und vom Rechnungsführer und dann vom internen Prüfer ausgeübt.

##### 2. Externe Kontrolle: durch den Rechnungshof (1.3.12)

Die externe Kontrolle wird vom Europäischen Rechnungshof wahrgenommen, der der Haushaltsbehörde gemäß Artikel 287 AEUV alljährlich ausführliche Berichte vorlegt. Es handelt sich dabei um

- eine „Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge“ (bekannt unter der Bezeichnung „Zuverlässigkeitserklärung“ oder „DAS“);
- den Jahresbericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans einschließlich der Haushaltspläne aller Organe und dezentralen Einrichtungen;
- Sonderberichte zu besonderen Fragen;
- Prüfberichte und Stellungnahmen;
- besondere Berichte und Positionspapiere;
- besondere Jahresberichte über die Agenturen und Einrichtungen der Europäischen Union.

Der Rechnungshof veröffentlicht auch Berichte über die Anleihe- und Darlehensoperationen sowie über den Europäischen Entwicklungsfonds.

##### 3. Kontrolle auf politischer Ebene: durch das Europäische Parlament

Im EP ist der Haushaltskontrollausschuss für die Ausarbeitung entsprechender Standpunkte des EP und insbesondere für folgende Aufgaben zuständig:

- die Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans der EU und des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF);

- den Abschluss, die Vorlage und die Kontrolle der Konten und Vermögensübersichten der Union, ihrer Organe und aller von ihr finanzierten Einrichtungen;
- die Kontrolle der finanziellen Tätigkeiten der Europäischen Investitionsbank (1.3.15);
- die Überwachung der Kosteneffizienz der verschiedenen Formen der Gemeinschaftsfinanzierung bei der Umsetzung der Politik der Union;
- die Prüfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union, die Maßnahmen zur Verhütung und Verfolgung derartiger Fälle sowie den Schutz der finanziellen Interessen der Union im Allgemeinen.

Darüber hinaus bereitet er die Entlastungsbeschlüsse vor.

#### Das Entlastungsverfahren

Einmal jährlich erteilt das Parlament der Kommission auf Empfehlung des Rates Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Jahres n-2, nachdem es den Jahresbericht des Rechnungshofs, die Antworten der Kommission und der anderen Organe auf seine eigenen Fragen geprüft hat (Artikel 319 AEUV). Die Mitglieder des Haushaltskontrollausschusses arbeiten die Antwort des Parlaments auf die Sonderberichte des Rechnungshofes aus, im Allgemeinen in Form von Arbeitsberichten, die Leitlinien für den Gesamtberichterstatte über die Entlastung enthalten. Die Kommission und die anderen Organe sind gehalten, den vom EP in seinen Entlastungsentschließungen vorgebrachten Bemerkungen nachzukommen (Artikel 147 der Haushaltsordnung). Das EP erteilt alljährlich auch den anderen Organen und den Einrichtungen Entlastung. Das EP erteilt der Kommission getrennt Entlastung für die Durchführung des EEF, da diese noch nicht im Gesamthaushaltsplan erfasst ist. Der Entlastungsbeschluss und die Entschließung des Parlaments zur Ausführung des Einzelplans I – EP des EU-Gesamthaushaltsplans ist an den Präsidenten des EP gerichtet.

Das Parlament prüft die Entlastungsberichte auf der vor dem 15. Mai stattfindenden Plenartagung (Artikel 145 der Haushaltsordnung). Somit erfolgt die Abstimmung über die Erteilung der Entlastung während der Mai-Plenartagung und im Fall einer Vertagung während der Oktober-Plenartagung. Erhält ein Entlastungsvorschlag nicht die Stimmenmehrheit oder beschließt das EP, seinen Entlastungsbeschluss aufzuschieben, so unterrichtet das EP die Organe oder betreffenden Einrichtungen über die Gründe, die zur Aufschiebung des Entlastungsbeschlusses geführt haben. Sie sind gehalten, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Hindernisse zu beseitigen, die dem Entlastungsbeschluss im Wege stehen. Der Haushaltskontrollausschuss legt dann innerhalb von sechs Monaten einen neuen Bericht mit einem neuen Antrag auf Erteilung oder Verweigerung der Entlastung vor.

#### 4. Betrugsbekämpfungsmaßnahmen: durch OLAF

Das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist für die Durchführung von Untersuchungen unabhängig von der Kommission zuständig. Seine Funktion besteht im Schutz der finanziellen Interessen der Union, wobei es dafür zuständig ist, Betrügereien zulasten von EU-Mitteln in allen Organen zu bekämpfen und die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten zu koordinieren. Im Rahmen der Verordnungen über die Untersuchungen des OLAF wurde von dem EP, dem Rat und der Kommission am 25. Mai 1999 eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die internen Untersuchungen unterzeichnet. Diese Vereinbarung sieht vor, dass die einzelnen Organe gemeinsame Regeln zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs der Untersuchungen des OLAF festlegen. Ein Teil dieser Regeln, der jetzt in das für die Gemeinschaftsorgane geltende Beamtenstatut aufgenommen wurde, verpflichtet das Personal zur Zusammenarbeit mit dem OLAF. Zudem ist ein gewisser Schutz für Bedienstete vorgesehen, die Informationen über eventuelle Betrugs- oder Korruptionsfälle weitergeben. Eine Reform des OLAF war seit 2003 geplant. Nach zehnjährigen Diskussionen und Verhandlungen erzielten die am Trilog beteiligten Parteien (Parlament, Rat und Kommission) einen Kompromiss, der einen erheblichen Fortschritt bedeutet und Wirksamkeit, Effizienz und Verantwortung des OLAF gewährleisten und dabei seine Unabhängigkeit bei Untersuchungen wahren kann.

Im November 2008 nahm das Parlament mit überwältigender Mehrheit den Bericht Grässle an, der in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe des Haushaltskontrollausschusses ausgearbeitet wurde. Bei dieser Gelegenheit wurde der ursprüngliche Vorschlag der Kommission erheblich geändert, und einige Jahre später entstand der Text der gegenwärtigen Verordnung.

Der neue Text bewirkt umfangreiche Verbesserungen, nämlich eine klarere Definition des Rechtsrahmens für die Untersuchungen im Bereich der Betrugsbekämpfung, Begriffsbestimmungen der „Unregelmäßigkeiten“, der Betrug zulasten der finanziellen Interessen der EU und der Begriff „Wirtschaftsakteure“ wurden in das Regelwerk aufgenommen; die Verordnung beinhaltet auch klare Verweise auf bestimmte Untersuchungsmaßnahmen in anderen Verordnungen der EU (was die Koordination zwischen den einschlägigen Rechtsinstrumenten im betreffenden Bereich verbessert) und Verweise auf die Charta der Grundrechte; was die Rechte der Verteidigung und Verfahrensgarantien angeht, so werden die Rechte der Verteidigung der von einer Untersuchung des OLAF betroffenen Personen, die Rechte der Zeugen und der Informanten, das Recht auf Akteneinsicht usw. im Rahmen der von dem OLAF durchgeführten Untersuchungen immer garantiert sein.

Durch bestimmte Artikel werden außerdem besondere Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten eingeführt, so diejenigen, mit dem OLAF die einschlägigen Informationen über die die Mittel der EU betreffenden Betrugsfälle zu teilen.

Schließlich wurde auf europäischer Ebene ein neues interinstitutionelles Verfahren geschaffen, in dessen Rahmen alle Institutionen transparent über die bewährtesten Praktiken, die Ergebnisse und die anhängigen Fragen, die die Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen betreffen, diskutieren können. So wird das Parlament mit dem Rat erstmals über die Betrugsbekämpfung in den Mitgliedstaaten diskutieren können.

Darüber hinaus sieht Artikel 325 AEUV eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie die Möglichkeit besonderer Maßnahmen des Rates zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten vor.

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Entwicklung der Zuständigkeiten

Von 1958 bis 1970 wurde das Europäische Parlament über die Beschlüsse zur Entlastung, die der Kommission vom Rat für die Ausführung des Haushaltsplans erteilt wurde, lediglich unterrichtet. 1971 erreichte es die Befugnis, die Entlastung gemeinsam mit dem Rat zu erteilen. Seit dem 1. Juni 1977, als der Vertrag vom 22. Juli 1975 in Kraft trat, trifft das EP auf Empfehlung des Rates allein den Beschluss zur Entlastung für die Haushaltsführung. Darüber hinaus hört das EP innerhalb seiner zuständigen Ausschüsse designierte Kommissionsmitglieder an, und der Haushaltskontrollausschuss hält die Anhörungen designierter Mitglieder des Rechnungshofes sowie der auf der Auswahlliste aufgeführten Bewerber für das Amt des Generaldirektors des OLAF ab. Diese Ämter können ohne diese Anhörungen im Parlament nicht besetzt werden. Schließlich wird der Generaldirektor des OLAF von der Europäischen Kommission nach Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ernannt, und die Mitglieder des Überwachungsausschusses des Amtes werden einvernehmlich von dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission benannt.

### B. Tragweite der Entlastung

Das EP kann den Aufschub der Entlastung beschließen, wenn es der Auffassung ist, dass die Haushaltsführung der Kommission in bestimmten Punkten Mängel aufweist. Die Verweigerung der Entlastung kann gleichbedeutend mit der Forderung nach dem Rücktritt der Kommission sein. Diese Drohung wurde im Dezember 1998 wahr gemacht: Im Anschluss an eine Abstimmung im Plenum, bei der der Entlas-

tungsantrag abgelehnt wurde, wurde eine Gruppe von fünf unabhängigen Sachverständigen eingesetzt, die einen Bericht über die gegen die Kommission erhobenen Vorwürfe des Betrugs, der Misswirtschaft und der Vetternwirtschaft vorlegte; die Kommissionsmitglieder traten daraufhin am 16. März 1999 geschlossen zurück.

Bezüglich der Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union durch die Kommission hat das Europäische Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens für die Jahre 2011 und 2012 zwei neue Elemente verankert: die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, die mehr und mehr mit einer Beurteilung der Leistung einhergehen wird (Artikel 318 AEUV, Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union, der sich auf die Ergebnisse stützt), aber auch die Tatsache, dass ein Beschluss über die Entlastung durch eventuelle Vorbehalte betreffend bestimmte Politikbereiche „gewichtet“ werden kann.

Obwohl sich der Vertrag lediglich auf die Entlastung der Kommission bezieht, erteilt das EP aus Gründen der Transparenz und der demokratischen Kontrolle auch den anderen Organen und Einrichtungen sowie allen Agenturen und ähnlichen Einrichtungen getrennt Entlastung (Geschäftsordnung des EP, Anlage VI). So schob das Europäische Parlament während der Apriltagung 2013 im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2011 die Entlastung des Ministerrates auf, insbesondere aufgrund der Weigerung des Rates, ihm die gewünschten Informationen zu liefern, die ihm eine Erteilung der Entlastung in voller Sachkenntnis ermöglicht hätten. Ebenso war das Verfahren zur Entlastung des Rates für das Haushaltsjahr 2012 erneut mit erheblichen Problemen belastet. In dem während der Apriltagung 2014 vom Plenum angenommenen Bericht betreffend die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Rates für 2012 wird deshalb vorgeschlagen, erneut den Beschluss des Parlaments über die Erteilung der Entlastung an den Generalsekretär des Rates aufzuschieben, wiederum aus denselben Gründen der Weigerung des Rates, die vom Europäischen Parlament verlangten Informationen zu liefern.

Wie bereits erläutert, erstatten die Kommission, die anderen Organe und die Agenturen über die von ihnen im Anschluss an die die Entlastungsentscheidungen flankierenden Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen Bericht. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die im Anschluss an die Bemerkungen des Parlaments ergriffenen Maßnahmen, und die Kommission berücksichtigt dies in ihrem eigenen Bericht über Folgemaßnahmen (Artikel 147 der Haushaltsordnung).

### C. Andere Instrumente

Die Fachausschüsse des Parlaments tragen ebenfalls zu der Gewähr bei, dass die Mittel der Union effizient verausgabt werden, um die Interessen der

europäischen Steuerzahler zu garantieren. Bei mehreren Gelegenheiten haben die Mitglieder des Haushaltskontrollausschusses darüber hinaus Gespräche mit Vertretern der entsprechenden Ausschüsse der einzelstaatlichen Parlamente, mit den nationalen Rechnungsprüfungsbehörden und mit Vertretern der Zollbehörden geführt; außerdem wurden von einzelnen Mitgliedern Untersuchungen an Ort und Stelle zur Tatsachenfeststellung bei bestimmten Problemen durchgeführt.

Im Dezember 1995 machte das EP außerdem erstmals von seinem ihm nach dem Vertrag zustehenden Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses Gebrauch. Dieser Ausschuss legte einen Bericht

über mutmaßliche Betrügereien und Missstände beim gemeinschaftlichen Versandverfahren vor. Die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses stießen auf breite Zustimmung.

Der Vertrag von Lissabon verstärkt die Möglichkeiten der Kontrolle anhand der Ergebnisse, die mittels der EU-Programme erreicht wurden, und verpflichtet die Kommission, dem Parlament und dem Rat anknüpfend an deren Hinweise während des jährlichen Entlastungsverfahrens einen umfassenden Evaluierungsbericht vorzulegen.

---

→ [Jean-Jacques Gay](#)





# EUROPA DER BÜRGER

# 2

**Das Europa der Bürger umfasst verschiedene Aspekte und ist allmählich entstanden. Die Unionsbürgerschaft, die heute durch die Verträge bestätigt wird, ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ohne sie zu ersetzen. Die Charta der Grundrechte, die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich geworden ist, fasst in einem Text alle Rechte der Menschen zusammen und gliedert sie nach einigen wenigen wichtigen Grundsätzen: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte. Neben dem Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, hat jeder Bürger das Recht, eine Petition zu einer Frage an das Parlament zu richten, die in einen der Zuständigkeitsbereiche der Union fällt. Schließlich erlaubt die Europäische Bürgerinitiative den Bürgern, die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen aufzufordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, der für die Anwendung der Verträge für notwendig erachtet wird.**



## 2 EUROPA DER BÜRGER

- 2.1 **Individuelle und kollektive Rechte — 113**
  - 2.1.1 Die Unionsbürger und ihre Rechte — 113
  - 2.1.2 Achtung der Grundrechte in der Union — 116
  - 2.1.3 Freier Personenverkehr — 119
  - 2.1.4 Das Petitionsrecht — 122
  - 2.1.5 Die Europäische Bürgerinitiative — 126

## 2.1 Individuelle und kollektive Rechte

### 2.1.1 Die Unionsbürger und ihre Rechte

*Für die Herausbildung einer europäischen Identität ist die in den Verträgen (Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – und Artikel 9 des Vertrags über die Europäische Union – EUV) festgeschriebene Unionsbürgerschaft das wichtigste Instrument. Der wichtigste Unterschied gegenüber der durch die Unionsbürgerschaft ergänzten Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten besteht darin, dass die den Bürgern eingeräumten Rechte nicht durch Pflichten ergänzt werden.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 18-25 AEUV und Artikel 9-12 EUV.

#### Ziele

Inspiziert durch die im Rahmen der Verträge vorgesehene Freiheit des Personenverkehrs wurde bereits in den 1960er Jahren an die Einführung einer Europabürgerschaft mit genau definierten Rechten und Pflichten gedacht. Nach Vorarbeiten seit Mitte der 1970er Jahre wird mit dem 1992 in Maastricht angenommenen EU-Vertrag als Ziel der Union u. a. „die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft“ festgelegt. Ein neuer Teil des EG-Vertrags (ehemals Artikel 17-22 EGV) ist inzwischen der Unionsbürgerschaft gewidmet.

In Anlehnung an den Begriff der nationalstaatlichen Staatsbürgerschaft soll die Unionsbürgerschaft ein durch Rechte, Pflichten und politische Partizipation des Bürgers definiertes Bindungsverhältnis zwischen diesem und der Europäischen Union bezeichnen. Dadurch soll die Diskrepanz beseitigt werden, die sich aus der Tatsache ergibt, dass immer mehr Maßnahmen der Gemeinschaft die Bürger direkt betreffen, die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten und die Teilnahme an den demokratischen Prozessen sich aber fast ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene vollziehen. Die Identifikation der Bürger mit der EU soll verbessert und eine europäische politische Öffentlichkeit, ein europäisches politisches Bewusstsein und eine europäische Identität gefördert werden.

Darüber hinaus sollen die Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten (ehemals Artikel 2 dritter Gedankenstrich EUV, neuer Artikel 3) gestärkt werden.

#### Leistungen

##### A. Definition der Unionsbürgerschaft

Unionsbürger ist nach Artikel 9 EUV und Artikel 20 AEUV, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Letztere definiert sich aus der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften dieses Staates. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt diese aber nicht, und besteht aus einer Gesamtheit von Rechten und Pflichten, die zu den Rechten und Pflichten hinzukommen, die sich aus der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates ergeben.

##### B. Inhalt der Unionsbürgerschaft

Der Status der Unionsbürgerschaft beinhaltet für jeden Unionsbürger:

- das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (2.1.3);
- das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen dieses Staates (bezüglich der Bestimmungen für die Teilnahme an den Kommunalwahlen siehe Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994, bezüglich der Bestimmungen für die Teilnahme an den Wahlen zum EP siehe Richtlinie 93/109/EG vom 6. Dezember 1993);
- das Recht, in einem (nicht der EU angehörenden) Drittstaat, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Unionsbürger besitzt, nicht vertreten ist, Schutz durch die diplomatischen oder konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats zu erhalten, und zwar unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Staates;
- das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten (Artikel 24 Absatz 2 AEUV)

und das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden (Artikel 24 Absatz 3 AEUV), der vom Europäischen Parlament ernannt wird, um Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und der Einrichtungen der Union festzustellen. Diese Verfahren sind in den Artikeln 227 und 228 AEUV geregelt (1.3.16 und 2.1.4);

- das Recht, sich schriftlich in einer der Sprachen der Mitgliedstaaten an jedes Organ und an jede Einrichtung der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten (Artikel 24 Absatz 4 AEUV);
- das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich bestimmter Bedingungen (Artikel 15 Absatz 3 AEUV).

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind die wichtigsten Rechte der Unionsbürger zusätzlich dadurch hervorgehoben, dass sie in Artikel 20 Absatz 2 genannt sind.

### C. Bedeutung

Der bis jetzt erreichte Inhalt der Unionsbürgerschaft ist in weiten Teilen (mit Ausnahme des Wahlrechts) lediglich eine Systematisierung bereits bestehender Rechte (insbesondere hinsichtlich der Freizügigkeit, des Aufenthaltsrechts und des Petitionsrechts), wobei jetzt eine primärrechtliche Festschreibung aufgrund einer politischen Idee erfolgt ist.

Mit der Unionsbürgerschaft sind im Gegensatz zum Verfassungsverständnis in den europäischen Staaten seit der französischen Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 keine bestimmten Grundrechtsgewährleistungen verbunden. Artikel 6 EUV in der durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung besagt zwar, dass die Union die Rechte, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind, anerkennt und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte beiträgt, präzisiert aber nicht den Rechtsstatus der Unionsbürgerschaft (zu den Grundrechten in der Union siehe 1.1.6).

Bisher beinhaltet die Unionsbürgerschaft trotz der entsprechenden Formulierung in Artikel 20 Absatz 2 AEUV keine Pflichten für die Unionsbürger, was einen ganz wesentlichen Unterschied zur Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten darstellt.

Mit Artikel 22 Absatz 2 EGV und Artikel 48 EUV stehen Wege zur Verfügung, die Unionsbürgerschaft schrittweise auszubauen und den Unionsbürgern damit einen verbesserten Rechtsstatus auf europäischer Ebene zu gewähren. Der Vertrag über die Europäische Union in der durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung behält diese Bestimmungen bei (Artikel 25 AEUV und 48 EUV) und sieht überdies in Artikel 11 Absatz 4 ein neues Recht vor: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei de-

nen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Die Bedingungen für eine solche Bürgerinitiative und ihre Zulässigkeit sind Gegenstand der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative. Der angenommene Text sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

- Die Unterzeichner einer Bürgerinitiative müssen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten kommen, und die Mindestzahl der Bürger jedes Mitgliedstaats muss der Anzahl der in diesem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten im Europäischen Parlament unter Anwendung eines Multiplikators von 750 entsprechen;
- die Initiative muss von mindestens sieben Unionsbürgern organisiert werden, und die Organisatoren müssen in einem Alter sein, das zum Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt, und Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sein; die Organisatoren bilden einen Bürgerausschuss, der einen Vertreter und einen Stellvertreter benennen muss, welche die Verbindungsfunktion zur Europäischen Kommission wahrnehmen;
- eine Bürgerinitiative ist zulässig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Ein Bürgerausschuss wurde gebildet und Kontaktpersonen wurden benannt; die Initiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, der nicht offenkundig gegen die Werte der Union gerichtet ist (siehe Artikel 2 EUV); die Initiative ist nicht missbräuchlich, leichtfertig oder schikanös;
- jede Bürgerinitiative, die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit erfüllt, muss von der Europäischen Kommission binnen zwei Monaten nach Eingang registriert werden.

Nach Eingang einer Bürgerinitiative hat die Kommission sie auf ihrer Website zu veröffentlichen und die Organisatoren zu empfangen, um die aufgeworfenen Fragen zu klären, und innerhalb von drei Monaten ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen darzulegen.

Zur Vereinfachung und Verdeutlichung des Verfahrens ist auch ein Formular für die Unterstützungsbekundung (mit den zur Überprüfung durch die Mitgliedstaaten erforderlichen Daten) vorgesehen, in dem die Verfahren und Bedingungen für die Sammlung dieser Unterstützungsbekundungen genannt sind. Die Organisatoren sind zum Schutz der

personenbezogenen Daten verpflichtet. Sie haften auch für Schäden, die bei der Organisation einer Bürgerinitiative verursacht werden; bei Verstößen gegen die Verordnung können Sanktionen gegen die Organisatoren verhängt werden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Mit den Direktwahlen zum Europäischen Parlament nehmen die Unionsbürger eines der wesentlichen Rechte aus ihrer Unionsbürgerschaft wahr, nämlich die demokratische Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess in Europa. Bezüglich der Modalitäten für die Wahl seiner Mitglieder hat das Parlament stets zu einem einheitlichen Wahlsystem in sämtlichen Mitgliedstaaten aufgerufen. In Artikel 223 AEUV ist vorgesehen, dass das Parlament einen entsprechenden Entwurf erstellt („Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“). Der Rat erlässt daraufhin die erforderlichen Bestimmungen (einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird), die nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten.

Das Europäische Parlament wollte von Anfang an den Begriff der Unionsbürgerschaft mit umfassenden Rechten ausstatten. Es sprach sich dafür aus, die Unionsbürgerschaft autonom durch die Gemeinschaft zu definieren, um den Unionsbürgern einen eigenständigen Status zu gewähren. Außerdem trat es von vornherein insbesondere für die primärrechtliche Festschreibung von Grund- und Menschenrechten ein und forderte für die Unionsbürger das Recht auf Anrufung des Gerichtshofs im Falle der Verletzung dieser Rechte durch Organe der Union

oder durch einen Mitgliedstaat (EntschlieÙung vom 21. November 1991).

Im Zusammenhang mit dem Vertrag von Amsterdam hat das Europäische Parlament erneut eine Ausweitung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte gefordert und kritisiert, dass auch mit diesem Vertrag noch kein ausreichender Fortschritt beim Inhalt der Unionsbürgerschaft, und zwar weder bei den individuellen noch bei den kollektiven Rechten, zu verzeichnen ist. Eine der noch ausstehenden Forderungen des Parlaments ist die Verwirklichung des Gleichberechtigungsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbotes durch die Annahme von Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit (EntschlieÙung vom 11. Juni 1997). Es ist aber festzustellen, dass seit dem Vertrag von Amsterdam das Verfahren der Mitentscheidung auf die Maßnahmen anzuwenden ist, die die Ausübung der Rechte aus der Unionsbürgerschaft erleichtern sollen (Artikel 18 Absatz 2).

Entsprechend der Aufforderung des Europäischen Parlaments sieht der AEUV (Artikel 263 Absatz 4) vor, dass jede natürliche oder juristische Person Klage erheben kann gegen an sie gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Ordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

Bezüglich des Rechts auf Zugang zu Dokumenten hat das Europäische Parlament am 17. Dezember 2009 eine EntschlieÙung zur notwendigen Überarbeitung des Rechtsrahmens für den Zugang zu Dokumenten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen. Darin bekräftigt es insbesondere die Notwendigkeit, den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auf alle Organe und Einrichtungen, die vom ursprünglichen Text nicht erfasst sind, auszuweiten.

---

→ Claire Genta

## 2.1.2 Achtung der Grundrechte in der Union

*Rechtsgrundlage für die Grundrechte in der EU war lange Zeit in erster Linie die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf die in den Verträgen Bezug genommen wurde. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs trägt ebenfalls seit langem entscheidend dazu bei, den Grundrechten innerhalb der EU Geltung zu verschaffen. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird diese Rechtsgrundlage durch die Grundrechtecharta, die inzwischen Rechtsverbindlichkeit erlangte, erweitert.*

### Rechtsgrundlage

Die Garantie von Grundrechten gehört zum Besitzstand des Europäischen Rechts. Lange Zeit enthielten die EU-Verträge keinen schriftlichen Katalog dieser Rechte, sondern lediglich einen Bezug auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Darüber hinaus enthielten die Verträge einen Verweis auf die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Außerdem trug der Gerichtshof der Europäischen Union durch seine Rechtsprechung im Laufe der Zeit in hohem Maße zur Entwicklung und Achtung der Grundrechte bei.

Mit der Annahme des Vertrags von Lissabon Ende 2009 änderte sich die Situation wesentlich, denn die EU verfügt nun über eine rechtsverbindliche Grundrechtecharta. Im Vertrag heißt es in Artikel 2 EUV: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“.

In Artikel 6 EUV heißt es:

„Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [...] in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.“

„Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei.“

„Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

Artikel 7 EUV greift eine Bestimmung auf, die bereits im Rahmen des vorangegangenen Vertrags von Nizza bestand und einen Präventionsmechanismus für den Fall vorsieht, dass die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat

besteht, sowie einen Sanktionsmechanismus im Falle der Feststellung, dass „eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ dieser Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Das Europäische Parlament besitzt sowohl das Initiativrecht, das ihm die Auslösung des ersten dieser Mechanismen gestattet, als auch ein demokratisches Kontrollrecht, indem es der Anwendung dieser Mechanismen zustimmen muss.

Eine Bezugnahme auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten findet sich auch in den Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union (Artikel 21 EUV). Gemäß Artikel 67 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet „die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden“.

Spezifische Rechte werden zudem durch bestimmte Bestimmungen des Vertrags verankert. Dies gilt insbesondere für Artikel 8 AEUV über die Gleichstellung von Männern und Frauen und Artikel 10 über die Bekämpfung von Diskriminierungen.

In Artikel 15 AEUV wird eine Bestimmung des vorangegangenen Vertrags von Nizza aufgegriffen, indem jeder natürlichen oder juristischen Person mit Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union eingeräumt wird. In Artikel 16 AEUV ist das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten verankert.

### Ergebnisse

#### A. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

Der Gerichtshof hat seit langem immer wieder die Notwendigkeit unterstrichen, die Grundrechte jedes Einzelnen zu achten. In seiner umfangreichen Rechtsprechung legt er Schutzstandards fest und stützt sich dabei auf eine Reihe von Rechtsquellen: die Bestimmungen der Verträge, einschließlich der Grundrechtecharta der EU, die internationalen Übereinkommen, auf die die Verträge Bezug nehmen – dies sind insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Genfer Konvention von 1951 über die

Rechtsstellung von Flüchtlingen –, die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, die internationalen Rechtsinstrumente, denen die Mitgliedstaaten angehören, sowie jene, denen die EU beigetreten ist.

Der Gerichtshof prüft sowohl die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften der EU mit den Grundrechten als auch die Vereinbarkeit der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene in Anwendung oder im Rahmen des EU-Rechts ergreifen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelte sich im Wesentlichen im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 267 AEUV).

## B. Die Charta der Grundrechte

Die Charta (1.1.6) wurde von der Kommission, dem Rat und dem Parlament am 7. Dezember 2000 anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Nizza proklamiert; anschließend wurde sie bestätigt und im Jahr 2007 geändert. Seit Dezember 2009 ist sie rechtsverbindlich und nach Maßgabe von Artikel 6 EUV mit den Verträgen rechtlich gleichrangig.

Die darin genannten Rechte sind nicht neu: Die Charta stützt sich auf das „bestehende Recht“, d. h. sie fasst die von den Gemeinschaftsverträgen anerkannten Grundrechte, die gemeinsamen Verfassungsgrundsätze der Mitgliedstaaten, die Europäische Menschenrechtskonvention sowie die Sozialcharta der EU und des Europarates zusammen. Mit der Verankerung von Rechten wie dem Schutz personenbezogener Daten oder von Rechten in Bezug auf die Bioethik will die Charta Problemen, die durch die derzeitige und künftige Entwicklung der Informationstechnologien oder der Gentechnik entstehen, einen besonderen Platz einräumen. Sie wird auch den modernen Forderungen nach Transparenz und Unparteilichkeit in der Arbeit der Gemeinschaftsverwaltung gerecht, indem sie das Recht auf gute Verwaltung und auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten aufgreift und damit die Schlüsselemente der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs umsetzt.

Die Charta fasst alle Persönlichkeitsrechte in einem Text zusammen. Sie setzt damit den Grundsatz der Unteilbarkeit der Grundrechte um. Sie bricht mit der bislang in europäischen und internationalen Dokumenten üblichen Unterscheidung zwischen Bürgerrechten und politischen Rechten einerseits sowie wirtschaftlichen und sozialen Rechten andererseits und unterteilt die Gesamtheit der Rechte in sechs große Kapitel: Würde des Menschen, Grundfreiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte.

Die Charta dient ausschließlich dazu, die Grundrechte von Personen vor Maßnahmen der EU-Organe und der Mitgliedstaaten, die in Anwendung der Unionsverträge erfolgen, zu schützen. In einem Pro-

tokoll werden eine Reihe von Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich und Polen niedergelegt, deren Geltungsbereich allerdings unklar ist.

## C. Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)

Diese Konvention, die im Rahmen des Europarates im Jahr 1950 verabschiedet und durch mehrere Protokolle ergänzt wurde, stellt ein Schlüsseldokument im Bereich der Grundrechte dar. Sie ist in zwei Abschnitte untergliedert: den Abschnitt Rechte und Freiheiten, der aus 17 Artikeln besteht, und einen zweiten Abschnitt, in dem die Funktionsweise und die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit Sitz in Straßburg beschrieben werden. Der Gerichtshof hat eine umfassende Rechtsprechung entwickelt, durch die die verschiedenen in der EMRK enthaltenen Rechte präzisiert werden. Dazu gehören das Recht auf Leben (Artikel 2), das Verbot der Folter (Artikel 3) und das Verbot der Sklaverei sowie der Zwangsarbeit (Artikel 4).

Die EU als solche gehört der EMRK nicht an. Hingegen sind alle Mitgliedstaaten Mitglieder der Konvention. Nach Artikel 6 Absatz 2 EUV ist die EU verpflichtet, der EMRK beizutreten, was dazu führen würde, dass die EU – ebenso wie derzeit ihre Mitgliedstaaten – hinsichtlich der Einhaltung der Grundrechte der Kontrolle einer außergemeinschaftlichen Rechtsprechung unterliegt, die auf den Schutz der Grundrechte spezialisiert ist, nämlich der des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser Beitritt wird es den Unionsbürgern – aber auch den Bürgern von Drittstaaten, die im Hoheitsgebiet der EU leben – ermöglichen, auf der Grundlage der Rechtsvorschriften der EMRK von der EU verabschiedete Rechtsakte zu den gleichen Bedingungen anzufechten wie die Rechtsakte ihrer Mitgliedstaaten.

Die Verhandlungen über den Beitritt der EU zur EMRK zwischen der EU und dem Europarat laufen derzeit. Die Kommission forderte den Gerichtshof im Juli 2013 auf, über die Vereinbarkeit des Entwurfs einer Beitrittsübereinkunft mit den Verträgen zu entscheiden.

## D. Die Agentur der EU für Grundrechte

Die Agentur tritt an die Stelle der im Jahr 1997 gegründeten Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Deren Hauptziel hatte darin bestanden, die EU und ihre Mitgliedstaaten mit objektiven, verlässlichen und auf europäischer Ebene vergleichbaren Informationen zu Erscheinungen des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus zu versorgen, um ihnen beim Ergreifen angemessener Maßnahmen oder der Einleitung einer angemessenen Politik behilflich zu sein. Die Agentur wurde durch eine Ver-

ordnung des Rates vom Februar 2007<sup>[1]</sup> errichtet. Sie hat ihre Arbeit im März 2007 aufgenommen; ihr Sitz ist in Wien. Sie soll den Organen der EU und den Mitgliedstaaten in Grundrechtsfragen zur Seite stehen und ihnen entsprechende Informationen und Fachkenntnisse bereitstellen. Die Agentur darf sich weder mit Einzelbeschwerden befassen oder über Rechtsvorschriften entscheiden noch ist sie befugt, die Grundrechtssituation in den Mitgliedstaaten im Sinne der Ziele von Artikel 7 EUV überwachen. In einem auf fünf Jahre angelegten Mehrjahresrahmen sind die Bereiche festgelegt, auf die sich ihre Tätigkeit erstrecken soll. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere das Sammeln, Analysieren, Verbreiten und Bewerten von einschlägigen Informationen und Daten, die Durchführung von wissenschaftlichen Forschungsarbeiten sowie von Voruntersuchungen und Durchführbarkeitsstudien und die Veröffentlichung eines Jahresberichts über Grundrechtsfragen und von themenspezifischen Berichten.

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Allgemeine Ausrichtung

Das Europäische Parlament misst der Einhaltung der Grundrechte in der Union seit jeher große Bedeutung bei. Seit 1993 organisiert es jährlich eine Debatte und verabschiedet auf der Grundlage eines Berichts seines Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres eine Entschließung zu diesem Thema. Darüber hinaus hat es auch mehrere Entschließungen angenommen, die sich mit spezifischen Themen im Zusammenhang mit dem Schutz der Grundrechte in den Mitgliedstaaten befassen.

### B. Besondere Maßnahmen

Das Europäische Parlament beschäftigt sich insbesondere mit der Kodifizierung der Grundrechte in einem rechtsverbindlichen Dokument. Es regte die Grundsatzklärung zur Festlegung der Grundrechte an, die von den drei politischen Organen der EU

(Kommission, Rat und Parlament) am 5. April 1977 angenommen und 1989 erweitert wurde. 1994 erarbeitete es einen Katalog der von der Europäischen Union garantierten Grundrechte. Es legte einen besonderen Wert auf die Ausarbeitung der Charta, die es als eine seiner „konstitutionellen Prioritäten“ betrachtete und bei der es seine Forderungen zum Ausdruck brachte. Unter anderem sollte das Dokument

- durch seine Aufnahme in den Vertrag über die Europäische Union einen vollkommen verbindlichen Rechtscharakter erhalten („Eine Charta, die nur eine unverbindliche Erklärung wäre und sich darauf beschränken würde, die bestehenden Rechte aufzuzählen, würde die legitimen Erwartungen der Bürger enttäuschen.“); das Parlament stellte auch die Forderung, die Charta in den Vertrag von Nizza sowie inzwischen in den neuen Verfassungsvertrag aufzunehmen;
- die Unteilbarkeit der Grundrechte anerkennen und den Geltungsbereich der Charta auf alle Institutionen und Organe der EU sowie auf all ihre Politiken ausdehnen, einschließlich derjenigen, die unter die zweite und dritte Säule im Rahmen der ihr von den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten und Funktionen fallen.

Das Parlament forderte schließlich regelmäßig den Beitritt der EU zur EMRK und betonte dabei, dass dieser Beitritt keinesfalls eine überflüssige Doppelarbeit angesichts einer Charta mit nunmehr bindender Wirkung sei. Es forderte mehrfach die Einrichtung der Agentur für Grundrechte.

In zwei Entschließungen von 2014 forderte das Parlament darüber hinaus die Schaffung eines „Kopenhagen-Mechanismus“, d. h. eines wirksameren Instruments, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten die Grundwerte der Union und die Anforderungen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit effektiv einhalten.

→ Rosa Raffaelli

<sup>[1]</sup> Verordnung (EG) Nr. 168/2007 vom 15. Februar 2007 (ABl. L 53 vom 22.2.2007).



## 2.1.3 Freier Personenverkehr

*Der freie Personenverkehr und die Aufenthaltsfreiheit in der Union sind der Grundpfeiler der durch den Vertrag von Maastricht 1992 eingeführten Unionsbürgerschaft. Die praktische Umsetzung in Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht erfolgte jedoch nicht direkt. Zunächst wurden aufgrund der Schengener Übereinkommen die Binnengrenzen zwischen einigen Mitgliedstaaten stufenweise abgebaut. Derzeit wird der freie Personenverkehr im Wesentlichen durch die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, geregelt. Bei der Umsetzung dieser Richtlinie sind allerdings nach wie vor zahlreiche Hindernisse zu überwinden.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Titel IV und V AEUV.

### Ziele

Das Konzept des freien Personenverkehrs hat seit seinen Anfängen einen Bedeutungswandel erfahren. In den ersten einschlägigen Bestimmungen zur Zeit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957 (1.1.1, 3.1.3 und 3.1.4) ging es lediglich um den freien Verkehr von als Wirtschaftssubjekte betrachteten Einzelpersonen, entweder als Arbeitnehmer oder als Dienstleistungserbringer, und somit um die Freizügigkeit von Erwerbstätigen und die Niederlassungsfreiheit. Mit dem Vertrag von Maastricht<sup>[1]</sup> wurde für jede Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, die Unionsbürgerschaft<sup>[2]</sup> eingeführt, aus der sich das Recht ableitet, sich im Gebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Im Vertrag von Lissabon wurde dieses Recht, das auch Teil der allgemeinen Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, bestätigt.

### Ergebnisse

#### A. Der Schengen-Raum

Wichtigster Baustein bei der Schaffung des Binnenmarkts ohne Hindernisse für den freien Personenverkehr war der Abschluss der beiden Schengener Abkommen, nämlich des Schengener Übereinkommens vom 14. Juni 1985 und des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990, das am 26. März 1995 in Kraft trat. Ursprünglich war das Schengener Durchführungsübereinkommen (das nur von fünf Mitgliedstaaten, nämlich Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden, unterzeichnet wurde) ein Teil der

zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. In einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam war die Überführung des „Schengen-Besitzstands“ (5.12.4) in die Verträge vorgesehen. Heute unterliegt er aufgrund des Vertrags von Lissabon der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle. Da der größte Teil des Schengen-Besitzstands inzwischen im Besitzstand der Union aufgegangen ist, hatten die Beitrittsländer seit der EU-Erweiterung vom 1. Mai 2004 nicht mehr die Möglichkeit, sich gegen die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen zu entscheiden (Artikel 8 des Schengen-Protokolls).

#### 1. Teilnehmerländer

Derzeit gibt es 26 Schengen-Vollmitglieder: 22 Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein (als assoziierte Länder). Irland und das Vereinigte Königreich sind keine Vertragsparteien des Übereinkommens, können sich allerdings an der Anwendung ausgewählter Bereiche der Schengen-Rechtsvorschriften beteiligen. Für Dänemark gelten besondere Bestimmungen. Bulgarien, Rumänien und Zypern haben das Übereinkommen zwar unterzeichnet, aber noch nicht umgesetzt. Kroatien muss dem Schengen-Raum bis 2015 beitreten.

#### 2. Geltungsbereich

Zu den Errungenschaften des Schengen-Raums zählt Folgendes:

- a. Abschaffung aller Personenkontrollen an den Binnengrenzen;
- b. Maßnahmen zur Stärkung und Harmonisierung der Kontrollen an den Außengrenzen: Bei der Einreise in den Schengen-Raum müssen EU-Bürger lediglich einen Ausweis oder Pass vorzeigen (5.12.4);
- c. gemeinsame Visumpolitik für Kurzaufenthalte: Staatsangehörige von Drittländern, die in der gemeinsamen Liste der Staaten, deren Staatsangehörige ein Einreisevisum benötigen, genannt sind (siehe Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates), haben Anspruch auf ein einziges Visum, das für den gesamten Schengen-Raum gilt; für Bürger anderer Drittländer können die Mitgliedstaaten jedoch Visa verlangen;

<sup>[1]</sup> Vertrag über die Europäische Union, in Kraft seit dem 1. November 1993.

<sup>[2]</sup> Siehe Zweiter Teil des AEUV „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“.

d. polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit: Die Polizeikräfte unterstützen einander bei der Aufdeckung und der Verhütung von Straftaten und sind berechtigt, flüchtige Straftäter auch im Hoheitsgebiet eines benachbarten Schengen-Staates zu verfolgen; das Auslieferungssystem wurde beschleunigt, und die Vollstreckung von Strafurteilen kann übertragen werden (5.12.6 und 5.12.7);

e. Einrichtung und Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS) (5.12.4).

## B. Freier Personenverkehr für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen

### 1. Erste Schritte

Mit dem Ziel der Umwandlung der Gemeinschaft in ein Gebiet wirklicher Freiheit und Mobilität für all ihre Bürger wurden 1990 folgende Richtlinien angenommen, um die Aufenthaltsrechte nicht nur Erwerbstätigen, sondern auch anderen Personen zu gewähren: Richtlinie 90/365/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen, Richtlinie 90/366/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten und Richtlinie 90/364/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht (für Angehörige der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist, sowie deren Familienangehörige).

### 2. Richtlinie 2004/38/EG

Um der umfangreichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr Rechnung zu tragen, wurde 2004 eine neue umfassende Richtlinie verabschiedet, nämlich die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Durch die neue Richtlinie wurden die drei zuvor genannten Richtlinien (ebenso die Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG und 75/35/EWG) aufgehoben und die bruchstückhaften Normen aus dem komplexen Geflecht aus Rechtsakten und Rechtsprechung, mit dem dieser Bereich bislang geregelt war, zusammengefasst. Durch die Bestimmungen der Richtlinie sollen die Unionsbürger ermutigt werden, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, sich innerhalb der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, die Verwaltungsformalitäten auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt, der Status von Familienangehörigen besser gefasst und der Spielraum für eine Verweigerung oder zeitliche Begrenzung des Aufenthaltsrechts verkleinert werden. Nach der Richtlinie 2004/38/EG zählen zu den Familienangehörigen der Ehegatte, der eingetragene Lebenspartner, sofern nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Part-

nerschaft der Ehe gleichgestellt ist<sup>[1]</sup>, Verwandte in gerade absteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des eingetragenen Lebenspartners, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen von diesen Unterhalt gewährt wird, sowie Verwandte in gerade aufsteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des eingetragenen Lebenspartners, denen von diesen Unterhalt gewährt wird.

### a. Rechte und Pflichten

- **Aufenthalte von weniger als drei Monaten**  
**Dauer:** Unionsbürger müssen lediglich einen gültigen Personalausweis oder Reisepass besitzen. Der Aufnahmemitgliedstaat kann von den betreffenden Personen verlangen, dass sie den Aufenthalt binnen einer angemessenen, diskriminierungsfrei festgelegten Frist anzeigen.
- **Aufenthalte von mehr als drei Monaten**  
**Dauer:** Das Aufenthaltsrecht unterliegt bestimmten Voraussetzungen. Die EU-Bürger und ihre Familienangehörigen müssen über ausreichende Existenzmittel sowie eine Krankenversicherung verfügen, sodass während des Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch genommen werden müssen. Aufenthaltstitel für Unionsbürger werden abgeschafft; die Mitgliedstaaten können jedoch von ihnen verlangen, sich bei den zuständigen Behörden zu melden. Familienangehörige von Unionsbürgern, die nicht Staatsbürger eines Mitgliedstaats sind, müssen einen auf fünf Jahre befristeten Aufenthaltstitel beantragen.
- **Recht auf Daueraufenthalt:** Gemäß der Richtlinie erwirbt jeder EU-Bürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das neue Recht auf Daueraufenthalt, sofern keine Ausweisungsmaßnahme gegen ihn angeordnet wurde. Dieses Recht auf Daueraufenthalt ist an keinerlei Voraussetzungen mehr geknüpft und gilt auch für Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die fünf Jahre lang mit einem Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat zusammengelebt haben. Wurde das Recht auf Daueraufenthalt gewährt, kann es nur im Fall einer Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinanderfolgende Jahre überschreitet, aberkannt werden.
- **Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit:** Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit aus dem Aufnah-

<sup>[1]</sup> Dies umfasst auch die gleichgeschlechtliche eingetragene Partnerschaft oder die gleichgeschlechtliche Ehe, sofern nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die gleichgeschlechtliche eingetragene Partnerschaft oder gleichgeschlechtliche Ehe der Ehe gleichgestellt ist.

memitgliedstaat ausgewiesen werden. Eine Ausweisung darf unter keinen Umständen aus wirtschaftlichen Gründen erfolgen. Bei Maßnahmen, die den freien Personenverkehr und das Aufenthaltsrecht betreffen, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, und es darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Das persönliche Verhalten muss eine erhebliche und gegenwärtige Gefahr darstellen, die die Grundinteressen des Staates berührt. Frühere strafrechtliche Verurteilungen rechtfertigen nicht automatisch eine Ausweisung. Laufen die Einreisepapiere des Betroffenen ab, so rechtfertigt dies allein keine derartige Maßnahme. Nur in Ausnahmefällen kann aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit eine Ausweisung gegen einen Unionsbürger verfügt werden, wenn er seinen Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat gehabt hat oder minderjährig ist.

Die Mitgliedstaaten dürfen kein Aufenthaltsverbot auf Lebenszeit verhängen. Ausgewiesene Personen können drei Jahre nach der Ausweisungsverfügung einen Antrag auf erneute Prüfung des Sachverhalts stellen. Darüber hinaus sieht die Richtlinie eine Reihe von Verfahrensgarantien vor. Insbesondere haben die Betroffenen die Möglichkeit, eine gerichtliche Überprüfung und gegebenenfalls eine verwaltungsrechtliche Überprüfung im Aufnahmemitgliedstaat zu beantragen. Die Mitgliedstaaten können die erforderlichen Regelungen erlassen, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug – beispielsweise durch Scheinehen – zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen.

#### **b. Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG**

Die Richtlinie war von allen Mitgliedstaaten bis zum 30. April 2006 in einzelstaatliches Recht umzusetzen. Am 10. Dezember 2008 legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vor, in dem sie auf eine Reihe schwerwiegender Probleme im Zusammenhang mit den Umsetzungsvorschriften hinwies<sup>[1]</sup>. 2009 veröffentlichte sie eine Mitteilung über die Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie<sup>[2]</sup>. Als Hüterin der Verträge hat die Kommission die uneingeschränkte und wirksame Umsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Sie betonte zudem in einer Stellungnahme vom 29. September 2010, es sei Sache und gutes Recht der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in ihrem Hoheitsgebiet zu ergreifen; dabei müssten diese die Vorschriften der Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 befolgen, die Grundrechte der EU-Bürger achten und Diskriminierungen, vor

allem aufgrund der Staatsangehörigkeit oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, vermeiden. Die Kommission kündigte an, sie werde prüfen, ob die Freizügigkeitsrichtlinie in allen EU-Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt wurde oder ob Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden müssten.

#### **c. Übergangsfrist für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten**

Der am 16. April 2003 unterzeichnete Beitrittsvertrag gestattete den „alten“ 15 EU-Mitgliedstaaten die Einführung von Übergangsregelungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die 2004 beitraten. Das bedeutet, dass der freie Personenverkehr für die Bürger der „neuen“ Mitgliedstaaten in einem Übergangszeitraum von bis zu sieben Jahren ab dem Beitritt (für Bürger Bulgariens und Rumäniens ab dem 1. Januar 2007) bestimmten Beschränkungen unterworfen werden konnte.

#### **d. Drittstaatsangehörige**

Für Informationen über die Bestimmungen für Drittstaatsangehörige, die nicht Familienangehörige von EU-Bürgern sind, siehe 5.12.3.

### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Das Parlament fordert die Mitgliedstaaten in seiner Entschließung vom 16. Januar 2014 zur Achtung des Grundrechts auf Freizügigkeit in der EU<sup>[3]</sup> auf, den Vorschriften der EU-Verträge hinsichtlich der Freizügigkeit nachzukommen und sicherzustellen, dass der Grundsatz der Gleichheit und das Grundrecht auf Freizügigkeit für alle Mitgliedstaaten gewahrt bleiben. Es widerspricht nachdrücklich der Auffassung einiger führender europäischer Politiker, die Veränderungen und Einschränkungen der Freizügigkeit von Bürgern nach dem Auslaufen der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Erwerbstätigen aus Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2014 fordern, und lehnt jeden Vorschlag zur Begrenzung der Anzahl von EU-Migranten ab, da dies dem im EU-Vertrag festgeschriebenen Grundsatz der Freizügigkeit widerspricht. Da Parlament fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, für eine strikte Durchsetzung des Unionsrechts zu sorgen, um zu garantieren, dass alle Erwerbstätigen der EU in Bezug auf Einstellung, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Vergütung, Entlassung sowie Sozialleistungen und Steuervorteile gleich behandelt und nicht diskriminiert werden. Es fordert zudem die nationalen Behörden dringend auf, alle ungerechtfertigten Beschränkungen oder Behinderungen des Rechts der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit zu bekämpfen.

→ Andreas Hartmann

<sup>[1]</sup> KOM(2008) 840.

<sup>[2]</sup> KOM(2009) 313.

<sup>[3]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0037.

## 2.1.4 Das Petitionsrecht

*Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht hat jeder Bürger der Europäischen Union das Recht, in Angelegenheiten, die den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union betreffen, eine als Beschwerde oder Antrag abgefasste Petition an das Europäische Parlament zu richten. Petitionen werden vom Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments geprüft, der über ihre Zulässigkeit befindet und sie in Zusammenarbeit mit der Kommission weiterbearbeitet.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 227 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Das Petitionsrecht soll es den Unionsbürgern und den in der EU ansässigen Personen auf einfache Art und Weise ermöglichen, sich mit Anfragen oder Beschwerden an die Organe der EU zu wenden.

### Errungenschaften

#### A. Grundsätze (Artikel 227 AEUV)

##### 1. Zur Einreichung einer Petition an das Parlament Berechtigte

Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann allein oder zusammen mit Dritten eine Petition an das Europäische Parlament richten.

##### 2. Geltungsbereich

Eine Petition kann nur zugelassen werden, wenn sie Angelegenheiten berührt, die in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union fallen, und wenn sie den Petenten unmittelbar betrifft, wobei die zuletzt genannte Bedingung sehr großzügig ausgelegt wird.

#### B. Bearbeitung

Das Verfahren für die Bearbeitung von Petitionen ist in den Artikeln 201 bis 203 der Geschäftsordnung des Parlaments niedergelegt. Die Zuständigkeit wird demnach einem parlamentarischen Ausschuss (derzeit dem Petitionsausschuss) übertragen.

##### 1. Formale Zulässigkeit

In den Petitionen müssen Name, Staatsangehörigkeit und Anschrift jedes Petenten genannt werden, und sie müssen in einer der Amtssprachen der EU verfasst sein.

##### 2. Sachliche Zulässigkeit

Eine Petition, die die oben genannten formalen Bedingungen erfüllt, wird an den Petitionsausschuss weitergeleitet, der zunächst über die Zulässigkeit der

Petition entscheidet. Hierzu wird überprüft, ob der Gegenstand der Petition in den Tätigkeitsbereich der EU fällt. Wenn dies nicht der Fall ist, wird die Petition für unzulässig erklärt. Der Petent wird über diesen Beschluss und die ihm zugrunde liegenden Gründe unterrichtet. Häufig wird Petenten empfohlen, sich an eine andere nationale oder internationale Stelle zu wenden. Einer Analyse der Petitionsstatistiken ist zu entnehmen, dass Petitionen vor allem deshalb für unzulässig erklärt werden, weil den Petenten die nationalen und die europäischen Tätigkeitsbereiche sowie die verschiedenen Zuständigkeiten der europäischen Organe, des Europarates und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nach wie vor nicht bewusst sind.

##### 3. Überprüfung

Der Petitionsausschuss ersucht in der Regel die Kommission um sachdienliche Auskünfte bzw. um Stellungnahme zu den vom Petenten aufgeworfenen Fragen. Er wendet sich außerdem gelegentlich an andere parlamentarische Ausschüsse, insbesondere bei Petitionen, die auf eine Änderung geltender Rechtsvorschriften abzielen. Der Petitionsausschuss kann ferner Anhörungen organisieren oder Mitglieder zu Informationsreisen entsenden, damit sie sich vor Ort über die Sachlage informieren (im Jahr 2008 fanden vier Informationsreisen statt – nach Fossurmer (Frankreich), nach Zypern, Bulgarien und Rumänien). Sobald ausreichende Informationen vorliegen, wird die Petition auf die Tagesordnung einer Sitzung des Petitionsausschusses gesetzt, zu der die Kommission eingeladen wird. Letztere nimmt in der Sitzung mündlich Stellung und erläutert die schriftliche Antwort auf die in der Petition angesprochenen Fragen. Die Mitglieder des Petitionsausschusses haben dann Gelegenheit, dem Vertreter der Kommission Fragen zu stellen.

##### 4. Abschluss

Die abschließende Behandlung ist je nach Fall unterschiedlich:

- Handelt es sich bei der Petition um einen Einzelfall, der eine individuelle Bearbeitung erfordert, kann die Kommission Kontakt mit den zuständigen Behörden aufnehmen oder über die ständige Vertretung des betroffenen Mitgliedstaates eingreifen, wenn mit dieser Maßnahme voraussichtlich eine Lösung des Falls herbeige-

führt werden kann. Gegebenenfalls bittet der Petitionsausschuss den Präsidenten des Europäischen Parlaments, mit den nationalen Behörden Kontakt aufzunehmen.

- Geht es in der Petition um eine Angelegenheit von allgemeinem Interesse – wenn die Kommission beispielsweise einen Verstoß gegen das EU-Recht feststellt –, kann ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden. Dies kann zu einem Urteil des Gerichtshofs führen, auf das sich der Petent dann berufen kann.
- Die Petition kann eine politische Initiative des Parlaments oder der Kommission nach sich ziehen.

In jedem Fall erhält der Petent eine Antwort, in der die Ergebnisse der unternommenen Schritte beschrieben werden.

### C. Einige Beispiele

#### 1. Der Skandal um „Equitable Life“ im Vereinigten Königreich

Es handelt sich um zwei Petitionen, in denen Kunden des Versicherungsunternehmens Equitable Life von Verlusten berichteten, die sie aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten dieses Unternehmens erlitten hatten. Die Petenten behaupteten, die Behörden des Vereinigten Königreichs hätten die für Versicherungsunternehmen geltenden europäischen Rechtsvorschriften nicht ordnungsgemäß umgesetzt. Diese Petitionen haben zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch das Parlament geführt.

#### 2. Der Eisenbahntunnel Lyon-Turin

Die Bewohner des Susatals haben, unterstützt von den örtlichen Behörden, eine Petition eingereicht, in der sie ihre Sorge um die ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen des Baus der Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke zwischen Lyon und Turin zum Ausdruck brachten. Nach dem Besuch einer Delegation des Petitionsausschusses drängten die MdEP auf die Durchführung unabhängiger und gründlicherer Analysen zur Folgenabschätzung. Diese Analysen wurden dann bei einer gemeinsamen Sitzung des Petitionsausschusses und des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr geprüft, an der auch das Mitglied der Kommission Barrot und die Petenten teilnahmen. Die Schlussfolgerungen wurden anschließend an die italienische Regierung weitergeleitet. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen, und die Arbeit wird im Petitionsausschuss in Zusammenarbeit mit dem Verkehrs- und dem Umweltausschuss fortgesetzt.

#### 3. Unvereinbarkeit des Landerschließungsgesetzes von Valencia, Spanien, mit dem EU-Recht

Mit mehreren, von über 15 000 Personen unterschriebenen Petitionen wurde Widerspruch gegen ein von der Autonomen Region Valencia angenommenes Landerschließungsgesetz (das unter der Abkürzung „LRAU“ bekannt ist) eingelegt, da mit diesem Gesetz nach Ansicht der Petenten ihre Rechte als Immobilienbesitzer verletzt wurden. Der Petitionsausschuss führte zwei Informationsreisen vor Ort durch. Dies brachte die Behörden der Autonomen Region Valencia dazu, das Gesetz zu ändern, und das Parlament wurde sogar dazu aufgefordert, entsprechende Empfehlungen abzugeben. Diese Empfehlungen waren Gegenstand einer Entschließung vom Dezember 2005. Im Jahr 2006 ging beim Parlament eine Petition ein, der zufolge die Behörden von Alicante – ohne die bevorstehende Aufhebung des LRAU zu berücksichtigen – städtebauliche Pläne gebilligt hätten, mit denen europäische Rechtsvorschriften im Bereich Umwelt und Vergabe öffentlicher Aufträge verletzt würden. Daraufhin veranlassete der Petitionsausschuss eine Informationsreise vor Ort, deren Ergebnisse Gegenstand einer Entschließung des Parlaments vom Juni 2007 waren. Auf diese Empfehlungen erfolgte mehrere Monate lang keine Reaktion seitens der lokalen Behörden. Schließlich beschloss die Kommission, beim Gerichtshof wegen Nichteinhaltung der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge Klage gegen die spanischen Behörden zu erheben. Auf Ersuchen des Petitionsausschusses leitete sie auch eine Untersuchung zu mehr als 250 Bauvorhaben ein, die im Widerspruch zur Wasserrahmenrichtlinie standen. Schließlich nahm das Parlament im März 2009 auf der Grundlage des Berichts Auken (Verts/ALE, Dänemark) eine Entschließung über die Auswirkungen der ungezügelt Bauaktivität in Spanien auf die individuellen Rechte von europäischen Bürgern, auf die Umwelt und auf die Anwendung des EU-Rechts an. In der Entschließung wurden die spanische Regierung und die Regionalbehörden aufgefordert, ihre Rechtsvorschriften, die im Zusammenhang mit den Rechten privater Immobilienbesitzer stehen, gründlich zu überprüfen und mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen. Aufgrund der verschiedenen Maßnahmen verzichteten die Behörden von Alicante schließlich auf die in der Umgebung der Ortschaft Parcent vorgesehenen Bebauungspläne.

#### 4. Autobahnprojekt M30 in Madrid, Spanien

Im Juni 2006 fand vor dem Hintergrund mehrerer Petitionen zu der geplanten Verlängerung der Autobahn M30 durch das Stadtzentrum von Madrid eine Informationsreise dorthin statt. Den Petenten ging es in erster Linie darum, dass keine Folgenabschätzungen durchgeführt worden waren, die bei einem Projekt dieser Art und dieser Größenordnung angesichts der Lage angezeigt gewesen wären.

Tatsächlich ist die Durchführung solcher Bewertungen gemäß der Richtlinie 97/11/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten obligatorisch. Bei der Untersuchung der Kommission trat zutage, dass die Bestimmungen der EU über Umweltverträglichkeitsprüfungen bei dem Projekt nicht eingehalten worden waren.

##### 5. Die Petition „European City Guide“: Entschießung zu irreführender Werbung durch Adressbuchfirmen

In einer Entschießung, die im Dezember 2008 auf der Grundlage des Berichts Busuttil (PPE, Malta) angenommen wurde, befasste sich das Parlament mit dem psychologischen und finanziellen Schaden, den kleine Unternehmen erlitten hatten (von denen 400 Petitionen eingegangen waren). Es vertrat die

Ansicht, dass die EU-Organe den Opfern eine angemessene Rechtsbehelfsmöglichkeit bieten sollten, damit Verträge, die auf der Grundlage irreführender Werbung geschlossen wurden, erfolgreich angefochten, annulliert oder gekündigt werden können und die Opfer für die von ihnen gezahlten Beträge Rückerstattungen erhalten. Das Parlament forderte die Opfer auf, den nationalen Behörden Fälle von Geschäftsbetrug zu melden, und ersuchte die Mitgliedstaaten, kleineren und mittleren Unternehmen das nötige „Know-how“ bereitzustellen, um Beschwerden bei staatlichen und nichtstaatlichen Stellen einzulegen.

##### D. Der jährliche Tätigkeitsbericht

Der Jahresbericht für 2012 wurde von Edward Mc Millan-Scott (ALDE, Vereinigtes Königreich) erstellt und am 10. Oktober 2013 im Plenum angenommen.

##### Anzahl der jährlich im Parlament eingegangenen Petitionen

Parlamentarisches Jahr	Gesamtzahl	Nicht als Petition registriert <sup>(1)</sup>	Zulässig	Unzulässig
2001	1 132		812	320
2002	1 601		1 186	415
2003	1 315		858	457
2004	1 002		623	379
2005	1 032		628	318
2006	1 021		667	354
2007	1 506		980	526
2008	1 849		—	—
2009	1 924	0	1 108	816
2010	1 746	91	988	667
2011	2 091	677	998	416
2012	2 322	337	1 406	580

<sup>(1)</sup> Eingaben, die nicht den Bestimmungen von Artikel 227 AEUV entsprechen, werden nicht als Petitionen registriert.

##### Die zehn am häufigsten in registrierten Petitionen genannten Themenbereiche (2009-2012)

Thema (nach Anteil im Jahr 2012 angeordnet)	2009		2010		2011		2012	
<b>Grundrechte</b>	430	22,3%	338	20,4%	297	21,0%	500	25,1%
Menschen mit Behinderung	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	10	0,5%
Justiz	159	8,3%	125	7,6%	131	9,3%	242	12,2%
Eigentum	106	5,5%	61	3,7%	51	3,6%	47	2,4%
<b>Umwelt</b>	229	11,9%	246	14,9%	260	18,4%	279	14,1%
Folgenabschätzungen	40	2,1%	43	2,6%	26	1,8%	23	1,2%
Verschmutzung	53	2,8%	48	2,9%	49	3,5%	57	2,9%
Schutz und Erhaltung der Umwelt	48	2,5%	62	3,7%	38	2,7%	31	1,6%
Abfall	18	0,9%	25	1,5%	25	1,8%	37	1,9%
Wasser	11	0,6%	14	0,8%	19	1,3%	24	1,2%

<b>Binnenmarkt</b>	142	7,4%	135	8,2%	116	8,2%	143	7,2%
Freier Verkehr von Waren und Dienstleistungen	17	0,9%	22	1,3%	19	1,3%	17	0,9%
Freier Personenverkehr	71	3,7%	52	3,1%	33	2,3%	53	2,7%
Anerkennung von Qualifikationen	20	1,0%	23	1,4%	24	1,7%	31	1,6%
<b>Gesundheit</b>	104	5,4%	83	5,0%	74	5,2%	110	5,5%
<b>Verbraucherrechte</b>	96	5,0%	84	5,1%	55	3,9%	101	5,1%
<b>Tierschutz</b>	37	1,9%	34	2,1%	36	2,5%	60	3,0%
<b>REGISTRIERT INSGESAMT</b>	1 924	—	1 655	—	1 414	—	1 986	—

→ [Udo Bux](#)

## 2.1.5 Die Europäische Bürgerinitiative

*Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein wichtiges Instrument der partizipativen Demokratie in der Europäischen Union. Mit dieser Maßnahme können eine Million europäische Bürger, die in mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten wohnen, die Kommission auffordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, der ihrer Ansicht nach für die Anwendung der EU-Verträge erforderlich ist. Mit der EBI verfügen die Bürger der EU über ein mit dem Initiativrecht des Europäischen Parlaments und des Rates vergleichbares Recht. Seit die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 angewendet wird, mit der konkrete Verfahren und Bedingungen für die EBI festgelegt wurden, gab es zwei Dutzend Initiativen. Zwei Drittel dieser Initiativen konnten der Kommission vorgelegt werden.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Verordnung (EU) Nr. 211/2011;
- Artikel 197a der Geschäftsordnung des Parlaments.

### Hintergrund

Bei Bürgerinitiativen handelt es sich um Instrumente, die den Bürgern in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zur Verfügung stehen, sich aber in Bezug auf den Geltungsbereich und das Verfahren erheblich unterscheiden. Das Konzept der Unionsbürgerschaft, von dem die Europäische Bürgerinitiative (EBI) abgeleitet wurde, wurde ursprünglich mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt (1.3.1). Die Außenminister Österreichs und Italiens schlugen bereits 1996 im Vorfeld der Regierungskonferenz in Amsterdam vor, dass neben dem Petitionsrecht in Bezug auf das Europäische Parlament ein Recht auf die Vorlage derartiger Initiativen geschaffen werden sollte. Der Vorschlag wurde von der Konferenz jedoch nicht aufgegriffen. Bestimmungen für eine Bürgerinitiative, die der derzeitigen Regelung stark ähneln, wurden ursprünglich in den Entwurf des Verfassungsvertrags (Artikel 47 Absatz 4) aufgenommen. Das Präsidium des Konvents lehnte es ab, diese Bestimmungen in den endgültigen Text aufzunehmen, allerdings ermöglichten gemeinsame Anstrengungen zivilgesellschaftlicher Organisationen ihre Beibehaltung. Nachdem das Verfahren zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags gescheitert war, wurden bei der Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon ähnliche Bestimmungen wieder aufgenommen.

Heute ist das Recht auf die Vorlage einer Bürgerinitiative in Titel II EUV („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) verankert. In Artikel 11 Absatz 4 EUV wird der grundlegende Rahmen für dieses Recht festgelegt. Die allgemeinen Grundsät-

ze für eine Verordnung, mit der konkrete Verfahren und genaue Bedingungen niedergelegt werden, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt. Der Vorschlag für eine Verordnung war das Ergebnis einer umfassenden Konsultation, die im Rahmen eines Grünbuchs der Kommission (KOM(2009)0622) durchgeführt worden war. Die Verhandlungen über und die Einigung auf den endgültigen Text nahmen mehrere Monate in Anspruch – ein Entwurf eines Vorschlags wurde dem Parlament und dem Rat am 31. März 2010 vorgelegt, und am 15. Dezember 2010 wurde eine politische Einigung erzielt, was zur förmlichen Annahme des Textes durch das Parlament und den Rat am 16. Februar 2011 führte. Der Text trat am 1. April 2011 als Verordnung (EG) Nr. 211/2011 in Kraft. Da auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine Reihe technischer Anpassungen zur Einführung eines gestrafften Prüfverfahrens erforderlich war, wurde die EBI-Verordnung erst ein Jahr später anwendbar. Die Kommission ist verpflichtet, zum 1. April 2015 und anschließend alle drei Jahre zu demselben Datum einen Bericht über die Anwendung der EBI-Verordnung im Hinblick auf deren eventuelle Überarbeitung vorzulegen.

Das Recht, eine EBI vorzulegen, ist eindeutig von dem Recht zu unterscheiden, eine Petition einzureichen, da sich das Verfahren in vielen wesentlichen Punkten anders gestaltet als das Petitionsverfahren. Petitionen können von EU-Bürgern und von natürlichen oder juristischen, in der EU ansässigen Personen (2.1.4) eingereicht werden und müssen Angelegenheiten zum Gegenstand haben, die in den Tätigkeitsbereich der EU fallen und den Petenten unmittelbar betreffen. Petitionen werden an das Parlament in seiner Eigenschaft als direkte Vertretung der Bürger auf EU-Ebene gerichtet. Eine EBI stellt eine direkte Forderung nach einem spezifischen Rechtsinstrument der EU dar, sie muss bestimmten Vorschriften genügen, damit sie gültig ist, und sie wird letztlich an die Kommission gerichtet, die als einziges Organ befugt ist, Legislativvorschläge vorzulegen. Insofern ist die EBI grundsätzlich mit dem Initiativrecht des Parlaments (Artikel 225 AEUV) und des Rates (Artikel 241 AEUV) vergleichbar.



## Verfahren

### A. Der Bürgerausschuss

Da eine Initiative einer solchen Größenordnung ein gewisses Maß an organisatorischer Struktur erfordert, ist der erste Schritt bei der Einleitung einer EBI die Gründung eines Organisationsausschusses, der „Bürgerausschuss“ genannt wird. Diesem Ausschuss müssen mindestens sieben Personen angehören, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind (aber nicht unbedingt verschiedene Staatsangehörigkeiten haben müssen) und alt genug sind, um an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen. Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) können sich daran beteiligen; im Hinblick auf die Mindestzahl von Bürgern, die zur Bildung eines Ausschusses erforderlich sind, können sie jedoch nicht mitgerechnet werden. Der Ausschuss muss einen Vertreter und einen Stellvertreter bestimmen, die als Kontaktpersonen für diese spezifische EBI auftreten.

### B. Registrierung

Bevor der Ausschuss mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen seitens der Bürger beginnen kann, muss er die Initiative bei der Kommission registrieren. Diesbezüglich ist ein Dokument mit der Bezeichnung und dem Gegenstand sowie eine kurze Beschreibung der Initiative einzureichen, die Angaben zu der für die Initiative vorgeschlagenen Rechtsgrundlage sowie Informationen über die Ausschussmitglieder und über alle Quellen der Unterstützung für die vorgeschlagene Initiative sowie über alle Finanzierungsquellen enthält. Die Organisatoren können als Anlage ausführlichere Angaben und weitere Materialien, z. B. einen Entwurf des vorgeschlagenen Legislativtextes, vorlegen.

Die Kommission entscheidet innerhalb von zwei Monaten, ob sie die vorgeschlagene Initiative registriert. Die Registrierung wird abgelehnt, wenn die Verfahrenserfordernisse nicht erfüllt sind oder die Initiative außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Anwendung der Verträge vorzulegen. Sie wird ebenfalls abgelehnt, wenn die Initiative offenkundig unseriös, missbräuchlich oder böswillig ist oder den Werten der EU nach Artikel 2 EUV entgegensteht. Gegen die Entscheidung der Kommission können gerichtliche oder außergerichtliche Rechtsbehelfe eingelegt werden. Registrierte Initiativen werden auf dem Internetportal der Kommission veröffentlicht.

### C. Sammlung von Unterstützungsbekundungen

Sobald die Initiative registriert worden ist, können die Organisatoren mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen. Dazu haben sie zwölf Monate Zeit. Unterstützungsbekundungen

können in Papierform oder elektronisch gesammelt werden. Werden sie elektronisch gesammelt, müssen die zuständigen nationalen Behörden das Online-Sammelsystem zunächst zertifizieren. Die Einzelvorschriften über die technischen Spezifikationen der Online-Sammelsysteme sind in einer Durchführungsverordnung der Kommission festgelegt (Verordnung (EU) Nr. 1179/2011).

Für die Prüfung gelten unabhängig davon, ob die Unterstützungsbekundungen in Papierform oder elektronisch gesammelt werden, dieselben Anforderungen für die Angabe von Daten. Diese auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen werden in Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 dargelegt. In einigen Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, den Niederlanden, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich) ist es nicht vorgeschrieben, dass die Unterzeichner von Unterstützungsbekundungen Ausweispapiere vorlegen oder persönliche Identifikationsnummern angeben. In allen anderen Mitgliedstaaten ist dies der Fall. In dem Anhang wird für jeden Mitgliedstaat, in dem dies vorgeschrieben ist, festgelegt, welche Arten von Ausweispapieren verwendet werden können.

Um von der Kommission berücksichtigt zu werden, müssen im Rahmen der EBI innerhalb von zwölf Monaten eine Million Unterstützungsbekundungen gesammelt werden. Damit die EBI in einem bestimmten Mitgliedstaat gültig ist, muss die Anzahl der Unterzeichner in diesem Mitgliedstaat außerdem mindestens der mit 750 multiplizierten Anzahl der in diesem Mitgliedstaat gewählten MdEP entsprechen. Dadurch gilt für die Mindestanzahl an unterzeichneten Unterstützungsbekundungen derselbe Grundsatz der degressiven Proportionalität wie bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten.

### D. Prüfung und Bescheinigung

Sobald sie die erforderliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen in einer ausreichenden Anzahl von Mitgliedstaaten gesammelt haben, müssen die Organisatoren diese bei den zuständigen nationalen Behörden einreichen<sup>[1]</sup>, die die Aufgabe haben, die Unterstützungsbekundungen zu bescheinigen, die die Kommission anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zusammengestellt hat. Bei den beauftragten Behörden handelt es sich üblicherweise um das Innenministerium, Wahlkommissionen oder Einwohnermeldeämter. Die nationalen Behörden haben drei Monate Zeit, die Unterstützungsbekundungen zu bescheinigen; sie sind jedoch nicht zur Beglaubigung der Unterschriften verpflichtet.

<sup>[1]</sup> Ein Verzeichnis der zuständigen nationalen Behörden findet sich auf der folgenden Website: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=de>

## E. Vorlage und Prüfung

In dieser Phase müssen die Organisatoren die entsprechenden Bescheinigungen der nationalen Behörden über die Anzahl der Unterstützungsbekundungen einreichen und sind verpflichtet, Informationen über sämtliche erhaltenen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die über den Grenzwerten liegen, die in der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung festgelegt sind. Grundsätzlich müssen Beiträge über 500 EUR angegeben werden.

Nach Vorlage der Initiative ist die Kommission gehalten, sie unverzüglich in einem Register zu veröffentlichen und die Organisatoren auf angemessener Ebene zu empfangen, damit sie die Einzelheiten ihres Antrags erläutern können. Nach einem Meinungsaustausch mit der Kommission erhalten die Organisatoren Gelegenheit, die Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Die Anhörung wird von dem Ausschuss organisiert, der für den Gegenstand der EBI zuständig ist (Artikel 197a der Geschäftsordnung des Parlaments).

### Aktuelle Initiativen

Noch bevor das Instrument gesetzlich verankert wurde und detaillierte Verfahren feststanden, hatten mehrere Organisationen versucht, Initiativen in Gang zu setzen, die mit der EBI vergleichbar waren. Im Jahr 2007 hatte das Europäische Behinderntenforum eine der ersten derartigen Pilotinitiativen gestartet. Im Rahmen dieser Initiative sammelte es eigenen Angaben zufolge 1,2 Millionen Unterschriften. Nach der Verabschiedung der EBI-Verordnung im Jahr 2010, aber noch bevor sie in Kraft getreten war, gab Greenpeace an, eine Million Unterschriften für ein Moratorium für GVO enthaltende Kulturen gesammelt zu haben. Keine dieser Initiativen kann jedoch als EBI gewertet werden. Seit dem 1. April 2012 sind etwa zwei Dutzend EBI auf den Weg gebracht worden. Derzeit sind neun Initiativen registriert, die sich noch in der Sammelphase befinden. Zwei Initiativen, die die erforderliche Anzahl an Unterschriften erreicht haben („Wasser ist ein Menschenrecht“ und „Einer von uns“) sind der Kommission vorgelegt worden. Mit der Initiative „Wasser ist ein Menschenrecht“ soll die Kommission „zur Vorlage eines Legislativvorschlags“ aufgefordert werden, „der das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung entsprechend der Resolution der Vereinten Nationen durchsetzt und eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen fördert“. Im Rahmen der Initiative „Einer von uns“ wird die EU aufgefordert, die „Finanzierung aller Aktivitäten (insbesondere in den Bereichen

Forschung, Entwicklungspolitik und öffentliche Gesundheit), die die Zerstörung menschlicher Embryonen voraussetzen, [zu] unterbinden.“ Das Parlament hat mit den Vertretern der beiden Initiativen unter Beteiligung mehrerer seiner Ausschüsse (d. h. der Ausschüsse, die für Umweltschutz, Binnenmarkt, Forschung, Recht und Petitionen zuständig sind) am 17. Februar bzw. am 10. April 2014 Anhörungen durchgeführt. Inzwischen hat die Kommission eine Antwort vorgelegt, in der sie ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Initiative „Wasser ist ein Menschenrecht“ darlegt<sup>[1]</sup>.

Bisher hat die Kommission achtzehn Initiativen die Registrierung verweigert, was in den meisten Fällen daran lag, dass die beantragte Rechtsetzungsinitiative nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fiel.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Instrument der EBI ist für das Parlament von großem Interesse. Am 7. Mai 2009, d. h. vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, nahm das Parlament eine EntschlieÙung<sup>[2]</sup> an, die einen detaillierten Vorschlag für die Umsetzung der EBI enthielt. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags war das Parlament durch seine vier Berichterstatter (Zita Gurmai und Alain Lamassoure im Namen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie Diana Wallis und Gerald Häfner im Namen des Petitionsausschusses) an den Verhandlungen über die EBI-Verordnung aktiv beteiligt. Das Parlament hat erfolgreich dazu beigetragen, die EBI zu einem zugänglicheren und bürgerfreundlicheren Instrument der partizipativen Demokratie zu machen. Es hat unter anderem erreicht, dass die Mindestanzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Unterstützungsbekundungen kommen müssen, von einem Drittel aller Mitgliedstaaten, wie ursprünglich vorgeschlagen worden war, auf ein Viertel aller Mitgliedstaaten gesenkt wurde; es hat verlangt, dass die Zulässigkeitsprüfung vor der Registrierung erfolgt, und darauf hingewirkt, dass allen Unionsbürgern und allen Einwohnern der Union unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit im Rahmen der Bestimmungen das Recht eingeräumt wird, eine EBI zu unterzeichnen.

→ Petr Novak

<sup>[1]</sup> KOM(2014) 177.

<sup>[2]</sup> ABl. C 212 E vom 5.8.2010, S. 99.

# **BINNENMARKT**

# **3**

**Der gemeinsame Markt ist die größte Errungenschaft der EU. Er ist ein Raum ohne Binnengrenzen, der den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital grundsätzlich gewährleistet. Zu seiner Vollendung hat der europäische Gesetzgeber Hunderte von Richtlinien angenommen, mit denen die technischen, ordnungspolitischen, rechtlichen und kulturellen Hindernisse in der Union beseitigt werden sollen. Die Schaffung des Binnenmarktes veranlasste die Mitgliedstaaten der EU, die bis dahin abgeschotteten monopolistischen Märkte im öffentlichen Versorgungssektor zu liberalisieren. Über die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften ist von den Mitgliedstaaten eine Harmonisierung der Normen und Standards in der EU vorgenommen worden. Das gilt beispielsweise für die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, das öffentliche Auftragswesen, das geistige Eigentum und die Finanzaufsicht.**



## 3 BINNENMARKT

- 3.1 Binnenmarkt: allgemeiner Rahmen — 131**
  - 3.1.1 Allgemeine Grundsätze des Binnenmarkts — 131
  - 3.1.2 Freier Warenverkehr — 135
  - 3.1.3 Freizügigkeit der Arbeitnehmer — 138
  - 3.1.4 Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit — 142
  - 3.1.5 Gegenseitige Anerkennung von Diplomen — 144
  - 3.1.6 Der freie Kapitalverkehr — 147
- 3.2 Umsetzung — 150**
  - 3.2.1 Wettbewerbspolitik — 150
  - 3.2.2 Öffentliches Auftragswesen — 153
  - 3.2.3 Das Gesellschaftsrecht — 157
  - 3.2.4 Geistiges und gewerbliches Eigentum — 161
  - 3.2.5 Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS) — 164
  - 3.2.6 Finanzdienstleistungen: wichtiges Legislativvorhaben — 168

# 3.1 Binnenmarkt: allgemeiner Rahmen

## 3.1.1 Allgemeine Grundsätze des Binnenmarkts

*Der Binnenmarkt ist ein Raum des Wohlstands und der Freiheit, der 500 Millionen Europäern Zugang zu Waren, Dienstleistungen, Arbeitsplätzen, Geschäftsmöglichkeiten und zum kulturellen Reichtum der 28 Mitgliedstaaten verschafft. Zwar bedarf der Aufbau eines Binnenmarkts dauerhafter Anstrengungen, jedoch könnte die weitere Vertiefung des Binnenmarkts auch zu wesentlichen Gewinnen für die Verbraucher und Unternehmen in der EU führen, wenn die verbleibenden Hindernisse ausgeräumt würden, wodurch das BIP (Bruttoinlandsprodukt) der EU28 um 235 Milliarden Euro jährlich zunehmen würde. Die gegenwärtige Debatte über den Binnenmarkt wurde von den europäischen Institutionen mit einer Mitteilung über die Strategie Europa 2020, dem Bericht der Kommission mit dem Titel „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas“, der Mitteilung „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“, der Mitteilung „Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum“ und einer Reihe von Entschlüssen des Europäischen Parlaments (z. B. „Vollendung des digitalen Binnenmarkts“<sup>[1]</sup> und „Vorreiterrolle des eGovernment für einen wettbewerbsgeprägten Binnenmarkt für digitale Dienste“<sup>[2]</sup>) wieder aufgenommen. Einer der vielversprechendsten und anspruchsvollsten Bereiche, in denen Fortschritte erzielt werden können, ist der digitale Binnenmarkt. Dieser bietet neue Möglichkeiten, um die Wirtschaft anzukurbeln (z. B. durch elektronischen Geschäftsverkehr) und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand abzubauen (z. B. durch elektronische Behördendienste). Es werden Bereiche hervorgehoben, in denen die gegenwärtigen Verordnungen und Geschäftspraktiken nicht mit den Möglichkeiten, die durch die Informations- und Kommunikationstechnologien geschaffen wurden, Schritt halten können.*

<sup>[1]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2012, angenommene Texte, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[2]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. April 2012, angenommene Texte, P7\_TA(2012)0140.

### Rechtsgrundlage

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 26, 27, 114 und 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Der Gemeinsame Markt, der mit dem Vertrag von Rom 1958 geschaffen wurde, sollte die Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ziel beseitigen, den wirtschaftlichen Wohlstand zu mehren und zur Verwirklichung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ beizutragen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde das Ziel des Binnenmarkts in den EWG-Vertrag aufgenommen, der als ein „Raum ohne Binnengrenzen [...] in dem der freie Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen sowie von Kapital gewährleis-

tet ist“, definiert wurde. Da der Rechtsrahmen zum Binnenmarkt bereits ausgestaltet ist, dreht sich die Debatte nun um die Wirksamkeit und die Folgen der EU-Bestimmungen. Gefordert wird ein Ansatz, dessen Schwerpunkt auf der vollständigen Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktbestimmungen liegt und der sich auf die „Verwaltung“ des Binnenmarkts und die „Partnerschaft“ zwischen den EU-Institutionen und den nationalen Behörden hinbewegt.

### Ergebnisse

#### A. Der Gemeinsame Markt von 1958

Der Gemeinsame Markt, das Hauptziel des Vertrags von Rom, wurde durch die Zollunion im Jahr 1968, die Abschaffung der Zölle, die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer und einen bestimmten

Grad der Steuerharmonisierung im Zuge der allgemeinen Einführung der Mehrwertsteuer im Jahr 1970 erreicht. Allerdings waren der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit damals durch andauernde wettbewerbsfeindliche Praktiken staatlicher Stellen noch immer eingeschränkt.

### **B. Der Start des Binnenmarkts in den 1980er Jahren und die Einheitliche Europäische Akte**

Der mangelnde Fortschritt bei der Vollendung des Gemeinsamen Marktes wurde zu einem großen Teil auf die allzu detaillierte Harmonisierung der Rechtsvorschriften und die Einstimmigkeitsregel für Ratsbeschlüsse zurückgeführt. Laut dem Bericht Cecchini „Die Kosten des Nicht-Europa“, der im März 1988 vorgelegt wurde, war dies für die Wirtschaft extrem teuer und kostete zwischen 4,25 % bis 6,5 % des BIP. Mitte der 1980er Jahre führte eine politische Debatte über dieses Thema in der EWG dazu, dass ein tiefgreifender Ansatz zur Beseitigung der Handelshemmnisse in Betracht gezogen wurde: der Binnenmarkt.

In der Einheitlichen Europäischen Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde mit dem 31. Dezember 1992 eine konkrete Frist für die Vollendung des Binnenmarkts festgelegt. Außerdem wurden die Beschlussfassungsmechanismen für den Binnenmarkt durch die Einführung einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für den gemeinsamen Zolltarif, die Dienstleistungsfreiheit, den freien Kapitalverkehr und durch die Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gestrafft. Mehr als 90 % der im Weißbuch von 1985 genannten Rechtsakte waren fristgerecht unter Dach und Fach, zu einem großen Teil unter Anwendung des Mehrheitsprinzips.

### **C. Hin zu einer gemeinsamen Verantwortung für die Vollendung des Binnenmarkts**

Der Binnenmarkt trug wesentlich zum Wohlstand und zur Integration der europäischen Wirtschaft bei. Durch ihn wurde der innergemeinschaftliche Handel über einen Zeitraum von zehn Jahren um ca. 15 % jährlich gesteigert. Die Abschaffung der Zollformalitäten, die Angleichung oder gegenseitige Anerkennung der technischen Bestimmungen und die wettbewerbsbedingten Preissenkungen haben zu einer Steigerung der Produktivität und zu einer Verringerung der Kosten geführt. Durch den Binnenmarkt wurde in den letzten zehn Jahren ein zusätzliches Wachstum von 1,8 % erreicht und 2,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, und die Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten haben sich verringert.

Im Mittelpunkt der neuen Binnenmarktstrategie für 2003 bis 2010 standen die Erleichterung des freien Warenverkehrs, die Integration der Dienstleistungsmärkte, die Verringerung der Auswirkungen von

steuerlichen Hemmnissen und die Vereinfachung des Regulierungsumfelds. Beträchtliche Fortschritte wurden bei der Öffnung der Verkehrs- und Telekommunikationsdienste sowie der Strom-, Gas- und Postdienste erzielt. Die Umsetzungsrate (gemessen anhand des „Umsetzungsdefizits“, d. h. des Anteils der Richtlinien, die noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden) fiel im Jahr 2010 auf 0,9 %, stieg aber im September 2011<sup>[1]</sup> auf 1,2 %, – das Zwischenziel war 1 %. Bei der Erstellung des Binnenmarktanzeigers hat die Kommission 2012 festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein werden, ihre erheblichen Rückstände ohne „drastische Maßnahmen“ aufzuholen, obwohl der Durchschnittswert der Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt, die auf nationaler Ebene noch nicht umgesetzt wurden, unter dem vereinbarten Ziel von einem Prozent blieb.

In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Bessere Governance für den Binnenmarkt“<sup>[2]</sup> forderte die Kommission eine kürzere Dauer von Vertragsverletzungsverfahren und die Gewährleistung der Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs durch Zwangsgeldverfahren. Außerdem schlug die Kommission horizontale Maßnahmen vor, wie z. B. klare und leicht umzusetzende neue Richtlinien, die bessere Nutzung von IT-Tools, damit die Teilnehmer ihre Rechte auf dem Binnenmarkt besser durchsetzen können, sowie die Errichtung nationaler Zentren zur Kontrolle des Binnenmarkts. Kontrollmaßnahmen sind ein zentraler Bestandteil der Jahresberichte zur Binnenmarktintegration, die im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegt werden.

### **D. Die Neubelebung des Binnenmarktkonzepts im Jahr 2010**

Das Potenzial des Binnenmarkts wird noch immer nicht vollständig ausgeschöpft, und Europa hat sich durch die Wiedervereinigung, den Erweiterungsprozess und die seit der Einführung des Binnenmarkts verstärkte Integration verändert. Daher haben das Parlament, der Rat und die Kommission kürzlich weitere Anstrengungen unternommen, um den europäischen Binnenmarkt anzukurbeln und wiederzubeleben und um die Öffentlichkeit, die Verbraucher und die KMU in den Mittelpunkt der Binnenmarktpolitik zu rücken.

Im Mai 2010 veröffentlichte die Kommission einen Bericht mit dem Titel „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft in Europa“, der alle betroffenen Politikbereiche umfasste (Wettbewerb, Verbraucherschutz, digitale Wirtschaft, Steuern und weitere Politikbereiche). Der Bericht legte außerdem verschiedene Initiativen zur Stützung des Binnenmarkts durch

[1] Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission, Ausgabe 23. September 2011.

[2] KOM(2012)0259.

die Beseitigung verbleibender Hemmnisse dar. Dies bildete die Grundlage für die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte“<sup>[1]</sup>, in der sie eine Reihe von Maßnahmen vorstellte, die die europäische Wirtschaft stärken und Arbeitsplätze schaffen sollten. Damit verfolgt sie eine ehrgeizigere Binnenmarktpolitik. Im Anschluss an ihre Mitteilung vom 11. Januar 2012 mit dem Titel „Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste“<sup>[2]</sup> veröffentlichte die Kommission im Juni 2012 die Mitteilung „Eine bessere Governance für den Binnenmarkt“<sup>[3]</sup>. Diese enthielt den Vorschlag, den Schwerpunkt auf die Bereiche mit dem höchsten Wachstumspotenzial für die Jahre 2012 und 2013 zu legen. Bei diesen Bereichen handelt es sich um netzgebundene Wirtschaftszweige (z. B. Energie und Telekommunikation) und um wichtige Dienstleistungssektoren (Handel, Unternehmensdienstleistungen, Finanzintermediation und Verkehr).

Im Oktober 2012 hat die Kommission ein zweites Maßnahmenpaket, die Binnenmarktakte II, vorge schlagen, um den Binnenmarkt weiterzuentwickeln und sein ungenutztes Potenzial als Wachstumsmotor auszuschöpfen. Die Binnenmarktakte II enthält zwölf Schlüsselmaßnahmen für eine zügige Annahme durch die EU-Institutionen. Diese Maßnahmen konzentrieren sich auf vier Hauptantriebskräfte für Wachstum, Beschäftigung und Vertrauen: integrierte Netze, grenzüberschreitende Mobilität von Bürgern und Unternehmen, digitale Wirtschaft und Maßnahmen, um den Zusammenhalt und die Vorteile für die Verbraucher wieder zu stärken. Die Binnenmarktakte II tritt in die Fußstapfen des ursprünglichen Maßnahmenpakets der Kommission (Binnenmarktakte I) und enthält folgende Maßnahmen mit der Zielsetzung eines weitergehenden, besser integrierten Binnenmarkts:

- **Unternehmensmobilität** (z. B. Einführung von Vorschriften zur Mobilisierung von langfristigen Investitionen, Modernisierung der Insolvenzverfahren und Unterstützung bei der Schaffung zweiter Chancen für gescheiterte Unternehmer);
- **digitale Wirtschaft** (als Schritt hin zur Vollendung des digitalen Binnenmarkts bis 2015 schlägt die Kommission vor, den elektronischen Geschäftsverkehr in der EU zu verbessern, indem die Nutzung von Zahlungsdiensten einfacher, vertrauenswürdiger und wettbewerbsfähiger wird; es besteht außerdem die Notwendigkeit, die Hauptursachen für fehlende Investitionen in Hochgeschwindigkeitsbreitbandverbindungen zu behandeln und die elektronische Rechnungs-

stellung zum Standard bei öffentlichen Vergabeverfahren zu machen);

- **Verbrauchervertrauen** (z. B. Einführung von Maßnahmen, um für möglichst viele Menschen einen Zugang zu Bankkonten, transparente und vergleichbare Kontoführungsgebühren und ein einfacheres Wechseln des Kontos zu gewährleisten).

Bis zum Frühling 2013 sollte die Kommission alle wichtigen Legislativvorschläge, die mit der Binnenmarktakte II in Verbindung stehen, vorlegen. Nicht-legislative Vorschläge wurden für Ende 2013 erwartet. Parlament und Rat werden aufgefordert, die Gesetzgebungsvorschläge vorrangig anzunehmen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament war bei dem Prozess, der zur Schaffung des Binnenmarkts geführt hat, eine treibende Kraft. Insbesondere hat es sich dafür eingesetzt, den Binnenmarkt bis 2002 zu einem voll integrierten Heimatmarkt zu machen (EntschlieÙung vom 20. November 1997). In mehreren 2006 angenommenen EntschlieÙungen (u. a. vom 12. Februar, 14. Februar, 16. Mai und 6. Juli) unterstützte das Parlament das Konzept, dass der Binnenmarkt einen gemeinsamen Rahmen und Bezugspunkt für viele Politikbereiche der EU darstellt, und forderte eine Debatte, die über die gemeinsamen Bestimmungen zu den vier Freiheiten, zu den Grundrechten und zum Wettbewerb hinausgeht.

Das Parlament war auch an der jüngsten Neubelebung des Binnenmarkts aktiv beteiligt. In seiner EntschlieÙung vom 20. Mai 2010 mit dem Titel „Vollendung des Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger“<sup>[4]</sup> betonte das Parlament, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Bürger und KMU im Binnenmarkt besser zu informieren und ihr Vertrauen zu stärken. Als Reaktion auf die Binnenmarktakte nahm das Parlament am 6. April 2011 drei EntschlieÙungen an: „Governance und Partnerschaft im Binnenmarkt“<sup>[5]</sup>, „Ein Binnenmarkt für die europäischen Bürger“<sup>[6]</sup> und „Ein Binnenmarkt für Unternehmen und Wachstum“<sup>[7]</sup>. In all seinen EntschlieÙungen zum Binnenmarkt aus den Jahren 2010 und 2011 forderte das Parlament, dass die politische Steuerung des Binnenmarkts verstärkt und die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften in Bezug auf den Binnenmarkt verbessert werden müssten. In seiner EntschlieÙung vom 20. April 2012 zu der Vorreiterrolle des eGovernment für einen wettbewerbsgeprägten Binnenmarkt für digitale Dienste<sup>[8]</sup> wies das Europäische Parlament

[1] KOM(2010)0608.

[2] KOM(2011)0942.

[3] KOM(2012)0259.

[4] Angenommene Texte, P7\_TA(2010)0186.

[5] Angenommene Texte, P7\_TA(2011)0144.

[6] Angenommene Texte, P7\_TA(2011)0145.

[7] Angenommene Texte, P7\_TA(2011)0146.

[8] Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0140.

auf die Notwendigkeit eines klaren und kohärenten Rechtsrahmens für die gegenseitige Anerkennung der elektronischen Authentifizierung, Kennzeichnung und Signatur hin, die notwendig ist, um zu gewährleisten, dass grenzüberschreitende administrative Dienste in der gesamten EU funktionieren. Darauf folgte die Entschließung vom 22. Mai 2012 zu dem Binnenmarktanzeiger<sup>[1]</sup>.

Am 11. Dezember 2012 nahm das Parlament außerdem zwei nichtlegislative Entschließungen zum Binnenmarkt an, eine zur Vollendung des digitalen Binnenmarktes<sup>[2]</sup> und eine zu einer Strategie der digitalen Freiheit in der Außenpolitik der EU<sup>[3]</sup>, in denen das Parlament betonte, dass es das Prinzip der Netzneutralität energisch unterstützt. Insbesondere sprach sich das Parlament dagegen aus, dass Internet-Diensteanbieter Nutzern den Zugang zu Diensten, mithilfe derer sie Zugang zu einem Inhalt, Dienst oder einer Anwendung ihrer Wahl haben und diese unabhängig davon, woher sie stammen oder wohin sie transportiert werden sollen, nutzen, senden, erstellen, erhalten oder anbieten können, sperren, benachteiligen, schmälern oder einschränken – auch nicht mittels des Preises. In derselben Entschließung forderte das Parlament die Kommission und den Rat auch auf, hohe Standards auf dem Gebiet der digitalen Freiheiten in der EU zu fördern und aufrecht-

zuerhalten. Diese Entschließungen zielten darauf ab, eine Politik und Praxis mit Blick auf die Einrichtung eines wirklichen digitalen Binnenmarkts in der EU zu entwickeln, um mit verschiedenen nationalen Regelsätzen in Schlüsselbereichen wie Mehrwertsteuer, Versanddienstleistungen oder Rechte des geistigen Eigentums zurechtzukommen. Der Grundsatz der Netzneutralität und des offenen Internets sowie die Abschaffung von Roaming-Gebühren werden derzeit als Teil eines Legislativpakets mit Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents<sup>[4]</sup> erörtert und wurden in der Abstimmung im Plenum am 3. April 2014 durch das Parlament gebilligt.

Außerdem nahm das Parlament am 7. Februar 2013 eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Governance für den Binnenmarkt<sup>[5]</sup> an, die einen Politikgestaltungszyklus des Binnenmarkts als eine spezifische Säule des Europäischen Semesters etabliert. Darüber hinaus nahm das Parlament am 25. Februar 2014 eine Entschließung zu der Binnenmarkt-Governance innerhalb des Europäischen Semesters 2014<sup>[6]</sup> und in der Folge die Entschließung vom 27. Februar 2014 zu SOLVIT<sup>[7]</sup> an.

→ [Mariusz Maciejewski](#)

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0211.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[3]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0470.

<sup>[4]</sup> KOM(2013) 627.

<sup>[5]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0054.

<sup>[6]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0130.

<sup>[7]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0164.



## 3.1.2 Freier Warenverkehr

*Der freie Warenverkehr – die erste der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts – wird durch die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie durch das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung gewährleistet. Die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung, der Beseitigung physischer und technischer Hindernisse und der Förderung der Normung wurden hinzugefügt, um zur Vollendung des Binnenmarkts beizutragen. Durch die Annahme des Neuen Rechtsrahmens im Jahr 2008 wurden die Vorschriften für die Vermarktung von Produkten, der freie Warenverkehr, das Marktüberwachungssystem der EU und die CE-Kennzeichnung erheblich gestärkt. Darüber hinaus wurde der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung weiter gefestigt, der für eine breite Palette weiterer Produkte gilt, die nicht durch die Harmonisierung innerhalb der EU abgedeckt sind.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 26 und 28 bis 37 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Das Recht auf freien Warenverkehr für aus den Mitgliedstaaten stammende Waren sowie für diejenigen Waren aus Drittstaaten, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, gehört zu den Grundsätzen des Vertrags (Artikel 28 AEUV). Ursprünglich wurde der freie Warenverkehr als Teil einer Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten mit Abschaffung der Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen im Handel und der Maßnahmen mit gleicher Wirkung sowie der Festsetzung eines gemeinsamen Außenzolls für die Gemeinschaft konzipiert. Später verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Beseitigung sämtlicher Hindernisse für den freien Warenverkehr und die daraus folgende Schaffung des Binnenmarkts, der als ein Raum ohne Binnengrenzen definiert wurde, in dem die Waren so frei verkehren können wie auf einem nationalen Markt.

### Ergebnisse

Der Abbau der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen (Kontingente) zwischen den Mitgliedstaaten wurde am 1. Juli 1968, d. h. anderthalb Jahre früher als vorgesehen, erreicht. Die ergänzenden Ziele, wie das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung und die Harmonisierung der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften, konnten innerhalb dieser Frist nicht verwirklicht werden. Diese Ziele rückten in den Mittelpunkt der kontinuierlichen Bemühungen zur Verwirklichung des freien Warenverkehrs.

#### A. Verbot von Abgaben mit zollgleicher Wirkung: Artikel 28 Absatz 1 und Artikel 30 AEUV

In Ermangelung einer Definition des oben genannten Begriffs im Vertrag musste er durch die Rechtsprechung definiert werden. Der Gerichtshof der Europäischen Union betrachtet als Abgabe mit zoll-

gleicher Wirkung jede Abgabe unabhängig von ihrer Bezeichnung oder Erhebungsmethode, die dadurch, dass sie speziell die aus einem Mitgliedstaat eingeführten Waren, nicht aber gleichartige einheimische Waren trifft, jene Waren verteuert und somit die gleiche Auswirkung auf den freien Warenverkehr hat wie ein Zoll, ungeachtet ihrer Art oder Form (Rechtssachen 2/62 und 3/62 vom 14. Dezember 1962 und 232/78 vom 25. September 1979).

#### B. Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen: Artikel 34 und 35 AEUV

Der Gerichtshof vertrat in seinem Urteil *Dassonville* die Auffassung, dass jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell behindern kann, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen ist (Rechtssachen 8/74 vom 11. Juli 1974 und C-320/03 vom 15. November 2005, Randnummern 63 bis 67). In der Begründung zum Urteil „*Cassis de Dijon*“ (Rechtssache 120/78 vom 20. Februar 1979) entwickelte der Gerichtshof seine Auslegung weiter und stellte den Grundsatz auf, dass jedes Erzeugnis, das in einem Mitgliedstaat entsprechend den gerechten und traditionellen Vorschriften und den Produktionsverfahren dieses Landes hergestellt und in Verkehr gebracht wird, Zugang zu dem Markt jedes anderen Mitgliedstaates haben muss. Dies waren die grundlegenden Argumente für die Debatte über die Definition des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, der auch gilt, wenn keine Harmonisierung erfolgt ist. Demzufolge sind die Mitgliedstaaten auch dann, wenn keine europäischen Harmonisierungsmaßnahmen vorliegen (sekundäres EU-Recht), verpflichtet, Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, Zugang zu ihrem Markt zu gewähren.

Von Bedeutung ist, dass der Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV durch das Urteil in der Rechtssache *Keck* begrenzt wird, laut dem bestimmte Verkaufsvereinbarungen unter der Voraussetzung, dass

sie nicht benachteiligender Natur sind, nicht in den Anwendungsbereich des Artikels fallen (d. h. sie gelten für alle betroffenen Händler, die auf dem nationalen Gebiet tätig sind, sowie rechtlich und tatsächlich auch für die Vermarktung von nationalen Produkten und Produkten aus anderen Mitgliedstaaten) (verbundene Rechtssachen C-267/91 und C-268/91 vom 24. November 1993).

### C. Ausnahmen vom Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen

Nach Artikel 36 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen treffen, wenn diese durch ein allgemeines, nicht wirtschaftliches Interesse begründet sind (z. B. öffentliche Sittlichkeit, öffentliche Ordnung oder öffentliche Sicherheit). Solche Abweichungen vom allgemeinen Grundsatz müssen eng ausgelegt werden, und nationale Maßnahmen dürfen kein Instrument einer willkürlichen Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkung zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Ausnahmen sind nicht mehr gerechtfertigt, wenn in diesem Bereich EU-Rechtsvorschriften erlassen worden sind, die Ausnahmen nicht erlauben. Schließlich müssen die Maßnahmen in direkter Beziehung zu dem jeweiligen schutzwürdigen öffentlichen Interesse stehen, und sie dürfen das notwendige Ausmaß nicht überschreiten (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung (im Urteil „Cassis de Dijon“) weiterhin für Recht erkannt, dass die Mitgliedstaaten von dem Verbot der Maßnahmen mit gleicher Wirkung abweichen können, um verbindlichen Anforderungen zu genügen (unter anderem zur Wahrung der Wirksamkeit der Steueraufsicht, zur Lauterkeit von Handelsgeschäften, zum Verbraucherschutz und zum Schutz der Umwelt). Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission über einzelstaatliche Ausnahmeregelungen unterrichten. Zur Erleichterung der Kontrolle jeglicher einzelstaatlicher Ausnahmeregelungen wurden Verfahren für den Informationsaustausch und ein Überwachungsmechanismus eingeführt (siehe Artikel 114 und 117 AEUV, Beschluss Nr. 3052/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 und Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates vom 7. Dezember 1998). Weiter formalisiert wurde dies in der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 über die gegenseitige Anerkennung, die 2008 als Teil des sogenannten Neuen Rechtsrahmens angenommen wurde.

### D. Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften

Seit Ende der 1970er Jahre wurden beträchtliche Anstrengungen zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften unternommen. Durch die Verabschiedung von Harmonisierungsregelungen konnten die auf nationale Vorschriften zurückzuführenden

den Hindernisse für ungültig erklärt und somit beseitigt werden, und es konnten gemeinsame Regeln geschaffen werden, die sowohl den freien Warenverkehr gewährleisten als auch der Erfüllung weiterer Ziele des EG-Vertrags, wie dem Umweltschutz, dem Verbraucherschutz, dem Wettbewerb usw., dienen.

Die Harmonisierung wurde durch die Einführung des Grundsatzes der qualifizierten Mehrheit, die für die meisten Richtlinien im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes erforderlich war (Artikel 95 EG-Vertrag in der durch den Vertrag von Maastricht geänderten Fassung), sowie durch die Annahme eines neuen Konzepts, das in einem Weißbuch der Kommission vom Juni 1985 vorgeschlagen worden war und mit dem ein schwerfälliger und umständlicher Harmonisierungsprozess vermieden werden sollte, weiter erleichtert. Für das neue Konzept, das auf der Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 beruht (und in der Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1989 und im Beschluss 93/465/EWG des Rates bestätigt wurde), gilt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Vorschriften. Die Harmonisierung muss auf die wesentlichen Anforderungen beschränkt werden und ist dann gerechtfertigt, wenn die nationalen Vorschriften nicht als gleichwertig betrachtet werden können und Beschränkungen schaffen. Richtlinien, die nach diesem neuen Konzept angenommen werden, verfolgen den zweifachen Zweck der Gewährleistung des freien Warenverkehrs durch die technische Harmonisierung ganzer Sektoren und der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die in Artikel 114 Absatz 3 AEUV genannten Ziele des öffentlichen Interesses (z. B. Spielzeug, Baustoffe, Maschinen, Gasgeräte und Telekommunikationsendgeräte).

### E. Vollendung des Binnenmarkts

Die Errichtung des Binnenmarkts setzte die Beseitigung sämtlicher noch verbleibender Hindernisse für den freien Warenverkehr voraus. Das Weißbuch der Kommission vom Juni 1985 enthielt eine Auflistung der physischen und technischen Hindernisse sowie der Maßnahmen, die die Gemeinschaft zu deren Beseitigung zu ergreifen hatte. Die meisten dieser Maßnahmen wurden inzwischen angenommen. Dennoch sind für den Binnenmarkt nach wie vor tiefgreifende Reformen notwendig, wenn den Herausforderungen des technologischen Fortschritts – des entscheidenden Faktors für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU auf den weltweiten Märkten – Rechnung getragen werden soll.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament förderte die Vollendung des Binnenmarkts und hat stets insbesondere das „neue Konzept“ für den freien Warenverkehr unterstützt und in einem Bericht aus dem Jahr 1987 dessen Definition präzisiert. Es hat auch einen entschiedenen legislativen Beitrag zu den Harmonisierungsrichtlinien

geleistet. Das Parlament leistete einen wesentlichen Beitrag zum Legislativpaket des Neuen Rechtsrahmens, das 2008 angenommen wurde. In den Verhandlungen mit dem Rat ging es dem Parlament vor allem darum, Einvernehmen darüber zu erzielen, dass alle beteiligten Marktteilnehmer stärker dafür verantwortlich gemacht werden sollten, die Konformität und Sicherheit der von ihnen auf den Markt gebrachten Produkte zu gewährleisten, und durch eine bessere Aufklärung der Verbraucher eine Stärkung der CE-Kennzeichnung zu erreichen. Das Parlament führt seine Arbeiten auf diesem Gebiet mit dem Angleichungspaket fort, das aus neun Richtlinien besteht, die verschiedene Produkte abdecken, darunter Aufzüge, pyrotechnische Gegenstände und Explosivstoffe.

In seiner EntschlieÙung vom 8. März 2011<sup>[1]</sup> forderte das Parlament die Kommission auf, auf der Grundlage eines Rechtsakts, der sowohl die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit als auch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Marktüberwachung abdeckt, ein einheitliches Marktüberwachungssystem für alle (harmonisierten und nicht harmonisierten) Produkte einzurichten, um so ein hohes Maß an Produktsicherheit und Marktüberwachung und eine Klarstellung der Rechtsgrundlage zu erreichen. Am 13. Februar 2013 legte die Kommission auf Aufforderung des Parlaments das Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket vor, mit dem die Marktüberwachungssysteme in den Mitgliedstaaten verbessert werden sollen. Das Paket besteht aus neuen Vollstreckungsvorschriften für den Binnenmarkt für Waren, aufgrund derer die nationalen Marktüberwachungsbehörden in der Lage sein werden, die Rechtsvorschriften durchzusetzen und für einen besseren und umfassenderen Verbraucherschutz zu sorgen. Die Behörden werden insbesondere besser in der Lage sein, gefährliche Produkte aufzuspüren, während gleichzeitig die Vorschriften für die Sicherheit von Verbraucherprodukten vereinfacht und in einem einzigen Rechtsakt zusammengeführt werden.

Die drei wichtigsten Teile des Pakets sind:

1. ein Vorschlag für eine neue Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten;
2. ein Vorschlag für eine einzige Verordnung über die Marktüberwachung für Produkte, in der die bestehenden fragmentierten Rechtsvorschriften vereint und vereinfacht werden;
3. ein Mehrjahresplan für die Marktüberwachung von 20 individuellen Maßnahmen, die in den nächsten drei Jahren durch die Kommission ergriffen werden.

Neben dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ist die Normung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes von entscheidender Bedeutung. Durch harmonisierte europäische Nor-

men wird der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet, und die Unternehmen in der EU werden so wettbewerbsfähiger. Diese Normen tragen dazu bei, die Gesundheit und Sicherheit der europäischen Verbraucher sowie die Umwelt zu schützen. Das Parlament nahm am 21. Oktober 2010<sup>[2]</sup> eine EntschlieÙung an, in der die Beibehaltung und Verbesserung der zahlreichen erfolgreichen Elemente des Normungssystems und das richtige Gleichgewicht der nationalen, europäischen und internationalen Dimensionen gefordert wurde mit dem Ziel, den Inhalt der Reform des Normungssystems zu verbessern. Das Parlament argumentierte ferner, dass die Aufnahme des Grundsatzes der „angemessenen Vertretung“ ein wesentliches Element ist, da es von größter Bedeutung ist, die Standpunkte sämtlicher Interessenträger auf geeignete Weise einzubeziehen, wenn das öffentliche Interesse betroffen ist, insbesondere bei der Entwicklung von Normen, mit denen die Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU unterstützt werden sollen.

Am 25. Oktober 2012 nahmen das Parlament und der Rat die Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 zur europäischen Normung an, mit der der Prozess für die Festlegung europäischer Normen modernisiert und verbessert wird.

In der siebten Wahlperiode wurden außerdem die legislativen Arbeiten an der Verordnung zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten, an der Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen, an der Sicherheit und Umweltfreundlichkeit von zwei-, drei- und vierrädrigen Fahrzeugen und an der Richtlinie über Sportboote und Wassermotorräder (Verbesserung der Sicherheit durch eine bessere Einstufung der Wassermotorräder) abgeschlossen. Darüber hinaus erzielte das Parlament eine vorläufige Einigung mit dem Rat über den endgültigen Wortlaut der Funkanlagenrichtlinie.

Das Parlament drängt auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den europäischen und den nationalen Behörden, die notwendig ist, um die Qualität der EU-Rechtsvorschriften zu verbessern und in Übereinstimmung mit dem Ziel einer besseren Rechtsetzung, einer unverzüglichen Umsetzung und einer korrekten Durchführung des EU-Rechts diejenigen Rechtsvorschriften zu ermitteln, die einer Vereinfachung oder Kodifizierung bedürfen. Das Parlament fordert darüber hinaus die anderen Organe auf, die Koregulierung und freiwillige Vereinbarungen nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit demselben Grundsatz der besseren Rechtsetzung zu unterstützen.

→ [Mariusz Maciejewski](#)

<sup>[1]</sup> ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 1.

<sup>[2]</sup> ABl. C 70 E vom 8.3.2012, S. 56.

### 3.1.3 Freizügigkeit der Arbeitnehmer

*Eine der vier Freiheiten, die EU-Bürger genießen, ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Dazu gehören das Recht der Arbeitnehmer, sich frei zu bewegen und niederzulassen, das Zuzugs- und Aufenthaltsrecht für Familienmitglieder und das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat der EU zu arbeiten. Diese Rechte unterliegen jedoch auch gewissen Einschränkungen, insbesondere was das Zuzugs- und Aufenthaltsrecht sowie die das Recht auf Aufnahme einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst betrifft. Darüber hinaus gelten in einigen Ländern Einschränkungen für Bürger aus den „neuen“ Mitgliedstaaten.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a sowie Artikel 20, 26 und 45 bis 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten; Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union; Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und die dazugehörige Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009.

Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

#### Ziele

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eines der Gründungsprinzipien der EU. Sie ist in Artikel 45 AEUV verankert und stellt ein Grundrecht der Arbeitnehmer dar. Sie schließt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen ein.

#### Ergebnisse

Eurostat-Daten belegen, dass Ende 2012 2,8 % der EU-Bürger (14,1 Millionen Menschen) in einem anderen Mitgliedstaat als dem lebten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. In einer Eurobarometer-Umfrage von 2010 gaben 10 % der Befragten in der EU an, in der Vergangenheit bereits irgendwann einmal in einem anderen Land gelebt und gearbeitet zu haben. 17 % der Befragten hatten hingegen vor, in Zukunft von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen.

#### A. Die derzeit geltende allgemeine Regelung der Freizügigkeit

Jeder Angehörige eines Mitgliedstaats ist berechtigt, eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat nach den für die Arbeitnehmer dieses Staats gelten-

den einschlägigen Rechtsvorschriften zu suchen. Er oder sie hat Anspruch, dort ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit die gleiche Unterstützung zu erhalten, die die Arbeitsämter des Aufnahmemitgliedstaats den eigenen Staatsangehörigen gewähren, und er oder sie hat ferner das Recht, sich lange genug in dem Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten, um nach Arbeit suchen, sich auf eine Stelle bewerben und eingestellt werden zu können. Dieses Recht gilt in gleicher Weise für alle Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob es sich um Festangestellte, Saisonarbeiter, Grenzarbeiter oder um Arbeitnehmer, die ihre Tätigkeit im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung ausüben, handelt. Arbeitnehmer dürfen nicht benachteiligt werden – etwa in Bezug auf verlangte Sprachkenntnisse, die nur angemessen und für die betreffende Stelle erforderlich sein müssen.

#### 1. Reise- und Aufenthaltsrecht des Arbeitnehmers

##### a. Reiserecht

Die Richtlinie 2004/38/EG führte die Unionsbürgerschaft als Grundstatus für Angehörige von Mitgliedstaaten ein, die ihr Reise- und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Europäischen Union ausüben. Jeder EU-Bürger ist berechtigt, sich in den ersten drei Monaten im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Landes ohne Bedingungen und Formalitäten aufzuhalten. Bei längeren Aufenthalten kann der Aufnahmemitgliedstaat von Bürgern verlangen, ihren Aufenthalt binnen einer angemessenen und nicht diskriminierenden Frist zu melden. Je nach Dauer des Aufenthalts kann auch die Erfüllung weiterer Formalitäten verlangt werden.

##### b. Aufenthaltsrecht

Das Recht von Wanderarbeitnehmern, sich länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die vom Status der Arbeitnehmer (Angestellte, Selbstständige, Rentner, entsandte Arbeitnehmer oder nach Kündigung Erwerbslose) abhängen. Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Hoheitsgebiet des

Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten hat, erwirbt das dauerhafte Aufenthaltsrecht.

## 2. Einreise- und Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen

Mit der Richtlinie 2004/38/EG wurde die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 hinsichtlich der Zusammenführung von Familien geändert und die Definition des „Familienangehörigen“, die sich zuvor nur auf Ehegatten, Verwandte in absteigender Linie, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen Unterhalt gewährt wird, und Verwandte in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, erstreckte, auf eingetragene Lebenspartner ausgedehnt, wenn nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Partnerschaft der Ehe gleichgestellt wird. Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit verfügen diese Familienangehörigen des Arbeitnehmers über ein Aufenthaltsrecht in demselben Land.

## 3. Beschäftigung

### a. Einstellung und Behandlung bei der Ausübung der Beschäftigung

Hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats darf ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, aufgrund seiner Staatsangehörigkeit nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer. Dies gilt insbesondere für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Einstellung, Entlassung und Entlohnung sowie für Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Ein Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, genießt die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer, erhält in gleichem Maße Zugang zu Wohnraum und hat Anspruch auf gleiche Behandlung bei der Ausübung gewerkschaftlicher Rechte.

### b. Bleiberecht im Aufnahmeland nach Beendigung der Beschäftigung

Dieses Recht wurde in der Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 festgeschrieben und muss nun im Kontext der Richtlinie 2004/38/EG gesehen werden. Arbeitssuchende haben ein Aufenthaltsrecht von mehr als sechs Monaten ohne die Erfüllung von Bedingungen, sofern sie im Aufnahmemitgliedstaat nach wie vor auf Arbeitsuche sind und eine „echte Chance“ haben, eine Beschäftigung zu finden. Nachdem EU-Bürger das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erworben haben, unterliegen sie keinerlei Bedingungen mehr (wie etwa ausreichende

finanzielle Mittel), sondern können bei Bedarf genau wie Staatsangehörige Sozialhilfe im Aufnahmemitgliedstaat in Anspruch nehmen.

## B. Einschränkungen der Freizügigkeit

### 1. Einschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts

Im Vertrag wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, einem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats die Einreise oder den Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zu verweigern. Ausschlaggebend für jedwede Maßnahme im Bereich der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts ist ausschließlich das Verhalten der betreffenden Person. Das persönliche Verhalten muss eine hinreichend schwere und tatsächliche Gefährdung darstellen, die ein Grundinteresse des Staates berührt. Bevor der Aufnahmemitgliedstaat eine Ausweisungsverfügung erlassen darf, muss er eine Reihe von Faktoren berücksichtigen. Unter keinen Umständen dürfen die Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsverbot auf Lebenszeit verhängen. In diesem Zusammenhang sieht die Richtlinie 2004/38/EG eine Reihe von Verfahrensgarantien vor.

### 2. Beschränkungen des Zugangs zu Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung

Gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV gilt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Der Zugang zu Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung kann auf Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats beschränkt werden. Allerdings wird diese Ausnahmeregelung vom Europäischen Gerichtshof sehr eng ausgelegt, wonach lediglich diejenigen Stellen, die die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Wahrnehmung allgemeiner Belange des Staates implizieren (beispielsweise Belange der inneren oder äußeren Sicherheit des Staates), auf eigene Staatsangehörige beschränkt werden dürfen. Diese Kriterien müssen fallweise im Hinblick auf die Art der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die die betreffende Stelle mit sich bringt, geprüft werden (Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg, Rechtsache Nr. C-66/85).

### 3. Beschränkungen der Freizügigkeit von Staatsangehörigen aus den neuen Mitgliedstaaten

Für eine Übergangsfrist, die nach dem EU-Beitritt neuer Mitgliedstaaten gilt, können bestimmte Bedingungen zur Anwendung kommen, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus, in und zwischen diesen Mitgliedstaaten einschränken. Diese Beschränkungen gelten nicht für Auslandsreisen oder selbstständige Tätigkeiten und können sich je nach Mitgliedstaat unterscheiden.

Die Übergangszeit, der Bulgarien und Rumänien seit ihrem Beitritt im Jahr 2007 unterlagen, endete am 1. Januar 2014. Zurzeit unterliegen kroatische Staatsangehörige einer Übergangszeit, die bis spätestens Juli 2020 aufgehoben werden muss.

### C. Maßnahmen, die die Ausübung der Freizügigkeit fördern sollen

#### 1. Gegenseitige Anerkennung der Ausbildung

Grundsätzlich sollte jeder Unionsbürger seinen Beruf in jedem Mitgliedstaat frei ausüben dürfen. Allerdings wird die praktische Umsetzung dieses Grundsatzes oft durch einzelstaatliche Bestimmungen des Aufnahmelandes für den Zugang zu bestimmten Berufen erschwert. Das System der Anerkennung von Berufsqualifikationen ist überarbeitet worden, um die Arbeitsmärkte flexibler zu gestalten und die automatische Anerkennung von Qualifikationen voranzubringen. Die Richtlinie 2005/36/EG (die durch die Richtlinie 2013/55/EU erneuert wurde) über die Anerkennung von Berufsqualifikationen konsolidiert und modernisiert die fünfzehn geltenden Richtlinien und umfasst somit fast alle Anerkennungsregelungen (siehe 3.1.5) und verfügt über innovative Elemente wie den Europäischen Berufsausweis und die gegenseitige Prüfung der reglementierten Berufe.

#### 2. Das EURES-Netz (Europäisches Beschäftigungsnetz)

EURES ist ein Kooperationsnetz zwischen der Kommission und den öffentlichen Arbeitsvermittlungstellen der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), weiteren Partnerorganisationen und der Schweiz (siehe 5.10.3). Ab 2014 werden die Selbstbedienungsinstrumente der digitalen Plattform von EURES verbessert, um das Kooperationsnetz zu einem echten europaweiten Portal zur beruflichen Mobilität zu machen, und gezielte Mobilitätsprogramme für konkrete Defizite im Arbeitsmarkt entwickelt.

#### 3. Sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität von Arbeitnehmern

Die EU hat große Anstrengungen unternommen, um ein für die Mobilität der Arbeitskräfte günstiges Umfeld zu schaffen. Dazu zählen:

- die Europäische Krankenversicherungskarte und eine Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung;
- die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemäß der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 (siehe 5.10.4);
- ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Übertragbarkeit von Zusatzrentenan-

sprüchen, auf den sich das Parlament und der Rat Ende 2013 einigten;

- Auslandspraktika für junge Arbeitnehmer: das neue Programm Erasmus+ für den Zeitraum 2014-2020 bietet Auszubildenden die Möglichkeit, Praktika in anderen Mitgliedstaaten zu absolvieren (siehe 5.13.3);
- der Vorschlag der Kommission, die Mobilität in der EU im Rahmen der „Strategie Europa 2020“ und insbesondere im Rahmen der Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ zu erleichtern und zu fördern;
- die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“, die ebenfalls Teil der Strategie „Europa 2020“ ist;
- die Mitteilungen der Kommission „Bekräftigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Rechte und wesentliche Entwicklungen“ von 2010 und „Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen“ von 2013;
- ein Vorschlag für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit innerhalb der Union zustehen, in deren Rahmen insbesondere Rechtsbehelfe für benachteiligte Arbeitnehmer, darunter Schlichtungs- und Mediationsverfahren, vorgesehen sind. Im März 2014 hob das Parlament besonders hervor, dass es eines europäischen Netzes nationaler Kontaktstellen bedarf, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Blick auf die Stärkung der Rechte von Arbeitnehmern aus anderen EU-Ländern zu verbessern.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament sieht alle Themen im Zusammenhang mit der Beschäftigung als eine der wichtigsten Prioritäten für die EU an und hat sich stets dafür eingesetzt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen diesbezüglich koordinieren und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fördern, gehört diese doch zu den Zielen des vollendeten Binnenmarkts. Das Europäische Parlament beteiligt sich engagiert an der Verwirklichung und Vervollkommnung des Binnenmarktes und unterstützt zudem seit jeher tatkräftig die Anstrengungen der Kommission auf diesem Gebiet.

Das Parlament nahm am 25. Oktober 2011 eine Entschlieung zur Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union als Reaktion auf die Mitteilung der Kommission zum gleichen Thema an; in der Entschlieung werden die Bedeutung hervorgehoben, die einer Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern zukommt, und Fragen angesprochen wie etwa die Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität, verwaltungstechnische

und rechtliche Aspekte sowie die Verknüpfung der Mobilität mit anderen politischen Maßnahmen. Am 15. Dezember 2011 nahm das Parlament mit Blick auf die noch immer bestehenden Arbeitsmarktbeschränkungen für rumänische und bulgarische Bürger eine Entschließung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union an, in der es die Auffassung vertrat, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EU niemals als Bedrohung für die innerstaatlichen Arbeitsmärkte betrachtet werden sollte.

Was die Koordinierung der sozialen Sicherheit betrifft, forderte das Parlament die Kommission in seiner Entschließung vom Januar 2014 über sozialen Schutz für alle auf, die Rechtsvorschriften zu überprüfen und die Implementierung und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu überwachen, damit die Sozialversicherungsansprüche der Erwerbstätigen aus anderen EU-Mitgliedstaaten abgesichert werden.

---

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 3.1.4 Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit

*Die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit – beide im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen und durch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gestärkt – gewährleisten die Mobilität von Gewerbe und Arbeitnehmern innerhalb der EU. Zur weiteren Durchsetzung dieser beiden Freiheiten sind die Erwartungen an die im Jahr 2006 angenommene Dienstleistungsrichtlinie hoch, da diese außerordentlich wichtig für die Vollendung des Binnenmarkts ist.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 26 (Binnenmarkt), 49 bis 55 (Niederlassung) sowie 56 bis 62 (Dienstleistungen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Selbstständig Erwerbstätige und Leistungserbringer oder juristische Personen im Sinne von Artikel 54 AEUV, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig eine Tätigkeit ausüben, können i) ihre Wirtschaftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat stetig und dauerhaft ausüben (Niederlassungsfreiheit: Artikel 49 AEUV); oder ii) ihre Dienstleistungen vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten anbieten und erbringen, aber weiter im Herkunftsland ansässig bleiben (Dienstleistungsfreiheit: Artikel 56 AEUV). Dies setzt nicht nur die Abschaffung jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit voraus, sondern auch, wenn diese Freiheiten wirkungsvoll in Anspruch genommen werden sollen, die Annahme von Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung dieser Freiheiten, einschließlich der Harmonisierung der nationalen Vorschriften für den Zugang zu diesen Tätigkeiten oder deren gegenseitige Anerkennung (3.1.5).

### Ergebnisse

#### A. Liberalisierungsregelung im Vertrag

##### 1. „Grundfreiheiten“

Das Niederlassungsrecht umfasst das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat nach den gleichen Bestimmungen, die dieser für seine eigenen Angehörigen festgelegt hat, selbstständige Erwerbstätigkeiten aufzunehmen und auszuüben sowie Unternehmen zu gründen und zu leiten.

Die Dienstleistungsfreiheit bezieht sich auf alle Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, sofern sie nicht Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit von Personen unterliegen. Die „Dienstleistungen“ erbringende Person kann zur Erbringung ihrer Leistungen vorübergehend ihre Tätigkeit in dem

Mitgliedstaat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den gleichen Voraussetzungen, welche dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt.

##### 2. Die Ausnahmen

Gemäß AEUV sind Tätigkeiten von der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr ausgeschlossen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind (Artikel 51 AEUV). Dieser Ausschluss wird allerdings durch eine restriktive Auslegung begrenzt: Ausschlüsse können nur diejenigen Tätigkeiten und Funktionen abdecken, die die Ausübung öffentlicher Gewalt beinhalten, und ein ganzer Berufszweig kann nur dann ausgeschlossen werden, wenn alle Tätigkeiten dieses Berufs der Ausübung öffentlicher Gewalt gewidmet sind bzw. wenn der Teil, der mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist, von den übrigen Teilen nicht getrennt werden kann. Ausnahmen gestatten den Mitgliedstaaten, die Erzeugung von Kriegsmaterial oder den Handel damit (Artikel 346 Absatz 1 Buchstabe b AEUV) hiervon auszunehmen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 52 Absatz 1) eine spezielle Regelung beizubehalten.

#### B. Dienstleistungsrichtlinie – Vollendung des Binnenmarkts

Im Jahr 2006 wurde die Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt) zur Stärkung der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU mit der Umsetzungsfrist 28. Dezember 2009 angenommen. Diese Richtlinie spielt aufgrund ihrer umfangreichen potenziellen Vorteile für Verbraucher und KMU eine maßgebliche Rolle bei der Vollendung des Binnenmarkts. Mit ihr soll ein offener EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen geschaffen und zugleich die Qualität dieser Leistungen für den Verbraucher in der Union sichergestellt werden. Durch die vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie könnten der Handel mit privaten Dienstleistungen um 45 % und ausländische Direktinvestitionen um 25 % gesteigert werden, was eine Zunahme des BIP zwischen 0,5 % und 1,5 % zur Folge hätte (Mitteilung



der Kommission „Europa 2020“). Die Richtlinie trägt zur Vereinfachung und Modernisierung des administrativen und ordnungspolitischen Rahmens bei. Dies wird nicht nur durch die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften und die Annahme und Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften erreicht, sondern auch durch Langzeitprojekte (Einführung einheitlicher Ansprechpartner und Zusammenarbeit der Verwaltungen). Die Umsetzung der Richtlinie hat sich in mehreren Mitgliedstaaten gegenüber der ursprünglichen Frist erheblich verzögert. Ihre erfolgreiche Umsetzung erfordert nachhaltiges politisches Engagement und breite Unterstützung auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Bei der Liberalisierung der selbstständigen Erwerbstätigkeiten war das Parlament eine treibende Kraft. Es hat unter anderem auf die strenge Abgrenzung der Tätigkeiten Wert gelegt, die den Inländern vorbehalten bleiben können (z. B. diejenigen, die mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt in Verbindung stehen). Zu erwähnen ist auch die Untätigkeitsklage des Parlaments vor dem Gerichtshof gegen den Rat bezüglich der Verkehrspolitik. Die im Jahr 1983 eingereichte Klage hat zu einem Urteil des Gerichtshofs geführt (Rechtssache 13/83 vom 22. Mai 1985), in dem der Rat verurteilt wurde, weil er es unterlassen hat, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Transports sicherzustellen oder die Bedingungen für die Zulassung von Transportunternehmen in einem Mitgliedstaat, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen. Das war ein

Verstoß gegen den Vertrag. Somit war der Rat gezwungen, die erforderlichen Rechtsvorschriften zu verabschieden. Die Rolle des Parlaments hat mit der Anwendung des im Vertrag von Maastricht festgelegten Mitentscheidungsverfahrens und nun auch dessen aktuellen Nachfolgers, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, auf die meisten Aspekte der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs an Bedeutung gewonnen.

Das Parlament spielte ebenfalls eine zentrale Rolle bei der Annahme der Dienstleistungsrichtlinie und verfolgt deren Umsetzung genau. Darüber hinaus übt es Druck auf die Mitgliedstaaten aus, ihren in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nachzukommen und für ihre ordnungsgemäße Umsetzung zu sorgen. Im Anschluss an die Mitteilung der Kommission vom 8. Juni 2012 zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wird vom Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments (IMCO) zurzeit ein Bericht mit dem Titel „Binnenmarkt für den Dienstleistungssektor: Stand der Dinge und nächste Schritte“ (2012/2144(INI)) erarbeitet.

Am 7. Februar 2013 hat das Parlament ebenfalls eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Governance des Binnenmarktes (2012/2260(INI)) angenommen, die die Bedeutung des Dienstleistungssektors als Kernbereich für das Wachstum, den grundlegenden Charakter der Dienstleistungsfreiheit und die Vorteile der vollständigen Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie betont.

---

→ [Mariusz Maciejewski](#)

## 3.1.5 Gegenseitige Anerkennung von Diplomen

*Die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sind Eckpfeiler des Binnenmarktes und ermöglichen die Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union. Die Umsetzung dieser Freiheiten setzt eine allgemeine Anerkennung der in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgestellten Diplome und Befähigungsnachweise voraus. Es wurden bereits verschiedene Maßnahmen zur Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen ergriffen, und es werden weitere Rechtsvorschriften in diesem Bereich erarbeitet.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 26 und 53 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Damit selbstständig Erwerbstätige und Fachkräfte sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen oder vorübergehend dort ihre Dienste anbieten können, müssen die in den verschiedenen Mitgliedstaaten ausgestellten Diplome, Ausbildungsnachweise und anderen Nachweise der beruflichen Qualifikation gegenseitig anerkannt und die einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zugang zu den verschiedenen Berufen koordiniert und harmonisiert werden.

### Leistungen

In Artikel 53 Absatz 1 AEUV ist vorgesehen, dass durch die gegenseitige Anerkennung der Diplome und sonstigen Befähigungsnachweise, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für den Zugang zu reglementierten Berufen erforderlich sind, die Niederlassungsfreiheit und die Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. In dem Artikel wird ebenfalls auf die Notwendigkeit der Koordinierung der einzelstaatlichen Vorschriften für die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten eingegangen. In Absatz 2 des Artikels heißt es, dass die gegenseitige Anerkennung in Fällen, in denen die Harmonisierung schwierig ist, die Koordinierung der Bedingungen für die Ausübung der Berufe in den verschiedenen Mitgliedstaaten voraussetzt. Seit Mitte der 1970er Jahre wurde der Prozess der Harmonisierung durch eine Reihe von Richtlinien vorangetrieben. Auf dieser Grundlage sind die Rechtsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung an die jeweiligen Erfordernisse angepasst worden. Die Rechtsvorschriften sind je nach Beruf mehr oder weniger vollständig. In jüngster Zeit wurde eher ein allgemeiner Ansatz verfolgt.

### A. Branchenspezifischer Ansatz (nach Berufen)

#### 1. Gegenseitige Anerkennung nach der Harmonisierung

Die Harmonisierung erfolgte im Gesundheitswesen schneller, da sich die beruflichen Anforderungen und insbesondere die Ausbildungsgänge von Land zu Land (im Gegensatz zu anderen Berufen) natürlich nur wenig voneinander unterscheiden haben und die Harmonisierung daher nicht schwierig umzusetzen war. Mitte der 1970er Jahre bis Mitte der 1980er Jahre wurde eine Reihe von Richtlinien zur Harmonisierung erlassen, durch die mit Blick auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zahlreiche Berufe reglementiert wurden (z. B. Ärzte, Pflegepersonal, Tierärzte, Hebammen und selbstständige Handelsvertreter). Ziel der Richtlinie über Berufsqualifikationen (2005/36/EG) war es, bereits bestehende Richtlinien klarer, einfacher und moderner zu fassen und die Vorschriften für die reglementierten Tätigkeiten von Ärzten, Zahnärzten, Pflegepersonal, Tierärzten, Hebammen und Architekten in einem Rechtstext zusammenzuführen. In der Richtlinie wird unter anderem festgelegt, wie die „Aufnahmemitgliedstaaten“ die in einem anderen Mitgliedstaat (dem „Herkunftsmitgliedstaat“) erworbenen Berufsqualifikationen anerkennen sollten. Die Anerkennung der Berufsqualifikationen umfasst sowohl ein allgemeines System zur Anerkennung als auch Einzelregelungen für die vorstehend genannten Berufe. Bei der Anerkennung werden unter anderem das Qualifikationsniveau, die Aus- und Weiterbildung sowie die (allgemeine und fachliche) Berufserfahrung berücksichtigt. Die Richtlinie gilt auch für Berufsqualifikationen in den Bereichen Verkehr, Versicherungsvermittler und gesetzlich zugelassene Abschlussprüfer. Diese Berufe wurden zuvor durch unterschiedliche Richtlinien geregelt. Am 22. Juni 2011 nahm die Kommission ein Grünbuch zur Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen (KOM(2011)367) an, in dem eine Rechtsetzungsinitiative zur Reform der Systeme der Anerkennung von Berufsqualifikationen vorgeschlagen wird, um die Mobilität der Arbeitnehmer zu erleichtern und die Aus- und Weiterbildung an die derzeitigen

Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Am 19. Dezember 2011 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen (KOM(2011)883), der auf den Ergebnissen der verschiedenen Konsultationen beruhte. Zu den wichtigsten Vorschlägen gehören die Einführung des Europäischen Berufsausweises, die Harmonisierung der Mindestanforderungen an die Berufsausbildung und die automatische Anerkennung von sieben Berufen, nämlich von Architekten, Zahnärzten, Ärzten, Pflegepersonal, Hebammen, Apothekern und Tierärzten. Wichtigste Ziele des Vorschlags waren die Erleichterung und Förderung der Mobilität von Fachkräften in der gesamten EU und die Verringerung des Arbeitskräftemangels in einigen Mitgliedstaaten.

## 2. Gegenseitige Anerkennung ohne Harmonisierung

Bei anderen Berufen, bei denen die Harmonisierung aufgrund von Unterschieden zwischen den jeweiligen einzelstaatlichen Regelungen nicht möglich war, ist die gegenseitige Anerkennung weniger weit fortgeschritten. Wegen der Vielfalt der Rechtssysteme konnte keine vollständige gegenseitige Anerkennung der Diplome und Befähigungsnachweise stattfinden, wodurch die sofortige Niederlassungsfreiheit auf der Grundlage eines Diploms des Herkunftsmitgliedstaates sichergestellt worden wäre. Mit der Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 ist es Rechtsanwälten gestattet worden, gelegentlich Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Für die Niederlassungsfreiheit ist jedoch ein Diplom des Aufnahmemitgliedstaates erforderlich. Mit der Richtlinie 98/5/EG vom 16. Februar 1998 wurde ein wichtiger Schritt für die Niederlassungsfreiheit getan, da sich laut dieser Richtlinie Rechtsanwälte mit einem Diplom, das in einem beliebigen Mitgliedstaat erworben wurde, in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen dürfen, um dort ihren Beruf auszuüben, allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Aufnahmemitgliedstaat vorschreiben kann, dass die betreffenden Rechtsanwälte bei der Vertretung und der Verteidigung ihrer Klienten vor Gericht durch einen Rechtsanwalt aus diesem Land unterstützt werden müssen. Nach dreijähriger Tätigkeit auf der Grundlage dieser Regelung erwerben die Rechtsanwälte (sofern sie dies wünschen) nach dem Bestehen eines vom Aufnahmemitgliedstaat festgelegten Eignungstests das Recht auf die uneingeschränkte Ausübung ihres Berufs ohne eine Befähigungsprüfung ablegen zu müssen. Dieser Grundsatz wurde in anderen Richtlinien auf weitere Berufe angewendet, wie beispielsweise auf Güterkraftverkehrsunternehmer, Versicherungsvertreter und Versicherungsmakler, Friseur und Architekten.

## B. Allgemeiner Ansatz

Die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur gegenseitigen branchenbezogenen Anerkennung

(die mit einer mehr oder weniger umfassenden Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften einhergehen kann) stellt seit jeher ein langwieriges und beschwerliches Verfahren dar. Die Notwendigkeit eines allgemeinen Systems zur Anerkennung der Gleichwertigkeit von Diplomen, das für alle reglementierten Berufe gilt, die keinen spezifischen EU-Vorschriften unterliegen, wurde somit deutlich. Dieser neue allgemeine Ansatz führte zu einer Änderung des Blickwinkels. Vorher erfolgte die „Anerkennung“ vorbehaltlich des Bestehens von EU-Vorschriften über die „Harmonisierung“ des betreffenden reglementierten Berufs oder der entsprechenden Tätigkeit. Danach vollzog sich die „gegenseitige Anerkennung“ im Rahmen der geltenden Vorschriften für alle betroffenen reglementierten Berufe beinahe automatisch, ohne dass branchenspezifische abgeleitete Rechtsakte erlassen werden mussten. Ab diesem Zeitpunkt wurden die „Harmonisierung“ und die „gegenseitige Anerkennung“ parallel angewandt, wobei sie sich in einigen Fällen auch ergänzen konnten, wenn sowohl eine Verordnung als auch eine Richtlinie angewandt wurde (siehe die Entschlüsse des Rates vom 3. Dezember 1992 und 15. Juli 1996 zur Transparenz auf dem Gebiet der Qualifikationen und zur Transparenz auf dem Gebiet der Ausbildungs- und Befähigungsnachweise). Der Aufnahmemitgliedstaat darf Antragstellern den Zugang zu dem betreffenden Beruf nicht verweigern, wenn sie über die in ihrem Herkunftsmitgliedstaat erforderlichen Qualifikationen verfügen. Sollte die abgeschlossene Ausbildung jedoch von kürzerer Dauer gewesen sein, als dies im Aufnahmemitgliedstaat üblich ist, so kann der Aufnahmemitgliedstaat eine Berufserfahrung von bestimmter Dauer verlangen. Sollte sich die Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat sehr stark von der Ausbildung im Herkunftsmitgliedstaat unterscheiden, kann der Aufnahmemitgliedstaat von dem Antragstellern die Teilnahme an einem Anpassungslehrgang oder einer Eignungsprüfung fordern, sofern für die Tätigkeit keine Kenntnis des nationalen Rechts notwendig ist.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Am 15. November 2011 nahm das Parlament eine Entschlüsselung zu der Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005/36/EG)<sup>[1]</sup> an, in der eine Modernisierung und Verbesserung dieser Richtlinie gefordert und zum Einsatz der wirkungsvollsten und am besten geeigneten Technologien aufgerufen wird, um das Anerkennungsverfahren zu erleichtern. Dazu gehört beispielsweise die Einführung eines europäischen Berufsausweises, der ein amtliches und von allen zuständigen Behörden anerkanntes Dokument sein sollte.

[1] Angenommene Texte, P7\_TA(2011)0490.

Als Reaktion auf die Entschließung des Parlaments legte die Kommission am 19. Dezember 2011 einen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen vor. Nach erfolgreichen Trilogverhandlungen sorgte das Parlament für die Übernahme der von ihm geforderten Änderungen. Dazu gehören die Einführung eines Berufsausweises auf freiwilliger Basis, die Einrichtung eines Warnmechanismus, die Präzisierung der Bestimmungen über den partiellen Zugang zu reglementierten Berufen

und der Bestimmungen über Sprachkompetenzen sowie die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Prüfung der reglementierten Berufe, um für eine größere Transparenz zu sorgen. Dies führte zur Annahme der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>[1]</sup>.

---

→ [Mariusz Maciejewski](#)

---

<sup>[1]</sup> ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132.

### 3.1.6 Der freie Kapitalverkehr

*Der freie Kapitalverkehr ist nicht nur die jüngste der durch den Vertrag garantierten Freiheiten, sondern auch – wegen seiner einzigartigen Drittstaatendimension – die umfassendste. Ursprünglich war in den Verträgen keine vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs vorgesehen. Die Mitgliedstaaten waren lediglich gehalten, Beschränkungen nur in dem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderliche Maß aufzuheben. Da sich jedoch die wirtschaftliche und politische Situation in Europa und weltweit veränderte, bekräftigte der Europäische Rat 1988 die schrittweise Umsetzung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Dies beinhaltete eine umfassendere Abstimmung der Wirtschafts-, Geld- und Kreditpolitik der Einzelstaaten. Folglich wurde mit der ersten Stufe der WWU die vollständige Freiheit des Kapitalverkehrs eingeführt, die zunächst in der Richtlinie des Rates und später im Vertrag von Maastricht verankert wurde. Durch den Vertrag sind seitdem alle Beschränkungen des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern verboten. Dieser Grundsatz war unmittelbar wirksam, d. h. es bedurfte keiner weiteren Rechtsvorschriften auf EU- oder Mitgliedstaatenebene.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 63 bis 66 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ergänzt durch Artikel 75 und 215 AEUV in Bezug auf Sanktionen.

#### Ziele

Alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern sind zu beseitigen. Hinsichtlich des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern verfügen die Mitgliedstaaten über 1) die Option, unter außergewöhnlichen Umständen Schutzmaßnahmen zu treffen, 2) die Möglichkeit, Beschränkungen, die vor einem bestimmten Datum in Kraft waren, auf Drittländer sowie auf bestimmte Kategorien des Kapitalverkehrs anzuwenden und 3) eine Grundlage für die Einführung solcher Beschränkungen – allerdings nur unter ganz besonderen Umständen. Diese Liberalisierung soll andere Freiheiten (insbesondere in Bezug auf die Freizügigkeit und den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr) fördern und auf diese Weise zur Vollendung des Binnenmarkts beitragen. Sie soll darüber hinaus zum wirtschaftlichen Fortschritt beitragen, indem sie die effiziente Investition von Kapital ermöglicht sowie die Nutzung des Euro als internationale Währung fördert, und somit die Rolle der EU als globaler Akteur stärken. Sie war auch eine unerlässliche Voraussetzung für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die Einführung des Euro.

#### Ergebnisse

##### A. Einleitende Liberalisierungsbestrebungen (vor dem Binnenmarkt)

Die ersten Maßnahmen der Gemeinschaft waren von begrenzter Tragweite. Eine „erste Richtlinie“ vom

11. Mai 1960, geändert 1962, verfügte die uneingeschränkte Liberalisierung von Direktinvestitionen, der kurz- oder mittelfristigen Kreditvergabe für Handelsgeschäfte und des Erwerbs von börsengehandelten Wertpapieren. Einige Mitgliedstaaten haben, ohne entsprechende Entscheidungen der Gemeinschaft abzuwarten, unilaterale nationale Maßnahmen ergriffen und somit praktisch alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs aufgehoben (Deutschland 1961, das Vereinigte Königreich 1979 und die Benelux-Staaten (untereinander) 1980). Dann folgte eine weitere Richtlinie (72/156/EWG) zu internationalen Kapitalflüssen.

##### B. Die weitere Liberalisierung und ihre Vollendung im Rahmen des Binnenmarkts

Die 1960-62 eingeleitete Entwicklung wurde erst mit der Einführung des Binnenmarktes, d. h. fast 20 Jahre später, wieder aufgenommen. Zwei Richtlinien, die 1985 und 1986 verabschiedet wurden, weiteten die uneingeschränkte Liberalisierung auf langfristige Handelskredite und den Erwerb von nicht börsengehandelten Wertpapieren aus. Zur Erreichung des Ziels der Vollendung des Binnenmarkts (bis 1993) und des Übergangs vom Europäischen Währungssystem zur WWU und der geplanten Einführung des Euro wurde der Kapitalverkehr in einem ersten Schritt durch die Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 vollständig liberalisiert, so dass alle noch bestehenden Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen Bewohnern der Mitgliedstaaten ab dem 1. Juli 1990 aufgehoben wurden. Damit wurde die Liberalisierung auf monetäre und ähnliche Transaktionen ausgedehnt, die erhebliche Auswirkungen auf die einzelstaatliche Geld- und Kreditpolitik haben können, wie Kredite, Fremdwährungseinlagen und Wertpapiergeschäfte. Die Richtlinie enthielt eine sogenannte Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt wurden, im Falle von kurzfristigen Kapi-

talbewegungen von außergewöhnlichem Umfang, die ihre Geld- und Kreditpolitik ernstlich stören, Schutzmaßnahmen zu treffen. Solche Maßnahmen waren jedoch nur auf eine geringe Anzahl hinreichend begründeter Fälle anwendbar und durften die Dauer von sechs Monaten nicht überschreiten (keiner der Mitgliedstaaten machte von dieser Möglichkeit Gebrauch). Darüber hinaus gestattete es die Richtlinie einigen Ländern, zeitweilige Beschränkungen, vor allem für kurzfristige Kapitalbewegungen beizubehalten, allerdings nur für einen bestimmten Zeitraum: Dies betraf Irland, Portugal und Spanien bis zum 31. Dezember 1992 und Griechenland bis zum 30. Juni 1994. Allerdings erhält zum Beispiel Dänemark durch das Protokoll Nr. 32 zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) das Recht, bestehende Rechtsvorschriften, die den Erwerb von Zweitimmobilien durch Gebietsfremde beschränken, beizubehalten.

## C. Das endgültige System

### 1. Grundsatz

In einem zweiten Schritt wurde durch den Vertrag von Maastricht (EUV) der freie Kapitalverkehr als Grundfreiheit des Vertrags eingeführt. Gemäß Artikel 63 AEUV sind heute alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland verboten. Dies stellt die einzigartige Drittstaatendimension in dieser konkreten Freiheit dar. Verboten sind sämtliche Beschränkungen, nicht nur diskriminierende. Der Vertrag enthält ein allgemeines Verbot, das über die Abschaffung der Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinausreicht (siehe Rechtssache C-367/98, Kommission gegen Portugal, Randnummer 44). Laut Artikel 65 Absatz 1 AEUV ist die unterschiedliche steuerliche Behandlung von gebietsfremden Steuerpflichtigen und ausländischen Investitionen zulässig, dies darf allerdings weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung darstellen (Artikel 65 Absatz 3). Auch im Verhältnis zu Drittländern hat der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs Vorrang vor dem der Gegenseitigkeit und der Aufrechterhaltung von Verhandlungsspielräumen der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern (siehe Rechtssache C-101/05, Skatteverket gegen A).

Das Recht des freien Kapitalverkehrs wird durch die Notifikationsverpflichtungen nicht berührt, d. h. die Meldung grenzüberschreitender Geschäfte (z. B. für elektronische Zahlungen, Kassen- und Wertpapierbewegungen oberhalb bestimmter Grenzwerte) für die Außenwirtschaftsstatistik, die zur Erstellung der Zahlungsbilanzen für die Mitgliedstaaten und die Europäische Währungsunion verwendet werden.

### 2. Ausnahmen und begründete Beschränkungen

Ausnahmen sind jedoch weitgehend auf den Kapitalverkehr mit Drittländern beschränkt (Artikel 64

AEUV). Zusätzlich zu der Möglichkeit der Beibehaltung der ab 31. Dezember 1993 (bzw. 31. Dezember 1999 für Bulgarien, Estland und Ungarn) bestehenden einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit Direktinvestitionen und bestimmten anderen Transaktionen kann der Rat nach Anhörung des Parlaments auch einstimmig Maßnahmen verabschieden, die einen Rückschritt auf dem Weg der Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit Drittländern darstellen. Der Rat und das Parlament können bezüglich des Kapitalverkehrs mit Drittländern Rechtsvorschriften erlassen, die Direktinvestitionen, die Erbringung von Finanzdienstleistungen oder die Zulassung von Wertpapieren zu den Kapitalmärkten betreffen (Beispiele dafür sind der Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (KOM(2010)344) und die legislative Entschließung des Parlaments vom 10. Mai 2011 (ABl. C 377 E vom 7.12.2012, S. 203)). Artikel 66 AEUV betrifft Dringlichkeitsmaßnahmen gegenüber Drittländern, diese sind jedoch auf eine Dauer von sechs Monaten begrenzt.

Die einzigen gerechtfertigten Beschränkungen des Kapitalverkehrs im Allgemeinen – einschließlich des Kapitalverkehrs innerhalb der Union –, zu deren Anwendung die Mitgliedstaaten berechtigt sind, sind in Artikel 65 AEUV festgelegt und betreffen i) Maßnahmen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechtsvorschriften (insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute) zu verhindern, ii) Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information und iii) Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. Dieser Artikel wird ergänzt durch Artikel 75 AEUV. Er sieht die Möglichkeit finanzieller Sanktionen gegen Einzelpersonen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten vor, die der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus dienen. Gemäß Artikel 215 AEUV können auf der Grundlage von Entscheidungen, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik getroffen werden, finanzielle Sanktionen gegen Drittländer oder Einzelpersonen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten verhängt werden.

### 3. Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Abschaffung der Schutzklausel

Die aktuelle Schutzklausel ist in Artikel 144 AEUV (zusammen mit Artikel 143 AEUV) niedergelegt. Sie gestattet bei Schwierigkeiten, die das Funktionieren des Binnenmarkts gefährden, oder beim plötzlichen Auftreten von Krisen Maßnahmen zum Schutz der Gesamtzahlungsbilanz. Seit dem 1. Januar 1999, dem Beginn der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion, gelten die Artikel über die Schutzklauseln zur Abhilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten nur noch für diejenigen Mitgliedstaaten, die (noch) nicht zum Euro-Währungsgebiet gehören.

## D. Umgang mit Vertragsverletzungen und Entscheidungen des Gerichtshofs

In Fällen, in denen Mitgliedstaaten den freien Kapitalverkehr in ungerechtfertigter Weise beschränken, wird ein reguläres Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 bis 260 AEUV eingeleitet.

Bedeutende Vertragsverletzungsfälle betrafen unter anderem Sonderrechte öffentlicher Stellen in privaten Unternehmen/Sektoren (Beispiele: Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache C-112/05 Volkswagen), ein Verfahren gegen Portugal aus dem Jahr 2010, in dem der Gerichtshof die frühere Rechtsprechung im Hinblick auf Sonderrechte bestätigte und hervorhob, dass der freie Kapitalverkehr sowohl „direkte“ als auch „Portfolio“-Investitionen einschließt (Rechtssache C-171/08), und ein Fall, der ein Drittland betraf (Rechtssache C-452/04 Fidium Finanz AG).

## E. Zahlungsverkehr

Bezüglich des **Zahlungsverkehrs** ist in Artikel 63 Absatz 2 AEUV Folgendes festgelegt: „Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten“.

### 1. Harmonisierung der Kosten für Inlands- und grenzüberschreitende Zahlungen innerhalb des Euro-Währungsgebiets

Mit der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 vom 19. Dezember 2001 wurden die Kosten für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen innerhalb des Euro-Währungsgebiets harmonisiert. Diese wurde zwischenzeitlich aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft ersetzt. Der Rahmen wurde dann durch Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro verbessert.

### 2. Neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr

Die Richtlinie 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt bildet die rechtliche Grundlage für die Schaffung eines EU-weiten gemeinsamen Zahlungsverkehrsmarkts bis 2010. Sie soll ein umfassendes Regelwerk schaffen, das für alle Zahlungsdienste in der EU gilt, um grenzüberschreitende Zahlungen so leicht, effizient und sicher wie Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaats zu machen, und um durch mehr Wettbewerb, der sich durch die Öffnung des Zahlungsmarkts für den Markteintritt neuer Teilnehmer ergibt, die Effizienz zu stärken und die Kosten zu sen-

ken. Die Zahlungsdienstrichtlinie bildet den Rechtsrahmen für eine Initiative der europäischen Bankenbranche mit der Bezeichnung „Einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA)“. Bis Ende 2010 waren die SEPA-Instrumente zwar verfügbar, wurden aber nur in geringem Umfang genutzt. Daher schlug die Kommission im Dezember 2010 eine Verordnung vor (KOM(2010)775), mit der EU-weit geltende Enddaten für die Umstellung der alten nationalen Überweisungen und Lastschriften auf die SEPA-Instrumente festgesetzt wurden. Nationale Überweisungen und Lastschriften wurden damit binnen 12 bzw. 24 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung schrittweise eingestellt. Dieser Vorschlag wurde 2012 angenommen (Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat die Bemühungen der Kommission zur Förderung der Liberalisierung des Kapitalverkehrs entschieden unterstützt. Es hat jedoch stets die Auffassung vertreten, dass diese Liberalisierung innerhalb der EU stärker vorangebracht werden sollte als zwischen der EU und der übrigen Welt, um sicherzustellen, dass europäische Sparguthaben vorrangig in Europa angelegt werden. Das Parlament wies ferner darauf hin, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch die vollständige Liberalisierung der Finanzdienstleistungen und die Harmonisierung des Steuerrechts unterstützt werden sollte, um einen einheitlichen europäischen Finanzmarkt zu schaffen. Dieser politische Druck des Parlaments brachte die Kommission dazu, die Rechtsvorschrift über die Harmonisierung der inländischen und grenzüberschreitenden Zahlungen auf den Weg zu bringen (siehe Entscheidung des Parlaments vom 17. Juni 1988).

In einem damit eng verbundenen Bereich unterstützte das Parlament in seiner nichtlegislativen Entscheidung vom 7. Juli 2005 zu Clearing und Abwicklung in der Europäischen Union das Ziel eines effizienten, integrierten und sicheren Markts für Clearing und Abwicklung von Wertpapieren in der EU (ABl. C 157 E vom 6.7.2006, S. 485), und führte einen Workshop zu Fragen des Wertpapierrechts durch (siehe Dokument PE 464.428 für den Workshop und das zugehörige Themenpapier PE 464.416). Das Parlament erwartet jetzt weitere Rechtsetzungsvorschläge im Bereich des Clearings und der Abwicklung, über die im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens diskutiert wird.

→ Doris Kolassa

## 3.2 Umsetzung

### 3.2.1 Wettbewerbspolitik

*Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält in den Artikeln 101 bis 109 Regeln über den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt. Danach sind wettbewerbsbeschränkende Übereinkommen zwischen Unternehmen untersagt. Marktbeherrschenden Unternehmen ist es verboten, ihre Stellung missbräuchlich auszunutzen und so den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.*

*Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen von gemeinschaftsweiter Bedeutung werden von der Europäischen Kommission kontrolliert und können in bestimmten Fällen untersagt werden.*

*Staatliche Beihilfen zugunsten bestimmter Unternehmen oder Erzeugnisse, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen, sind verboten, können aber in bestimmten Fällen genehmigt werden.*

*Die Wettbewerbsbestimmungen gelten auch für öffentliche Unternehmen, öffentliche Dienstleistungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Wäre die Verwirklichung der Zielsetzungen dieser besonderen Leistungen gefährdet, können Wettbewerbsregeln außer Kraft gesetzt werden.*

#### Rechtsgrundlage

- Artikel 101 bis 109 AEUV sowie das Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, das klarstellt, dass der unverfälschte Wettbewerb vom Binnenmarktziel in Artikel 3 Absatz 3 AEUV umfasst ist;
- Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004;
- Artikel 37, 106 und 345 AEUV für öffentliche Unternehmen sowie Artikel 14, 59, 93, 106, 107, 108 und 114 AEUV für öffentliche Dienstleistungen, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse; Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse; Artikel 36 Grundrechtecharta.

#### Ziele

Grundlegendes Ziel der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln ist es, den Wettbewerb vor Verfälschungen zu schützen. Wirksamer Wettbewerb ist kein Selbstzweck, sondern Bedingung für die Verwirklichung eines freien und dynamischen Binnenmarktes und dient als eines von mehreren Instrumenten der Förderung des allgemeinen wirtschaftlichen Wohlstands. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist der Schutz des Wettbewerbs vor Verfälschungen nicht mehr ausdrücklich in Artikel 3 AEUV genannt, sondern fällt gemäß dem Protokoll Nr. 27 unter den Begriff des Binnenmarktes. Praktische Änderungen sind daraus nicht zu erwarten, denn die Wettbewerbsregeln blieben unverändert. Deren An-

wendungsvoraussetzungen und Rechtsfolgen haben sich in der langjährigen Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission und der Rechtsprechung der Europäischen Gerichte so gefestigt, dass sie als stabil gelten können.

#### Ergebnisse

##### A. Umfassendes Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Artikel 101 AEUV)

Verboten und nichtig sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs bewirken sollen oder können und geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen (Absatz 1). Von diesem Verbot ausgenommen werden können Vereinbarungen, die zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, allerdings unter der Voraussetzung, dass ein angemessener Teil des dadurch entstehenden Gewinns den Verbrauchern zukommt, dass keine unnötigen Beschränkungen auferlegt werden und für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren der Wettbewerb dadurch nicht ausgeschaltet wird (Absatz 3).

Seit 1. Mai 2004 regelt die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates die Durchführung der Regeln in den Artikeln 101 und 102 AEUV. Danach können die nationalen Wettbewerbsbehörden sowie die Gerichte der Mitgliedstaaten die Artikel 101 und 102



AEUV selbst anwenden. Praktisch haben sich folgende Instrumente als hilfreich erwiesen:

- **Gruppenfreistellungen:** eine Gruppe inhaltlich ähnlicher Einzelvereinbarungen, die typischerweise vergleichbare Wirkungen auf den Wettbewerb haben. Kann für eine solche Gruppe von Vereinbarungen erwartet werden, dass regelmäßig die Ausnahmevoraussetzungen von Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllt sind, besteht die Möglichkeit, sie als Gruppe in der Rechtsform einer Verordnung vom Verbot des Artikels 101 Absatz 1 AEUV freizustellen. Diese Verfahrensweise soll die Europäische Kommission in ihrer Verwaltungspraxis entlasten.
- **Vereinbarungen von geringer Bedeutung:** Bestimmte Vereinbarungen, die zwar nicht unter die Ausnahme von Absatz 3 des Artikels 101 AEUV fallen, werden nicht als Verstoß gewertet, wenn sie von geringer Bedeutung sind und sich auf dem Markt kaum spürbar auswirken („De-minimis“-Prinzip). Solche Vereinbarungen werden oft als für die Zusammenarbeit zwischen kleinen und mittleren Unternehmen sinnvoll angesehen.

Bestimmte Arten von Vereinbarungen werden stets als wettbewerbsbeschränkend und deshalb ausnahmslos verboten angesehen; dies sind in erster Linie Preisfestsetzungen und Gebietsschutzklauseln.

**Vergleichsverfahren in Kartellfällen:** Auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 in Verbindung mit Verordnung (EG) Nr. 622/2008 besteht die Möglichkeit, ein Verfahren beschleunigt und mit um 10 % reduziertem Bußgeld abzuschließen, wenn die betroffenen Unternehmen die Europäische Kommission in ihrer Arbeit unterstützen und bereits in einem frühen Verfahrensstadium ihre Beteiligung an einer wettbewerbswidrigen Absprache offenlegen.

**Klagen auf Schadensersatz:** Zur Stärkung der Abschreckungswirkung verbotener Vereinbarungen und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes legte die Europäische Kommission 2008 ein Weißbuch zu Schadensersatzklagen vor. Im Juni 2013 legte sie ferner einen Richtlinienvorschlag über bestimmte Vorschriften für Schadensersatz wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen vor (KOM(2013)404 endg.), für den das Gesetzgebungsverfahren im April 2014 abgeschlossen werden konnte. Für Kartellverfahren ergeben sich hier vor allem zwei Besonderheiten: Der zivilrechtliche Schadensersatz tritt neben die Geldbuße, und die Effektivität der Kronzeugenregelung bleibt gewahrt.

### **B. Missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Artikel 102 AEUV)**

„Mit der beherrschenden Stellung in diesem Sinn ist die wirtschaftliche Machtstellung eines Unternehmens gemeint, die dieses in die Lage versetzt, die

Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern, indem sie ihm die Möglichkeit verschafft, sich seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und letztlich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten“ (Rs. 27/76, United Brands). Die beherrschende Stellung wird in Bezug auf den gesamten oder einen wesentlichen Teil des Binnenmarkts beurteilt. Der Umfang des jeweiligen relevanten Marktes hängt von Produktmerkmalen, dem Vorhandensein sowie vom Verhalten/von der Bereitschaft der Verbraucher ab, zu einem Alternativprodukt zu wechseln. Artikel 102 AEUV definiert eine nicht abschließende Liste von Beispielen für „missbräuchliche Praktiken“.

### **C. Fusionskontrollverfahren**

Nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 sind Zusammenschlüsse, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde, insbesondere durch Begründung/Verstärkung einer beherrschenden Stellung, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar zu erklären (Artikel 2 Absatz 3). Vor einem Zusammenschluss muss das Vorhaben bei der Europäischen Kommission angemeldet werden. Anknüpfungspunkt dieser Prüfung ist der Kontrollverlust im anderen Unternehmen (Artikel 3 Absatz 1). Der Zusammenschluss darf nicht vollzogen werden, bevor die Kommission eine Erlaubnis erteilt hat (Artikel 7). Eine systematische nachträgliche Kontrolle und Entflechtung verbundener Unternehmen erfolgt nicht.

Das Verfahren kann zwei Phasen umfassen. Meist können Verfahren bereits nach der ersten Phase (25 Arbeitstage) abgeschlossen werden. Komplizierte Fälle werden in einer zweiten Phase (90 Arbeitstage) eingehender geprüft. Freigabeentscheidungen können mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden (Artikel 8).

### **D. Beihilfeverbot in Artikel 107 AEUV**

Beihilfen sind unmittelbar von den Mitgliedstaaten gewährte Leistungen, die aus staatlichen Mitteln herrühren. Das umfasst neben nicht rückzahlbaren Subventionen günstige Darlehen, Steuer-/Abgabenbefreiungen und Darlehensbürgschaften, sogar die Beteiligung von staatlichen Behörden an Unternehmen, sofern sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen/zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Das Beihilfeverbot wird auf die in Absatz 2 abschließend aufgezählten Fälle nicht angewendet. Solche Beihilfen sind mit dem Binnenmarkt vereinbar und automatisch zulässig. Bei den in Absatz 3 genannten Fällen muss eine Einzelfallprüfung durch die Europäische Kommission stattfinden. Auch bei der Beihilfenkontrolle wird das „De-minimis“-Prinzip und seit

2008 eine allgemeine Gruppenfreistellung (Verordnung (EG) Nr. 800/2008) verwendet.

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ist für Entscheidungen auf der Rechtsgrundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV ein zunächst vorübergehend anwendbarer Rechtsrahmen geschaffen worden. Diese Regeln sind in der Folge überarbeitet und teilweise verlängert worden. Unter den verschiedenen Kommissionsmitteilungen ist die seit 1. August 2013 anwendbare sog. Bankenmitteilung über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise (ABl. C 216 vom 30.7.2013, S. 1) hervorzuheben. Die weiteren Mitteilungen betreffen etwa die Rekapitalisierung von Finanzinstituten, die Behandlung wertgeminderter Aktiva oder die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen.

Ziel der für alle Wirtschaftsbereiche zur Verfügung stehenden Beihilfen war es, die ins Stocken gekommene Kreditvergabe durch Banken zu kompensieren und Investitionen in nachhaltiges Wachstum zu fördern. Gegenwärtig werden sämtliche Beihilferegulierungen überarbeitet; die neuen Regeln sollen ab 2014 angewendet werden.

#### **E. Öffentliche Dienstleistungen, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)**

Artikel 14 Satz 2 AEUV gibt der Europäischen Union erstmals eine nicht ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren weist Europäischem Parlament und Rat in den Artikeln 52 und 114 AEUV die Rolle gleichberechtigter Mitgesetzgeber zu. Artikel 14 AEUV wird ergänzt durch das Protokoll Nr. 26, in dem unter Bezugnahme auf Artikel 14 AEUV nochmals die Bedeutung der Dienste, ihre Vielfalt, der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowie ein universeller Zugang hervorgehoben wird. Besondere Bedeutung erhält Artikel 14 AEUV durch Artikel 36 der Grundrechtecharta. Auch hier wird der Zugang der Unionsbürger zu DAWI anerkannt mit dem Ziel, den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

Das gegenwärtig geltende DAWI-Regelungspaket wird seit 31. Januar 2012 angewendet und besteht aus einem Kommissionsbeschluss (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3) und zwei Mitteilungen (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 14, und ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 15). Die Richtlinie 2006/111/EG bleibt weiterhin anwendbar.

#### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Das Europäische Parlament ist am Wettbewerbsrecht meist lediglich durch das Konsultationsverfahren beteiligt. Sein Einfluss ist daher gemessen an dem von Europäischer Kommission und Rat begrenzt. Das Parlament hat mehrfach gefordert, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auch auf das Wettbewerbsrecht auszuweiten.

Die wichtigste Aufgabe des Parlaments besteht daher in der Kontrolle der Exekutive. Das für den Wettbewerb zuständige Kommissionsmitglied erscheint mehrmals im Jahr vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON), um seine Politik zu erläutern und Einzelbeschlüsse zu diskutieren.

Das Europäische Parlament verabschiedet jedes Jahr eine Entschließung zum Jahresbericht der Europäischen Kommission über die Wettbewerbspolitik. Seit 2011 reagiert diese Entschließung jedoch nicht mehr allein auf die Ergebnisse der Kommission aus dem vergangenen Berichtszeitraum, sondern greift aktuelle Kernfragen des Wettbewerbsrechts und seiner Anwendung auf.

Mit Blick auf einen verbesserten Verbraucherschutz verabschiedete das Parlament zu Beginn des Jahres 2012 eine Entschließung, in der es einen einheitlichen Rechtsrahmen für Sammelklagen von Verbrauchern fordert (A7-0012/2012). Auf den oben angesprochenen Richtlinienvorschlag zu Schadensersatzklagen fand das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung. Es handelt sich damit um einen seltenen Fall, in dem das Parlament (mit ECON als zuständigem Ausschuss) als Mitgesetzgeber tätig wurde. Den Abgeordneten war es in diesem Verfahren wichtig, für Verbraucher vollständigen Ersatz für erlittene Schäden zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass es nicht zu einer Überkompensation kommt. Im Interesse der Verbraucher erreichten die Abgeordneten, dass Entscheidungen nationaler Wettbewerbsbehörden als Beweis des ersten Anscheins für die Verletzung von Wettbewerbsrecht angesehen werden.

In seiner Entschließung vom 15.11.2011 zur Reform der EU-Beihilfevorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (P7\_TA-PROV(2011)0494) betont das Parlament die Notwendigkeit einer Klarstellung des Verhältnisses zwischen den Bestimmungen des Binnenmarktes und der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und fordert erneut die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Es erinnert an Kompetenz und Ermessensspielraum der nationalen/kommunalen Behörden und verweist in diesem Zusammenhang auf das neu in den AEUV aufgenommene Protokoll Nr. 26.

→ [Stephanie Honnefelder](#)

## 3.2.2 Öffentliches Auftragswesen

*Öffentliche Vergabestellen schließen Verträge über die Ausführung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträgen ab. Diese gegen eine Vergütung mit einem oder mehreren Auftragnehmern abgeschlossenen Verträge werden öffentliche Aufträge genannt und machen einen wesentlichen Teil des BIP der EU aus.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 26, 34, 53 Absatz 1, 56, 57, 62 und 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Öffentliche Aufträge sind von großer Bedeutung für die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten; ihr Anteil am BIP der Union wird auf mehr als 16 % geschätzt. Vor der Umsetzung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften in diesem Bereich wurden lediglich 2 % der öffentlichen Aufträge an ausländische Unternehmen vergeben. Diese Aufträge spielen in mehreren Branchen (Hoch- und Tiefbau, Energie, Telekommunikation und Schwerindustrie) eine maßgebliche Rolle, allerdings waren sie aufgrund der gesetzlichen und administrativen Vorschriften lange Zeit hauptsächlich inländischen Unternehmen vorbehalten. Dieses Fehlen eines freien und wirksamen Wettbewerbs war ein Hindernis für die Vollendung des Binnenmarkts, trieb die Kosten für die Vergabestellen in die Höhe und beeinträchtigte in bestimmten Schlüsselbranchen die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Mit der Anwendung der Grundsätze des Binnenmarkts (insbesondere des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Wettbewerbs) auf öffentliche Aufträge wird dafür gesorgt, dass wirtschaftliche Ressourcen besser verwaltet und öffentliche Gelder sinnvoller verwendet werden, da die Vergabestellen im Rahmen des verstärkten Wettbewerbs Waren und Dienstleistungen von bestmöglicher Qualität zum günstigsten Preis erhalten. Die bevorzugte Beauftragung der leistungsfähigsten Unternehmen des gesamten europäischen Marktes fördert die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Firmen (die dadurch in die Lage versetzt werden, zu wachsen und ihre Märkte auszubauen), stärkt die Einhaltung von Grundsätzen wie Transparenz, Gleichbehandlung, echtem Wettbewerb und Effizienz und verringert die Gefahr von Betrug und Korruption. Ein vollständig offener Binnenmarkt kann nur verwirklicht werden, wenn sich alle Unternehmen unter gleichen Voraussetzungen um diese Aufträge bewerben können.

### Errungenschaften

Die Gemeinschaft hat Rechtsvorschriften zur Abstimmung der nationalen Regelungen eingeführt, in denen Auflagen für die Veröffentlichung von

Ausschreibungen und für die objektiven Kriterien zur Prüfung der Angebote festgelegt sind. Seit den 1960er Jahren wurden mehrere Rechtsakte verabschiedet. Danach beschloss die Gemeinschaft, die Rechtsvorschriften über öffentliche Aufträge zu vereinfachen und aufeinander abzustimmen. Dazu wurden die vier Richtlinien 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG und 93/38/EWG erlassen. Im Interesse der Vereinfachung und Verdeutlichung wurden drei dieser Richtlinien in der Richtlinie 2004/18/EG über öffentliche Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (berichtigt durch die Richtlinie 2005/75/EG) und der Richtlinie 2004/17/EG für den Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste zusammengefasst. Zur Änderung einiger Anhänge beider Richtlinien wurde die Richtlinie 2005/51/EG erlassen. Mit der Richtlinie 2009/81/EG wurden spezifische Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Verteidigungswesen eingeführt, die den Unternehmen der Verteidigungsindustrie den Zugang zu den Verteidigungsmärkten anderer Mitgliedstaaten erleichtern sollen.

### Reform

Im Jahr 2014 verabschiedeten das Parlament und der Rat ein neues Paket über das öffentliche Auftragswesen, um die Verfahren zu vereinfachen und flexibler zu gestalten und so den Zugang von KMU zu öffentlichen Aufträgen zu erleichtern und dafür Sorge zu tragen, dass soziale und ökologische Kriterien stärker berücksichtigt werden. Der Legislativrahmen umfasst die Richtlinie 2014/24/EU vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG sowie die Richtlinie 2014/25/EU vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG. Das neue Paket über das öffentliche Auftragswesen wird durch eine neue Richtlinie über Konzessionen (Richtlinie 2014/23/EU vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe) vervollständigt, mit der ein geeigneter Rechtsrahmen für die Vergabe von Konzessionen geschaffen und dafür gesorgt wird, dass alle Wirtschaftsakteure in der EU in den Genuss eines effektiven und diskriminierungsfreien Zugangs zum EU-Markt kommen; außerdem wird mit dieser Richtlinie größere Rechtssicherheit geschaffen.

Auch dem außenpolitischen Aspekt der Vergabe öffentlicher Aufträge wird mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern vom 21. März 2012 Rechnung getragen.

Im April 2012 nahm die Kommission schließlich mit dem Ziel, bis Mitte 2016 die Umstellung auf die elektronische Vergabe abzuschließen, eine Strategie für die E-Vergabe<sup>[1]</sup> an, und das Parlament billigte in seiner legislativen Entschließung vom 11. März 2014 den Vorschlag vom Juni 2013 für eine Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen.

### Begriffsbestimmungen

„**Öffentliche Aufträge**“ sind zwischen einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern und einer oder mehreren öffentlichen Vergabestellen geschlossene schriftliche entgeltliche Verträge über die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen.

„**Vergabestellen**“ sind staatliche, regionale oder lokale Behörden, Einrichtungen des öffentlichen Rechts sowie Verbände/Zusammenschlüsse, die aus einer oder mehreren solcher Behörden oder einer oder mehreren solcher Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.

„**Konzessionen**“ sind entgeltliche, schriftlich geschlossene Verträge, mit denen eine oder mehrere öffentliche Vergabestellen oder Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung von Bauleistungen (bei Baukonzessionen) oder mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen (bei Dienstleistungskonzessionen) betrauen, wobei die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Nutzung der vertragsgegenständlichen Bauwerke bzw. zur Verwertung der vertragsgegenständlichen Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht. Mit der Vergabe einer Konzession geht das Betriebsrisiko auf den Konzessionsnehmer über.

### Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Alle Verfahren müssen im Einklang mit den Grundsätzen des EU-Rechts stehen, wobei insbesondere der freie Warenverkehr, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit sowie die daraus erwachsenden Grundsätze wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, gegenseitige Anerkennung, Verhält-

nismäßigkeit und Transparenz eingehalten werden müssen. Auch Wettbewerb, Vertraulichkeit und Effizienz sind zu beachten.

#### A. Verfahrensarten

Die Ausschreibungen müssen im Einklang mit verschiedenen Verfahren, die auf der Grundlage eines Systems von Schwellenwerten in Verbindung mit Methoden zur Berechnung des geschätzten Wertes des betreffenden öffentlichen Auftrags zur Anwendung kommen, und im Einklang mit den in den Richtlinien enthaltenen – zwingend vorgeschriebenen oder unverbindlichen – Anweisungen für die jeweiligen Verfahren erfolgen. Beim „offenen Verfahren“ kann jeder interessierte Wirtschaftsteilnehmer ein Angebot abgeben. Beim „nichtoffenen Verfahren“ ist dies nur den vom Auftraggeber aufgeforderten Bewerbern möglich. Das „Verhandlungsverfahren“ sieht vor, dass jeder Wirtschaftsteilnehmer einen Antrag auf Teilnahme stellen kann, im Anschluss an die Bewertung der bereitgestellten Informationen dürfen jedoch nur dazu aufgeforderte Bewerber ein Erstangebot abgeben, das als Grundlage für die nachfolgenden Verhandlungen dient. Beim „wettbewerblichen Dialog“ kann jeder Wirtschaftsteilnehmer einen Antrag auf Teilnahme stellen, jedoch nur dazu aufgeforderte Bewerber können am Dialog teilnehmen. Er kommt zum Einsatz, wenn die Vergabestellen nicht in der Lage sind, die Mittel zur Befriedigung ihres Bedarfs festzustellen oder zu beurteilen, welche Lösungen der Markt zu bieten hat. Die Vergabe des Auftrags erfolgt einzig auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses. Die „Innovationspartnerschaft“ – ein neues Verfahren – wurde für die Fälle geschaffen, in denen eine innovative, noch nicht auf dem Markt verfügbare Lösung erforderlich ist. Die Vergabestelle beschließt, die Innovationspartnerschaft mit einem Partner oder mit mehreren Partnern, die getrennte Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten durchführen, aufzubauen, um so während des Vergabeverfahrens eine neue innovative Lösung auszuhandeln. Schließlich können Vergabestellen öffentliche Aufträge in besonderen Fällen und unter besonderen Umständen im Wege des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung vergeben.

#### B. Kriterien für die Auftragsvergabe

Die Vergabestellen müssen öffentliche Aufträge auf der Grundlage des wirtschaftlich günstigsten Angebots vergeben. Dieses neue Vergabekriterium wurde mit der Reform der Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt und basiert auf dem Grundsatz des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“, mit dem sichergestellt werden soll, dass ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis (und nicht der niedrigste Preis) erzielt wird; dies bedeutet, dass die Qualität, der Preis und die Kosten berücksichtigt werden, die während des Lebenszyklus der jeweiligen Bauleistung, Ware oder Dienstleistung anfallen.

<sup>[1]</sup> KOM(2012) 179 endg.

Mit diesem Kriterium werden Faktoren wie Qualität, Umwelt, soziale Belange und Innovation stärker berücksichtigt.

### C. Bestimmungen über Veröffentlichung und Transparenz

In jeder Phase der Vergabeverfahren muss für die erforderliche Transparenz Sorge getragen werden. Hierzu werden insbesondere die wichtigsten Bestandteile von Vergabeverfahren und Informationen über Bewerber und Bieter veröffentlicht (beispielsweise die dem Vergabebeschluss zugrunde liegenden Kriterien und Bestimmungen, Informationen über die Durchführung und den Fortgang des Verfahrens und Angaben zu den Gründen für eine Ablehnung) sowie ausreichende Unterlagen zu allen Phasen des Verfahrens bereitgestellt.

### D. Rechtsmittel

Um Verletzungen der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge durch Vergabestellen nachzugehen, ist in der Rechtsmittelrichtlinie (Richtlinie 2007/66/EG) ein wirksames Nachprüfungsverfahren festgelegt, das sowohl für die Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge als auch für die Richtlinie über Konzessionen gilt; mit der Rechtsmittelrichtlinie werden außerdem zwei wichtige Neuerungen geschaffen. Mit der Stillhalterregelung erhalten Bieter im Anschluss an den Vergabebeschluss die Möglichkeit, den Beschluss zu prüfen und zu entscheiden, ob ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet werden soll. Während dieser Frist von mindestens zehn Tagen darf die Vergabestelle den Auftrag nicht unterzeichnen. In der Rechtsmittelrichtlinie sind außerdem strengere Vorschriften zum Schutz vor unrechtmäßiger freihändiger Vergabe öffentlicher Aufträge festgelegt.

### E. Sonstige Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens

Mit den neuen Vorschriften wird dadurch eine „grüne“ Vergabe öffentlicher Aufträge gefördert, dass die während des Lebenszyklus anfallenden Kosten berücksichtigt werden und die Möglichkeit geschaffen wird, auf ein bestimmtes Gütezeichen oder Umweltzeichen Bezug zu nehmen. Auch die sozialen Aspekte sind von großer Bedeutung, was sich darin äußert, dass spezifische Bestimmungen über die soziale Inklusion, soziale Kriterien, die Untervergabe von Aufträgen und eine vereinfachte Regelung über Dienstleistungsverträge in die Richtlinien aufgenommen wurden. Auch der Bürokratieabbau und die Erleichterung des Zugangs von KMU zu öffentlichen Aufträgen sind grundlegende Aspekte des öffentlichen Auftragswesens. Mit den neuen Regelungen wird die „Einheitliche Europäische Eigenerklärung“ geschaffen und die Verwendung solcher Eigenerklärungen vorgesehen. Der Zugang von KMU zu öffentlichen Aufträgen wird insbesondere durch

die Möglichkeit einer Aufspaltung von Aufträgen in Lose und durch Einschränkungen der Anforderungen in Bezug auf den Jahresumsatz gestärkt. Mit den neuen Richtlinien wird die schrittweise Umstellung auf die E-Vergabe zwingend vorgeschrieben, und es werden spezifische Bestimmungen über Methoden und Instrumente (wie beispielsweise Rahmenabkommen, dynamische Beschaffungssysteme, elektronische Auktionen, elektronische Kataloge, zentralisierte Beschaffungstätigkeiten und die grenzüberschreitende gemeinsame Beschaffung) für die elektronische Auftragsvergabe und für Sammelbeschaffungen festgelegt. In den Richtlinien wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu „In-House“-Beziehungen berücksichtigt, wodurch Vergabestellen unter Umständen einen Auftrag an ein Unternehmen vergeben können, ohne das Vergabeverfahren anzuwenden. Schließlich wird mit den neuen Vorschriften das geltende Recht zu Interessenkonflikten, Günstlingswirtschaft und Korruption gestärkt, indem umfassendere Garantien für fundierte Verfahren zu den Gründen für einen Ausschluss, der vorherigen Konsultation, der Änderung von Aufträgen und der Transparenz gegeben werden.

### Konzessionen

Die Überarbeitung der Vorschriften für die Versorgungswirtschaft erfolgte im Großen und Ganzen analog zu der Überarbeitung der Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Allgemeinen (auch wenn die Vorschriften dahin gehend angepasst wurden, dass gewerblich tätigen Auftraggebern nach wie vor eine größere Flexibilität bei den Methoden eingeräumt wird), die neuen Bestimmungen über Konzessionen sind hingegen wesentlich spezifischer.

Die Richtlinie gilt nur für Konzessionen im Wert von mindestens fünf Millionen EUR, und manche Konzessionsarten wie beispielsweise Konzessionen im Zusammenhang mit Trinkwasser sind aus ihrem Geltungsbereich ausgenommen. Anders als bei den allgemeinen Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge steht es den Vergabestellen frei, das Verfahren für die Vergabe von Konzessionen an einzelstaatlichen Standards oder ihren eigenen Präferenzen auszurichten, sofern sie bestimmte grundlegende Bestimmungen zu folgenden Aspekten einhalten: der Konzessionsbekanntmachung; der Bereitstellung von Informationen über Mindestanforderungen und Vergabekriterien; der Achtung festgelegter Auflagen und des Ausschlusses von Bewerbern, die diese Auflagen nicht erfüllen; dem Ausschluss von Bewerbern, die aufgrund bestimmter Straftatbestände wie Betrug und Geldwäsche verurteilt wurden; der Bereitstellung von Informationen über die Art der Durchführung des Verfahrens sowie eines unverbindlichen Zeitplans für die Teilnehmer. Außerdem sind der Gegenstand der Konzession, die Verga-

bekriterien und die Mindestanforderungen im Laufe der Verfahren zur Konzessionsvergabe nicht verhandelbar. Konzessionen sind zeitlich befristet; eine etwaige Verlängerung muss im Rahmen des Verfahrens für Auftragsänderungen bewertet werden.

### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Vor der Annahme des Pakets über das öffentliche Auftragswesen am 15. Januar 2014 nahm das Parlament mehrere Entschlüsse an (die Entschlüsse vom 18. Mai 2010 zu neuen Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen, vom 12. Mai 2011 zum gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen

Märkten in der EU und in Drittstaaten und vom 25. Oktober 2011 zu der Modernisierung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens). In diesen Entschlüssen brachte es insbesondere seine Unterstützung für vereinfachende Maßnahmen (flexible Verfahren) zum Ausdruck und forderte Rechtssicherheit. Es vertrat die Auffassung, bei der Vergabe von Aufträgen solle nicht vorrangig der Preis berücksichtigt werden, sondern eher das Preis-Leistungs-Verhältnis und Nachhaltigkeitskriterien (wie die im Laufe des Lebenszyklus anfallenden Kosten sowie ökologische und soziale Kriterien).

---

→ [Carine Piaguet](#)

### 3.2.3 Das Gesellschaftsrecht

*Nachdem über viele Jahre hinweg erfolglos Versuche unternommen wurden, einen einheitlichen europäischen Rahmen für Unternehmen festzulegen, ermöglichten zwei im Jahre 2001 vom Rat erlassene Rechtsinstrumente schließlich die Errichtung der Europäischen Gesellschaft. Es wurden Bestimmungen für die Europäische Genossenschaft erlassen, und ferner wurde die Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung geschaffen.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 50 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe g AEUV; Artikel 54 Unterabsatz 2 AEUV; Artikel 114, 115 und 352 AEUV.

#### Ziele

Die Hauptziele der Harmonisierung des Gesellschaftsrechts bestehen darin, die Niederlassungsfreiheit zu fördern, den Zugang der Öffentlichkeit zu Unternehmensinformationen zu erleichtern und zu beschleunigen und gleichzeitig die Offenlegungspflichten von Gesellschaften zu vereinfachen sowie die rechtlichen Hindernisse für die europaweite Weiterentwicklung der Gesellschaften zu beseitigen. Da der Binnenmarkt die Entstehung europaweit tätiger Gesellschaften mit sich bringt, müssen diese Gesellschaften in der gesamten Union innerhalb eines einheitlichen Rechtsrahmens tätig sein können, mit dem die Auswirkungen des Bestehens mehrerer einzelstaatlicher Rechtsordnungen hinfällig gemacht werden. Die Harmonisierung des europäischen Gesellschaftsrechts deckt die folgenden Bereiche ab: den Schutz der Interessen der Aktionäre, das Kapital von Aktiengesellschaften, Übernahmeangebote, die Offenlegung von Informationen über Zweigniederlassungen, Verschmelzungen und Spaltungen von Unternehmen, Mindestanforderungen für Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter, die Finanzberichterstattung und das Rechnungswesen.

Außerdem umfasst das europäische Gesellschaftsrecht verschiedene europäische Rechtsformen wie beispielsweise die Europäische Gesellschaft (SE), die Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) und die Europäische Genossenschaft (SCE).

#### Errungenschaften

##### A. Gemeinsame Mindestanforderungen

###### 1. Die Gründung einer Gesellschaft

Mit der Ersten Richtlinie des Rates (68/151/EWG vom 9. März 1968, geändert durch die Richtlinie 2003/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003) sollen der Zugang der Öffentlichkeit zu Unternehmensinformationen erleichtert und beschleunigt und gleichzeitig die Of-

fenlegungspflichten der Gesellschaften vereinfacht werden. Eine zweite Richtlinie des Rates, die Richtlinie 77/91/EWG vom 13. Dezember 1976, betrifft nur Aktiengesellschaften; die Gründung solcher Gesellschaften erfordert ein Mindestgrundkapital als Sicherheit für die Gläubiger und als Gegenleistung für die beschränkte Haftung der Gesellschafter. Ebenfalls vorgesehen sind Mindestanforderungen für Gesellschaftsverträge einer Aktiengesellschaft. Mit der Richtlinie 2006/68/EG zur Änderung der Richtlinie 77/91/EWG wurden die Modalitäten für die Gründung von Aktiengesellschaften sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vereinfacht.

###### 2. Die Arbeitsweise der Gesellschaften

Mit der Ersten Richtlinie wird die Gültigkeit der von der Gesellschaft eingegangenen Verpflichtungen gegenüber Dritten, die in gutem Glauben handeln, geregelt, wobei es sich hier um einen Aspekt handelt, der – abgesehen von der Richtlinie 2009/102/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter – bislang nur in Vorschlägen behandelt wird. Mit der Richtlinie 90/435/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 (geändert durch die Richtlinie 2003/123/EG) über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten werden wettbewerbsneutrale steuerliche Regelungen für Zusammenschlüsse von Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten eingeführt. Mit dieser Richtlinie wird die Doppelbesteuerung von Dividenden, die von Tochtergesellschaften in einem Mitgliedstaat an ihre in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Muttergesellschaft ausgeschüttet werden, abgeschafft. Außerdem wurde im Bereich der steuerlichen Regelung in jüngster Zeit auch die Richtlinie 2008/7/EG des Rates vom 12. Februar 2008 betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital angenommen.

###### 3. Umstrukturierungen von Gesellschaften

Mit der Richtlinie 2011/35/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Verschmelzung von Aktiengesellschaften – mit der die Dritte Richtlinie des Rates 78/855/EWG vom 9. Oktober 1978 aufgehoben wurde – und mit der Sechsten Richtlinie 82/891/EWG des Rates vom 17. Dezember 1982 betreffend die Spaltung von Aktiengesellschaften wurden Anstrengungen dahin gehend unter-

nommen, Aktionären und Dritten gleichermaßen in den Genuss von Garantien bei Umstrukturierungen kommen zu lassen. Die letztgenannte Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2007/63/EG hinsichtlich des Erfordernisses der Erstellung eines Berichts durch einen unabhängigen Sachverständigen anlässlich der Verschmelzung oder der Spaltung von Aktiengesellschaften und durch die Richtlinie 2009/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates – die teilweise durch die Richtlinie 2012/30/EU aufgehoben wurde – geändert, um die Berichts- und Dokumentationsanforderungen bei Verschmelzungen und Spaltungen zu vereinfachen. Ziel der Richtlinie 2004/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 betreffend Übernahmeangebote ist außerdem die Festlegung von Mindestvorgaben für die Abwicklung von Übernahmeangeboten für Wertpapiere von Gesellschaften, die dem Recht eines Mitgliedstaats unterliegen, sofern alle oder ein Teil dieser Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind. Die sogenannte Transparenzrichtlinie (2004/109/EG) sieht gewisse Meldeschwellen vor, bei deren Erreichen Erwerber von Anteilen an börsennotierten Gesellschaften Mitteilung zu machen haben. Die ursprüngliche Regelung führte jedoch zu gewissen Diskrepanzen in Bezug auf die Mitteilungspflicht: So fiel das Halten bestimmter Finanzinstrumente, die zum Erwerb wirtschaftlicher Beteiligungen an börsennotierten Gesellschaften genutzt werden konnten, nur dann unter die Vorschriften der Richtlinie über die Offenlegung, wenn ein Erwerb von Aktien erfolgte. Um die bestehenden Diskrepanzen bei der Mitteilungspflicht zu überwinden, sieht die überarbeitete Transparenzrichtlinie eine Offenlegung einer signifikanten Menge von Finanzinstrumenten auch dann vor, wenn diese zum Erwerb einer wirtschaftlichen Beteiligung an einer börsennotierten Gesellschaft genutzt werden könnten und der Wirkung nach Aktienbeteiligungen gleichzustellen sind.

#### 4. Sicherheiten in Bezug auf die Finanzlage von Gesellschaften

Um sicherzustellen, dass die in den Rechnungslegungsunterlagen bereitgestellten Angaben in allen Mitgliedstaaten vergleichbar sind, sehen die Vierte, Siebte und Achte Richtlinie (78/660/EWG vom 25. Juli 1978, 83/349/EWG vom 13. Juni 1983 und 84/253/EWG vom 10. April 1984) vor, dass die Rechnungslegungsunterlagen einer Gesellschaft (Jahresabschlüsse, konsolidierte Abschlüsse sowie die Zulassung der Personen, die mit den Abschlussprüfungen betraut sind) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie von den Verbindlichkeiten dieser Gesellschaft vermitteln müssen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rech-

nungslegungsstandards werden die von kapitalmarktorientierten Gesellschaften vorzulegenden Finanzinformationen im Interesse des Schutzes der Anleger harmonisiert.

Die Richtlinie 2006/43/EG vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen ändert die Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG und hebt die Richtlinie 84/253/EWG auf. Mit ihr soll die Verlässlichkeit von Finanzabschlüssen von Gesellschaften verbessert werden, indem Mindestanforderungen für die Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen eingeführt werden. Die Richtlinie 2009/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 (mit der auch die Richtlinie 83/349/EWG geändert wird) vereinfacht die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und insbesondere die Rechnungslegungsanforderungen für Kleinbetriebe, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und ihr Wachstumspotenzial freizusetzen.

### Regelungen für europaweit tätige Gesellschaften

#### A. Beseitigung von Hindernissen für eine europaweite Tätigkeit von Gesellschaften

Zur Verringerung der Schwierigkeiten, die Gesellschaften infolge der verschiedenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich des Gesellschaftsrechts bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten entstehen können, wurden Rechtsinstrumente eingeführt, mit denen grenzübergreifende Verschmelzungen sowie die grenzübergreifende Wahrnehmung bestimmter Rechte von Aktionären börsennotierter Gesellschaften erleichtert werden. Die Frage der Verlegung des Gesellschaftssitzes in einen anderen Mitgliedstaat ist ein nach wie vor ungelöstes Problem; die Kommission hat dazu von Januar bis April 2013 eine öffentliche Konsultation durchgeführt.

##### 1. Grenzüberschreitende Verschmelzungen

Mit der Richtlinie 2005/56/EG über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten soll die grenzüberschreitende Verschmelzung von Kapitalgesellschaften erleichtert werden. Sie schafft einen einfachen Rahmen, durch den die Liquidation der übernommenen Gesellschaft verhindert werden kann, und gilt bei Verschmelzungen von Kapitalgesellschaften, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates gegründet wurden und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union haben, sofern mindestens zwei von ihnen dem Recht verschiedener Mitgliedstaaten unterworfen sind. Sie gilt für alle Kapitalgesellschaften mit Ausnahme von Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).



## 2. Grenzüberschreitende Wahrnehmung bestimmter Rechte von Aktionären

Mit der Einführung spezifischer Anforderungen zu bestimmten Rechten von Aktionären im Rahmen der Hauptversammlung beseitigt die Richtlinie 2007/36/EG vom 11. Juli 2007 über die Ausübung bestimmter Rechte von Aktionären in börsennotierten Gesellschaften die größten Hindernisse für die grenzüberschreitende Stimmrechtsausübung in börsennotierten Gesellschaften, die ihren eingetragenen Gesellschaftssitz in einem Mitgliedstaat haben.

### B. Europäische Statuten

#### 1. Ziel

Gesellschaften, die grenzüberschreitend tätig werden oder sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen wollen, soll die Möglichkeit eingeräumt werden, einem einheitlichen Rechtssystem anstelle – wie bislang – verschiedenen Rechtssystemen zu unterliegen.

#### 2. Die Europäische Gesellschaft

Nach jahrelangem Stillstand (die Verhandlungen nahmen 30 Jahre in Anspruch) nahm der Rat die beiden für die Gründung einer Europäischen Gesellschaft erforderlichen Rechtsinstrumente an, nämlich die Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft und die Richtlinie 2001/86/EG zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer.

Nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 können Gesellschaften auf dem Gebiet der Union in Form einer Aktiengesellschaft mit der lateinischen Bezeichnung „Societas Europaea“ (SE) gegründet werden. Die SE ermöglicht es ihnen, unionsweit tätig zu werden, wobei sie dem in jedem Mitgliedstaat direkt geltenden Unionsrecht unterliegen. Unternehmen aus mindestens zwei Mitgliedstaaten, die eine SE gründen wollen, stehen mehrere Möglichkeiten offen: die Verschmelzung, die Errichtung einer Holdinggesellschaft, die Gründung einer Tochtergesellschaft oder die Umwandlung in eine SE. Die SE muss als Kapitalgesellschaft ausgeführt sein. Um eine sinnvolle Unternehmensgröße dieser Gesellschaften zu gewährleisten, wird ein Mindestkapital in Höhe von 120 000 EUR vorgeschrieben.

Mit der Richtlinie 2001/86/EG soll sichergestellt werden, dass die Gründung einer SE nicht zur Beseitigung oder zur Einschränkung der Gepflogenheiten der Arbeitnehmerbeteiligung führt, die in den an der Gründung einer SE beteiligten Gesellschaften herrschen. Sofern es in einer oder in mehreren der an der Gründung einer SE beteiligten Gesellschaften Mitbestimmungsrechte gibt, bleiben diese im Wege der Übertragung an die SE nach deren Gründung erhalten, es sei denn, die Parteien fassen im Rahmen

eines besonderen Verhandlungsgremiums, dem die Arbeitnehmervertreter aller beteiligten Gesellschaften angehören, einen anderslautenden Beschluss.

### 3. Die Europäische Genossenschaft (SCE)

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE) wird eine wirklich einheitliche Rechtsform der SCE geschaffen. Sie ermöglicht die Gründung einer Genossenschaft durch natürliche Personen mit Wohnsitz in verschiedenen Mitgliedstaaten oder durch juristische Personen, die den Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten unterliegen. Diese neuen SCE müssen mit einem Mindestkapital von 30 000 EUR ausgestattet sein und können im gesamten Binnenmarkt mit einer einzigen Rechtspersönlichkeit, Satzung und Struktur tätig werden. Sie können ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten erweitern und umstrukturieren und benötigen hierfür kein Netz von Tochtergesellschaften, dessen Aufbau zeit- und kostenintensiv wäre. Darüber hinaus können Genossenschaften verschiedener Mitgliedstaaten künftig zu einer SCE verschmelzen. Schließlich kann eine nationale Genossenschaft, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Sitzstaat tätig ist, ohne vorherige Auflösung in eine Europäische Genossenschaft umgewandelt werden.

Mit der Richtlinie 2003/72/EG vom 22. Juli 2003 wird dieses Statut im Bereich der Arbeitnehmerbeteiligung an der SCE ergänzt, damit die Gepflogenheiten der Arbeitnehmerbeteiligung, die in den an der Gründung einer SCE beteiligten Gesellschaften gelten, durch die Gründung einer SCE nicht beseitigt oder eingeschränkt werden.

### 4. Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV)

Die EWIV ist rechtsfähig und wird durch die Verordnung (EWG) Nr. 2137/85 geregelt. Sie ermöglicht es Unternehmen aus einem Mitgliedstaat, in einem Gemeinschaftsunternehmen mit Gesellschaften oder natürlichen Personen in anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten – um beispielsweise die Geschäftstätigkeit ihrer Mitglieder zu erleichtern oder weiterzuentwickeln, jedoch nicht, um für sich selbst Gewinne zu erzielen –, wobei die Erträge unter den Mitgliedern aufgeteilt werden. Ihre Tätigkeit darf nur eine rein ergänzende Funktion in Bezug auf die Geschäftstätigkeit ihrer Mitglieder haben. Die EWIV darf sich nicht öffentlich an den Kapitalmarkt wenden.

### Projekte

Das Europäische Parlament verabschiedete im Februar 2013 eine Entschließung als Reaktion auf die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Eine neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Dem Europäischen Parlament ist es gelungen, einige der von ihm vorgeschlagenen Änderungen in die Rechtsvorschriften einfließen zu lassen. Einer der Schwerpunkte war dabei, die Beteiligung der Arbeitnehmer innerhalb der Gesellschaften zu schützen. Darüber hinaus hat das Parlament darauf hingewiesen, dass weitere Fortschritte bei der Schaffung europäischer Gesellschaftsformen erzielt werden müssen, um die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit von Unternehmen zu erleichtern. In diesem Zusammenhang forderte das Parlament im Februar 2007 die Kommission auf, einen Vorschlag für die Europäische Privatgesellschaft vorzulegen, um so den Erfordernissen der KMU Rechnung zu tragen, und eine Überarbeitung der Vorschriften des Statuts der Europäischen Gesellschaft vorzubereiten, um die Bestimmungen für die Gründung solcher Unternehmen zu vereinfachen. Ferner hat das Parlament

nach der Rücknahme der beiden Vorschläge für Verordnungen über den Europäischen Verein bzw. die Europäische Gegenseitigkeitsgesellschaft die Kommission ersucht, diese Vorschläge neu einzubringen. Außerdem hat es einen angemessenen Rechtsrahmen für Stiftungen und Vereine gefordert. In seiner Entschließung vom 14. März 2013 hat das Parlament der Kommission seine Empfehlungen zum Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft vorgelegt. Schließlich forderte das Parlament mehrfach die Ausarbeitung eines Vorschlags zur grenzüberschreitenden Verlegung von eingetragenen Gesellschaftssitzen. In letzter Zeit hat es die Verfolgung des Ziels einer Verringerung des Europäischen Gesellschaften entstehenden Verwaltungsaufwands begrüßt.

---

→ [Udo Bux](#)

## 3.2.4 Geistiges und gewerbliches Eigentum

*Unter den Begriff „geistiges Eigentum“ fallen alle ausschließlichen Rechte an geistigen Schöpfungen. Dabei unterscheidet man zwischen zwei Arten von Rechten: die gewerblichen Schutzrechte, zu denen Erfindungen (Patente), Marken, gewerbliche Muster und Modelle und geografische Angaben gehören, sowie das Urheberrecht, das sich auf das Eigentum an künstlerischen und literarischen Werken bezieht. Die Europäische Union verfolgt auf dem Gebiet des geistigen Eigentums seit vielen Jahren eine aktive Politik, die auf die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der Union ausgerichtet ist.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 36, 114 und 118 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Obwohl die Rechte des geistigen Eigentums in verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften geregelt sind, sind sie auch Gegenstand der europäischen Gesetzgebung. So sollen mit der legislativen Tätigkeit der Union in diesem Bereich bestimmte Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums harmonisiert und durch die Schaffung einheitlicher europäischer Schutzrechte, wie der Gemeinschaftsmarke und dem Gemeinschaftsgeschmacksmuster, ein einheitlicher Schutz der Rechte in der Union gewährleistet werden.

### Ergebnisse

#### A. Rechtsangleichung

##### 1. Marken, Muster und Modelle

Am 25. Februar 2014 stimmte das Europäische Parlament über den Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 207/2009 des Rates über die Gemeinschaftsmarke ab, mit dem das nationale und europäische Markenrecht vereinfacht und aktualisiert und die Markeneintragung in der EU günstiger, schneller, verlässlicher und vorhersehbarer werden soll, wodurch die Markeninhaber mehr Rechtssicherheit erhalten. Das vorgeschlagene Gesetzgebungspaket umfasst Folgendes: eine Neufassung der Markenrichtlinie (2008/95/EG), eine engere Angleichung der Markengesetze der Mitgliedstaaten, eine Überarbeitung der Gemeinschaftsmarkenverordnung ((EG) Nr. 207/2009), die auch Bestimmungen über das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt enthält, sowie eine Überarbeitung der Verordnung über die an das Amt zu entrichtenden Gebühren ((EG) Nr. 2869/95).

Durch die Richtlinie 98/71/EG vom 13. Oktober 1998 erfolgte eine Angleichung der nationalen Bestimmungen über den rechtlichen Schutz von Mustern

und Modellen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 6/2002 vom 12. Dezember 2001 (in ihrer geänderten Fassung) wurde ein Gemeinschaftssystem zum Schutz von Mustern und Modellen eingeführt. Mit dem Beschluss 2006/954/EG des Rates vom 18. Dezember 2006 und der Verordnung (EG) Nr. 1891/2006 des Rates vom 18. Dezember 2006 wurde das System der Geschmacksmusteranmeldung der Union mit dem internationalen System für die Anmeldung von Geschmacksmustern der Weltorganisation für geistiges Eigentum verknüpft.

##### 2. Urheberrecht

###### a. Urheberrechte in der Informationsgesellschaft

Mit der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft wurden das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte an die technologischen Entwicklungen und insbesondere an die Informationsgesellschaft angepasst. Ziel der Richtlinie ist insbesondere die Harmonisierung der Rechte in Bezug auf die Vielfältigkeit, Wiedergabe, Veröffentlichung und Verbreitung von Werken und zugleich die Suche nach einem gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der Rechteinhaber und den Interessen Dritter.

###### b. Rechteverwertung

Die wichtigsten Rechtsakte auf diesem Gebiet sind:

- die Richtlinie 92/100/EWG vom 19. November 1992 zum Vermietrecht und Verleihrecht im Bereich des geistigen Eigentums, die zu Zwecken der Kodifizierung durch die Richtlinie 2006/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 geändert und ersetzt wurde;
- die Richtlinie 93/83/EWG vom 27. September 1993 betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung;
- die Richtlinie 2001/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 über das Folgerecht des Urhebers des Originals eines Kunstwerks.

### c. Die Schutzdauer des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte

Die Schutzdauer dieser Rechte beträgt 70 Jahre (vgl. Richtlinie 2006/116/EG in ihrer durch die Richtlinie 2011/77/EU geänderten Fassung).

### d. Computerprogramme und Datenbanken

Gemäß der Richtlinie 91/250/EWG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Computerprogramme und Datenbanken urheberrechtlich als literarische Werke im Sinne der Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und der Kunst zu schützen. Nach mehrmaliger Änderung wurde die Richtlinie durch die Richtlinie 2009/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates kodifiziert. Ziel der Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 ist der rechtliche Schutz von Datenbanken als „Sammlungen von Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen, die systematisch oder methodisch angeordnet und über elektronische oder ähnliche Verfahren einzeln zugänglich sind“. Die Richtlinie sieht für Datenbanken sowohl einen urheberrechtlichen Schutz vor, der die geistige Schöpfung abdeckt, als auch ein Schutzrecht „sui generis“, dessen Ziel darin besteht, Investitionen (finanzielle Mittel, Einsatz von Zeit, Arbeit und Energie) in die Beschaffung, Überprüfung oder Darstellung des Inhalts einer Datenbank zu schützen.

### e. Verwertungsgesellschaften

Die Verbreitung von durch Urheberrecht oder verwandte Schutzrechte geschützten Inhalten und die Erbringung von damit zusammenhängenden Dienstleistungen erfordern die Freigabe der Nutzungsrechte durch die Inhaber der Urheber- oder verwandten Schutzrechte. Rechteinhaber vertrauen ihre Rechte Verwertungsgesellschaften an, die die Rechte im Namen der Rechteinhaber wahrnehmen. Um die Voraussetzungen festzulegen, die für eine ordnungsgemäße Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften notwendig sind, hat die Kommission im Juli 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten (KOM(2012)372) vorgelegt. Dieser Vorschlag regelt darüber hinaus die Anforderungen an die Vergabe von Mehrgebetslizenzen für die Online-Nutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt.

## 3. Patente

Mit dem Ratsbeschluss 2011/167/EU vom 10. März 2011 wurde bestätigt, dass 25 Mitgliedstaaten bereit sind, hinsichtlich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes eine verstärkte Zusammenarbeit einzugehen. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2012 wird die durch den Beschluss 2011/167/EU genehmigte verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen

Patentschutzes umgesetzt. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 des Rates vom 17. Dezember 2012 wird die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die anzuwendenden Übersetzungsregelungen umgesetzt. Beide finden ab dem Tag des Inkrafttretens des Übereinkommens über ein einheitliches Patentgericht Anwendung, das gegenwärtig zur Ratifizierung ausliegt.

## 4. Bekämpfung von Produktpiraterie

Da die unterschiedlichen Sanktionsregelungen in den Mitgliedstaaten eine wirksame Bekämpfung von Nachahmung und Produktpiraterie erschweren, haben das Parlament und der Rat als ersten Schritt die Richtlinie 2004/48/EG zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums verabschiedet. Mithilfe der Richtlinie soll, durch eine Annäherung der nationalen Rechtsvorschriften die Bekämpfung von Produktpiraterie und Nachahmung zu verstärken, ein hohes, gleichwertiges und homogenes Schutzniveau für geistiges Eigentum im Binnenmarkt sichergestellt werden. Die Richtlinie 2004/48/EG sieht ausschließlich zivil- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen, Verfahren und Rechtsbehelfe vor. Als zweiten Schritt hat die Kommission die Verabschiedung strafrechtlicher Bestimmungen zur stärkeren und besseren Bekämpfung von Nachahmung und Produktpiraterie vorgeschlagen, mit denen die Richtlinie 2004/48/EG ergänzt werden soll. Im Anschluss an ihre Mitteilung vom 23. November 2005 über die Folgen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs, mit dem der Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht für nichtig erklärt wurde, hat die Kommission den Vorschlag jedoch zurückgezogen (KOM(2005)583).

Aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Im Mai 2012 entschied der Gerichtshof in der Rechtsache SAS (C-406/10), dass gemäß der Richtlinie 91/250/EWG der Urheberrechtsschutz nur für die Ausdrucksform eines Computerprogramms gilt, Ideen und Grundsätze, die der Logik, den Algorithmen und den Programmiersprachen zugrunde liegen, im Rahmen dieser Richtlinie jedoch nicht urheberrechtlich geschützt sind (Randnummer 32). Der Gerichtshof hob hervor, dass weder die Funktionalität eines Computerprogramms noch die Programmiersprache oder das Dateiformat, die im Rahmen eines Computerprogramms verwendet werden, um bestimmte Funktionen des Programms zu nutzen, eine Ausdrucksform dieses Programms im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie 91/250/EWG sind (Randnummer 39).

## 5. Grundsatz der Erschöpfung

### a. Definition

Dieser Grundsatz besagt, dass sich der Inhaber eines Rechts des gewerblichen Eigentums, das durch die

Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates geschützt ist, nicht auf diese Vorschriften berufen kann, um sich „der Einfuhr oder dem Vertrieb eines Erzeugnisses zu widersetzen, das auf dem Markt eines anderen Mitgliedstaates in den Verkehr gebracht wurde“. Dieser Grundsatz gilt in allen Bereichen des gewerblichen Eigentums.

#### **b. Grenzen**

Der Grundsatz der Erschöpfung von Rechten auf Unionsebene greift nicht beim Inverkehrbringen eines gefälschten Erzeugnisses oder bei Erzeugnissen, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums in den Verkehr gebracht wurden (Artikel 6 des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums – TRIPS). Im Juli 1999 entschied der Gerichtshof im Urteil Sebago und Ancienne Maison Dubois & Fils SA gegen G-B Unic SA (C-173/98), dass auch die Mitgliedstaaten nicht mehr berechtigt sind, in ihren nationalen Gesetzen die Erschöpfung der Rechte einer Marke in Bezug auf Erzeugnisse vorzusehen, die in einem Drittland in den Verkehr gebracht wurden.

#### **Rolle des Europäischen Parlaments**

In seinen verschiedenen Entschlüssen zu den Rechten an geistigem Eigentum, insbesondere zum Rechtsschutz der Datenbanken, der biotechnologi-

schen Erfindungen und der Urheberrechte, hat das Parlament sich für die schrittweise Harmonisierung der Rechte des geistigen Eigentums eingesetzt. Es hat sich im Übrigen dagegen gewandt, dass Bestandteile des menschlichen Körpers patentierbar sind. Das Europäische Parlament hat sich auch gegen die Patentierbarkeit von computerimplementierten Erfindungen ausgesprochen, um die Verbreitung der Innovation auf diesem Gebiet nicht zu behindern und den KMU die Möglichkeit zu geben, freien Zugang zu Software zu erhalten, die von großen internationalen Herstellern entwickelt wurde. Zu den Herausforderungen, mit denen im Laufe der nächsten Legislaturperiode zu rechnen ist, gehören neue Fragen im Zusammenhang mit derzeit nicht vorhersehbaren technischen Entwicklungen. Eine wichtige neue Herausforderung könnte in der Gewährleistung der Privatsphäre und der Sicherheit von Software liegen, wobei sich die Frage stellt, ob kostenfreie und quelloffene Software tatsächlich sicherer ist als lizenzierte Software. Das Parlament hat vor kurzem über einen hochumstrittenen Initiativbericht zu Abgaben für Privatkopien abgestimmt (Entschließung vom 27. Februar 2014). Ferner hat es bei der Ausarbeitung des WIPO-Vertrags über Urheberrechtsausnahmen zugunsten von sehbehinderten Personen eine sehr aktive Rolle gespielt.

---

→ [Udo Bux](#)

## 3.2.5 Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS)

*Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) wurde als dezentrales, mehrstufiges System aus mikro- und makroprudenziellen Aufsichtsbehörden geschaffen, um eine konsistente und kohärente Finanzaufsicht in der EU zu gewährleisten. Dieses Aufsichtssystem wird zurzeit im Zusammenhang mit der Einführung der Bankenunion grundlegend überarbeitet.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 26 und 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); Artikel 290 AEUV (delegierte Rechtsakte), Artikel 291 AEUV (Durchführungsrechtsakte), Artikel 127 Absatz 6 AEUV.

### Hintergrund und Ziele

Im Jahr 2009 empfahl der DE-Larosière-Bericht die Schaffung eines Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) als ein dezentrales Netzwerk. Dies führte letztendlich zur Schaffung eines Überwachungssystems auf Mikro- und Makroebene, bestehend aus europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden. Die mikroprudenzielle Säule der Aufsicht auf europäischer Ebene besteht aus der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA). Die drei Behörden arbeiten im Gemeinsamen Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) zusammen. Auf Makroebene wird die Aufsicht vom Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) wahrgenommen. Die zuständigen Aufsichtsbehörden der jeweiligen Mitgliedstaaten sind ebenfalls Teil der ESFS. Zu den Zielen des ESFS gehören die Entwicklung einer gemeinsamen Aufsichtskultur und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzmarktes. Die dem ESFS zugrunde liegenden Verordnungen werden zurzeit überarbeitet. Am 11. März 2014 hat das Parlament im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens eine Entschließung zur Überprüfung des ESFS (P7\_TA(2014)0202) verabschiedet, die detaillierte Empfehlungen an die Kommission enthält. Mit der Schaffung der Bankenunion erhält auch der europäische Aufsichtsrahmen eine neue Gestalt.

### Rahmen des ESFS

#### A. Überwachung und Regulierung auf Mikroebene

In der Europäischen Union ist die mikroprudenzielle Aufsicht, d. h. die Aufsicht über einzelne Institute, durch ein mehrstufiges System aus Behörden gekennzeichnet. Die verschiedenen Stufen können

je nach Aufsichts- und Regulierungsbereich (Bankwesen, Versicherungs- und Wertpapiermärkte) sowie nach der Aufsichts- und Regulierungsebene (europäisch bzw. national) unterteilt werden. Um Konsistenz und Kohärenz zwischen den verschiedenen Schichten sicherzustellen, wurden verschiedene Koordinierungsstellen und -instrumente geschaffen. Außerdem muss eine Koordinierung der Institute auf internationaler Ebene sichergestellt werden.

#### 1. Die Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs)

Die Europäischen Aufsichtsbehörden sind für die mikroprudenzielle Aufsicht auf europäischer Ebene zuständig, wohingegen das Tagesgeschäft auf nationaler Ebene beaufsichtigt wird. Die EBA, die EIOPA und die ESMA sind Einrichtungen der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie werden von ihren jeweiligen Vorsitzenden vertreten, sind unabhängig und handeln ausschließlich im Interesse der Union als Ganzes.

##### a. Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)

**Rechtsgrundlage:** Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1022/2013.

Die EBA hat ihren Sitz in London. Ihr Zuständigkeitsbereich umfasst Kreditinstitute, Finanzkonglomerate, Investmentfirmen und Zahlungsinstitute. In der Gründungsverordnung werden der EBA unterschiedlichste Aufgaben übertragen: Sie soll eine effektive und kohärente Regulierung und Überwachung sicherstellen, zur Stabilität und Effektivität des Finanzsystems beitragen, Aufsichtsarbitrage verhindern, ein einheitliches Maß an Beaufsichtigung sicherstellen, die Interessen der Verbraucher schützen und die internationale Koordinierung und angemessene Regulierung der Aufsicht über Kreditinstitute stärken. Die EBA leistet einen Beitrag zur Ausarbeitung eines einheitlichen Regelwerks, indem sie technische Regulierungsstandards und technische Durchführungsstandards entwickelt, die von der Kommission (als delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte) erlassen werden. Sie gibt Leitlinien heraus, spricht Empfehlungen aus und kann bestimmte Befugnisse ausüben, wenn nationale Aufsichtsbehörden gegen EU-Recht verstoßen. Die

Leitungsgremien der EBA sind der Rat der Aufseher (das wichtigste Entscheidungsgremium, bestehend aus dem Vorsitzenden, dem Leiter der zuständigen Aufsichtsbehörde in jedem Mitgliedstaat und jeweils einem Vertreter der Kommission, der EZB, des ESRB und der beiden anderen Europäischen Aufsichtsbehörden), der Verwaltungsrat, ein Vorsitzender, ein Exekutivdirektor und der Beschwerdeausschuss.

**b. Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)**

**Rechtsgrundlage:** Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung).

Die EIOPA hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Sie ähnelt in ihrem Aufbau der EBA, ihr Zuständigkeitsbereich ist jedoch auf Versicherungsunternehmen ausgerichtet.

**c. Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)**

**Rechtsgrundlage:** Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde).

Die ESMA hat ihren Sitz in Paris. Der Aufbau der ESMA ähnelt dem der anderen ESAs, doch liegt ihr Schwerpunkt auf dem Wertpapiermarkt und den daran beteiligten Akteuren. Die ESMA hat die ausschließliche Zuständigkeit für die Registrierung und Überwachung von Ratingagenturen in der EU.

**2. Gemeinsamer Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden**

Der Gemeinsame Ausschuss ist für die allgemeine und sektorübergreifende Koordinierung zuständig, um sektorübergreifend eine kohärente Aufsicht sicherzustellen. Wie in den ESA-Verordnungen festgelegt, gehören hierzu folgende Bereiche: Finanzkonglomerate, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, mikroprudenzielle Analysen sektorübergreifender Entwicklungen, Risiken und Anfälligkeiten für die Finanzstabilität, Kleinanlegerprodukte, Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Informationsaustausch zwischen ESRB und Europäischen Aufsichtsbehörden und die Entwicklung von Beziehungen zwischen diesen Einrichtungen. Der Gemeinsame Ausschuss ist für die Beilegung sektorübergreifender Streitigkeiten zwischen ESFS-Behörden zuständig.

Der Gemeinsame Ausschuss setzt sich zusammen aus den Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden (und möglicher Unterausschüsse) und

wird für einen turnusmäßigen Zeitraum von zwölf Monaten von einem ESA-Vorsitzenden geleitet. Der Vorsitzende des Gemeinsamen Ausschusses ist der stellvertretende Vorsitzende des ESRB. Der Gemeinsame Ausschuss tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen. Das Sekretariat wird mit Mitarbeitern der ESAs besetzt.

**3. Zuständige nationale Aufsichtsbehörden**

Jeder Mitgliedstaat benennt im Einklang mit den verschiedenen Rechtsvorschriften im Bereich der Finanzdienstleistungen seine eigene(n) zuständige Behörde(n). Diese zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden sind Teil des ESFS.

**B. Aufsicht auf Makroebene**

**1. Rechtsgrundlage**

- Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken;
- Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken.

Die Aufsicht auf Makroebene wird auf europäischer Ebene vom Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) wahrgenommen, der seinen Sitz in Frankfurt am Main hat. Sein Ziel ist es, vor dem Hintergrund makroökonomischer Entwicklungen systemische Risiken für die Finanzstabilität in der Europäischen Union zu verhindern und abzuschwächen. In den Gründungsverordnungen werden dem ESRB verschiedene Aufgaben übertragen und Instrumente bereitgestellt. Dazu zählen die Zusammenstellung und Analyse relevanter Informationen, die Identifizierung und Priorisierung von Risiken, die Ausgabe von Warnungen und Empfehlungen und deren anschließende Kontrolle, Ausgabe einer vertraulichen Warnung und Einreichung einer Bewertung beim Rat, wenn der ESRB der Auffassung ist, dass eine kritische Situation entstehen kann, Zusammenarbeit mit anderen Stellen des ESFS, Koordinierung seiner Tätigkeiten mit internationalen Finanzorganisationen wie dem IWF und dem Finanzstabilitätsrat (FSB) und Ausführung von in weiterer EU-Gesetzgebung niedergelegten Aufgaben. Die Europäische Zentralbank (EZB) stellt das Sekretariat für den ESRB und der Präsident der EZB führt den Vorsitz im ESRB.

**C. Kooperation auf verschiedenen Ebenen**

Die verschiedenen, am ESFS beteiligten Einrichtungen arbeiten auch auf internationaler Ebene mit zahlreichen Institutionen zusammen.

## Weiterentwicklung des Aufsichtsrahmens

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die einfache Koordination der Finanzaufsicht im Rahmen des ESFS die Zersplitterung des europäischen Finanzmarkts nicht verhindern konnte. Um dieses Hindernis zu überwinden, schlug die Europäische Kommission Mitte 2012 eine Bankenunion vor, welche einen umfassenderen Ansatz verfolgen sollte und den einheitlichen Währungsraum und den Binnenmarkt ergänzt. Diese umfasst einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus, einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus, Vorschläge für Einlagensicherungssysteme und ein einheitliches aufsichtsrechtliches Regelwerk, zusammen mit einem einheitlichen Aufsichtshandbuch. Der Prozess zur Schaffung der Bankenunion ist noch nicht abgeschlossen.

### A. Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM)

Ziel des SSM ist es, eine konsistente und kohärente Beaufsichtigung von Kreditinstituten sicherzustellen, um Regulierungsarbitrage und die Zersplitterung der Märkte für Finanzdienstleistungen in der Union zu verhindern. Am SSM nehmen alle Mitgliedstaaten des Euroraums und sowie nicht zum Euroraum gehörende Mitgliedstaaten teil, die sich für eine Teilnahme entschieden haben. Der SSM setzt sich aus der EZB und den zuständigen nationalen Behörden zusammen. Die EZB ist für die effektive und kohärente Funktionsweise des Mechanismus zuständig. Die EZB und die zuständigen nationalen Behörden arbeiten zusammen und tauschen Informationen aus. Ab November 2014 weist die SSM-Verordnung der EZB spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung von Kreditinstituten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu. Zu diesen Aufgaben gehören die Zulassung von Kreditinstituten, die Sicherstellung der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen und sonstigen regulatorischen Anforderungen, die Durchführung von Überprüfungen usw. Neben diesen Aufgaben auf Mikroebene nimmt die EZB auch Aufgaben auf Makroebene wahr und kann auf entsprechende Instrumente zurückgreifen, wie zum Beispiel in Bezug auf Kapitalpuffer. Zu diesem Zweck wurde mit der Schaffung eines Aufsichtsgremiums die Leitungsstruktur der EZB angepasst.

Um eine konsistente Aufsicht zu gewährleisten, arbeitet die EZB eng mit den anderen am ESFS beteiligten Behörden, insbesondere der EBA, zusammen.

### B. Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM)

Im April 2014 verabschiedete das EP eine Verordnung zur Einrichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) und eines einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF). Mit dem SRM werden Instrumente für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Investmentfirmen

im Euroraum und anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Die Entscheidungen werden von einem Abwicklungsausschuss getroffen. Der SRF dient als finanzielles Sicherheitsnetz („financial backstop“). Einige Aspekte des SRF, wie die Übertragung und Mutualisierung der nationalen Beiträge, sind in einem intergouvernementalen Abkommen geregelt. Der SRM ist etwas anderes als die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, mit der die nationalen Systeme zur Sanierung und Abwicklung von Banken in allen EU-Mitgliedstaaten harmonisiert werden sollen.

### C. Einlagensicherungssysteme

Einlagensicherungssysteme hängen eng mit dem Verfahren zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten zusammen und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Finanzstabilität. Im Jahr 2010 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der (bestehenden) Richtlinie über Einlagensicherungssysteme vor. Im April 2014 wurde diese Neufassung vom Europäischen Parlament verabschiedet. Sollte es zu einer Nichtauszahlung fälliger Einlagen kommen, sind die gedeckten Einlagen bis zu einer Höhe von 100 000 EUR geschützt (in einigen Fällen kann vorübergehend ein höherer Betrag geschützt werden). Andere wichtige Errungenschaften sind risikobasierte Beiträge, verkürzte Auszahlungsfristen (von 20 auf 7 Arbeitstage) und eine freiwillige Kreditgewährung zwischen Einlagensicherungssystemen in verschiedenen Mitgliedstaaten. Der Rahmen für die Bankenunion sah ursprünglich ein gemeinsames Einlagensicherungssystem vor, allerdings wird noch darüber diskutiert, ob ein solches Einlagensicherungssystem notwendig ist, und falls ja, wie es ausgestaltet werden sollte.

### D. Andere Elemente

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, muss ein einheitliches Regelwerk entwickelt werden. Ein einheitliches Aufsichtshandbuch wird eine kohärente Aufsicht gewährleisten. Es muss von den zuständigen Behörden erstellt werden. Auch die Vorschläge für strukturelle Reformen im Bankensektor, über die derzeit diskutiert wird (wie z. B. der Liikanen-Bericht), können sich auf den Aufsichtsrahmen auswirken. Einige Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Deutschland, haben bereits entsprechende Gesetze verabschiedet. Die Kommission hat im Januar 2014 ihren Vorschlag (KOM(2014)43 endg.) vorgelegt.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament spielte als Mitgesetzgeber eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften zur Gründung des ESFS und



spielt ebenfalls eine bedeutende Rolle bei den Verhandlungen über die Rechtsvorschriften zu den einzelnen Säulen der Bankenunion. Es trägt ferner zu den delegierten Rechtsakten (technischen Regulierungsstandards) und Durchführungsrechtsakten (technischen Durchführungsstandards) bei, die von der Kommission erlassen werden. Es hat ein umfassendes Auskunftsrecht und erhält zum Beispiel die jährlichen und mehrjährigen Arbeitsprogramme sowie die Jahresberichte der Europäischen Aufsichtsbehörden. Die Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden und die Exekutivdirektoren müs-

sen vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Das Parlament kann Stellungnahmen von den Europäischen Aufsichtsbehörden anfordern. Es stimmt zudem über die jährliche Entlastung der einzelnen Behörden ab. Das EP und die EZB haben ferner eine Interinstitutionelle Vereinbarung (2013/694/EU) geschlossen, mit der sichergestellt werden soll, dass die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des SSM-Rahmens übertragenen Aufgaben der Rechenschaftspflicht und Kontrolle unterliegen.

---

→ [Rudolf Maier](#)

## 3.2.6 Finanzdienstleistungen: wichtiges Legislativvorhaben

*1999 stellte die Kommission mit dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (Financial Services Action Plan, FSAP) 42 Maßnahmen für die Schaffung eines funktionsfähigen Finanzbinnenmarktes vor. Die umgesetzten Maßnahmen harmonisierten die Regelungen der Mitgliedstaaten im Bereich Bankwesen, Wertpapierhandel, Versicherungen, Altersversorgung sowie weitere Finanzdienstleistungen. Der FSAP ist integraler Bestandteil der Lissabon-Agenda, deren Nachfolger die Strategie Europa 2020 ist, die ebenfalls den Finanzbereich umfasst.*

### Rechtsgrundlage

- Rechtsgrundlage der meisten Richtlinien und Verordnungen im Bereich der Finanzdienstleistungen sind Artikel 49 und 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit betreffen.
- 11. Mai 1999: Verabschiedung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen durch die Kommission (KOM(1999)232).
- 5. Dezember 2005: Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010.
- 2. Juni 2010: Mitteilung der Kommission „Regulierung der Finanzdienstleistungen für nachhaltiges Wachstum“ (KOM(2010)301).
- Zentrale Richtlinien und deren aktuelle Entwicklung werden auf der Website „Finanzdienstleistungen und Kapitalmärkte“ der Europäischen Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, erläutert ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/top\\_layer/index\\_24\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_24_de.htm)).

### Bankwesen und Zahlungsverkehr

#### A. Bankenrichtlinie 2013/36/EU („Capital Requirements Directive“ – Eigenkapitalrichtlinie, CRD) und Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Eigenkapitalanforderungen (CRR, zusammen CRD IV)

##### 1. Ziel und Inhalt

Ziel der Richtlinie und der Verordnung ist es, einen modernen, risikosensitiven Rechtsrahmen für Kreditinstitute einzuführen, der den internationalen Rahmenvereinbarungen des Basler Ausschusses für Bankaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision) über die Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel III) Rechnung trägt. Die Vorschriften, die früher aus zwei Richtlinien bestanden, sollen sowohl der EU-Wirtschaft als auch der Finanzstabilität zugutekommen und Vorteile für Unternehmen und Verbraucher bringen. Die Richtlinien aktualisieren die Vorschriften über Zulassung und Tätigkeiten so-

wie den Eigenkapitalrahmen, um ihn umfassender und risikosensitiver zu gestalten. So sieht die CRD z. B. eine explizite Messung des Betriebsrisikos vor und macht Verbesserungen im Risikomanagement durch die Zulassung interner Risiko-Beurteilungssysteme (Ratings) möglich. Spätere Änderungen (CRD II-IV) führten z. B. Regelungen über Wiederverbiefungen und Vergütungsvorschriften sowie höhere Kapitalanforderungen ein. Die Verordnung CRR soll eine einheitliche Anwendung („single rule book“) sicherstellen.

##### 2. Bewertung

Die ursprüngliche CRD stellte eine dem europäischen Finanzdienstleistungssektor angepasste Übertragung der Basler Rahmenvereinbarung dar. Die globale Finanzmarktcrise ab 2008 hat jedoch gezeigt, dass Verbesserungen notwendig sind. 2010 hat das Parlament in einem Bericht seine Prioritäten klargestellt: Verbesserung der Kapitalbasis, Liquiditätsstandards, antizyklische Maßnahmen, eine sogenannte Leverage Ratio und die Abdeckung des Risikos des Kreditausfalls der Gegenpartei (CCR). Allerdings wurde die mangelnde Transparenz des bisherigen Verfahrens gerügt und ein an den europäischen Markt angepasster Richtlinienvorschlag gefordert.

#### B. Richtlinie über Zahlungsdienste 2007/64/EG (Payment Services Directive, PSD)

##### 1. Ziel und Inhalt

Die PSD soll den bargeldlosen Zahlungsverkehr überall in der EU erleichtern und den Weg zu einem einheitlichen europäischen Zahlungsraum (Single European Payment Area, SEPA) ebnen. Verbraucherschutz durch Informationspflichten und Wettbewerb durch Öffnung der Märkte über harmonisierte Marktzugangsregeln sind weitere Ziele. Es soll ein kohärentes und technologieneutrales rechtliches Umfeld für Zahlungsdienste entstehen, das die Modernisierung der Infrastrukturen fördert. Die PSD wird durch die Verordnung (EG) Nr. 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der

Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro ergänzt.

## 2. Bewertung

An einigen PSD-Regeln wurde Kritik geübt: z. B. dem fehlenden Abgleich der (maßgebenden) IBAN mit dem Namen des Kontoinhabers, so dass eine Überweisung auch bei Nichtübereinstimmung ausgeführt wird. Auch können Einzugsermächtigungen nicht der Höhe nach begrenzt werden, und es gibt keine Widerrufsmöglichkeit nach Annahme der Überweisung. Seit Ende 2010 sind zwar die SEPA-Instrumente EU-weit eingeführt, werden aber nur wenig genutzt. Daher wurde im Dezember 2010 ein Vorschlag für eine Verordnung zur Einstellung der nationalen Überweisungen und Lastschriften vorgelegt, der 2010 (als Verordnung (EU) Nr. 260/2012) angenommen wurde und Fristen für die Umstellung von nationalen zu europaweiten Zahlungsinstrumenten setzt.

## Wertpapiermarkt

### A. Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente 2004/39/EG (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)

#### 1. Ziel und Inhalt

Die MiFID soll europaweit einheitliche Standards für den Wertpapierhandel, mehr Wettbewerb und einen besseren Anlegerschutz herbeiführen, u. a. durch neue Bestimmungen zum Anlegerschutz, verbesserte Transparenz bei Provisionen auf Anlageberatung und ein besser integriertes Angebot der Dienstleistungen von Finanzdienstleistern. Anleger müssen über alle Gebühren aufgeklärt und vor Vertragsabschluss über das Produkt und seine Risiken informiert werden. Man erhofft sich durch diesen Regulierungsrahmen einen Zuwachs an Anlegervertrauen, was internationale Mittelzuflüsse nach Europa verstärken soll. Eine Überarbeitung wurde von der Kommission 2011 – wie bei CRD IV – in Form einer Neufassung der Richtlinie (KOM(2011)656; „MiFID II“) und einer Verordnung (KOM(2011)652, „MiFIR“) vorgeschlagen.

#### 2. Bewertung

Anlegerschützer bemängeln, dass z. B. die Beweislast für falsche oder lückenhafte Beratung durch die Bank beim Anleger liegt, obwohl die Dokumentationspflicht beim Berater liegt. Ein Verstoß gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften hat auch keine zivilrechtlichen Folgen, so dass der Anleger keinen Schadensersatz fordern kann. Da es sich um eine „Lamfassung-Richtlinie“ handelt, sind zur Umsetzung zahlreiche Ausführungsbestimmungen vorgesehen und nötig. Letzteres gilt auch für die neuen Vorschläge.

### B. Investmentfonds-(OGAW-)Richtlinie 2009/65/EG (Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities, UCITS)

#### 1. Ziel und Inhalt

Seit 1985 gibt die OGAW-Richtlinie harmonisierten Investmentfondsanteilen einen „europäischen Pass“, mit dem sie nach Zulassung in einem Mitgliedstaat über ein Anzeigeverfahren in allen anderen Mitgliedstaaten verkauft werden können. Dabei wurde die abgedeckte Produktpalette kontinuierlich erweitert, und Anlegerschutzaspekte wurden einbezogen. Die Neufassung der Richtlinie präzisiert den EU-Pass für Verwaltungsgesellschaften, beseitigt bürokratische Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Vertrieb, regelt die Fusion von Fonds und sogenannte Master-Feeder-Strukturen. Die Anlegerinformation und der Mechanismus der Kooperation zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden werden verbessert.

#### 2. Bewertung

Auch im Fall dieser Richtlinie ist die Verabschiedung von zahlreichen Durchführungsmaßnahmen nötig, z. B. zum Pooling, zum Anzeigeverfahren, zum Pass für Verwaltungsgesellschaften oder zu den wesentlichen Anlegerinformationen. Weitere Vorschläge sind in Bearbeitung: a) Änderungsvorschlag zu Depotbank, Vergütungspolitik und Haftungsregeln bzw. Sanktionen (KOM(2012)350), b) Vorschlag für eine Verordnung über europäische langfristige Investmentfonds (KOM(2013)462) und c) Vorschlag für eine Verordnung über Geldmarktfonds (KOM(2013)615). Außerdem führte die Kommission Mitte 2012 eine Konsultation zum künftigen Rechtsrahmen für Investmentfonds durch.

## Versicherungen

### A. Versicherungs- und Rückversicherungs-Richtlinie 2009/138/EG (Solvabilität II)

#### 1. Ziel und Inhalt

Die Richtlinie reformiert grundlegend die Finanzaufsicht über Versicherungsunternehmen und markiert den Übergang vom bisherigen statischen Aufsichtsmodell zu einem dynamischen risikobasierten Ansatz, um den Schutz von Verbrauchern und Unternehmen zu verbessern. Die Integration des EU-Versicherungsmarktes soll weiter vertieft und der Schutz von Versicherungsnehmern und Anspruchsberechtigten verbessert werden. Dies soll letztendlich zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen führen. Risikoadäquanz und Kapitalmanagement sind wichtige Punkte.

Frühere Richtlinien sahen ein statisches Schema zur Berechnung der Solvabilitätsspanne vor, deren

Höhe sich nach dem gesamten Geschäftsumfang unter Einbeziehung rein bilanzieller Größen richtet. Solvabilität II richtet sich stärker an tatsächlichen Risiken aus und rückt das individuelle Risiko des Einzelunternehmens in den Mittelpunkt. Inzwischen werden alle relevanten quantifizierbaren Risiken zu berücksichtigen sein (mindestens Marktrisiko, Kreditrisiko, versicherungstechnisches Risiko und operationales Risiko). Dementsprechend wird das neue Aufsichtssystem eine risikoadäquate Eigenkapitalausstattung bei Versicherungsunternehmen zur Folge haben. Diese wird durch eine Mindestkapitalanforderung (minimum capital requirement, MCR) ergänzt, die in keinem Fall unterschritten werden darf.

Nach Solvabilität II wird der Vorstand eines Versicherungsunternehmens für die Entwicklung und Umsetzung der Investitionsstrategie des Unternehmens verantwortlich sein. Ziel ist es, Vermögensgegenstände so umsichtig zu managen, dass jederzeit Verpflichtungen wie Solvenzanforderungen oder ein vorgegebenes Risiko/Ertrags-Profil erfüllt werden.

## 2. Bewertung

Versicherungen können durch Solvabilität II über höhere Geldbeträge für Investitionen verfügen und so in zunehmend globalisierten Märkten besser konkurrieren. Aufsichtsbehörden befürchten jedoch, dass mehr Wettbewerb mehr Insolvenzen und abnehmendes Verbrauchervertrauen hervorrufen und den Druck auf kleine und mittlere Versicherer erhöhen könnte. Kurzfristig könnte es zu einem verringerten Versicherungsschutz für hohe langfristige Risiken kommen (wegen höherer Kapitalanforderungen), und Versicherer könnten Quersubventionierung einschränken, was zu einer Erhöhung bestimmter Tarife führen könnte. Das Legislativverfahren zu Solvabilität II veranschaulicht auch exemplarisch die Schwierigkeiten des zweistufigen Legislativverfahrens, in dem Ausführungsmaßnahmen zur Umsetzung und Anwendung der Rahmenrichtlinie erforderlich sind: Erst 2011 hat die Kommission den Vorschlag „Omnibus II“ (KOM(2011)8) (Anmerkung: Die „Omnibus I“-Richtlinie passte die Banken- und Wertpapierrichtlinien entsprechend an) verabschiedet, um der neuen

Aufsichtsarchitektur und insbesondere der Anfang 2011 erfolgten Einrichtung der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) Rechnung zu tragen. Der Vorschlag enthält auch Bestimmungen zur Verlängerung der Umsetzungs-, Aufhebungs- und Anwendungsfristen. Im Frühjahr 2012 war aber absehbar, dass Omnibus II nicht vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die „Solvabilität II“-Richtlinie am 31. Oktober 2012 veröffentlicht und in Kraft getreten sein würde, so dass die Rahmenrichtlinie dann ohne Übergangsbestimmungen hätte umgesetzt werden müssen. Daher wurde im Mai 2012 vorgeschlagen, die Umsetzungsfrist bis zum 30. Juni 2013 zu verlängern und die Anwendung durch die Unternehmen auf den 1. Januar 2014 festzusetzen. Die Richtlinie 2012/23/EU war erforderlich, um die Entstehung eines Rechtsvakuum nach dem 31. Oktober 2012 zu verhindern. Da Omnibus II aber weiterhin in Beratung ist, wurde bereits eine erneute Verschiebung der Umsetzung auf den 31. Januar 2015 und des Beginns der Anwendung auf den 1. Januar 2016 vorgeschlagen (KOM(2013)680).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das EP engagiert sich besonders in Bezug auf die Rechtsvorschriften über Finanzdienstleistungen. Es ist nicht nur seiner Rolle als Mitgesetzgeber nachgekommen, sondern hat gleichzeitig fortlaufend die Arbeit der Kommission unterstützt, Diskussionen angetrieben und eigene Initiativen vorgebracht (z. B. zur Begrenzung von Vergütungssystemen im Bank- und Investmentbereich), um seinen Standpunkt deutlich zu machen. Durch seine proaktive Verhaltensweise steht das EP im Vordergrund bei der gegenwärtigen Debatte in Kommission, Rat und internationalen Institutionen über die Entwicklung der Finanzmarktaufsichtsstruktur auf EU-Ebene sowie bei der Suche nach Möglichkeiten, systemischen Risiken entgegenzuwirken.

→ [Doris Kolassa](#)

# WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

# 4

**Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die zur Vollendung des Binnenmarktes gehört, findet ihren Niederschlag in einer wachsenden Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene und der Verpflichtung, übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden („Stabilitäts- und Wachstumspakt“). Die WWU führte zur Einführung einer gemeinsamen Währung, des Euros. Seit dem 1. Januar 1999 ist die Europäische Zentralbank (EZB) mit der Durchführung der europäischen Geldpolitik betraut. Ein System der wirtschaftspolitischen Steuerung wurde entwickelt und die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik sowie ein Mechanismus für die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten, die mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen haben, eingeführt.**



## 4 WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

- 4.1 Allgemeiner Rahmen — 171**
  - 4.1.1 Die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion — 171
  - 4.1.2 Die Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion — 174
  - 4.1.3 Die europäische Geldpolitik — 178
  - 4.1.4 Wirtschaftspolitische Steuerung — 182
- 4.2 Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik — 186**
  - 4.2.1 Ein neuer Rahmen für die Fiskalpolitik — 186
  - 4.2.2 Makroökonomische Überwachung — 190
  - 4.2.3 Finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten — 193
  - 4.2.4 Bankenunion — 195

## 4.1 Allgemeiner Rahmen

### 4.1.1 Die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion

*Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist das Ergebnis einer fortschreitenden wirtschaftlichen Integration in der EU. Sie ist eine Erweiterung des EU-Binnenmarkts, in deren Rahmen gemeinsame Produktvorschriften und der freie Verkehr von Waren, Kapital, Arbeit und Dienstleistungen festgelegt wurden. In der Euro-Zone, der gegenwärtig 18 EU-Mitgliedstaaten angehören, wurde eine gemeinsame Währung – der Euro – eingeführt. Alle 28 Mitgliedstaaten der EU, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Dänemark, müssen den Euro nach einer mindestens zweijährigen Teilnahme am WKM II und der Erfüllung der Konvergenzkriterien einführen. Durch die Europäische Zentralbank (EZB) wird eine einheitliche Währungspolitik festgelegt, die durch eine harmonisierte Steuerpolitik und koordinierte wirtschaftspolitische Maßnahmen ergänzt wird. Die Wirtschaftspolitik in der WWU fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich einer einzelnen Institution, stattdessen wird die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen EU-Institutionen aufgeteilt.*

#### Rechtsgrundlage

- Beschlüsse der europäischen Gipfeltreffen von Den Haag (1969), Paris (1972), Brüssel (1978), Hannover (1988), Madrid und Straßburg (beide 1989) und Maastricht (1991–1992);
- Artikel 119-144, 219 und 282-284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- dem AEUV beigefügte Protokolle über: den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, die Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und bei makroökonomischen Ungleichgewichten, die Konvergenzkriterien, die Freistellungsklauseln zugunsten des Vereinigten Königreichs und Dänemarks, das Europäische System der Zentralbanken und die Europäische Zentralbank sowie die Euro-Gruppe.

#### Ziele

Die WWU ist das Ergebnis einer fortschreitenden wirtschaftlichen Integration und hat somit keinen Selbstzweck. Die Verwaltung der WWU zielt darauf ab, durch geeignete wirtschafts- und währungspolitische Maßnahmen nachhaltiges Wirtschaftswachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau zu fördern. Dies umfasst drei wirtschaftliche Haupttätigkeiten: i) Währungspolitik mit dem Ziel der Preisstabilität; ii) Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten; iii) Sicherstellung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts.

#### Errungenschaften

Nunmehr gehört der Euro in 18 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Alltagsleben. Gegebenenfalls werden weitere Mitgliedstaaten den Euro übernehmen. Durch die einheitliche Währung ergeben sich unbestreitbare Vorteile: Die Kosten von Finanztransaktionen werden gesenkt, das Reisen wird vereinfacht, die Rolle Europas auf internationaler Ebene wird gestärkt, usw.

#### Geschichte der WWU

Auf dem Gipfeltreffen in Den Haag im Jahre 1969 legten die Staats- und Regierungschefs ein neues Ziel im europäischen Integrationsprozess fest: die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Eine Gruppe, an deren Spitze der damalige luxemburgische Ministerpräsident Pierre Werner stand, erstellte einen Bericht, wonach angestrebt wurde, nach einem mehrstufigem Plan innerhalb von zehn Jahren eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen. Das Ziel bestand letztendlich in der vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der uneingeschränkten Konvertierbarkeit der Währungen der Mitgliedstaaten und der unwiderruflichen Festlegung von Wechselkursen. Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und der Beschluss der US-Regierung, Mitte des Jahres 1971 die Dollarparität aufzugeben, löste an den internationalen Börsen eine Welle der Instabilität aus, in deren Zuge die Parität zwischen den europäischen Währungen ernsthaft infrage gestellt wurde. Das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion kam zu einem abrupten Stillstand.

Auf dem Gipfeltreffen von Paris im Jahre 1972 unternahm die Gemeinschaft den Versuch, der Wäh-

rungsintegration neue Impulse zu verleihen, indem der Mechanismus „Schlange im Tunnel“ geschaffen wurde. Dabei handelte es sich um einen konzertierten Schwankungsmechanismus, der darin bestand, die Schwankungen der einzelstaatlichen Währungen („Schlange“) gegenüber dem Dollar („Tunnel“) innerhalb einer engen Spannbreite einzugrenzen. Aufgrund der Destabilisierung durch die Erdölkrise, die Dollarschwäche und die unterschiedliche Wirtschaftspolitik verlor die „Schlange“ innerhalb von knapp zwei Jahren die meisten ihrer Mitglieder und wurde schlussendlich zu einer „Region der deutschen Mark“, die die Bundesrepublik Deutschland, die Benelux-Staaten und Dänemark umfasste.

#### **Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS):**

Die Bemühungen, einen Raum der Währungsstabilität zu schaffen, das sich auf das Konzept von festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen stützt, wurden 1978 auf dem Gipfeltreffen von Brüssel und mit der Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS) erneut aufgenommen. Die Währungen aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs waren in den Wechselkursmechanismus eingebunden, der als WKM I bekannt ist. Die Wechselkurse beruhten auf Leitkursen gegenüber der Europäischen Währungseinheit oder ECU (vormals die sogenannte Europäische Rechnungseinheit), die sich aus dem gewichteten Durchschnitt der EWS-Währungen ergab. Auf der Grundlage dieses Leitkurses von in ECU ausgedrückten Beträgen wurde ein Netz bilateraler Wechselkurse berechnet; die Währungsschwankungen mussten innerhalb der bilateralen Wechselkurse im Rahmen einer Spannbreite von 2,25 % begrenzt bleiben (mit Ausnahme der italienischen Lira, der eine Spannbreite von 6 % zugestanden wurde). Über einen Zeitraum von zehn Jahren hinweg wurden im EWS zahlreiche Maßnahmen unternommen, um die Schwankungsbreite bei den Wechselkursen zu verringern: Durch die Flexibilität des Systems und den politischen Willen, zu wirtschaftlicher Konvergenz zu gelangen, wurde eine nachhaltige Währungsstabilität erzielt.

Nach der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms im Jahr 1985 wurde immer offensichtlicher, dass das Potenzial des Binnenmarkts nicht vollständig ausgeschöpft werden kann, solange bei Währungsumrechnungen verhältnismäßig hohe Transaktionskosten anfallen und die – wenn auch geringen – Wechselkursschwankungen weiter bestehen. Darüber hinaus verweisen zahlreiche Wirtschaftswissenschaftler auf das von ihnen so genannte „unmögliche Dreieck“ und vertreten die Auffassung, dass freier Kapitalverkehr, Wechselkursstabilität und eine unabhängige Währungspolitik langfristig nicht vereinbar sind.

**Verwirklichung der WWU:** Im Jahr 1988 setzte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Hannover einen „Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion“ ein, dessen Leitung der damalige

Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, übernahm. In dem im Jahr 1989 vom Ausschuss vorgelegten Bericht wurden einige Maßnahmen vorgeschlagen mit dem Ziel, die WWU in drei Stufen zu verwirklichen. Insbesondere wurde betont, dass die Wirtschaftspolitik und die Rechtsvorschriften in Bezug auf die einzelstaatlichen Haushaltsdefizite besser koordiniert werden müssen und dass eine neue, vollständig unabhängige Institution die Zuständigkeit über die Währungspolitik der Union übernehmen muss: die Europäische Zentralbank (EZB). Auf der Grundlage des Delors-Berichts beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Madrid im Juni 1989, die erste Phase der WWU einzuleiten: die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs bis zum 1. Juli 1990.

Im Dezember 1989 forderte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Straßburg die Einberufung einer Regierungskonferenz, in deren Rahmen die für die Verwirklichung der WWU erforderlichen Vertragsänderungen aufgezeigt werden sollen. Die Arbeiten dieser Regierungskonferenz führten zum Vertrag über die Europäische Union, dem die Staats- oder Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rates von Maastricht im Dezember 1991 formell zustimmten und der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde.

#### **Im Vertrag ist vorgesehen, dass die Einführung der WWU in drei Stufen erfolgt:**

**Phase 1** (vom 1. Juli 1990 bis zum 31. Dezember 1993): freier Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten;

**Phase 2** (vom 1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1998): Konvergenz der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Mit der Errichtung des Europäischen Währungsinstituts (EWI) wurde die Koordinierung der Währungspolitik institutionalisiert. Das EWI hatte u. a. die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Zentralbanken zu verstärken und die erforderlichen Vorarbeiten für die Einführung der einheitlichen Währung zu leisten. Die einzelstaatlichen Zentralbanken sollten im Verlauf dieser Stufe unabhängig werden;

**Phase 3** (läuft seit dem 1. Januar 1999): schrittweise Einführung des Euros als Einheitswährung der Mitgliedstaaten und Durchführung einer gemeinsamen Währungspolitik unter der Verantwortung der EZB. Der Übergang zur dritten Stufe war an die Verwirklichung eines hohen Maßes an dauerhafter Konvergenz gebunden, wobei die Beurteilung aufgrund einer Anzahl verschiedener, in den Verträgen festgelegter Kriterien erfolgt. In dieser Stufe sollten die Haushaltsvorschriften verbindlich werden, und Mitgliedstaaten, die sie nicht einhalten, sollten mit Strafmaßnahmen rechnen müssen. Die Währungspolitik wurde vereinheitlicht und dem Europäischen



System der Zentralbanken (ESZB) übertragen, das aus den nationalen Zentralbanken und der EZB besteht.

Die beiden ersten Stufen der WWU sind vollständig abgeschlossen. Die dritte Stufe läuft zurzeit. Grundsätzlich sollen alle EU-Mitgliedstaaten dieser letzten Stufe beitreten und den Euro einführen (Artikel 119 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Allerdings werden die Konvergenzkriterien noch nicht von allen Mitgliedstaaten erfüllt. Für diese Mitgliedstaaten gelten so lange vorläufige Ausnahmeregelungen, bis sie in der Lage sind, der dritten Stufe der WWU beizutreten. Zudem haben das Vereinigte Königreich und Dänemark mitgeteilt, dass sie beabsichtigen, nicht an der dritten Stufe der WWU teilzunehmen und den Euro nicht einzuführen. Für diese beiden Mitgliedstaaten gilt daher eine Sonderregelung, was ihre Teilnahme an der WWU betrifft. Diese Ausnahmeregelungen sind in den Protokollen, die den EU-Gründungsverträgen beigefügt wurden und die diese beiden Länder betreffen, genau festgelegt. Allerdings haben das Vereinigte Königreich und Dänemark weiterhin die Möglichkeit, die für sie geltende Sonderregelung zu beenden und ihre Teilnahme an der dritten Stufe der WWU zu beantragen. Derzeit sind 18 von 28 Mitgliedstaaten der dritten Stufe der WWU beigetreten und haben daher den Euro als einheitliche Währung eingeführt.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Seit dem Vertrag von Lissabon legt das Europäische Parlament als gleichberechtigter Mitgesetzgeber im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die Einzelheiten der multilateralen Überwachungsverfahren fest (Artikel 121 Absatz 6 AEUV). Dies schließt unter anderem auch die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie eine striktere makroökonomische Überwachung ein, um schädigende Ungleichgewichte nach der Finanzkrise zu verhindern. Im Rahmen eines aus sechs Rechtsvorschriften bestehenden Pakets („Six-Pack“) wurde die Rolle des Europäischen Parlaments bei der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU gestärkt, insbesondere durch die Einführung des „Europäischen Semesters“ und eines „Wirtschaftspolitischen Dialogs“. Darüber hinaus wird das Europäische Parlament zu folgenden Fragen konsultiert:

- Vereinbarungen über die Wechselkurse zwischen dem Euro und den Nicht-EU-Währungen;
- Auswahl der Länder, die die Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung (im Jahr 1999 bzw. zu einem späteren Zeitpunkt) erfüllen;
- Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Direktoriums der EZB;
- Rechtsvorschriften zur Durchführung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

→ Dirk Verbeke

## 4.1.2 Die Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion

*Die Institutionen der Europäischen Währungsunion tragen die Hauptverantwortung für die Festlegung der europäischen Geldpolitik, die Entscheidungen über die Ausgabe des Euro und die Preisstabilität in der EU. Diese Institutionen sind die EZB, das ESZB, der Wirtschafts- und Finanzausschuss, die Euro-Gruppe und der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN).*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 119 bis 144, 219, 282 bis 284 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union: Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank und Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe.

### Ziele

Die Hauptziele (4.1.1) der Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sind:

- Vollendung des Binnenmarktes durch Beseitigung von Wechselkursschwankungen und Wegfall der Transaktionskosten bei Devisengeschäften sowie der Kosten für die Absicherung gegen Kursschwankungen;
- Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Kosten und Preise in der Union, was den Verbrauchern hilft, den innergemeinschaftlichen Handel belebt und die Unternehmenstätigkeit erleichtert;
- Stärkung der Währungsstabilität und der Finanzkraft Europas, indem
  - per definitionem jede Möglichkeit der Spekulation mit den Währungen der Union ausgeschaltet wird;
  - durch die wirtschaftliche Dimension der Währungsunion eine gewisse Immunität der neuen Währung gegen internationale Spekulation gewährleistet wird;
  - die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Euro sich zu einer bedeutenden Reserve- und Zahlungswährung entwickelt.

### Ergebnisse

#### A. Die Institutionen der ersten Stufe der WWU (1. Juli 1990 – 31. Dezember 1993)

In der ersten Stufe der WWU wurden keine Währungsinstitutionen aufgebaut.

#### B. Die Institutionen der zweiten Stufe der WWU (1. Januar 1994 – 31. Dezember 1998)

##### 1. Das Europäische Währungsinstitut (EWI)

Das EWI wurde gemäß Artikel 17 EG-Vertrag zu Beginn der zweiten Stufe der WWU errichtet und übernahm die Aufgaben des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten und des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ). Es hatte keinen Einfluss auf die Durchführung der Geldpolitik, die den nationalen Behörden vorbehalten blieb. Zu den Hauptaufgaben des EWI bei der Umsetzung der zweiten Stufe der WWU gehörte die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zentralbanken und die Koordinierung der Geldpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, um Preisstabilität zu gewährleisten. Gemäß Artikel 123 Absatz 2 EG-Vertrag wurde das EWI nach der Errichtung der EZB (1. Juni 1998), für die es den Weg geebnet hatte, liquidiert.

##### 2. Der Währungsausschuss

Dieser Ausschuss bestand aus vier Mitgliedern, die zur Hälfte von der Kommission und zur Hälfte von den Mitgliedstaaten ernannt wurden. Er wurde eingesetzt, um die Koordinierung der Politik der einzelnen Mitgliedstaaten in dem für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Umfang zu fördern (Artikel 114 EGV), und hatte eine beratende Funktion. Der Ausschuss wurde mit Beginn der dritten Stufe aufgelöst; seine Aufgaben wurden vom Wirtschafts- und Finanzausschuss (Artikel 134 AEUV) übernommen.

#### C. Die Institutionen der dritten Stufe der WWU (ab 1. Januar 1999)

##### 1. Europäische Zentralbank (EZB) (1.3.11)

###### a. Organisation

Die Europäische Zentralbank wurde am 1. Juni 1998 gegründet und hat ihren Sitz in Frankfurt/Main. Sie wird von zwei von den Organen der Union und den nationalen Behörden unabhängigen Beschlussorganen (dem EZB-Rat und dem Direktorium) sowie – bei bestimmten Aufgaben – vom Erweiterten Rat geleitet (der selbst kein Beschlussorgan des ESZB ist). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die EZB als Ins-

titution der EU eingeführt (Artikel 13 Absatz 1 EUV, Artikel 282 bis 284 AEUV). Vorher hatte sie gemäß den Bestimmungen des EG-Vertrags keinerlei Status, besaß jedoch Rechtspersönlichkeit.

#### *i. Der EZB-Rat*

Der EZB-Rat besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Länder, die den Euro eingeführt haben (Artikel 283 AEUV und Artikel 10.1 der Satzung). Als höchstes Leitungsorgan der EZB erlässt er die Leitlinien und Entscheidungen, die notwendig sind, um die Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben zu gewährleisten, legt die Geldpolitik der Union fest (gegebenenfalls einschließlich von Entscheidungen in Bezug auf geldpolitische Zwischenziele, Leitzinssätze und die Bereitstellung von Zentralbankgeld im ESZB) und erlässt die für ihre Ausführung notwendigen Leitlinien (Artikel 12 der Satzung). Der Vertrag von Lissabon legt darüber hinaus fest, dass die Mitglieder des EZB-Direktoriums vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 283 AEUV), und nicht, wie im EG-Vertrag vorgesehen, einvernehmlich ausgewählt und ernannt werden.

#### *ii. Das Direktorium*

Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums einvernehmlich für eine nicht verlängerbare Amtszeit von acht Jahren ernannt werden (Artikel 283 AEUV). Es führt die Geldpolitik aus und erteilt hierzu den nationalen Zentralbanken die erforderlichen Weisungen. Ferner obliegt dem Direktorium die Vorbereitung der Sitzungen des EZB-Rates, und es führt die laufenden Geschäfte der EZB (Artikel 11 und 12 der Satzung).

#### *iii. Der Erweiterte Rat*

Der Erweiterte Rat (Artikel 44 der Satzung) besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB sowie den Präsidenten der Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob sie den Euro eingeführt haben oder nicht. Er wirkt mit bei der Erhebung statistischer Daten, koordiniert die Geldpolitik der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, und überwacht das Funktionieren des Europäischen Wechselkursmechanismus.

#### **b. Rolle**

Zwar sind formell sowohl die EZB als auch die nationalen Zentralbanken berechtigt, im Euroraum Banknoten auszugeben, doch genehmigt werden kann eine solche Ausgabe nur von der EZB. Die Mitgliedstaaten haben das Recht zur Ausgabe von Münzen, wobei der Umfang dieser Ausgabe der Genehmigung durch die EZB bedarf (Artikel 128 AEUV). Die EZB erlässt Entscheidungen, die zur Erfüllung

der ihr gemäß dem Vertrag und der Satzung übertragenen Aufgaben erforderlich sind (Artikel 132 AEUV). Mit Unterstützung der nationalen Zentralbanken holt die EZB die erforderlichen statistischen Daten entweder von den zuständigen nationalen Behörden oder unmittelbar von den Wirtschaftssubjekten ein (Artikel 5 der Satzung). Die EZB wird zu allen Vorschlägen für Rechtsakte der Union im Zuständigkeitsbereich der EZB gehört, ebenso von den nationalen Behörden zu allen Entwürfen für Rechtsvorschriften im Zuständigkeitsbereich der EZB (Artikel 127 Absatz 4 AEUV). Die EZB ist für das reibungslose Funktionieren des transeuropäischen automatisierten Echtzeit-Brutto-Express-Überweisungssystems TARGET2 zuständig. Dabei handelt es sich um ein Euro-Zahlungssystem, das die nationalen Zahlungssysteme und den Zahlungsmechanismus der EZB miteinander verbindet. Die EZB trifft die entsprechenden Vorkehrungen zur Integration der Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsraum beitreten, in das ESZB. Die EZB kann besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute wahrnehmen (Artikel 127 Absatz 6 AEUV und Artikel 25.2. der Satzung). Obwohl die Aufsicht über das Bankensystem in den Mitgliedstaaten weiterhin den nationalen Behörden obliegt, wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Union durch die drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) sichergestellt: die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA). Dieses Überwachungssystem wird durch die neue für die Makroaufsicht zuständige Institution, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), ergänzt.

## **2. Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und das Eurosystem**

### **a. Organisation**

Das ESZB besteht aus der EZB und den nationalen Zentralbanken aller Mitgliedstaaten der EU (Artikel 282 Absatz 1 AEUV und Artikel 1 der Satzung). Es wird von denselben Beschlussorganen wie die EZB geleitet (Artikel 282 Absatz 2 AEUV). Das Eurosystem besteht aus der EZB und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums.

### **b. Rolle**

Die vorrangige Aufgabe des ESZB ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten (Artikel 127 Absatz 1 und Artikel 282 Absatz 2 AEUV sowie Artikel 2 der Satzung). Soweit dies ohne Beeinträchtigung dieses Ziels möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik und leistet damit einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Union. Hierzu nimmt das ESZB folgende Aufgaben wahr (Artikel 127 Absatz 2 AEUV und Artikel 3 der Satzung):

- Festlegen und Umsetzen der Geldpolitik der Gemeinschaft;
- Durchführung von Devisengeschäften im Einklang mit Artikel 219 AEUV;
- Halten und Verwalten der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten;
- Fördern des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme;

und gemäß Artikel 127 Absatz 5 AEUV und Artikel 3.3 der Satzung:

- Leisten eines Beitrags zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen.

### 3. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss

Dieser Ausschuss umfasst nur sechs Mitglieder, von denen jeweils zwei durch die Mitgliedstaaten, durch die Kommission und durch die EZB ernannt wurden (Artikel 134 Absatz 2 AEUV). Seine Obliegenheiten entsprechen denen des Währungsausschusses, an dessen Stelle er am 1. Januar 1999 trat, wobei ein wichtiger Unterschied besteht: Die Unterrichtung der Kommission und des Rates über die Entwicklung der Währungssituation obliegt nun der EZB.

### 4. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN)

Der ECOFIN, dem die Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten angehören, ist das Beschlussorgan auf europäischer Ebene. Nach Anhörung der EZB fasst er im Einklang mit dem Ziel der Preisstabilität Beschlüsse in Bezug auf die Wechselkurspolitik gegenüber Nicht-EU-Währungen.

### 5. Die Euro-Gruppe

Der Name der vormals als „Euro-11-Gruppe“ bezeichneten Zusammenkunft der Wirtschafts- und Finanzminister des Euro-Währungsraums wurde 1997 in „Euro-Gruppe“ geändert. Dieses informelle beratende Gremium tritt regelmäßig zusammen, um alle Angelegenheiten in Verbindung mit dem reibungslosen Funktionieren des Euro-Währungsraums und der WWU zu erörtern. Zu diesen Treffen werden Vertreter der Kommission und gegebenenfalls der EZB eingeladen (Artikel 1 des Protokolls (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe). Auf der informellen Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ am 10. September 2004 in Scheveningen wurde der luxemburgische Premierminister und Finanzminister Jean-Claude Juncker zum Präsidenten der Euro-Gruppe gewählt. Damit war er der erste gewählte ständige Präsident. Seine Amtszeit begann am 1. Januar 2005. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Euro-Gruppe gestärkt. Ziel war es, eine intensivere Abstimmung der Länder im Euro-Währungsraum zu erreichen. Erstmals wird in diesem Vertrag auch der Begriff „Euro-Gruppe“ erwähnt (Artikel 137

AEUV). Zu den formellen Neuerungen zählt die Wahl eines Präsidenten der Euro-Gruppe für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren mit der Mehrheit der in der Euro-Gruppe vertretenen Mitgliedstaaten (Artikel 2 des Protokolls (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe).

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Legislative Rolle

1. **Das Europäische Parlament nimmt zusammen mit dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren folgende Aufgaben wahr:**
  - Festlegung der Einzelheiten der Verfahren zur multilateralen Überwachung (Artikel 121 Absatz 6 AEUV);
  - Änderung bestimmter Artikel der Satzung der EZB (Artikel 129 Absatz 3 AEUV) und
  - Festlegung der Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind.
2. **Das Europäische Parlament wird zu folgenden Fragen konsultiert:**
  - Regelungen für die Einführung von Euro-Münzen durch die Mitgliedstaaten (Artikel 128 Absatz 2 AEUV);
  - Vereinbarungen über die Wechselkurse zwischen dem Euro und den Nicht-EU-Währungen (Artikel 219 Absatz 1 AEUV);
  - Auswahl der Länder, die die Voraussetzungen für die Einführung der gemeinsamen Währung im Jahr 1999 bzw. zu einem späteren Zeitpunkt erfüllen;
  - Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der anderen Mitglieder des Direktoriums der EZB (Artikel 283 Absatz 2 und Artikel 11.2 der Satzung der EZB);
  - Veränderungen an den Abstimmungsmodalitäten innerhalb des EZB-Rates (Artikel 10.2 der Satzung des ESZB und der EZB);
  - Rechtsvorschriften zur Durchführung des Verfahrens, das gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten ist;
  - sämtliche Änderungen der Befugnisse der EZB zur Beaufsichtigung von Kreditinstituten und sonstigen Finanzinstituten (Artikel 127 Absatz 6 AEUV);
  - Änderung bestimmter Artikel der Satzung der EZB (Artikel 129 Absatz 4 AEUV).
3. **Das Europäische Parlament wird über die Einzelheiten bezüglich der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses unterrichtet (Artikel 134 Absatz 3 AEUV).**

## B. Kontrollaufgaben

### 1. Im Rahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Die EZB unterbreitet dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sowie dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und im laufenden Jahr. Anschließend legt der Präsident der EZB den Bericht dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, das auf dieser Grundlage eine allgemeine Aussprache durchführen kann (Artikel 284 Absatz 3 AEUV und Artikel 15.3 der Satzung der EZB). Der Präsident der EZB und die anderen Mitglieder des Direktoriums können auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder auf ihre Initiative hin von den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments gehört werden (Artikel 284 Absatz 3 Unterabsatz 2).

### 2. Initiative des Parlaments

Das Europäische Parlament hat gefordert, dass die beträchtlichen Befugnisse, die die EZB gemäß dem Vertrag innehat – also die Entscheidungsfreiheit in währungs- und geldpolitischen Fragen – durch eine demokratische Kontrolle ausgeglichen werden (Entschließung vom 18. Juni 1996). Zu diesem Zweck hat es den „Geldpolitischen Dialog“ eingeführt. Der Präsident der EZB oder ein anderes Mitglied des EZB-Rates erscheint mindestens einmal im Quartal vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, um Fragen zur wirtschaftlichen Perspektive zu beantworten und die Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet zu begründen. Darüber hinaus nimmt das Europäische Parlament regelmäßig im Rahmen eines Initiativberichts zum Jahresbericht der EZB Stellung.

---

→ [Dirk Verbeken](#)

## 4.1.3 Die europäische Geldpolitik

*Die EZB und das ESZB sorgen dafür, dass das grundlegende Ziel der Europäischen Währungsunion – die Erhaltung der Preisstabilität – verwirklicht wird. Die wichtigsten Instrumente der einheitlichen Geldpolitik für das Euro-Währungsgebiet sind die Offenmarktgeschäfte, die ständigen Fazilitäten und die Unterhaltung von Mindestreserven.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 119 bis 144, 219 und 282 bis 284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Protokoll (Nr. 4) zum Vertrag von Lissabon über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB).

### Ziele

Das vorrangige Ziel des ESZB besteht gemäß Artikel 127 Absatz 1 AEUV in der Gewährleistung der Preisstabilität. Unbeschadet dieses Ziels unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union, um auf diese Weise zur Verwirklichung der in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegten Ziele der Union beizutragen. Das ESZB handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird (Artikel 127 Absatz 1 AEUV).

### Leistungen

#### A. Die wichtigsten Grundsätze der EZB-Politik

##### 1. Die Unabhängigkeit der EZB

Der zentrale Grundsatz der EZB, nämlich ihre Unabhängigkeit, ist in Artikel 130 AEUV und in Artikel 7 der Satzung des ESZB und der EZB niedergelegt. Bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse, Aufgaben und Pflichten dürfen weder die EZB noch eine nationale Zentralbank (NZB) noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Einhaltung von Artikel 130 AEUV wird durch die Ausgestaltung des Mandats der Mitglieder des Direktoriums und des EZB-Rates (4.1.2) gewährleistet. Die Unabhängigkeit der EZB wird außerdem durch die in Artikel 123 AEUV verankerten **Verbote** gewahrt, die auch für die NZB gelten: Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten für Organe oder Einrichtungen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskör-

perschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind untersagt (4.1.2). Im Mittelpunkt der Unabhängigkeit der EZB steht die freie Wahl der geldpolitischen Instrumente. Der Vertrag sieht die Anwendung traditioneller Instrumente vor (Artikel 18 und 19 der Satzung) und berechtigt den EZB-Rat, mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Anwendung anderer Methoden zu beschließen, die er für zweckmäßig hält (Artikel 20 der Satzung).

##### 2. Die Grundsätze der Rechenschaftspflicht und Transparenz der EZB

Zur Gewährleistung der Glaubwürdigkeit der EZB sind im Vertrag (Artikel 284 AEUV) und in der Satzung (Artikel 15) Berichtspflichten vorgesehen. Die EZB erstellt und veröffentlicht mindestens vierteljährlich Berichte über die Tätigkeit des ESZB (Artikel 15 Absatz 1 der Satzung). Ein konsolidierter Ausweis des ESZB wird wöchentlich veröffentlicht (Artikel 15 Absatz 2 der Satzung). In der Praxis veröffentlicht die EZB Monatsberichte, die eine eingehende Analyse der Wirtschaftslage und die Aussichten für die Preisentwicklung enthalten. Die EZB legt dem Europäischen Parlament einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und im laufenden Jahr vor (Artikel 284 Absatz 3 AEUV und Artikel 15 Absatz 3 der Satzung). Die EZB ist darüber hinaus dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Mitglieder des Direktoriums der EZB erscheinen regelmäßig vor dem Europäischen Parlament (4.1.2). Das Europäische Parlament kann der EZB jedoch keine Weisungen erteilen und hat keine nachträgliche Kontrolle.

##### 3. Abstimmungsverfahren im EZB-Rat (Artikel 10 Absatz 2 der Satzung)

Bei Abstimmungen im EZB-Rat kommt der Grundsatz „ein Mitglied – eine Stimme“ zur Anwendung. Beschlüsse über die Geldpolitik werden mit einfacher Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder gefasst; bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Präsidenten der EZB den Ausschlag. Der EZB-Rat besteht aus den sechs Mitgliedern des Direktoriums und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken des Euro-Währungsgebiets. Im März 2003 wurde ein rotieren-

des Abstimmungsverfahrens beschlossen, das in Kraft treten sollte, wenn die Anzahl der Mitglieder des EZB-Rates 21 übersteigt. Nach diesem Verfahren hätte jedes Mitglied des Direktoriums eine Stimme. Die verbleibenden Stimmrechte würden unter den Präsidenten der nationalen Zentralbanken aufgeteilt und mit unterschiedlicher Häufigkeit zwischen ihnen rotieren, wobei diesem System eine Einteilung auf der Grundlage von Kennzahlen zur relativen Größe der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zugrunde liege. Der EZB-Rat würde mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner zum Zeitpunkt der Beschlussfassung stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Mitglieder alle zur Durchführung der Stimmrechtsrotation notwendigen Maßnahmen billigen. Am 18. Dezember 2008 beschloss der EZB-Rat, die Einführung des Rotationssystems so lange zu verschieben, bis ihm 19 Präsidenten nationaler Zentralbanken angehören (derzeit sind dort 18 Präsidenten nationaler Zentralbanken vertreten). Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken dürfen in Ausübung ihrer Tätigkeit im EZB-Rat keine nationalen Interessen vertreten, sondern müssen im Gesamtinteresse des Euro-Währungsgebiets handeln. Die Protokolle der Sitzungen des EZB-Rats sowie das Abstimmungsverhalten werden nicht veröffentlicht.

## B. Die geldpolitische Strategie der EZB

### 1. Gesamtsituation

Am 13. Oktober 1998 einigte sich der EZB-Rat auf die grundlegenden Elemente seiner geldpolitischen Strategie, nämlich i) eine quantitative Definition der Preisstabilität, ii) die große Bedeutung der Überwachung des durch ein Geldmengenaggregat ermittelten Geldmengenwachstums und iii) eine breit angelegte Beurteilung der Aussichten für die Preisentwicklung. Die EZB hat sich für eine geldpolitische Strategie entschieden, die auf zwei Säulen beruht (Säule 1: wirtschaftliche Analyse, Säule 2: monetäre Analyse), deren jeweilige Funktionen während der Überprüfung der geldpolitischen Strategie am 8. Mai 2003 erneut klar festgelegt wurden.

### 2. Preisstabilität

Preisstabilität wurde ursprünglich als ein Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für den Euro-Währungsraum von weniger als 2 % gegenüber dem Vorjahr definiert. Sie muss mittelfristig gewährleistet werden. Diese Definition wurde am 8. Mai 2003 bestätigt und in einem wichtigen Punkt klargestellt: Mittelfristig ist eine Preissteigerungsrate von unter, jedoch nahe 2 % anzustreben. Damit wurde die Notwendigkeit einer ausreichenden Sicherheitsmarge zum Schutz gegen das Risiko einer Deflation und in Anbetracht möglicher Messfehler bei Daten-

erhebungen sowie der unterschiedlichen Inflationsraten innerhalb des Euro-Währungsraums betont.

### 3. Die erste Säule der geldpolitischen Strategie: die wirtschaftliche Analyse

Die erste Säule der geldpolitischen Strategie der EZB ist die wirtschaftliche Analyse. Sie „konzentriert sich vor allem auf die Beurteilung der aktuellen konjunkturellen und finanziellen Entwicklung sowie der sich daraus ergebenden kurz- bis mittelfristigen Risiken für die Preisstabilität. Zu den ökonomischen und finanziellen Variablen, die dieser Analyse zugrunde liegen, zählen beispielsweise die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und ihre Komponenten, die Finanzpolitik, Kapitalmarkt- und Arbeitsmarktbedingungen, eine breite Palette von Preis- und Kostenindikatoren, die Entwicklung des Wechselkurses, der Weltwirtschaft sowie der Zahlungsbilanz, die Finanzmärkte sowie die Bilanzpositionen von Wirtschaftssektoren des Euro-Währungsgebiets“<sup>(1)</sup>.

### 4. Die zweite Säule der geldpolitischen Strategie: die monetäre Analyse

Die zweite Säule der geldpolitischen Strategie der EZB ist die monetäre Analyse. Sie gründet „auf dem auf mittlere bis längere Sicht bestehenden Zusammenhang zwischen Geldmengenwachstum und Preissteigerung und nutzt dabei die Vorlaufeigenschaften der Geldmengenentwicklung in Bezug auf die Inflationsentwicklung“.

## C. Umsetzung der Geldpolitik: Instrumente und Verfahren

Durch die Festlegung der Zinssätze, zu denen die Geschäftsbanken Geld von der Zentralbank erhalten können, beeinflusst der EZB-Rat indirekt die Zinssätze in den Volkswirtschaften des Euro-Währungsraums, insbesondere die Zinssätze für Darlehen von Geschäftsbanken und Spareinlagen. Zur Umsetzung ihrer Geldpolitik nutzt die EZB eine Reihe von Instrumenten.

### 1. Offenmarktgeschäfte

Offenmarktgeschäften kommt bei der Steuerung der Zinssätze und der Liquidität am Markt sowie der Signalisierung des geldpolitischen Kurses eine Schlüsselrolle zu. Sie lassen sich in vier Kategorien unterteilen:

a. Hauptrefinanzierungsgeschäfte – Die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sind das wichtigste Instrument der Geldpolitik. Hierbei handelt es sich um befristete liquiditätszuführende Geschäfte, die wö-

<sup>(1)</sup> Die Beschreibung der zwei Säulen ist folgender Quelle entnommen: Die Geldpolitik der EZB (2011), <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011de.pdf>

chentlich durchgeführt werden und eine Laufzeit von zwei Wochen haben. Über sie wird dem Bankensystem der Großteil der Liquidität bereitgestellt. Der Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte gehört zu den Leitzinsen der EZB. Er liegt innerhalb der Grenzen der Sätze für die Einlagefazilität und die Spitzenrefinanzierungsfazilität. Die Höhe dieser drei Leitzinssätze signalisiert die Ausrichtung der Geldpolitik im Euro-Währungsraum.

b. Längerfristige Refinanzierungsgeschäfte – Dies sind befristete Transaktionen zur Bereitstellung von Liquidität, die im Monatsrhythmus und mit einer Laufzeit von drei Monaten durchgeführt werden. Sie stellen lediglich einen begrenzten Teil des gesamten Refinanzierungsvolumens dar und zielen nicht darauf ab, Signale an den Markt zu senden.

c. Feinsteuerungsoperationen – Ziel dieser Ad-hoc-Operationen ist es, auf unerwartete Liquiditätsschwankungen im Markt zu reagieren und insbesondere die Zinswirkung dieser Schwankungen abzufedern.

d. Strukturelle Operationen – Diese Operationen zielen im Wesentlichen auf eine langfristige Anpassung der strukturellen Position des Eurosystems gegenüber dem Finanzsektor ab.

## 2. Ständige Fazilitäten

Ständige Fazilitäten stellen Übernachtliquidität bereit oder schöpfen sie ab. Ihre Zinssätze bilden die Ober- und Untergrenze des Tagesgeldsatzes. Dieser Satz ist als EONIA (Euro Overnight Index Average) bekannt. Zugelassenen Geschäftspartnern stehen zwei ständige Fazilitäten zur Verfügung:

- Die Spitzenrefinanzierungsfazilität ermöglicht es Geschäftspartnern, Übernachtliquidität gegen notenbankfähige Sicherheiten zu erhalten. Der Zinssatz auf diese Fazilität stellt die Höchstgrenze für den Tagesgeldsatz dar.
- Durch die Einlagefazilität können Geschäftspartner täglich fällige Einlagen beim Eurosystem anlegen. Der Zinssatz auf die Einlagefazilität stellt die Untergrenze für den Tagesgeldsatz dar.

Beide Zinssätze sollen ein reibungsloses Funktionieren des Geldmarktes in Situationen mit sehr hohem Angebot an und sehr hoher Nachfrage nach Geld sicherstellen.

## 3. Unterhaltung von Mindestreserven

Gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Satzung kann die EZB von in den Mitgliedstaaten ansässigen Kreditinstituten verlangen, Mindestreserven bei der EZB und bei nationalen Zentralbanken zu unterhalten. Ziel der Mindestreserven ist die Stabilisierung der kurzfristigen Zinssätze am Markt und die Schaffung (oder Vergrößerung) eines strukturellen Liquiditätsengpasses innerhalb des

Bankensystems gegenüber dem Eurosystem, was die Steuerung der Geldmarktsätze über regelmäßige liquiditätszuführende Geschäfte erleichtert. Die Berechnungsmethoden und die Festlegung des erforderlichen Betrags erfolgen durch den EZB-Rat.

## 4. Geldpolitische Sondermaßnahmen und Krisenreaktion seit 2007

In Krisenzeiten kann die EZB mit einer Reihe geldpolitischer Sondermaßnahmen (Bereitstellung von Liquidität und Kreditlockerung) reagieren, um die Funktionsfähigkeit der Märkte wiederherzustellen und so zu gewährleisten, dass die geldpolitische Transmission weiterhin wirksam ist<sup>[1]</sup>. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Maßnahmen hervorzuheben:

- Vollzuteilung bei Refinanzierungsgeschäften zu festen Zinssätzen;
- Verringerung der Mindestanforderungen für die Bonitätsbewertung von Sicherheiten (u. a. von öffentlichen Schuldtiteln) und Ausweitung der akzeptierten Arten von Sicherheiten;
- Programm für die Wertpapiermärkte: direkte Intervention auf sekundären Märkten für Schuldverschreibungen, um Anleihen einzelner Mitgliedstaaten zu kaufen und gleichzeitig neutralisierende Operationen durchzuführen, welche die Liquidität konstant halten und so die Wahrung der Preisstabilität ermöglichen;
- Abschluss von Swap-Abkommen mit anderen Zentralbanken;
- Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (CBPP): Ein erstes Programm wurde im Juli 2009 ins Leben gerufen. Das zweite Programm (CBPP2) wurde im Oktober 2011 angekündigt. Ziel der Programme ist „die Unterstützung eines Finanzmarktsegments, das für die längerfristige Finanzierung von Banken und für die Finanzierung der Realwirtschaft von besonderer Bedeutung ist“<sup>[2]</sup>.

Am 8. Dezember 2011 kündigte die EZB beispiellose politische Maßnahmen zur „Unterstützung der Kreditvergabe durch Banken und der Liquidität im Geldmarkt des Euro-Währungsraums“ an:

- das langfristige Refinanzierungsgeschäft (LTRO): Mengentender mit Vollzuteilung und

<sup>[1]</sup> Für weitere Informationen zu den einzelnen Phasen der von der EZB verfolgten Geldpolitik siehe die Ansprache von González-Páramo vom 13. Oktober 2011: Umsetzung der Geldpolitik: Lektionen aus der Krise und Herausforderungen für die kommenden Jahre, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp111013.en.html>

<sup>[2]</sup> Siehe Ansprache von González-Páramo, 13. Oktober 2011.



einer Laufzeit von 3 Jahren, vorzeitig rückzahlbar nach einem Jahr;

- die Verringerung des Mindestreservesatzes von 2 % auf 1 %;
- die Erhöhung der Verfügbarkeit von Sicherheiten durch: i) die weitere Herabsetzung des Bonitätsschwellenwerts für bestimmte Asset-Backed Securities und ii) die Hereinnahme zusätzlicher ertragreicher Kreditforderungen (Bankkredite) als Sicherheiten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In seiner EntschlieÙung vom 1. Dezember 2011 zu dem Jahresbericht der EZB für 2010 begrüÙt das Europäische Parlament „das entschlossene und offensive Vorgehen der EZB seit dem Beginn der Krise im Jahr 2007“. Weiterhin empfiehlt das Parlament der EZB, ihre Arbeit transparenter zu gestalten, indem es beispielsweise „die seit langem erhobene Forderung nach der Veröffentlichung der Zusammenfassungen der Sitzungsprotokolle des EZB-Rates“ bekräftigt. Ebenso fordert es eine besser in die Zusammenhänge der Geldpolitik integrierte Makroaufsicht über das Finanzsystem.

→ [Dirk Verbeken](#)

## 4.1.4 Wirtschaftspolitische Steuerung

*Bei der wirtschaftspolitischen Steuerung handelt es sich um das System der Institutionen und Verfahren, die mit Blick auf die Umsetzung der wirtschaftlichen Ziele der Union eingerichtet wurden; dazu zählt insbesondere die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts für die EU und ihre Bürger.*

*Die seit 2008 andauernde Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass die EU eines wirtschaftspolitischen Steuerungsmodells bedarf, das wirksamer ist als die bisherige Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik bzw. die bis dahin zum Einsatz gekommenen kurzfristigen Antworten. Die jüngsten Entwicklungen im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung umfassen die Aktualisierung bestehender Bestimmungen und die Verabschiedung neuer Bestimmungen im Hinblick auf eine verstärkte Koordinierung und Überwachung der Haushaltspolitik und der makroökonomischen Politik sowie den Aufbau eines stabilen Rechtsrahmens für die Bewältigung von Finanzkrisen.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Artikel 2 bis 5, 119 bis 144 und 282 bis 284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- die folgenden dem AEUV beigefügten Protokolle: Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien und Protokoll Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe.

### Ziele

#### A. Vertragsbestimmungen

Der Präambel des EUV zufolge sind die Mitgliedstaaten „entschlossen, die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten“.

In den Artikeln 2, 5 und 119 AEUV werden die Grundlagen für die Koordinierung festgelegt: Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Wirtschaftspolitiken als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten und diese eng aufeinander abzustimmen. Die Bereiche und Formen der Koordinierung werden in Artikel 121 dargelegt, der das Verfahren im Zusammenhang mit den allgemeinen (Grundzüge der Wirtschaftspolitik) und den spezifischen politischen Empfehlungen beinhaltet, und in Artikel 126, in dem das Verfahren festlegt wird, das bei übermäßigen öffentlichen Defiziten zu befolgen ist (siehe 4.2.1).

Die Artikel 136 bis 138 enthalten spezifische Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und sehen für diese eine verstärkte Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin und ihrer Wirtschaftspolitiken vor.

In Titel IX über die Beschäftigung schließlich wird vorgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungspolitiken aufeinander abstimmen und dass diese im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Artikel 146) (siehe 5.10.3) stehen.

#### B. Der wirtschaftspolitischen Steuerung unterliegende Bereiche

Die seit 2008 andauernde Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass die finanzpolitischen, haushaltspolitischen und makroökonomischen Ungleichgewichte nicht nur innerhalb der einzelnen Staaten, sondern auch auf EU-Ebene eng miteinander verknüpft sind; dies gilt umso mehr für die Länder des Euro-Währungsgebiets. Aus diesem Grund betrifft das System der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung, das 2011 eingerichtet wurde und nach wie vor weiterentwickelt wird, mehrere Wirtschaftsbereiche; dazu zählen die Haushaltspolitik, makroökonomische Aspekte, das Krisenmanagement und die makrofinanzielle Aufsicht.

### Ergebnisse

#### A. Wirtschaftspolitische Koordinierung bis 2011

Bis 2011 erfolgte die wirtschaftspolitische Koordinierung vornehmlich konsensbasiert und, mit Ausnahme des im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) festgelegten haushaltspolitischen Rahmens (siehe 4.2.1), ohne rechtlich durchsetzbare Regeln. Der Anwendungsbereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung war breit und ermöglichte in der Praxis, je nach Grad der Verbindlichkeit der Kooperationsabkommen, verschiedene Formen der Zusammenarbeit:

- Zusammenarbeit durch Informationsaustausch: z. B. der Makroökonomische Dialog, der auf der

Tagung des Europäischen Rates in Köln 1999 beschlossen wurde;

- Koordinierung als Instrument des Krisenmanagements: z. B. der im Mai 2010 geschaffene Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus;
- die „offene Methode der Koordinierung“: Die Mitgliedstaaten setzen sich gemeinsame Ziele, entscheiden aber eigenständig, wie sie diese erreichen können (z. B. die „Lissabon-Strategie“, die im März 2000 formuliert wurde, wobei die europäischen Entscheidungsträger die Mitgliedstaaten darin bestärkten, Vergleichsparameter festzulegen sowie bewährte Verfahren zu ermitteln und entsprechende politische Maßnahmen zu ergreifen);
- Befugnisübertragung für einzelne Politikbereiche: Die gesamte Entscheidungsgewalt in einem bestimmten Politikbereich kann auf ein einzelnes Organ übertragen werden (Beispiele hierfür sind die Geldpolitik (siehe 4.1.3) und die Wettbewerbspolitik (siehe 3.2.1), für die die Befugnisse der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. der Kommission übertragen wurden).

## B. Wirtschaftspolitische Steuerung seit 2011

Durch die Krise traten grundlegende Probleme und nicht aufrecht zu erhaltende Tendenzen in vielen europäischen Ländern zutage, und es wurde deutlich, dass die Volkswirtschaften der EU eng miteinander verknüpft sind. Eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der EU wurde für notwendig befunden, um Probleme anzugehen sowie Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Zukunft zu fördern. Zu diesem Zweck wurde das in der EU bestehende System von Gremien und Verfahren für die wirtschaftspolitische Koordinierung überarbeitet und gestärkt: im Jahr 2011 mit der Verabschiedung des „Sechserpakets“, im Jahr 2012 mit Vorschlägen zu einer Bankenunion und der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und im Jahr 2013 mit der Verabschiedung des „Zweierpakets“ und weiteren, noch zu verabschiedenden Legislativvorschlägen.

### 1. Verstärkte wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung sowie deren Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters

Eine verstärkte Steuerung umfasst ein neues abgestimmtes Arbeitsmodell – das Europäische Semester – zur Erörterung und Koordinierung wirtschaftlicher und haushaltspolitischer Prioritäten, eine engermaschigere Überwachung der Haushaltspolitik durch die EU im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (siehe 4.2.1), neue Instrumente zur Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte (siehe 4.2.2) und neue Instrumente zum Umgang mit Mit-

gliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten (siehe 4.2.3).

Beim Europäischen Semester handelt es sich um einen jährlichen Sechsmontatszeitraum, in dem die haushaltspolitischen, makroökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordiniert werden, sodass die Mitgliedstaaten unionspezifische Erwägungen in ihren nationalen Haushaltsprozessen sowie im Hinblick auf andere Aspekte der Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik zu einem frühen Zeitpunkt berücksichtigen können. So soll sichergestellt werden, dass alle politischen Maßnahmen gemeinsam analysiert und bewertet werden und dass Politikbereiche, die zuvor keiner systematischen wirtschaftspolitischen Überwachung unterlagen – wie z. B. Fragen in Bezug auf das makroökonomische Ungleichgewicht und finanzielle Belange –, eingebunden werden. Die zentralen Etappen des Europäischen Semesters sind die folgenden:

- Im Spätherbst legt die Kommission ihren Jahreswachstumsbericht vor, in dem festgelegt wird, was nach Ansicht der Kommission die Prioritäten der EU für das kommende Jahr im Bereich der Wirtschafts-, Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik sowie sonstiger Reformen, mit denen Wachstum und Beschäftigung gefördert werden sollen, sind. Die Kommission veröffentlicht außerdem den Warnmechanismus-Bericht, in dem die Mitgliedstaaten aufgelistet werden, denen makroökonomische Ungleichgewichte drohen.
- Während der Frühjahrstagung des Europäischen Rates werden strategische Leitlinien für die während des Semesterzyklus zu verfolgenden Prioritäten beschlossen. Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf, diese Prioritäten bei der Ausarbeitung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, ihrer nationalen Reformprogramme und ihrer nationalen Beschäftigungsprogramme zu berücksichtigen.
- Im April legen die Mitgliedstaaten ihre Pläne für die Haushaltskonsolidierung (Stabilitäts- und Konvergenzprogramme) und ihre Vorhaben für Reformen und Maßnahmen zur Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums (nationale Reformprogramme) vor. Durch diese Zusammenlegung der verschiedenen Bereiche können Ergänzungen und Wechselwirkungen zwischen haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden.
- Im Mai/Juni bewertet die Kommission die nationalen Reformprogramme und die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie die Fortschritte, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Ziele der Strategie Europa 2020 und der Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte gemacht haben. Auf der Grundlage dieser Bewertungen schlägt die Kommission

länderspezifische Empfehlungen vor, die anschließend vom Rat in verschiedenen Zusammensetzungen erörtert werden.

- Im Juni/Juli billigt der Europäische Rat die länderspezifischen Empfehlungen, die im Juli offiziell vom Rat angenommen werden, womit der Jahreszyklus des „Europäischen Semesters“ auf EU-Ebene abgeschlossen ist.

Das Europäische Semester wurde 2011 erstmalig umgesetzt. Während des Europäischen Semesters, und bevor die Regierungen ihre Haushaltsentwürfe aufstellen und in der zweiten Jahreshälfte (dem „nationalen Semester“) den nationalen Parlamenten zur Erörterung vorlegen, finden auf EU-Ebene Gespräche über haushaltspolitische Themen, makroökonomische Ungleichgewichte, den Finanzmarkt betreffende Fragen sowie wachstumsfördernde Strukturreformen statt.

- Zusätzlich vereinbarten die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sowie sechs Länder, die den Euro nicht eingeführt haben (Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien), im März 2011 eine zusätzliche Agenda mit weiterführenden Reformen, den sogenannten Euro-Plus-Pakt. Dieser Pakt ist auf vier Schwerpunktziele ausgerichtet: Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Stärkung der Finanzstabilität. Alle 23 Unterzeichnerstaaten haben sich verpflichtet, die darin ausgeführten Reformen umzusetzen. Die verbleibenden fünf Mitgliedstaaten können sich dem Pakt freiwillig anschließen. Der Euro-Plus-Pakt ist vollständig in den neuen Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung eingebettet, und die in seinem Rahmen eingegangenen Verpflichtungen werden in die nationalen Reformprogramme der betreffenden Mitgliedstaaten aufgenommen.**
- Zur Stabilisierung des Finanzsektors hat die EU neue Vorschriften eingeführt und Europäische Finanzaufsichtsbehörden eingerichtet, die Krisen vorbeugen und dafür Sorge tragen sollen, dass die Akteure des Finanzmarkts einer angemessenen Regulierung und Überwachung unterliegen. Weitere Maßnahmen werden derzeit ausgearbeitet. Sie zielen hauptsächlich darauf ab, dass die europäischen Banken über ausreichende Kapitalreserven verfügen, damit sie potenziellen zukünftigen Erschütterungen der Finanzmärkte standhalten, weiter ihren Aufgaben nachkommen und Privat- sowie Geschäftskunden Kredite bereitstellen können.**

### C. Akteure

Der Europäische Rat setzt abgestimmte politische Prioritäten und stellt Leitlinien auf höchster Ebene auf. Die Mitgliedstaaten sind für die nationale Berichterstattung, den Austausch von Informationen und die Umsetzung der vom Ecofin-Rat verabschiedeten Empfehlungen und Beschlüsse zuständig. In der Euro-Gruppe, die aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets besteht und die in der Regel vor den Tagungen des Ecofin-Rates zusammenkommt, werden Angelegenheiten der Europäischen Währungsunion erörtert. Die EZB nimmt immer dann an den Beratungen der Euro-Gruppe teil, wenn die Währungs- oder Wechselkurspolitik Gegenstand der Gespräche ist. Die Kommission erstattet Bericht, trifft Vorbereitungen, gibt Empfehlungen ab und überwacht die Umsetzung der Beschlüsse. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss gibt Stellungnahmen ab und bereitet die Arbeit des Rates vor. Dies trifft auch auf den Ausschuss für Wirtschaftspolitik und die Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ zu, die ebenfalls die Arbeit der Kommission unterstützen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat das Europäische Parlament ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung (Artikel 121 Absatz 6 AEUV).

Durch die Rechtsakte zur wirtschaftspolitischen Steuerung wurde der wirtschaftspolitische Dialog ins Leben gerufen. Um den Dialog zwischen den Organen der Union, insbesondere dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, zu fördern und ein größeres Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments den Präsidenten des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates oder den Präsidenten der Euro-Gruppe auffordern, ihre jeweiligen Beschlüsse zu erläutern bzw. ihre im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester ergriffenen Maßnahmen vorzustellen. Im Rahmen dieses Dialogs kann das Europäische Parlament außerdem einen Mitgliedstaat, gegen den gemäß dem Verfahren bei übermäßigem Defizit oder dem Verfahren bei übermäßigem Ungleichgewicht ein Beschluss des Rates ergangen ist, zur Teilnahme an einer Aussprache einladen.

Im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester nimmt das Parlament in gesonderten Entschlüssen zum Entwurf des Jahreswachstumsberichts Stellung, wobei es auch die Beiträge berücksichtigt, die während der zusammen mit den nationalen Parlamenten abgehaltenen Parlamentarischen Woche zum Europäischen Semester, die Anfang des Jahres stattfindet, zusammengetragen worden sind. Im Spätherbst nimmt das Europäische Parlament zu

dem laufenden Zyklus des Europäischen Semesters (einschließlich der länderspezifischen Empfehlungen in der vom Rat angenommenen Form) Stellung, wobei die Ergebnisse einer gemeinsamen Sitzung mit den Vorsitzen der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente berücksichtigt werden.

Das Europäische Parlament fördert die Beteiligung der Parlamente der Mitgliedstaaten durch jährliche Treffen mit den Mitgliedern der einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente. Außerdem sollten – im Einklang mit den rechtlichen und po-

litischen Regelungen in jedem Mitgliedstaat – die nationalen Parlamente umfassend in das Europäische Semester und die Erstellung der Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme sowie der nationalen Reformprogramme eingebunden werden, um die Transparenz sowie die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu steigern.

---

→ [Alice Zoppè](#)

## 4.2 Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik

### 4.2.1 Ein neuer Rahmen für die Fiskalpolitik

*Die Staatsschuldenkrise, welche die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet, macht deutlich, dass der Rahmen für die Fiskalpolitik dringend erheblicher Verbesserungen bedarf. Am 13. Dezember 2011 trat eine tiefgreifende Reform in Kraft (die Teil des sogenannten „Six-Packs“ ist), durch die der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert und wichtige Regeln und Instrumente für die Überwachung der nationalen Fiskalpolitiken eingeführt wurden. Eine weitere bedeutende Reform, der intergouvernementale Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag), dessen fiskalpolitische Komponente der Fiskalpakt ist, trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Der Fiskalpakt ergänzt und stärkt das „Six-Pack“. Außerdem trat am 30. Mai 2013 eine neue wichtige Verordnung (Teil des sogenannten „Two-Packs“) in Kraft. Mit ihr soll die fiskalpolitische und wirtschaftliche Überwachung durch die Einführung gemeinsamer Regeln für die Kontrolle und Bewertung nationaler Haushaltsentwürfe als Teil des Europäischen Semesters weiter gestärkt werden.*

#### Rechtsgrundlage

- Artikel 3, 119 bis 144, 136, 219 und 282 bis 284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit; Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien im Anhang des AEUV.

#### Ziele

Mit der künftigen neuen fiskalpolitischen Architektur der Europäischen Union soll ein stabilerer und wirksamerer Rahmen für die Koordinierung und Überwachung der Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die neue Struktur ist eine direkte Reaktion auf die Staatsschuldenkrise, die gezeigt hat, dass in Anbetracht der Ausstrahlungseffekte nicht tragfähiger öffentlicher Finanzen innerhalb des Euro-Währungsgebiets strengere Regeln erforderlich sind. Der neue Rahmen stützt sich daher auf die Erfahrungen aus den Konstruktionsfehlern zu Beginn der Europäischen Währungsunion und versucht, das in Artikel 119 Absatz 3 AEUV verankerte Leitprinzip der gesunden öffentlichen Finanzen zu stärken.

#### Ergebnisse

##### A. Stabilitäts- und Wachstumspakt

Das Primärrecht der Union bietet mit Artikel 121 AEUV (multilaterale Überwachung), Artikel 126 AEUV (Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) und Protokoll Nr. 12 (über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) die zentrale Rechtsgrundlage für den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Im sekundären Unionsrecht wird im Einzelnen beschrieben, wie die im Vertrag festgelegten Vorschriften und Verfahren umzusetzen sind. Das erste Paket zur wirtschaftspolitischen Steuerung („Six-Pack“) ist am 13. Dezember 2011 in Kraft getreten. Es sieht eine Reform und Änderung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts vor. Der geänderte SWP bietet die wichtigsten Instrumente für die Überwachung der Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten (präventive Komponente) und für die Korrektur übermäßiger Defizite (korrektive Komponente). In seiner derzeitigen Form besteht der SWP aus folgenden Elementen:

- Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 und die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 vom 16. November 2011. Diese Verordnung bildet die präventive Komponente.

- Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 und die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 vom 8. November 2011. Diese Verordnung bildet die korrektive Komponente.
- Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.

### 1. Präventive Komponente des SWP

Mithilfe der präventiven Komponente sollen gesunde öffentliche Finanzen durch multilaterale Überwachung auf Grundlage von Artikel 121 AEUV gewährleistet werden. Die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1466/97 und die neue Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 bilden die sekundäre Rechtsgrundlage.

Ein Schlüsselkonzept für die Überwachung und Steuerung ist das länderspezifische mittelfristige Ziel für die Haushaltsposition. Das Ziel muss für jedes Land – konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen – zwischen -1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einem Überschuss aufweisenden Haushalt liegen. Es muss alle drei Jahre oder im Falle größerer Strukturreformen mit Auswirkungen auf die Haushaltsposition überprüft werden. Zentrale Instrumente der präventiven Komponente des SWP sind die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

#### Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP)

**Vorlage:** Als Teil der multilateralen Überwachung im Sinne von Artikel 121 AEUV müssen alle Mitgliedstaaten jedes Jahr im April der Kommission und dem Rat ein Stabilitätsprogramm (im Falle von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) oder ein Konvergenzprogramm (für Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören) vorlegen. Im Stabilitätsprogramm müssen unter anderem das mittelfristige Ziel für die Haushaltsposition, der Anpassungspfad zur Erreichung dieses Ziels sowie eine Szenarioanalyse der Auswirkungen von Änderungen an den wichtigsten zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Annahmen auf die Haushaltsposition enthalten sein. Die Berechnungen müssen dabei auf den wahrscheinlichsten (oder vorsichtigeren) gesamtfiskalischen Prognosen basieren. Die Programme werden veröffentlicht.

**Beurteilung:** Der Rat prüft die Programme auf Grundlage einer Bewertung durch die Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA). Dabei werden insbesondere die Fortschritte bei der Verwirklichung der mittelfristigen Haushaltsziele eingehend kontrolliert. Als neues Element des geän-

dernten SWP wird bei der Bewertung fortan ausdrücklich die Entwicklung der Ausgaben berücksichtigt.

**Stellungnahme:** Der Rat gibt auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung des WFA eine Stellungnahme zu dem Programm ab. Darin kann der Rat die Mitgliedstaaten auffordern, das Programm abzuändern.

**Überwachung:** Die Kommission und der Rat überwachen die Umsetzung der SKP.

**Frühwarnsystem:** Bei einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels richtet die Kommission gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV (Artikel 6 und 10 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 1466/97) eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat. Diese Warnung erfolgt in Form einer Empfehlung des Rates mit der Forderung an den betreffenden Mitgliedstaat, die notwendigen politischen Anpassungen vorzunehmen.

**Sanktionen:** Im Fall von Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, sieht der geänderte SWP zudem die Möglichkeit vor, Sanktionen in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP des Vorjahres zu verhängen, sollte der betreffende Mitgliedstaat keine angemessenen Anpassungsmaßnahmen vornehmen. Darüber hinaus sind Geldstrafen für die Manipulation von Schulden- oder Defizitdaten vorgesehen.

**Europäisches Semester:** Die Vorlage und die Bewertung der SKP sind Teil des Europäischen Semesters, welches neu in den präventiven Teil des SWP aufgenommen wurde. Das Europäische Semester ist ein umfassenderes Verfahren zur wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der Europäischen Union.

### 2. Korrektive Komponente des SWP

#### Verfahren bei übermäßigem Defizit

Mit dem Verfahren bei übermäßigem Defizit (VÜD) sollen übermäßige Defizite verhindert und deren umgehende Korrektur gewährleistet werden. Das VÜD wird durch den Artikel 126 AEUV, das dem Vertrag beigefügte Protokoll (Nr. 12) und die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 sowie die neue Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 geregelt.

Gemäß dem geänderten SWP wird ein Verfahren bei übermäßigem Defizit durch das Defizitkriterium oder das Schuldenstandskriterium ausgelöst:

- **Defizitkriterium:** Ein gesamtstaatliches Defizit gilt als übermäßig bei Überschreiten des Referenzwerts von 3 % des BIP zu Marktpreisen; oder
- **Schuldenstandskriterium:** Der Schuldenstand übersteigt 60 % des BIP und das jährliche Ziel der Verringerung des Schuldenstands um 5 % wurde in den letzten drei Jahren nicht erreicht.

Darüber hinaus enthält die geänderte Verordnung Bestimmungen, wonach bei Überschreiten des Defizits eines festgelegten Referenzwerts dieser als ausnahmsweise (als Folge eines ungewöhnlichen Ereignisses oder schweren Wirtschaftsabschwungs etc.) oder vorübergehend überschritten (wenn Schätzungen darauf hindeuten, dass das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist) gilt.

In Artikel 126 Absätze 3 bis 6 AEUV ist das Verfahren zur Bewertung und Entscheidung über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits festgelegt. Die Kommission erstellt einen Bericht, wenn ein Mitgliedstaat zumindest eines der beiden Kriterien nicht erfüllt oder das Risiko besteht, dass er es nicht erfüllen wird. Der WFA gibt eine Stellungnahme zu diesem Bericht ab. Ist die Kommission der Auffassung, dass ein übermäßiges Defizit besteht (oder sich ergeben könnte), so legt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat. Letztendlich beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Artikel 126 Absatz 6 AEUV), und richtet daraufhin auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat (Artikel 126 Absatz 7 AEUV) mit der Forderung, wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Defizits zu ergreifen; dafür legt er eine Frist von nicht mehr als sechs Monaten fest. Stellt der Rat fest, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen worden sind, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichten (Artikel 126 Absatz 8 AEUV). Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat den betreffenden Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug setzen, innerhalb einer bestimmten Frist geeignete Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 126 Absatz 9 AEUV).

**Sanktionen:** Das Verfahren bei übermäßigem Defizit sieht darüber hinaus Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung vor (Artikel 126 Absatz 11 AEUV). Für Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, besteht die Sanktion in der Regel in einer Geldstrafe mit einer festen (0,2 % des BIP) und einer variable Komponente (maximal 0,5 % des BIP, beide Komponenten zusammengenommen).

Zusätzliche Sanktionen für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sind in Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet festgelegt. Die Sanktionen werden in verschiedenen Phasen des VÜD verhängt und umfassen eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP und eine Geldstrafe in Höhe von 0,2 % des BIP der Vorjahre. In der Verordnung sind auch Geldstrafen für die Manipulation von Statistiken vorgesehen.

## B. Fiskalpakt

Auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2012 wurde der intergouvernementale Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, dessen fiskalpolitische Komponente der Fiskalpakt ist, von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik unterzeichnet (auch Kroatien hat den Vertrag nicht unterzeichnet, weder vor noch nach seinem EU-Beitritt am 1. Juli 2013). Im März 2014 bekundete die tschechische Regierung jedoch ihr Interesse an einer Annahme des Vertrags. Der Fiskalpakt verlangt die Verankerung der Regel des ausgeglichenen Haushalts („goldene Regel“) mit einer Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP in den nationalen Rechtsordnungen, möglichst auf Verfassungsebene („Schuldenbremse“). Mitgliedstaaten könnten von anderen Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden, sollte diese Regel nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden. Zu den weiteren Bestimmungen gehören unter anderem die automatische Einleitung des Korrekturmechanismus sowie verschärfte Regeln für Länder, gegen die ein Defizitverfahren läuft. Darüber hinaus können nur Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus erhalten, die den Fiskalpakt unterzeichnet haben.

## C. Weitere wichtige Reformen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet

Zu den grundlegenden Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union und der Fiskalpolitik gehören neben den überarbeiteten SWP-Regeln und dem intergouvernementalen SKS-Vertrag zwei Verordnungen, mit denen die wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsraum weiter gestärkt werden soll („Two-Pack“):

- die Verordnung über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet; und
- die Verordnung über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind.

Mit den Hauptelementen der ersten Verordnung sollen ein gemeinsamer Haushaltszeitplan für alle dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten sowie Regeln für die Überwachung und Bewertung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten durch die Kommission bereitgestellt werden. Im Falle eines ernsthaften Verstoßes gegen die SWP-Regeln kann



die Kommission eine Überarbeitung der Haushaltspläne verlangen. Zudem ist darin festgelegt, dass Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums, gegen die ein Defizitverfahren läuft, ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen müssen, in dem die politischen Maßnahmen und die Strukturreformen im Einzelnen aufgeführt sind, die für eine wirkungsvolle und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits erforderlich sind. Der Rat gibt auf Vorschlag der Kommission Stellungnahmen zu den Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen ab.

Die zweite Verordnung betrifft Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind. Sie enthält Bestimmungen für eine verstärkte Überwachung, finanzielle Unterstützung und Anschlussüberwachungen (so lange, bis mindestens 75 % der erhaltenen Finanzhilfen zurückgezahlt sind).

### Rolle des Europäischen Parlaments

In Bezug auf das Festlegen detaillierter Vorschriften für die multilaterale Überwachung ist das Europäische Parlament ein gleichberechtigter Mitgesetzgeber (Artikel 121 Absatz 6 AEUV) und wird in Fragen der sekundären Gesetzgebung bei der Durchfüh-

rung eines Defizitverfahrens konsultiert (Artikel 126 Absatz 14 AEUV). Sowohl der präventive Teil als auch der korrektive Teil des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts enthalten ein neues Instrument, den Wirtschaftspolitischen Dialog, der dem Parlament eine wichtige Rolle im neu geschaffenen fiskalpolitischen Rahmen verleiht, indem er dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments das Recht einräumt, den Präsidenten des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates oder den Präsidenten der Eurogruppe zu einem Gespräch einzuladen. Das Europäische Parlament wird zudem regelmäßig über die Anwendung der Vorschriften informiert. Zudem müssen die Befugnisse der Kommission, zusätzliche Berichterstattungspflichten im Rahmen der neuen Verordnung über die Überwachung und Bewertung gesamtstaatlicher Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Eurowährungsgebiet einzuführen, nun alle drei Jahre erneuert werden und können durch das Parlament und den Rat widerrufen werden.

---

→ [Jost Angerer](#)

## 4.2.2 Makroökonomische Überwachung

*Während der letzten zehn Jahre hatte die EU mit erheblichen makroökonomischen Ungleichgewichten (die die negativen Auswirkungen der Finanzkrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang nahm, verstärkten) und mit ernsthaften Unterschieden bei der Wettbewerbsfähigkeit (die den Einsatz von gemeinsamen geldpolitischen Maßnahmen verhinderten) zu kämpfen.*

*Nun wurde ein neues Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren eingeführt, um derartige makroökonomische Ungleichgewichte zu einem viel früheren Zeitpunkt zu erkennen und zu beheben: das „Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht“ (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP). Das MIP dient zur Vorbeugung und Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte<sup>[1]</sup> in den Mitgliedstaaten, wobei makroökonomischen Ungleichgewichten mit möglichen Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.*

<sup>[1]</sup> Website der Europäischen Kommission zu dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht.

### Rechtsgrundlage

- Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Artikel 119, 121 und 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Bei dem „Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht“ (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP) handelt es sich um ein Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren, das zur Vorbeugung und Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU dient. Die Überwachungstätigkeiten sind Bestandteil des Europäischen Semesters für die wirtschaftliche Koordinierung (4.2.1).

Diese Überwachungstätigkeiten stützen sich auf:

1. einen Warnmechanismus-Bericht (Alert Mechanism Report – AMR), der von der Kommission vorbereitet wird und auf einem Scoreboard<sup>[1]</sup> mit einer Reihe von Indikatoren und Schwellenwerten basiert. Die Scoreboard-Indikatoren beziehen sich auf externe Ungleichgewichte (Leistungsbilanz, Nettoauslandsvermögensstatus, realer effektiver Wechselkurs, Veränderung der Exportmarktanteile, Lohnstückkosten) und interne Ungleichgewichte (Wohnimmobilienpreise, Kreditvergabe im Privatsektor, Schulden des privaten Sektors, gesamtstaatlicher Schuldenstand, Arbeitslosenquote und Veränderung der Verbindlichkeiten des Finanzsektors). Für jeden Indikator wurde ein Schwellenwert festgelegt, der das etwaige Auftreten eines bestimm-

ten Problems signalisiert; einige Schwellenwerte richten sich danach, ob ein Mitgliedstaat der Eurozone angehört oder nicht. Falls ein Mitgliedstaat mehrere Schwellenwerte überschreitet, führt die Kommission eine gründliche Überprüfung durch, d. h. eine eingehende wirtschaftliche Analyse mit der festgestellt werden soll, ob makroökonomische Ungleichgewichte zu entstehen drohen oder bereits bestehen;

2. vorbeugende Empfehlungen. Falls die Kommission auf der Grundlage der Ergebnisse der eingehenden Überprüfung feststellt, dass makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, muss sie das Parlament, den Rat und die Eurogruppe davon in Kenntnis setzen. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 121 Absatz 2 AEUV die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Diese vorbeugenden Empfehlungen im Rahmen des MIP gehören zu den länderspezifischen Empfehlungen, die jedes Jahr im Juli vom Rat als Bestandteil des Europäischen Semesters an jeden Mitgliedstaat gerichtet werden;

3. Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ (Excessive Imbalance Procedure – EIP). Falls die Kommission auf der Grundlage der eingehenden Überprüfung feststellt, dass im betreffenden Mitgliedstaat übermäßige Ungleichgewichte bestehen, muss sie das Parlament, den Rat, die Eurogruppe, die betreffenden europäischen Finanzaufsichtsbehörden und den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) davon in Kenntnis setzen. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission nach Artikel 121 Absatz 4 AEUV eine Empfehlung mit der Feststellung, dass ein übermäßiges Ungleichgewicht besteht, und der Empfehlung, dass der betreffende Mitgliedstaat Korrekturmaßnahmen

<sup>[1]</sup> Scoreboard-Datenbank: Interaktive Eurostat-Datenbank bestehend aus den für das Scoreboard verwendeten aktualisierten Indikatoren und bei der Auslegung verwendeten Zusatzindikatoren.

ergreift, annehmen. In der Empfehlung des Rates müssen die Art und die Auswirkungen der Ungleichgewichte erläutert werden. Zudem müssen eine Reihe von zu befolgenden Empfehlungen für Maßnahmen und eine Frist, innerhalb derer der betreffende Mitgliedstaat einen Aktionsplan für Korrekturmaßnahmen vorzulegen hat, festgelegt werden;

4. Aktionspläne für Korrekturmaßnahmen. Der Mitgliedstaat, für den ein EIP eröffnet wird, muss innerhalb einer Frist, die in der Empfehlung des Rates festgelegt wird, einen Aktionsplan für Korrekturmaßnahmen vorlegen. Der Rat muss den Aktionsplan für Korrekturmaßnahmen auf der Grundlage eines Berichts der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage des Plans überprüfen. Die Kommission und der Rat bewerten die von dem betreffenden Mitgliedstaat erzielten Fortschritte auf der Grundlage von regelmäßigen Fortschrittsberichten und der Überwachungstätigkeiten der Kommission;

5. eine Bewertung der Korrekturmaßnahmen. Auf der Grundlage eines Berichts der Kommission muss der Rat bewerten, ob der betreffende Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Gelangt er zu der Auffassung, dass der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat, fasst der Rat auf Empfehlung der Kommission einen Beschluss (gestützt auf eine Abstimmung mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit), in dem er die Nichteinhaltung feststellt, und formuliert eine Empfehlung, mit der neue Fristen für die Durchführung von Korrekturmaßnahmen festgelegt werden. In diesem Fall muss der Rat den Europäischen Rat benachrichtigen;

6. mögliche finanzielle Sanktionen. Gegen Mitgliedstaaten der Eurozone, die die im Rahmen des EIP formulierten Empfehlungen nicht umsetzen, können abgestufte Sanktionen verhängt werden, angefangen bei verzinlichen Einlagen bis hin zu jährlichen Bußgeldern. Die verzinliche Einlage oder Geldstrafe sollte sich auf 0,1 % des nationalen BIP belaufen.

## Ergebnisse

### A. Die 2012-Runde

Im Februar 2012 veröffentlichte die Kommission den ersten AMR als Bestandteil des Europäischen Semesters 2012. Sie ermittelte 12 Mitgliedstaaten, bei denen eine gründliche Überprüfung erforderlich war. Mitgliedstaaten, die sich in einem Finanzhilfeprogramm befanden, mussten sich keiner eingehenden Überprüfung unterziehen.

Im Mai 2012 veröffentlichte die Kommission 12 Berichte, in denen der Ursprung, die Art und der Schweregrad von möglichen makroökonomischen

Ungleichgewichten untersucht wurden. Die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung bildeten unter anderem die Grundlage für die vom Rat im Juli 2012 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen.

### B. Die 2013-Runde

Im November 2012 veröffentlichte die Kommission den zweiten AMR für das Europäische Semester 2013. Der Bericht ergab, dass sich 14 Mitgliedstaaten einer eingehenden Überprüfung unterziehen sollten.

Im April 2013 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung und die eingehenden Überprüfungen 2013 für die im jüngsten AMR ermittelten Mitgliedstaaten. Sie wies darauf hin, dass man makroökonomische Anpassungen vornehme, auch wenn es Unterschiede bei der Art und der Geschwindigkeit in den betreffenden Mitgliedstaaten gebe. In allen dieser Mitgliedstaaten bestünden makroökonomische Ungleichgewichte, für die politische Maßnahmen erforderlich seien.

### C. Die 2014-Runde

Im November 2013 veröffentlichte die Kommission den dritten AMR. Bei 16 Mitgliedstaaten wurde die Gefahr makroökonomischer Ungleichgewichte gesehen. Die Kommission wird das Vorhandensein makroökonomischer Ungleichgewichte im Frühjahr 2014 bewerten.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde das Parlament zu einem Mitgesetzgeber bei der Festsetzung von Vorschriften für die multilaterale Überwachung (Artikel 121 Absatz 6 AEUV).

Die Gesetzgebungsakte in Verbindung mit der makroökonomischen Überwachung sind Grundlage für den „Wirtschaftspolitischen Dialog“. Zur Förderung des Dialogs zwischen den Organen der Union, insbesondere zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission, und zur Gewährleistung eines höheren Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht kann der zuständige Ausschuss des Parlaments den Präsidenten des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und/oder den Vorsitzenden der Eurogruppe darum ersuchen, ihre Beschlüsse zu erörtern oder ihre Tätigkeiten im Rahmen des Europäischen Semesters vorzustellen. Als Bestandteil dieses Dialogs kann das Parlament auch die Möglichkeit einräumen, an einem Meinungsaustausch mit einem Mitgliedstaat teilzunehmen, der Gegenstand einer Empfehlung des Rates im Rahmen des EIP ist.

Im Spätherbst legt das Parlament seine Ansichten zum laufenden Zyklus des Europäischen Semesters

dar (einschließlich der vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen), wobei auch das Ergebnis einer gemeinsamen Sitzung mit den Vorsitzenden der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente berücksichtigt wird.

Im Rahmen des MIP findet eine Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Parlament und dem Rat statt, bei der eine Reihe von makroökonomischen Indikatoren festgelegt wird, die in das Scoreboard für die Überwachung möglicher makroökonomischer Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten aufgenommen werden.

Das Parlament fördert die Beteiligung der Parlamente der Mitgliedstaaten durch jährliche Treffen mit den Mitgliedern der einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente. Darüber hinaus sollten die nationalen Parlamente im Einklang mit den rechtlichen und politischen Regelungen in jedem Mitgliedstaat vorschriftsgemäß in das Europäische Semester und die Vorbereitung von Stabilitätsprogrammen, Konvergenzprogrammen sowie nationalen Reformprogrammen eingebunden werden, um die Transparenz der gefassten Beschlüsse sowie die mit diesen Beschlüssen einhergehende Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht zu steigern.

→ [Alice Zoppè](#)

## 4.2.3 Finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten

*Durch die finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten soll die finanzielle Stabilität der EU und des Euro-Währungsgebiets gewahrt werden.*

*Die europäischen Wirtschaftssysteme sind heutzutage eng miteinander verbunden. Dies gilt besonders für das Euro-Währungsgebiet. Die derzeitige Krise hat gezeigt, dass als letztes Mittel eine koordinierte, mit angemessenen Mitteln ausgestattete finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten notwendig ist.*

*Es wurden Schutzmaßnahmen getroffen, um die finanzielle Unterstützung an makroökonomische Auflagen zu binden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten, die eine solche Unterstützung erhalten, die notwendigen steuerlichen, wirtschaftlichen, strukturellen und aufsichtsrechtlichen Reformen durchführen.*

*Die EU hat neue Mechanismen und Instrumente entwickelt, um die Wahrscheinlichkeit einer neuen Krise in der Zukunft zu verringern. Diese werden gegenwärtig eingeführt.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Artikel 2 bis 5, 119 bis 144, 282 bis 284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Protokolle Nr. 12, 13 und 14 im Anhang zum AEUV.

### Ziele

Durch die finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten soll die finanzielle Stabilität der EU und des Euro-Währungsgebiets gewahrt werden.

Die neuen Mechanismen sind eine direkte Reaktion auf die Staatsschuldenkrise. Sie wurden entwickelt, um die Wahrscheinlichkeit einer neuen Krise in der Zukunft zu verringern.

Auf diese Weise schafft die EU einen stabileren Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion (siehe Kurzdarstellung 4.1.4).

### Leistungen

- A. Im Mai 2010 wurde mit dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ein befristeter Stabilisierungsmechanismus eingeführt.**

Die EU und die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets führten einen befristeten Stabilisierungsmechanismus ein, um die finanzielle Stabilität während der Staatsschuldenkrise zu wahren.

Zu diesem Mechanismus gehören:

- 1. Der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)**

Er wird durch den Haushalt der EU im Rahmen der Eigenmittel der Union getragen und hat ein geschätztes Volumen von 60 Mrd. EUR. Die Darlehen werden durch die Anleihen der Kommission auf den Kapitalmärkten finanziert und durch den EU-Haushalt garantiert.

Dieser Mechanismus wurde für Irland und Portugal eingesetzt.

- 2. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)**

Ihre gesamte tatsächliche Darlehenskapazität wird auf 440 Mrd. EUR geschätzt. Die Darlehen werden durch die Anleihen der EFSF auf den Kapitalmärkten finanziert und durch die Anteilseigner (Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) garantiert.

Dieser Mechanismus wurde für Irland, Portugal, Spanien und Griechenland eingesetzt.

**B. Im Oktober 2012 wurde mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) der wichtigste Unterstützungsmechanismus eingeführt.**

Es handelt sich dabei um ein dauerhaftes Instrument mit dem Ziel, die beiden befristeten Mechanismen zur Krisenbewältigung zu ersetzen, die derzeit nebeneinander bestehen.

Seine Hauptmerkmale beruhen auf der EFSF. Der ESM soll der wichtigste Unterstützungsmechanismus für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets werden.

Seine effektive Gesamtdarlehenskapazität wird auf 500 Mrd. EUR geschätzt. Die Darlehen werden durch die Anleihen des ESM auf den Kapitalmärkten finanziert und durch die Anteilseigner (Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) garantiert.

Mit diesem Mechanismus wurden die Verpflichtungen des EFSF gegenüber Spanien für die Rekapitalisierung des Bankensektors übernommen und es könnte finanzielle Unterstützung für Zypern geleistet werden.

Neben dem EFSM, der EFSF und dem ESM unterstützen auch andere Organe im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Ziele die Finanzstabilität.

- der Internationale Währungsfonds (IWF) und
- die Europäische Zentralbank (EZB), die direkte Käufe bzw. Verkäufe in Sekundärmärkten für Staatsanleihen tätigen kann.

**C. Ab der Mitte des Jahres 2013 wird das „Two-Pack“ in Kraft treten.**

Das sogenannte Two-Pack besteht aus zwei EU-Verordnungen, die auf die Mitgliedstaaten des EU-Währungsgebiets anwendbar sind und zu den Maßnahmen zur Schaffung eines stabileren Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der WWU gehören.

Mit einer der Verordnungen wird das Verfahren zur Überwachung und Beobachtung der Mitgliedstaaten gestärkt, die mit Hinblick auf die Finanzstabilität von gravierenden Schwierigkeiten betroffen oder bedroht sind.

Gemäß dieser Verordnung können Mitgliedstaaten und auch Länder, die bestimmte vorbeugende Finanzhilfen erhalten, einer strengeren Überwachung durch die Kommission unterzogen werden. Sie können auch einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterzogen werden.

Die finanzielle Unterstützung ist jedoch an makroökonomische Auflagen gebunden, durch die der Erhalt der Finanzhilfe den betroffenen Mitgliedstaat

dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Bewältigung der Ursachen für die Instabilität zu ergreifen. Auf diese Weise stellt die EU sicher, dass die Mitgliedstaaten, denen eine solche Unterstützung gewährt wird, die notwendigen steuerlichen, wirtschaftlichen, strukturellen und aufsichtsrechtlichen Reformen durchführen.

Wenn der begünstigte Mitgliedstaat die im Anpassungsprogramm enthaltenen politischen Anforderungen nicht erfüllt, könnte er mit finanziellen Folgen hinsichtlich der im Rahmen des Programms vorgesehenen Auszahlungen konfrontiert werden.

**D. Finanzhilfe für Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets: die Zahlungsbilanzhilfe**

Seit Februar 2002 steht die Zahlungsbilanzhilfe („BoP“) allen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Im Rahmen der Zahlungsbilanzfazilität kann die EU gegenseitige Hilfe an Mitgliedstaaten leisten, die nicht zum Euro-Währungsgebiet gehören, wenn einer von ihnen im Hinblick auf die Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernsthaft bedroht ist. Die Zahlungsbilanzhilfe soll zur Bewältigung der angespannten finanziellen Lage des Landes beitragen. Normalerweise erfolgt sie über mittelfristigen finanziellen Beistand in Zusammenarbeit mit dem IWF.

**Rolle des Europäischen Parlaments**

Durch die Verabschiedung des „Two-Pack“ trug das Parlament dazu bei, einen Rechtsrahmen der EU für eine verstärkte wirtschaftliche Steuerung im Euro-Währungsgebiet zu schaffen, sowohl in Bezug auf die haushaltspolitische Überwachung als auch die Entscheidungsfindung und das Überwachungsverfahren für Mitgliedstaaten, die einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterzogen werden.

Außerdem verleiht das „Two-Pack“ dem Parlament eine strengere Kontrollfunktion, da der zuständige Ausschuss die betroffenen Organe (Kommission, Rat, Eurogruppe, EZB und IWF) auffordern kann, mit dem Parlament in einen wirtschaftlichen Dialog zu treten.

Gegenwärtig wird über einen Vorschlag über die Bereitstellung von Finanzhilfen an Mitgliedstaaten außerhalb des Währungsgebiets diskutiert, die Zahlungsbilanzhilfe steht jedoch zwischenzeitlich weiterhin zur Verfügung.

→ Manica Hauptman / Cécile Bourgault

## 4.2.4 Bankenunion

*Die Bankenunion ist Teil eines integrierten Finanzrahmens und eine Reaktion auf mehrfache Finanz- und Wirtschaftskrisen. Sie wurde konzipiert, als deutlich wurde, dass eine tragfähige Reform zur Beseitigung von Regulierungs- und Überwachungsmängeln notwendig war. Die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets sind automatisch Teil der Bankenunion, andere Mitgliedstaaten können ihr freiwillig beitreten. Die Bankenunion ruht auf drei Grundpfeilern: i) dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM), ii) dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) und iii) damit zusammenhängenden Finanzierungsregelungen, einschließlich eines einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF), von Einlagensicherungssystemen (deposit guarantee schemes – DGS) und einer gemeinsamen Letztsicherung (Kreditlinie). Letztere ist noch unvollständig und wird Gegenstand weiterer Diskussionen sein. Die drei Grundpfeiler basieren auf zwei horizontalen Regelwerken, die für alle Mitgliedstaaten gelten: der Eigenkapitalrichtlinie für Banken (CRD-IV-Paket) und den Bestimmungen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 114 und 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Die Bankenunion ist eine notwendige Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und des Binnenmarkts, durch die die Verantwortung für die Aufsicht, Abwicklung und Finanzierung auf EU-Ebene zusammengeführt wird und die Banken im gesamten Euro-Währungsgebiet gezwungen werden, sich an ein und dieselben Regeln zu halten. Durch diese Regeln soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Banken nur maßvoll Risiken eingehen und dass eine Bank, die sich fehlerhaft verhalten hat, für ihre Verluste aufkommt und gegebenenfalls geschlossen werden kann. Die neuen Regeln, die gegenwärtig im Wege verschiedener Rechtsakte in Kraft gesetzt werden, sollten sicherstellen, dass nicht mehr die Steuerzahler, sondern die Banken und ihre Anteilseigner die Risiken tragen und für eventuelle Verluste aufkommen.

### Ergebnisse

Im Dezember 2012 entwarf der Präsident des Europäischen Rates in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Eurogruppe, einen spezifischen und zeitgebundenen Fahrplan für die Errichtung einer echten WWU. Einer der wesentlichen Punkte dieses Fahrplans war die Schaffung eines stärker integrierten Finanzrahmens, d. h. der Bankenunion.

Im März 2013 wurde zwischen dem Parlament und dem Rat eine politische Einigung über die Errichtung des ersten Pfeilers der Bankenunion erzielt, des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM), der

alle Banken im Euro-Währungsgebiet abdeckt. Der SSM wurde der EZB zugeordnet und wird für die direkte Aufsicht über die 128 größten Banken zuständig sein, während die anderen Banken weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht werden, jedoch unter der letztendlichen Verantwortlichkeit der EZB. Die Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, können sich freiwillig am SSM beteiligen. Um einen potenziellen Interessenkonflikt zu vermeiden, werden die organisatorische und die operative Trennung der Funktionen der EZB im Bereich der Beaufsichtigung und der Geldpolitik durch klare Vorschriften geregelt. Mit der vollen Funktionsfähigkeit des SSM wird für November 2014 gerechnet.

Im März 2014 wurde zwischen dem Parlament und dem Rat eine politische Einigung über die Errichtung des zweiten Pfeilers der Bankenunion, des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM), erzielt. Der SRM soll in erster Linie sicherstellen, dass künftige potenzielle Bankenausfälle in der Bankenunion effizient abgewickelt werden, mit minimalen Kosten für die Steuerzahler und die Realwirtschaft. Der Anwendungsbereich des SRM entspricht dem des SSM, das heißt, bei ihm liegt die letztendliche Verantwortlichkeit für die Abwicklung aller Bankenfälle im Euro-Währungsgebiet, während es in der Praxis eine Aufgabenteilung zwischen dem SRM und den nationalen Behörden geben wird. Für die wichtigen Banken und die länderübergreifenden Fälle wird der SRM unmittelbar zuständig sein.

Mit den Regeln der Bankenunion wird zwar das Ziel verfolgt, dass eine Abwicklung zunächst von der betreffenden Bank und ihren Anteilseignern und, falls notwendig, teilweise auch von den Gläubigern der Bank finanziert wird; es wird jedoch auch eine weitere Finanzierungsquelle zur Verfügung stehen, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn weder die Beiträge der Anteilseigner noch die der Gläubi-

ger der Bank ausreichen. Für diese Situation wurde der einheitliche Abwicklungsfonds (SRF) geschaffen. Dies geschah durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung, die auch die Bestimmungen für die Überweisung der Beiträge und die Nutzung des SRF auf Gegenseitigkeit enthält. Die Frist für die Mutualisierung und die Einzahlung in den SRF beträgt acht Jahre, wobei im ersten Jahr eine nichtlineare Mutualisierung von 40 % und im zweiten Jahr von weiteren 20 % erfolgt.

Im März 2014 wurde eine politische Einigung zwischen dem Parlament und dem Rat über eine Richtlinie über die Einlagensicherungssysteme (DGS) erzielt, die gemeinsam mit dem SRF und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) den dritten Pfeiler der Bankenunion bildet. Durch die Einlagensicherungsrichtlinie wird die Schwelle für den Anlegerschutz im Grunde auf 100 000 EUR festgesetzt. Für vorübergehend hohe Kontostände, beispielsweise aufgrund von Immobilienverkäufen, wird ein Schutz für höhere Summen vorgeschrieben. Die Frist für die Auszahlung von Einlagen beim Ausfall einer Bank wurde auf lediglich sieben Tage reduziert, was wesentlich kürzer ist als gegenwärtig, und die Anleger werden in der Lage sein, innerhalb von nur fünf Tagen ausreichende Beträge zur Bestreitung ihrer Lebenshaltungskosten zu erhalten. Durch die Richtlinie wird ermöglicht, die DGS sowohl in Finanzierungsmaßnahmen einzubeziehen, um einen Bankenausfall zu verhindern, als auch um die Anleger beim Eintreten eines Ausfalls zu schützen.

Durch die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) werden Möglichkeiten zur Abwicklung angeschlagener Banken ohne eine Rettung durch die Steuerzahler geschaffen. In der Richtlinie sind Sanierungs- und Abwicklungspläne („Patientenverfügungen“ – „living wills“) vorgesehen, und es wird festgelegt, dass Verluste vorrangig von den Anteilseignern und Gläubigern zu tragen sind und erst dann durch den Rückgriff auf staatliche Mittel. Für den Fall, dass externe Mittel benötigt werden, müssen die Mitgliedstaaten eine Finanzierungslösung aus Beiträgen des Bankensektors entwickeln. Die Anforderungen gelten für sämtliche Banken und Wertpapierfirmen. Wenn abgesicherte Einleger betroffen sind, gelangen die DGS zur Anwendung. Die Höhe des Abwicklungsfonds (oder der Regelung für die Zusatzabgabe) soll innerhalb von acht Jahren 1 % der abgesicherten Einlagen umfassen, wobei diese Mittel jedoch nur dann im Rahmen eines Abwicklungsszenarios genutzt werden können, wenn bereits 8 % der Verbindlichkeiten einer Bank für das Bail-in verwendet oder abgeschrieben worden sind.

Im April 2014 hat das Parlament das CRD-IV-Paket angenommen, das aus der vierten Eigenkapitalricht-

linie (Capital Requirements Directive – CRD) und der Eigenkapitalverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) besteht. Diese zwei Rechtsakte setzen die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen, die auf den international vereinbarten Grundsätzen (Basel III) beruhen, in EU-Recht um. Das Paket trat am 1. Januar 2014 in Kraft und wahrt durch die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks für alle 8 200 Banken in der EU die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt. Durch das Paket werden die Kapital- und Liquiditätsstandards der Banken gestärkt und es wird auf den prozyklischen Charakter der Basel-II-Vorschriften sowie auf die Offenlegungsanforderungen eingegangen. Auch die Regeln für die Vergütungspraktiken (z. B. Boni) sowie die Anreize für die Kreditvergabe an die Realwirtschaft und insbesondere an KMU wurden reformiert. Während der kommenden Wahlperiode (2014-2019) muss die Kommission Vorschläge für weitere Rechtsakte zur Überprüfung bestimmter Vorschriften des CRD-IV-Pakets und von Maßnahmen der Stufe 2 vorlegen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Als Reaktion auf den Fahrplan hin zu einer echten WWU hat das Parlament am 20. November 2012 eine Entschließung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ angenommen, die Empfehlungen für die Kommission zur Errichtung einer echten Bankenunion enthält. Durch die Annahme von Rechtsakten zu SSM, SRM, DGS, BRRD und CRD-IV in den Jahren 2013 und 2014 hat das Parlament wesentlich zur Schaffung einer echten Bankenunion beigetragen.

Durch diese Rechtsakte erhält das Parlament eine Kontrollfunktion bei den neu eingerichteten Institutionen. Die EZB ist in ihrer Rolle als Aufsichtsorgan (z. B. für den SSM) dem Parlament und dem Rat gegenüber rechenschaftspflichtig. Einzelheiten hinsichtlich der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament sind in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Parlament und der EZB festgelegt. Dasselbe gilt für den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB), dessen Vorsitz sich mindestens einmal in jedem Kalenderjahr einer Anhörung über die Durchführung der Abwicklungsaufgaben durch den Ausschuss vor dem zuständigen Ausschuss des Parlaments stellen muss.

→ [Manica Hauptman / Marcel Magnus](#)



# SEKTORBEZOGENE POLITIK

# 5

**Das harmonisierte Vorgehen hat eine Hebelwirkung, die zu besseren Ergebnissen führt. Im Laufe der Jahre hat die Union eine Reihe von Strategien entwickelt, die den Binnenmarkt ergänzen. Diese beziehen sich auf sehr verschiedene Bereiche und sehen einen unterschiedlichen Harmonisierungsgrad vor, der von echten gemeinsamen politischen Maßnahmen bis zur einfachen Zusammenarbeit reicht. Diese Maßnahmen sind die Aktionsstränge, die die EU in einigen Bereichen beschließt, die häufig das Leben der Bürger sowie der Unternehmen berühren und die allgemeinen Ziele erreichen sollen, die die Union sich gesteckt hat. Kohäsion, Landwirtschaft, Fischerei, Umwelt, Gesundheit, Verbraucherrechte, Verkehr, Tourismus, Energie, Industrie, Forschung, Beschäftigung, Asyl und Immigration sowie Steuern, Justiz, Kultur, Bildung und Sport sind die Bereiche, in denen die Union mitzureden hat.**



## 5 SEKTORBEZOGENE POLITIK

- 5.1 Regionalpolitik und Kohäsionspolitik — 203**
  - 5.1.1 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt — 203
  - 5.1.2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) — 205
  - 5.1.3 Kohäsionsfonds — 207
  - 5.1.4 Der Solidaritätsfonds — 209
  - 5.1.5 Unterstützung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung — 212
  - 5.1.6 Gemeinsame Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) — 215
  - 5.1.7 Die Gebiete in äußerster Randlage — 217
  - 5.1.8 Regionalbeihilfen — 219
  - 5.1.9 Das Programm zur Unterstützung des Friedensprozesses in Nordirland — 223
  - 5.1.10 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) — 225
- 5.2 Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) — 227**
  - 5.2.1 Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und der Vertrag — 227
  - 5.2.2 Finanzierung der GAP — 230
  - 5.2.3 Die Instrumente der GAP und ihre Reformen — 233
  - 5.2.4 Erste Säule der GAP: I – Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO) — 236
  - 5.2.5 Die erste Säule der GAP: II – Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — 239
  - 5.2.6 Die zweite Säule der GAP: Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums — 243
  - 5.2.7 WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft — 247
  - 5.2.8 Die DOHA-Runde und die Landwirtschaft — 250
  - 5.2.9 Die GAP nach 2013 — 254
  - 5.2.10 Die gemeinsame Agrarpolitik in Zahlen — 257
  - 5.2.11 Die Europäische Union und die Wälder — 263
- 5.3 Gemeinsame Fischereipolitik — 266**
  - 5.3.1 Die gemeinsame Fischereipolitik: ein historischer Abriss — 266
  - 5.3.2 Erhaltung der Fischereiressourcen — 270
  - 5.3.3 Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften — 273
  - 5.3.4 Strukturbeihilfen im Fischereisektor — 276
  - 5.3.5 Die Erzeugerorganisationen und die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse — 279
  - 5.3.6 Die internationalen Fischereibeziehungen — 282
  - 5.3.7 Die europäische Aquakultur — 285
  - 5.3.8 Die integrierte Meerespolitik — 288
  - 5.3.9 Europäische Fischerei in Zahlen — 292
- 5.4 Umweltpolitik — 294**
  - 5.4.1 Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen — 294
  - 5.4.2 Umsetzung des europäischen Umweltrechts — 298
  - 5.4.3 Klimaänderung und Umwelt — 301
  - 5.4.4 Biologische Vielfalt, Natur und Boden — 305
  - 5.4.5 Schutz und Bewirtschaftung von Gewässern — 309
  - 5.4.6 Luftverschmutzung und Lärmbelastung — 313
  - 5.4.7 Ressourceneffizienz und Abfall — 317
  - 5.4.8 Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch — 321
  - 5.4.9 Chemikalien — 325
- 5.5 Verbraucherschutz und öffentliche Gesundheit — 329**
  - 5.5.1 Verbraucherpolitik: Grundsätze und Instrumente — 329
  - 5.5.2 Verbraucherschutzmaßnahmen — 332
  - 5.5.3 Öffentliche Gesundheit — 336
  - 5.5.4 Arzneimittel und Medizinprodukte — 340
  - 5.5.5 Lebensmittelsicherheit — 343
- 5.6 Verkehrs- und Tourismuspolitik — 346**
  - 5.6.1 Verkehrspolitik: Allgemeines — 346
  - 5.6.2 Fahrgastrechte — 351
  - 5.6.3 Straßenverkehrsdienste: international und als Kabotage — 355
  - 5.6.4 Straßenverkehr: Harmonisierung der Rechtsvorschriften — 359
  - 5.6.5 Straßenverkehr: Verkehrs- und Sicherheitsvorschriften — 362
  - 5.6.6 Schienenverkehr — 366
  - 5.6.7 Luftverkehr: Marktregelungen — 370
  - 5.6.8 Luftverkehr: Sicherheit in der Zivilluftfahrt — 373
  - 5.6.9 Luftverkehr: einheitlicher europäischer Luftraum — 376

- 5.6.10 Luftverkehr: Flugsicherheit — 379
- 5.6.11 Seeverkehr: strategischer Ansatz — 382
- 5.6.12 Seeverkehr: Verkehrs- und Sicherheitsregelung — 385
- 5.6.13 Fremdenverkehr — 389
- 5.7 Energiepolitik — 392**
  - 5.7.1 Energiepolitik: allgemeine Grundsätze — 392
  - 5.7.2 Energiebinnenmarkt — 395
  - 5.7.3 Energieeffizienz — 399
  - 5.7.4 Erneuerbare Energieträger — 402
  - 5.7.5 Kernenergie — 406
- 5.8 Transeuropäische Netze im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationssektor — 410**
  - 5.8.1 Transeuropäische Netze – Leitlinien — 410
  - 5.8.2 Die Finanzierung der transeuropäischen Netze — 414
- 5.9 Industrie- und Forschungspolitik — 417**
  - 5.9.1 Allgemeine Grundsätze der Industriepolitik der EU — 417
  - 5.9.2 Kleine und mittlere Unternehmen — 420
  - 5.9.3 „Digitale Agenda für Europa“ — 423
  - 5.9.4 Der alles umfassende digitale Binnenmarkt — 426
  - 5.9.5 Verteidigungsindustrie — 429
  - 5.9.6 Forschungs- und Technologiepolitik — 433
  - 5.9.7 Innovationspolitik — 436
- 5.10 Sozial- und Beschäftigungspolitik — 439**
  - 5.10.1 Sozial- und Beschäftigungspolitik: allgemeine Grundsätze — 439
  - 5.10.2 Europäischer Sozialfonds — 443
  - 5.10.3 Beschäftigungspolitik — 446
  - 5.10.4 Soziale Sicherheit und grenzüberschreitende Mobilität — 450
  - 5.10.5 Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz — 453
  - 5.10.6 Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung — 457
- 5.10.7 Der soziale Dialog — 461
- 5.10.8 Gleichstellung von Männern und Frauen — 464
- 5.10.9 Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung — 468
- 5.11 Steuerpolitik — 472**
  - 5.11.1 Allgemeine Steuerpolitik — 472
  - 5.11.2 Direkte Besteuerung: Personen- und Unternehmensbesteuerung — 476
  - 5.11.3 Indirekte Besteuerung: Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabak und Energie — 479
  - 5.11.4 Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer (MwSt.) — 482
- 5.12 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) — 485**
  - 5.12.1 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: allgemeine Aspekte — 485
  - 5.12.2 Asylpolitik — 488
  - 5.12.3 Einwanderungspolitik — 491
  - 5.12.4 Grenzschutz an den Außengrenzen — 494
  - 5.12.5 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen — 498
  - 5.12.6 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen — 501
  - 5.12.7 Polizeiliche Zusammenarbeit — 505
  - 5.12.8 Schutz personenbezogener Daten — 509
- 5.13 Kultur, Bildung und Sport — 513**
  - 5.13.1 Kultur — 513
  - 5.13.2 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik — 516
  - 5.13.3 Allgemeine und berufliche Bildung — 520
  - 5.13.4 Hochschulbildung — 523
  - 5.13.5 Jugendpolitik — 527
  - 5.13.6 Sprachenpolitik — 531
  - 5.13.7 Sport — 534
  - 5.13.8 Kommunikationspolitik — 537



# 5.1 Regionalpolitik und Kohäsionspolitik

## 5.1.1 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

*Um die harmonische Entwicklung der Europäischen Union als Ganzes zu fördern, stärkt die EU ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Insbesondere setzt sich die EU zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand ihrer verschiedenen Regionen zu verringern. Bei den betreffenden Regionen liegt der besondere Schwerpunkt auf den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schwerwiegenden und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Hintergrund

Von Beginn an gab es in der Europäischen Gemeinschaft (heute die Europäische Union) große territoriale und demografische Unterschiede, die bis heute potenzielle Hindernisse für die Integration und die Entwicklung in Europa darstellen. Bereits der Vertrag von Rom (1957) sah Solidaritätsmechanismen in Form zweier Strukturfonds vor, des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abteilung Ausrichtung). Im Jahr 1975 wurden mit der Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) regionale Aspekte eingeführt. Im Jahr 1994 wurde zudem der Kohäsionsfonds geschaffen. Die finanzielle Ausstattung dieser Initiativen blieb jedoch lange Zeit bescheiden.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. Im Jahr 2008 wurde mit dem Vertrag von Lissabon eine dritte Dimension des Zusammenhalts der EU eingeführt: der territoriale Zusammenhalt. Diese drei Aspekte des Zusammenhalts werden durch die Kohäsionspolitik und die Strukturfonds unterstützt.

### Ziele

Die Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ist eines der wesentlichen Ziele der EU. Sie widmet einen bedeutenden Teil ihrer Tätigkeiten und ihrer Mittel der Verringerung der

Unterschiede zwischen den Regionen, insbesondere in Bezug auf die ländlichen Gebiete, die vom industriellen Wandel betroffenen Gebiete und die Gebiete mit schwerwiegenden und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen.

Die EU unterstützt die Verwirklichung dieser Ziele durch

- die Koordinierung der Wirtschaftspolitik,
- die Umsetzung der Politiken der EU,
- die Inanspruchnahme der Strukturfonds (EAGFL, Abteilung Ausrichtung, ESF, EFRE), die Europäische Investitionsbank und die sonstigen bestehenden Finanzinstrumente (z. B. den Kohäsionsfonds).

Die Abteilung Ausrichtung ist eine der Komponenten des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union werden durch die Abteilung Ausrichtung des EAGFL die Entwicklung des ländlichen Raums und der Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastrukturen gefördert.

Der Europäische Sozialfonds stellt das wesentliche Instrument der Union zur Unterstützung von Maßnahmen dar, die auf die Vorbeugung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Entwicklung der Humanressourcen und die Förderung der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Aus dem ESF werden Initiativen finanziert, die ein hohes Beschäftigungsniveau, die Chancengleichheit für Männer und Frauen, eine nachhaltige Entwicklung und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördern.

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung soll zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der EU beitragen. Mit ihm werden Regionen mit Entwicklungsrückstand sowie die Um-

stellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung unterstützt.

Aus dem Kohäsionsfonds wird ein finanzieller Beitrag zu Vorhaben auf dem Gebiet der Umwelt und zu transeuropäischen Netzen auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur geleistet. Dieser Fonds steht nur denjenigen Mitgliedstaaten zur Verfügung, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Einwohner geringer als 90 % des durchschnittlichen BNE der EU ist.

Um einen effizienten Einsatz der Strukturfonds zu gewährleisten, sind folgende Grundsätze einzuhalten:

- die Fonds sind nach Ziel und Region zu organisieren,
- die Kommission, die Mitgliedstaaten und die regionalen Behörden müssen bei der Planung, Umsetzung und Begleitung der Interventionen partnerschaftlich zusammenarbeiten,
- die Interventionen sind im Rahmen eines Programms zu planen,
- die Beiträge der EU und der Mitgliedstaaten müssen sich ergänzen.

Bei der Zuweisung der für die Kohäsionspolitik bestimmten Finanzmittel der Union liegt der Schwerpunkt auf zwei wesentlichen Zielen:

- Investitionen für Wachstum und Arbeitsplätze – zur Stärkung des Arbeitsmarktes und der regionalen Volkswirtschaften;
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit – Unterstützung des Zusammenhalts der EU durch eine Zusammenarbeit auf grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Ebene.

## Ergebnisse

Seit 1988 wurden die für die Kohäsionspolitik der Union bereitstehenden Finanzmittel massiv erhöht,

und sie hat sich neben der gemeinsamen Agrarpolitik zu einem der umfangreichsten Politikbereiche der Union entwickelt. Im Finanzplanungszeitraum 2007-2013 wurden insgesamt etwa 355 Mrd. EUR (zu Preisen von 2011) für die Vorbeugung von wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichheiten aufgewandt. Diese Mittel wurden in so unterschiedlichen Bereichen wie Straßenbau, Umweltschutz, Investitionen in innovative Unternehmen, Schaffung von Arbeitsplätzen und Weiterbildung eingesetzt. Für den Zeitraum 2014-2020 sollen 325 Mrd. EUR (zu Preisen von 2011) für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt aufgewandt werden.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament spielt bei der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU eine sehr aktive Rolle. Die Rechtsvorschriften über die Kohäsionspolitik und die Strukturfonds werden nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, bei dem das Parlament mit dem Rat gleichberechtigt ist.

Das Parlament wurde aktiv an den Verhandlungen über die Reform der Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2013 beteiligt. Durch diese Reform werden die Prioritäten und die Instrumente der künftigen EU-Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts festgelegt. Das Parlament hat die Vorschläge für eine weitreichende und wirksame Kohäsionspolitik, die auch eine entsprechende Mittelausstattung erforderlich machen wird, entschieden unterstützt.

→ Marek Kołodziejewski

## 5.1.2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

*Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente der europäischen Kohäsionspolitik. Der Zweck besteht darin, Ungleichheiten zwischen den Entwicklungsniveaus der europäischsten Regionen zu mindern und den Entwicklungsrückstand der strukturschwächsten Regionen zu verringern. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei Regionen geschenkt, die unter starken und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen leiden, wie beispielsweise die nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte und Insel-, Grenz- und Bergregionen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 174 bis 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

In Artikel 176 AEUV wird festgelegt, dass der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) helfen soll, die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte innerhalb der EU abzuschwächen. Dieses Ziel wird erreicht, indem man Folgendes fördert:

- die Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- die Umwandlung von rückständigen Industrie-regionen.

Nach einigen Änderungen ihrer leitenden Regelungen haben der EFRE, der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds (KF) zwei Hauptziele für den Zeitraum 2014-2020, und zwar:

- Investition in Wachstum und Arbeitsplätze, die auf die Stärkung des Arbeitsmarktes und der regionalen Volkswirtschaften abzielt;
- Europäische territoriale Zusammenarbeit, die auf die Stärkung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit innerhalb der EU abzielt.

Ressourcen, die dem ersten Ziel zugewiesen sind, werden drei verschiedenen Kategorien von Regionen zugeordnet:

- höher entwickelte Regionen, mit einem Pro-Kopf-BIP über 90 % des EU-Durchschnitts;
- Übergangsregionen, mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 % und 90 % des EU-Durchschnitts;
- weniger entwickelte Regionen, mit einem Pro-Kopf-BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts.

Der EFRE fördert auch eine nachhaltige Stadtentwicklung. Mindestens 5 % des EFRE-Rahmens für jeden Mitgliedstaat müssen für integrierte Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung bestimmt sein, welche die ökonomischen, umweltbezogenen, klimatischen, demografischen und sozia-

len Probleme, die die städtischen Gebiete betreffen, angehen.

Details zu Zuordnung und zukünftigem Gebrauch der EFRE-Mittel sind in den Partnerschaftsabkommen festgelegt. Dies sind strategische Dokumente, die von jedem Mitgliedstaat unter Beteiligung regionaler und sozialer Partner erarbeitet wurden.

### Thematische Konzentration

Angesichts dessen, dass der EFRE zur Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beiträgt, muss man sich auf die in der Strategie genannten Schwerpunkte konzentrieren. Die wichtigsten Schwerpunkte sind:

- a. Forschung und Innovation;
- b. Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT);
- c. kleine und mittlere Unternehmen (KMU); und
- d. Förderung einer Volkswirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß.

In Abhängigkeit davon, welche Kategorie von Regionen gefördert wird, variiert das Ausmaß der Konzentration auf diese Schwerpunkte. Höher entwickelte Regionen müssen mindestens 80 % ihrer EFRE-Ressourcen mindestens zwei dieser Schwerpunkte zuweisen und mindestens 20 % auf die Volkswirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß verwenden, während die Übergangsregionen mindestens 60 % ihrer EFRE-Ressourcen mindestens zwei dieser Schwerpunkte zuweisen und mindestens 15 % auf die Volkswirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß verwenden müssen, und die weniger entwickelten Regionen müssen mindestens 50 % ihrer EFRE-Ressourcen mindestens zwei dieser Schwerpunkte zuweisen und mindestens 12 % der Volkswirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß zuteilen.

### Haushalt und Finanzregelungen

Während des Zeitraums von 2014-2020 wird die EU mehr als 325 Mrd. EUR (zu Preisen von 2011) der Kohäsionspolitik zuteilen. Dies beinhaltet fast 256

Mrd. EUR für zwei Strukturfonds, und zwar den EFRE und ESF. Der Anteil am Haushaltsplan, der dem EFRE zugeteilt wird, wird auf einzelstaatlicher Ebene entschieden werden.

EFRE und ESF				EFRE
Investition für Wachstum und Arbeitsplätze				Europäische territoriale Zusammenarbeit
Weniger entwickelte Regionen	Übergangsregionen	Spezielle Zuteilung für Regionen in äußerster Randlage und dünn besiedelte Regionen	Höher entwickelte Regionen	
164,279	32,085	1,387	49,271	8,948

Quelle: Europäische Kommission (Mrd. EUR, Preise von 2011).

Das Kofinanzierungsniveau, das für die vom EFRE finanzierten Projekte benötigt wird, ist dem Entwicklungsstand der betreffenden Regionen angepasst. In den weniger entwickelten Regionen (und den Regionen in äußerster Randlage) können vom EFRE bis zu 85 % der Projektkosten finanziert werden. In den Übergangsregionen kann dies bis zu 60 % der Projektkosten betragen, und in den höher entwickelten Regionen bis zu 50 %.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Dank neuer, durch den Vertrag von Lissabon eingebrachter Regelungen steht das Parlament mit der Kommission und dem Rat bei der Vorbereitung

der neuen Gesetzgebung die Strukturfonds betreffend auf Augenhöhe. Die EFRE-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 unterlag dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in dem das Parlament das volle Recht hat, Änderungsvorschläge einzubringen. Während der Verhandlungen zur EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 hat es das Parlament geschafft, den Grad der Flexibilität bei der Anwendung der Regelungen zu den Schwerpunkten thematische Konzentration und Investition zu erhöhen. Außerdem hat das Parlament die Förderung verstärkt, die vom EFRE für Städte und integrierte städtische Richtlinien vorgesehen ist.

→ [Marek Kolodziejewski](#)



## 5.1.3 Kohäsionsfonds

*Mit dem 1994 errichteten Kohäsionsfonds werden Vorhaben in den Bereichen Umwelt sowie transeuropäische Netze finanziell unterstützt. Seit 2007 können aus dem Kohäsionsfonds zudem Projekte in Bereichen unterstützt werden, welche die nachhaltige Entwicklung betreffen, wie beispielsweise Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 177 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Der Kohäsionsfonds wurde errichtet, um im Interesse der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union beizutragen. Er dient der finanziellen Unterstützung von Projekten in folgenden Bereichen:

- Umwelt, auch in den Bereichen der nachhaltigen Entwicklung und der Energie, die einen Nutzen für die Umwelt haben;
- transeuropäische Netze in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur.

Im Zusammenhang mit Projekten, die auf die Verwirklichung der Umweltschutzziele der EU ausgerichtet sind, können aus dem Kohäsionsfonds auch Bereiche unterstützt werden, welche die nachhaltige Entwicklung betreffen und der Umwelt zugutekommen, wie etwa Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger, und – im Verkehrssektor, der nicht in Zusammenhang mit den transeuropäischen Verkehrsnetzen steht – die Bereiche Schienenverkehr, Binnenschifffahrt, Seeverkehr, intermodale Verkehrssysteme und ihre Interoperabilität, Straßen-, See- und Flugverkehrsmanagement, saubere städtische Verkehrsmittel sowie öffentlicher Personennahverkehr.

Seit 2014 werden aus dem Kohäsionsfonds auch Verkehrsinfrastrukturprojekte im Rahmen der neuen Fazilität „Connecting Europe“ gefördert. Derartige Projekte zielen auf Infrastrukturen zur Verbindung von Verkehrssystemen in verschiedenen Mitgliedstaaten ab. Für Maßnahmen in diesem Bereich sind im Rahmen des Kohäsionsfonds 10 Mrd. EUR vorgesehen.

### Förderfähige Länder

Der Kohäsionsfonds ist jenen Mitgliedstaaten vorbehalten, in denen das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 richtete er sich an Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta,

Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und seit dem 1. Juli 2013 an Kroatien. Spanien war vorübergehend förderfähig.

Für den Zeitraum 2014 bis 2020 werden aus dem Kohäsionsfonds Mittel für Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei und Slowenien bereitgestellt. Zypern ist vorübergehend förderfähig.

### Haushalt und Finanzregelungen

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 hat die EU 61 Mrd. EUR für den Kohäsionsfonds (58 Mrd. EUR + 3 Mrd. EUR für die besondere Übergangsunterstützung) bereitgestellt.

Während des Zeitraums 2014-2020 wird die EU dem Kohäsionsfonds mehr als 66 Mrd. EUR (zu Preisen von 2011) zuweisen. Darin inbegriffen sind 10 Mrd. EUR für die Fazilität „Connecting Europe“.

Mitgliedstaat	Haushalt
Bulgarien	2 384
Tschechische Republik	6 562
Estland	1 123
Griechenland	3 407
Kroatien	2 676
Zypern	286
Lettland	1 412
Litauen	2 145
Ungarn	6 313
Malta	228
Polen	24 274
Portugal	3 000
Rumänien	7 251
Slowenien	939
Slowakei	4 361
<b>Insgesamt</b>	<b>66 362</b>

Quelle: Europäische Kommission (in Mio. EUR, Preise von 2011).

Die Höhe der Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds kann bis zu 85 % der Kosten eines Projekts betragen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Dank der neuen, durch den Vertrag von Lissabon eingebrachten Regelungen steht das Parlament bei der Ausarbeitung der neuen Rechtsvorschriften zur Kohäsionspolitik mit der Kommission und dem Rat auf Augenhöhe. Die Verordnung über den Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 unterlag dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Parlament vollumfänglich befugt ist, Änderungsvorschläge einzubringen.

Während der Verhandlungen über die Kohäsionspolitik der EU für den Zeitraum 2014-2020 ist es dem Parlament gelungen, für eine größere Flexibilität der vorgeschlagenen Vorschriften zu sorgen und sie besser an die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten anzupassen. Es hat erreicht, dass der Umfang der Investitionen aus Mitteln des Kohäsionsfonds im Vergleich

zum Vorschlag der Kommission ausgeweitet wurde, so dass er nun auch Investitionen in Energieeffizienz und in den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen insbesondere im Wohnungsbau umfasst.

Das Parlament hat den Vorstoß unterstützt, gemeinsame Indikatoren für den Kohäsionsfonds einzuführen, die die künftige Bewertung seines Einsatzes erleichtern werden. Es hat mit Erfolg gefordert, dass die Verordnung im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission die Möglichkeit vorsieht, die Liste dieser Indikatoren mittels delegierter Rechtsakte zu ändern, sofern Anpassungen für nötig erachtet werden, damit eine effektive Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung sichergestellt wird.

---

→ [Marek Kołodziejcki](#)

## 5.1.4 Der Solidaritätsfonds

*Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union ermöglicht es der EU, einen Mitgliedstaat, ein Beitrittsland oder eine Region im Falle einer Naturkatastrophe größeren Ausmaßes finanziell zu unterstützen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 212 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie die Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2012 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union.

### Ziele

Der Solidaritätsfonds ermöglicht es der EU, einen Mitgliedstaat oder ein Beitrittsland bei der Bewältigung der durch eine Naturkatastrophe größeren Ausmaßes verursachten Schäden wirksam zu unterstützen. Der Fonds wird nicht durch die Haushaltsmittel der EU gedeckt und kann bis zu einer Obergrenze von 1 Mrd. EUR pro Jahr als Ergänzung der öffentlichen Aufwendungen der betroffenen Mitgliedstaaten mobilisiert werden.

### Finanzierung und Leistungen

Der Solidaritätsfonds wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 vom 11. November 2002 als Reaktion auf die verheerenden Überschwemmungen in Mitteleuropa im Sommer 2002 eingerichtet. Seitdem wurden die Bemühungen zur Bewältigung der Schäden von 56 Naturkatastrophen – darunter Überschwemmungen, Waldbrände, Erdbeben, Stürme und Dürreperioden – in 23 europäischen Ländern mit insgesamt mehr als 3,5 Mrd. EUR durch den Fonds unterstützt.

Am 12. November 2013 wurde eine Einigung über eine Gesamtvereinbarung zum Haushaltsplan 2014 erzielt, welche den Berichtigungshaushalt für 2013 und die Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds der EU umfasste, um die Kosten zu decken, die durch die Überschwemmungen in Deutschland (360,5 Mio. EUR), Österreich (21,7 Mio. EUR) und der Tschechischen Republik (15,9 Mio. EUR) sowie durch die Dürreperiode in Rumänien (2,5 Mio. EUR) entstanden sind. Nach der Einigung werden 400,5 Mio. EUR für die Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds der EU ausgegeben; dabei werden 250 Mio. EUR durch Umschichtungen im Haushalt für 2013 finanziert und die verbleibenden 150 Mio. EUR in den Haushaltsplan 2014 eingestellt.

#### A. Anwendungsbereich und Anspruchsberechtigung

Der Solidaritätsfonds wird hauptsächlich bei Naturkatastrophen größeren Ausmaßes eingesetzt, die

schwere Auswirkungen auf die Lebensbedingungen, die Umwelt oder die Wirtschaft einer oder mehrerer Regionen eines Mitgliedstaates bzw. Beitrittslandes haben. Als Naturkatastrophe „größeren Ausmaßes“ gilt eine Katastrophe,

- die in einem Staat Schäden verursacht, deren Kosten auf über 3 Mrd. EUR (zu Preisen von 2002) oder auf mehr als 0,6 % seines Bruttonationalinkommens geschätzt werden;
- die – in Ausnahmefällen – in einer Region (insbesondere in abgelegenen oder isolierten Gebieten der EU wie Inselregionen und Gebieten in äußerster Randlage) die Mehrheit ihrer Bevölkerung in Mitleidenschaft zieht und schwere und dauerhafte Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und die wirtschaftliche Stabilität hat; in diesen besonderen Fällen wird der jährliche Gesamtbetrag der Beihilfe auf 7,5 % der dem Solidaritätsfonds jährlich insgesamt zugewiesenen Mittel begrenzt (d. h. auf 75 Mio. EUR).

#### 1. Geltende Maßnahmen

Die Unterstützung aus dem Fonds erfolgt in Form einer Finanzhilfe, welche die öffentlichen Ausgaben des Empfängerstaates ergänzt und der Behebung grundsätzlich nicht versicherbarer Schäden dienen soll. Dringend notwendige, förderfähige Maßnahmen sind

- die unverzügliche Wiederinbetriebnahme zerstörter Infrastruktur und technischer Anlagen in den Bereichen Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Telekommunikation, Verkehr, Gesundheit und Bildung;
- die Bereitstellung von Notunterkünften und die Finanzierung der für die unmittelbaren Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung bestimmten Hilfsdienste;
- die unverzügliche Sicherung der präventiven Infrastruktur und Maßnahmen zum Schutz des kulturellen Erbes;
- die unverzügliche Säuberung der von der Katastrophe betroffenen Gebiete einschließlich der Naturräume.

#### 2. Antragstellung

Innerhalb von spätestens zehn Wochen nach Auftreten der ersten Schäden, die durch die Katastrophe verursacht wurden, muss der betroffene Staat bei der Kommission einen Antrag auf Unterstützung durch den Solidaritätsfonds stellen. Er muss eine Schätzung der Kosten der notwendigen Maßnah-

men vornehmen und sonstige potenzielle Finanzierungsquellen angeben.

### 3. Durchführung

Das Verfahren für die Zuteilung der Finanzhilfe sowie das anschließende Haushaltsverfahren können mehrere Monate in Anspruch nehmen. Sind die Mittel gewährt worden, wird die Finanzhilfe nach der Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Kommission und dem Empfängerstaat gezahlt. Der Empfängerstaat ist für die Verwendung der Finanzhilfe sowie für die Prüfung dieser Verwendung verantwortlich. Notfallmaßnahmen können rückwirkend ab dem ersten Tag der Katastrophe finanziert werden.

Kosten, die bereits durch die Strukturfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) oder das Sonderprogramm zur Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (SAPARD) gedeckt werden, dürfen nicht gleichzeitig aus dem Solidaritätsfonds finanziert werden.

### 4. Verwendung der Finanzhilfe

Die Finanzhilfe aus dem Solidaritätsfonds ist innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt der Auszahlung zu verwenden. Jeder nicht verwendete Teil der Finanzhilfe muss vom Empfängerstaat zurückgezahlt werden. Sechs Monate nach Ablauf der Jahresfrist legt der Empfängerstaat der Kommission einen Durchführungsbericht vor, in dem die getätigten Ausgaben, die im Rahmen des Solidaritätsfonds zuschussfähig waren, sowie alle sonstigen Finanzierungsquellen, einschließlich Versicherungserstattungen und Schadenersatzleistungen durch Dritte, aufgeführt sind.

### 5. Jahresbericht und Kontrolle durch den Rechnungshof

Die Kommission legt Jahresberichte über die Durchführung und den Einsatz des Fonds vor. Im Juni 2008 hat der Europäische Rechnungshof die Ergebnisse einer Leistungsprüfung des Solidaritätsfonds vorgelegt. Er gelangte zu dem Schluss, dass der Fonds zwar seinem Ziel gerecht wird, Solidarität mit den von Katastrophen betroffenen Mitgliedstaaten zu üben, die Voraussetzungen für die Bewilligung von Anträgen vor allem im Falle einer regionalen Katastrophe allerdings recht vage sind. Schließlich kritisierte der Rechnungshof auch, dass das Vergabeverfahren nicht rasch genug durchgeführt wird.

In einem Sonderbericht des Rechnungshofes aus dem Jahr 2012 wurde das Erdbeben von L'Aquila in der italienischen Region Abruzzen im Jahr 2009 behandelt. Dies war die größte Naturkatastrophe, für die der Solidaritätsfonds seit seiner Einrichtung mobilisiert werden musste. Damals wurden mehr

als 500 Mio. EUR aus dem Fonds gezahlt. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass mit Ausnahme eines besonders komplexen Projekts (CASE) alle finanzierten Projekte den Bestimmungen entsprachen.

### B. Vorschlag der Kommission vom Juli 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002

Im Jahr 2005 legte die Kommission Vorschläge zur Erweiterung des Interventionsbereichs und zur Herabsetzung der Schwellen für die Mobilisierung des Fonds vor. Diese Vorschläge wurden seitdem stets von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten blockiert. Um einen Ausweg aus der Situation zu finden, hat die Kommission in ihrer am 6. Oktober 2011 vorgelegten Mitteilung über die Zukunft des Solidaritätsfonds der Europäischen Union Möglichkeiten zur Verbesserung der Funktionsweise des Fonds vorgeschlagen, was jedoch nicht zu einer Wiederaufnahme der Debatte über dieses Thema geführt hat. Am 25. Juli 2013 legte die Kommission einen neuen Legislativvorschlag vor; die darin vorgeschlagenen Änderungen umfassen

- schnellere Zahlungen;
- die Einführung der Möglichkeit von Vorschusszahlungen (10 % Vorschuss, höchstens jedoch 30 Mio. EUR);
- einen klar definierten Interventionsbereich für den Solidaritätsfonds im Allgemeinen und im Falle von sich langsam entwickelnden Katastrophen wie Dürreperioden;
- eine neue und vereinfachte Definition von „regionalen Katastrophen“ mit Einführung einer Schadensschwelle von 1,5 % des BIP;
- die Vereinfachung des Verfahrens durch die Zusammenführung von Finanzhilfebeschluss und Umsetzungsvereinbarung.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Bereits in seiner legislativen Entschließung vom 18. Juni 2006 (P6\_TA(2006)0218) hat das Parlament den Standpunkt der Kommission begrüßt und die Einrichtung eines neuen, erweiterten Solidaritätsfonds für den Zeitraum 2007–2013 vorgeschlagen. Im Gegensatz zum Rat, der nie einen gemeinsamen Standpunkt zu diesem Thema vorgelegt hat, begrüßte das Parlament die Initiativen der Kommission dahin gehend, diesen Punkt auf der politischen Tagesordnung zu behalten.

In seiner Entschließung vom 15. Januar 2013 zu dem Solidaritätsfonds der Europäischen Union, seiner Umsetzung und seiner Anwendung (P7\_TA(2013)0003) unterstrich das Parlament die Bedeutung des Fonds als wichtigstes Instrument, mit dem die EU auf Katastrophen größeren Ausmaßes reagieren kann. Gleichzeitig kritisierte es, dass die Mobilisierung der finanziellen Unterstützung für die

betroffenen Regionen oder Mitgliedstaaten unannehmbar lange dauert, und forderte eine Verringerung dieser Verzögerungen durch die Vereinfachung der entsprechenden Verfahren und die Möglichkeit von Vorschusszahlungen; diese Punkte wurden in den neuen Legislativvorschlag vom Juli 2013 aufgenommen. Der Vorschlag der Kommission enthält noch weitere Forderungen des Parlaments, wie eine genauere Definition des Begriffs „Katastrophe“ und des Interventionsbereichs, um der Skepsis vieler Mitgliedstaaten, die Reformen dieses EU-Instruments ablehnen, entgegenzuwirken.

Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission vom Juli 2013 legten das Parlament und der Rat ihren jeweiligen Standpunkt fest; auf der Grundlage dieser Standpunkte wiederum fanden im Februar 2014 interinstitutionelle Verhandlungen statt, bei denen nach drei Sitzungen ein Kompromiss erzielt werden konnte. Die vorgeschlagene Einigung muss noch von Parlament (Abstimmung im Plenum für 16. April geplant) und Rat gebilligt werden. Sollte eine endgültige Einigung erzielt werden, können die Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach der ersten Lesung beendet werden; in diesem Fall treten die neuen Bestimmungen über den Solidaritätsfonds – mit denen die ursprüngliche Verordnung geändert wird – am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Während der Verhandlungen hat sich das Parlament u. a. nachdrücklich für einen Mechanismus

von Vorschusszahlungen eingesetzt. Diese vom Rat zunächst gestrichene Bestimmung ist nun Bestandteil des erzielten Kompromisses (einschließlich der von der Kommission vorgeschlagenen Schwelle von 10 % und eines Höchstbetrags von 30 Mio EUR).

Die Schwelle für die Zuschussfähigkeit im Falle regionaler Katastrophen bleibt nach der endgültigen Einigung bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Wert von 1,5 % des BIP; für Gebiete in äußerster Randlage der EU konnte das Parlament jedoch eine Herabsetzung der Schwelle auf 1 % des BIP durchsetzen. Weitere Erfolge des Parlaments sind die Verlängerung der Frist für die Einreichung von Anträgen durch die Mitgliedstaaten auf zwölf Wochen (Kommission und Rat hatten zehn Wochen gefordert), die Einführung einer Sechswochenfrist für eine Antwort der Kommission an die Antragsteller und die Verlängerung der Frist, während der die Zuschüsse aus dem Fonds eingesetzt werden müssen, auf 18 Monate (Kommission und Rat hatten zwölf Monate gefordert).

Technische Unterstützung ist im Prinzip nicht zuschussfähig, doch konnte das Parlament im Kompromisstext eine Ausnahmeregelung durchsetzen: Kosten für technische Unterstützung, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von Projekten stehen, sind zuschussfähig.

---

→ [Diána Haase](#)

## 5.1.5 Unterstützung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

*Die Europäische territoriale Zusammenarbeit ist das Instrument der Kohäsionspolitik, mit dem grenzübergreifend Probleme gelöst werden sollen und gemeinsam das Potenzial unterschiedlicher Regionen entwickelt werden soll. Die Kooperationsmaßnahmen werden vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mittels dreier Schlüsselkomponenten unterstützt: grenzübergreifende Zusammenarbeit, transnationale Zusammenarbeit und interregionale Zusammenarbeit.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 vom 17. Dezember 2013.

### Allgemeine Bestimmungen

Die Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) ist seit 1990 Teil der Kohäsionspolitik. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde erstmals in der Geschichte der europäischen Kohäsionspolitik eine eigene Verordnung angenommen, die sich auf die Maßnahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit erstreckt, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) unterstützt werden. Die ETZ ist das Instrument der Kohäsionspolitik, mit dem Probleme gelöst werden sollen, die über administrativen Grenzen hinausgehen und eine gemeinsame Lösung erfordern, und mit dessen Hilfe gemeinsam das Potenzial unterschiedlicher Regionen entwickelt werden soll.

Für die ETZ wurden im Haushaltszeitraum 2014-2020 8 948 Mio. EUR bereitgestellt. Diese Mittel verteilen sich wie folgt:

1. 74,05 % für grenzübergreifende Zusammenarbeit. Mit diesen Programmen sollen Regionen oder Gebietskörperschaften mit gemeinsamen Grenzen (Land- oder Seegrenzen) zusammengebracht werden, um die Grenzregionen weiterzuentwickeln, ihr ungenutztes Wachstumspotenzial auszuschöpfen und erkannte gemeinsame Herausforderungen zusammen anzugehen. Dazu gehören unter anderem: schlechte Anbindung an die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT); mangelhafte Verkehrsinfrastruktur; rückläufige Entwicklung lokaler Industriezweige; ungünstige Rahmenbedingungen für Unternehmen; fehlende Vernetzung von lokalen und regionalen Verwaltungen; Forschungs- und Innovationsdefizite und Defizite bei der Einführung von IKT; Umweltverschmutzung; Risikoprävention; negative Einstellung zu Bürgern von Nachbarländern, usw.

2. 20,36 % für transnationale Zusammenarbeit. Mit diesen Programmen, die sich auf größere transnationale Regionen erstrecken, soll die Zusammenarbeit auf der Grundlage von Maßnahmen intensiviert werden, mit denen die integrierte Raumentwicklung zwischen nationalen, regionalen und lokalen Körperschaften in großen geografischen Gebieten in Europa gefördert wird. Dies umfasst auch die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Seegrenzen, sofern diese nicht durch Programme für grenzübergreifende Zusammenarbeit erfolgt.

3. 5,59 % für interregionale Zusammenarbeit. Mit diesen Programmen soll die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik durch Maßnahmen verstärkt werden, mit denen der Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen über Fragen wie die Ausgestaltung und Durchführung von Programmen, eine nachhaltige städtische Entwicklung und die Analyse von Entwicklungstendenzen auf dem Gebiet der Union gefördert wird. Der Erfahrungsaustausch kann die Förderung einer für beide Seiten vorteilhaften Zusammenarbeit von innovativen forschungsintensiven Clustern und den Austausch zwischen Forschern und Forschungseinrichtungen umfassen.

### Geografischer Geltungsbereich

Grundsätzlich können alle Landbinnengrenzen und Landaußengrenzen der EU sowie die Seegrenzen (nicht mehr als 150 km voneinander entfernte liegende Regionen oder mehr als 150 km entfernte Regionen in äußerster Randlage) durch die Komponente grenzübergreifende Zusammenarbeit unterstützt werden. Die von der transnationalen Zusammenarbeit abgedeckten Gebiete sind von der Kommission zu bestimmen, wobei makroregionale Strategien und Strategien für die Meeresbecken zu berücksichtigen sind und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, auch angrenzende Gebiete einzubeziehen. Die interregionale Zusammenarbeit erstreckt sich auf das gesamte Territorium der Union. Regionen in äußerster Randlage können Maßnahmen der grenzübergreifenden und der transnatio-

nenal Zusammenarbeit in einem einzigen Kooperationsprogramm kombinieren.

Drittländer können auch an Kooperationsprogrammen teilnehmen. In solchen Fällen kann die Unterstützung aus dem EFRE entweder in Form eines finanziellen Beitrags zu Programmen im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments und des Instruments für Heranführungshilfe (IPA II) oder als eigene Maßnahme erfolgen.

### Thematische Konzentration

Damit die Kohäsionspolitik möglichst große Wirkung entfaltet und zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 beiträgt, muss sich die Unterstützung der Programme der ETZ aus dem EFRE auf eine begrenzte Anzahl thematischer Ziele<sup>[1]</sup> konzentrieren, die unmittelbar mit den Prioritäten dieser Strategie verbunden sind. Unter jedem thematischen Ziel ist in der EFRE-Verordnung<sup>[2]</sup> eine Liste von Investitionsprioritäten festgelegt; diese werden durch zusätzliche Prioritäten ergänzt, die den spezifischen Erfordernissen der Maßnahmen im Rahmen der ETZ angepasst sind.

Grenzübergreifende und transnationale Programme müssen auf höchstens vier thematische Ziele konzentriert werden, während es für die interregionale Zusammenarbeit keine derartige Beschränkung gibt. Als auf die Programme der ETZ ausgerichtete Schwerpunktbereiche der Unterstützung lassen sich etwa anführen:

1. grenzübergreifende Zusammenarbeit: Förderung von nachhaltigen und hochwertigen Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte durch Integration grenzübergreifender Arbeitsmärkte, Förderung der sozialen Integration und der grenzübergreifenden Integration von Gemeinschaften, Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Programme für die allgemeine und berufliche Bildung und die Berufsausbildung usw.;
2. transnationale Zusammenarbeit: Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung durch Entwicklung und Koordinierung von makroregionalen Strategien und Strategien für die Meeresbecken;
3. interregionale Zusammenarbeit: Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung durch Verbreitung bewährter Verfahren und Fachkenntnisse, Förderung des Erfahrungsaustausches usw.

<sup>[1]</sup> Eine Auflistung thematischer Ziele ist in Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 enthalten.

<sup>[2]</sup> Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 vom 17. Dezember 2013.

### Besondere Bestimmungen für Kooperationsprogramme

Da mehr als ein Mitgliedstaat an der Ausgestaltung und Durchführung von Kooperationsprogrammen beteiligt ist, werden verschiedene spezifische Fragen nach den für die ETZ geltenden Vorschriften behandelt, wie die Haftungsverteilung bei Finanzkorrekturen, Verfahren zur Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats durch die zuständige Verwaltungsbehörde, spezielle Verfahren für die Einbeziehung von Drittländern oder Drittlandsgebieten, Anforderungen an Durchführungsberichte usw.

Die an einem Kooperationsprogramm beteiligten Mitgliedstaaten haben eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde zu benennen. Die Verwaltungsbehörde und die Prüfbehörde müssen überdies ihren Sitz im selben Mitgliedstaat haben.

Die für andere Programme im Rahmen des EFRE geltende Regel, wonach jeder Mitgliedstaat nationale Vorschriften für die Förderfähigkeit von Ausgaben festzulegen hat, ist für die ETZ nicht geeignet. Daher muss die Kommission auf europäischer Ebene eine klare Normenhierarchie für die Förderfähigkeit von Ausgaben festlegen.

Die Einbeziehung mehrerer Länder hat auch höhere Verwaltungskosten zur Folge. So wurde die Obergrenze für Ausgaben für technische Unterstützung höher angesetzt als bei Programmen anderer Art.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Da die Verordnung über die ETZ unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fällt, konnte das Europäische Parlament gleichberechtigt mit dem Rat über ihren Inhalt entscheiden. Das EP sprach sich für eine Beibehaltung der bestehenden Struktur der ETZ mit ihren drei unterschiedlichen Arten von Programmen aus.

Das EP trug den besonderen Herausforderungen von Regionen in äußerster Randlage Rechnung, und es wurde eine größere Flexibilität hinsichtlich der 150-km-Regel eingeführt, um die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Seegrenzen für diese Regionen zu erleichtern. Außerdem können die Regionen in äußerster Randlage dank einer Initiative des Parlaments die EFRE-Mittel für die grenzübergreifende und die transnationale Zusammenarbeit in einem einzigen Programm für territoriale Zusammenarbeit kombinieren. Schließlich wurden besondere Regeln festgelegt, um den Bedürfnissen von Regionen in äußerster Randlage Rechnung zu tragen, die mit Drittländern zusammenarbeiten.

In Bezug auf die transnationale Zusammenarbeit verteidigte das Parlament erfolgreich seinen Standpunkt, dass die Kommission den bestehenden und künftigen makroregionalen Strategien und Strategien für die Meeresbecken Rechnung zu tragen hat,

wenn über die Liste der Gebiete entschieden wird, die Anspruch auf Unterstützung haben.

Das EP bewirkte in zweierlei Hinsicht größere Flexibilität in den Bestimmungen: indem 80 % der Mittel auf vier thematische Ziele konzentriert wurden und der Verwendungszweck der übrigen 20 % der Mittel offen blieb, und indem eine Flexibilitätsmarge von 15 % für die Übertragung von Mitteln zwischen der grenzübergreifenden und der transnationalen Zusammenarbeit eingeführt wurde.

Nach Ansicht des Parlaments muss die Liste der verschiedenen Investitionsprioritäten an die besonderen Erfordernisse der Europäischen territorialen Zusammenarbeit angepasst werden. Die Modalitäten der Durchführung der Kooperationsprogramme wurden vereinfacht, was konkret bedeutet, dass weniger Instanzen an der Programmdurchführung beteiligt sind und dass ihre jeweiligen Zuständigkeiten geklärt wurden. Die Erfordernisse bezüglich des Inhalts der Kooperationsprogramme und der Durchführungsberichte wurden präzisiert, um den Verwaltungsaufwand der Programmverwaltungsstellen zu verringern.

Das EP ist nachdrücklich dafür eingetreten, dass die Europäische territoriale Zusammenarbeit verbessert werden muss, insbesondere hinsichtlich

- der Stärkung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit als eigenständigem Ziel der Kohäsionspolitik der EU, unterstützt durch einen vernünftigen Umfang an Finanzmitteln für den gesamten Zeitraum 2014-2020;
- der Herstellung des richtigen Gleichgewichts für die thematischen Konzentration, um sie stark genug zu machen, dass sie mit den Zielen für 2020 in Einklang steht, jedoch auch flexibel genug, um sie an die unterschiedlichen Erfordernisse der grenzübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit anzupassen;
- der Verbesserung der Verwaltung und Kontrolle der Programme, damit sichergestellt ist, dass damit gute Ergebnisse erzielt werden.

---

→ [Diána Haase \(+ Eduardo Inclán Gil\)](#)



## 5.1.6 Gemeinsame Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS)

*Die Europäische Union hat eine gemeinsame Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik unter der Bezeichnung „NUTS“ geschaffen, um die Erhebung, Entwicklung und Verbreitung harmonisierter Regionalstatistiken in der EU zu erleichtern. Das hierarchisch aufgebaute System wird ebenfalls für sozioökonomische Analysen der Regionen und die Gestaltung von Einsätzen im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU verwendet.*

### Rechtsgrundlage

Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003, die mehrmals (in den Jahren 2005, 2008 und 2013) anlässlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten zur EU geändert wurde. Auch die Anhänge wurden mehrmals durch Verordnungen der Kommission angepasst, und ein Entwurf einer Verordnung der Kommission, in dem eine Aktualisierung der NUTS-Klassifikation vorgeschlagen wird, wird derzeit von den gesetzgebenden Organen geprüft (diese neuste Aktualisierung soll ab dem 1. Januar 2016 in Kraft treten).

### Ziele

Die Regionalstatistiken bilden einen Eckpfeiler des statistischen Systems der EU und den Ausgangspunkt für die Festlegung regionaler Indikatoren. Ihre Form wurde Anfang der 1970er Jahre auf der Grundlage von Verhandlungen zwischen den nationalen statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten und Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, erstellt.

Die Statistiknutzer haben auf den zunehmenden Bedarf einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene hingewiesen, um über vergleichbare Daten für die gesamte Europäische Union verfügen zu können. Um die Erhebung, Übertragung und Verbreitung von harmonisierten Regionalstatistiken zu erleichtern, hat die Europäische Union die NUTS-Klassifikation eingeführt.

Der so durch die Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 geschaffene einheitliche Rechtsrahmen sorgt dafür, dass die Regionalstatistiken auch im Verlauf der Zeit stabil bleiben. Mit ihm wird außerdem ein gemeinsames Verfahren für künftige Änderungen festgelegt.

### Struktur

Mit der NUTS-Klassifikation wird das Wirtschaftsgebiet der Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Außengebiete unterteilt. Letztere sind Teile des Wirtschaftsgebiets, die sich nicht einer bestimmten Region zuordnen lassen, wie z. B. Luftraum, Hoheitsgewässer und Festlandssockel, territoriale Enklaven (Botschaften, Konsulate und Militärstützpunkte) sowie Vorkommen von Bodenschätzen in internati-

onalen Gewässern, die von gebietsansässigen Einheiten genutzt werden.

Die Vergleichbarkeit von Regionalstatistiken setzt voraus, dass die geografischen Gebiete eine vergleichbare Bevölkerungszahl aufweisen. Außerdem sind die politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten zu beachten. Gegebenenfalls müssen bei den nichtadministrativen Einheiten ebenfalls wirtschaftliche, soziale, historische, kulturelle, geografische oder ökologische Umstände berücksichtigt werden.

Die NUTS-Klassifikation ist hierarchisch aufgebaut, sie unterteilt jeden Mitgliedstaat in drei Ebenen: NUTS 1, NUTS 2 und NUTS 3. Bei der zweiten und dritten Ebene handelt es sich jeweils um eine weitere Unterteilung der ersten bzw. zweiten Ebene. Die Mitgliedstaaten können eine noch detailliertere hierarchische Gliederung vornehmen und die Ebene NUTS 3 weiter unterteilen.

### Funktionsweise

#### A. Begriffsbestimmung

Die Festlegung der Gebietseinheiten erfolgt anhand der in den Mitgliedstaaten bestehenden Verwaltungseinheiten. Eine Verwaltungseinheit bezeichnet ein geografisches Gebiet mit einer Verwaltungsbehörde, die befugt ist, innerhalb des gesetzlichen und institutionellen Rahmens des betroffenen Mitgliedstaats administrative und strategische Entscheidungen zu treffen.

Einige der bestehenden Verwaltungseinheiten, die für Belange der hierarchischen NUTS-Klassifikation verwendet werden, sind in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 aufgeführt und manche davon sind nachstehend genannt:

1. NUTS 1: in Belgien „Gewesten/Régions“; in Deutschland „Länder“; in Portugal „Continente“, „Região dos Açores“ und „Região da Madeira“; im Vereinigten Königreich „Scotland, Wales, Northern Ireland“ und die „Government Office Regions of England“.
2. NUTS 2: in Belgien „Provincies/Provinces“; in Spanien „Comunidades y ciudades autónomas“; in Frankreich „Régions“; in Österreich „Länder“.

3. NUTS 3: in Dänemark „Amtskommuner“; in Frankreich „départements“; in Schweden „län“; in Ungarn „megyék“; in der Tschechischen Republik „kraje“; in Bulgarien „oblasti“.

## B. Grenzen

Die NUTS-Ebene, der eine Verwaltungseinheit zuzuordnen ist, wird anhand von Bevölkerungsgrenzen bestimmt:

Ebene	Untergrenze	Obergrenze
NUTS 1	3 Millionen	7 Millionen
NUTS 2	800 000	3 Millionen
NUTS 3	150 000	800 000

Falls die Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaats insgesamt unter der Untergrenze einer gegebenen NUTS-Ebene liegt, bildet der gesamte Mitgliedstaat eine NUTS-Gebietseinheit dieser Ebene.

Wenn in einem Mitgliedstaat für eine gegebene NUTS-Ebene keine Verwaltungseinheiten von ausreichender Größe bestehen, wird diese NUTS-Ebene durch Zusammenfassung einer angemessenen Zahl kleinerer, räumlich benachbarter Verwaltungseinheiten gebildet. Die so zusammengefassten Einheiten werden „nichtadministrative Einheiten“ genannt.

## C. Änderungen

Änderungen der NUTS-Klassifikation können maximal alle drei Jahre im zweiten Kalenderhalbjahr erlassen werden. Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission über alle Änderungen der Verwaltungseinheiten oder sonstige Änderungen unterrichten, die Auswirkungen auf die NUTS-Klassifikation haben könnten (z. B. Änderungen der Bestandteile, die Auswirkungen auf die Grenzen der Ebene NUTS 3 haben könnten).

Änderungen der kleineren Verwaltungseinheiten führen zu einer Änderung der NUTS-Klassifikation,

wenn sie einen Wechsel der Bevölkerung der betreffenden NUTS-3-Gebietseinheiten zur Folge haben, der 1 % übersteigt.

Änderungen der NUTS-Klassifikation für die nichtadministrativen Einheiten in einem Mitgliedstaat können erfolgen, wenn die Änderung die Standardabweichung der Bevölkerungsgröße aller EU-Gebietseinheiten verringert.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Neben seiner Rolle bei der Prüfung der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Klassifikation hat das Parlament wiederholt darauf hingewiesen, dass einige Elemente, darunter beispielsweise die Behandlung der kleineren Verwaltungseinheiten, besondere Aufmerksamkeit erfordern. Die Schaffung einer NUTS-Ebene für kleinere Verwaltungseinheiten würde es ermöglichen, der tatsächlichen Situation umfassender Rechnung zu tragen und Ungleichheiten zu vermeiden, die vor allem dadurch bedingt sind, dass regionale Einheiten mit sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahlen derselben NUTS-Ebene zugeordnet sind.

In seiner Entschließung vom 21. Oktober 2008 zu Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und zur Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik<sup>[1]</sup> hat das Parlament die Kommission aufgefordert, zu prüfen, welche NUTS-Ebene für die Umsetzung einer integrierten Politik zur Entwicklung der Lebensräume, insbesondere der städtischen Einzugsgebiete (d. h. Städte, Stadtrandgebiete und angrenzende ländliche Räume) und der Gebiete, die für einen spezifischen thematischen Ansatz in Frage kommen (z. B. Gebirgsmassive, Einzugsgebiete von Flüssen, Küstengebiete, Inselregionen und Gebiete mit Umweltschäden), am besten geeignet ist.

→ Diána Haase

<sup>[1]</sup> ABl. C 15 E vom 21.1.2010, S. 10.

## 5.1.7 Die Gebiete in äußerster Randlage

*Die Entwicklung der abgelegensten Regionen der Europäischen Union, der sogenannten Gebiete in äußerster Randlage, wird durch spezifische Maßnahmen unterstützt. Zu diesen Gebieten zählen Guadeloupe, Französisch-Guayana, Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Martin (Frankreich), die Azoren und Madeira (Portugal) sowie die Kanarischen Inseln (Spanien). Die mit der außergewöhnlichen geografischen Lage verbundenen Nachteile sollen auf diese Art und Weise ausgeglichen werden.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 349 und 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Hintergrund

Einige Mitgliedstaaten der EU verfügen über Hoheitsgebiete, die weit entfernt von Europa liegen. Diese Regionen, die als „Gebiete in äußerster Randlage“ bekannt sind, haben es mit einer Reihe von Schwierigkeiten zu tun, die sich aus den jeweiligen geografischen Eigenschaften ergeben. Zu diesen Eigenschaften zählen insbesondere Abgelegenheit, Insellage, eine geringe Größe, eine schwierige Topografie und die klimatischen Bedingungen. Wirtschaftlich sind die Gebiete von einigen wenigen Produkten (häufig landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Bodenschätze) abhängig. Durch diese Merkmale wird das Potenzial für ihre künftige Entwicklung eingeschränkt.

Derzeit gibt es neun Gebiete in äußerster Randlage:

- fünf französische Überseedepartements: Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Französisch-Guayana und Réunion;
- ein französisches Überseegebiet: Saint-Martin (seit 2009);
- zwei portugiesische autonome Regionen: Madeira und die Azoren;
- eine spanische autonome Gemeinschaft: die Kanarischen Inseln.

Bis Ende 2011 war auch das französische Überseegebiet Saint-Barthélemy ein Gebiet in äußerster Randlage der Europäischen Union. Angesichts der Entfernung vom französischen Mutterland, der besonderen Rechtsstellung, der engen wirtschaftlichen Beziehungen mit Partnern auf dem amerikanischen Kontinent und dem Tourismus als schwerpunktmäßigem Wirtschaftszweig beantragte Frankreich jedoch, dass der Status von Saint-Barthélemy geändert wird, so dass es nun zu den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) der EU zählt. Die Änderung trat am 1. Januar 2012 in Kraft.

Bei den ÜLG handelt es sich um 26 Länder und Hoheitsgebiete (einschließlich Mayotte, das noch bis Ende 2013 dazugehört) – in erster Linie kleine Inseln – außerhalb des europäischen Festlands, die verfassungsrechtlich mit einem der folgenden Mitgliedstaaten verbunden sind: Dänemark, Frankreich, den Niederlanden oder dem Vereinigten Königreich.

Laut Artikel 355 des Vertrags von Lissabon darf der Europäische Rat den Status französischer, dänischer

und niederländischer ÜLG in Gebiete in äußerster Randlage ändern, ohne dass der Vertrag geändert werden muss.

### Ziele

Unabhängig von der großen Entfernung, die sie vom europäischen Kontinent trennt, sind die Gebiete in äußerster Randlage fester Bestandteil der Europäischen Union, und der gemeinschaftliche Besitzstand kommt in ihren Gebieten uneingeschränkt zur Anwendung. Allerdings mussten Teile der EU-Politik aufgrund der besonderen geografischen Lage dieser Gebiete und der damit verbundenen Schwierigkeiten an ihre spezielle Situation angepasst werden.

Die entsprechenden Maßnahmen betreffen insbesondere Bereiche wie die Zoll- und Handelspolitik, die Steuerpolitik, Freihandelszonen, die Agrar- und Fischereipolitik sowie Bedingungen für die Versorgung mit Rohstoffen und grundlegenden Verbrauchsgütern. Außerdem können die Regelungen über staatliche Beihilfen sowie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Strukturfonds und der horizontalen Programme der Union an die Bedürfnisse der Gebiete angepasst werden.

Gebiete in äußerster Randlage können Mittel aus der EU-Kohäsionspolitik sowie den Landwirtschafts- und Fischereifonds beziehen. Für den Zeitraum 2007-2013 hat ihnen die EU etwa 5,8 Mrd. EUR aus den Strukturfonds (4,5 Mrd. EUR aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und 1,3 Mrd. EUR aus dem Europäischen Sozialfonds), 1,2 Mrd. EUR aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und 101 Mio. EUR aus dem Europäischen Fischereifonds zur Verfügung gestellt.

Um die hohen Kosten in Verbindung mit der schwierigen geografischen Lage auszugleichen, haben Gebiete in äußerster Randlage im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU Anspruch auf die Zuweisung zusätzlicher Mittel in Höhe von 35 EUR pro Person und Jahr (insgesamt 979 Mio. EUR). Dieser Posten wird in die operationellen Programme der Gebiete in äußerster Randlage eingegliedert, die aus dem EFRE finanziert werden. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird sich diese zusätzliche Mittelausstattung auf 1 387 Mio. EUR belaufen.

Im Bereich der Landwirtschaft erhalten die Gebiete in äußerster Randlage Unterstützung durch zusätzliche POSEI-Programme (Programme zur Lösung der spezifisch auf Abgelegenheit und Insellage zurückzuführenden Probleme). Solche Programme beste-

hen für jedes der drei EU-Mitgliedstaaten mit Gebieten in äußerster Randlage. Auf jährliche Sicht bieten die POSEI-Programme eine erhebliche finanzielle Unterstützung, die sich auf etwa 278,4 Mio. EUR für Frankreich, 268,4 Mio. EUR für Spanien und 106,2 Mio. EUR für Portugal beläuft. Der Schwerpunkt dieser Programme liegt auf zwei Hauptarten von Maßnahmen:

- besonderen Versorgungsregelungen, die darauf abzielen, die zusätzlichen Versorgungskosten in Verbindung mit für den Verzehr, die Verarbeitung oder den Einsatz als landwirtschaftliche Betriebsmittel benötigten Produkten zu mindern, und
- Maßnahmen zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Erzeugung vor Ort.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Obgleich der Europäische Rat alleine darüber entscheidet, welche Regionen den Status eines Gebiets in äußerster Randlage erhalten, kommt dem Europäischen Parlament bei der Unterstützung dieser Gebiete eine sehr aktive Rolle zu.

Wenn es um die Rechtsvorschriften in Bezug auf die wichtigsten Politikbereiche der EU, wie etwa die Regional-, Agrar-, Fischerei- und Bildungspolitik, geht, hat das Parlament die gleichen Befugnisse wie der Rat. Bei seiner Arbeit berücksichtigt das Parlament die besondere Situation der Gebiete in äußerster Randlage und unterstützt Initiativen, die auf die Förderung ihrer Entwicklung abzielen.

Im Jahr 2008 verabschiedete das Parlament eine Entschließung zu der „Strategie für die Regionen in ä-

ußerster Randlage: Fortschritte und Ausblick“. In dieser Entschließung erkannte das Parlament an, dass die Strukturfonds sowie die POSEI-Programme für die Entwicklung der Gebiete in äußerster Randlage von großer Bedeutung sind. Es betonte zudem, dass stärkere Partnerschaften für die Gebiete in äußerster Randlage und die Anpassung von Politikbereichen der EU an die spezifischen Bedürfnisse dieser Regionen (sowie die Anpassung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) entscheidend für ihre Entwicklung sind.

Im Jahr 2012 verabschiedete das Parlament eine Entschließung zur „Rolle der Kohäsionspolitik in den Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union im Kontext von Europa 2020“. In dieser Entschließung vertrat es die Auffassung, dass die Kohäsionspolitik eines der wichtigsten Instrumente zur Verringerung des Entwicklungsgefälles in den europäischen Regionen allgemein und in den Gebieten in äußerster Randlage im Besonderen bleiben soll, und betonte, dass das Ziel darin bestehe, ihnen die Integration in den EU-Binnenmarkt und ihre Behauptung in den jeweiligen geografischen Regionen zu ermöglichen. In der Entschließung wurde außerdem betont, dass die Konzentration auf die in den neuen Vorschlägen für die Strukturfonds ab 2014 vorgesehenen drei wichtigsten thematischen Ziele für die Gebiete in äußerster Randlage flexibel gehandhabt werden sollte. Das Parlament forderte, dass die Gebiete in äußerster Randlage unabhängig von der Höhe ihres BIP unter den am wenigsten entwickelten Regionen eingestuft werden und dass die Kofinanzierungssätze aus den Strukturfonds für alle für diese Regionen vorgesehenen Beihilfeinstrumente 85 % betragen.

	Entfernung von der Landeshauptstadt (km)	Fläche (km <sup>2</sup> )	Bevölkerung	BIP pro Kopf (EU=100) <sup>(1)</sup>
EU	—	4 406 051	503 633 601	100
Frankreich	—	632 833 <sup>(3)</sup>	65 327 724	108
Portugal	—	92 211	10 541 840	80
Spanien	—	505 990	46 196 276	103
Azoren	1 650	2 333	247 066	75
Kanarische Inseln	1 700	7 447	2 114 215	87
Guadeloupe	6 750	1 710	450 844	66
Französisch-Guayana	7 075	84 000	239 450	53
Madeira	950	795	266 540	105
Martinique	6 850	1 080	390 371	72
Réunion	9 300	2 510	837 868	67
Saint-Martin <sup>(2)</sup>	6 700	53	36 979	61,9
Mayotte <sup>(3)</sup>	8 000	374	212 600	26,4

<sup>(1)</sup> Daten für 2009.

<sup>(2)</sup> Quelle: INSEE.

<sup>(3)</sup> Die Gesamtfläche des französischen Mutterlands beträgt 543 965 km<sup>2</sup>.

Quelle: Eurostat für 2012

→ Marek Kolodziejcki

## 5.1.8 Regionalbeihilfen

*Regionalbeihilfen sollen die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den am stärksten benachteiligten Regionen Europas fördern.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben a und c.

### Ziele

Staatliche Beihilfen sind ganz allgemein alle Beihilfen (ungeachtet der Art), die von nationalen öffentlichen Stellen für bestimmte Unternehmen (Akteure, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen) gewährt werden. Falls Beihilfen dieser Art den Wettbewerb verzerren und den Handel beeinträchtigen, sind sie nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar, sofern in den Verträgen nichts Gegenteiliges vorgesehen ist. Die Mitgliedstaaten sind gemäß Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags verpflichtet, die Kommission im Voraus über ihre Absicht zu unterrichten, derartige Beihilfen zu gewähren. Der Rat hat es der Kommission durch die Annahme der „Ermächtigungsverordnung“<sup>[1]</sup> ermöglicht, (durch die Annahme von Gruppenfreistellungsverordnungen für staatliche Beihilfen) Ausnahmen zu bestimmen und so festzulegen, dass spezifische Gruppen staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der vorherigen Anmeldung befreit sind.

Als eine der vorgesehenen Ausnahmen können bestimmte Arten von Beihilfen in bestimmten Regionen unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden. Diese Art der Beihilfe wird Regionalbeihilfe genannt und soll die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern.

In der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)<sup>[2]</sup> sind spezifische Bestimmungen festgelegt, mit denen die Voraussetzungen bestimmt werden, unter denen Regionalbeihilferegulungen mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldung befreit sind. Neben der AGVO veröffentlicht die Kommission Leitlinien für Beihilfemaßnahmen, die nicht von der Anmeldung befreit sind, darunter Leitlinien für Regionalbeihilfen. Im Rahmen des von der Kommission im Mai 2012 eingeleiteten Verfahrens zur Modernisierung des Beihilfenrechts wurden

die bestehenden Leitlinien überarbeitet, um die Regeln zu straffen und einheitlicher zu gestalten.

Die „Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020“ (2013/C 209/01 – im Folgenden die „Leitlinien“) wurden am 19. Juni 2013 von der Kommission angenommen und treten am 1. Juli 2014 in Kraft. Die Gültigkeit der Leitlinien für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung im Zeitraum 2007-2013<sup>[3]</sup> wurde bis zum 30. Juni 2014 verlängert. Die Leitlinien werden auf angemeldete Regionalbeihilferegulungen und Einzelbeihilfen angewandt.

### Staatliche Beihilfen und Kohäsionspolitik

Im Rahmen der Kohäsionspolitik (aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds) geförderte Vorhaben müssen dem Unionsrecht und dem nationalen Recht entsprechen<sup>[4]</sup>. Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass ihre Beihilferegeln den Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen entsprechen, und müssen dabei die im Rahmen ihrer (operationellen) Programme geplanten Maßnahmen prüfen sowie mögliche Meldepflichten erfüllen. Die im Rahmen der Kohäsionspolitik vorgesehene strategische Programmplanung und die Prüfung der Beihilfen gemäß den Leitlinien für staatliche Beihilfen sind weiterhin getrennt, es ist jedoch möglich, in manchen Fällen staatliche Beihilfen anhand der Prüfung zu rechtfertigen, auf der die Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik beruhen.

Der Rechtsrahmen<sup>[5]</sup> enthält ausdrückliche Verweise auf die Leitlinien für staatliche Beihilfen, insbesondere im Rahmen von Finanzinstrumenten, Einnahmen schaffenden Vorhaben, öffentlich-privaten Partnerschaften, der Beständigkeit der Vorhaben usw. Darüber hinaus unterliegt die Bereitstellung der Mittel zur Erleichterung der wirksamen Anwendung der Leitlinien für staatliche Beihilfen durch die Mitgliedstaaten der Erfüllung bestimmter Pflichten (Ex-ante-Konditionalitäten)<sup>[6]</sup>, zu denen auch Vorkehrungen in den Mitgliedstaaten für die Ausbildung des Personals und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf diesem Gebiet gehören.

<sup>[3]</sup> Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (2006/C 54/08).

<sup>[4]</sup> Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013.

<sup>[5]</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013.

<sup>[6]</sup> Anhang XI Teil II der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013.

<sup>[1]</sup> Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998.

<sup>[2]</sup> Verordnung (EU) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008.

## Arten von Beihilfen und Voraussetzungen für ihre Gewährung

Die in den Leitlinien enthaltenen Regeln sind die Grundlage, auf der die Mitgliedstaaten Fördergebietskarten erstellen, in denen sie 1) die Gebiete, in denen Unternehmen Regionalbeihilfen erhalten können, und 2) die Beihilfeintensität ausweisen können.

### A. Anwendungsbereich

Die Leitlinien gelten grundsätzlich für alle Wirtschaftszweige. Folgende Tätigkeiten sind jedoch vom Anwendungsbereich der Leitlinien ausgenommen:

- Wirtschaftszweige, in denen die Regionalbeihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist: Stahl- und Kunstfaserindustrie;
- Wirtschaftszweige, in denen die Beihilfe spezifischen Rechtsvorschriften und/oder anderen Leitlinien für staatliche Beihilfen unterliegt: Fischerei und Aquakultur, Landwirtschaft (mit einigen spezifischen Ausnahmen), Verkehrswesen, Flughäfen, Energiesektor;
- Tätigkeiten, die nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden, sofern nicht in den Leitlinien festgelegte allgemeine Voraussetzungen und zusätzliche spezifische Voraussetzungen erfüllt werden: Breitbandnetze und Forschungsinfrastrukturen.

Darüber hinaus wird ein besonderes Augenmerk auf Beihilfen für große Unternehmen und auf Betriebsbeihilfen gelegt:

- Regionalbeihilfen für große Unternehmen sind gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar, sofern sie nicht Erstinvestitionen fördern, mit denen neue Wirtschaftstätigkeiten geschaffen werden oder die Diversifizierung bestehender Betriebsstätten durch Hinzunahme neuer Produkte oder neuer Prozessinnovationen ermöglicht wird;
- Beihilfen für Unternehmen, die der Senkung der Ausgaben dienen (Betriebsbeihilfen), sind nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar, sofern sie nicht zum Ausgleich spezifischer oder dauerhafter Nachteile in benachteiligten Regionen gewährt werden (d. h. Abfederung der Schwierigkeiten für KMU, Ausgleich von Mehrkosten in Regionen in äußerster Randlage oder Verhinderung bzw. Verringerung der Abwanderung aus Gebieten mit sehr geringer Bevölkerungsdichte).

### B. Vereinbarkeitsprüfung von Regionalbeihilfen

Angemeldete Regionalbeihilfen werden von der Kommission bewertet, d. h. es wird geprüft, ob die

positiven Auswirkungen der Beihilfen im Hinblick auf ein Ziel von gemeinsamem Interesse im Vergleich zu den negativen Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb überwiegen. Bei der Prüfung werden folgende Elemente berücksichtigt:

1. Beitrag zu einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse gemäß Artikel 107 Absatz 3 des Vertrags;
2. Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen (in Situationen, in denen der Markt bestimmte wesentliche Verbesserungen nicht selbst herbeiführen kann);
3. Geeignetheit der Beihilfemaßnahme für die Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse;
4. Anreizeffekt für eine Verhaltensänderung der Unternehmen (d. h. Aufnahme zusätzlicher Tätigkeiten durch die Unternehmen);
5. Angemessenheit der Beihilfe (d. h. Beschränkung der Beihilfe auf das für die Förderung zusätzlicher Investitionen oder Tätigkeiten erforderliche Minimum);
6. Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel;
7. Transparenz (einfacher Zugang zu Informationen über die gewährten Beihilfen).

Bei Beihilferegelungen, aufgrund derer der Wettbewerb erheblich verzerrt werden könnte, kann zudem eine Ex-post-Evaluierung verlangt werden, und die Kommission kann die Laufzeit derartiger Regelungen begrenzen. Ex-post-Evaluierungen können nur auf Beihilferegelungen angewandt werden, die eine hohe Mittelausstattung und neuartige Merkmale aufweisen oder wesentliche marktbezogene, technische oder rechtliche Veränderungen nach sich ziehen.

### C. Fördergebietskarten – Anspruch auf Beihilfen

Die Mitgliedstaaten müssen Gebiete, die die Voraussetzungen in Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben a und c erfüllen (im Nachfolgenden „A-“ und „C-Fördergebiete“), sowie die Beihilfehchstintensitäten in Fördergebietskarten erfassen. Die Karten müssen bei der Kommission angemeldet und von ihr genehmigt werden, damit Regionalbeihilfen für Unternehmen in den in diesen Karten ausgewiesenen Gebieten gewährt werden können. Die Gesamtbevölkerungsobergrenze für die A- und C-Fördergebiete wird auf 47 % der Bevölkerung der EU-28 festgesetzt.

#### 1. Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV

In der Leitlinie ist vorgesehen, dass folgende Gebiete als A-Fördergebiete ausgewiesen werden können<sup>[1]</sup>:

<sup>[1]</sup> Anhang I der Leitlinien enthält die nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Liste der beihilfefähigen A-Fördergebiete.

- NUTS-2-Regionen<sup>[1]</sup>, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Kaufkraftstandards (KKS) höchstens 75 % des Durchschnitts der EU-27 beträgt;
- Regionen in äußerster Randlage.

Die Beihilfeshöchstintensität in A-Fördergebieten darf folgende Werte nicht überschreiten:

1. 50 % des Bruttosubventionsäquivalents (BSÄ) in NUTS-2-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP, das höchstens 45 % des Durchschnitts der EU-27 beträgt;
2. 35 % des BSÄ in NUTS-2-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von 45 % bis 60 % des EU-27-Durchschnitts;
3. 25 % des BSÄ in NUTS-2-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP über 60 % des EU-27-Durchschnitts.

Die genannten Obergrenzen dürfen für weniger entwickelte Regionen in äußerster Randlage um höchstens 20 % und für sonstige Regionen in äußerster Randlage um 10 % erhöht werden. Die Beihilfeshöchstintensität kann für kleine Unternehmen um 20 Prozentpunkte und für mittlere Unternehmen um 10 Prozentpunkte erhöht werden.

## 2. Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

Bei C-Fördergebieten werden in den Leitlinien zwei Gruppen unterschieden:

- prädefinierte C-Fördergebiete<sup>[2]</sup>: Gebiete, die vorab festgelegte Voraussetzungen erfüllen und die der Mitgliedstaat ohne weitere Nennung von Gründen ausweisen kann; zu dieser Gruppe gehören NUTS-2-Regionen, die im Zeitraum 2011-2013 als A-Fördergebiete ausgewiesen waren, NUTS-2- und NUTS-3-Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und unter bestimmten Voraussetzungen Teile von NUTS-3-Regionen oder Gebiete;
- die an NUTS-3-nicht prädefinierten C-Fördergebiete<sup>[3]</sup>: Gebiete, die ein Mitgliedstaat ausweisen kann, sofern sie bestimmte sozioökonomische Kriterien erfüllen.

Angesichts der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Mitgliedstaaten und des Ziels der Gewährleistung der Kontinuität in den Fördergebietskarten sind in den Leitlinien ein Sicherheitsnetz und ein Mindestbevölkerungsanteil vorgesehen<sup>[4]</sup>. In den Leitlinien sind fünf Kriterien vorgeschrieben, die sich mit sozioökonomischen Problemen (Pro-Kopf-BIP,

Arbeitslosigkeit), geografischen Problemen (Isolierung) oder strukturellen Problemen (erhebliche strukturelle Änderungen, Rückgang) befassen und die von den Mitgliedstaaten bei der Ausweisung nicht prädefinierter C-Fördergebiete anzuwenden sind.

Die Beihilfeshöchstintensität in C-Fördergebieten darf folgende Werte nicht überschreiten:

1. 15 % des BSÄ in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte und in Gebieten (NUTS-3-Regionen oder Teilen von NUTS-3-Regionen), die eine Landgrenze zu einem Staat aufweisen, der nicht zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder zur Europäischen Freihandelszone (EFTA) gehört;
2. 10 % des BSÄ in nicht prädefinierten C-Fördergebieten.

Diese Obergrenzen können in ehemaligen A-Fördergebieten (von 10 % auf 15 % des BSÄ) und in C-Fördergebieten, die an ein A-Fördergebiet angrenzen, erhöht werden. Die Beihilfeshöchstintensität kann für kleine Unternehmen um 20 Prozentpunkte und für mittlere Unternehmen um 10 Prozentpunkte erhöht werden.

## D. Anmeldung und Halbzeitüberprüfung

Aufgrund der Bestimmungen der Leitlinien muss jeder Mitgliedstaat der Kommission eine einzige Fördergebietskarte vorlegen, die für den Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis zum 31. Dezember 2020 gelten soll. Die Karten werden von der Kommission geprüft und angenommen und im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, wodurch sie zu einem integralen Bestandteil der Leitlinien werden. Im Jahr 2016 wird überprüft, ob die Gebiete noch für Regionalbeihilfen in Betracht kommen, und die Fördergebietskarten werden gegebenenfalls entsprechend angepasst.

Die Anmeldungen der Regionalbeihilferegelungen oder Beihilfemaßnahmen, die nach dem 30. Juni 2014 gewährt werden sollen, gelten erst nach Annahme der Fördergebietskarte des betroffenen Mitgliedstaats durch die Kommission als abgeschlossen.

## E. Berichterstattung und Überwachung

Die Mitgliedstaaten führen detaillierte Aufzeichnungen über alle Beihilfemaßnahmen, die zehn Jahre ab dem Tag der Bewilligung der Beihilfe aufbewahrt werden müssen, und legen der Kommission Folgendes vor:

- Jahresberichte;
- Informationen über jede Einzelbeihilfe von mehr als 3 Mio. EUR.

<sup>[1]</sup> NUTS: Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik.

<sup>[2]</sup> Anhang I enthält die spezifische Zuweisung für prädefinierte C-Fördergebiete für jeden Mitgliedstaat.

<sup>[3]</sup> In Anhang II der Leitlinien ist die Methode für die Zuweisung für nicht-prädefinierte C-Fördergebiete festgelegt.

<sup>[4]</sup> Der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete und die genannten Anpassungen sind in Anhang I enthalten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat mehrfach seine Besorgnis hinsichtlich der Kohärenz zwischen dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt einerseits und den Wettbewerbsvorschriften andererseits zum Ausdruck gebracht. In seiner Entschließung vom 15. November 2011 zur Reform der EU-Beihilfenvorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (P7\_TA(2011)0494) hat das Parlament darauf hingewiesen, dass beträchtliche Investitionen für die Verbesserung der Infrastruktur erforderlich sind, vor allem in den Regionen, in denen diesbezüglich das größte Defizit besteht, und insbesondere in den Bereichen Energie, Telekommunikation und öffentlicher Nahverkehr. Darüber hinaus hat das Parlament gefordert, lokale und regionale Gebietskörperschaften besser über die geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen zu informieren.

Das Parlament wurde im Rahmen des Verfahrens zur Modernisierung des Beihilfenrechts, in dem die Kommission ihre Vorschläge gemäß Artikel 109 AEUV vorgelegt hat, lediglich konsultiert, hatte jedoch keinen Einfluss auf die Annahme der Leitlinien. In seiner Entschließung vom 12. Juni 2013 zu Regionalpolitik als Teil breiterer staatlicher Beihilferegelungen (P7\_TA(2013)0267) unterstützte es jedoch den Entwurf der Leitlinien der Kommission, forderte eine stärkere Übereinstimmung mit der AGVO und

anderen Leitlinien und äußerte seine Bedenken darüber, ob die Vorschriften über staatliche Beihilfen mit der Umsetzung der Instrumente der Kohäsionspolitik (der europäischen Struktur- und Investitionsfonds) in Einklang stehen, insbesondere was die Gleichbehandlung von Gebieten angeht, die zu derselben Kategorie von Regionen im Rahmen der Kohäsionspolitik gehören. Das Parlament fordert, dass die Gesamtdeckung der Regionalbeihilfen erhalten bleiben oder über das vorherige Niveau von 45 % hinausgehen sollte, und unterstützt die Einrichtung eines Sicherheitsnetzes für ehemalige A-Fördergebiete sowie die Einführung besonderer Bestimmungen für Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte, Regionen in äußerster Randlage und Inselregionen. Ferner wurde die Notwendigkeit spezifischer Abweichungen hervorgehoben, insbesondere in Gebieten, die besonders schwer von der Wirtschaftskrise getroffen wurden.

Schließlich ist das Parlament der Ansicht, dass staatliche Beihilfen zwar vorrangig für KMU gewährt werden sollten, dass der Ausschluss von großen Unternehmen jedoch zum Verlust von Arbeitsplätzen führen könnte und dass derartige Unternehmen daher in C-Fördergebieten vorbehaltlich einer besonderen Kontrolle weiterhin einen Anspruch auf Beihilfe haben sollten.

---

→ [Diana Haase](#)



## 5.1.9 Das Programm zur Unterstützung des Friedensprozesses in Nordirland

*Ziel des Programms zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Nordirland und der irischen Grenzregion (PEACE III) ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Nordirland voranzutreiben. Das Programm regt zudem zum Dialog und zur Aussöhnung zwischen Nationalisten und Unionisten an und trägt zur Stärkung des Friedensprozesses bei.*

### Rechtsgrundlage

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 für den Programmplanungszeitraum 2000–2006 sowie Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 und Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 vom 5. Juli 2006 für den Programmplanungszeitraum 2007–2013.

Die Rechtsgrundlage für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 sind die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 und die Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 vom 17. Dezember 2013.

### Hintergrund

Seit Ende der 1980er Jahre wird Nordirland von der EU finanziell unterstützt, wobei die erste diesbezügliche Initiative das Gemeinschaftliche Förderkonzept für Nordirland für den Zeitraum 1989–1993 war.

Seit 1989 ist die Gemeinschaft einer der wichtigsten Beitragszahler des Internationalen Fonds für Irland. Bei diesem Fonds handelt es sich um eine internationale Organisation, die 1986 auf der Grundlage eines Abkommens zwischen den Regierungen des Vereinigten Königreichs und Irlands gegründet wurde.

Das Programm PEACE I (1995–1999) wurde im Juli 1995 aufgelegt. Im März 1999 fasste der Europäische Rat den Beschluss, das Sonderprogramm unter dem Namen PEACE II bis 2004 weiterzuführen. Im Januar 2005 wurde das Programm PEACE II bis 2006 verlängert und mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet.

In dem operationellen Programm PEACE III (2007–2013) wurden einige der wichtigsten Elemente der Vorgängerprogramme übernommen, allerdings mit einem neuen strategischen Konzept.

### Ziele und Schwerpunkte

Das Programm PEACE III wird als grenzüberschreitendes Programm im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“<sup>[1]</sup> umgesetzt, wobei zwei Absichten verfolgt werden:

- die Aussöhnung zwischen den verschiedenen am Konflikt in Nordirland beteiligten Gemeinschaften und
- die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Das Programm befasst sich mit den besonderen Problemen, die sich aus dem Konflikt ergeben, wobei das Ziel darin besteht, zur Schaffung einer friedlichen und stabilen Gesellschaft beizutragen. Grundlage hierfür sind zwei Hauptschwerpunkte (Aussöhnung zwischen den Gemeinschaften und Beitrag zu einer Gesellschaft des Miteinanders) und vier Hauptthemen:

- Aufbau positiver Beziehungen auf lokaler Ebene,
- Bewältigung der Vergangenheit und Erschließung neuer Möglichkeiten,
- Schaffung gemeinsam genutzter öffentlicher Räume, insbesondere auf lokaler Ebene,
- Befähigung der wichtigsten Einrichtungen, zu einer Gesellschaft des Miteinanders beizutragen.

### Finanzierung

Im Zeitraum 2000–2006 beliefen sich die mit PEACE II kofinanzierten Gesamtausgaben auf 796 Mio. EUR. Der Beitrag aus den Strukturfonds zu diesen Ausgaben betrug 597 Mio. EUR, wovon 467 Mio. EUR (etwa 80 % des Gesamtbetrags) für Nordirland und 130 Mio. EUR für die angrenzenden Gebiete Irlands bestimmt waren. Etwa 15 % der gesamten Programmmittel wurden für grenzüberschreitende Projekte verwendet. Nach der Verlängerung des Programms PEACE II bis 2006 wurden zusätzliche Mittel in Höhe von 144 Mio. EUR für den Zeitraum 2005–2006 bewilligt.

Für die Förderperiode 2007–2013 wurden sechs EU-Programme aufgelegt, in deren Rahmen insgesamt 1,1 Mrd. EUR für Nordirland bereitgestellt wurden. Dazu gehört auch das fortgeführte Programm PEACE, das mit EU-Mitteln in Höhe von 225 Mio. EUR und nationalen Beiträgen in Höhe von 108 Mio. EUR ausgestattet wurde.

Während PEACE II Mittel aus allen Strukturfonds erhielt, standen für PEACE III lediglich EU-Mittel aus dem EFRE zur Verfügung.

Die Mittelzuweisung für das Programm PEACE für die Jahre 2014–2020 beträgt 150 Mio. EUR, wovon 106 500 000 EUR für das Vereinigte Königreich und 43 500 000 für Irland vorgesehen sind<sup>[2]</sup>. Das neue Programm wird im Rahmen des EFRE unter Einbe-

<sup>[1]</sup> Festgelegt in der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006.

<sup>[2]</sup> Anhang VII Punkt 20 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013.

ziehung von Nordirland und Irland als Programm für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereitgestellt. Das neue PEACE-Programm wird derzeit erstellt und ist der Kommission laut den Vorschriften spätestens bis zum 22. September 2014 zur Genehmigung vorzulegen. Anschließend hat die Kommission drei Monate Zeit, um Bemerkungen anzubringen; daher hängt es weitgehend von der Erörterung des eingereichten Textes ab, wann genau das Programm genehmigt wird.

### Förderfähigkeit und Verwaltung

Das im Rahmen des Programms PEACE III förderfähige Gebiet umfasst Nordirland und die irische Grenzregion (zur Grenzregion zählen die Grafschaften Louth, Monaghan, Cavan, Leitrim, Sligo und Donegal).

Die Maßnahmen und Projekte im Rahmen des Programms PEACE III werden von Partnern wie öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder entsprechenden Stellen geleitet.

Die Begünstigten dieser Projekte gehören den von dem Konflikt am stärksten betroffenen Sektoren, Bereichen, Gruppen und Gemeinschaften an. Durch die Projekte muss außerdem das zwischengemeinschaftlichen Konzept gefördert werden.

Im Jahr 2007 wurde ein neues strategisches Konzept eingeführt, um mit den Mitteln ein Höchstmaß an Erfolgen zu erzielen. Dabei haben sich Gemeinderäte in Nordirland zu acht Gruppen zusammengeschlossen, die bei der Umsetzung von PEACE III nun eine deutlich strategischere Rolle spielen. Den sechs Räten der Grafschaften in der irischen Grenzregion kommt die gleiche Rolle zu. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Gemeinschaften haben sie lokale „Aktionspläne für Frieden und Versöhnung“ entwickelt. Gruppen des Gemeinschafts- und Freiwilligen-sektors können Zugang zu Mitteln erhalten, indem sie sich bei ihrer örtlichen Behörde über den von der jeweiligen Gemeinderatsgruppe bzw. ihrem Grafschaftsrat aufgestellten Plan erkundigen, der Programme für kleine Zuschüsse oder Möglichkeiten zur Bewerbung im Rahmen von Projektausschreibungen enthalten kann.

Die Gesamtverwaltung des Programms obliegt der EU-Sonderprogrammstelle (Special EU Programmes Body). Diese Stelle wird von einem Begleitausschuss überwacht, dem Vertreter verschiedener Interessengruppen aus Nordirland und der irischen Grenzregion angehören.

Der größte Teil der Mittel wird von lokalen Partnern und sektorspezifischen Nichtregierungsorganisationen verwaltet. An der lokalen Mittelverwaltung werden auch Gemeinderatsmitglieder, Sozialpartner, der Nonprofit-Sektor, Vertreter des öffentlichen Interesses und andere Gruppen beteiligt, die an der lokalen Verwaltung der Mittel interessiert sind.

### Ergebnisse

Das Programm PEACE hat in der Vergangenheit Möglichkeiten für Teilhabe und Dialog eröffnet und für mehr Bürgernähe bei der Entscheidungsfindung und Verantwortung im Hinblick auf die Entwicklung der Gemeinschaft gesorgt. Zugleich wurde mit dem Programm PEACE bereits ein breites Spektrum an Projekten gefördert, darunter Projekte in den Bereichen Opfer- und Hinterbliebenenhilfe, Ausbildung und Kinderbetreuung, außerschulische Projekte, Unternehmensparks und Kleinunternehmen, Infrastruktur- und Stadterneuerungsprojekte sowie Projekte zur Unterstützung von Zuwanderern und für die ethnische Durchmischung der Gesellschaft insgesamt. Viele der mit PEACE-Mitteln finanzierten Projekte wurden ins Leben gerufen, um lokalen Bedürfnissen gerecht zu werden. Sie fördern Vertrauen und Fertigkeiten und tragen dazu bei, bessere Perspektiven für die Zukunft zu schaffen. Die zahlreichen Projekte, die mit PEACE-Mitteln gefördert wurden, haben zur Entstehung eines Umfelds beigetragen, in dem politische Vereinbarungen eine echte Chance auf Erfolg haben.

Auch Projekte mit ehemaligen Gefangenen gehörten bereits zu den lokalen Netzwerken, die vom Freiwilligensektor und vom öffentlichen Sektor organisiert wurden, darunter Partnerschaften für Erneuerung, Unternehmenszentren und öffentliche Foren. Bei einigen Projekten arbeiteten ehemals verfeindete Gruppen, wie etwa seit jeher einander feindlich gesinnte politische Gruppierungen oder staatliche Stellen, unmittelbar mit Gruppen zusammen, mit denen sie früher niemals Kontakt gehabt hätten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In seiner legislativen Entschliebung vom 15. Juni 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Finanzbeiträge der Europäischen Union zum Internationalen Fonds für Irland (2007–2010)<sup>[1]</sup> betonte das Parlament, dass der Internationale Fonds für Irland die durch die Strukturfonds geförderten Tätigkeiten und insbesondere die im Rahmen des Programms PEACE III in Nordirland und der irischen Grenzregion durchgeführten Tätigkeiten ergänzen sollte. Das Parlament fordert die Kommission ausdrücklich auf, diese Koordinierung zu gewährleisten.

In seiner Funktion als Mitgesetzgeber beim Kohäsionspaket (in diesem Zusammenhang bei der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und der Verordnung mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung) hat das Parlament die Fortsetzung des Programms PEACE im Programmplanungszeitraum 2014–2020 nachdrücklich unterstützt.

→ Diána Haase

<sup>[1]</sup> ABl. C 236 E vom 12.8.2011, S. 173.

## 5.1.10 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

*Die Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wurden geschaffen, um die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder deren regionalen und lokalen Behörden zu erleichtern. Durch die EVTZ wird es den Partnern ermöglicht, gemeinsame Projekte umzusetzen, Erfahrungen auszutauschen und die Koordinierung der Raumplanung zu verbessern.*

### Rechtsgrundlage

Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 und Artikel 175 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Hintergrund

Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit hat zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder deren regionalen und lokalen Behörden zu erleichtern und zu fördern. Der EVTZ kann mit der Durchführung der durch die Europäische Union mitfinanzierten Programme oder anderen Maßnahmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit – mit oder ohne finanzielle Beteiligung der EU – betraut werden. Beispiele solcher Tätigkeiten sind:

- der Betrieb grenzüberschreitender Beförderungseinrichtungen oder Krankenhäuser;
- die Durchführung oder Verwaltung grenzüberschreitender Entwicklungsprojekte;
- der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren;
- die Verwaltung gemeinsamer grenzüberschreitender Programme, durch die Projekte von gemeinsamem Interesse für die EVTZ-Partner finanziert werden können.

Derzeit gibt es ein europäisches städtepolitisches Wissensnetzwerk (European Urban Knowledge Network), dessen Mitglieder über keine gemeinsame geografische Grenze verfügen. Dabei handelt es sich um eine Plattform für den Austausch von Ideen und Erfahrungen im Bereich der Stadtentwicklung.

Die Schaffung eines EVTZ geht für die Mitglieder mit vielen Vorteilen einher:

- Mitgliedern wird ermöglicht, ein einheitliches Rechtsgebilde mit einheitlichen Bestimmungen für die Durchführung gemeinsamer Initiativen in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten zu bilden;
- Interessenträgern in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten wird ermöglicht, im Rahmen gemeinsamer Initiativen zusammenzuarbeiten, ohne dass sie eine internationale Vereinbarung

unterzeichnen und ihren jeweiligen Parlamenten zur Ratifizierung vorlegen müssen;

- Mitgliedstaaten wird ermöglicht, bei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen der Territorialprogramme der EU gemeinsam und unmittelbar tätig zu werden und dabei als eine einzige Verwaltungsbehörde aufzutreten.

### Struktur

Ein EVTZ kann von Partnern aus dem Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten, die zu einer oder mehreren der folgenden Kategorien gehören, gegründet werden:

- Mitgliedstaaten;
- regionale Gebietskörperschaften;
- lokale Gebietskörperschaften;
- Einrichtungen des öffentlichen Rechts;
- Verbände aus Einrichtungen, die zu einer oder mehreren dieser Kategorien gehören.

Die EVTZ handeln im Namen ihrer Mitglieder, die ihre Satzung durch besondere Übereinkünfte festlegen. In diesen Übereinkünften werden die Struktur und die Tätigkeiten von EVTZ aufgeführt. Der Umfang der Tätigkeiten wird auf einen von den Mitgliedern ausgewählten Bereich der Zusammenarbeit beschränkt. Außerdem werden die Befugnisse der EVTZ durch die jeweiligen Befugnisse ihrer Mitglieder beschränkt. Hoheitliche Befugnisse, etwa allgemeinpolitische Befugnisse oder Regelungsbefugnisse, können nicht auf einen EVTZ übertragen werden.

Bei dem für die Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft anwendbaren Recht handelt es sich um das Recht des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen satzungsmäßigen Sitz hat. Es steht den Mitgliedern frei, zu beschließen, ob ihr EVTZ ein eigenständiges Rechtsgebilde sein soll oder ob die Aufgaben einem der Mitglieder übertragen werden sollen.

Die Mitglieder verabschieden den jährlichen Haushaltsvoranschlag des EVTZ, der Gegenstand eines von unabhängigen Sachverständigen erstellten und beglaubigten jährlichen Tätigkeitsberichts ist. Im Schuldenfall steht die finanzielle Haftung der Mitglieder im Verhältnis zu ihrem Beitrag.

### Ergebnisse

Bislang sind in 18 Mitgliedstaaten der Europäischen Union 46 Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit gegründet worden. Diese Zahl nimmt noch weiter zu. Im Jahr 2012 wurden sieben und im Jahr 2013 elf neue EVTZ gegründet. Neunzehn zusätzliche EVTZ werden derzeit gegründet. Das Verzeichnis der EVTZ wird durch den Ausschuss der Regionen verwaltet.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wurde den Forderungen des Parlaments Rechnung getragen. Das betrifft insbesondere die eindeutige Definition der territorialen Zusammenarbeit, die Notwendigkeit, die finanzielle Verantwortung der Mitgliedstaaten zu bestimmen, sowie die Gerichtsbarkeit und die Bestimmungen über die Veröffentlichung beziehungsweise Eintragung der Satzung eines EVTZ. Darüber hinaus hat der Rat hinsichtlich des geltenden Rechts die Vorstellungen des Parlaments aufgegriffen und beschlossen, dass für den EVTZ das Recht des Mitgliedstaates gilt, in dem dieser seinen satzungsmäßigen Sitz hat.

Ende 2013 wurde die Verordnung über die EVTZ durch das Parlament und den Rat geändert. Das Ziel dieser Änderung bestand darin, die bestehenden Regelungen zu präzisieren und die Gründung und den Betrieb der EVTZ zu vereinfachen. Die überarbeitete EVTZ-Verordnung gilt mit Wirkung vom 22. Juni 2014. Da es sich dabei um Rechtsvorschriften über die Kohäsionspolitik handelt, wurden sie nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, bei dem das Parlament und der Rat eine gleichberechtigte Stimme haben.

Das Parlament überwacht aufmerksam die wirksame Gründung von neuen EVTZ. Außerdem hat das Parlament in seiner Entschlieung vom 21. Oktober 2008 zu Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und der Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik (P6\_TA(2008)0492)<sup>[1]</sup> diejenigen Mitgliedstaaten, die ihr innerstaatliches Recht noch nicht so angepasst hatten, dass eine Gründung der EVTZ möglich war, dazu aufgefordert, dies schnellstmöglich zu tun.

→ Marek Kołodziejewski

<sup>[1]</sup> ABl. C 15 E vom 21.1.2010, S. 10.

## 5.2 Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

### 5.2.1 Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und der Vertrag

*Nach Inkrafttreten des Vertrags von Rom wurde die Agrarpolitik der jeweiligen Mitgliedstaaten durch Interventionsmechanismen auf Gemeinschaftsebene ersetzt. Die Grundlagen der gemeinsamen Agrarpolitik sind mit Ausnahme der Vorschriften hinsichtlich des Beschlussfassungsverfahrens seit dem Vertrag von Rom unverändert geblieben. Im Vertrag von Lissabon wurde das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ der GAP anerkannt, das das Verfahren der Konsultation ersetzt.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 38-44 AEUV.

#### Ursachen für die GAP

Zum Zeitpunkt der Errichtung des Gemeinsamen Marktes durch den Vertrag von Rom im Jahr 1958 war die Landwirtschaft in den sechs Gründerstaaten durch eine starke Intervention des Staates gekennzeichnet. Um die landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den freien Warenverkehr einzubeziehen und zugleich eine staatliche Intervention im Agrarsektor beizubehalten, mussten die mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarenden nationalen Interventionsmechanismen abgeschafft und auf die Gemeinschaftsebene übertragen werden: Dies war die Hauptursache für die Entstehung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

Außerdem lag der Intervention in der Landwirtschaft die zu diesem Zeitpunkt weitverbreitete Auffassung von der Besonderheit des Sektors zugrunde, der ja in hohem Maße von klimatischen und geografischen Gegebenheiten abhängt, systemimmanenten Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage ausgesetzt ist und somit eine starke Preis- und Einkommensvolatilität aufweist.

Die Lebensmittelnachfrage ist unelastisch, das heißt, sie reagiert kaum auf Preisänderungen. Andererseits ist das weltweite Angebot an landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch die Dauer der Produktionszyklen und die Unveränderlichkeit der Produktionsfaktoren sehr starr. Aus diesem Grund führt ein reichliches Angebot zu einem Preisabfall, während umgekehrt ein geringes Angebot zu einem starken Preisanstieg führt. Diese Elemente laufen auf eine dauerhafte Instabilität der Märkte hinaus. In einer solchen Situation tendierte der Staat stets zu einer starken Regulierung der Agrarmärkte und zu einer

Unterstützung der Einkommen der Erzeuger. Diese Haltung kommt auch in der GAP zum Ausdruck.

Obwohl die Landwirtschaft heute nur noch einen kleinen Teil der Wirtschaft der Industrieländer, darunter die der EU (siehe Kurzdarstellungen 5.2.10), ausmacht, wurde die staatliche Intervention kürzlich durch Maßnahmen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum verstärkt, durch die die Förderung der ursprünglichen Aufgabe des Primärsektors, nämlich die Lebensmittelerzeugung, durch andere Aspekte wie nachhaltige Entwicklung, Raumordnung und Landschaftsplanung, Diversifizierung und Ankurbelung der Wirtschaft im ländlichen Raum sowie Energie- und Biomasseerzeugung ergänzt wurde. Die Förderung der öffentlichen Güter oder der nicht kommerziellen, also vom Markt nicht vergüteten, Funktionen der Landwirtschaft ist daher seit einiger Zeit zu einem Schlüsselbereich der politischen Konzepte für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum geworden, zu denen auch die GAP gehört.

#### Ziele

In Artikel 39 AEUV sind die spezifischen Ziele der GAP festgelegt:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts und durch bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte;
- Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung;
- Stabilisierung der Märkte;
- Sicherstellung der Versorgung;
- Sicherstellung angemessener Preise für die Verbraucher.

Es handelt sich um Ziele sowohl wirtschaftlicher (Artikel 39 Buchstaben a, c und d) als auch sozia-

ler Art (Artikel 39 Buchstaben b und e), mit denen die Interessen der Erzeuger und der Verbraucher geschützt werden sollen. In der Praxis sind die Ziele der GAP seit dem Vertrag von Rom unverändert geblieben, da sich deren Formulierung als sehr flexibel erwiesen hat und die zahlreichen Reformen seit den 1980er Jahren mit abdecken konnte (siehe Kurzdarstellungen 5.2.2). Dabei ist anzumerken, dass die Ziele der GAP nach gefestigter Rechtsprechung nicht alle gleichzeitig und vollständig erfüllt werden können. Somit verfügt der Gesetzgeber der EU über einen großen Ermessensspielraum, was die Wahl der Instrumente und der Reichweite der Reformen angeht, und kann diese der Entwicklung der Märkte und den jeweils aktuell von den europäischen Organen festgelegten Prioritäten anpassen.

Über die in Artikel 39 AEUV festgelegten spezifischen Ziele der GAP hinaus wurden mehrere Bestimmungen des Vertrags durch weitere Ziele ergänzt, die für die gesamten politischen Strategien und Maßnahmen der EU gelten. In diesem Rahmen werden die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus (Artikel 9), der Umweltschutz zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Artikel 11), der Verbraucherschutz (Artikel 12), die Anforderungen in Bezug auf das Wohlergehen der Tiere (Artikel 13), der Schutz der öffentlichen Gesundheit (Artikel 168 Absatz 1) oder der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt (Artikel 175) zu integralen Bestandteilen der Ziele der GAP. Außerdem sind in Artikel 207 vor dem Hintergrund der Öffnung und der Globalisierung der Märkte die Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik festgelegt, die für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gelten. Schließlich gilt für die Grundsätze der Wettbewerbspolitik im Bereich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Handels mit diesen aufgrund der strukturellen Besonderheiten des Primärsektors eine Ausnahmeregelung (Artikel 42).

### Das Beschlussfassungsverfahren im Bereich der Landwirtschaft

Im Vertrag von Rom wird das Verfahren zur Gestaltung und Durchführung der GAP festgelegt, das auf folgenden Elementen beruht: einen Vorschlag der Kommission, der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie dem mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss des Rates. Es handelte sich für das Europäische Parlament also um ein einfaches Konsultationsverfahren, das bis 2010 niemals geändert worden war. In diesem Jahr wurde im Vertrag von Lissabon (Artikel 42 Unterabsatz 1 und Artikel 43 Absatz 2) das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ der GAP (siehe Kurzdarstellungen 1.4.1) anerkannt, das das Verfahren der Konsultation ersetzt, wodurch die Rolle des Europäischen Parlaments als tatsächlichem Mitgesetzgeber im Bereich der Landwirtschaft gestärkt wurde.

Der neue Vertrag bringt allerdings Auslegungsschwierigkeiten mit sich, da Ausnahmen vom ordentlichen Verfahren zugunsten des Rates vorgesehen sind. So heißt es in Artikel 42 Unterabsatz 2, zu den Wettbewerbsregeln: „Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission genehmigen, dass Beihilfen für folgende Zwecke gewährt werden: zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme.“ Ferner ist in Artikel 43 Absatz 3 Folgendes festgelegt: „Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen“. In Ermangelung einer klaren Abgrenzung der legislativen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und des Rates im Bereich der Landwirtschaft sind im Zuge der Verhandlungen über die neue GAP gemäß der Fassung von 2013 rechtliche und politische Schwierigkeiten aufgetreten, auch wenn in der langjährigen Rechtsprechung eine enge Auslegung der Ausnahmen bestätigt wird. Das Europäische Parlament hat generelle Durchführungsvorbehalte zugunsten des Rates stets abgelehnt, die die mit dem neuen Vertrag erworbenen Befugnisse der Mitentscheidung Bedingungen unterwerfen oder diese gar ihres Inhalts berauben könnten, was umso schwerer wiegt, als dies im Rahmen der grundlegenden Reformen der GAP geschehen würde, bei denen die Festsetzung der Beihilfen, Preise und Quoten ein wesentliches Element ist. Der Rat hat allerdings sämtliche Einschränkungen der in Artikel 43 Absatz 3 anerkannten Befugnisse im Rahmen der neuen einheitlichen GMO abgewiesen (Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 – ABl. L 347 – und Nr. 1370/2013 – ABl. L 346) (siehe Kurzdarstellung 5.2.4) sowie auch bei der Festlegung von Prozentsätzen im Hinblick auf die Verringerung der Direkthilfen im Rahmen der Haushaltsdisziplin (Verordnung (EU) Nr. 1181/2013 – ABl. L 313). In diesem Zusammenhang war das Parlament verpflichtet, die Ausnahme anzunehmen, um die Annahme der neuen GAP nicht zu blockieren (Entschließung P7\_TA(2013)492 vom 20. November 2013). Ferner stellt der Rat in einer Abschlusserklärung fest, dass das erzielte Abkommen weder künftigen Reformen der GAP vorgreift noch möglichen rechtlichen Schritten entgegensteht. Die interinstitutionelle Aussprache über die Tragweite von Artikel 43 Absatz 3 dürfte sich demnach vor dem Gerichtshof der Europäischen Union fortsetzen.

Im Rahmen des sogenannten „Komitologieverfahrens“ waren jedoch immer auch andere Instanzen an der Durchführung der GAP beteiligt. Seit 1961, als die ersten gemeinschaftlichen Marktorganisationen geschaffen wurden, wurden mehrere Ausschüsse eingerichtet. Die Kommission beabsichtigte zu diesem Zeitpunkt, sich eine weitreichende Beschlussfassungsbefugnis bei der Verwaltung der GMO vorzubehalten. Mehrere Mitgliedstaaten sprachen sich jedoch dafür aus, dass die Entscheidungsbefugnis weiterhin beim Rat liegen sollte. Ein Kompromiss

wurde mit der Regelung der Ausschussverfahren gefunden: Die Verwaltung wurde der Kommission übertragen, die jedoch zuvor die Stellungnahme eines Ausschusses einholen muss, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und mit qualifizierter Mehrheit Stellung bezieht.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird eine Unterscheidung zwischen „delegierten Rechtsakten“ und „Durchführungsrechtsakten“ (siehe Kurzdarstellungen 1.3.8) eingeführt. Künftig wird die Annahme der delegierten Rechtsakte in dem betreffenden Basisgesetzgebungsakt geregelt, während die Annahme der Durchführungsrechtsakte anhand der neuen Prüf- oder Beratungsverfahren erfolgt, die in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates (ABl. L 55 vom 28.2.2011) vorgesehen sind. Die Mehrzahl der Entwürfe von Durchführungsrechtsakten der Kommission für den Bereich der Landwirtschaft wird in Prüfverfahren eingebettet, bei denen das Europäische Parlament und der Rat über eine „Kontrollbefugnis“ verfügen.

Im Übrigen wirken im Rahmen der beratenden Ausschüsse die berufsständischen Organisationen der EU über den Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EU (COPA) und den Allgemeinen Ausschuss des ländlichen Genossenschaftswesens der EU (COGECA) weiterhin indirekt am europäischen Beschlussfassungsprozess mit.

### Die GAP: geteilte Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten

Im AEUV wird eine allgemeine Einstufung der Zuständigkeiten in drei Kategorien (Titel I) (siehe Kurzdarstellungen 1.1.5) vorgenommen. Dabei handelt es sich um ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und Koordinierungszuständigkeiten sowie Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen für die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang spricht Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d entgegen der allgemeinen Auffassung und der des Juristischen Diensts der Kommission [SEK(1992)1990 vom 27. Oktober 1992], die die Marktpolitik (erste Säule der GAP) bislang als ausschließliche Zuständigkeit der Union betrachteten, von geteilter Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich der Landwirtschaft. So hat der neue Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV Einfluss auf die Rechtsetzung im Agrarsektor, da die Organe der EU das Subsidiaritätsprinzip (Kurzdarstellung 1.2.2) in den Bereichen zur Anwendung bringen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen (Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 12 EU-Vertrag). Dazu ist anzumerken, dass die nationalen Parlamente die Möglichkeit haben, an die Präsidenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Hinblick auf die Übereinstimmung eines

Entwurfs eines die Landwirtschaft betreffenden Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip zu richten. Ferner gilt von nun an im Bereich der GAP auch das durch den Artikel 20 EU-Vertrag (siehe Kurzdarstellungen 1.1.5) geschaffene „System der verstärkten Zusammenarbeit“. Dabei können mehrere Mitgliedstaaten (d. h. mindestens neun) sich dafür entscheiden, zusätzliche Agrarverpflichtungen zu übernehmen, da die GAP mit Blick auf die Anwendung der Gemeinschaftsmechanismen zunehmend flexibler wird (siehe Kurzdarstellungen 5.2.3).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Auch wenn es keine Beschlussfassungsbefugnis besitzt, hat das Europäische Parlament seit dem Vertrag von Rom unter Rückgriff auf nicht verbindliche Instrumente starken Einfluss auf die Gestaltung der GAP genommen, etwa durch Initiativberichte und -entschließungen. Es ist anzumerken, dass das Parlament nach der 1997 abgegebenen Erklärung des Europäischen Rates zugunsten eines europäischen Agrarmodells wiederholt sein starkes Interesse an diesem europäischen Agrarmodell (und Lebensmittelmodell) gezeigt hat, das multifunktional, über das gesamte Gebiet der erweiterten EU verbreitet und mit der Öffnung und Globalisierung der Märkte vereinbar ist. Dieses Interesse zeigte sich insbesondere im Rahmen der GAP-Reform im Jahre 2003 (Entschlüsseungen vom 30. Mai 2002 und vom 7. November 2002) und den laufenden multilateralen WTO-Agrarverhandlungen (Doha-Runde) (Entschlüsseungen vom 13. März 2001, vom 25. Oktober 2001 und vom 13. Dezember 2001 sowie vom 12. Februar 2003) (siehe Kurzdarstellungen 5.2.8). In diesem Zusammenhang hat sich das Europäische Parlament auch für die Aufnahme neuer Ziele in die GAP ausgesprochen, um auf die neuen Herausforderungen der landwirtschaftlichen Tätigkeit wie Produktqualität, öffentliche Gesundheit, nachhaltige Entwicklung, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Umweltschutz sowie Kampf gegen den Klimawandel zu reagieren. Diese Grundsätze wurden mit den Entschlüsseungen vom 8. Juli 2010 und vom 23. Juni 2011 zur Zukunft der GAP nach dem Jahr 2013 bekräftigt (Entschlüsseungen P7\_TA(2010)286 und P7\_TA(2011)297). Durch diese neue GAP-Reform, die im März 2010 mit der Verabschiedung des Verhandlungsmandats eingeleitet und am 20. November 2013 mit der Abstimmung über die Verordnungstexte abgeschlossen wurde, kann das Europäische Parlament seine Rolle als vollwertiger Mitgesetzgeber im Bereich der Landwirtschaft auf der Grundlage des institutionellen Rahmens, der mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen wurde, wahrnehmen (Entschlüsseungen P7\_TA(2013)490 bis 494).

→ Albert Massot

## 5.2.2 Finanzierung der GAP

*Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik wurde lange Zeit durch einen einzigen Fonds, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), sichergestellt. Dieser wurde jedoch am 1. Januar 2007 durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ersetzt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 40 Absatz 3 AEUV;

Verordnungen (EU) Nrn. 1306/2013 und 1311/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

### Entwicklung des Finanzrahmens für die Landwirtschaft

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die im Januar 1962 ins Leben gerufen wurde, speiste sich damals aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). 1964 wurde der Fonds in zwei Abteilungen unterteilt, die Abteilung „Garantie“ und die Abteilung „Ausrichtung“, für die unterschiedliche Vorschriften galten.

- Die sehr viel bedeutendere Abteilung „Garantie“ diente der Finanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Anwendung der Markt- und Preispolitik. Diese Ausgaben sind schwer vorhersehbar (da sie von vielen Variablen, wie der Witterung, der Gesundheit, der Entwicklung der Nachfrage, den internationalen Preisen usw., abhängen) und erfahren daher im Laufe des Haushaltsjahres Anpassungen zur Abstimmung der Mittellansätze auf den tatsächlichen Bedarf; die Anpassungen werden im Rahmen von Berichtigungs- oder Nachtragshaushaltsplänen vorgenommen. In der Regel wurden die Marktinterventionsmaßnahmen vollständig aus der Abteilung „Garantie“ des EAGFL finanziert.
- Die Abteilung „Ausrichtung“ diente der Finanzierung von strukturpolitischen Maßnahmen und von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Im Unterschied zur Abteilung „Garantie“ basierte die Abteilung „Ausrichtung“ des EAGFL auf dem Grundsatz der Kofinanzierung.

Um den Anstieg der Ausgaben einzudämmen, werden die Mittel der GAP seit 1988 durch die Einführung einer mehrjährigen Agrarleitlinie (Entscheidung 88/377/EWG, die wiederum durch die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22.6.1988 ergänzt wird, im Rahmen des Delors-I-Pakets) einer strengen Haushaltsdisziplin unterworfen (siehe Kurzdarstellung 1.5.2).

Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maasticht und der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh (Dezember 1992) wurde der Finanzrahmen überarbeitet (Delors-II-Paket). Die Interinstitu-

tionelle Vereinbarung von 1988 wurde durch eine neue Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin für den Zeitraum 1993-1999 ersetzt (ABl. C 331 vom 7.12.1993). Darin wurden die Grundsätze von 1988 beibehalten, und die Stellung des Europäischen Parlaments wurde bei den als obligatorisch bezeichneten Ausgaben (OA), die unter die Abteilung „Garantie“ des EAGFL fielen, verbessert. Die Entscheidung Nr. 88/377/EWG wurde ihrerseits durch die Entscheidung Nr. 94/729/EG (ABl. L 293 vom 12.11.1994) ersetzt, in der der Grundsatz bekräftigt wurde, dass die Haushaltsdisziplin für alle Bereiche der gemeinsamen Politik gilt. Durch die Agenda 2000 (siehe Kurzdarstellung 5.2.3) wurde die Agrarleitlinie im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 fortgeführt (ABl. C 172 vom 18.6.1999). Gleichzeitig wurden die Modalitäten der Finanzierung der GAP in der neuen Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 (ABl. L 160 vom 26.6.1999) festgelegt.

Der mehrjährige Finanzrahmen für den Zeitraum 2007-2013 wurde 2006 verabschiedet (ABl. C 139 vom 14.6.2006) (siehe Kurzdarstellung 1.5.2). Er enthält u. a. die Rubrik 2 „Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, die den Haushalt für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt und Fischerei umfasst (413 Mrd. EUR zu laufenden Preisen, d. h. 42,3 % der gesamten Mittel für Verpflichtungen für die EU-27). Die Regulierung der Agrarmärkte und die Direktzahlungen stellen 33,8 % der insgesamt vorgesehenen Mittelbindungen dar, d. h. 330 Mrd. EUR zu laufenden Preisen. Davon entfallen 8 %, d. h. 78 Mrd. EUR, auf Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Auch die Überprüfung der Finanzierung der GAP wurde während der vorbereitenden Debatten über die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 erörtert.

- Durch die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 (ABl. L 209 vom 11.8.2005) wurde der EAGFL in zwei getrennte Fonds unterteilt, und zwar in den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) zur Finanzierung der Marktmaßnahmen und der Einkommensbeihilfen und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Im Rahmen des EGFL steht für den Zeitraum 2007-2013 ein Jahreshaushalt von annähernd 47 Mrd. EUR zu laufenden Preisen zur Verfügung. Darüber werden zusammen mit den Mitgliedstaaten die Ausgaben für die gemeinsame Marktorgani-



sation (GMO) (siehe Kurzdarstellung 5.2.4), die Direktzahlungen an die Betriebe (siehe Kurzdarstellung 5.2.5), die finanzielle Beteiligung der Union an den Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern sowie verschiedene einmalige und anteilige Ausgaben der Union, beispielsweise für Veterinärmaßnahmen oder die Sammlung und Nutzung genetischer Ressourcen, finanziert bzw. kofinanziert.

- Die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 wurde aufgrund der besonderen Finanzierung und Programmplanung der zweiten Säule der GAP durch die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 277 vom 21.10.2005) über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER ergänzt (siehe Kurzdarstellung 5.2.6). In den ELER gingen ein Teil des Haushalts der Abteilung „Garantie“ des EAGFL (die flankierenden Maßnahmen betreffend) ein sowie die Abteilung „Ausrichtung“ des EAGFL und die Initiative LEADER (die bei der Entwicklung des ländlichen Raums eine wichtige Rolle spielt, da lokale Strategien auf der Grundlage von Partnerschaften und Netzwerken für den Erfahrungsaustausch gefördert werden). Im Rahmen des ELER werden Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Agrarumweltmaßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, zur Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie zum Aufbau lokaler Kapazitäten kofinanziert (siehe Kurzdarstellung 5.2.6).

Die Abteilung „Garantie“ fiel bisher unter die obligatorischen Ausgaben (OA) des Gemeinschaftshaushalts, die sich unmittelbar aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergaben. Sämtliche Ausgaben der Abteilung „Ausrichtung“ des EAGFL wurden hingegen als nicht obligatorisch (NOA) eingestuft. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (siehe Kurzdarstellung 5.2.1) traf der Rat als erster Teil der Haushaltsbehörde der EU im Verfahren zur Ausarbeitung des Jahreshaushaltsplans in der Regel die endgültige Entscheidung über die OA. Daneben verfügte das Europäische Parlament im Bereich der NOA über die Entscheidungsbefugnis, wobei sich der Anstieg der Ausgaben nur bis zu einer von der Kommission auf der Grundlage wirtschaftlicher Parameter festgelegten Höchstgrenze bewegen durfte. Mit dem neuen Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) (siehe Kurzdarstellung 5.2.1) wurde diese Unterscheidung aufgehoben. Nun beschließen die beiden Teile der Haushaltsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) gemeinsam über sämtliche Agrarausgaben.

Für den Zeitraum 2014-2020 hat das Europäische Parlament am 19. November 2013 (Entschlüsse P7\_TA(2013)0455 und P7\_TA(2013)0456) der Ver-

ordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013) sowie der interinstitutionellen Vereinbarung über die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 373 vom 20.12.2013) zugestimmt. Im neuen mehrjährigen Finanzrahmen wird ein Gesamthaushalt für die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ (GAP einbezogen) in Höhe von 373,17 Mrd. EUR zu Preisen von 2011 festgelegt, d. h. 38,9 % der gesamten Verpflichtungen für die EU-28 (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle I, Zeile A). Die Regulierung der Agrarmärkte und die Direktzahlungen stellen 28,9 % der insgesamt vorgesehenen Mittelbindungen dar, d. h. 277,8 Mrd. EUR zu konstanten Preisen von 2011 (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle I, Zeile B). Ferner schlagen die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums mit 8,8 %, d. h. 84,9 Mrd. EUR, zu Buche (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle I, Zeile C). So beläuft sich der für das Jahr 2020 vorgesehene Haushalt für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum auf 49 Mrd. EUR, was 34,9 % der Gesamtmittel entspricht und unter dem Prozentsatz liegt, der zu Beginn der Finanziellen Vorausschau für die GAP vorgesehen war (40,5 % für das Jahr 2014) (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle I, Zeile D).

Die Reform von 2013 hat außerdem zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und Nr. 1698/2005 geführt. Sie wurden durch die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der gemeinsamen Agrarpolitik und die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ersetzt (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

## Entwicklung der Ausgaben für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums

### A. Übersicht

Seit einigen Jahren nimmt der Anteil der Agrarausgaben am Haushaltsplan der EU stetig ab. Während noch Anfang der 1980er Jahre 66 % des EU-Haushalts auf die GAP entfielen, sind es im Zeitraum 2014-2020 nur noch 37,8 % (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle I, Zeile D). Seit 1992, als die erste bedeutende GAP-Reform durchgeführt wurde und die Direktbeihilfen rapide zunahmen, sind die realen Agrarausgaben mit Ausnahme der Jahre 1996 und 1997 (aufgrund der BSE-Krise und des Beitritts von drei neuen Mitgliedstaaten) stabil geblieben. Die Haushaltsbelastung durch die GAP ist also im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) der Union gesunken, und zwar von 0,54 % im Jahr 1990 auf voraussichtlich 0,34 % im Jahr 2020 (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle I).

## B. Verteilung nach Ausgabenkategorien und Sektoren

Die Ausgaben der ersten Säule (44,3 Mrd. EUR im Jahr 2012) (siehe Kurzdarstellung 5.2.10, Tabelle V, Spalte 1) bestehen zu 91 % aus Direktbeihilfen für Landwirte (40,8 Mrd. EUR). Dem seit 1992 zu verzeichnenden bedeutenden Anstieg der Direktbeihilfen steht ein Rückgang der anderen Ausgaben der Abteilung „Garantie“ des EAGFL/des EGFL gegenüber: Die Exportsubventionen machen lediglich 0,3 % (146,79 Mio. EUR) aus, und die übrigen Maßnahmen (Lagerung, Umstrukturierungsfonds für die Zuckerindustrie, Maßnahmen zur Absatzförderung und Information, Maßnahmen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich) belaufen sich nur noch auf 3,8 Mrd. EUR (8,5 % des Gesamthaushaltsplans).

In der Vergangenheit erhielten die drei Bereiche Kulturpflanzen (Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen), Rindfleisch und Milchprodukte die meisten Mittel aus der Abteilung „Garantie“ des EAGFL. Nach der Reform von 2003 (siehe Kurzdarstellungen 5.2.3 und 5.2.5) und der Entkopplung der Beihilfen von der Erzeugung belegen die Betriebsprämien bei den Ausgaben den ersten Platz (82,5 % des Gesamthaushalts des EGFL im Jahr 2012); an zweiter Stelle folgen die an die Erzeugung gebundenen Direktbeihilfen (8,60 %) (siehe Kurzdarstellung 5.2.4).

## C. Verteilung nach Ländern und Betriebsart

Wie der Tabelle V, Spalte 1 für das Haushaltsjahr 2012 zu entnehmen ist (siehe Kurzdarstellung 5.2.10), ist Frankreich der Hauptnutznießler (16,8 %); danach kommen Spanien (12,1 %), Deutschland (11,6 %) und Italien (10,6 %). Beim ELER steht hingegen Polen an der Spitze der Empfängerländer (12,8 %), gefolgt von Deutschland (9,7 %), Spanien (9,7 %) und Rumänien (9,3 %). Es ist anzumerken, dass die neuen Mitgliedstaaten (EU-12) aufgrund der allmählichen Anpassung der Direktzahlungen im EGFL kaum zu Buche schlagen (16,3 %). Da der Modernisierung der landwirtschaftlichen Strukturen und der Entwicklung des ländlichen Raums in den neuen Mitgliedstaaten eine hohe Priorität eingeräumt wird, erhalten diese Länder jedoch bereits einen beträchtlichen Anteil des ELER (37,9 %).

Aus Tabelle V, Spalte 2 (siehe Kurzdarstellung 5.2.10.) geht zudem hervor, wie ungleichmäßig die GAP-Direktbeihilfen auf die landwirtschaftlichen Betriebe verteilt sind: 79,73 % der Empfänger von GAP-Mitteln in der EU-27 haben 2012 weniger als 5 000 EUR im Jahr erhalten, was insgesamt 15,5 % der EGFL-Direktbeihilfen entspricht. Nur sehr wenige Betriebe (126 460 von insgesamt 7,5 Millionen, d. h. 1,68 %) erhalten hingegen über 50 000 EUR; an sie gehen insgesamt 12,87 Mrd. EUR (31,48 % aller 2012 gezahlten Direktbeihilfen). Länder mit einem höheren Anteil an Großbetrieben (oder Gesellschaf-

ten), die im Rahmen der GAP gefördert werden, sind Dänemark, Frankreich, die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und die Slowakei. Durch diese Situation wird die Legitimation der Beihilfen in den Augen der Gesamtbevölkerung der EU infrage gestellt.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Durch die interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988, 1993, 1999 und 2006 hat das Europäische Parlament ein größeres Mitspracherecht bei den obligatorischen Ausgaben erhalten. Im Rahmen eines Konzertierungsverfahrens legte das Europäische Parlament seinen Standpunkt über die Höhe und Aufteilung der Mittel des EAGFL nach Erzeugnissen und Maßnahmen dar, auch wenn der Rat das letzte Wort hatte. Einer der wichtigsten Beiträge des Parlaments zum ordnungsgemäßen Funktionieren des EAGFL war der nachdrückliche Einsatz für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 über die Finanzierung der GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums mit dem Ziel, Konflikte zu verhindern, die aufgrund eines ausschließlichen Dialogs zwischen den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und denen der beteiligten Regionen entstehen (T6-0193/2005 vom 26.5.2005, ABl. C 117 vom 18.5.2006).

Die langen interinstitutionellen Verhandlungen über die Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 mündeten Ende Juni 2013 in einer politischen Einigung, die von beiden Teilen der Haushaltsbehörde im November 2013 angenommen wurde. Unter dem Druck, die erforderliche Genehmigung im Plenum zu erhalten, konnte das Parlament die grundsätzliche Einigung, die der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 7. und 8. Februar 2013 erzielte, ändern. Zu den durchgesetzten Änderungen zählen eine größere Flexibilität bei der Verwaltung der Rubriken, die Stärkung der Einheit des Haushaltsplans, die sofortige Bereitstellung der gemäß dem Haushaltsplan 2013 noch auszuzahlenden Mittel durch die Staaten und die Erhöhung der der Rubrik 1 (Wettbewerbsfähigkeit) zugeordneten Mittel (Entschlüsse P7\_TA(2013)0455 und P7\_TA(2013)0456). Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat seinerseits im Anschluss an die letzten Trilogie, die im September 2013 stattfanden, einige finanzielle Aspekte des neuen Systems für Direktzahlungen und der Politik zur ländlichen Entwicklung verbessert. Durch diese Änderungen konnte er dann am 19. November 2013 für die gesamten normativen Texte der neuen GAP grünes Licht geben (Entschlüsse P7\_TA(2013)0490 bis P7\_TA(2013)0494). Die fünf neuen Verordnungen wurden am 20. Dezember 2013 veröffentlicht (ABl. L 347).

→ Albert Massot

## 5.2.3 Die Instrumente der GAP und ihre Reformen

*Die gemeinsame Agrarpolitik war im Laufe der Zeit Gegenstand von fünf wichtigen Reformen, von denen die letzten in den Jahren 2003 (Halbzeitüberprüfung), 2009 (der sogenannte „Gesundheitscheck“) und 2013 (für den Finanzierungszeitraum 2014–2020) erfolgten.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 44 AEUV. Verordnungen (EU) Nr. 1303 bis 1308/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

### Ziele

Durch die GAP-Reformen konnten die Mechanismen, die eingesetzt werden, um die im Vertrag verankerten Ziele zu erreichen, sukzessive angepasst werden (siehe Kurzdarstellung 5.2.1). Darüber hinaus werden für die GAP im Rahmen der letzten Reformen neue Ziele festgelegt: Dazu gehören wirtschaftliche Ziele (Gewährleistung der Ernährungssicherheit durch eine tragfähige landwirtschaftliche Erzeugung, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung innerhalb der Lebensmittelkette); umweltpolitische Ziele (nachhaltiger Einsatz der natürlichen Ressourcen und Bekämpfung des Klimawandels) und territoriale Ziele (Gewährleistung der wirtschaftlichen und sozialen Dynamik ländlicher Gebiete).

### Ergebnisse

#### A. Die Reform von 1992: der Wendepunkt

Seit ihrer Einführung im Jahre 1962 konnte die GAP ihrem Ziel – der Gewährleistung einer sicheren Nahrungsmittelversorgung – gerecht werden. Dann aber entstanden durch die Festlegung von Stützungspreisen, die im Vergleich zu den Weltmarktpreisen sehr hoch waren, und durch eine unbeschränkte Abnahmegarantie zunehmend Produktionsüberschüsse. Um die wachsende Kluft zwischen Angebot und Nachfrage einzudämmen und die Agrarausgaben unter Kontrolle zu bringen, nahm der Rat eine radikale Änderung innerhalb der GAP vor, indem das System der Einkommensstützung über Garantiepreise durch ein System ergänzender Einkommensbeihilfen ersetzt wurde.

Der erhebliche Rückgang der garantierten Preise für Feldkulturen bzw. die daraus resultierenden Einkommensverluste wurden durch hektarbezogene Direktbeihilfen ausgeglichen. Im Bereich der Viehwirtschaft wurde der Rückgang des Rindfleischpreises durch die Gewährung bestandsabhängiger Ausgleichszahlungen ausgeglichen. Diese hektarbezogenen Direktbeihilfen und bestandsabhängigen

Ausgleichszahlungen wurden in die „Blue Box“ der WTO einbezogen (siehe Kurzdarstellung 5.2.7).

Schließlich wurden die marktbezogenen Maßnahmen durch Begleitmaßnahmen auf struktureller Ebene ergänzt.

#### B. Die Agenda 2000: eine neue Etappe zur Ergänzung der Reform von 1992

Der Europäische Rat von Luxemburg legte 1997 das strategische Ziel der Reform fest: eine multifunktionale, nachhaltige, wettbewerbsfähige Landwirtschaft im gesamten europäischen Raum. Gemäß der Einigung des Europäischen Rates von Berlin vom 24. und 25. März 1999 umfasste die Reform im Wesentlichen folgende Punkte:

- erneute Angleichung der Binnenmarktpreise an die Weltmarktpreise und Teilausgleich dieser Angleichung durch Direktbeihilfen für die Erzeuger;
- Einführung einer Bindung der Beihilfegewährung an Umweltauflagen (Cross-Compliance) und Einführung der Möglichkeit, die Beihilfen zu kürzen, um Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum zu finanzieren (Modulation), durch die Staaten auf freiwilliger Basis;
- entsprechend den Schlussfolgerungen der Konferenz von Cork von 1996 Verstärkung der geltenden strukturellen Maßnahmen, insbesondere der Agrarumweltmaßnahmen, im Rahmen einer neuen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, die seither als „zweite Säule der GAP“ bezeichnet wird (siehe Kurzdarstellung 5.2.6);
- die Stabilisierung des Haushalts durch einen strengen Finanzrahmen für den Zeitraum 2000–2006.

#### C. Die Reform vom Juni 2003: für eine GAP auf der Grundlage entkoppelter Beihilfen

Auf dem Gipfel von Berlin im Jahr 1999 forderten die 15 Mitgliedstaaten die Kommission mit der Annahme der Vorschläge im Rahmen der Agenda 2000 dazu auf, im Jahr 2002 eine Halbzeitüberprüfung vorzunehmen, um die Auswirkungen der jüngsten GAP-Reform zu bewerten.

Diese Halbzeitbewertung mündete schließlich in die bis heute ehrgeizigste Reform der GAP, die vier Hauptziele umfasste: eine stärkere Anbindung

der europäischen Landwirtschaft an die globalen Märkte, die Vorbereitung der Erweiterung der EU, eine stärkere Anpassung an die neuen gesellschaftlichen Bedürfnisse in Sachen Umweltschutz und Produktqualität (vor dem Hintergrund einer durch wiederholte Krisen im Gesundheitsbereich verunsicherten Öffentlichkeit) sowie die bessere Vereinbarkeit der GAP mit den Bedürfnissen von Drittländern.

Am 26. Juni 2003 erzielten die Landwirtschaftsminister der EU in Luxemburg eine Einigung, durch welche die GAP eine tiefgreifende Umgestaltung erfuhr und eine Reihe neuer Grundsätze bzw. Mechanismen eingeführt wurde:

- der Grundsatz der Entkopplung der Beihilfen von den Produktionsmengen mit dem Ziel, die Ausrichtung der Betriebe am Markt zu verbessern und die Verzerrungen bei der Erzeugung und beim Agrarhandel zu verringern. Die entkoppelten Beihilfen wurden von nun an in Form einer einheitlichen, auf die Stabilität der Einkommen ausgerichteten Betriebsprämie gewährt;
- der Grundsatz der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross-Compliance“), dem zufolge die einheitlichen Prämienzahlungen den Erwartungen der EU-Bürger entsprechend an eine Reihe von Kriterien in Bezug auf Umwelt, öffentliche Gesundheit usw. geknüpft wurden;
- der Grundsatz der Vereinbarkeit mit der WTO, insofern das letztendliche Ziel der Entkopplung der Beihilfen ihre Einbeziehung in die „Green Box“ des Agrarabkommens war (siehe Kurzdarstellung 5.2.7);
- der Grundsatz der staatlichen Umverteilung von Zahlungsansprüchen, die den Betrieben aufgrund von historischen Referenzwerten gewährt wurden, anhand von zwei Mechanismen: der Modulation, die die Übertragung der Mittel zwischen den zwei Säulen der GAP gestattet, um die Entwicklung des ländlichen Raums zu stärken, und der etwaigen Anwendung eines regionalen Entkopplungsmodells, das eine Harmonisierung der nach gebietsbezogenen Kriterien gewährten Hektarzahllungen ermöglicht;
- der Grundsatz der Flexibilität bei der Verwaltung, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, eine Reihe von Parametern der neuen GAP in differenzierter Form anzuwenden;
- der Grundsatz der Haushaltsdisziplin, der später in der Finanziellen Vorausschau für 2007-2013 verankert wurde (ABl. C 139 vom 14.6.2006), demzufolge der Haushalt der ersten Säule der GAP eingefroren und die Einhaltung jährlicher Obergrenzen vorgeschrieben wurde. Zur Einhaltung dieser Obergrenzen können die Organe der EU nunmehr lineare Kürzungen der geltenden Direktbeihilfen vornehmen;
- zusätzlich wurde 2007 eine einheitliche gemeinsame Marktorganisation ins Leben geru-

fen, mit der die Regulierungsmechanismen für die 21 bestehenden GMO kodifiziert wurden (Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 299 vom 16.11.2007).

#### D. Der „Gesundheitscheck“ 2009: Konsolidierung des Reformrahmens von 2003

Durch den am 20. November 2008 vom Rat verabschiedeten „Gesundheitscheck“ wurden eine Vielzahl von Maßnahmen revidiert, die im Anschluss an die GAP-Reform von 2003 durchgeführt worden waren. Dabei ging es um

- die Förderung einer vollständigen Entkopplung der Beihilfen durch das schrittweise Auslaufen der letzten an die Produktion gekoppelten Zahlungen durch ihre Einbeziehung in die Betriebsprämienregelung;
- die Übertragung eines Teils der Mittel der ersten Säule zugunsten von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung durch Erhöhung der Modulationsrate der Direktbeihilfen;
- eine flexiblere Handhabung der Regeln für öffentliche Intervention und Angebotssteuerung, damit die Fähigkeit der Landwirte, auf Marktsignale zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird.

#### E. Auf dem Weg zur GAP 2020

Die Reform von 2013 stellt die letzte Etappe dieses offenen und noch nicht abgeschlossenen Reformprozesses dar (Verordnungen (EU) Nrn. 1303 bis 1308/2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013). Zentrale Bestandteile der GAP für den Zeitraum 2014-2020 sind:

- die Umwandlung der entkoppelten Beihilfen in ein System multifunktionaler Stützungsmaßnahmen. Auf die Phase der Entkopplung der Agrarbeihilfen zugunsten einer allgemeinen Einkommensstützung, mit der 2003 begonnen wurde, folgt eine Phase der neuerlichen Kopplung der Instrumente mit spezifischen Zielen, einhergehend mit der Abkehr von historischen Referenzzeiträumen („Zielausrichtung“ oder „targeting“). Die Betriebsprämien werden durch ein stufen- beziehungsweise schichtweise aufgebautes System multifunktionaler Zahlungen mit sieben Komponenten ersetzt: 1) eine „Basisprämie“ pro Hektar; 2) eine Zusatzbeihilfe, durch die die Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung ökologischer öffentlicher Güter, die nicht vermarktet werden können („Ökologisierungskomponente oder grüne Komponente“), ausgeglichen werden sollen; 3) eine zusätzliche Unterstützung für Junglandwirte; 4) eine Umverteilungsprämie, durch die es ermöglicht wird, dass die Unterstützung für die ersten 30 bewirtschafteten Hektare eines Betriebs ausgebaut wird; 5) eine zusätzliche Einkommensbeihilfe in Gebieten, die durch naturbedingte Ein-

schränkungen geprägt sind; 6) an die Erzeugung gekoppelte Beihilfen aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen; 7) zudem soll eine vereinfachte Regelung zugunsten von Kleinlandwirten mit Einkommen von weniger als 1 250 EUR eingerichtet werden. Die neuen Beihilfen pro Hektar sind ausschließlich aktiven Landwirten vorbehalten (siehe Kurzdarstellung 5.2.5);

- die Verstärkung der Instrumente der einheitlichen GMO in Form von „Sicherheitsnetzen“, die nur bei Preiskrisen und Marktstörungen zum Einsatz kommen. Zudem wurde bestätigt, dass sämtliche Maßnahmen zur Angebotskontrolle abgeschafft werden: die Quotenregelung für Zucker läuft im Jahr 2017 aus, und die Rechte zur Anpflanzung von Rebstöcken werden im Jahr 2020 vollständig durch ein Genehmigungssystem ersetzt. Der neuen, für 2015 vorgesehenen Milchquotenregelung ging die Annahme eines „Mini-Milch-Pakets“ voraus (Verordnung (EU) Nr. 261/2012, ABl. L 94 vom 30.3.2012). Darüber hinaus wird durch die neue einheitliche GMO eine neue Reserve für Krisen eingerichtet, um auf etwaige Marktstörungen zu reagieren; diese Reserve wird durch jährliche Kürzungen der Direktzahlungen bis zu einer Höhe von 400 Mio. EUR finanziert (siehe Kurzdarstellung 5.2.4);
- eine integriertere, gezieltere und stärker gebietsbezogene Strategie für die Entwicklung des ländlichen Raums. Eine bessere Koordinierung der Maßnahmen zugunsten des ländlichen Raums mit den übrigen Strukturfonds wird angestrebt (siehe Kurzdarstellung 5.1.1). Das breite Spektrum der vorhandenen Instrumente innerhalb der zweiten Säule der GAP wird vereinfacht, um eine Konzentration auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Innovation, einer auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Landwirtschaft, der Ansiedlung junger Landwirte, der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der ausgewogenen territorialen Entwicklung zu erreichen (siehe Kurzdarstellung 5.2.6).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat alle GAP-Reformen stets umfassend unterstützt. Insbesondere übernahm es die meisten Leitlinien der Kommission für die Reform von 2003, sprach sich jedoch für eine Teilentkopplung aus und lehnte den schrittweisen Abbau der Beihilfen (Degression) ab (T5-0256/2003 vom 5. Juni 2003, ABl. C 68 vom 18.3.2004). Des Weiteren forderte das Parlament erneut die volle Mitentscheidung in der Agrarpolitik; dieses Ziel wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erreicht (siehe Kurzdarstellungen 1.1.5 und 5.2.1).

Was die parlamentarische Debatte über die Zukunft der GAP nach 2013 anbelangt, so wurde diese noch vor der Vorlage der Mitteilung und der Legislativvorschläge durch die Kommission eingeleitet. Das Parlament hat auf der Grundlage eines Initiativberichts am 8. Juli 2010 eine Entschließung (T7-0286/2010) angenommen. Darin legten die Abgeordneten die Grundzüge der neuen GAP für das 21. Jahrhundert fest: Ernährungssicherheit, fairer Handel, Erhalt der landwirtschaftlichen Tätigkeit in der gesamten Europäischen Union, Lebensmittelqualität, Erhaltung der biologischen Vielfalt und Umweltschutz, gerechte Vergütung der Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Güter und nicht zuletzt Entwicklung des ländlichen Raums durch die Schaffung „grüner Arbeitsplätze“. Diese Grundzüge wurden mit einer Entschließung vom 23. Juni 2011 (T7-0297/2011) zur Mitteilung der Kommission über die GAP bis 2020 (KOM(2010)700) bestätigt.

Schließlich nahm das Parlament Änderungsanträge zu den Legislativvorschlägen an, und der so geänderte Text bildete nunmehr das Verhandlungsmandat mit dem Rat (Entschließungen P7\_TA(2013)0084, 0085, 0086 und 0087 vom 13.3.2013). Auf dieser Grundlage und nach mehr als vierzig Trilogssitzungen wurde eine politische Einigung erzielt und das Parlament gab unmittelbar im Anschluss an die Annahme des Finanzpakets 2014/2020 am 20. November 2013 eine Stellungnahme zu den neuen Agrarverordnungen ab (Entschließungen P7\_TA(2013)0490 bis 0494).

→ Albert Massot

## 5.2.4 Erste Säule der GAP: I – Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO)

*Mit der einheitlichen GMO erhalten die Marktmaßnahmen der GAP einen Rahmen. Im Zuge der nach und nach durchgeführten Reformen wurden die 21 erzeugnisspezifischen GMO 2007 zu einer einheitlichen GMO für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse zusammengefasst. Zudem wurde die GAP im Zuge ihrer Überarbeitungen immer stärker auf die Märkte ausgerichtet und der Anwendungsbereich der Interventionsinstrumente reduziert; sie gelten heute als „Sicherheitsnetze“ und werden nur im Krisenfall eingesetzt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 40 AEUV, die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013) und die Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates (ABl. L 346 vom 20.12.2013).

### Erläuterung: Zusammenfassung von 21 GMO zu einer einheitlichen GMO

Die GMO stellen seit Anbeginn ein grundlegendes Element der GAP dar, denn darin wurden die Marktstützungsregelungen für die einzelnen Agrarmärkte verankert.

Nach Artikel 40 AEUV dient die Einführung einer GMO dazu, die Ziele der GAP zu erreichen, nämlich die Märkte zu stabilisieren und den Landwirten eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Die GMO gilt für die in Anhang 1 des Vertrags genannten Erzeugnisse. Sie besteht aus einer Vielzahl von Verfahren, die die Erzeugung und Vermarktung dieser Erzeugnisse innerhalb der EU flankieren. Diese Verfahren bieten variable, an die Besonderheiten der jeweiligen Erzeugnisse angepasste Garantien. Die Marktmaßnahmen der GMO sind ein Teil der ersten Säule der GAP.

Bis zum Inkrafttreten der einheitlichen GMO 2007 (Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 299 vom 16.11.2007) existierten 21 GMO nebeneinander, die jeweils in gesonderten Grundverordnungen geregelt waren. Ursprünglich stützten sich die GMO hauptsächlich auf garantierte Preise, die immer weiter gesenkt wurden, wofür ein Ausgleich in Form von Direktbeihilfen und Stabilisierungsmechanismen geschaffen wurde. Seit der Reform von Luxemburg (2003, siehe Abschnitt 5.2.3) wurden darüber hinaus die meisten Direktbeihilfen im Rahmen der verschiedenen GMO nach und nach von der Erzeugung abgekoppelt und aus den jeweiligen GMO-Verordnungen (Einführung der Betriebsprämienregelung) erst in die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 270 vom 21.10.2003) und später, nach der Verabschiedung des „Gesundheitschecks“, in die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (ABl. L 30 vom 31.1.2009) übernommen.

Mit den verschiedenen Reformen wurden die Interventionsinstrumente verändert; heute gelten sie als

„Sicherheitsnetze“, die nur im Fall von Preiskrisen und Marktstörungen eingesetzt werden. Von den preisbezogenen Unterstützungsmaßnahmen wurden nur die Interventionspreise beibehalten (garantierter Preis, zu dem eine von den Mitgliedstaaten bezeichnete Interventionsstelle die erzeugten Mengen und die Vorräte aufkauft). Die Interventionskäufe wurden stark reduziert.

### Die neue einheitliche GMO nach 2013

Die GMO besteht aus einer internen Komponente (Preise, absatzsteigernde Maßnahmen, Marktstützungsmaßnahmen u. a.) und einer externen Komponente, die sich auf den Handel mit Drittländern bezieht (Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen, Verwaltung von Zollkontingenten, Ausfuhrerstattungen u. a.).

In der GMO sind die unter die Regelung fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse festgelegt; auch enthält sie genaue Angaben zu den Interventionsmaßnahmen auf den Märkten (Zeiträume, Preise, Grundsätze etc.), den Beihilferegulungen, den Vorschriften für die Vermarktung (Normen), den Vorschriften für die Erzeugerorganisationen, den Handelsbeziehungen mit Drittländern, den für die Landwirtschaft geltenden Wettbewerbsregeln sowie allgemeine Bestimmungen (außergewöhnliche Maßnahmen, Übertragung von Befugnissen, Durchführung).

Bei Krisen, die sich auf die Erzeugung oder die Vermarktung auswirken, soll der Agrarsektor aus einer Reserve unterstützt werden, die gebildet wird, indem die Direktzahlungen jedes Jahr nach dem Verfahren der Haushaltsdisziplin gekürzt werden (Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Die Haushaltsdisziplin findet nur auf Direktzahlungen von über 2 000 EUR Anwendung. Wird die Reserve in einem Jahr nicht genutzt, so wird sie an die Landwirte zurückgezahlt. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 wird die Reserve in sieben gleiche Jahrestanchen von 400 Mio. EUR aufgeteilt (das entspricht einem Gesamtbetrag von 2 800 Mio. EUR).

Darüber hinaus wird die Kommission mit den neuen Regeln in der Lage versetzt, außergewöhnliche Maßnahmen gegen Marktstörungen zu ergreifen (Präventivmaßnahmen gegen durch Preisschwan-

kungen oder andere Ereignisse bedingte Marktstörungen, Maßnahmen zur Marktstützung im Zusammenhang mit Tierkrankheiten oder dem Verlust des Verbrauchervertrauens aufgrund von Gefahren für die öffentliche Gesundheit, die Tier- oder Pflanzengesundheit sowie weitere Sondermaßnahmen). Die Krisenreserve kann zur Finanzierung dieser Maßnahmen herangezogen werden.

Die Regelungen für öffentliche Interventionen und Beihilfen für die private Lagerhaltung werden im Hinblick auf eine schnellere und bessere Wirksamkeit überarbeitet. Der Interventionszeitraum für Butter und Magermilchpulver wird um einen Monat verlängert; für Milch und Magermilchpulver ist eine automatische Anpassung über bestimmte Obergrenzen hinaus vorgesehen; für Butter wurde die Höchstmenge für den Ankauf zum Festpreis auf 50 000 Tonnen festgelegt; für bestimmte Käse mit geschützter Herkunftsangabe (g. U./g. g. A.) kann eine Beihilfe für die private Lagerhaltung beantragt werden.

#### **Maßnahmen zur Angebotssteuerung:**

Die Regelung für Zuckerquoten läuft am 30. September 2017 aus. Die Rahmenbestimmungen, die die Vereinbarungen zwischen den Zuckerunternehmen und den Zuckererzeugern regeln, bleiben danach weiter gültig. Weißzucker bleibt für die private Lagerhaltung weiter förderfähig.

Die neue GMO sieht gemäß den bei der Reform von 2006 gefassten Beschlüssen das Auslaufen der Pflanzungsrechtsregelung im Weinsektor Ende 2015 vor. Anschließend wird (gemäß den Empfehlungen der hochrangigen Gruppe „Wein“ vom Dezember 2012) für den Zeitraum 2016-2030 eine Regelung für die Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen eingeführt. Pro Jahr können für 1 % der Rebflächen Genehmigungen für Neuanpflanzungen ausgestellt werden.

Für den Milchsektor wurde beschlossen, dass die Quoten 2015 auslaufen. Die Bestimmungen des „kleinen Milchpakets“ über die Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (Verordnung (EU) Nr. 261/2012, ABl. L 94 vom 30.3.2012) wurden in die neue Verordnung übernommen. Damit soll die Verhandlungsposition der Mischerzeuger in der Versorgungskette gestärkt werden. Insbesondere erhalten die Mitgliedstaaten mit diesen Maßnahmen die Möglichkeit, den Abschluss schriftlicher Verträge zwischen Landwirten und milchverarbeitenden Betrieben verbindlich vorzuschreiben. Zudem können die Landwirte über Erzeugerorganisationen geschlossen Verträge aushandeln. Das Angebot von Käse mit geschützter Herkunftsangabe (g. U./g. g. A.) kann ebenfalls von den Erzeugerorganisationen geregelt werden.

Darüber hinaus werden das Schulobstprogramm und die Schulmilchregelung verlängert, und die jährliche Mittelzuweisung für das Schulobstpro-

gramm wird von 90 auf 150 Mio. EUR aufgestockt. Ein Gesetzgebungsvorschlag zur Verbesserung der Umsetzung dieser Programme (2014/0014(COD)) wird derzeit erörtert.

Die einheitliche GMO sieht außerdem Förderprogramme für die Imkerei vor, die zu 50 % von der Union mitfinanziert werden.

Darüber hinaus werden die Bestimmungen über Erzeugerorganisationen, Vereinigungen von Erzeugerorganisationen und Branchenverbände auf alle Sektoren ausgedehnt, damit die Verhandlungsposition der Landwirte gestärkt wird. Ihre Finanzierung läuft über die Entwicklung des ländlichen Raums. Außerdem können Erzeugerorganisationen in den Sektoren Olivenöl, Feldkulturen und Rindfleisch unter bestimmten Voraussetzungen im Namen ihrer Mitglieder an Kollektivverhandlungen teilnehmen.

Auch erhalten Landwirte unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, geschlossen Verträge für die Lieferung von Olivenöl, Rindfleisch, Getreide und bestimmten Feldkulturen auszuhandeln. Die Kommission veröffentlicht Leitlinien zu etwaigen wettbewerbsrechtlichen Fragen.

In bestimmten Fällen können anerkannte Erzeugerorganisationen und ihre Vereinigungen sowie anerkannte Branchenverbände von der Kommission ermächtigt werden, vorübergehende Maßnahmen zur Stabilisierung der Märkte zu ergreifen (beispielsweise die Rücknahme vom Markt oder die Lagerung durch private Anbieter).

Es ist außerdem vorgesehen, dass die Kommission Leitlinien zur Anwendung der Wettbewerbsvorschriften in der Landwirtschaft veröffentlicht.

Einige weniger wichtige oder nicht in Anspruch genommene Programme werden gestrichen (Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke und für die Kaseinherstellung, gekoppelte Beihilfe für Seidenraupen).

Die Erstattungen für Ausfuhren in Drittländer gelten auch nach der neuen Verordnung weiter, jedoch nur für bestimmte Erzeugnisse und sofern die für außergewöhnliche Maßnahmen vorgeschriebenen Voraussetzungen im Binnenmarkt erfüllt sind. Für subventionierte Ausfuhren werden Beschränkungen eingeführt.

Die Anpassung der GAP an den Vertrag von Lissabon (Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 AEUV, wonach der Rat allein beschließt) war bei den Verhandlungen über die Reform der GAP eine heikle Frage. So fallen einige Maßnahmen, die öffentliche Interventionen und die private Lagerhaltung, Schulprogramme, Ausfuhrerstattungen und den Zuckersektor betreffen, nunmehr nach Artikel 43 Absatz 3 AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit des Rates. Zu diesem Artikel haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission übrigens eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, der zufolge „[das] Ergebnis

der Verhandlungen in Bezug auf die Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 [...] weder den Standpunkt der Organe in Bezug auf den Geltungsbereich dieser Bestimmung noch künftige Entwicklungen in dieser Sache, insbesondere nicht eine mögliche neue Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union [berührt].“

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission im November 2013 einen Gesetzgebungsvorschlag

vorgelegt hat, mit dem die Absatzförderungspolitik für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern reformiert werden soll (2013/0398(COD)).

### Finanzierung

2012 beliefen sich die Marktinterventionsmaßnahmen insgesamt auf etwa 8 % der Gesamtausgaben des EGFL.

**TABELLE 1. Aufschlüsselung der Ausgaben des EGFL für Agrarmarktinterventionen (in Mio. EUR)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lagerung	-106,7	147,9	173,4	93,6	-194,6	17,4
Ausfuhrerstattungen	1 444,7	925,4	649,5	385,1	179,4	146,7
Sonstige Marktmaßnahmen	3 737	3 539,2	3 517,2	3 891,6	3 807,3	3 701,5

Quelle: Finanzbericht 2012 der Kommission über den EGFL an das Europäische Parlament und den Rat.

Im Gegensatz zu den Direktbeihilfen und der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums werden für Marktmaßnahmen nicht im Vorhinein Mittel aus den nationalen Haushalten vorgesehen. Im Zeitraum von 2014 bis 2020 dürften die für die Marktpolitik der Union zur Verfügung stehenden Mittel stark, d. h. um bis zu 40 %, gekürzt werden (die Inanspruchnahme der Krisenreserve ausgenommen).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Bei der Einführung der einheitlichen GMO hat das Europäische Parlament den wesentlichen Punkten des Vorschlags der Kommission zugestimmt (P6\_TA(2007)0207 vom 24.5.2007). Außerdem unterstützte es die Reform des Weinsektors (P6\_TA(2007)0610 vom 12.12.2007) sowie die späteren Änderungen des konsolidierten Textes über die einheitliche GMO (P6\_TA(2008)0075 vom 11.3.2008 und P6\_TA(2008)0092 vom 12.3.2008).

Das „kleine Milchpaket“ (P7\_TA(2012)0044 vom 15.2.2012) war einer der ersten wichtigen Rechtsakte zur Landwirtschaft, den das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für den Bereich der Landwirtschaft gilt, verabschiedet haben.

Im Rahmen der Reform der GAP hatte das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber auf der Grundlage eines entsprechenden Mandats für die Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen seinen Standpunkt zur neuen einheitlichen GMO dargelegt (P7\_TA(2013)0085 vom 13.3.2013). Anschließend nahm es in erster Lesung die neue Verordnung zur einheitlichen GMO an, die den mit dem Rat ausgehandelten politischen Kompromiss darstellt (P7\_TA(2013)0492 vom 20.11.2013).

→ Albert Massot / Guillaume Ragonnaud



## 5.2.5 Die erste Säule der GAP: II – Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe

*Mit der Reform aus dem Jahre 2003 und dem Gesundheitscheck von 2009 ist ein Großteil der Direktbeihilfen entkoppelt und auf die neue Betriebsprämienregelung sowie die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung für neue Mitgliedstaaten übertragen worden. Mit der neuen Verordnung (EG) Nr. 1307/2013 wurde die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ersetzt und ein neues Direktzahlungssystem ab 1. Januar 2015 festgelegt.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Verordnung (EU) Nr. 1306/2013<sup>[1]</sup>;
- Verordnung (EU) Nr. 1307/2013<sup>[2]</sup>.

### Ziele

Im neuen GAP-Paket 2014-2020 bleiben die beiden Säulen erhalten, die jedoch enger miteinander verbunden werden, was einen stärker ganzheitlichen und integrierten Ansatz für die Förderpolitik ermöglicht. Insbesondere werden eine neue Struktur für Direktzahlungen, die zielgerichteter, gerechter und ökologischer ist, sowie ein verbessertes Sicherheitsnetz und eine intensiviertere Entwicklung des ländlichen Raums eingeführt. Die neue Verordnung (EU) Nr. 1307/2009, die der einzige Basisrechtsakt und eine umfassende Rechtsvorschrift für Direktzahlungen an Landwirte ist, hat die vorherige Verordnung des Rates (EG) Nr. 73/2009 und die Verordnung des Rates (EG) Nr. 637/2008 ersetzt.

### Inhalt der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013

#### A. Gesamtüberblick

Was die Mechanismen der Direktzahlungen anbelangt, so gibt es einen Übergang von der „vollständigen Entkopplung“ (Decoupling) zur „Zielausrichtung“ (Targeting). Das System der Entkopplung der landwirtschaftlichen Beihilfe und der Bereitstellung einer allgemeinen Einkommensstützung, das im Jahr 2003 eingeführt wurde, wird nun auf ein System umgestellt, bei dem jede Komponente mit spezifischen Zielen oder Funktionen verbunden ist. Historische Referenzzeiträume spielen mit Ausnahme bestimmter Fälle in einigen Mitgliedstaaten keine Rolle mehr. Einheitliche Betriebsprämien werden durch ein System multifunktionaler Zahlungen mit sieben Komponenten ersetzt: 1) eine Grundprämie pro Hek-

tar, die gemäß wirtschaftlichen oder verwaltungsrechtlichen, einzelstaatlichen oder regionalen Kriterien harmonisiert und einem Konvergenzprozess unterworfen wird; 2) eine „grüne“ Komponente als Zusatzbeihilfe, durch die die Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung ökologischer öffentlicher Güter, mit denen auf dem Markt kein Gewinn erzielt wird, ausgeglichen werden sollen; 3) eine zusätzliche Unterstützung über fünf Jahre für Junglandwirte; 4) eine Umverteilungsprämie, durch die Landwirten eine zusätzliche Unterstützung für die ersten bewirtschafteten Hektare gewährt werden kann; 5) eine zusätzliche Einkommensbeihilfe in Gebieten, die durch naturbedingte Einschränkungen geprägt sind; 6) gekoppelte Erzeugerbeihilfen für bestimmte Bereiche oder Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen; 7) eine vereinfachte Regelung für Kleinlandwirte mit Zahlungen in Höhe von bis zu 1 250 EUR. Die ersten drei Komponenten sind für die Mitgliedstaaten obligatorisch, die anderen vier freiwillig. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, 30 % ihres einzelstaatlichen Finanzrahmens für Direktzahlungen von „grünen Prämien“ zur Verfügung zu stellen. Die verbleibenden 70 % werden nach Abzug sämtlicher zusätzlicher Zahlungen für nationale Reserven von Rechten (obligatorisch, bis zu 3 % der einzelstaatlichen Finanzrahmen), Umverteilungsprämien (bis zu 30 %), Junglandwirte (obligatorisch, bis zu 2 %), benachteiligte Gebiete (bis 5 %) oder an die Erzeugung gekoppelte Beihilfen (bis zu 15 %) genutzt, um die Grundprämie zu finanzieren. Die neuen Beihilfen pro Hektar sind ausschließlich aktiven Landwirten vorbehalten (die Festlegung erfolgt auf der Grundlage einer Negativliste, die von jedem Mitgliedstaat zu erstellen ist). Zudem sind die Beihilfen bis zum Jahr 2020 einem teilweisen Konvergenzprozess zwischen den Mitgliedstaaten unterworfen, ohne dass allerdings die Unterschiede (aufgrund der einzelstaatlichen Finanzrahmen und der im Jahr 2015 jedem Mitgliedstaat zugestandenen beihilfefähigen Flächen) EU-weit vollständig beseitigt werden.

<sup>[1]</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549.

<sup>[2]</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608.

## B. Geltende Maßnahmen

### 1. Die Basisprämienregelung: Anwendungsmethoden

Die Mitgliedstaaten werden 70 % ihres für Direktzahlungen vorgesehenen einzelstaatlichen Finanzrahmens für die neue Basisprämienregelung verwenden, abzüglich etwaiger Beträge für Zusatzzahlungen zugunsten von Junglandwirten und für andere Optionen wie Zusatzzahlungen für benachteiligte Gebiete, die Kleinlandwirtregelung, die Umverteilungsprämie und „gekoppelte“ Zahlungen. Für die EU-12 wird das Auslaufen der einfacheren pauschalen Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auf 2020 verschoben. Im Hinblick auf die interne Konvergenz müssen die Mitgliedstaaten, die derzeit weiterhin Zuweisungen auf der Grundlage historischer Referenzwerte vornehmen, ein vergleichbareres Niveau der Hektarzahungen erreichen. Dazu werden ihnen verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl gestellt: Anwendung eines nationalen oder regionalen Ansatzes (anhand administrativer oder agronomischer Kriterien), Erreichen eines regionalen/nationalen Beihilfesatzes bis 2019 oder Sicherstellung, dass die Zahlungen für diejenigen Betriebe, die derzeit weniger als 90 % des regionalen/nationalen Durchschnittsatzes erhalten, schrittweise angehoben werden, mit der zusätzlichen Garantie, dass alle Landwirte bis 2019 eine Zahlung von mindestens 60 % des regionalen/nationalen Durchschnitts erhalten werden. Die Beträge für diejenigen Landwirte, die mehr als den regionalen/nationalen Durchschnitt erhalten, werden proportional angepasst, wobei die Mitgliedstaaten etwaige „Einbußen“ auf 30 % begrenzen können.

Die Mitgliedstaaten können auch eine Umverteilungsprämie für die ersten Hektarflächen gewähren, d. h. sie können bis zu 30 % des nationalen Finanzrahmens an Landwirte für deren erste 30 ha (oder bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße, falls diese mehr als 30 ha beträgt) umverteilen. Damit wird ein erheblicher Umverteilungseffekt erzielt. Als weitere Möglichkeit kann auch eine Höchstzahlung pro Hektar eingeführt werden.

### 2. Regelung für Junglandwirte

Zur Förderung des Generationenwechsels sollte die Basisprämie für Junglandwirte unter 40 Jahren, Berufsneulinge oder landwirtschaftliche Betriebe, die in den vorangegangenen fünf Jahren gegründet wurden, in den ersten fünf Jahren nach Betriebsgründung um weitere 25 % des Werts des Anspruchs angehoben werden. Der Aufschlag wird aus bis zu 2 % des nationalen Finanzrahmens finanziert und ist für alle Mitgliedstaaten obligatorisch. Er ergänzt andere Maßnahmen, die Junglandwirten im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung stehen.

### 3. Ökologisierung

Ergänzend zur Basisprämienregelung/Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erhält jeder Betrieb eine Hektarzahlung für die Anwendung bestimmter klima- und umweltfreundlicher Bewirtschaftungsmethoden. Die Mitgliedstaaten müssen 30 % ihres nationalen Finanzrahmens auf die Finanzierung dieser Zahlungen verwenden. Diese Vorgabe ist verbindlich und die Nichteinhaltung der Ökologisierungsaufgaben zieht finanzielle Sanktionen nach sich, deren Höhe über den Ökologisierungszuschlag hinausgeht – d. h. nach einer Übergangszeit verlieren Betriebsinhaber, die gegen die Auflagen verstoßen, bis zu 125 % dieses Zuschlags. Vorgesehen sind drei grundlegende Maßnahmen:

- Anbaudiversifizierung: Landwirte mit Ackerland von mehr als 10 ha müssen mindestens zwei verschiedene landwirtschaftliche Kulturen anbauen, Landwirte mit Ackerland von mehr als 30 ha mindestens drei; die Hauptkultur darf auf maximal 75 % der Ackerfläche angebaut werden, bei zwei Hauptkulturen darf der Anteil nicht über 95 % hinausgehen;
- Erhaltung von Dauergrünland;
- Erhaltung von „Flächen für Umweltzwecke“ im Umfang von mindestens 5 % der Ackerfläche des Betriebs für landwirtschaftliche Betriebe mit einer Fläche von mehr als 15 ha (ohne Dauergrünland und Dauerkulturen) – d. h. Ackerränder, Hecken, Bäume, Brachflächen, Landschaftselemente, Biotop, Pufferstreifen, Aufforstungsfläche, stickstoffbindende Pflanzen; dieser Prozentsatz könnte nach einem von der Kommission im Jahr 2017 vorgelegten Bericht und einem Gesetzgebungsvorschlag auf 7 % heraufgesetzt werden.

Damit Betriebsinhaber, die sich bereits um Umwelt und Nachhaltigkeit verdient machen, nicht benachteiligt werden, sieht die Rechtsvorschrift eine Regelung der „Ökologisierungäquivalenz“ vor, nach der die Anwendung bereits bestehender umweltfreundlicher Praktiken diese Grundanforderungen ersetzt. Beispielsweise müssen ökologische Erzeuger keine zusätzlichen Anforderungen erfüllen, da ihre Praktiken erwiesenermaßen einen klaren Nutzen für die Umwelt erbringen. Für andere Erzeuger können in Agrarumweltregelungen Maßnahmen einbezogen werden, die als äquivalent gelten. Die neue Verordnung enthält eine Liste solcher äquivalenter Maßnahmen. Zur Vermeidung der „Doppelfinanzierung“ solcher Maßnahmen müssen bei den Zahlungen im Rahmen der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums die grundlegenden Ökologisierungsaufgaben berücksichtigt werden.

### 4. Gekoppelte Zahlungen

Um möglichen negativen Auswirkungen der internen Konvergenz auf bestimmte Sektoren in bestimmten Regionen entgegenzuwirken und aktu-

ellen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, können die Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang eine „gekoppelte“ Stützung gewähren, d. h. Zahlungen für ein ganz bestimmtes Erzeugnis. Diese Zahlungen sind auf 8 % des nationalen Finanzrahmens begrenzt, wenn der Mitgliedstaat derzeit gekoppelte Stützung gewährt, und können bis zu 13 % ausmachen, wenn die derzeitige gekoppelte Stützung bei mehr als 5 % liegt. Die Kommission kann auch einen höheren Satz genehmigen, wenn dies gerechtfertigt ist. Außerdem kann im Umfang von 2 % eine „gekoppelte“ Stützung für Eiweißpflanzen gewährt werden.

##### **5. Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen/Benachteiligte Gebiete**

Die Mitgliedstaaten (oder Regionen) können im Rahmen beider Säulen – in einem Umfang von bis zu 5 % des nationalen Finanzrahmens – für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (nach der Begriffsbestimmung in den Bestimmungen für die Entwicklung des ländlichen Raums) eine zusätzliche Zahlung gewähren. Diese Zahlungen sind fakultativ und berühren nicht die Optionen, die für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen/benachteiligte Gebiete im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums bestehen.

##### **6. Aktive Landwirte**

Um das Problem der sogenannten „Sofa-Landwirte“ zu lösen und rechtliche Schlupflöcher zu schließen, dank derer eine begrenzte Zahl von Unternehmen Direktzahlungen beantragen konnte, obwohl ihre Hauptgeschäftstätigkeit nichtlandwirtschaftlicher Art ist, werden die Vorschriften für aktive Landwirte mit der Reform verschärft. Die Mitgliedstaaten sind zur Einhaltung einer neuen Negativliste von Tätigkeiten verpflichtet, für die keine Direktzahlungen gewährt werden, es sei denn, das betreffende Unternehmen kann nachweisen, dass es eine tatsächliche landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Die Mitgliedstaaten können weitere Geschäftstätigkeiten in die Negativliste aufnehmen.

##### **7. Beihilfefähige Hektarfläche**

Als neues Bezugsjahr für die zugrunde gelegte landwirtschaftliche Fläche wird 2015 festgesetzt, doch wird auch eine Verbindung zu den Begünstigten im Rahmen der Direktzahlungsregelung im Jahr 2013 hergestellt, um Spekulationen vorzubeugen. Mitgliedstaaten, in denen die angemeldete beihilfefähige Fläche stark zunehmen könnte, dürfen die Zahl der im Jahr 2015 zuzuweisenden Zahlungsansprüche auf 135 % oder 145 % der im Jahr 2009 angemeldeten Hektarzahl begrenzen.

##### **8. Kleinlandwirtregelung**

Eine fakultative Regelung für die Mitgliedstaaten sieht vor, dass Betriebsinhaber, die eine Unterstützung beantragen, sich für die Teilnahme an der Kleinlandwirtregelung entscheiden können und

unabhängig von der Betriebsgröße eine von den Mitgliedstaaten festgesetzte jährliche Zahlung von bis zu 1 250 EUR erhalten. Die Mitgliedstaaten können unterschiedliche Methoden zur Berechnung der jährlichen Zahlung heranziehen, wobei es auch die Möglichkeit gibt, dass den Betriebsinhabern der Betrag gewährt wird, den sie sonst erhalten würden. Dies bedeutet für die betroffenen Betriebsinhaber und die nationalen Behörden eine enorme Vereinfachung. Für die Teilnehmer gelten weniger strenge Cross-Compliance-Auflagen und sie sind von den Ökologisierungsaufgaben befreit. Die Gesamtkosten der Kleinlandwirtregelung dürfen nicht mehr als 10 % des nationalen Finanzrahmens betragen, es sei denn, der Mitgliedstaat entscheidet sich dafür sicherzustellen, dass Kleinlandwirte den Betrag erhalten, auf den sie ohne die Regelung Anspruch hätten.

##### **9. Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance)**

Die Bestimmungen zur Cross-Compliance werden bekräftigt und vereinfacht, die Direktzahlungen werden von der Bedingung abhängig gemacht, dass die Landwirte die nachstehenden Auflagen erfüllen: a) Einhaltung der von dem Mitgliedstaat festgelegten Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand mit dem Ziel, die Boden-erosion zu verringern, die Struktur und den Gehalt organischer Stoffe in den Böden zu erhalten und die Mindestanforderungen an die Bodenpflege zu erfüllen; und b) Einhaltung geltender europäischer Normen in Sachen öffentliche Gesundheit, Tiergesundheit, Umwelt und Wohlbefinden der Tiere. Werden die Regeln der Cross-Compliance von einem Landwirt nicht eingehalten, so führt das zu einer teilweisen Kürzung oder sogar zur vollständigen Streichung der Direktzahlungen. In der Rechtsvorschrift wird bestätigt, dass die Wasserrahmenrichtlinie und die Richtlinie über den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden in die Cross-Compliance-Regelung einbezogen werden, sobald feststeht, dass die Richtlinien in allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewendet werden, und die Verpflichtungen für die Betriebsinhaber klar festgelegt wurden.

##### **10. Neue Finanzinstrumente: Mechanismus für Haushaltsführung und Finanzdisziplin**

Schließlich kommt ein Mechanismus für Haushaltsdisziplin zum Einsatz, damit die Ausgaben der ersten Säule der GAP unterhalb der jährlichen Haushaltsobergrenzen liegen, die unter dem Mehrjährigen Finanzrahmen festgesetzt wurden (siehe Kurzdarstellung 5.2.2). Eine Anpassung der Direktbeihilfen wird vorgeschlagen, wenn den Prognosen zufolge damit zu rechnen ist, dass der vorgesehene Ausgaben-gesamtbetrag in einem bestimmten Haushaltsjahr überschritten wird. Bei einer etwaigen künftigen Kürzung der jährlichen Direktzahlungen aufgrund der Finanzdisziplin (d. h. wenn die Zahlungsvor-schätzungen die für die erste Säule verfügbaren

Haushaltsmittel übersteigen) sollte eine Schwelle von 2 000 EUR gelten. Das bedeutet, dass die Kürzung auf die ersten 2 000 EUR der Direktzahlungen an einen Betriebsinhaber keine Anwendung finden würde. Diese Mittel werden erforderlichenfalls auch zur Finanzierung der Reserve für Marktkrisen verwendet (siehe Kurzdarstellung 5.2.4).

### 11. Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem wird bestätigt und verstärkt und umfasst nunmehr mindestens die nachstehenden Elemente: elektronische Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, ein System zur Identifizierung und Erfassung der Basisprämienansprüche, ein harmonisiertes Kontrollsystem und ein einheitliches System zur Erfassung jedes Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag stellt.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Was die parlamentarische Aussprache über die Zukunft der GAP nach 2013 anbelangt, so wurde diese noch vor der Vorlage der Mitteilung und der Legislativvorschläge durch die Kommission eingeleitet. Auf der Grundlage eines Initiativberichts nahm das Parlament am 8. Juli 2010 eine Entschließung<sup>[1]</sup> an. Darin wird betont, dass eine neue GAP stark, nachhaltig, gerecht und einfacher gestaltet sowie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sein muss, damit ihre Ziele verwirklicht werden. Das Parlament legte für die GAP im 21. Jahrhundert die folgenden vorrangigen Ziele fest: Ernährungssicherheit, fairer Handel, Weiterführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in allen Teilen der Europäischen Union, Lebensmittelqualität, Erhaltung der biologischen

Vielfalt und Umweltschutz, gerechte Vergütung der Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Güter und schließlich Entwicklung des ländlichen Raums durch die Schaffung „grüner Arbeitsplätze“. Diese Ausrichtung wurde mit einer Entschließung vom 23. Juni 2011<sup>[2]</sup> zur Mitteilung der Kommission über die GAP bis 2020 (KOM(2010)672) bestätigt. Zudem wurden vom Parlament mehrere Entschließungen zu Themen angenommen, die die Reform der GAP ergänzen: „Gerechte Einkommen für Landwirte: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“<sup>[3]</sup>, „Anerkennung der Landwirtschaft als strategischer Sektor für die Ernährungssicherheit“<sup>[4]</sup>, „Landwirtschaft der EU und internationaler Handel“<sup>[5]</sup>, „Das Proteindefizit in der EU“<sup>[6]</sup> und „Die Versorgungskette für landwirtschaftliche Betriebsmittel“<sup>[7]</sup>. Überdies verabschiedete das Parlament am 13. März 2013 eine Reihe von Entschließungen zur Änderung der Gesetzgebungsvorschläge zur GAP<sup>[8]</sup> und der Text in seiner geänderten Fassung bildete das Mandat für die Verhandlungen mit dem Rat. Nach mehr als 40 Trilogitzungen wurde auf dieser Grundlage am 26. Juni 2013 eine politische Einigung erzielt. Allerdings waren noch einige Schiedsverfahren erforderlich, um bestimmte finanzielle Aspekte hinsichtlich der Direktzahlungen und der Entwicklung des ländlichen Raums zu klären. Nach Klärung dieser Sachverhalte hat das Parlament am 20. November 2013, unmittelbar im Anschluss an die Annahme des Finanzpakets, eine Reihe von Entschließungen verabschiedet<sup>[9]</sup>, in denen es noch einmal seine positive Beurteilung der neuen Agrarregelungen zum Ausdruck bringt.

→ Francesco Tropea

<sup>[1]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zur Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, ABl. C 351 E vom 2.12.2011, S. 103.

<sup>[2]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 zur GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, ABl. C 390 E vom 18.12.2012, S. 49.

<sup>[3]</sup> ABl. C 308 E vom 20.10.2011, S. 22.

<sup>[4]</sup> ABl. C 136 E vom 11.5.2012, S. 8.

<sup>[5]</sup> ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 48.

<sup>[6]</sup> ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 58.

<sup>[7]</sup> ABl. C 227 E vom 6.8.2013, S. 3.

<sup>[8]</sup> P7\_TA(2013)0084, P7\_TA(2013)0085, P7\_TA(2013)0086 und P7\_TA(2013)0087.

<sup>[9]</sup> P7\_TA(2013)0490, P7\_TA(2013)0491, P7\_TA(2013)0492 und P7\_TA(2013)0493.

## 5.2.6 Die zweite Säule der GAP: Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

*Die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums wird in der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bestärkt und bestätigt. Mit den Reformen sollten die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft verbessert, die Beziehungen zwischen der Tätigkeit des primären Sektors und der Umwelt gestärkt, die Lebensqualität im ländlichen Raum verbessert und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft gefördert werden.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Verordnung (EG) Nr. 1303/2013<sup>[1]</sup>;
- Verordnung (EG) Nr. 1305/2013<sup>[2]</sup>;
- Verordnung (EG) Nr. 1306/2013<sup>[3]</sup>.

### Ziele

Die Agrarpolitik und die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums sind für den territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union wie auch für den Umweltschutz von zentraler Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass sich der Sektor der Land- und Forstwirtschaft durch seine Bindung an die natürlichen Ressourcen auszeichnet. Er nimmt 78 % des Hoheitsgebiets der Europäischen Union ein, und dessen landwirtschaftliche Nutzfläche beläuft sich auf über 170 Mio. Hektar. Die Landwirtschaft ist Spitzenreiter beim Wasserverbrauch und erzeugt die meiste für die Energiegewinnung bestimmte Biomasse. Neben den Maßnahmen zur Stützung der Märkte (erste Säule) ist die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule) zu einer wesentlichen Komponente des europäischen Agrarmodells geworden, das auf der Multifunktionalität der Landwirtschaft basiert. Das vorrangige Ziel ist hierbei die Schaffung eines in sich schlüssigen und dauerhaften Rahmens zur Sicherung der Zukunft des ländlichen Raums, der insbesondere darauf beruht, dass dieser Raum über die bloße Lebensmittelherzeugung hinaus eine Vielzahl von Gemeinwohldienstleistungen erbringen kann, und auf der Fähigkeit der ländlichen Wirtschaft, neue Einkommensquellen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen und gleichzeitig die Kultur, die Umwelt und das Erbe des ländlichen Raums zu bewahren.

### Inhalt der Verordnung (EG) Nr. 1305/2013

Zur Sicherung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums stehen in der zweiten Säule der

GAP die folgenden sechs Schwerpunktbereiche im Mittelpunkt: Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten, Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe, Wettbewerbsfähigkeit aller landwirtschaftlichen Bereiche in allen Regionen und Förderung innovativer Landwirtschaftstechnologien und der nachhaltigen Forstwirtschaft, Organisation der Nahrungsmittelkette, wozu auch die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, der Tierschutz und Risikomanagement im Bereich der Landwirtschaft zählen, Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen, die mit der Land- und Forstwirtschaft im Zusammenhang stehen, Förderung von Ressourceneffizienz und Umstellung auf emissionsarmes Wirtschaften in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft sowie Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten.

Im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wurden dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) Mittel in Höhe von 85 Mrd. EUR zugewiesen. Außerdem können die Mitgliedstaaten bis zu 15 % ihrer Direktzahlungszuweisungen und die Einkünfte, die durch die Begrenzung oder Minderung der Direktzahlungen erzielt werden, von der ersten Säule auf die zweite verlagern.

Der ELER soll die Strategie Europa 2020 unterstützen, indem die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums auf dem gesamten Gebiet der EU so gefördert wird, dass sie die anderen Instrumente der GAP, der Kohäsionspolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik ergänzt. Die Mitgliedstaaten sind somit verpflichtet, eine Partnerschaftvereinbarung zu unterschreiben, in der der gemeinsame strategische Ansatz der EU in jedem Mitgliedstaat zur Geltung kommt. Darin wird festgelegt, wie sie die unterschiedlichen politischen Ansätze koordinieren und die Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) im Sinne der Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1303/2013) einsetzen werden.

In dem neuen Programmplanungszeitraum müssen die Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums, die sie aus dem Haushalt der EU erhalten, für bestimmte Maß-

<sup>[1]</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

<sup>[2]</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487.

<sup>[3]</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549.

nahmen in den Bereichen ökologischer Landbau, Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen, Bodenbewirtschaftung und die Bekämpfung des Klimawandels sowie mindestens 5 % für das LEADER-Konzept<sup>[1]</sup> ausgeben.

Damit die Ziele in allen sechs Schwerpunktbereichen erreicht werden können, sind die Mitgliedstaaten gehalten, ein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums festzusetzen, das auf einem Paket der folgenden Maßnahmen beruht:

#### A. Innovation und Transfer von Wissen:

Dieses Hauptziel, (konkret: die geplante europäische Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit – die „EIP“) soll mithilfe unterschiedlicher Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, wie beispielsweise „Wissensstransfer“, „Zusammenarbeit“ und „Investitionen in materielle Vermögenswerte“ erreicht werden. Die EIP zielt auf die Förderung von Ressourceneffizienz, Produktivität sowie die Entwicklung einer emissionsarmen und klimaschonenden/klimaresistenten Land- und Forstwirtschaft ab. Erreicht werden soll dies durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Forschung, damit der Technologietransfer für Landwirte schneller vorantreibt. Im Bereich der landwirtschaftlichen Beratungsdienste sollen intensiviertere Maßnahmen eingeführt werden (darunter Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Minderung seiner Folgen, Maßnahmen zur Bewältigung umweltbedingter Herausforderungen sowie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Berufsbildung).

#### B. Investitionen, Modernisierung, Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe, Junglandwirte und Kleinlandwirte

Im Bereich Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe, Investitionen und Modernisierung werden Maßnahmen angeboten, die eine höhere Förderung vorsehen, wenn sie im Zusammenhang mit der EIP oder einem damit verbundenen Projekt stehen. Für Junglandwirte sind eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, darunter Betriebsgründungszuschüsse (bis zu 70 000 EUR), allgemeine Investitionen in materielle Vermögenswerte, Berufsbildung und Beratungsdienste. Kleinlandwirten Betriebsgründungszuschüsse (bis zu 15 000 EUR) oder Maßnahmen zur Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe angeboten.

#### C. Agrarumwelt-/Klimazahlungen, ökologischer Landbau und Natura 2000

Ein Bündel an Agrarumwelt-/Klimazahlungen ist vorgesehen, das darauf abzielt, notwendige Änderungen landwirtschaftlicher Praxis, die positive Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima haben, zu bewahren und zu fördern. Diese Maßnahmen sollten in die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgenommen werden, wobei der Schwerpunkt auf gemeinsamen Verträgen, angemessener Berufsbildung/Information und verbesserter Flexibilität bei der Verlängerung von Erstverträgen liegen sollte. Außerdem ist eine separate Maßnahme für die Förderung von Verfahren des ökologischen Landbaus vorgesehen.

#### D. Qualitätsregelungen

Zur Förderung von Landwirten, die an Qualitätsregelungen wie beispielsweise der geschützten Ursprungsbezeichnungen (g. U.), geschützten geografischen Angaben (g. g. A.) und garantiert traditionellen Spezialitäten (g. t. S.) sowie an Zertifizierungssystemen für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus ökologischem Anbau und freiwilligen, von den Mitgliedstaaten anerkannten, Zertifizierungssystemen teilnehmen, sollen finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese Unterstützung ist auf 3 000 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb beschränkt.

#### E. Instrumente zum Risikomanagement

Für Versicherungen und Fonds auf Gegenseitigkeit für Ernte- und Witterungsschäden sowie Tierkrankheiten (derzeit unter der ersten Säule im Einklang mit Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 verfügbar) ist eine Erweiterung vorgesehen, so dass ein Instrument zur Stabilisierung des Einkommens geschaffen wird. Zu diesem Zweck werden Beiträge in die Fonds auf Gegenseitigkeit eingezahlt, aus denen die Landwirte im Falle eines schweren Einkommensverlusts, d. h. wenn das Einkommen um 30 % sinkt, eine Entschädigungszahlung von bis zu 70 % des Einkommensverlusts aus diesen Fonds erhalten können.

#### F. Erzeugervereinigungen

Für die Gründung von Erzeugervereinigungen soll Unterstützung geleistet werden, vorausgesetzt, es besteht ein Geschäftsplan und das Unternehmen gilt als KMU. Die Erzeugervereinigungen dienen dem Zweck, die Erzeugung und das Angebot der Hersteller den Marktanforderungen anzupassen, Erzeugnisse gemeinsam auf den Markt zu bringen, Absatz und Belieferung von Großhändlern zu zentralisieren und die Organisation- und Innovationsprozesse zu verbessern.

<sup>[1]</sup> „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ – nämlich „Verbindungen zwischen Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“.

### G. Forstwirtschaft, Berggebiete und Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen

Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen sollen verstärkt werden und Zuschüsse und jährliche Zahlungen sollen hierbei gezielt Unterstützung leisten. Für Berggebiete und bewirtschaftete Flächen nördlich des 62. Breitengrads können Beihilfen von bis zu 450 EUR pro Hektar (eine Erhöhung des vormaligen Betrags von 250 EUR/Hektar) geleistet werden. Die Neufestlegung der Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen beruht auf acht biophysikalischen Kriterien und soll spätestens 2018 wirksam umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin das Recht, bis zu 10 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen als Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen auszuweisen, damit die Umwelt in bestimmten Gebieten geschont oder verbessert wird.

### H. LEADER, Grundversorgung, Dorferneuerung und nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten

Stärker im Vordergrund sollen der LEADER-Ansatz, die Sensibilisierungsmaßnahmen und weitere vorbereitende Maßnahmen zur Unterstützung der Strategien stehen, die eine flexible Nutzung anderer finanzieller Mittel auf lokaler Ebene fördern, wie beispielsweise eine Zusammenarbeit zwischen Städten und ihrem Umland. LEADER wird dann zum allgemeinen Ansatz der auf örtlicher Ebene verfolgten Strategien für lokale Entwicklung, die aus den folgenden ESF-Fonds finanziert werden: dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Maßnahmen zur Grundversorgung und Dorferneuerung, wie beispielsweise Investitionen in Breitbandinfrastruktur und erneuerbare Energiequellen, können über die klein angelegten Verlagerungen von Tätigkeiten oder Umbauten von Gebäuden, wie sie derzeit festgelegt sind, hinausgehen. Zudem können die Mittel für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, die mit ländlichen Gemeinwesen in Verbindung stehen, genutzt werden.

In dem neuen Zeitrahmen können die Mitgliedstaaten und die Regionen außerdem thematische Unterprogramme entwickeln, in denen konkret auf Problembereiche wie zum Beispiel Junglandwirte, kleine landwirtschaftliche Betriebe, Berggebiete, Frauen in ländlichen Gebieten, Eindämmung der Folgen des Klimawandels und Anpassung daran, Artenvielfalt und kurze Lieferketten eingegangen wird. In einigen Fällen ist es möglich, für solche Unterprogramme höhere Fördermittel zu erhalten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Die Beratungen über die Zukunft der GAP nach 2013 wurden im Parlament bereits begonnen, bevor die Kommission ihre Mitteilung und Legislativvorschläge vorlegte. So hat das Parlament auf der Grundlage eines Initiativberichts am 8. Juli 2010 eine Entschließung<sup>[1]</sup> verabschiedet. Hierin betonte das Europäische Parlament, dass eine neue GAP stark, nachhaltig, gerecht und einfacher gestaltet sowie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sein muss, damit ihre Ziele verwirklicht werden können. Das Parlament legte die Prioritäten der neuen GAP für das 21. Jahrhundert wie folgt fest: Ernährungssicherheit, fairer Handel, Fortsetzung der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union, Lebensmittelqualität, Erhaltung der biologischen Vielfalt und Schutz der Umwelt, gerechte Vergütung der Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Güter und schließlich auch Entwicklung des ländlichen Raums durch die Schaffung „grüner“ Arbeitsplätze. Diese Ausrichtung wurde mit einer Entschließung vom 23. Juni 2011<sup>[2]</sup> zur Mitteilung der Kommission über die GAP bis 2020 (KOM(2010)672) bestätigt.

Darüber hinaus wurden vom Parlament mehrere Entschließungen zu Themen verabschiedet, die die Reform der GAP ergänzen: gerechte Einnahmen für Landwirte und eine verbesserte Nahrungsmittelkette in Europa<sup>[3]</sup>, die Anerkennung der Landwirtschaft als Sektor von strategischer Bedeutung hinsichtlich der Ernährungssicherheit<sup>[4]</sup>, Landwirtschaft der EU und internationaler Handel<sup>[5]</sup>, das Proteinfizit in der EU<sup>[6]</sup> und landwirtschaftliche Betriebsmittel<sup>[7]</sup>. Das Parlament nahm am 13. März 2013 eine Reihe von Entschließungen zur Änderung der Änderungsanträge zu den GAP-Legislativvorschlägen<sup>[8]</sup> an, und der entsprechend geänderte Text bildete dann das Mandat für Verhandlungen mit dem Rat. Nach mehr als 40 Trilogen wurde am 26. Juni 2013 auf dieser Grundlage eine politische Einigung erzielt. Allerdings war wegen bestimmter ungeklärter Aspekte der haushaltsmäßigen Behandlung der Direktzahlungen und der Entwicklung des ländlichen Raums Vermittlungsverfahren erforderlich. Nach

[1] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zur Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, ABl. C 351 E vom 2.12.2011, S. 103.

[2] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 zur GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen, ABl. C 390 E vom 18.12.2012, S. 49.

[3] ABl. C 308 E vom 20.10.2011, S. 22.

[4] ABl. C 136 E vom 11.5.2012, S. 8.

[5] ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 48.

[6] ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 58.

[7] ABl. C 227 E vom 6.8.2013, S. 3.

[8] P7\_TA(2013)0084, P7\_TA(2013)0085, P6\_TA(2013)0086 und P7\_TA(2013)0087.

Klärung dieser Angelegenheiten hat das Parlament am 20. November 2013, direkt im Anschluss an die Verabschiedung des Finanzpakets, eine ganze Reihe von Entschlüssen<sup>[1]</sup> angenommen und nochmals eine befürwortende Stellungnahme zu den neuen Agrarverordnungen abgegeben. Aufgrund der Änderungen bei der zweiten Säule, die auf Betreiben des Parlaments in den endgültigen Text aufgenommen wurden, müssen die Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Finanzmittel zur Entwicklung

des ländlichen Raumes, die sie aus dem Haushalt der EU erhalten, für Maßnahmen in den Bereichen ökologischer Landbau, Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen, Bodenbewirtschaftung und Bekämpfung des Klimawandels einsetzen und müssen dabei eine Doppelfinanzierung dieser Maßnahmen durch die in der ersten Säule festgelegten Ökologisierungszahlungen vermeiden.

---

→ [Francesco Tropea](#)

<sup>[1]</sup> P7\_TA(2013)0490, P7\_TA\_(2013)0491, P7\_TA(2013)0492 und P7\_TA(2013)0493).



## 5.2.7 WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft

*Der externe Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ist heute durch die Regelungen der Welthandelsorganisation, insbesondere durch das Übereinkommen über die Landwirtschaft vom 15. April 1994, festgelegt.*

### Rechtsgrundlage

Im Rahmen des 1947 in Genf unterzeichneten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und des 1994 in Marrakesch unterzeichneten Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) (ABl. L 336 vom 23.12.1994) lassen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten von den Artikeln 207 (Gemeinsame Handelspolitik) sowie 217 und 218 (Internationale Übereinkünfte) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (siehe Arbeitsblatt 6.2.2) leiten.

### Allgemeiner Rahmen der externen Dimension der GAP

Seit 1995 gelten für die gesamte gemeinsame Agrarpolitik (GAP) die Regeln der WTO. Es wurde ein Streitbeilegungsgremium (SBG) mit einem verbindlichen Verfahren für Streitfälle geschaffen, um dafür Sorge zu tragen, dass die neuen multilateralen Regeln von den Unterzeichnerstaaten eingehalten werden.

Eine entscheidende Rolle für die Ausrichtung der GAP spielen zudem die Zugeständnisse im Agrarbereich zugunsten einer Vielzahl von Ländern im Rahmen verschiedener multilateraler und bilateraler Abkommen (mit den Staaten Afrikas, des Karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP-Staaten), dem Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens, Mercosur), der Europa-Mittelmeer-Region, Mexiko, Chile usw.) sowie einseitige Ausnahmeregelungen, die im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt werden. Diese Präferenzabkommen, die den hohen Anteil von Einfuhren aus Entwicklungsländern an den EU-Agrareinfuhren erklären (siehe Arbeitsblatt 5.2.10, Tabelle VI), müssen zudem mit den WTO-Regeln vereinbar sein.

### WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 betraf die Landwirtschaft nur partiell. Dadurch hatten die Unterzeichnerstaaten (oder „Vertragsparteien“) diesen Sektor in der Praxis vom Anwendungsbereich der im allgemeinen Abkommen niedergelegten Grundsätze ausgenommen. Die sogenannte Uruguay-Runde, die im Jahr 1986 in Punta del Este eingeleitet wurde, bezog diesen Sektor in die multilateralen Handelsverhandlungen ein. Nach acht Jahren schwieriger Verhandlungen wurde

mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Marrakesch innerhalb der WTO ein neuer multilateraler Rahmen für eine schrittweise Liberalisierung der Landwirtschaft geschaffen.

Sämtliche Übereinkommen und Vereinbarungen der WTO über den Warenhandel, die 1994 abgeschlossen wurden und am 1. Januar 1995 in Kraft traten, haben für die Landwirtschaft Gültigkeit. Allerdings gibt es für den Agrarsektor ein besonderes Übereinkommen, das Übereinkommen über die Landwirtschaft, dessen Bestimmungen maßgebend sind. Zudem gelten bestimmte Vorschriften des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) auch für die Agrarerzeugung und den Agrarhandel. Das Gleiche gilt für das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) in Bezug auf den Schutz geografischer Angaben.

In diesen Übereinkommen ist bei der Durchsetzung ein gewisses Maß an Flexibilität vorgesehen, einerseits zugunsten der der WTO angehörenden Entwicklungsländer (besondere und differenzierte Behandlung) und andererseits zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sowie der Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind (Sonderbestimmungen).

Die WTO-Mitgliedstaaten haben sich auf der Grundlage des Übereinkommens über die Landwirtschaft verpflichtet, ein Programm zur Reform der geltenden Agrarpolitik umzusetzen (für die Industriestaaten im Zeitraum 1995-2000 und für die Entwicklungsländer im Zeitraum 1995-2004). In diesem Programm werden Regelungen in drei wichtigen Bereichen festgelegt:

#### A. Marktzugang

Das Übereinkommen über die Landwirtschaft zielt auf eine Verbesserung des Marktzugangs ab; zu diesem Zweck werden die folgenden Maßnahmen vorgeschrieben:

- Umwandlung aller Schutzmaßnahmen an den Grenzen in Zölle (Zolläquivalente) mit dem Ziel, diese anschließend schrittweise zu senken (innerhalb von sechs Jahren, zwischen 1995 und 2000, um 36 % im Vergleich zum Referenzzeitraum zwischen 1986 und 1988);
- Festlegung von Verpflichtungen mit Blick auf einen „Mindestzugang“ für Drittländer durch

die Eröffnung von Zollkontingenten bei spezifischen Erzeugnissen, die keiner Tarifregelung unterliegen, wobei sich die Zollkontingente Ende 2000 für jede Erzeugnisgruppe auf 5 % des Verbrauchs des Referenzzeitraums 1986-1988 beliefen;

- Beibehaltung von Zollzugeständnissen für Einfuhren (zumindest auf dem zwischen 1986 und 1988 bestehenden Niveau (sog. „üblicher Zugang“));
- Einrichtung einer besonderen Schutzklausel, die wirksam wird, wenn das Einfuhrvolumen eine bestimmte Schwelle überschreitet oder wenn die Preise für die Einfuhren unter einen bestimmten Betrag fallen.

## B. Interne Stützung

Im Übereinkommen über die Landwirtschaft ist eine Verringerung des Stützungsvolumens vorgesehen, die je nach der Art der Beihilfe unterschiedlich festgesetzt wird, wobei die Beihilfen aufgrund ihres Potenzials zur Verzerrung der Agrarmärkte verschiedenen „Boxen“ zugeordnet werden:

- Die „Gelbe Box“ (auch als „aggregiertes Stützungsmaß“ (AMS) bezeichnet) umfasst die Preisstützung und die an die Erzeugung gekoppelten Beihilfen, die nicht von der Reduktionsverpflichtung ausgenommen sind. Ihr Volumen sollte innerhalb von 6 Jahren um 20 % bezogen auf den Referenzzeitraum 1986-1988 gesenkt werden. Alle WTO-Staaten können außerdem die „Geringfügigkeitsklausel“ anwenden, durch die es möglich wird, die Stützung, deren Betrag weniger als 5 % des Wertes des entsprechenden Erzeugnisses (spezifische Beihilfen) oder des Gesamtwertes der landwirtschaftlichen Erzeugung (nicht spezifische Beihilfen) ausmacht, vom üblichen aggregierten Stützungsmaß auszunehmen. Für die Entwicklungsländer gilt eine Schwelle von 10 %.
- Die „Blaue Box“ umfasst die an Programme zur Angebotskontrolle gekoppelten Beihilfen, die von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen sind, wie beispielsweise Direktbeihilfen, die auf eine Fläche und bestimmte Erträge bezogen sind oder auf der Grundlage eines bestimmten Viehbestandes gezahlt werden (wie im Fall der 1992 von der GAP genehmigten „Ausgleichsbeihilfen“) (siehe Arbeitsblatt 5.2.3). Für jedes Erzeugnis darf der Betrag der im Rahmen des AMS gewährten Stützung und der Beihilfen, die Bestandteil der Blauen Box sind, („Gesamt-AMS“) jedoch nicht höher als der Betrag der gesamten im Wirtschaftsjahr 1992 gewährten Stützung sein.
- Die „Grüne Box“ umfasst zwei Stützungsgruppen. Unter die erste fallen Programme für öffentliche Dienstleistungen (z. B. Forschung, Ausbil-

dung, Beratung, Marktförderung, Infrastruktur, interne Nahrungsmittelhilfe und öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherung). Unter die zweite fallen Direktzahlungen an Erzeuger, die vollständig von der Erzeugung abgekoppelt sind. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Programme zur Einkommenssicherung und zur Gewährleistung der Sicherheit (Naturkatastrophen, finanzielle Beteiligung des Staates an der Ernteversicherung usw.), um Strukturanpassungsprogramme und um Umweltschutzprogramme. Da alle Beihilfen der Grünen Box als mit dem WTO-Rahmen vereinbar angesehen werden, sind sie vollständig von der Reduktion ausgenommen.

## C. Ausführsubventionen

Die Ausführsubventionen mussten über einen Zeitraum von sechs Jahren mengenmäßig um 21 % und beim Haushalt um 36 % im Verhältnis zum Referenzzeitraum 1986-1990 gesenkt werden (davon ausgenommen war Rindfleisch für den Referenzzeitraum 1986-1992). In der Europäischen Union erfolgte diese lineare Kürzung für 20 Erzeugnisgruppen. Für Verarbeitungserzeugnisse kam lediglich die Mittelkürzung zur Anwendung.

## Auswirkungen des Übereinkommens über die Landwirtschaft auf die GAP

Neben den internen Zielen bestand ein Teilziel der GAP-Reform von 1992 darin, die Unterzeichnung des Übereinkommens über die Landwirtschaft im Rahmen der Uruguay-Runde zu erleichtern. Tatsächlich hielt die EU die Verpflichtungen, denen sie in Marrakesch zugestimmt hatte, weitgehend ein.

### A. Marktzugang

Die Verpflichtungen über die **gebundenen Zollsätze** der EU erstreckten sich auf 1764 Zolltarifpositionen. Lag der durchschnittliche gebundene Zollsatz für Agrarerzeugnisse zu Beginn des Durchführungszeitraums noch bei 26 %, so betrug er am Ende dieses Zeitraums nur noch 17 %. Darüber hinaus wendet die EU für 775 der insgesamt 1764 Zolltarifpositionen Null- oder Mindestzollsätze an. Bei lediglich 8 % der Zolltarifpositionen liegt der Zollsatz bei über 50 %. Diese Spitzenzölle werden auf Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Getreide und Getreideerzeugnisse sowie für Zucker und Süßstoffe erhoben. Bei den Zollkontingenten führte die Europäische Union insgesamt 87 Quoten ein, von denen 37 den sogenannten Mindestzugang und 44 den sogenannten üblichen Zugang betreffen.

### B. Subventionierte Ausfuhren

Von den subventionierten Ausfuhren, die der WTO gemeldet werden, sind 90 % Ausfuhren der Europäischen Union. Dabei ist allerdings zu berücksich-

tigen, dass eine Reihe von Maßnahmen unserer wichtigsten Wettbewerber in Bezug auf Nahrungsmittelhilfe, Ausfuhrkredite und staatliche Handelsunternehmen, die beträchtliche Beträge binden, nicht den WTO-Regeln unterlagen. Auch hat die Europäische Union diese Form der Stützung, durch die der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erheblich verzerrt werden kann, verringert. Der Anteil der Ausfuhrerstattungen am Agrarhaushalt der EU (EAGFL-Garantie, seit 2007 EGFL) sank von 29,5 % im Jahr 1993 (10,1 Mrd. EUR) in der EU-12 auf 0,3 % (146,7 Mio. EUR) im Jahr 2012 in der EU-27 (siehe Arbeitsblatt 5.2.2). Für einen Teil der EU-Erzeugnisse, insbesondere für Butter, Raps, Käse, Obst und Gemüse, Eier, Wein und Fleisch im Allgemeinen galten bindende Verpflichtungen.

### C. Interne Stützung

Durch die GAP-Reform von 2003, durch die der überwiegende Teil der bestehenden Direktbeihilfen entkoppelt wurde, und infolge der nachfolgenden Sektor spezifischen Reformen ließ sich der Großteil der Gelben und Blauen Box in die Grüne Box umwandeln (63,8 Mrd. EUR in 2009/2010 für die EU-27) (G/AG/N/EU/10). Mit einer Verminderung von 81 Mrd. EUR zu Beginn der Laufzeit des Übereinkommens auf 8,7 Mrd. im Zeitraum 2009-2010 sank das Volumen der „Gelben Box“ (AMS) ungeachtet der aufeinanderfolgenden Erweiterungen erheblich. Darüber hinaus belief sich die „Blaue Box“ auf 5,3 Mrd. EUR in 2009/2010.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat den Verlauf der multilateralen Verhandlungen im Allgemeinen und der Agrarverhandlungen im Besonderen stets mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt. Dieses Interesse kommt in mehreren Entschlüssen zum Ausdruck: Entschließung vom 18. Dezember 1999 zur dritten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Seattle, Entschließung vom 25. Oktober 2001 zu Offenheit und Demokratie im Welthandel, Entschließung vom 13. Dezember 2001 zur WTO-Konferenz in Doha, Entschließung vom 12. Februar 2003 zu den WTO-Verhandlungen im Bereich des Agrarhandels, Entschließung vom 25. September 2003 zur fünften

WTO-Ministerkonferenz in Cancún, Entschließung vom 12. Mai 2005 zur Bewertung der Doha-Runde, Entschließung vom 1. Dezember 2005 zu den Vorbereitungen für die sechste WTO-Ministerkonferenz in Hongkong, Entschließung vom 4. April 2006 zur Bewertung der Doha-Runde und Entschließung vom 24. April 2008 zum Thema „Auf dem Weg zu einer Reform der Welthandelsorganisation“. Das Europäische Parlament bekundete sein Bedauern über das Scheitern der Konferenzen von Seattle, Cancún und Hongkong und erklärte, die Bemühungen der EU um eine Fortführung der Verhandlungen der Doha-Runde zu unterstützen.

Das Parlament hat die Kommission stets aufgefordert, die Interessen der europäischen Erzeuger und Verbraucher zu schützen, aber auch die Interessen der Landwirte jener Länder, zu denen die EU traditionell besondere Beziehungen unterhält (AKP-Staaten). Im Jahr 1999 – zu Beginn der WTO-Millenniumsrunde – brachte es seine Unterstützung dafür zum Ausdruck, dass die Verhandlungsführer der EU für das europäische Agrarmodell eintreten, das auf der Multifunktionalität der landwirtschaftlichen Tätigkeit beruht. Durch verschiedene Entschlüsse wird diese Unterstützung mit Nachdruck bestätigt und hervorgehoben, wie wichtig die ausdrückliche Anerkennung „nicht handelsbezogener Anliegen“ und die Berücksichtigung der Anliegen der Bürger in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Umweltschutz, Lebensmittelqualität und Tierschutz ist.

In ihrer Entschließung vom 24. April 2008 betonten die Mitglieder des Europäischen Parlaments schließlich, dass es notwendig ist, eine tiefgreifende Reform der WTO durchzuführen. Sie vertraten insbesondere die Auffassung, dass die Koordinierung der Maßnahmen der WTO mit den Aktivitäten anderer internationaler Organisationen, wie der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), verbessert werden muss.

→ Albert Massot

## 5.2.8 Die DOHA-Runde und die Landwirtschaft

*Auf der Ministerkonferenz in Doha vom 14. November 2001 wurde eine neue umfassende Verhandlungsagenda festgelegt. In diesem Zusammenhang hat die Ministerkonferenz in Bali vom Dezember 2013 einige agrarpolitische Themen übernommen, um noch vor dem endgültigen Abschluss der Runde partielle Einigungen in die Wege zu leiten.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 207 Absatz 3 und Artikel 218 AEUV.

Der Rahmen für die derzeitigen Agrarverhandlungen ist in Artikel 20 des Landwirtschaftsübereinkommens von Marrakesch festgelegt. In Übereinstimmung mit diesem Artikel haben die WTO-Mitglieder bekräftigt, dass der Abbau der Stützungs- und Schutzmaßnahmen in der Landwirtschaft ein kontinuierlicher, schrittweise zu betreibender Prozess ist. Darüber hinaus heißt es in Artikel 20 Buchstabe d, dass bei diesen Verhandlungen auch nicht handelsbezogene Anliegen (wie etwa der Schutz der Umwelt, die Lebensmittelsicherheit, die ländliche Entwicklung, der Tierschutz usw.) sowie eine besondere und differenzierte Behandlung zugunsten von Entwicklungsländern berücksichtigt werden sollten.

### Die Ziele der Doha-Runde

Der neue Prozess der Agrarverhandlungen wurde durch die vierte Ministerkonferenz der WTO in Doha (Katar) im November 2001 eingeleitet. In der Schlusserklärung der Konferenz wurden die Ziele der Vorbereitungsarbeiten bestätigt; der allgemeine Rahmen für die Verhandlungen, die nunmehr im Rahmen der „Entwicklungsagenda von Doha“ (DDA) stattfinden, wurde festgelegt und ein neuer Zeitplan aufgestellt.

Die Mitglieder haben sich verpflichtet, Verhandlungen mit folgenden Zielsetzungen zu führen: deutliche Verbesserung beim Marktzugang, Kürzungen bei allen Arten von Exportzuschüssen mit dem Ziel ihrer allmählichen Abschaffung und erhebliche Kürzungen in Bezug auf die handelsverzerrende interne Stützung, wobei dafür zu sorgen ist, dass Entwicklungsländer eine besondere und differenzierte Behandlung erfahren und dass die in den Verhandlungen vorgelegten Vorschläge der WTO-Mitglieder für nicht handelsbezogene Anliegen ebenfalls berücksichtigt werden.

### Die gegenwärtigen Verhandlungen

#### A. Sachstand

Die vereinbarten Termine konnten bis jetzt kaum eingehalten werden. Gemäß dem Mandat von Doha sollte auf der fünften Ministerkonferenz in Cancún vom 10. bis 14. September 2003 eine Bewertung der seit Beginn der Runde bei den etwa zwanzig

Kapiteln des Verhandlungsplans (darunter Landwirtschaft) erzielten Fortschritte vorgenommen werden. Außerdem sollten die Mitglieder nach der Einigung über die „Modalitäten“ ihre Angebote bzw. „umfassenden Entwürfe für Verpflichtungen“ einbringen.

Letztlich endete die Konferenz in Cancún mit einem Misserfolg. Dies war auf mehrere Faktoren zurückzuführen, insbesondere auf die mangelnde politische Bereitschaft, die Standpunkte der Mitglieder einander anzunähern, und die Kontroversen um die sogenannten „Singapur-Themen“: Handel und Investitionen, Wettbewerbspolitik, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen und Handelserleichterungen. Obwohl das Thema Landwirtschaft (unter anderem die „Baumwollinitiative“, die von vier afrikanischen Ländern eingebracht worden war) die entscheidende Hürde darstellte, trug die Weigerung der Entwicklungsländer, die Singapur-Themen zu erörtern, gleichermaßen zum Scheitern der Konferenz bei.

Der Prozess wurde Anfang 2004 erneut in Gang gebracht. Als Ergebnis wurde das Rahmenabkommen des Allgemeinen Rates vom 1. August 2004 geschlossen, in dem die wichtigsten Grundsätze der „Verhandlungsmodalitäten“ bestimmt wurden. Mit dieser Entscheidung war die Streichung von drei „Singapur-Fragen“ aus der Doha-Agenda verbunden. Danach setzten sich die Mitglieder offiziell zum Ziel, die Verhandlungen bis Ende 2006 abzuschließen, was wiederum scheiterte. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Mitgliedern konnten im Rahmen der Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 weiter verringert werden, einige Diskrepanzen blieben allerdings bestehen. Schließlich wurden im Jahr 2008 überarbeitete Entwürfe für die Modalitäten vorgelegt, die eine Art Konzept für eine endgültige Einigung in Genf darstellten. Das „Juli-Paket 2008“ (TN/AG/W/4/Rev. 3) betrifft die folgenden Punkte:

#### a. Interne Stützung

- Die „wettbewerbsverzerrende interne Stützung“ (Gelbe Box + Blaue Box + Geringfügigkeitsklausel) (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) würde für die EU um 75-85 % gekürzt; um 66-73 % für die Vereinigten Staaten und Japan; für die anderen Mitglieder soll eine Kürzung von 50-60 % erfolgen (bei den Industrieländern über fünf Jahre, bei den Entwicklungsländern über acht Jahre). Bei den Vereinigten Staaten, der EU und Japan wür-

de zudem eine sofortige Kürzung um 33 % erfolgen, bei den anderen Mitgliedern eine sofortige Kürzung um 25 %.

- Die „Gelbe Box“ (oder AMS) (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) würde für die EU insgesamt um 70 %, für die Vereinigten Staaten und Japan um 60 % und für die anderen Mitglieder um 45 % gekürzt. Die Preise und Beihilfen für die einzelnen Erzeugnisse würden auf die durchschnittliche für den Zeitraum 1995-2000 angegebene Stützung der Gelben Box begrenzt.
- Die „Blaue Box“ (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) würde erweitert, aber durch ergebnisbezogene Obergrenzen für die Industrieländer auf 2,5 % und für die Entwicklungsländer auf 5 % der Erzeugung begrenzt werden.
- Die „Geringfügigkeitsklausel“ (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) wäre für die Industrieländer weiterhin auf 2,5 % und für die Entwicklungsländer auf 6,7 % der Produktion begrenzt (wobei keine Kürzung erfolgt, wenn die Stützung in erster Linie Erzeuger betrifft, die Subsistenzlandwirtschaft betreiben).
- Die Bedingungen der „Grünen Box“ (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) würden strenger werden.

#### b. Marktzugang

- Die Zölle würden gesenkt, und zwar nach einem Schema, das für die höchsten Zölle die größten Absenkungen vorsieht. Für die Industrieländer würden die Zollsätze von weniger als 20 % um 50 % und die Zollsätze von mehr als 75 % um 66-73 % gesenkt. Zur Anwendung käme eine durchschnittliche Mindestsenkung um 54 % für die Industrieländer und um 33,3 % bis 44-48 % für die Entwicklungsländer. Die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) wären von allen Senkungen ausgenommen.
- Für die „sensiblen Erzeugnisse“ (alle Länder) und die „spezifischen Erzeugnisse“ (Entwicklungsländer) würden geringere Senkungen gelten. Die Senkungen für die sensiblen Erzeugnisse könnten aber durch Zollkontingente zu Vorzugszollsätzen ausgeglichen werden, und die spezifischen Erzeugnisse könnten von allen Senkungen ausgenommen werden.
- Die „besondere Schutzklausel“ (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) würde in den Industrieländern schrittweise abgeschafft. Die Entwicklungsländer bekämen einen neuen besonderen Schutzmechanismus (SSM) für 2,5 % der Zolltarifpositionen, durch den es ihnen ermöglicht wird, Zölle zeitweise anzuheben, wenn die Einfuhrmengen stark ansteigen bzw. die Preise stark fallen.

#### c. Ausfuhrwettbewerb

- Die Ausfuhrsubventionen (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) würden bis Ende 2013 abgeschafft, darunter die als Ausfuhrkredite in Disziplinen im Zusammenhang mit staatlichen Exportunternehmen oder Nahrungsmittelhilfen (außer Notfallhilfen) getarnten Subventionen.

Am 6. Dezember 2008 veröffentlichte der für die Landwirtschaft zuständige Verhandlungsführer seinen jüngsten überarbeiteten Entwurf für die „Modalitäten“. Allerdings konnten die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf den SSM für die Entwicklungsländer nicht ausgeräumt werden. Die Meinungsverschiedenheiten bestehen grundsätzlich zwischen denjenigen Staaten (vor allem den Vereinigten Staaten), die einen massiven Anstieg der Einfuhren fordern (40 %), ehe die zusätzlichen Zölle erhoben werden können, und den Staaten (insbesondere Indien und China), die eine niedrigere Auslöseschwelle fordern (10 %), damit der SSM leichter genutzt werden kann. Abgesehen vom besonderen Schutzmechanismus bleiben zum Zeitpunkt der Aussetzung der Verhandlungen noch weitere Punkte offen: Baumwolle (strategisches Erzeugnis für einige afrikanische Exportländer); die Fragen der geografischen Angaben und der Biodiversität; Bananen (diese Frage muss grundsätzlich durch ein Übereinkommen zwischen der EU, den lateinamerikanischen Lieferanten und den AKP-Staaten geregelt werden); die sensiblen Erzeugnisse und die Vereinfachung der Zölle.

Um den Stillstand zu überwinden, hat die achte Ministerkonferenz von 2011 die Herangehensweise geändert und beschlossen, dass die Mitglieder diejenigen Themen bestimmen sollten, bei denen zügiger als bei anderen eine Einigung erzielt werden könnte, wobei eine Vereinbarung über das restliche Paket der Doha-Runde zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen würde. Auf dieser Grundlage hat die neunte Ministerkonferenz, die im Dezember 2013 in Bali stattgefunden hat, fünf die Landwirtschaft betreffenden Texte verabschiedet:

- die Stärkung der „allgemeinen Dienstleistungen“, indem einige Programme zur Bodenreform und zur Sicherung des Lebensunterhalts im ländlichen Raum hinzugefügt werden;
- die Einführung eines Übergangsmechanismus betreffend die „öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherung“ in den Entwicklungsländern, damit gegen sie nicht gerichtlich vorgegangen werden kann. Diese von der elften Ministerkonferenz zu billigende Übergangslösung wäre solange gültig, bis eine endgültige Lösung vereinbart würde;
- die „Verwaltung der Zollkontingente“ (innerhalb derer für die Warenmengen ein niedrigerer Zoll gilt);

- die „Ausfuhrsubventionen oder andere Maßnahmen gleicher Wirkung“: In der Erklärung wird festgelegt, dass die Mitglieder sicherstellen, dass bei der Abschaffung sämtlicher Formen von Ausfuhrsubventionen Fortschritte erzielt werden;
- die Verbesserung „des Marktzugangs für Erzeugnisse aus Baumwolle“ aus den am wenigsten entwickelten Ländern und die für die Produktion bestimmte Entwicklungshilfe in diesen Ländern.

Angesichts der bestehenden Meinungsunterschiede bleibt abzuwarten, zu welchem Zeitpunkt die Vereinbarungen von Bali offiziell übernommen werden und ob die Doha-Runde insgesamt mittelfristig abgeschlossen werden kann. Die weltweit verstärkt auftretenden Agrarpreisschwankungen schwächen das Vertrauen in die Handelsliberalisierung. Zudem lassen sich in dem Maße, wie sich die Finanzkrise insbesondere in den Vereinigten Staaten und in der EU zunehmend in einem Konjunkturrückgang und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit niederschlägt, verstärkt protektionistische Maßnahmen feststellen.

## B. Standpunkte

### 1. Die Europäische Union

Die EU stützt sich gelegentlich auf eine Gruppe von Ländern („Freunde der Multifunktionalität“) und setzt sich für ein stärker marktorientiertes multilaterales Handelssystem unter Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit sowie Umweltverträglichkeit ein. Sie verweist auf die bereits durchgeführten Maßnahmen im Bereich der internen Stützung (Reform der GAP (siehe Arbeitsblatt 5.2.3)) und im Bereich des Marktzugangs (Initiative „Alles außer Waffen“ (siehe Arbeitsblatt 6.2.3)). Die vorgesehenen Senkungen der internen Stützung stellen in der Tat keine größeren Probleme dar. Im Zeitraum 2009-2010 erreichte der Betrag der gewährten Stützung der gelben Box, der blauen Box und der Geringfügigkeitsklausel der EU in etwa 15 Mrd. EUR (G/AG/N/EU/10), was unterhalb der im letzten Entwurf vorgesehenen Schwelle bezüglich der Modalitäten für die gesamte handelsverzerrende interne Stützung (22 Mrd. EUR) liegt.

Außerdem hat die EU in ihren kürzlich vorgelegten Vorschlägen zu den Modalitäten der Verpflichtungen eine durchschnittliche Zollsenkung um 60 % im Rahmen des Marktzugangs akzeptiert, wobei der Marktzugang für die Landwirtschaft der Gemeinschaft das heikelste Thema überhaupt ist. Diese Vorschläge unterliegen der Bedingung, dass andere Industrieländer sich ebenfalls verpflichten, verschiedene Formen der Ausfuhrstützung abzuschaffen (die Nahrungsmittelhilfen und Ausfuhrkredite der Vereinigten Staaten sowie die staatlichen Handelsunternehmen in Australien, Neuseeland und Kanada). Die EU bestätigte außerdem erneut ihren Wunsch nach Ausgewogenheit bei den weiteren Reformen

des Agrarhandelssystems, die durch die besondere Behandlung der Entwicklungsländer, spezifische Verpflichtungen bei den als sensibel eingestuften Erzeugnissen und die tatsächliche Berücksichtigung nicht handelsbezogener Aspekte (siehe Arbeitsblatt 5.2.7) erreicht werden soll.

### 2. Die Vereinigten Staaten

Ohne auf die Kritik an ihren konjunkturunabhängigen Ausgleichszahlungen einzugehen, sind sie offensichtlich bereit, die interne Stützung im Rahmen des neuen, 2014 verabschiedeten Agrargesetzes (Farm Bill) spürbar abzubauen. Der jüngste Vorschlag der USA gegenüber der WTO sah eine Senkung ihrer Agrarhilfen auf weniger als 15 Milliarden Dollar pro Jahr vor, was eine leichte Verbesserung gegenüber dem früheren Angebot von 17 Milliarden US-Dollar darstellt. Im jüngsten Entwurf des für die Landwirtschaft zuständigen Verhandlungsführers wurden die Vereinigten Staaten aufgefordert, ihre Subventionen auf 13 bis 16,4 Milliarden US-Dollar zu senken.

### 3. Die Cairns-Gruppe

Zur Cairns-Gruppe gehören 17 Exportländer, deren gemeinsames Interesse darin besteht, Hindernisse, die die Entwicklung in der Landwirtschaft beeinträchtigen, aus dem Wege zu räumen. Die Cairns-Gruppe übt scharfe Kritik an den Industrieländern und ihren hohen Subventionen. Die Gruppe ist in der Frage der Abschaffung der Ausfuhrsubventionen unnachgiebig und steht darüber hinaus dem Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft, das die Europäer verfechten, sehr ablehnend gegenüber.

### 4. Die Entwicklungsländer

Drei Viertel der WTO-Mitgliedstaaten sind Entwicklungsländer; sie versuchen, die eigene Agrarproduktion und nicht handelsbezogene Anliegen (Lebensmittelsicherheit, Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts, Armutsbekämpfung, Beschäftigung im ländlichen Raum usw.) zu verteidigen. Sie fordern außerdem eine ihrer speziellen Situation angepasste besondere und differenzierte Behandlung. Sie sind neue Bündnisse eingegangen, um ihre Interessen erfolgreicher zur Geltung bringen zu können.

- Etwa 20 Länder (G20-Gruppe, die im Jahr 2006 22 Mitglieder hatte) mit Indien und China an der Spitze haben sich zusammengeschlossen, um in ihren Ländern Millionen von Kleinbauern und neu entstehende Industriezweige vor zu starken Zollsenkungen zu schützen.
- 2003 bildete sich ein neues Bündnis zwischen der Afrikanischen Union, den AKP-Ländern und den am wenigsten entwickelten Ländern (**G90**). Diese Länder vertreten einen gemeinsamen Standpunkt bei Verhandlungen im Bereich der

Landwirtschaft, des Marktzugangs für nicht-landwirtschaftliche Erzeugnisse, der Singapur-Themen und der Entwicklungsfragen.

- Schließlich kam es auch zu einer Allianz zwischen den Entwicklungsländern (**G33**), um die Anerkennung strategischer Erzeugnisse (die von den begünstigten Ländern selbst festgelegt werden und von Zollbeschränkungen ausgenommen sind) und einen besonderen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer durchzusetzen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat sich bereits mehrfach zu den Verhandlungen der Doha-Runde geäußert. Unter Beachtung des der Kommission erteilten Verhandlungsmandats hat das Parlament die Bemühungen der europäischen Vertreter, die Runde voranzubringen und eine ausgewogene Vereinbarung zu erzielen, stets unterstützt (Entschlüsse vom 4. April 2006 (ABl. C 293 E vom 2.12.2006, S. 155), vom 9. August 2008 (ABl. C 9 E vom 15.1.2010), vom 16. Dezember 2009 (ABl. C 286 E vom 22.10.2010) und vom 14. September 2011 (P7\_TA(2011)0380)).

---

→ [Albert Massot](#)

## 5.2.9 Die GAP nach 2013

*Die fünfte große Reform der GAP nähert sich ihrem Abschluss. Die neuen Verordnungen wurden im Dezember 2013 veröffentlicht, und für das erste Paket von delegierten Rechtsakten gab es soeben grünes Licht. Damit stehen der rechtliche und auch der finanzielle Rahmen der EU-Landwirtschaftspolitik für 2014 bis 2020. 2014 ist allerdings ein Übergangsjahr, in dem die Mitgliedstaaten mit einem großen Ermessensspielraum im Rahmen der neuen GAP strategische Entscheidungen treffen müssen. Überdies wird über weitere wichtige Texte im Bereich Landwirtschaft noch verhandelt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 44 AEUV (Titel III);

Basisrechtsakte und mehrjähriger Finanzrahmen: siehe die Kurzdarstellungen 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.5 und 5.2.6;

Übergangsmaßnahmen 2014: Verordnung (EU) Nr. 1310/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

### 2014 – ein Jahr des Übergangs

2014 ist ein Übergangsjahr, in dem die Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung der neuen GAP vorbereiten müssen, wobei sie einen großen Ermessensspielraum haben. Beispielsweise müssen sie entscheidende Weichen stellen, was das System der internen Konvergenz der direkten Beihilfen, die Höhe der gekoppelten Zahlungen oder auch die Einführung von Umverteilungsprämien betrifft. Außerdem müssen die Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums ausgearbeitet werden.

Zur Veranschaulichung sei gesagt, dass Umverteilungsprämien vor allem in Frankreich, Deutschland und Rumänien eingeführt werden, nicht aber in Spanien. Frankreich und Polen beabsichtigen, 2 % ihrer Mittel für gekoppelte Zahlungen für Eiweißpflanzen aufzuwenden. Die interne Konvergenz wird als partielle Konvergenz in Irland und Italien, aber als vollständige Konvergenz in den Niederlanden und in Polen ausgestaltet. Was die Mittelübertragungen zwischen den beiden Säulen anbelangt, übertragen Frankreich, Deutschland und Wales Mittel von der ersten auf die zweite Säule (3 %, 4,5 % bzw. 15 %), während Polen 25 % und die Slowakei 21 % der Mittel von der zweiten auf die erste Säule übertragen, Spanien hingegen keine Übertragung vornimmt.

Damit sich der Übergang von der alten zur neuen GAP wirklich reibungslos vollzieht, enthält die Verordnung (EU) Nr. 1310/2013 mehrere Übergangsbestimmungen über die Anwendung der vier Grundverordnungen im Jahr 2014. Die meisten Bestimmungen der neuen GAP treten am 1. Januar 2015 in Kraft, beispielsweise jene über die Ökologisierung der direkten Beihilfen. Manche Bestimmungen können aber auch schon ab 2014 angewendet werden (beispielsweise jene über die Umverteilungsprämien oder die Gewährung höherer gekoppelter Zahlungen).

2014 ist schließlich auch ein Jahr der institutionellen Erneuerung der EU, vor allem für das Europäische Parlament (und damit auch für den Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung). Die Europawahl findet in den einzelnen Mitgliedstaaten zwischen dem 22. und dem 25. Mai 2014 statt. Gewählt werden 751 Mitglieder mit einem Mandat von 2014 bis 2019.

### Weitere Rechtsvorschriften zur Ergänzung der Reform der GAP

Die Grundverordnungen der neuen GAP wurden im Dezember 2013 veröffentlicht. Anschließend oblag es der Kommission, delegierte Rechtsakte über die GAP zu erlassen, so zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen. Delegierte Rechtsakte sind Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des Basisrechtsakts (siehe die Kurzdarstellungen 1.3.8 und 5.2.1). Das erste Paket delegierter Rechtsakte wurde von der Kommission im März 2014 angenommen und anschließend dem Rat und dem EP zur Prüfung übermittelt. Delegierte Rechtsakte treten nur in Kraft, wenn weder das EP noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten (die einmal verlängert werden kann) Einwände erhoben haben. Im April 2014 verabschiedete die Kommission hauptsächlich auf Ersuchen des EP eine Erklärung, in der sie zusagt, die Anwendung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) nach Ablauf eines Jahres zu bewerten und dabei insbesondere auf den Verwaltungsaufwand einzugehen. Die Kommission hat mitgeteilt, der delegierte Rechtsakt werde Gegenstand einer Überarbeitung sein, wenn sich herausstellen sollte, dass sich das Erzeugungspotenzial in der EU infolge der genannten Verpflichtungen merklich verringert. Außerdem hat die Kommission zugesagt, den delegierten Rechtsakt über Direktzahlungen zu ändern, mit dem der Umrechnungsfaktor für Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen wie Luzernen, Klee oder Lupinen von 0,3 auf 0,7 erhöht wird (1 ha einer mit solchen Pflanzen bebauten Fläche entspricht 0,7 ha einer ÖVF). Zusätzlich hat die Kommission den delegierten Rechtsakten Vermerke über die Auslegung bestimmter Begriffe (beispielsweise „aktiver Landwirt“) beigefügt. Künftig muss



die Kommission auch Durchführungsrechtsakte über die GAP erlassen, wenn Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt werden müssen. Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat am 7. April 2014 grünes Licht für diese delegierten Rechtsakte gegeben; auf der Plenartagung gab es keinerlei Einwände. Der Rat wiederum hat diese delegierten Rechtsakte in seiner Sitzung vom 14. April 2014 gebilligt. Die Kommission hat mitgeteilt, sie beabsichtige, ein zweites Paket delegierter Rechtsakte zu veröffentlichen, sobald sich das neue EP konstituiert hat.

Überdies haben sich Parlament und Rat nach nicht einmal fünf Monaten Verhandlungen (ein Rekord für einen Text über die GAP) auf die Reform der Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen der EU für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern geeinigt. Die Mittel, die für diese Maßnahmen pro Jahr zur Verfügung stehen, werden von 2014 bis 2020 schrittweise von 61,5 Mio. EUR auf 200 Mio. EUR aufgestockt. In den Genuss dieser Unterstützungszahlungen kommen vor allem Erzeugerorganisationen. Der Beitrag der EU zu den Absatzförderungsmaßnahmen beläuft sich je nach Programm auf 70 bis 90 % der förderfähigen Ausgaben. Das EP hat den entsprechenden Text auf der April-Tagung 2014 (P7\_TA-PROV(2014)0362) angenommen.

Im Mai 2013 hat die Kommission ein Paket von Maßnahmen angenommen, mit denen die Rechtsvorschriften der EU in allen Abschnitten der Lebensmittelversorgungskette überarbeitet werden, und zwar in den Bereichen Tiergesundheit, Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial (darunter auch Saatgut) und amtliche Kontrollen. Am 15. April 2014 hat das Europäische Parlament seinen Standpunkt in erster Lesung zur Tiergesundheit (P7\_TA-PROV(2014)0381), zu Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen (P7\_TA-PROV(2014)0382) und zu amtlichen Kontrollen (P7\_TA-PROV(2014)0380) angenommen. Was die Verhandlungen über eine Verordnung über Pflanzenvermehrungsmaterial anbelangt, hat das EP auf seiner Plenarsitzung am 11. März 2014 eine legislative Entschließung angenommen, in der es den Vorschlag der Kommission ablehnt und sie auffordert, ihn zurückzuziehen und einen neuen vorzulegen (P7\_TA(2014)0185). Die Verhandlungen über dieses Paket werden in der nächsten Wahlperiode (2014–2019) fortgesetzt. Außerdem hat das EP im April 2014 auch den neuen gemeinsamen Finanzrahmen für diese Rechtsvorschriften angenommen (P7\_TA(2014)0271). Es stehen etwa 1,9 Mrd. EUR zur Verfügung, von denen 65 % auf die Tiergesundheit (dringliche Maßnahmen, Eindämmungs- und Tilgungsmaßnahmen) und 20 % auf die Programme für amtliche Kontrollen (europäische Referenzlabore) entfallen.

Unlängst hat die Kommission auch einen Legislativvorschlag über das Schulobstprogramm und die

Schulmilchregelung (2014/0014(COD)) angenommen, mit dem darauf abgezielt wird, deren Funktionsweise zu verbessern. Der Vorschlag sieht vor allem vor, die erzieherische Komponente der beiden Programme zu stärken, ihren jeweiligen Finanz- und Rechtsrahmen zu vereinheitlichen und die von der EU dafür aufgewendeten Mittel wirksamer einzusetzen. Der Haushaltsrahmen sollte dabei gegenüber dem in der neuen GAP vorgesehenen Rahmen unverändert bleiben (150 Mio. EUR pro Jahr für Obst und Gemüse und 80 Mio. EUR pro Jahr für Milch).

Im März 2014 hat die Kommission einen Bericht über die Obst- und Gemüseregelung (KOM(2014)112) vorgelegt, in dem sie insbesondere prüft, in welchem Maße die Erzeuger in der EU organisiert sind. Die Kommission könnte sich auf diesen Bericht stützen und Legislativvorschläge zur Anpassung der Obst- und Gemüseregelung ausarbeiten.

Noch 2014 soll die Kommission dem Rat und dem EP einen Bericht über die Lage im Milchsektor und über die Umsetzung des seit 2012 geltenden „Milchpakets“ vorlegen.

### Die GAP im Haushaltsplan 2014 der EU

Der Haushaltsplan 2014 der EU wurde am 20. November 2013 angenommen und ist der erste Haushaltsplan, der gemäß dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014–2020 ausgearbeitet wurde (siehe Kurzdarstellung 5.2.2). Er sieht Mittel für Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 142,6 Mrd. EUR (in laufenden Preisen) vor; das entspricht einer Senkung um 6,2 % gegenüber dem Haushaltsplan 2013.

Auf die erste Säule der GAP entfallen 30,7 % der Mittel für Verpflichtungen im Jahr 2014 (43,77 Mrd. EUR), auf die zweite Säule 9,8 % (13,99 Mrd. EUR). Dieser Betrag ist gegenüber dem Haushaltsplan 2013 nahezu unverändert, was die erste Säule betrifft (+0,3 %), und weist einen Rückgang um 5,5 % auf, was die zweite Säule anbelangt. Insgesamt sind 40,5 % der Ausgaben der EU für die GAP vorgesehen, also weniger als für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und für Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit (insgesamt 44,9 %).

### Wie soll die Reform der GAP 2020 aussehen?

Die nächste Reform der GAP steht spätestens am Ende des Zeitraums des aktuellen MFR 2014–2020 an. Der MFR sieht überdies in einer „Revisionsklausel“ vor, dass die Kommission 2016 eine erneute Prüfung der Funktionsweise des MFR unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage vorlegen muss. Das gibt den Organen – einschließlich des 2014 gewählten Europäischen Parlaments – die Möglichkeit, die Prioritäten des MFR neu zu bewerten. Mögliche Auswirkungen auf die GAP können nicht ausgeschlossen werden.

Werden sich die Tendenzen, die bei der jetzigen Reform der GAP erkennbar wurden, 2020 verstärken? Zu den Fragen, die sich stellen, zählen vor allem, ob die Direktzahlungen auch künftig Vorrang vor den Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums haben sollen, welcher Anteil der Mittel für Marktstützungsmaßnahmen vorzusehen ist und welche Funktion der Reserve für Krisen zukommt, zu der es zwischen 2014 und 2020 erste Erfahrungen geben sollte. Eine weitere zentrale Angelegenheit dürfte die Zukunft der Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Organisation der Landwirte sein, insbesondere in den Sektoren, in denen die Marktstützungsmaßnahmen bis dahin abgeschafft werden (Milch, Zucker, Wein).

Dann könnte sich auch die Frage nach der Kofinanzierung der Direktzahlungen stellen, was zur Folge haben könnte, dass es fortan nur noch eine einzige Säule für die Unterstützung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums geben würde – ein Thema, das im Rahmen der jetzigen Reform nicht angegangen wurde, vor allem wegen der Wirtschaftskrise. Die Mittelausstattung der GAP-Fonds im Vergleich zu den anderen Struktur- und Investitionsfonds der EU könnte auch thematisiert werden, ebenso wie die Ausgaben im Zusammenhang mit Forschung und Innovation in der Landwirtschaft.

Zu reden sein wird ferner über die künftige Struktur der Direktzahlungen und vor allem über die Höhe der einzelnen Bestandteile, beispielsweise die Höhe der Unterstützung für die Erzeugung öffentlicher Güter. Wird die Umwandlung der Basiszahlung in einen Einheitsbetrag pro Hektar eines landwirtschaftlichen Großbetriebs in der EU in Angriff genommen? Die künftige Gestaltung der an die Erzeugung gekoppelten Beihilfen und der Umverteilungsprämien dürfte ebenfalls diskutiert werden. In diesem

Zusammenhang dürfte sich das System für die Umsetzung der direkten Beihilfen zwischen 2014 und 2020 wahrscheinlich darauf auswirken, wie es künftig konkret aussehen wird. Darüber hinaus könnten auch die Definitionen der Begriffe „aktiver Landwirt“ und „Kleinlandwirt“ überarbeitet werden.

Schließlich dürften sich auch die Ergebnisse der Verhandlungen auf internationaler, multilateraler (im Rahmen der Doha-Runde (WTO) zur Fortschreibung der Entwicklungen auf dem Gipfeltreffen von Bali im Dezember 2013) und bilateraler Ebene (vor allem mit den USA im Hinblick auf die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)) auf die neue GAP auswirken. Das gilt auch für multilaterale Umweltschutzübereinkommen (beispielsweise über die Eindämmung des Klimawandels).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Die Reform der GAP für 2014-2020 ist die erste derartige Reform, an der das EP als Mitgesetzgeber beteiligt war. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen ersten Erfahrungen wird das EP es sich nicht nehmen lassen, auch an künftigen Reformen tatkräftig mitzuwirken.

Die Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 AEUV (Ausnahmen zugunsten des Rates) wird mit Sicherheit ein Streitpunkt bleiben (siehe die Kurzdarstellung 5.2.4).

Wegen des Endes der Wahlperiode 2009-2014 muss sich das neu gewählte EP, wie bereits erwähnt, mit bestimmten Rechtsetzungsdossiers im Bereich Landwirtschaft befassen (Beispiele: das Schulobstprogramm und die Schulmilchregelung).

→ [Albert Massot / Guillaume Ragonnaud](#)

## 5.2.10 Die gemeinsame Agrarpolitik in Zahlen

Die nachfolgenden Tabellen enthalten statistische Basiszahlen zu den folgenden Bereichen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): zur Agrar- und Nahrungsmittelindustrie in den Mitgliedstaaten (Tabelle II), zur Integration von Umweltbelangen in die GAP (Tabelle III), zum Forstsektor (Tabelle IV), zur Finanzierung und den Ausgaben der GAP (Tabellen I und V) und zum Handel mit Erzeugnissen der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie (Tabelle VI).

**Tabelle I: Die GAP im mehrjährigen Finanzrahmen 2014/2020 (EU-28)**

Mittel für Verpflichtungen (in Mio. EUR zu konstanten Preisen 2011)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Insgesamt 2014/2020
A. Mehrjährige Mittel für Verpflichtungen insgesamt (EU-28)	134 318 (100%)	135 328 (100%)	136 050 (100%)	137 100 (100%)	137 866 (100%)	139 078 (100%)	140 242 (100%)	959 988 (100%)
In Prozent des BNE (EU-28)	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
Davon: Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (einschl. Landwirtschaft)	55 883 (41,6 %)	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558 (36,0 %)	373 179 (38,9 %)
B. GAP – Märkte und Direktbeihilfen (EGFL)	41 585 (30,9 %)	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605 (26,8 %)	277 851 (28,9 %)
Davon: Direktzahlungen (EU-28)	39 681 (29,5 %)	39 112	38 570	38 013	37 289	36 579	35 883 (25,5 %)	265 127 (27,6 %)
C. GAP – Ländliche Entwicklung (ELER)	12 865 (9,6 %)	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426 (8,1 %)	84 936 (8,8 %)
D. GAP INSGESAMT (B + C)	54 450 (40,5 %)	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031 (34,9 %)	362 787 (37,8 %)
Mittel in Prozent des BNE (EU-28)	0,41 %	0,40 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,35 %	0,34 %	0,37 %

Quelle: Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884), basierend auf der im Juni 2013 durch das Parlament, den Rat und die Kommission erzielten Einigung (Abstimmung des Parlaments am 20. November 2013 – Entschließung P7\_TA(2013)455).

**Tabelle II: Basisdaten zur Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie (EU-27 und EU-28)**

	Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) (1 000 ha)	Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe (in Tausend)	LF pro Betrieb (ha)	Beschäftigte in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei (in Tausend)	Produktion im Wirtschaftsreich Landwirtschaft (in Mio. EUR)	Anteil der Landwirtschaft an der BWS/am BIP (%)	Als benachteiligte Gebiete eingestufte LF (%)	Beschäftigte in der Nahrungsmittelindustrie (in Tausend)	Anteil der Nahrungsmittelindustrie an der BWS (in %)
	2011	2010	2010	2011	2011	2011	2005	2012	2012
BE	1 358	42	32,3	64	7 607	0,5	18,0	96,0	2,0
BG	4 476	357	12,5	677	4 349	4,2	2007 24,8	110,9	3,8
CZ	3 484	23	151,5	152	4 834	0,9	49,2	113,4	2,4
DK	2 647	41	64,6	73	10 575	1,2	1,1	58,8	1,4
DE	16 704	298	56,1	658	52 289	0,6	52,0	896,9	2011 1,7
EE	941	19	49,5	26	811	1,9	40,9	14,3	2,0
EL	3 478	717	4,9	513	10 926	2,5	78,1	105,8	2011 3,2
ES	23 753	967	24,6	755	41 375	2,0	81,7	437,5	2011 2,7
FR	27 837	507	54,9	753	72 224	1,4	44,5	625,2	1,9
IE	4 991	140	35,7	83	6 628	1,1	77,5	50,8	4,7
IT	12 856	1 616	8,0	965	47 508	1,6	50,8	422,1	1,9
CY	118	38	3,1	18	706	1,8	60,2	9,6	2,0
LV	1 796	83	21,6	75	1 078	1,3	73,5	29,5	2010 2,4
LT	2 743	200	13,7	116	2 586	2,9	57,1	43,4	4,6
LU	131	2	65,5	—	352	0,2	95,3	1,3	0,7
HU	4 686	534	8,8	291	7 760	2,9	20,7	123,0	2,2
MT	11	12	0,9	5	129	0,9	100,0	4,0	1,7
NL	1 872	71	26,4	226	25 433	1,3	11,9	137,5	2,8
AT	2 878	149	19,3	202	7 154	1,0	64,1	80,7	1,9
PL	14 447	1 499	9,6	2 036	22 570	2,4	62,5	495,9	2011 2,9
PT	3 668	304	12,1	520	6 298	1,3	92,4	103,9	2011 2,2
RO	13 306	3 724	3,6	2 962	18 048	5,9	2008 28,9	209,7	2011 6,1
SI	483	74	6,5	79	1 232	1,3	92,4	17,2	1,5
SK	1 896	24	79,0	71	2 295	0,8	61,3	48,4	1,7
FI	2 291	63	36,4	114	4 633	0,8	95,1	40,5	1,6
SE	3 066	70	43,8	92	5 789	0,4	48,5	48,1	1,3
UK	15 686	183	85,7	408	22 017	0,6	52,8	376,7	1,6
EU-15	123 216	5 170	—	5 426	325 807	—	58,1	3 481,7	1,9
EU-12	48 387	6 587	—	6 509	66 398	—	45,7	1 219,4	3,3
EU-27	171 603	11 757	14,6	11 935	392 205	1,2	54,4	4 701,1	2,0
HR	1 326	177	7,5	186	2 861	2,9	—	—	—
EU-28	172 929	11 934	—	12 121	395 066	—	—	—	—

Quellen: Bericht der Kommission im Jahr 2012 „Die Landwirtschaft in der Europäischen Union: statistische und wirtschaftliche Informationen“, von Februar 2013. Bericht der Kommission 2013 „Die Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union: statistische und wirtschaftliche Informationen“, von Dezember 2013.

**Tabelle III: Agrarökologische Basisindikatoren (EU-27)**

	Als Natura-2000-Gebiete eingestufte LF (%)	Als durch Nitrat gefährdet eingestufte Gebiete (%)	Bewässerte LF (in % der Gesamtmenge)	LF für den biologischen Landbau (in %)	Anteil der Landwirtschaft an der Erzeugung erneuerbarer Energie (%)	Anteil der Forstwirtschaft an der Erzeugung erneuerbarer Energie (%)	Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft (in kt CO <sub>2</sub> -Äquivalent)
	2012	2012	2010	2011	2011	2011	2011
BE	7,2	76,2	0,3	4,1	28,2	44,8	9 366
BG	22,2	34,6	2,0	0,5	2,0	72,1	6 149
CZ	6,6	41,6	0,6	13,1	12,2	68,6	8 065
DK	4,6	100,0	12,1	6,1	(+ Schweden) 2,2	49,0	9 672
DE	10,7	100,0	2,2	5,9	23,2	37,4	70 360
EE	5,4	7,2	0,0	14,1	0,0	96,2	1 271
EL	18,9	24,3	29,5	5,8	3,6	46,3	8 966
ES	15,8	16,2	12,8	7,5	6,2	35,0	37 279
FR	8,1	45,5	5,7	3,3	10,9	49,9	91 151
IE	4,1	100,0	0,0	1,1	4,6	26,4	17 691
IT	10,7	12,6	18,7	8,5	6,5	21,9	33 530
CY	6,0	5,3	23,9	2,9	6,6	5,2	730
LV	6,7	12,8	0,0	10,1	3,1	84,1	2 316
LT	4,6	100,0	0,1	5,4	7,0	84,6	4 980
LU	11,3	100,0	entfällt	2,8	13,5	54,8	664
HU	14,6	56,2	2,4	2,3	12,6	77,0	8 759
MT	7,7	100,0	24,7	0,2	entfällt	entfällt	71
NL	4,4	100,0	7,3	2,5	21,4	33,5	16 028
AT	11,4	100,0	0,9	19,6	5,2	53,7	7 577
PL	11,7	4,5	0,3	4,1	5,7	85,2	34 930
PT	18,4	3,7	12,7	6,1	4,9	50,7	7 505
RO	12,6	57,8	1,0	1,6	2,5	69,1	18 941
SI	21,3	100,0	0,3	7,0	2,9	56,7	1 901
SK	16,0	29,8	0,8	8,6	13,4	56,5	3 118
FI	0,7	100,0	0,6	8,2	2,3	83,3	5 867
SE	4,0	19,8	2,1	15,7	(Siehe DK)	51,8	7 772
UK	3,0	43,6	0,4	3,7	5,6	27,9	46 357
EU-15	10,0	48,6	7,7	6,0	10,5	42,9	369 785
EU-12	12,2	35,7	0,9	4,2	6,1	76,1	91 228
EU-27	10,6	45,3	5,8	5,5	9,8	48,1	461 013

Quelle: Bericht der Kommission 2013 „Die Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union: statistische und wirtschaftliche Informationen“, von Dezember 2013.

**Tabelle IV: Basisdaten zu den Wäldern der Europäischen Union (2010)**

Mitgliedstaat EU-28	Wälder <sup>[1]</sup> (in 1 000 ha)	Sonstige bewaldete Flächen <sup>[2]</sup> (in 1 000 ha)	Sonstige Flächen (in 1 000 ha)	Eigentum der Wälder, öffentlich (in 1 000 ha)	Waldfläche pro Einwohner (in ha)	Rundholzentnahme insgesamt (in 1 000 m <sup>3</sup> )
Österreich	3 857	134	4 254	858	0,46	19 261
Belgien	678	28	2 322	301	0,06	3 451
Bulgarien	3 927	0	6 937	3 408	0,52	6 071
Kroatien	1 920	554	3 118	1 396	0,44	4 306
Zypern	173	214	537	119	0,20	—
Tschechische Republik	2 657	0	5 069	2 041	0,26	16 187
Dänemark	587	48	3 607	139	0,11	—
Estland	2 203	134	1 902	858	1,64	4 348
Finnland	22 084	1 032	7 293	6 699	4,13	46 512
Frankreich	15 954	1 618	37 438	4 113	0,25	61 677
Deutschland	11 076	0	23 801	5 708	0,13	47 688
Griechenland	3 903	2 636	6 351	2 907	0,35	1 743
Ungarn	2 039	0	6 922	1 178	0,20	6 496
Irland	737	50	6 101	400	0,16	2 591
Italien	9 149	1 767	18 495	3 073	0,15	—
Lettland	3 354	113	2 762	1 655	1,50	11 091
Litauen	2 165	84	4 019	1 366	0,67	5 515
Luxemburg	87	1	171	41	0,18	353
Malta	0,35	0	31,65	—	0,00	0
Niederlande	365	0	3 023	184	0,02	1 118
Polen	9 319	0	21 314	7 661	0,24	3 5281
Portugal	3 456	155	5 457	54	0,32	10 866
Rumänien	6 573	160	16 265	4 398	0,31	13 667
Slowakei	1 938	0	2 872	980	0,36	9 027
Slowenien	1 253	21	740	291	0,62	3 236
Spanien	18 173	9 574	22 171	5 336	0,40	13 980
Schweden	28 605	2 020	10 406	7 664	3,08	74 285
Vereinigtes Königreich	2 881	20	21 349	959	0,05	8 432
<b>EU-28</b>	<b>159 114</b>	<b>20 364</b>	<b>244 727</b>	<b>63 787</b>	<b>0,32</b>	<b>409 244</b>

<sup>[1]</sup> „Wald“: Flächen von mehr als 0,5 ha mit über 5 m hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von über 10 % oder mit Bäumen, die an dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können.

<sup>[2]</sup> „Sonstige bewaldete Flächen“: nicht als „Wald“ eingestufte Flächen von mehr als 0,5 ha mit über 5 m hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von 5 bis 10 % oder mit Bäumen, die an dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können, oder Flächen, die zu über 10 % mit Sträuchern, Büschen und Bäumen bewachsen sind.

Quelle: „State of Europe's Forests 2011“, Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa. Die Daten bezüglich des Eigentums der Wälder in Griechenland und Portugal stammen aus dem Jahr 2005.

**Tabelle V: GAP-Ausgaben pro Mitgliedstaat (EU-27)**

Mitgliedstaat (EU-27)	1. Aufschlüsselung pro Mitgliedstaat Direktbeihilfen/Märkte/Entwicklung des ländlichen Raums (Mio. EUR) (2012)				2. Landwirtschaftliche Betriebe, die Direktbeihilfen des EGFL erhalten (2012) (in %)		
	(a) Direktzahlungen (1. Pfeiler-EGFL)	(b) Marktmaß- nahmen (1. Pfeiler-EGFL) <sup>t</sup>	(c) ELER (2. Pfeiler)	(a)+(b)+(c) % von EU gesamt	(d) Mit Beihilfen ≤ 5 000 EUR	(e) Mit Beihilfen ≤ 20 000 EUR	(f) Mit Beihilfen ≥ 50 000 EUR
BE	569,9	83,6	75,5	1,2	34,47	72,76	5,08
BG	387,9	43,6	397,7	1,4	89,70	96,18	1,99
CZ	743,1	12,9	412,7	2,0	61,66	83,18	9,88
DK	939,1	12,2	98,8	1,8	44,92	73,43	12,24
DE	5 291,1	137,6	1 398,3	11,6	44,93	79,24	5,00
EE	81,8	3,0	108,9	0,3	84,38	94,65	1,95
EL	2 315,2	67,0	669,0	5,2	81,39	98,25	0,14
ES	5 235,8	632,6	1 256,0	12,1	74,25	93,26	1,41
FR	7 923,8	732,5	1 223,9	16,8	29,02	59,26	10,25
IE	1 263,8	28,2	352,3	2,8	41,90	87,32	1,70
IT	4 055,6	758,8	1 422,9	10,6	86,80	97,09	0,85
CY	39,2	6,9	21,8	0,1	95,98	99,41	0,09
LV	119,2	8,2	150,2	0,5	94,17	98,66	0,41
LT	308,0	19,1	250,3	1,0	93,61	98,77	0,34
LU	34,3	0,5	13,3	0,0	29,70	63,86	4,95
HU	1 078,3	87,5	563,3	2,9	83,22	95,02	1,80
MT	4,3	1,0	10,4	0,0	97,33	99,47	0,00
NL	820,0	106,4	96,1	1,7	36,71	70,38	4,60
AT	714,6	294	546,0	2,2	59,34	94,72	0,37
PL	2 457,8	377,7	1 857,2	8,0	94,69	99,40	0,19
PT	645,7	128,9	586,7	2,3	87,49	96,72	1,14
RO	906,4	114,3	1 359,2	4,0	98,26	99,42	0,20
SI	116,1	8,8	118,9	0,4	92,16	99,48	0,07
SK	319,3	9,6	275,0	1,0	77,90	87,63	8,04
FI	534,0	18,3	294,4	1,4	45,59	90,30	0,91
SE	689,1	26,7	277,8	1,7	57,67	85,20	3,70
UK	3 286,6	58,5	752,5	6,9	42,47	73,41	8,87
EU-27	40 880,0	3 513,8	14 589,1	100,0	79,73	93,44	1,68

Quellen: Spalte (a) und (b): Sechster Finanzbericht der Kommission über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft – EGFL 2012, Anhang 24. Marktmaßnahmen (Spalte b) enthalten keine zentralen Direktzahlungen (359,8 Mio. im Jahr 2012).

Spalte (c): Sechster Finanzbericht der Kommission über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – ELER 2012, Arbeitsdokument – Tabelle 10.

Spalte (d), (e) und (f): Bericht der Kommission „Unverbindliche Angaben zur Verteilung der den Erzeugern als Direktzahlungen gewährten Beihilfen nach Größenklassen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates und Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates – Haushaltsjahr 2012“.

**Tabelle VI: Handel mit Erzeugnissen der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie der EU-28 nach ausgewählten Ländern (2012)**

Extra-EU-28-Handel	(a)		(b)		Saldo (b)–(a)
	Einfuhren (in Mio. EUR)	% Anteil an Zeile 2	Ausfuhren (in Mio. EUR)	% Anteil an Zeile 2	
1. Handel insgesamt	1 803 112	—	1 694 335	—	– 108 776
2. Agrarhandel	102 192	100	115 160	100	12 967
% Agrarhandel (2/1)	5,7	—	6,8	—	—
<b>Land</b>					
Argentinien	6 119	6	193	0,2	– 5 925
Brasilien	14 446	14	1 460	1,3	– 12 986
Kanada	1 841	1,8	2 854	2,5	1 013
China	4 517	4,4	6 066	5,3	1 549
Indonesien	4 079	4,0	638	0,6	– 3 441
Japan	179	0,2	5 206	4,5	5 027
Russland	1 819	1,8	11 369	9,9	9 549
Südkorea	94	0,1	1 810	1,6	1 716
Schweiz	4 187	4,1	6 713	5,8	2 526
Türkei	3 636	3,5	3 128	2,7	– 508
Ukraine	4 127	4,0	2 189	1,9	– 1 938
Vereinigte Staaten	8 358	8,2	15 123	13,1	6 764

Quelle: Trade Statistics 2012 – GD AGRI (Trade picture files by country).

→ Albert Massot



## 5.2.11 Die Europäische Union und die Wälder

*Die Europäische Union verfügt über keine gemeinsame Forstpolitik. Dennoch haben zahlreiche politische Maßnahmen und Initiativen der Union Einfluss auf die Wälder, und zwar nicht nur auf dem Gebiet der Union selbst, sondern auch in Drittländern.*

Was ist ein Wald? Auf diese einfach erscheinende Frage haben die Mitgliedstaaten keine gemeinsame Antwort. Für die Zwecke der Erstellung der internationalen Forststatistiken gelten solche Gebiete als Wälder, deren Fläche mehr als 0,5 Hektar beträgt, die zu mehr als 10 % durch Baumkronen überschirmt sind und auf denen die Bäume im Reifealter eine Höhe von mindestens fünf Metern erreichen können.

### Bestandaufnahme der Wälder in der Europäischen Union: wertvolle Ökosysteme mit vielen Facetten und Nutzungsmöglichkeiten

#### A. Die europäische Waldlandschaft: ein weitgehend vom Menschen gestaltetes Mosaik

Nach der oben genannten Definition erstrecken sich die Wälder der Union über eine Fläche von 159 Mio. Hektar (4 % der weltweiten Waldflächen). Sie bedecken 38 % der Gesamtfläche der Union, sind allerdings nicht gleichmäßig verteilt, denn sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Finnland, Frankreich, Polen, Schweden und Spanien) vereinigen zwei Drittel der europäischen Waldflächen auf sich (siehe Kurzdarstellung 5.2.10). Außerdem variiert ihr Anteil in den einzelnen Ländern stark: Während Finnland, Schweden und Slowenien zu mehr als 60 % von Wäldern bedeckt sind, beträgt deren Anteil in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich lediglich 11 %. Im Gegensatz zu anderen Gegenden der Welt, wo die Entwaldung nach wie vor ein großes Problem ist, nimmt die Waldfläche in der Union zu; von 1990 bis 2010 ist sie um rund 11 Mio. Hektar gewachsen, was insbesondere auf die natürliche Ausdehnung und Aufforstungsmaßnahmen zurückzuführen ist.

Die verschiedenen Waldarten in der Europäischen Union spiegeln deren geoklimatische Vielfalt wider (boreale Wälder, alpine Nadelwälder usw.), denn ihre Verteilung hängt maßgeblich von Klima, Bodenbeschaffenheit, Höhe und Topografie ab. Nur 4 % der Wälder sind vom Menschen unberührt; 8 % sind Anpflanzungen und der Rest gehört der Kategorie der „halbnatürlichen“, also vom Menschen veränderten Wälder an. Die europäischen Wälder sind im Übrigen mehrheitlich privates Eigentum (etwa 60 % der Flächen, gegenüber 40 % öffentlichen Wäldern).

#### B. Der multifunktionale Charakter der Wälder: ihre ökologische, wirtschaftliche und soziale Rolle

Aus ökologischer Sicht spielen Wälder in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle für das Ökosystem: Sie tragen zum Schutz der Böden (vor Erosion) bei, spielen eine Rolle im Wasserkreislauf und regulieren das örtliche Klima (insbesondere über die Verdunstung) sowie das weltweite Klima (vor allem durch das Speichern von Kohlendioxid). Da sie vielen Spezies Lebensraum bieten, schützen die Wälder außerdem die biologische Vielfalt.

Aus sozioökonomischer Sicht werden durch die Forstwirtschaft Ressourcen, vor allem Holz, gewonnen. 135 der 159 Mio. Hektar Wald stehen für die Holzgewinnung zur Verfügung (es besteht keinerlei rechtliche, wirtschaftliche oder ökologische Beschränkung für diese Nutzung). Zudem macht der Holzeinschlag auf diesen Flächen nur 64 % der Zunahme der jährlichen Holzmenge aus. Der Hauptnutzen besteht in der Energiegewinnung (42 % des Volumens); 24 % werden für Sägewerke, 17 % für die Papierindustrie und 12 % für die Holzplattenindustrie genutzt. Etwa die Hälfte der in der Union verbrauchten Energie aus erneuerbaren Quellen wird aus Holz gewonnen. Neben Holz liefern die Wälder noch andere Produkte: Nahrungsmittel (Beeren und Pilze), Kork, Harze, Öle usw. Außerdem dienen sie als Grundlage für bestimmte Dienstleistungen (Jagd, Tourismus usw.). Somit werden durch Wälder insbesondere in ländlichen Gebieten Arbeitsplätze geschaffen; der Forstsektor (Forstwirtschaft, Holz- und Papierindustrie) stellt ca. 1 % des BIP der Union dar, wobei der Anteil in Finnland bis zu 5 % erreichen kann. Insgesamt arbeiten rund 2,6 Mio. Menschen in diesem Bereich. Die Wälder haben also einen wichtigen Platz in der europäischen Kultur.

#### C. Abiotische und biotische Bedrohungen, zunehmende Herausforderungen durch den Klimawandel

Zu den abiotischen (also physikalischen oder chemischen) Faktoren, die die Wälder bedrohen, gehören Brände (insbesondere im Mittelmeerraum), Dürren, Stürme (durchschnittlich haben in den letzten sechzig Jahren pro Jahr zwei Stürme die europäischen Wälder erheblich geschädigt) und die Luftverschmutzung (Emissionen aus dem Straßenverkehr). Des Weiteren stellt die Fragmentierung der Wälder durch den Bau von Verkehrsinfrastruktur eine Gefahr für die biologische Vielfalt dar. Was die biotischen

Faktoren betrifft, so können Tiere (Insekten, Wild) und Krankheiten den Wäldern zusetzen. Insgesamt werden etwa 6 % der Flächen durch mindestens einen dieser Faktoren geschädigt.

Auch der Klimawandel stellt die europäischen Wälder bereits vor Herausforderungen. Er wird aller Voraussicht nach – abhängig von den jeweiligen geografischen Bedingungen – Einfluss auf ihre Wachstumsgeschwindigkeit, ihr Verbreitungsgebiet und das bestimmter Schädlinge sowie auf die Häufigkeit und das Ausmaß extremer Wettererscheinungen haben. Die Anpassung der Wälder an diese Entwicklungen und ihr Beitrag zu deren Bekämpfung (etwa durch die Nutzung von Holz als Ersatz für nicht erneuerbare Energiequellen und Materialien) stellen zwei große Herausforderungen dar.

Mit den Wäldern der Europäischen Union sind also vielfältige Erwartungen verbunden, die teilweise miteinander konkurrieren, wie es das Spannungsfeld zwischen ihrer Bewirtschaftung und ihrem Schutz zeigt. Eine der Hauptaufgaben der Politikgestaltung im Forstsektor besteht darin, diese beiden Ziele in Einklang zu bringen.

### Forstpolitische Entscheidungen und Initiativen in der Europäischen Union: das Problem der Kohärenz

Da in den Verträgen nicht konkret auf die Wälder eingegangen wird, verfügt die Europäische Union über keine gemeinsame Forstpolitik. Die Forstpolitik fällt demzufolge nach wie vor in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Nichtsdestotrotz haben zahlreiche europäische Maßnahmen Auswirkungen auf die Wälder in der Union und in Drittländern.

#### A. Ein neuer europäischer Referenzrahmen für forstwirtschaftliche Maßnahmen

Im September 2013 hat die Kommission eine neue EU-Forststrategie angenommen (KOM(2013)0659), die einen europäischen Bezugsrahmen für die Ausarbeitung sektorbezogener politischer Maßnahmen vorsieht, die sich auf die Wälder auswirken. Die Grundsätze der Strategie sind die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und die Förderung ihrer multifunktionalen Rolle, die Ressourceneffizienz und die Verantwortung der Union für Wälder weltweit. Das Dokument bietet zudem strategische Leitlinien für die Maßnahmen der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten. So entwickelt etwa die Kommission bis Ende 2014 Kriterien für die nachhaltige Waldbewirtschaftung.

Die Strategie wird von einem Leitschema (SWD(2013)343) nebst Maßnahmen begleitet, die dazu dienen sollen, die Herausforderungen der europäischen Holz- und Forstwirtschaft zu bewältigen.

#### B. Die Maßnahmen der Europäischen Union mit Auswirkungen auf die Wälder: ein sehr breites Spektrum

##### 1. Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als Hauptquelle europäischer Finanzmittel für die Wälder

Etwa 90 % der Mittel der Europäischen Union für Wälder stammen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (5.2.6). Für den Zeitraum 2007-2013 wurden rund 5,4 Mrd. EUR aus dem ELER-Haushalt für die Kofinanzierung spezifischer forstwirtschaftlicher Maßnahmen bereitgestellt.

Nach der im Jahr 2013 besiegelten Reform der GAP wurde im Dezember vergangenen Jahres die neue Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER veröffentlicht (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Die darin enthaltenen wichtigsten spezifischen forstwirtschaftlichen Maßnahmen betreffen Investitionen in die Entwicklung der Waldflächen und die Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Aufforstung, Einrichtung von Agrarforstsystemen, Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands (nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastropheneignissen), Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme, Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft und in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse) sowie Waldumwelt- und Klimadienleistungen und die Erhaltung der Wälder. Außerdem sind weitere, nicht forstspezifische Maßnahmen vorgesehen (Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie).

Dabei müssen die Mitgliedstaaten ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014 erstellen und die von ihnen umzusetzenden forstwirtschaftlichen Maßnahmen auswählen.

##### 2. Weitere Maßnahmen der Europäischen Union in Bezug auf die Wälder im Überblick

Der Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut ist auf europäischer Ebene geregelt (Richtlinie 1999/105/EG). Das europäische Pflanzenschutzrecht zielt darauf ab, die Ausbreitung von Schadorganismen in Wäldern zu bekämpfen (Richtlinie 2000/29/EG). Darüber hinaus stellt die Europäische Union insbesondere im Rahmen des 7. Rahmenprogramms Mittel für die Forstforschung bereit. Im Bereich der Energiepolitik wurde das rechtsverbindliche Ziel festgelegt, den Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Gesamtenergieverbrauch bis 2020 auf 20 % zu erhöhen, wodurch auch die Nachfrage nach forstlicher Biomasse steigen dürfte (Richtlinie 2009/28/EG). Forstprojekte können außerdem im Rahmen der Kohäsionspolitik über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanziert werden (Brandverhütung, Erzeugung von

Energie aus erneuerbaren Quellen, Vorbereitung auf den Klimawandel usw.). Der Solidaritätsfonds (Verordnung (EG) Nr. 2012/2002) soll die Mitgliedstaaten im Falle von Naturkatastrophen größeren Ausmaßes wie etwa Stürmen (82 Mio. EUR für Schweden im Jahr 2005) und Waldbränden (90 Mio. EUR für Griechenland im Jahr 2007) unterstützen. Das Gemeinschaftsverfahren der Europäischen Union für den Katastrophenschutz (Entscheidung 2007/779/EG) kann im Falle von Krisen aktiviert werden, die von den Mitgliedstaaten alleine nicht bewältigt werden können, was beispielsweise bei bestimmten Waldbränden (Griechenland 2007 und 2012) und bestimmten Stürmen geschehen ist.

Außerdem gehören etwa 37,5 Mio. Hektar Wald zu Natura 2000, einem Netz von Schutzgebieten, das im Rahmen der Umweltpolitik der Europäischen Union eingerichtet wurde. Mit dem Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+) werden verschiedene forstwirtschaftliche Projekte unterstützt, beispielsweise zur Verhütung von Waldbränden. Die Biodiversitätsstrategie der EU (KOM(2011)0244) sieht vor, dass bis 2020 Pläne für eine nachhaltige Bewirtschaftung öffentlicher Wälder erstellt werden. Mit dem europäischen Informationssystem EFFIS werden Waldbrände überwacht. Die Union fördert zudem das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen (KOM(2008)0400), durch das die Nachfrage nach Holz aus nachhaltiger Erzeugung unterstützt werden kann; mit dem EU-Umweltzeichen werden Parkette, Möbel und Papier ausgezeichnet. Der Aktionsplan FLEGT sieht „freiwillige Partnerschaftsabkommen“ mit den Holzherzeugerländern vor, und eine Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 995/2010), die seit März 2013 in Kraft ist, verbietet den Handel mit illegal geschlagenem Holz.

Überdies beteiligt sich die Europäische Union an zahlreichen internationalen Prozessen, die das Thema Wald betreffen (Kyoto-Protokoll usw.). Auf europäischer Ebene ist Forest Europe nach wie vor die wichtigste forstpolitische Initiative. Derzeit laufen Gespräche über ein rechtsverbindliches Abkommen über die nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung von Wäldern. Im Bereich der Klimapolitik gibt es mehrere Initiativen, die das Thema Wald behandeln: das Grünbuch über die Vorbereitung der Wälder auf den Klimawandel (KOM(2010)0066), die Berücksichtigung der Rolle des Waldes in den internationalen Verpflichtungen der Union betreffend den Kampf gegen den Klimawandel (KOM(2012)0093), die Auf-

haltung des weltweiten Verlustes an Waldflächen bis spätestens 2030 und Verringerung der Abholzung der Tropenwälder bis 2020 um mindestens 50 % (KOM(2008)0645) und die Finanzierung von Projekten im Rahmen des Programms REDD+ mit dem Ziel, die mit der Entwaldung und der Waldschädigung in Asien, Afrika und Lateinamerika zusammenhängenden Emissionen zu senken. Zu guter Letzt kann auch die Nachbarschaftspolitik herangezogen werden; so enthielt das Aktionsprogramm 2012 für Marokko ein Förderprogramm im Umfang von 37 Mio. EUR für die Forstpolitik des Landes.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In zahlreichen Bereichen, die sich auf die Wälder auswirken, hat das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat die Legislativbefugnis inne, so etwa in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt (ordentliches Gesetzgebungsverfahren). Gleiches gilt für das Haushaltsverfahren. Etliche Reformen sind in jüngerer Zeit abgeschlossen worden (etwa in Bereich der Kohäsionspolitik) oder noch im Gange (etwa im Bereich des Pflanzenvermehrungsmaterials). Darüber hinaus wurde auf Antrag des Parlaments ein Pilotprojekt, mit dem eine europäische Initiative für die Agrarforstwirtschaft auf den Weg gebracht werden soll, in den Haushaltsplan der Union für 2014 aufgenommen (1 Mio. EUR). Zudem verabschiedet das Europäische Parlament regelmäßig Entschlüsse, die auch die Wälder betreffen. So hat etwa seine EntschlieÙung vom 30. Januar 1997 (T4-0026/1997) 1998 zur Annahme der Forststrategie der Europäischen Union durch den Rat geführt. In seiner EntschlieÙung vom 16. Februar 2006 (T6-0068/2006) hat das Europäische Parlament seine Unterstützung für die Ausarbeitung eines Aktionsplans für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung zum Ausdruck gebracht, und zwar in der Erwägung, dass ein kohärenterer und aktiverer Ansatz zur Verbesserung der Bewirtschaftung des Waldes erforderlich ist. In seiner EntschlieÙung vom 11. Mai 2011 (T7-0226/2011) schließlich befürwortete das Europäische Parlament eine Aktualisierung der Forststrategie, um mit dem Klimawandel und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder zusammenhängende Aspekte zu berücksichtigen. Mit der neuen Forststrategie der Europäischen Union wird sich das Parlament im Laufe der nächsten Wahlperiode (2014-2019) befassen.

→ Guillaume Ragonnaud

## 5.3 Gemeinsame Fischereipolitik

### 5.3.1 Die gemeinsame Fischereipolitik: ein historischer Abriss

*Eine gemeinsame Fischereipolitik (GFP) wurde bereits in den Vertrag von Rom aufgenommen. Zunächst war sie in die gemeinsame Landwirtschaftspolitik integriert, entwickelte jedoch im Laufe der Zeit immer mehr Eigenständigkeit. Vorrangiges Ziel der gemeinsamen Fischereipolitik seit der Reform 2002 ist es, eine nachhaltige Fischerei zu betreiben und den Fischern Einkommen und sichere Arbeitsplätze zu garantieren. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden verschiedene Änderungen an der Fischereipolitik vorgenommen. 2013 einigten sich der Rat und das Parlament auf eine neue GFP.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 43 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht einige Neuerungen bei der Einbeziehung des Parlaments in die Rechtsetzung im Bereich der GFP vor. Die wichtigste Veränderung ist, dass die für die Zielsetzungen der GFP erforderlichen Rechtsakte nun im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (zuvor als Verfahren der Mitentscheidung bezeichnet) angenommen werden, wodurch das Parlament auch in diesem Bereich zum Mitgesetzgeber wird. Eine Ausnahme bilden jedoch die Vorschriften zu den „Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen sowie zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei“ (Artikel 43 Absatz 3 AEUV), die weiterhin gegenüber dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) unverändert blieben und gemäß denen derartige Maßnahmen von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat angenommen werden müssen.

Was internationale Fischereiübereinkünfte angeht, so sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass diese vom Rat nach Zustimmung des Parlaments ratifiziert werden.

#### Zielsetzungen

Die Fischerei ist ein natürliches, erneuerbares, bewegliches und gemeinsames Gut, das Bestandteil unseres gemeinsamen Erbes ist. Bereits im Vertrag von Rom war eine gemeinsame Fischereipolitik vorgesehen, und in Artikel 39 Absatz 1 AEUV sind die gegenwärtigen Zielsetzungen für die gemeinsame Agrarpolitik festgelegt, die auch für die gemeinsame

Fischereipolitik gelten, da gemäß Artikel 38 landwirtschaftliche Erzeugnisse als „Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehende Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe“ definiert werden. Für die Fischerei besteht eine gemeinsame Politik, d. h. es werden gemeinsame Vorschriften auf EU-Ebene erlassen, die für alle Mitgliedstaaten gelten. Das ursprüngliche Ziel der GFP bestand darin, die Fischbestände zu erhalten, die Meeresumwelt zu schützen, die Rentabilität der europäischen Flotten zu gewährleisten und die Verbraucher mit hochwertigen Nahrungsmitteln zu versorgen. Mit der Reform von 2002 wurden diese Zielsetzungen um die unter ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten nachhaltige und ausgewogene Nutzung der lebenden Meeresschätze erweitert, wobei die Nachhaltigkeit auf einem fundierten wissenschaftlichen Kenntnisstand und dem Vorsorgeprinzip basieren muss. Die neue Grundverordnung der GFP ist zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten.

#### Leistungen

##### A. Rückblick

Auch wenn die gemeinsame Fischereipolitik ursprünglich Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik war, so entwickelte sie doch im Zuge der Entwicklung der Gemeinschaft infolge der Einführung ausschließlicher Wirtschaftszonen (AWZ) durch die Mitgliedstaaten ab 1970 und des Beitritts von Ländern mit bedeutenden Fangflotten nach und nach eine eigene Identität. Daher musste sich die Gemeinschaft mit spezifischen Problemen der Fischerei wie dem Zugang zu gemeinsamen Ressourcen, der Erhaltung der Bestände, Strukturmaßnahmen für die Fangflotte und den internationalen Beziehungen in diesem Bereich befassen.

### 1. Anfänge

Erst 1970 erließ der Rat Rechtsakte zur Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse, und auch die Einführung einer gemeinschaftlichen Strukturpolitik für den Fischereisektor erfolgte erst zu diesem Zeitpunkt.

### 2. Erste Veränderungen

In den Verhandlungen über den EG-Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks im Jahr 1972 spielte die Fischerei eine maßgebliche Rolle. Dies führte zu einem Abrücken vom fundamentalen Grundsatz des freien Zugangs zum Meer. Die ausschließlichen Küstenfischereirechte der Einzelstaaten in ihren Hoheitsgewässern, d. h. den Gewässern der 12-Meilen-Zone, wurden ausgedehnt, um auch AWZ einzubeziehen, die bis zu 200 Meilen von der Küste entfernt liegen. Die Mitgliedstaaten kamen überein, die Bewirtschaftung ihrer Fischereiressourcen der Europäischen Gemeinschaft zu übertragen.

### 3. GFP-Verordnungen und -Reformen

#### a. Die Verordnung von 1983

Nach mehreren Jahren dauernden Verhandlungen nahm der Rat 1983 die Verordnung (EWG) Nr. 170/83 zur Festlegung der GFP der neuen Generation an. Mit dieser Verordnung wurden die AWZ bestätigt, das Konzept der relativen Stabilität eingeführt und bestandserhaltende Bewirtschaftungsmaßnahmen auf der Grundlage von zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) und Quoten vorgesehen. Nach 1983 waren Anpassungen der GFP durch den Austritt Grönlands aus der Gemeinschaft im Jahr 1985, den Beitritt Spaniens und Portugals im Jahr 1986 und die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 erforderlich. Diese drei Ereignisse wirkten sich alle auf die Größe und Struktur der Gemeinschaftsflotte und ihres Fangpotenzials aus.

#### b. Die Verordnung von 1992

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 aus dem Jahr 1992, mit der die für die Fischereipolitik bis 2002 geltenden Regelungen festgelegt wurden, sollte dem krassen Missverhältnis zwischen Flottenkapazität und Fangmöglichkeiten begegnet werden. Dieses Missverhältnis sollte durch den Kapazitätsabbau der Gemeinschaftsflotte beseitigt werden, wobei gleichzeitig strukturelle Maßnahmen geplant waren, um die sozialen Folgen abzufedern. Mit dem Ziel der Wiederherstellung und anschließenden Erhaltung des Gleichgewichts zwischen vorhandenen zugänglichen Fischbeständen und Fangtätigkeit wurde mit der Verordnung ein neues, als Fischereiaufwand bezeichnetes Konzept eingeführt. Die Verordnung sah vor, dass der Zugang zu Fischbeständen durch ein wirksames Fanglizenzenystem geregelt wurde.

#### c. Die Reform von 2002

Diese mit der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 eingeführten Maßnahmen waren jedoch nicht ausrei-

chend, um die Überfischung zu stoppen, und die Dezimierung zahlreicher Fischbestände schritt immer rascher voran. Als Reaktion auf diese bedrohliche Lage wurde eine Reform durchgeführt, die drei Verordnungen umfasste, die der Rat im Dezember 2002 verabschiedete und die am 1. Januar 2003 in Kraft traten:

- die Rahmenverordnung (EG) Nr. 2371/2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen (zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 3760/92 und (EWG) Nr. 101/76);
- die Verordnung (EG) Nr. 2369/2002 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor (zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2792/1999);
- die Verordnung (EG) Nr. 2370/2002 zur Einführung einer Sofortmaßnahme der Gemeinschaft für das Abwracken von Fischereifahrzeugen.

Das vorrangige Ziel der Reform von 2002 war eine nachhaltige Sicherung des Fischereisektors, wobei den Fischern stabile Einkommen und sichere Arbeitsplätze garantiert und die Versorgung der Verbraucher gewährleistet sowie das empfindliche Gleichgewicht der marinen Ökosysteme erhalten werden sollten. Mit ihr wurde ein langfristiges Konzept für das Bestandsbewirtschaftung, das auch mögliche Sofortmaßnahmen vorsah, eingeführt, und zwar in Form von mehrjährigen Bestandserholungsplänen für Bestände, die sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden, und von mehrjährigen Bewirtschaftungsplänen für andere Bestände.

Zur Vermeidung einer Verschärfung des Ungleichgewichts zwischen der Überkapazität der Fangflotte und den tatsächlichen Fangmöglichkeiten werden seit 2005 ausschließlich Zuschüsse zur Verbesserung der Sicherheit, der Arbeitsbedingungen an Bord und der Produktqualität sowie für die Einführung von selektiveren Fanggeräten oder von satellitengestützten Überwachungssystemen für Schiffe (VMS) gewährt.

Auch wurden sozioökonomische Maßnahmen zur Unterstützung des Fischereisektors in der Übergangsphase eingeführt. Um wirksamere, transparentere und gerechtere Kontrollen zu ermöglichen, wurde die EU-Fischereiaufsichtsbehörde (EUF) gegründet, die ihren Sitz in Vigo (Spanien) hat

Mit der Reform von 2002 wurde den Fischern eine umfassendere Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen eingeräumt, indem regionale Beiräte eingerichtet wurden, denen Fischer, wissenschaftliche Experten, Vertreter der mit der Fischerei und der Aquakultur verknüpften Sektoren, regionalen und nationalen Gebietskörperschaften und Umweltschutz- oder Verbraucherguppen angehören.

### Die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik von 2009

Die Reform von 2002 erfüllte die in sie gesetzten Erwartungen zunächst nicht, da bestimmte Bestände weiterhin zurückgingen. Gleichzeitig wurden mit der Reform einige Probleme deutlich, die bisher unbemerkt geblieben waren, wie etwa das Problem der Rückwürfe.

2009 leitete die Kommission eine öffentliche Anhörung über die Reform der GFP ein, um die neuen Grundsätze für die Fischerei der EU im 21. Jahrhundert festzulegen. Nach langen Auseinandersetzungen im Rat und – erstmals – im Parlament wurde am 1. Mai 2013 eine Einigung über neue Regelungen für die Fischerei erreicht, die hauptsächlich auf drei Pfeilern gründete:

- die neue GFP;
- die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur;
- der neue Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Mit der neuen GFP soll sichergestellt werden, dass die Tätigkeit des Fischerei- und Aquakultursektors langfristig ökologisch nachhaltig sind und dass diese Bereiche so bewirtschaftet werden, dass wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und beschäftigungspolitischer Nutzen entsteht. Am wichtigsten sind folgende Punkte:

- Mehrjährige ökosystembezogene Bewirtschaftung zur Stärkung der Rolle der Mehrjahrespläne, die diese seit der vorherigen Reform spielten, aber auch, um einen stärker ökosystembezogenen Ansatz zu wählen, indem anstatt auf eine Art bezogener Pläne Pläne erstellt werden, die sich auf mehrere Arten und Bestände beziehen.
- Höchstmöglicher Dauerertrag (MSY): Unter Berücksichtigung von auf internationaler Ebene, wie etwa auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002, erzielten Kompromissen wird mit der reformierten GFP der höchstmögliche Dauerertrag als wichtigstes Ziel für alle Bereiche der Fischerei festgelegt. Möglichst bis 2015 und spätestens bis 2020 wird die fischereiliche Sterblichkeit bei  $F_{MSY}$  (die Fangmenge für einen bestimmten Bestand, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht) festgelegt.
- Rückwurfverbot: Die jüngste Reform wird einer der untragbarsten Praktiken ein Ende setzen, die in den EU-Fischereien verbreitet sind. Der Rückwurf von bewirtschafteten Arten soll auslaufen und gleichzeitig sollen flankierende Maßnahmen eingeführt werden, um das Verbot umzusetzen. Spätestens ab 2019 werden alle EU-Fischereien die neu eingeführte Politik hinsichtlich der Rückwürfe umsetzen.

- Hinsichtlich der Flottenkapazität sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der reformierten GFP dazu verpflichtet, ihre Fangkapazitäten ihren Fangmöglichkeiten anzupassen. Die Mitgliedstaaten sollten Pläne für eine Verringerung der Kapazitäten aufstellen, sobald in einem Flottensegment eine Überkapazität entsteht.
- Die kleine Küstenfischerei soll angesichts ihrer wichtigen Rolle in der EU-Fischereibranche bei der reformierten GFP eine besondere Rolle spielen. Die Sperrung der 12-Meilen-Zone für traditionelle Flotten soll bis 2022 verlängert werden und den Mitgliedstaaten soll empfohlen werden, diesem Wirtschaftszweig angesichts seiner geringen Auswirkungen auf die Umwelt und seiner hohen Arbeitsintensität einen größeren Anteil der Quoten zuzuweisen.
- Die Vorschriften für das Vorgehen der EU-Flotten in den Gewässern von Drittstaaten und in internationalen Gewässern werden im Rahmen der Außenbeziehungen der EU bestimmt, wobei sichergestellt wird, dass sie mit den Grundsätzen der EU-Politik in Einklang stehen. Die Vereinbarungen über die Fischerei in derartigen Gewässern sollen im Rahmen von Partnerschaftsabkommen und durch die Beteiligung an regionalen Fischereiorganisationen ausgearbeitet werden.
- Nachhaltige Aquakultur ist ein weiterer Schwerpunkt der jüngsten Reform, mit dem doppelten Ziel der Erhöhung der Erträge zur Versorgung der EU-Märkte mit Fisch und zur Belebung des Wirtschaftswachstums in Küstengebieten und ländlichen Gebieten. Dies soll über nationale Pläne zum Abbau von Verwaltungshürden und zur Beibehaltung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Standards für den Wirtschaftszweig der Aquakultur erfolgen.
- Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Rolle der Wissenschaft in der reformierten GFP auszubauen, indem sie die Datenerhebung und den Informationsfluss über Bestände und Flotten und über die Auswirkungen der Fangtätigkeiten umfassender gestalten.
- Ziel der Reform ist es, die Ordnungspolitik stärker dezentral zu gestalten, indem die Beschlussfassungsverfahren näher an die Fanggründe herangebracht werden. Die neue Verordnung soll dafür sorgen, dass die EU-Gesetzgeber den allgemeinen Rahmen festlegen und die Mitgliedstaaten die Durchführungsmaßnahmen entwickeln und dabei untereinander auf regionaler Ebene kooperieren.

Die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur ist Bestandteil des Reformpakets. Sie zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Fischerei und die Transparenz der Märkte durch die Modernisierung und Verein-

fachung der geltenden Verordnung zu verbessern. Erzeugerorganisationen werden eine wesentliche Rolle für die Zukunft der EU-Märkte spielen, insbesondere bei der gemeinsamen Bewirtschaftung, Überprüfung und Kontrolle.

Es wird zudem neue Vermarktungsnormen für die Kennzeichnung, Qualität und Rückverfolgbarkeit geben, gemäß denen die Verbraucher mehr Informationen über die Nachhaltigkeit ihrer Kaufentscheidungen in Bezug auf Fischereierzeugnisse erhalten.

Der neue Europäische Meeres- und Fischereifonds wird das finanzielle Instrument sein, das zu Umsetzung der GFP und der gemeinsamen Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur beiträgt.

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Zuständigkeit

- Rechtsetzung in Fischereiangelegenheiten: Der Vertrag von Lissabon sieht das Mitentscheidungsverfahren (das ordentliche Gesetzgebungsverfahren) vor.
- Beitritt der EU zu internationalen Übereinkünften und Abschluss von Übereinkünften mit Drittstaaten (Mitentscheidungsverfahren gemeinsam mit dem Rat).

### B. Tätigkeit

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden dem Parlament umfassendere gesetzgeberische Kompetenzen zuerkannt, so dass es die Möglichkeit erhielt, die gemeinsame Fischereipolitik mitzugestalten und die Vorschriften hinsichtlich der Tätigkeit des Fischerei- und Aquakultursektors zu überwachen.

---

→ [Rafael Centenera Ulecia](#)

## 5.3.2 Erhaltung der Fischereiresourcen

*Für die Erhaltung der Fischereiresourcen bedarf es einer nachhaltigen Bewirtschaftung und der Gewährleistung einer langfristigen Lebensfähigkeit des Sektors. Zur Erreichung dieses Ziels werden der Zugang zu EU-Gewässern, die Aufteilung und Nutzung der Ressourcen, die zulässigen Gesamtfangmengen und die Aufwandsbeschränkungen durch verschiedene europäische Vorschriften geregelt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 43 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Hauptziel ist es, die Wirtschaftlichkeit des Sektors langfristig durch eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen sicherzustellen.

### Ergebnisse

#### A. Grundsätze für den Zugang zu Gewässern und Ressourcen

##### 1. Zugang zu den EU-Gewässern

###### a. Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs

Grundsätzlich gilt, dass EU-Fischereifahrzeuge in allen EU-Gewässern gleichberechtigten Zugang zu Gewässern und Ressourcen haben.

###### b. Zugangsbeschränkungen innerhalb der 12-Meilen-Zone

Innerhalb des Küstenstreifens von 12 Seemeilen gilt eine Ausnahme vom Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs zu EU-Gewässern. Hier bleibt das ausschließliche Fangrecht den Mitgliedstaaten vorbehalten. Diese Ausnahmeregelung dient dazu, die am stärksten gefährdeten Fanggebiete durch die Beschränkung des Fischereiaufwands und die Erhaltung traditioneller Fischereitätigkeiten, die für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung einiger Küstenregionen von grundlegender Bedeutung sind, zu schützen. Die Maßnahmen, welche die Bedingungen für den Zugang zu Gewässern und Ressourcen festlegen, werden auf der Grundlage der verfügbaren biologischen, sozioökonomischen und technischen Informationen ausgearbeitet. Diese Zugangsbeschränkung wurde durch Verordnung (EG) Nr. 1152/2012 bis Ende 2014 verlängert.

###### c. Zugangsbeschränkungen außerhalb der 12-Meilen-Zone

2005 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Überprüfung bestimmter Zugangsbeschränkungen im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) bezüglich der Shetland-Box und der Schollen-Box (KOM(2005)422). Damit kam die Kommission der Verpflichtung nach, die Begrün-

detheit von Zugangsbeschränkungen zu Gewässern und Ressourcen außerhalb der 12-Meilen-Zone zu prüfen. Die Shetland-Box wurde festgelegt, um den Fischfang bei für die Region besonders wichtigen oder biologisch gefährdeten Arten zu regulieren, während die Schollen-Box der Reduzierung des Rückwurfs von Plattfisch, insbesondere von Schollen in der Nordseefischerei, diene. In der Mitteilung wurde festgelegt, dass die Zugangsbeschränkungen zur Shetland-Box für weitere drei Jahre beibehalten würden, während für die Schollen-Box kein genauer Zeitpunkt festgelegt wurde, da nicht bekannt war, wie lang und umfangreich die benötigten Studien sein würden.

##### 2. Aufteilung und nachhaltige Nutzung von Ressourcen

###### a. Grundsatz der relativen Stabilität

Die Fangmöglichkeiten sind so unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt, dass die relative Stabilität der Fischereitätigkeit jedes Mitgliedstaates für die jeweiligen Bestände sichergestellt ist. Der Grundsatz der relativen Stabilität stützt sich in erster Linie auf die früheren Fangmengen und bedeutet, dass einzelnen Mitgliedstaaten für den zulässigen Fischereiaufwand bei den wichtigsten kommerziellen Arten feste Prozentsätze vorgeschrieben sind, die beibehalten werden. Der Fischereiaufwand sollte insgesamt langfristig stabil bleiben, wobei traditionelle Fangtätigkeiten sowie vom Fischfang besonders abhängige Regionen bevorzugt zu behandeln sind.

###### b. Nachhaltige Nutzung

Die Erhaltung der Ressourcen durch eine konstante Anpassung der Fangkapazität an die Fangmöglichkeiten ist eine der Prioritäten der gemeinsamen Fischereipolitik. Um eine nachhaltige Nutzung zu gewährleisten, muss bei der Bewirtschaftung der Fischbestände das Konzept des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) zur Anwendung kommen. Um dies zu erreichen, werden bei Entscheidungen im Rahmen der GFP die besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten herangezogen und das sogenannte Vorsorgekonzept angewendet, dem zufolge das Fehlen entsprechender wissenschaftlicher Informationen nicht als Rechtfertigung dafür dienen kann, Maßnahmen zur Erhaltung von Arten aufzuschieben oder zu unterlassen. Die nachhaltige Nutzung ist auch mit einer zunehmenden Anwendung



des Ökosystemansatzes im Fischereimanagement verbunden.

## B. Erhaltung der Fischereiressourcen

### 1. Gesamtfangmengen und Aufwandsbeschränkungen

#### a. Fangbeschränkungen

Die zulässigen Gesamtfangmengen (TAC), die sich auf wissenschaftliche Gutachten des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) und des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für die Fischerei (STECF) stützen, werden weiterhin jährlich für die meisten Bestände festgelegt, um eine Anpassung an die Bestandsentwicklung zu ermöglichen. Im Rahmen der mehrjährigen Bestandsbewirtschaftung werden sich diese Richtwerte jedoch allmählich stabilisieren, so dass die Fischer ihre Tätigkeiten genauer planen können.

#### b. Beschränkung des Fischereiaufwands

Diese Maßnahmen können im Rahmen der Wiederauffüllungspläne für gefährdete Bestände eingesetzt werden und beinhalten beispielsweise die Festlegung einer zulässigen Höchstzahl monatlicher Fangtage. Die genaue Anzahl der Fangtage kann in Abhängigkeit vom verwendeten Fanggerät, dem Fanggebiet (nach ICES-Bereichen), der besuchten Art, dem Zustand des Bestands und gegebenenfalls der Motorleistung des Fahrzeugs variieren. Im Interesse einer größeren Flexibilität können die Mitgliedstaaten die Fangtage auch auf die verschiedenen Flotteneinheiten aufteilen.

#### c. Technische Maßnahmen

Diese Maßnahmen sollen ganz allgemein den Fang von Jungtieren, Arten ohne Marktwert und anderen Meerestieren verhindern und richten sich nach der Zielart, dem damit verbundenem Beifang (wenn Mischfischerei betrieben wird), dem Fanggebiet und der Art des verwendeten Fanggeräts. Die aktuellen technischen Maßnahmen betreffen:

- Fischereiausrüstung, Festlegung der Mindestmaschenöffnungen der Netze, Art und Zahl der an Bord mitgeführten Netze;
- Zusammensetzung und Beschränkung der Mengen von an Bord befindlichen Beifängen;
- Einsatz von selektivem Fanggerät, um die Gefährdung mariner Ökosysteme und von Nichtzielarten durch die Fischereitätigkeit zu verringern;
- Festlegung von Schongebieten und Zeiten, in denen Fischereitätigkeiten verboten oder nur eingeschränkt zulässig sind, einschließlich Schutz von Laich- und Aufwuchsgebieten;
- Festsetzung artenspezifischer Mindestgrößen für den Fang und/oder das Anlanden der jeweiligen Arten.

Sollten der Erhalt lebender aquatischer Ressourcen oder das marine Ökosystem ernsthaft durch Fischereitätigkeiten gefährdet sein und sofortige Maßnahmen erfordern, sind die Kommission und die Mitgliedstaaten (letztere auch auf eigene Initiative) berechtigt, Notfallmaßnahmen zum Schutz der Fischbestände und zur Wiederherstellung des Gleichgewichts der bedrohten marinen Ökosysteme zu ergreifen.

Alternativ dazu können die Mitgliedstaaten auch Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen für alle Fischereifahrzeuge innerhalb ihrer 12-Meilen-Zone festlegen, wobei gilt, dass diese nicht diskriminierend sein dürfen und im Vorfeld Beratungen mit der Kommission, anderen betroffenen Mitgliedstaaten und dem zuständigen Regionalen Beirat (RAC) stattgefunden haben müssen. Sofern diese Maßnahmen nicht weniger streng als die EU-Vorschriften sind, können die Mitgliedstaaten deren Geltungsbereich auch auf Fischereifahrzeuge unter ihrer Flagge in Gewässern unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit beschränken.

Abschließend sollte erwähnt werden, dass Versuchsfischereiprojekte bei der Bestandserhaltung und der Prüfung noch einzuführender selektiver Fangtechniken einen aktiven Beitrag leisten.

### 2. Langfristige Strategie für die Bewirtschaftung der Fischereiressourcen

Mehrjährige Bewirtschaftungspläne dienen der Erhaltung der Bestände innerhalb sicherer biologischer Grenzen. Die Pläne sehen Höchstfangmengen und eine Reihe von technischen Maßnahmen vor, die an den Besonderheiten der einzelnen Bestände und Fischereien (Zielarten, verwendetes Fanggerät, Zustand der jeweiligen Bestände) sowie den wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen auf die fraglichen Fischereien ausgerichtet sind.

Mehrjährige Wiederauffüllungspläne kommen zur Anwendung, wenn Fischbestände gefährdet sind. Sie stützen sich auf wissenschaftliche Gutachten und setzen Beschränkungen des Fischereiaufwands (d. h. der Anzahl der Tage, an denen die Schiffe auf See sind) fest. Damit stellen die Pläne sicher, dass „die Auswirkungen der Fischereitätigkeiten auf die marinen Ökosysteme auf einem langfristig akzeptablen Niveau bleiben“.

### 3. Flottenmanagement

Flottenmanagement ist eine Möglichkeit zur Anpassung der Fangkapazität und dient damit der Herstellung eines stabilen und dauerhaften Gleichgewichts zwischen Fangkapazität und Fangmöglichkeiten. Das geschieht u. a. auf folgende Weise:

- Festsetzung der Anzahl der Fahrzeuge und Fahrzeugtypen mit Fanggenehmigung (z. B. durch Vergabe von Fanglizenzen);

- Flottenregister zur Steuerung und Überwachung der Fangkapazität;
- Zugangs-/Abgangsregelungen und Abbau der Gesamtkapazität;
- Maßnahmen zur Verringerung des Fischereiaufwands und Festlegung von Referenzwerten;
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Meldung der Flottenkapazität;
- Instrumente des Europäischen Fischereifonds (EFF) zur Anpassung der Fangkapazität.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament (EP) hat der Einhaltung des Vorsorgeprinzips sowie der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressourcen stets große Bedeutung beigemessen. Die vom Fischereiausschuss des Parlaments vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf die Bewirtschaftung und Bestandserholung der Fischbestände wurden bei den Verordnungen, die in jüngster Zeit revidiert wurden, in größerem Umfang angenommen. So wurde zum Beispiel keiner der Änderungsvorschläge des EP zum Bewirtschaftungsplan für Kabeljau (2004) angenommen. Einige dieser Vorschläge wurden jedoch (zumindest teilweise) in den Bewirtschaftungsplan für Kabeljau von 2008 aufgenommen, bei dem 80 % der Änderungsanträge des EP ganz oder teilweise angenommen wurden. Ähnlich verhielt es sich mit den Wiederauffüllungsplänen für Roten Thun von 2007 und 2009.

Die Überprüfung des Wiederauffüllungsplans für Kabeljau von 2008 erfuhr die meisten Änderungen zwischen der Vorschlags- und der Annahmephase. Der Plan für den Heringsbestand von Schottland erfuhr Änderungen in dem geringsten Umfang. Die Mehrzahl der Änderungen betraf Maßnahmen zur Aufwandskontrolle. In sieben von den zwölf seit 2002 überprüften Plänen wurden beträchtliche Textteile ihrer Kapitel über die Aufwandsbeschränkung gestrichen. Es handelte sich um folgende Pläne: 1) Kabeljau 2004; 2) Seehecht (nördlicher Bestand); 3) Seehecht (südlicher Bestand) und Kaisergranat; 4) Seezunge aus dem Golf von Biskaya; 5) Seezunge aus dem westlichen Ärmelkanal; 6) Scholle und Seezunge aus der Nordsee und 7) Kabeljau aus der Ostsee. Diese Pläne enthielten ursprünglich ein Kapitel mit einer Reihe von Bestimmungen (acht Artikel) zur Nutzung der Kilowatt-Tage (kW-Tage) zur Regelung des Fischereiaufwands und zur Einrichtung einer

Datenbank und einer Liste von Schiffen, mit denen Letztere gespeist werden sollte. Dieses Kapitel wurde vollständig gestrichen, zunächst aus dem Plan für Kabeljau von 2004 und anschließend aus jedem anderen Plan, der ein solches Kapitel enthielt, da man der Ansicht war, dass diese Maßnahme diskriminierende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten haben würde, die über große Flotten für Kabeljau verfügen, im Vergleich zu denjenigen Mitgliedstaaten, für die Kabeljau lediglich ein Beifang war. An der Stelle des gestrichenen Kapitels wurde eine Reihe von Bestimmungen zur Aufwandsbeschränkung in jeden Plan eingefügt, wodurch ein variabler und komplexer Ansatz zur Aufwandsbeschränkung geschaffen wurde. Mit dem System, das für den Plan für Kabeljau 2004 angenommen wurde (Tage auf See pro Fanggerät) ist es anfangs nicht gelungen, den Fischereiaufwand zu verringern, und es wurde in der Verordnung von 2008 durch ein System zur Begrenzung der Gesamtanzahl der kW-Tage pro Flotte ersetzt, das die Auswirkung jeder Flotte auf die Kabeljau-Sterblichkeit speziell berücksichtigte.

Eine große Anzahl von Änderungen wurde auch im Plan für den südlichen Seehechtbestand und den Kaisergranatbestand vorgenommen, einschließlich der Änderungen an den Mitteln zur Aufwandsbeschränkung und zur Inspektion, Überwachung und Kontrolle, von denen die Mehrzahl vom EP vorgeschlagen wurde. Infolge der Stellungnahmen des EP und des Rates wurden bedeutende Änderungen zur Stärkung des Plans für Roten Thun vorgenommen, einschließlich der Hinzufügung einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Besitz von Fischereiplänen.

Eine der wesentlichen Änderungen zwischen dem Vorschlag in Bezug auf den Europäischen Aal und der angenommenen Verordnung war die Aufhebung der saisonalen Fischereischließung. Der Schwerpunkt wurde eher auf Bewirtschaftungspläne für Aal gelegt, die Schließungen als eines von mehreren Bewirtschaftungsinstrumenten einschließen könnten. Der Fischereiausschuss des EP hat sich gegen saisonale Schließungen ausgesprochen und hat vorgeschlagen, dass der Fischereiaufwand um die Hälfte verringert wird; Maßnahmen zur Verringerung des Fischereiaufwands werden jedoch nur in Fällen angewandt, in denen kein Bewirtschaftungsplan für Aal genehmigt wurde.

→ Rafael Centenera

### 5.3.3 Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften

*Mit den Maßnahmen im Bereich der Fischereiaufsicht und der Durchsetzung der Fischereivorschriften sollen die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnungen auf dem Gebiet der Fischerei sichergestellt und erforderlichenfalls ihre Einhaltung erzwungen werden. Diesbezüglich teilen sich die Mitgliedstaaten, die Kommission und die Wirtschaftsakteure die Zuständigkeiten und Aufgaben. Gegen Mitgliedstaaten, die diese Vorschriften nicht einhalten, kann ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 43 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006.

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der genannten Verordnung des Rates.

#### Ziele

Mit der Kontrollpolitik sollen die Anwendung der GFP-Vorschriften sichergestellt und erforderlichenfalls ihre Einhaltung durchgesetzt werden. Allgemein soll Folgendes sichergestellt werden:

- Einhaltung der zulässigen Fischfangmengen und Bereitstellung der Daten für das Fischereimanagement;
- rechtzeitige Erfüllung der jeweiligen Aufgaben von Mitgliedstaaten und Kommission;
- gerechte Anwendung der Vorschriften für alle Fischereien mit harmonisierten Sanktionen in der gesamten EU;
- Rückverfolgbarkeit in der gesamten Handelskette, „von der Reling bis ins Regal“.

Diesbezüglich liegt die Zuständigkeit für die Annahme der entsprechenden Vorschriften bei den Organen der Europäischen Union, während die Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen für deren Einhaltung zu sorgen und bei Verstößen in ihrem Hoheitsgebiet Sanktionen zu verhängen haben.

#### Ergebnisse

Das aktuelle System wurde mit der Kontrollverordnung eingeführt, die am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist und mit der der EU-Ansatz für die Fischereiaufsicht grundlegend modernisiert wurde. Das System wurde insbesondere an die strikten Maßnahmen angepasst, die die EU im Jahr 2008 angenommen hat, um die illegale Fischerei zu bekämpfen. Auch die verschiedenen Reformen der GFP (von der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 bis zur Verordnung (EU) Nr. 1380/2013) haben neue Veränderungen nach sich gezogen, mit denen seit langem bestehende Unzulänglichkeiten behoben werden sollten. Diese Maßnahmen haben im Laufe der Zeit Folgendes umfasst:

- Stärkere Zusammenarbeit bei der Durchsetzung und Einrichtung einer gemeinsamen Fischereiaufsichtsstruktur (GFS), mit der die Zusammenführung der Inspektions- und Überwachungsressourcen der EU und der Mitgliedstaaten durch die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EUFA) sichergestellt wird.**
- Schrittweise Klärung der Zuständigkeiten der einzelnen Akteure in der Fischwirtschaft:**
  - Die Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung der GFP-Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet und in ihren Hoheitsgewässern sowie durch Fischereifahrzeuge unter ihrer Flagge, die außerhalb dieser Gewässer tätig sind, verantwortlich.
  - Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf Gerechtigkeit und Wirksamkeit gleichermaßen nachkommen. Sie erstellt regelmäßig einen Beurteilungsbericht über ihre Maßnahmen hinsichtlich der Anwendung der GFP-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten, der dem Parlament und dem Rat vorgelegt wird.
  - Die Wirtschaftsakteure, die in den verschiedenen Bereichen der Fischerei tätig sind – vom Fang über den Transport und die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung –, müssen die gesetzlichen Vorschriften des nationalen Rechts in jeder Phase der Produktion einhalten.

**c. *Bessere Einhaltung und harmonisierte Anwendung der Vorschriften:***

Während in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Sanktionen angewandt werden, die es schwierig machen, einen gemeinsamen, einheitliche Grad der Einhaltung zu erreichen, wurde die Kommission hinsichtlich der Kontrolle der Fischereitätigkeiten in den Mitgliedstaaten schrittweise autonomer, und ein GFP-Kontrollanzeiger hat dazu beigetragen, eine Verbesserung der Einhaltung zu erreichen, indem die Öffentlichkeit für die Leistung der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen sensibilisiert wird.

Es wurde eine Liste schwerer Verstöße erstellt, die in den nationalen Rechtsvorschriften als Gründe für wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verwendet werden: Seit 2012 müssen die Mitgliedstaaten für die Vergabe von Lizenzen an spezifische Schiffe ein Punktesystem für schwere Verstöße einführen, das auf die Kapitäne der Schiffe ausgeweitet werden soll.

**d. *Es werden nun in allen Phasen der Kette Prüfungen durchgeführt:***

Fischereifahrzeuge dürfen den Hafen nicht ohne Fanglizenz verlassen. Für jede Schiffsladung Fisch sind Nachweise zu erbringen, dass die Fische legal gefangen wurden. Dieses System gilt für alle Fischereitätigkeiten in EU-Gewässern sowie für alle EU-Fischereifahrzeuge und EU-Bürger, ungeachtet dessen, wo sie die Fische fangen. Ferner gilt es für die Freizeitfischerei von gefährdeten Fischbeständen und für Aquakulturen, sofern sie unter die EU-Vorschriften fallen, also beispielsweise für die Aalfischerei oder unter bestimmten Umständen für die Freizeitfischerei von Rotem Thun.

**e. *Moderne Technologien für die Überwachung und Kontrolle wurden schrittweise mit traditionellen Inspektionsmethoden verbunden. Sie umfassen nun elektronische Meldesysteme (ERS oder „elektronische Logbücher“), die verwendet werden, um Daten über Fänge, Anlandungen, Verkäufe usw. zu erfassen und innerhalb der Mitgliedstaaten zu melden. Das Schiffsüberwachungssystem (VMS) ist ein satellitengestütztes System, das regelmäßig Daten über den Standort, den Kurs und die Geschwindigkeit von Schiffen übermittelt (beide Systeme sind inzwischen für Schiffe mit einer Länge von mehr als 12 m verbindlich vorgeschrieben). Schiffe derselben Größe, die nicht aus der EU kommen, sind verpflichtet, ein betriebsfähiges Satellitenüberwachungsgerät an Bord zu installieren, wenn sie sich in den Hoheitsgewässern der EU befinden. Das automatische Identifizierungssystem (AIS) ist ein unabhängiges und durchgängig laufendes System zur Identifizierung und Überwachung von Schiffen, das aus Gründen der Sicherheit und Gefahrenabwehr im***

*Seeverkehr verwendet und schrittweise auf alle Fischereifahrzeuge der EU mit einer Länge von mehr als 15 m ausgeweitet wird.*

### **Die Europäische Fischereiaufsichtsbehörde**

Diese Behörde wurde 2005 als zentrales Element für die Verbesserung der Einhaltung der GFP-Vorschriften eingerichtet. Sie hat zur einheitlicheren und wirksameren Durchsetzung der Vorschriften beitragen, indem die für die Kontrolle, Inspektion und Überwachung der Fischereitätigkeiten zur Verfügung stehenden Mittel der EU und der Mitgliedstaaten zusammengeführt und (über gemeinsame Einsatzpläne als wichtigstes Instrument) koordiniert wurden. Durch diese operative Koordinierung, der Hauptaufgabe der Behörde, können die Unzulänglichkeiten bei der Durchsetzung angegangen werden, die auf ungleiche Mittel und Prioritäten der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.

Mit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 erhielt die Behörde neue Befugnisse, um ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Ihre Einsätze werden aus drei Quellen finanziert: dem EU-Haushalt, der Bezahlung für den Mitgliedstaaten erbrachten Dienstleistungen und Einnahmen aus Veröffentlichungen, Schulungen und anderen erbrachten Dienstleistungen.

Im Vorfeld der Einführung der neuen GFP im Jahr 2014 hat sich die EUFA auf neue Entwicklungen zur Verbesserung der Kultur der Rechtstreue und zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen in der gesamten Fischwirtschaft konzentriert. Unter anderem folgende besondere Instrumente verleihen diesen Zielen neuen Schwung:

- Regionale gemeinsame Einsatzpläne: Über dieses Instrument organisiert die Behörde den Einsatz der nationalen Personal- und Materialressourcen für die Kontrolle und Inspektion, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Mit den gemeinsamen Einsatzplänen wird der kostengünstige und koordinierte Einsatz von Personal- und Materialressourcen der Mitgliedstaaten gefördert, und die Behörde hat begonnen, die gemeinsamen Einsatzpläne auch auf regionale, gemischte gemeinsame Einsatzpläne auszuweiten (NEAFC, NAFO und pelagische Arten in westlichen Gewässern). Die EUFA plant in sehr naher Zukunft eine Erweiterung auf regionale, gemischte und ständige Fischereien.
- Strategien für die Kontrolle des Rückwurfverbots: Diese sind vorzugsweise über die regionalen gemeinsamen Einsatzpläne umzusetzen und sollen die strategische Beschlussfassung auf Ebene der Lenkungsgruppe ermöglichen, mit der die EUFA zu ihrer wirksamen Überwachung beitragen wird. Je nach Eigenschaften der Fi-

scherei werden verschiedene Methoden angewandt und verfügbare Instrumente genutzt und getestet. Dies ist für die neue GFP von entscheidender Bedeutung.

- Fokusgruppen für die Bewertung der Kosteneffizienz und der Einhaltung: Es werden zwei Fokusgruppen für die Bewertung der Einhaltung und der Kosteneffizienz der Kontrollmaßnahmen eingerichtet.
- Zentraler Lehrplan: Zum ersten Mal wird ein zentraler Lehrplan für die Ausbildung der Mitarbeiter von Fischereiaufsichtsamtern in den Mitgliedstaaten zur GFP beitragen und diese auf einheitliche Weise umsetzen.
- IKT-Systeme der EUFA: Die Systeme sollen die einzelnen nationalen Systeme ergänzen. Es sind einzigartig, von der Behörde entwickelte Systeme, die den Mitgliedstaaten als Unterstützung für die Kontrolle der GFP auf EU-Ebene zur Verfügung gestellt werden. Diese elektronischen Instrumente ermöglichen den durchgehenden Daten- und Wissensaustausch in Echtzeit, schränken so die Möglichkeiten für die Manipulation der Informationen ein und wirken einem nicht vorschriftsmäßigen Verhalten entgegen.

### Auf dem Weg zur Umsetzung der neuen Anlande Verpflichtung

Auf die reformierte gemeinsame Fischereipolitik von 2014 wird in Kürze die Anlande Verpflichtung für alle Fänge folgen, die dem verschwenderischen Verfahren, gut verkäuflichen Fisch in das Meer zurückzuwerfen, ab 2015 schrittweise ein Ende setzen wird.

Mit einem Vorschlag der Kommission (KOM(2013)889) sollen eine Reihe von Verordnungen geändert werden, die sich mit technischen Konservierungsmaßnahmen befassen (wie und wo Fischer fischen dürfen, Eigenschaften der verwendeten Fischfängergeräte, gesperrte Gebiete und sonstige Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt). Mit diesem Vorschlag wird insbesondere die derzeitige Kontrollverordnung an die Anlande Verpflichtung angepasst, indem Bestimmungen über die Meldung und Lagerung von Fängen geändert und Vorschriften für den Einsatz von elektronischen Fernüberwachungssystemen und die Mitnahme von Beobach-

tern an Bord zur Überwachung der Einhaltung eingeführt werden. Dieser Vorschlag wird derzeit vom Fischereiausschuss des Parlaments geprüft.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat die Annahme effizienter Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen immer unterstützt, da es der Ansicht ist, dass die wirksame und nicht-diskriminierende Umsetzung der Vorschriften einer der Grundpfeiler der GFP sein muss. Die Einhaltung der Vorschriften und ein einheitlicher Ansatz für die Aufsicht sind am besten geeignet, um die Interessen der Fischwirtschaft langfristig zu schützen. Im Rahmen seines Beitrag zu anschließenden Reformen hat es einige Forderungen gestellt, wie die verbesserte Umsetzung der GFP-Vorschriften zur Verringerung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU-Fischerei), ein Verbot des Handels mit Fisch aus der IUU-Fischerei, die Erstellung eines EU-Verzeichnisses von IUU-Schiffen, gemeinsame Mindestsanktionen für Verstöße und ein Verbot des Zugangs zu EU-Häfen für IUU-Schiffe und Fische aus der IUU-Fischerei. Das Parlament hat wiederholt sein Bedauern über den geringen Grad der Einhaltung zum Ausdruck gebracht und stärkere Kontrollen durch die Mitgliedstaaten, harmonisierte Inspektionskriterien und Strafen, die Transparenz der Inspektionsergebnisse, eine Stärkung des Systems der Gemeinschaftsinspektionen usw. gefordert. Es hat betont, dass sich die Kontrollverordnung und damit verbundene Instrumente in der Vergangenheit als unzulänglich erwiesen und den Inspektoren nicht die benötigte rechtliche Befugnis für ihre Aufgaben übertragen haben, während die Mitgliedstaaten ihre rechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der vollständigen Umsetzung der Vorschriften und der Bereitstellung ausreichender Ressourcen für diesen Zweck zeitweise nur widerwillig erfüllt haben.

Entscheidend ist dabei, dass das Parlament als Mitgesetzgeber im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens seit der Annahme des Vertrags von Lissabon den Fortschritt vorangetrieben hat und bei der umfassenden Reform der GFP sowie bei der Kontrolle und Durchsetzung der neuen Vorschriften ab 2014 eine zentrale Rolle spielt.

→ [Jakub Semrau](#)

## 5.3.4 Strukturbeihilfen im Fischereisektor

*Ursprünglich war das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) das Finanzinstrument für die europäische Fischereipolitik, die für den Zeitraum 2007-2013 aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) finanziert wurde und nun für den Zeitraum 2014-2020 mit 6,5 Mrd. EUR aus dem neuen Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) finanziert wird.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 32 bis 37 und 158 EG-Vertrag, Artikel 38 bis 43 Vertrag von Lissabon.

Verordnung über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [geänderter Vorschlag KOM(2013)0245], wie vom Europäischen Parlament am 16. April 2014 angenommen.

### Ziele

Das Hauptziel der Strukturpolitik für die Fischerei bestand darin, die Flottenkapazität an die Fangmöglichkeiten anzupassen, um so der Überfischung der Bestände entgegenzuwirken und den Wirtschaftszweig zukunftsfähig zu machen. Zu diesem Zweck wurden Anstrengungen unternommen, die Flotte zu modernisieren, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch den Abbau von Überschusskapazitäten zu erhöhen und der Branche Anreize dafür zu bieten, dass sie in die von der Fischerei stark abhängigen Küstengebiete investiert und so umfassend zu deren Weiterentwicklung beiträgt. Der neue EMFF ist stark durch die Überarbeitung der gesamten gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) geprägt und soll Fischern dabei helfen, die neuen Auflagen wie das Rückwurfverbot zu erfüllen, wird aber ebenfalls zur Verbesserung der Sicherheit und der Arbeitsbedingungen, der Datenerhebung und der Hafinfrastruktur verwendet.

### Ergebnisse

#### A. Rückblick

Die Anfänge der Strukturpolitik für die Fischerei gehen auf den 1970 gefassten Beschluss zurück. Danach sollte aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, die Unterstützung zum Aufbau und zur Modernisierung der Fischereitätigkeit sowie zur Vermarktung und zur Verarbeitung der Erzeugnisse des Sektors bewerkstelligt werden.

Im Jahr 1992 beschloss der Europäische Rat von Edinburgh, die Strukturpolitik für die Fischerei mit einem eigenen Ziel, nämlich Ziel 5(a) (Anpassung der Fischereistrukturen), und mit einem eigenen Finanzierungsinstrument, dem Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF) in die Strukturfonds zu integrieren. So wurde für den Zeitraum 1994-1999 zur finanziellen Unterstützung der von der Fischerei

abhängigen Gebiete die Gemeinschaftsinitiative zur Umstrukturierung des Fischereisektors (PESCA) eingeleitet und es wurden entsprechende Begleitmaßnahmen, wie eine Vorruhestandsregelung, Prämien für Jungfischer usw., ergriffen.

Im Rahmen der Agenda 2000 wurden neue Leitlinien festgelegt, unter anderem wurden die strukturellen Probleme der von der Fischerei abhängigen Gebiete in das neue Ziel 2 der Strukturfonds einbezogen. Die Initiative PESCA wurde allerdings im Jahr 2000 nicht mehr verlängert. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1263/1999 des Rates wurde der neue Interventionsrahmen des FIAF für den Zeitraum 2000-2006 festgelegt, damit zwischen den Fischereiressourcen und ihrer Nutzung auf Dauer ein ausgewogenes Verhältnis erreicht wird.

Als Teil der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) wurde ein einfacheres System für die Begrenzung der Fangkapazität der Gemeinschaftsflotte festgelegt, mit dem eine bessere Anpassung an die vorhandenen Bestände erreicht werden sollte. Für den Zeitraum 2007-2013 wurde das FIAF durch den Europäischen Fischereifonds (EFF) ersetzt.

#### B. Die Instrumente der Strukturpolitik

1. Die mehrjährigen Ausrichtungsprogramme (MAP) erstreckten sich in vier Phasen über den Zeitraum 1983 bis 2002 und waren ein Schlüsselinstrument der Strukturpolitik. Mit ihnen sollte die Größe der Fangflotten der EU-Mitgliedstaaten angepasst werden, um den Fischereiaufwand den vorhandenen Beständen anzupassen. Wie sich erweisen sollte, war das MAP-System jedoch zur Umstrukturierung der Flotten ungeeignet. Das war vor allem darauf zurückzuführen, dass der Rat bei den vereinbarten Zielen nicht ehrgeizig genug war, und dass die Abstimmung zwischen der Beihilfe für den Abbau von Kapazitäten und der Beihilfe für den Bau von Schiffen mangelhaft war. Es stellte sich als äußerst schwierig heraus, die Motorleistung von Schiffen zu messen, und die Folgen des technischen Fortschritts wurden vernachlässigt. Die Einführung von Fischereiaufwandsbeschränkungen war überkompliziert und hatte nachteilige Folgen: Die Zielsetzungen zur Aufwandsreduzierung wurden dadurch abgeschwächt, dass die Mitgliedstaaten ihre Ziele entweder durch eine dauerhafte Stilllegung von Schiffen oder durch die vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit (Auflegung von Schiffen) erreichen konnten.

2. Der Anteil der mit Beihilfen aus dem FIAF im Zeitraum 1994-1997 abgewrackten Schiffe lag bei 94 % der Gesamtzahl stillgelegter Schiffe.

3. Die Reform der GFP von 2002 besiegelte das Ende der MAP und führte ein einfacheres System zur Begrenzung der europäischen Flottenkapazitäten ein. Im Rahmen des neuen Systems erhielten die Mitgliedstaaten bei der Bewirtschaftung ihrer Flotten größere Verantwortung.

### C. Europäischer Fischereifonds (EFF)

#### 1. Das FIAF wurde ab dem Zeitraum 2007-2013 durch den EFF ersetzt, dessen fünf Schwerpunkte wie folgt lauten:

- Unterstützung der Hauptziele der GFP, insbesondere der mit der Reform im Jahr 2002 vereinbarten Neuerungen. Hierzu gehörten die nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen und ein stabiles Gleichgewicht zwischen den verfügbaren Fischereiressourcen und den Fangkapazitäten der EU-Fischereiflotte;
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Rentabilität der Unternehmen des Fischereisektors;
- Förderung umweltverträglicher Fang- und Produktionsmethoden;
- adäquate Unterstützung der Beschäftigten des Sektors;
- Förderung der Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit in den von der Fischerei abhängigen Gebieten.

Die Mittelausstattung des EFF belief sich für den Zeitraum 2007-2013 auf insgesamt 3 849 Mio. EUR (2 908 Mio. EUR für „Konvergenzgebiete“ und 941 Mio. EUR für „Nicht-Konvergenzgebiete“). Die Mittel standen allen Zweigen der Fischwirtschaft, d. h. der See- und Binnenfischerei, Aquakulturbetrieben, Erzeugerorganisationen und dem Verarbeitungs- und Vermarktungssektor, zur Verfügung.

#### 2. Arten der Intervention

Um die Fischerei wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltig zu gestalten, konzentrierte sich der EFF auf:

- Maßnahmen zur Anpassung der Fischereiflotte der EU (Beihilfen für die vorübergehende oder dauerhafte Stilllegung von Fischereifahrzeugen, für Schulungen, Umschulungen oder bei Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen);
- Aquakultur, Verarbeitung und Vermarktung: Förderung des Erwerbs und der Verwendung von Fanggeräten und Verfahren, mit denen die Gefährdung der Umwelt durch die Fischerei verringert wird, insbesondere durch Klein- und Kleinstunternehmen;

- Maßnahmen von gemeinsamem Interesse: Projekte, die zur nachhaltigen Entwicklung oder zum Schutz der Ressourcen, zur Stärkung der Märkte für Fischereierzeugnisse oder zur Förderung von Partnerschaften zwischen Wissenschaftlern und Unternehmen der Fischereiwirtschaft beigetragen haben, hatten Anspruch auf Förderung;
- nachhaltige Entwicklung von Fischereigebieten; Unterstützung von Maßnahmen und Initiativen, die in Gebieten, die von einem Abbau der Fischereitätigkeiten betroffen waren, auf eine Diversifizierung und Stärkung der Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet waren;
- technische Hilfe: Vorbereitungs-, Überwachungs- und behördliche sowie technische Unterstützungsmaßnahmen, Bewertungsmaßnahmen, Audits und Kontrollen, die zur Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung erforderlich waren.

Die Mitgliedstaaten konnten selbst entscheiden, wie sie die Mittel auf diese fünf Prioritäten aufteilen.

### Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Zur Durchführung der Vereinbarung des Parlaments mit dem Rat über die neue und gründlich überarbeitete GFP wurde der von der Kommission vorgeschlagene und vom Parlament ursprünglich im Jahr 2013 geänderte EMFF weiter geändert und hat am 28. Januar 2014 in einer Vereinbarung mit dem Rat endgültig Gestalt angenommen. Er beruht auf den nachfolgenden drei Schwerpunkten:

#### A. Eine ökologisch nachhaltige EU-Fischerei

- Investitionen in selektivere Fanggeräte zur Einstellung der Rückwürfe, damit auf diese Weise die Folgen der Verpflichtung zur Anlandung aller Fänge, die im Rahmen der Reform der GAP ab 2015 gilt, bewältigt werden können;
- Priorität für Datenerhebung und -kontrollen mittels einer erheblichen Aufstockung der zu diesem Zweck bereitgestellten EMFF-Mittel, und zwar auf eigens gestellten Antrag des Parlaments;
- Durchführung von Maßnahmen zur Sicherung der Bestände, zum Beispiel biologisch begründete Schonzeiten sowie befristete Fangverbote zur Entschädigung der betroffenen Fischer;
- Einfrieren der Beihilfen für die Betreiber, die die GAP-Vorschriften nicht einhalten.

## B. Ein wettbewerbsfähiger EU-Fischereisektor

- Starthilfen (bis zu 75 000 EUR Investitionen in Schiffen unter 12 m) für Fischer unter 40 mit einer einschlägigen Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren;
- Unterstützung der Diversifizierung der Einkommen der Fischer durch Nebentätigkeiten (z. B. Angeltourismus). Dementsprechend hat das Parlament die Option der Umschulung der Fischer, die die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte, abgelehnt;
- Investitionen an Bord der Schiffe im Hinblick auf eine bessere Steuerung der Fänge und eine Verbesserung der Qualität, sowie Investitionen in Hafeninfrastrukturen, um der Anlandepflicht nachkommen zu können;
- Förderung von Innovationen, einschließlich der Entwicklung modernerer und umweltfreundlicher Schiffe;
- Beibehaltung der Lagerhaltungsbeihilfe als Mittel zur Regulierung des Marktes;
- Förderung von Produktions- und Vermarktungsplänen, die von den Erzeugerorganisationen erstellt wurden ;
- Beihilfen für den endgültigen Ausstieg zum Abwracken von Schiffen zur Verringerung der Kapazität und der Fischereitätigkeit der Flotte, wobei diese Unterstützung auf die Überkapazität von Flottensegmenten abzielt und 2018 auslaufen soll;
- Förderung des Austausches von Maschinen zur Reduzierung der Leistung und der CO<sub>2</sub>-Emissionen (abhängig von der Reduzierung der Motorleistung für Schiffe mit einer Länge zwischen 12 und 24 m);
- Investitionen in nachhaltige Aquakultur: Beihilfen für neue Betreiber, Ausbau der Infrastruktur und Förderung einer extensiven Aquakultur und besserer Umweltschutzmaßnahmen.

## C. Bessere soziale Bedingungen

- Investitionen zur Verbesserung von Gesundheit, Hygiene und Sicherheit an Bord;

- Berufsausbildung für Fischer;
- Einführung eines Versicherungsfonds auf Gegenseitigkeit zur Abdeckung von Naturkatastrophen und Umweltunfälle oder Unfälle mit Personenschaden (für Fischer sowie für Austernzüchter bei Krankheitsbefall ihrer Zucht).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat stets die Einbeziehung der Fischereistrukturpolitik in die Strukturfonds unterstützt, z. B. durch die Empfehlung zur Schaffung eines eigens für die Fischerei formulierten und mit eigenen Mitteln ausgestatteten Ziels 6 (Reform von 1993) im Rahmen der Strukturfonds oder die Unterstützung der im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 vorgesehenen Mittelausstattung.

Während der Treibstoffkrise im Jahr 2008 nahm das Parlament eine EntschlieÙung an, in der die Unterstützung der Fischer befürwortet und Maßnahmen vorgeschlagen werden, um dem angeschlagenen Sektor zu helfen (insbesondere wird die Kommission aufgefordert, die von ihr aufgestellten Regelungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen, die laut Gemeinschaftsrecht ja untersagt sind, zu überprüfen und eine Unterstützung von maximal 100 000 EUR pro Schiff statt pro Unternehmen zuzulassen).

Am 23. Oktober 2013 nahm das Parlament seinen Standpunkt in erster Lesung zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (siehe Abschnitt „EMFF“ weiter oben) an, in der die Bedeutung einer nachhaltigen Fischerei unterstrichen wird und in erster Linie konkrete Maßnahmen zur Beseitigung der Überfischung gefordert werden, nebst einer vernünftigen Steuerung der Flottenkapazität, während es den Fischern gleichzeitig ermöglicht wird, von der Fischerei zu leben. Es folgten ausführliche Verhandlungen mit dem Rat, die am 28. Januar 2014 in einer Einigung mündeten. Mit der Abstimmung über den revidierten EMFF am 16. April 2014 hat das Parlament seine Arbeit abgeschlossen und im Ergebnis bei der umfassenden Reform der gemeinsamen Agrarpolitik als Mitgesetzgeber seine ehrgeizig formulierten Zielvorgaben erreicht.

→ Jakob Semrau



## 5.3.5 Die Erzeugerorganisationen und die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse

*Die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur bildete den ersten Teilbereich der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP). Da ihre Wirksamkeit angesichts der aktuellen Krise der Fischerei und aufgrund der Art ihrer Interventionsmechanismen sowie ihrer ungenügenden Finanzausstattung als unzureichend eingestuft wurde, wurde 2014 eine umfassende Reform eingeleitet, mit der die GMO und die gesamte GFP auf eine neue Grundlage gestellt wurden.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 43 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates.

### Ziele

Die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur sieht eine Preis- und Interventionsregelung vor, mit der der EU-Markt für Fischereierzeugnisse reguliert werden soll. Ihre Ziele bestanden in

- der Korrektur der nachteiligsten Auswirkungen des Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage,
- der Stabilisierung der Preise zur Absicherung eines Mindesteinkommens für Fischer und
- der Förderung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Fischereiflotte auf den Weltmärkten.

Die GMO verfügte über die folgenden Instrumente:

- gemeinschaftliche Rücknahmen,
- Übertragungen,
- autonome Rücknahmen und Übertragungen der Erzeugerorganisationen mit pauschalen Ausgleichszahlungen und Pauschalprämien,
- private Lagerhaltung,
- Sonderbestimmungen für Thunfisch.

All diese Interventionsmechanismen sind auf die Erzeugerorganisationen (EO) ausgerichtet. Die meisten EO sind in sieben Mitgliedstaaten ansässig: Spanien, Italien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Portugal und den Niederlanden. Diese Organisationen sind in erster Linie in der regionalen Fischerei und in geringerem Maße in der Küstenfischerei und der Aquakultur angesiedelt. Ihr

Ziel besteht in einer besseren Vermarktung ihrer Erzeugnisse. Zur Verwirklichung dieses Ziels können sie beispielsweise folgende Maßnahmen ergreifen:

- die Steuerung der Produktion zur Anpassung an die Nachfrage, insbesondere durch die Umsetzung von Fangplänen,
- die Förderung der Bündelung des Angebots,
- die Sicherung der Preisstabilität,
- die Förderung von Methoden der nachhaltigen Fischerei.

Die Interventionsausgaben nahmen immer weiter ab, was in erster Linie auf die gesunkenen Ausgleichszahlungen für operationelle Programme und für gemeinschaftliche Rücknahmen zurückzuführen war, die eines der am häufigsten genutzten Interventionsinstrumente waren. Die meisten Ausgaben werden nun nicht mehr für gemeinschaftliche Rücknahmen, sondern für Übertragungen getätigt.

Die derzeitige Beschaffenheit der Bestände sowie die steigenden Kraftstoffpreise könnten dazu führen, dass die Instrumente der GMO auf kurze Sicht weniger zum Einsatz kommen. Die vier Mitgliedstaaten, die die Instrumente der GMO vor allem in Anspruch nahmen, waren Frankreich, Spanien, Portugal und Irland, wobei die Inanspruchnahme der GMO-Instrumente in Frankreich, Spanien und Portugal zugenommen, in Irland jedoch abgenommen hat. Andere Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich, Dänemark, Deutschland, Schweden, Italien und Belgien – nehmen die GMO-Instrumente ebenfalls in Anspruch, doch die für diese Länder aufgewandten Finanzmittel waren weitaus geringer als für die zuvor genannten vier Staaten.

Mit dem Ziel, die Entwicklung der Fischerei voranzutreiben, dürfen Gruppierungen, denen Vertreter des Produktions-, Vermarktungs- und Verarbeitungssektors angehören, Mitgliedstaaten um die Anerkennung als Branchenverbände ersuchen. Diese Anerkennung kann von den Mitgliedstaaten unter der Aufsicht der Kommission gewährt werden. Nur vier Branchenverbände waren anerkannt, die alle auf einzelstaatlicher Ebene tätig sind: Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture, C.I.P.A.

(Frankreich), INTERATÚN (Spanien), AQUAPISCIS (Spanien) und O.I. FILIERA ITTICA (Italien).

Im Rahmen der Reform der GFP von 2014 wurde eine umfassende Reform der GMO für notwendig erachtet, mit der marktorientierte Instrumente direkt oder indirekt zur Erfüllung der wichtigsten Ziele der GFP beitragen sollten. Um Überfischung und bestandsgefährdende Praktiken anzugehen und eine Abkehr von ausschließlich auf Mengen basierenden Produktionsstrategien einzuleiten, wurde in dem Vorschlag für eine Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur (KOM(2011)416) eine neue GMO vorgestellt, die Folgendes unterstützen sollte:

- die Stärkung der Rolle und der Verantwortung der EO und ihre gemeinsame Verwaltung der Zugangsrechte und der Produktions- und Vermarktungstätigkeiten;
- Marktmaßnahmen, die die Verhandlungsposition der Erzeuger (in der Fischerei und der Aquakultur) stärken, die Vorhersagbarkeit, die Verhütung und die Bewältigung von Marktkrisen verbessern und Markttransparenz und Effizienz fördern;
- Marktanreize und Prämien für nachhaltige Methoden; Partnerschaften für Nachhaltigkeit bei Erzeugung, Bezugsquellen und Verbrauch; Zertifizierung (Ökolabel), Werbung und Bereitstellung von Verbraucherinformationen;
- ergänzende Marktmaßnahmen für Rückwürfe.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Als Antwort auf den genannten Vorschlag wies das Parlament in seiner Stellungnahme von 2012 auf die folgenden Punkte hin:

Die EO sollten gestärkt werden, um eine wichtigere Rolle bei der laufenden Steuerung der Fischerei einnehmen und dabei in einem durch die Ziele der GFP vorgegebenen Rahmen tätig werden zu können. Die länderübergreifenden Erzeugerorganisationen oder die Vereinigungen dieser Organisationen auf regionenübergreifender Ebene sollten gefördert werden, sich gegebenenfalls innerhalb biogeografischer Regionen zusammenschließen und als Partnerschaften verstanden werden, mit denen gemeinsame verbindliche Regeln erstellt und gleiche Voraussetzungen für alle Beteiligten geschaffen werden sollen. Sie müssen auch künftig den Wettbewerbsregeln unterliegen und den Bezug der einzelnen Küstengemeinschaften (einschließlich der Vertretung kleiner Küstenfischereibetriebe) zu den Fischereien und den Gewässern, die sie in der Vergangenheit befischt haben, aufrechterhalten.

Der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) sollte zu der Gründung und dem Aufbau von Vereinigungen von Erzeugerorganisationen beitragen und außerdem die elektronischen landesweiten Da-

tenbanken und Märkte unterstützen, um die Informationen zwischen den Marktteilnehmern und den Verarbeitungsbetrieben besser abzustimmen. EO sollten Maßnahmen fördern, die einen Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung und zur Beschäftigung in Küstenregionen und ländlichen Gebieten leisten, wozu auch Programme für berufliche Bildung und Zusammenarbeit gehören, mit denen der Eintritt junger Menschen in die Branche gefördert und für einen angemessenen Lebensstandard für Fischer gesorgt wird.

Rückwürfe und illegale Fischerei sollten bekämpft werden, wobei die EO zur Unterbindung von illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fangmethoden (IUU-Fischerei) beitragen sollten, indem sie ihre Mitglieder gegebenenfalls intern entsprechend kontrollieren. Unerwünschte Beifänge wirtschaftlich befischbarer Bestände sollten von den EO verhindert, minimiert und bestmöglich genutzt werden.

Wenn zuvor tiefgefrorene Erzeugnisse als Frischware verkauft werden, muss auf dem Etikett die Angabe „aufgetautes Erzeugnis“ aufgedruckt sein. Bei Frischware muss das Datum der Anlandung (nicht das Fangdatum) auf dem Etikett angegeben werden. Die für Marketing und Etikettierung verwendeten Angaben müssen außerdem den spezifischen Fischbestand, das Gebiet, in dem der Fisch gefangen oder gezüchtet wurde (einschließlich des Flaggenstaats des Fischereifahrzeugs) und die Produktionsmethode mit der Art des verwendeten Fanggeräts umfassen.

Zum Schutz der europäischen Verbraucher sollte Technologie zum Einsatz kommen. Die Mitgliedsstaaten sollten die verfügbaren Technologien – auch DNA-Tests – umfassend einsetzen, um einer falschen Etikettierung von Fängen vorzubeugen. Aquakultur-Erzeugerorganisationen sollten Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) einsetzen, um den bestmöglichen Preis für die Erzeugnisse zu erzielen.

Marktinformationen: Das Parlament forderte die Kommission auf, eine unionsweite Kampagne auszuarbeiten, um die Verbraucher für die große Vielfalt der in europäischen Häfen angelandeten Fischarten zu sensibilisieren und sie über das jahreszeitliche Angebot bestimmter Arten zu informieren, und gleichzeitig Absatzförderungskampagnen im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Maßnahmen zur Etikettierung der Erzeugnisse durchzuführen. Unionsweit sollten Informationskampagnen in Grundschulen und weiterführenden Schulen durchgeführt werden, so dass jungen Menschen und Lehrern die Vorteile des Fischverzehr und die Vielfalt des verfügbaren Fischangebots bewusst gemacht werden.

Gesundheits- und Hygienestandards sowie strenge Kontrollen und lückenlose Rückverfolgbarkeit sollten in gleichem Maße auch für eingeführte Erzeugnisse gelten, damit Erzeugnisse aus der EU im Wettbewerb nicht benachteiligt werden.

Bei den Verhandlungen zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission in der ersten Hälfte des Jahres 2013 gelang es, das letzte Hindernis für die Vermarktung und die vorgeschriebene Etikettierung der Erzeugnisse für die Verbraucher auszuräumen (die Etikettierung wurde dahin gehend neu geregelt, dass das verwendete Fanggerät und die genaue Bezeichnung der Fanggebiete angegeben werden müssen). Insgesamt wurde die Rolle der EO neu gestaltet, so dass sie den Schwerpunkt auf ihre eigenen Vermarktungsstrategien (gemäß der Produktions- und Vermarktungspläne) legen können und stärker an der Ausgestaltung der Politik beteiligt sind.

In diesem Zusammenhang wurde im Mai 2013 eine vorläufige Einigung erzielt; das Parlament nahm die endgültige Fassung der Verordnung am 11. Dezember 2013 an.

Im Zusammenspiel mit der anschließenden Verabschiedung der überarbeiteten Grundverordnung über die gemeinsame Fischereipolitik und dem neuen Europäischen Meeres- und Fischereifonds stellt dies einen Meilenstein der 2014 umgesetzten Reform der Fischerei in Europa dar.

---

→ [Jakub Semrau](#)

## 5.3.6 Die internationalen Fischereibeziehungen

*Die EU hat 22 internationale Fischereiabkommen abgeschlossen, um Zugang zu den wichtigsten Fischfanggebieten der Welt zu erhalten und den illegalen Fischfang zu bekämpfen. Die Union schließt mit regionalen Fischereiorganisationen bilaterale Abkommen wie Partnerschaftsabkommen oder Gegenseitigkeitsabkommen bzw. multilaterale Abkommen wie internationale Übereinkommen oder Abkommen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 38 bis 43 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Im Vertrag von Lissabon ist vorgesehen, dass internationale Fischereiabkommen nach Zustimmung des Parlaments vom Rat zu ratifizieren sind (Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV).

### Ziele

- Sicherung eines angemessenen Zugangs der Europäischen Union zu den wichtigsten Fanggebieten und Fischbeständen der Welt;
- Ausbau der bilateralen und regionalen Zusammenarbeit;
- Versorgung der europäischen Märkte mit Fisch und Sicherung von Arbeitsplätzen;
- Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung der weltweiten Fischerei;
- Bekämpfung von zerstörerischen Fangpraktiken;
- Verbesserung der wissenschaftlichen Forschung und der Datenerfassung;
- Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU-Fischerei);
- Verstärkung von Kontroll- und Inspektionstätigkeiten im Rahmen der regionalen Fischereiorganisationen (RFO).

### Ergebnisse

#### A. Rolle und Bedeutung

##### 1. Berechtigung

Die bilateralen und multilateralen Fischereiabkommen sind infolge der Einführung der Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) von 200 Seemeilen Mitte der 1970er Jahre erforderlich geworden. 1982 verabschiedeten die Vereinten Nationen das Seerechtsübereinkommen (SRÜ), das eine Verfassung der Meere werden sollte, und erkannten darin das Recht der Küstenstaaten an, den Fischfang in angrenzenden Gewässern zu kontrollieren. Auch wenn die AWZ nur 35 % der Gesamtfläche der Meere ausmachen, so enthalten sie doch 90 % der weltweiten Fischbestände. Das SRÜ regelt nicht nur die AWZ, sondern auch die hohe See. Es legt den Staaten

nahe, bei der Erhaltung und Bewirtschaftung lebender Ressourcen (einschließlich Meeressäuger) auf hoher See durch Gründung regionaler Fischereiorganisationen (RFO) zusammenzuarbeiten. Infolgedessen müssen Länder mit Hochseefischereiflotten internationale Abkommen und/oder sonstige Vereinbarungen schließen, um Zugang zu den Fischbeständen in den AWZ von Drittstaaten oder in Teilen der hohen See, die zu einer RFO gehören, zu erhalten. Den Grundsatz der Freiheit der Meere gibt es jetzt nicht mehr.

##### 2. Finanzielle Investitionen und Vorteile für die europäische Flotte

Die für internationale Fischereiabkommen bereitgestellten Haushaltsmittel sind von 5 Mio. EUR im Jahr 1981 auf fast 300 Mio. EUR im Jahr 1997 gestiegen. (dies entspricht 0,31 % des gesamten Gemeinschaftshaushalts und ca. 30 % der dem Fischereisektor zugewiesenen Mittel). Die hohen Investitionen blieben in den Jahren 1998 und 1999 unverändert, sanken jedoch, nachdem das Abkommen mit Marokko (insgesamt etwa 90 Mio. EUR) nicht verlängert wurde. In den vergangenen Jahren lagen die Mittel für die Fischereiabkommen bei etwa 150 Mio. EUR. Im Jahr 2013 beliefen sie sich auf 144,23 Mio. EUR. Mit den internationalen Abkommen werden direkte Arbeitsplätze für 30 000 Personen gesichert und in den stark von der Fischerei abhängigen Sektoren und Regionen erfährt die Wirtschaft einen erheblichen Auftrieb. Das derzeit unter den Aspekten des Finanzausgleichs und der Zugangsrechte wichtigste Abkommen ist das mit Mauretanien zu unterzeichnende Abkommen über 70 Mio. EUR jährlich, das den Zugang für rund 175 EU-Schiffe vorsieht.

##### 3. Räumliche Ausdehnung

Seit dem ersten im Jahr 1977 mit den Vereinigten Staaten geschlossenen Fischereiabkommen sind insgesamt 29 weitere Abkommen unterzeichnet worden (26 davon waren während des Zeitraums 1993-1999 in Kraft), im Wesentlichen mit Ländern Afrikas und des Indischen Ozeans (15) sowie mit Ländern des Nordatlantikraums (10). Nur ein einziges Abkommen wurde mit einem lateinamerikanischen Land geschlossen (Argentinien). 2011 waren 24 Fischereiabkommen mit Küstenstaaten in Afrika (14), dem Pazifischen Raum (6) und dem hohen Norden (Norwegen, Island, Färöer und Grönland) in

Kraft. Auf dem Gebiet der Hochseefischerei ist die EU-Flotte aufgrund von Abkommen mit RFO für die jeweiligen Regionen im Atlantik, im Mittelmeer, im Indischen Ozean, im Pazifischen Ozean und in der Antarktis tätig.

## B. Kategorien von Fischereiabkommen

### 1. Bilaterale Fischereiabkommen

#### a. Partnerschaftliche Fischereiabkommen

Partnerschaftliche Fischereiabkommen sind das Ergebnis der Reform der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) im Jahr 2002 und des Johannesburger Gipfels über nachhaltige Entwicklung. Sie wurden in den Schlussfolgerungen des Rates 11485/1/2004 zu der Mitteilung der Kommission über einen integrierten Rahmen für partnerschaftliche Fischereiabkommen mit Drittstaaten angenommen. Es geht in den Abkommen darum, eine Partnerschaft mit dem jeweiligen Drittstaat einzugehen, um eine nachhaltige und verantwortungsvolle Fischerei zu entwickeln und den Wert der Fischereierzeugnisse zu erhöhen. Außerdem sollen die partnerschaftlichen Fischereiabkommen die Kohärenz mit anderen Politikbereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit, dem Umweltschutz, dem Handel und dem Gesundheitsschutz festigen. Sämtliche partnerschaftlichen Fischereiabkommen bestehen aus einem Fischereiabkommen und einem Protokoll (in dem z. B. die Bedingungen des Abkommens festgelegt sind). Aufgrund dieser Abkommen erhält die EU-Flotte Zugang zu den überschüssigen Fischbeständen in den AWZ vorwiegend von Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) und von Grönland. Die finanziellen Bestimmungen beruhen auf einem von der EU zu zahlenden Pauschalbetrag und Gebühren von Schiffseignern. Der Finanzbeitrag der EU ist aufgrund des beiderseitigen gemeinsamen Interesses an der Investition in eine nachhaltige Fischereipolitik gerechtfertigt und nicht nur als Bezahlung für Zugangsrechte zu betrachten. Nach Maßgabe der geltenden Vorschriften der Welt handelsorganisation (WTO) gelten diese Vereinbarungen nicht als Subventionen. Die Finanzbeiträge decken im Wesentlichen die Verwaltungskosten, die wissenschaftliche Bewertung der Fischbestände, die Bestandsbewirtschaftung, die Kontrolle und Überwachung der Fangtätigkeiten sowie Ausgaben für die Folgemaßnahmen und die Bewertung einer nachhaltigen Fischereipolitik. Ende 2007 sind die einseitigen Handelspräferenzen ausgelaufen, die die EU den AKP-Staaten im Rahmen des Abkommens von Cotonou (mit Genehmigung der WTO) gewährt hatte. Am 1. Januar 2008 wurde ein neues System mit der Bezeichnung Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) eingeführt, das hauptsächlich Handelsaspekte (z. B. Ursprungsregeln, Marktzugang, gesundheitliche und pflanzengesundheitliche Normen) regelt. Besondere Bedeutung haben die partnerschaftlichen Fischereiabkommen für den

Thunfischfang (Kap Verde, Komoren, Côte d'Ivoire, Gabun, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, Mosambik, São Tomé und Príncipe, Seychellen und Salomonen). Weitere Abkommen über gemischte Fischerei sind mit Grönland, Marokko und Mauretanien geschlossen worden. Die Geltungsdauer der Protokolle variiert je nach Land zwischen zwei und sechs Jahren. Die Abkommen mit anderen Ländern bleiben in Kraft, obwohl sie ihre Protokolle aus verschiedenen Gründen ausgesetzt haben oder über gar keine Protokolle verfügen (Äquatorialguinea, Guinea-Bissau, Gambia, Mikronesien und Senegal).

#### b. Gegenseitigkeitsabkommen

Diese Abkommen haben den Austausch von Fangmöglichkeiten zwischen EU-Flotten und den Flotten von Drittstaaten zum Gegenstand. Der gerechte Austausch wird anhand des „Kabeljau-Äquivalents“ garantiert (eine Tonne Kabeljau kommt einer bestimmten Anzahl von Tonnen einer anderen Art gleich). Die Abkommen betreffen hauptsächlich Industriefischarten (für die Herstellung von Fischmehl), die über 70 % der Anlandungen ausmachen. Wertmäßig stellt der Kabeljau die wichtigste Art dar. Dänemark ist mit 82 % der Fänge das wichtigste Erzeugerland. Deutschland, das Vereinigte Königreich und Schweden teilen sich insgesamt 15 % der Gesamtmenge. Es gibt Abkommen dieser Art mit Norwegen (das mehr als 70 % der der EU gewährten Quoten repräsentiert), den Färöern und Island.

### 2. Multilaterale Abkommen

#### a. Abkommen mit regionalen Fischereiorganisationen

Diese Abkommen dienen dazu, die regionale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Fischbeständen auf hoher See und von gebietsübergreifenden Beständen zu verbessern. Ein wichtiges Ziel besteht auch in abschreckenden Maßnahmen gegen die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei. Regionale Fischereiorganisationen gibt es in verschiedenen Formen: Einige sind im Rahmen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) entstanden, andere auf unabhängige Weise; manche dienen der Bewirtschaftung biologischer Ressourcen in einer bestimmten Zone, andere sind auf bestimmte Bestände oder Bestandsgruppen konzentriert. Einige Organisationen gelten nur für die hohe See, andere für ausschließliche Wirtschaftszonen, wieder andere für beides. Wenn die Kommission mit RFO Verhandlungen aufnimmt, geht es um zwei Aspekte: um das Erlangen der Mitgliedschaft in der Organisation (entweder als Vertragspartei oder mit Beobachterstatus) und um die Ausarbeitung von Verordnungen, durch die die Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der Organisationen in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden. In der Regel bilden die RFO Ausschüsse, die für die wissenschaftliche Forschung, die Veröffentlichung

der Ergebnisse und Empfehlungen zur Bewirtschaftung der Bestände zuständig sind. Die Empfehlungen können den Status von Empfehlungen behalten oder, falls innerhalb einer bestimmten Frist keine Einwände erhoben werden, verbindlich werden. In der Regel betreffen die Empfehlungen Folgendes:

- Begrenzung der Fangmengen nach zwei Methoden: Gesamtquote oder einzelstaatliche Quoten;
- Einführung von Fangverbotszonen oder Schonzeiten;
- Verbot oder Regulierung der Verwendung bestimmter Fanggeräte.

Die RFO sind zudem intensiv mit der Einführung von Maßnahmen zur Kontrolle und Überwachung der Fangtätigkeiten befasst, wie der Einführung gemeinsamer Inspektionssysteme durch die Kommission für die Fischerei im Nordostatlantik (NEAFC), die Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (NAFO) und die Kommission für die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis (CCAMLR). In folgenden Organisationen ist die EU Vertragspartei: NAFO, NEAFC, NASCO (Organisation für die Lachserhaltung im Nordatlantik), ICCAT (Internationale Kommission zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik), CECAF (Fischereikommission für den Mittelostatlantik), WECAFC (Fischereikommission für den Mittelwestatlantik), SEAFO (Fischereiorganisation für den Südostatlantik), IOTC (Thunfischkommission für den Indischen Ozean), GFCM (Allgemeine Kommission für die Fischerei im Mittelmeer), WCPFC (Kommission für die Erhaltung und Bewirtschaftung weit wandernder Fischbestände im westlichen und mittleren Pazifik) und CCAMLR (Kommission für die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis). Im Fall von Abkommen, die von einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen wurden, hat die EU nur Beobachterstatus. Im Jahr 2013 betrug die für RFO bereitgestellten Haushaltsmittel 9,5 Mio. EUR.

#### **b. Internationale Übereinkommen**

Übereinkommen und sonstige Abkommen dienen dazu, eine Rechtsordnung für die Meere und Ozeane zu schaffen und deren friedliche Nutzung, die ausge-

wogene und wirkungsvolle Inanspruchnahme ihrer Bestände, die Erhaltung der lebenden Ressourcen und den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt zu fördern. Die EU ist Vertragspartei des SRÜ und hat sich auch an der Gestaltung weiterer Instrumente beteiligt, mit denen dieses Übereinkommen fortentwickelt werden soll:

- FAO-Übereinkommen zur Förderung der Einhaltung internationaler Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen durch Fischereifahrzeuge auf Hoher See (1993);
- FAO-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei (1995);
- FAO-Übereinkommen von New York über gebietsübergreifende Fischbestände und weit wandernde Fischbestände.

Im Jahr 2013 betrug die für die unter dem SRÜ eingerichteten Organe bereitgestellten Haushaltsmittel 200 000 EUR.

#### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Für die Annahme internationaler Fischereiabkommen ist die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Darüber hinaus ist es unverzüglich und in vollem Umfang über jeden Beschluss in Kenntnis zu setzen, der die vorübergehende Anwendung oder Aussetzung von Abkommen betrifft. Das Europäische Parlament hat mehrfach die Bedeutung der internationalen Fischereiabkommen für die Versorgung der EU mit Fisch, für die Regionen der EU, die am stärksten von der Fischerei abhängig sind, und für die Beschäftigung in diesem Sektor betont. Außerdem hat es die Übereinstimmung dieser Abkommen mit den übrigen außenpolitischen Maßnahmen der EU (Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit) überprüft. Es hat sich für die Abschaffung von Schiffen unter Billigflaggen ausgesprochen und die zunehmende Zahl privater Abkommen kritisiert, die nicht der Kontrolle durch die EU-Organe unterliegen.

→ Rafael Centenera Ulecia

## 5.3.7 Die europäische Aquakultur

*Die europäische Aquakultur stagniert derzeit, ganz im Gegensatz zur weltweit und insbesondere in Asien ansteigenden Produktion aus Aquakulturen. Um diesem Trend entgegenzuwirken, hat die Europäische Kommission zwei Mitteilungen mit Strategien zur Entwicklung der europäischen Aquakultur veröffentlicht – eine im Jahre 2002 und eine weitere im Jahre 2009. Während es mit der Strategie von 2002 nicht gelang, die europäische Produktion zu steigern, hat die Konkurrenz aus Drittländern erheblich zugenommen und der Wirtschaftszweig durchlebte mehrere Marktkrisen. Der Markt für Aquakulturerzeugnisse und die Aquakulturwirtschaft ist zudem von der Wirtschaftskrise getroffen worden.*

### Hintergrund

Die Erzeugungsmenge der europäischen Aquakultur ist in der Zeit zwischen 1995 und 2010 verhältnismäßig stabil geblieben und betrug zwischen 1,2 und 1,4 Mio. t. 2010 wurde die Menge von 1,26 Mio. t erreicht, die 20,3 % der Gesamterzeugung des Fischereisektors ausmachte. Der Wert der Erzeugnisse des europäischen Aquakultursektors hatte 2010 die Summe von 3,1 Mrd. erreicht, wobei 70 % aus der Fischerzeugung und 30 % aus der Erzeugung von Krusten- und Weichtieren stammten. Die Aquakultur der EU konzentriert sich vorwiegend auf vier Tierarten: Muscheln, Forellen, Lachse und Austern. Auch die Erzeugung von anderen Arten wie Meerbarsch, Meerbrasse und Steinbutt hat sich entwickelt.

Die wichtigsten Erzeuger von Aquakulturprodukten unter den Mitgliedstaaten sind Spanien (20 %), Frankreich (17 %), das Vereinigte Königreich (16 %), Italien (12 %) und Griechenland (9,6 %), die gemeinsam 2010 etwa 75 % der Gesamtproduktion des Aquakultursektors erzeugten. Hinsichtlich des Wertes der Erzeugnisse ist jedoch Frankreich führend (21 %), gefolgt von dem Vereinigten Königreich (19 %) und Spanien (12 %). Zweischalige Weichtiere (Miesmuscheln, Austern und Venusmuscheln) werden vor allem in Spanien, Frankreich und Italien produziert. Dagegen produziert das Vereinigte Königreich vorwiegend Lachse und Forellen und Griechenland hauptsächlich Meeresbarsche und Meeresbrassen.

### „Eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur“ (KOM(2002)0511)

Im Kampf gegen die Stagnation der Aquakulturproduktion veröffentlichte die Kommission im Jahre 2002 eine Mitteilung über eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur (KOM(2002)0511). Die Ziele der Strategie lauteten:

- A. Die Schaffung von sicheren, langfristigen Beschäftigungsverhältnissen, vor allem in Gebieten, die von der Fischerei abhängig sind, und die Erhöhung der Beschäftigung im Aquakultursektor um 8 000 bis 10 000 Vollzeitstellen im Zeitraum von 2003 bis 2008.
- B. Die Gewährleistung, dass für die Verbraucher stets gesunde, unbedenkliche und qualitativ hochwertige Erzeugnisse verfügbar sind, sowie die Förderung hochwertiger Tiergesundheits- und Tierschutznormen.
- C. Die Gewährleistung, dass der Wirtschaftszweig umweltfreundlich arbeitet.

Es gelang jedoch nicht, die Zielsetzungen der Strategie umzusetzen, insbesondere hinsichtlich des Anstiegs der Produktion und der Schaffung von Arbeitsplätzen: Weder das Ziel einer Wachstumsrate von 4 % noch das Ziel der Schaffung von 8 000 bis 10 000 neuen Arbeitsplätzen konnte erreicht werden.

Das Hauptproblem des Aquakultursektors bestand darin, dass die Produktion in der EU nicht wuchs, in anderen Ländern der Welt jedoch rasant zunimmt. Doch hat der Wirtschaftszweig gute Fortschritte in anderen Bereichen gemacht, etwa hinsichtlich der zuverlässigen Bereitstellung von hochwertigen Produkten für den Verbraucher und hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit.

Zusätzlich zu den traditionellen Hindernissen und Einschränkungen sieht sich die europäische Aquakultur seit 2002 einer verschärften Konkurrenz durch Erzeugnisse aus Drittländern ausgesetzt und hat ordnungspolitische Krisen durchlebt. Seit kurzem leidet sie auch unter den Auswirkungen der Wirtschaftskrise.

### Neuer Schwung für die Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur (KOM(2009)0162)

Um die Ursachen für die Stagnation der Erzeugung der EU-Aquakultur festzustellen und zu bekämpfen, veröffentlichte die Kommission am 4. August 2009 eine neue Mitteilung mit dem Titel „Neuer Schwung für die Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur“ (KOM(2009)0162). Ziel dieser Mitteilung war es, sicherzustellen, dass die EU in diesem strategisch wichtigen Industriezweig weiterhin eine wesentliche Rolle spielt und dass Erzeugung und Beschäftigung durch folgende Maßnahmen ausgebaut werden:

#### A. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Aquakulturproduktion der EU durch:

- Forschung und technologische Entwicklung;
- Förderung der Raumplanung für die Aquakultur, um das Problem des Wettbewerbs um Flächen zu lösen;
- Befähigung des Aquakultursektors, mit der Marktnachfrage Schritt halten zu können;
- Förderung der Entwicklung der Aquakultur in ihrer internationalen Dimension.

#### B. Schaffung der Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum der Aquakultur durch:

- Gewährleistung der Kompatibilität der Aquakultur mit der Umwelt;
- Herausbildung eines hochleistungsfähigen Aquakultursektors;
- Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit der Verbraucher und Anerkennung der Vorzüge von Fischen und Meeresfrüchten als gesunde Lebensmittel.

#### C. Verbesserung des Ansehens des Sektors in der Öffentlichkeit und seines ordnungspolitischen Rahmens:

- bessere Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften;
- Verringerung der Verwaltungslasten;
- Gewährleistung einer angemessenen Beteiligung der Interessengruppen und einer angemessenen Information der Öffentlichkeit;
- Gewährleistung eines angemessenen Überwachungssystems für den Aquakultursektor.

### Strategische Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung der Aquakultur in der EU (KOM(2013)229 endg.)

Der Vorschlag der Kommission für eine Reform der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) zielt darauf ab, die Aquakultur mithilfe der offenen Methode der Koordinierung zu fördern, d. h. durch ein freiwilliges Verfahren der Zusammenarbeit auf der Grundlage von strategischen Leitlinien und mehrjährigen nationalen Strategieplänen.

Die von der Kommission am 29. April 2013 veröffentlichten strategischen Leitlinien zielen darauf ab, die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer eigenen nationalen Ziele zu unterstützen, wobei die jeweilige Ausgangslage und Bedingungen sowie der institutionelle Rahmen in den Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Themen, die in den Geltungsbereich von EU-Vorschriften fallen, werden nicht mithilfe der offenen Methode der Koordinierung behandelt, doch sie bieten einen Rahmen für diese Aktivitäten. Die Leitlinien betreffen vier Hauptbereiche:

1. Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und Verringerung der Genehmigungszeiten für Aquakulturbetriebe;
2. koordinierte Raumplanung, um die Probleme aufgrund fehlender Flächen zu lösen;
3. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Aquakulturproduktion in der EU;
4. Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen.

Die mehrjährigen nationalen Pläne, die die Mitgliedstaaten vorlegen sollen, sollten sich auf den Zeitraum 2014-2020 beziehen. Die Kommission erstellt bis April 2014 einen zusammenfassenden Bericht aller nationalen Pläne, um den Informationsaustausch und den Austausch vorbildlicher Verfahren unter den Mitgliedstaaten zu fördern. Zudem werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis 2017 eine Halbzzeitbewertung der Umsetzung ihrer mehrjährigen nationalen Pläne vorzunehmen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Am 16. Januar 2003 nahm das Europäische Parlament als Reaktion auf die Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur“ die Entschließung „Aquakultur in der Europäischen Union: Gegenwart und Zukunft“ an. Das Parlament fordert darin die Kommission auf, aktiv zu werden, insbesondere im Hinblick auf

#### A. Märkte für Erzeugnisse der Aquakultur

- Ausstattung des Aquakultursektors mit einem funktionierenden Instrument für die Überwindung der Folgen wirtschaftlicher Krisen sowie Eingriffe zur Lösung von Problemen durch verlustbringende Verkäufe;



- Schaffung neuer Regelungen für die Anerkennung von Erzeugerorganisationen.

### B. Unterstützung von Forschungstätigkeiten für die Aquakultur

- Bereitstellung von Mitteln für die Entwicklung von Impfstoffen, Optimierung von krankheitsresistenten Stämmen und Zulassung aller Impfstoffe, die in einem der Mitgliedstaaten zugelassen wurden;
- Unterstützung der Forschungstätigkeiten im Bereich Fischfutter in Hinblick auf eine Sicherung des Angebots an Fischfuttergrundstoffen und zur Förderung von garantierter Produktqualität und Lebensmittelsicherheit für die Verbraucher;
- Förderung der Entwicklung von Techniken zur Bestimmung des Giftstoffgehalts in Schalentieren.

### C. Umweltfragen

- Erstellung einer Durchführbarkeitsstudie über die Erhaltung des Genbestands von Wildfischen und die Erstellung einer diesbezüglichen Datenbank;
- Ausweitung der Forschung zur Vorbeugung des Eindringens entwichener oder transgener Fische sowie von nicht einheimischen Arten in die freie Natur;
- Entwicklung von Konzepten für die Hilfe bei Naturkatastrophen biologischer Art (z. B. giftige Algenblüten) oder bei vom Menschen verursachten Katastrophen (z. B. die Unfälle der „Erika“ und der „Prestige“);
- Schutz von traditionellen Fischfangtechniken wie die Aquakultur in Flussmündungen;
- Erstellen eines Berichts über die artgerechte Haltung von erzeugtem Fisch;
- Einbeziehung der Suche nach neuen Tierarten von guter Qualität und hohem Zusatznutzen in die Prioritäten der Aquakultur.

Am 17. Juni 2010 nahm das Europäische Parlament als Reaktion auf die Mitteilung der Europäischen Kommission die Entschließung „Ein neuer Schwung für die Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur“ an.

Das Europäische Parlament drückt darin seine Überzeugung aus, dass ein rentabler nachhaltiger Aquakultursektor als Katalysator für die Entwicklung vieler abgelegener und ländlicher Gebiete sowie der Küstenregionen in den Mitgliedstaaten fungieren könnte.

Das Parlament fordert die Kommission in seiner Entschließung auf,

- ein eigenes EU-Gütesiegel für Erzeugnisse der Aquakultur sowie ein eigenes Siegel für Bio-Erzeugnisse der Aquakultur zu entwickeln;
- die Umweltauswirkungskriterien zu vereinheitlichen und zu gewährleisten, dass die Beschaffung der Fischfuttergrundstoffe in umweltverträglicher Weise stattfindet, indem technische Richtlinien für die Zertifizierung von nachhaltigem Fischfutter festgelegt werden;
- sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften streng und in allen Bereichen der Aquakulturerzeugung eingehalten werden und dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und des freien Warenverkehrs auf in der Aquakultur genutzte therapeutische und präventive Medikamente angewendet wird;
- einen Bericht über die in der Aquakultur außerhalb der EU eingehaltenen ökologischen und sozialen Standards vorzulegen sowie Untersuchungen zur Folgenabschätzung der potenziellen Auswirkungen von EU-Handelsabkommen auf den Aquakultursektor durchzuführen;
- ein Instrument zum Umgang mit Wirtschaftskrisen sowie Unterstützungskonzepte für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen zu entwickeln;
- in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten institutionelle Informationskampagnen zu organisieren, um den Kauf von Aquakulturerzeugnissen einschließlich Bio-Produkten zu fördern und die Gründung von Fachverbänden zur Förderung der Aquakulturerzeugnisse in Erwägung zu ziehen;
- den Geltungsbereich der Ratsverordnung (EG) Nr. 1/2005 auf den Tierschutz auf dem Transportweg auszuweiten und die Brutphase vor Ort und das Schlachten in der Nähe der Fischaufzuchtbetriebe zu fördern; spezielle Nachhaltigkeitskriterien hinsichtlich der artgerechten Tierhaltung von erzeugtem Fisch vorzuschlagen; die von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) als schädlich für das Wohlergehen der Fische eingestuft vorbereitenden Schlachtprozesse zu vermeiden;
- die vom Parlament geforderten Schritte zur Umsetzung eines Bewirtschaftungsplans für Kormoranpopulationen zu befolgen;
- eine angemessene Berufsausbildung für Berufe des Aquakultursektors zu gewährleisten;
- in Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern Unterstützungs- und Ausbildungsmaßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Aquakultur zu fördern.

→ Irina Popescu

## 5.3.8 Die integrierte Meerespolitik

*Die integrierte Meerespolitik (IMP) ist ein ganzheitliches Konzept für alle meeresbezogenen Politikbereiche der Europäischen Union. Sie basiert auf dem Gedanken, dass die Union von den Meeren und Ozeanen stärker profitiert und die Umwelt geringer belastet wird, wenn sie ihre Politikbereiche koordiniert. Die integrierte Meerespolitik umfasst so unterschiedliche Bereiche wie Fischerei und Aquakultur, Schifffahrt und Seehäfen, Meeresumwelt, Meeresforschung, Offshore-Energiewirtschaft, Schiffbau und meeresbezogene Industriezweige, Meeresüberwachung, Meeres- und Küstentourismus, Beschäftigung in den maritimen Sektoren, Entwicklung der Küstenregionen sowie auswärtige Beziehungen im Zusammenhang mit Meeresfragen.*

### Rechtsgrundlage

Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Meerespolitik bei der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 14. Dezember 2007; Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 vom 30. November 2011 zur Schaffung eines Programms zur Unterstützung der Weiterentwicklung der integrierten Meerespolitik, wird ersetzt durch den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (KOM(2011)804).

### Meilensteine

- März 2005: Die Kommission legt eine Mitteilung über eine integrierte Meerespolitik für die EU vor, in der sie die geplanten Ziele für die Annahme eines Grünbuchs zur Zukunft der Meerespolitik der EU erläutert.
- Oktober 2007: Die Kommission legt einen Vorschlag für eine integrierte Meerespolitik für die EU unter der Bezeichnung Blaubuch (KOM(2007)575) und einen entsprechenden Aktionsplan (SEK(2007)1278) vor.
- Dezember 2007: Der Europäische Rat begrüßt die integrierte Meerespolitik und bittet die Kommission, Ende 2009 über die erreichten Fortschritte Bericht zu erstatten.
- September 2010: Die Kommission legt einen Vorschlag für eine Verordnung vor, in der die Schaffung eines Programms für eine weiterführende finanzielle Unterstützung der integrierten Meerespolitik für den Zeitraum 2011-2013 vorgesehen ist (KOM(2010)494).
- Dezember 2011: Das Parlament und der Europäische Rat verabschieden die oben genannte Verordnung, die die derzeitige Rechtsgrundlage für die integrierte Meerespolitik darstellt.

### Ziele

Die integrierte Meerespolitik stellt einen Rahmen dar, der die Entwicklung und Koordinierung unterschiedlicher und mitunter gegensätzlicher meeresbasierter Tätigkeiten erleichtert. Dabei geht es um:

- die Steigerung der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der Ozeane und Meere, um das Wachstum der Meeres- und Küstenregionen zu ermöglichen, und zwar in Bezug auf
  - die Schifffahrt: die Verbesserung der Effizienz des Seeverkehrs in Europa und die Sicherstellung seiner langfristigen Wettbewerbsfähigkeit durch die Schaffung eines europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen sowie einer umfassenden Seeverkehrsstrategie für 2008 bis 2018,
  - die Seehäfen: die Festlegung von Leitlinien für die Anwendung von Umweltvorschriften, die sich auf Häfen beziehen, und Vorschläge für eine neue Hafenpolitik,
  - den Schiffbau: die Förderung der technologischen Innovationen und eines europäischen Netzes sektorübergreifender maritimer Cluster,
  - die Arbeitsplätze in maritimen Bereichen: die Verbesserung der beruflichen Qualifikationen für bessere berufliche Möglichkeiten in diesem Sektor,
  - die Umwelt: die Reduzierung der Auswirkungen bzw. Anpassungen an den Klimawandel in den Küstenzonen und die Senkung der Verschmutzung und Emissionen von Treibhausgasen durch Schiffe,
  - die Fischereiwirtschaft: die Abschaffung von Rückwürfen, zerstörerischer Fangmethoden (z. B. Grundschleppnetzhochseefischerei in empfindlichen Gebieten), von illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei und die Förderung umweltgerechter Aquakultur;
- den Aufbau einer Wissens- und Innovationsgrundlage für die Meerespolitik durch
  - eine umfassende europäische Strategie für die meereswissenschaftliche und -technische Forschung,
  - gemeinsame, sektorübergreifende Ausschreibungen im Rahmen des Siebten Rahmenpro-

- gramms für Forschung für einen integrierten meerespolitischen Ansatz,
- die Unterstützung der Forschung zum Klimawandel und dessen Auswirkungen auf die maritimen Tätigkeiten, die Umwelt, die Küstengebiete und die Inseln,
- die Einrichtung einer europäischen Partnerschaft in der Meereswissenschaft, damit ein Dialog zwischen Wissenschaft, Industrie und Politikgestaltung stattfinden kann;
- die Verbesserung der Lebensqualität in Küstenregionen durch
  - die Unterstützung des Küsten- und Meeres-tourismus,
  - die Einrichtung einer Datenbank zu allen für meeresbezogene Projekte und Küstenregionen verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinschaft,
  - die Schaffung eines Gemeinschaftskonzepts zur Verhütung von Katastrophen,
  - die Entfaltung des maritimen Potenzials der Regionen in äußerster Randlage und der Inseln der EU;
- den Ausbau der Führungsposition Europas im internationalen maritimen Bereich durch
  - die Zusammenarbeit in meerespolitischen Fragen und hinsichtlich der Bewirtschaftung gemeinsam genutzter Meere im Rahmen der Erweiterungspolitik und der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Nördlichen Dimension,
  - die Darstellung der Meerespolitik der EU auf der Grundlage eines strukturierten Dialogs mit den wichtigsten Partnern;
- Sensibilisierung für ein maritimes Europa durch
  - die Veröffentlichung der Internetanwendung „Europäischer Meeresatlas“, der das gemeinsame maritime Erbe Europas herausstellen soll,
  - die jährliche Veranstaltung eines Europäischen Tages der Meere am 20. Mai.
- eine Mitteilung der Kommission über eine europäische Strategie für die Meeresforschung und die maritime Forschung (KOM(2008)534), in der konkrete Maßnahmen und Mechanismen zur Verbesserung der Meeresforschung und der maritimen Forschung vorgeschlagen werden;
- eine Mitteilung der Kommission über die Europäische Union und die Arktis (KOM(2008)763), mit der die Rolle der EU in der Arktis genauer definiert und nach einem strukturierten und koordinierten Konzept gesucht werden soll, das auf einer nachhaltigen Ressourcennutzung basiert;
- eine Mitteilung der Kommission über Offshore-Windenergie (KOM(2008)0768), in der die Herausforderungen bei der Nutzung des europäischen Potenzials für Offshore-Windenergie identifiziert werden und in der die Notwendigkeit besserer industrieller und technologischer Lösungen, die Anwendung der EU-Umweltvorschriften auf der Grundlage der realistischen Bewertung der Auswirkungen der Windparks und bessere Stromnetze hervorgehoben werden, die die Stromerzeugung und die Nachfrage in ein Gleichgewicht bringen und Strom zu den Verbrauchszentren leiten können;
- ein Fahrplan für die maritime Raumordnung (KOM(2008)791), mit der sichergestellt werden soll, dass allen meeresgestützten Aktivitäten eine ordnungsgemäße Planung zugrunde liegt, um eine größere Synergie zwischen den verschiedenen maritimen Aktivitäten zu ermöglichen;
- eine Mitteilung der Kommission über die strategischen Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU, mit der ein sicherer und effizienter Seeverkehr gefördert wird (KOM(2009)8) sowie eine Mitteilung und ein Aktionsplan zur Errichtung eines europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen (KOM(2009)10), denen ein Vorschlag für eine Richtlinie über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten (KOM(2009)11) beigefügt ist, die allesamt das Ziel haben, Bürokratie abzubauen und den Seeverkehr zwischen den EU-Häfen zu erleichtern;
- eine Strategie für den Ostseeraum (KOM(2009)248), bei der es sich um die erste umfassende, auf Ebene der Makroregion entwickelte Strategie sowie einen ersten Schritt hin zur regionalen Umsetzung der integrierten Meerespolitik handelt, einschließlich einer Liste von 80 Vorzeigeprojekten;
- eine Mitteilung der Kommission über eine bessere Governance im Mittelmeerraum (KOM(2009)466), mit der die verschiedenen sektoralen Maßnahmen ergänzt werden sollen, welche die EU im Mittelmeerraum fördert;

### Ergebnisse

In Übereinstimmung mit dem Aktionsplan für Meerespolitik ist eine Reihe spezifischer Maßnahmen ergriffen worden:

- eine Mitteilung der Kommission über bewährte Verfahren der integrierten meerespolitischen Entscheidungsfindung und der Konsultation der Interessengruppen (KOM(2008)395), in der die Entwicklung einer Meerespolitik auf nationaler Ebene, der Aufbau interner Koordinierungsstrukturen für maritime Angelegenheiten und die Festlegung der Zuständigkeiten und Befugnisse der Küstenregionen unterstützt werden;

- eine Mitteilung der Kommission über die internationale Dimension der integrierten Meerespolitik (KOM(2009)536), mit der die vorherigen regionalen Initiativen ergänzt werden, indem die Möglichkeiten der internationalen Einbindung der integrierten Meerespolitik erörtert werden, die Schaffung einer EU-Plattform für einen globalen Ansatz im maritimen Bereich ins Auge gefasst und die Rolle der EU in internationalen Foren gestärkt werden;
- eine Mitteilung der Kommission über die Integration der Meeresüberwachung (KOM(2009)538), in der Leitlinien für die Entwicklung eines gemeinsamen Informationsraums festgelegt werden und auf die eine Mitteilung über den Entwurf eines Fahrplans für die Schaffung des gemeinsamen Informationsraums für die Überwachung des maritimen Bereichs der EU (KOM(2010)584) folgte, in der konkrete Schritte festgelegt werden, wie sich die nationalen Behörden verständigen können, um den Austausch von Daten zu ermöglichen, die den Küstenwachen, Behörden für die Überwachung des Schiffsverkehrs, Umweltbehörden, Behörden für die Verhütung von Meeresverschmutzung, Fischereibehörden, Grenzkontrollbehörden, Behörden für die Durchsetzung von Steuervorschriften und allgemeinen Vorschriften sowie den Seestreitkräften vorliegen;
- eine Mitteilung der Kommission über Meereskenntnisse 2020 (KOM(2010)461), mit der der Einsatz wissenschaftlicher Erkenntnisse über die europäischen Meere und Ozeane durch ein koordiniertes Vorgehen bei der Datenerhebung und –zusammenstellung verbessert werden soll;
- eine Mitteilung der Kommission über den aktuellen Stand und den Ausblick der maritimen Raumordnung in der EU (KOM(2010)771), in der die Entwicklungen seit der Einführung des Fahrplans 2008 überprüft werden und Maßnahmen auf EU-Ebene gefordert werden, um sicherzustellen, dass die maritime Raumordnung sowohl zugunsten der Entwicklung maritimer Aktivitäten als auch des Umweltschutzes genutzt wird.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Da der Vorschlag der Kommission, einen integrierten Ansatz zu wählen und darin verschiedene Politikbereiche zu vereinen, in vielerlei Hinsicht einen politischen Durchbruch darstellte, wurde die Frage, welcher Ausschuss für die integrierte Meerespolitik zuständig sein soll, im Parlament heftig diskutiert. Anders als in der Kommission (deren GD MARE umstrukturiert worden ist, um eine bessere Koordinierung sicherzustellen) und im Rat (wo der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ für die integrierte Meerespolitik zuständig ist) befassen sich im Parlament weiterhin mehrere

Ausschüsse mit der Meerespolitik. Mit der Gründung der interfraktionellen Arbeitsgruppe „Meere und Küstenzonen“ unternahm das Parlament einen ersten Schritt hin zu einer besseren Zusammenarbeit. Dieser Arbeitsgruppe, deren Vorsitzende Corinne Lepage (ALDE) ist, gehören 39 Abgeordnete der verschiedenen Fraktionen an, die hier eine Plattform für eine horizontale und parteiübergreifende Arbeit erhalten.

Der für die Erstellung eines Berichts über das Grünbuch zur integrierten Meerespolitik zuständigen Arbeitsgruppe des Parlaments gehörte der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr an und auch der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und der Fischereiausschuss (mitberatende assoziierte Ausschüsse) sowie der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie und der Ausschuss für regionale Entwicklung (mitberatend) wurden einbezogen. In einer ersten Entschließung vom 12. Juli 2007 zur künftigen Meerespolitik der Europäischen Union: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere (P6\_TA(2007)0343) wurde Folgendes in den Mittelpunkt gestellt:

- der Klimawandel als größte Herausforderung der Meerespolitik, die durch die Reduzierung von Treibhausgasemissionen von Schiffen, eine Bewertung der Durchführbarkeit des Emissionshandels in der Schifffahrt und die Förderung des Einsatzes regenerativer Energien bewältigt werden muss;
- eine bessere europäische Schifffahrt mit besseren europäischen Schiffen durch die Senkung der Luftschadstoffemissionen bei gleichzeitiger Verbesserung der Sicherheit des Seeverkehrs und der Sozialvorschriften für die Arbeitnehmer;
- eine bessere europäische Küstenpolitik einschließlich besserer europäischer Häfen, durch die Nutzung kohäsionspolitischer Instrumente;
- ein nachhaltiger Küstentourismus, in Anerkennung der entscheidenden Rolle der Umwelt für das Überleben des Sektors;
- eine nachhaltige Meeresumwelt, in Anerkennung dessen, dass ihre Erhaltung und in vielen Fällen ihre Wiederherstellung unerlässlich ist;
- eine integrierte Fischereipolitik als Möglichkeit des Schutzes der Interessen von Kleinfischern, der Überwindung der Probleme mit Beifängen und Rückwürfen und der Anerkennung der zunehmenden sozioökonomischen Bedeutung der Aquakultur;
- Meeresforschung, Energie, Technik und Innovation, um auf die Herausforderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit in angemessener Weise zu reagieren, mit ausreichender finanzieller Unterstützung seitens der EU und der Mitgliedstaaten, und durch die Gründung eines „Europäischen Meereswissenschaftlichen Netzwerks“ und die Sammlung der gewonnenen Erkenntnisse;

- eine gemeinsame maritime Politik zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Meeresraums, der zur Integration des Binnenmarktes für Verkehr und Dienstleistungen auf den EU-Meeren beitragen wird.

Die Entschließung des Parlaments vom 20. Mai 2008 zu einer integrierten Meerespolitik für die Europäische Union (P6\_TA(2008)0213) als Antwort auf eine Mitteilung der Kommission zu diesem Thema beruhte auf einem Bericht des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr und Stellungnahmen des Fischereiausschusses und des Ausschusses für regionale Entwicklung. Das Parlament kritisierte die wenigen praktischen Maßnahmen und wiederholte die wichtigsten Forderungen ihrer früheren Entschließung aus dem Jahr 2007.

Das Parlament arbeitete einen Bericht über ein Paket der Kommission vom Oktober 2009 mit Mitteilungen zur integrierten Meerespolitik (KOM(2009)466, KOM(2009)536, KOM(2009)538 und KOM(2009)540) aus, wobei der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr der federführende Ausschuss war und der Fischereiausschuss im Rahmen des Verfahrens mit assoziierten Ausschüssen (Artikel 50 der Geschäftsordnung) eine Stellungnahme abgab. In einer Entschließung vom 21. Oktober 2010 zur integrierten Meerespolitik – Bewertung der bisherigen Fortschritte und neue Herausforderungen (P7\_TA(2010)0386) wurde die grundlegende positive Einschätzung der integrierten Meerespolitik seitens des Parlaments bestätigt. Der Fokus der Entschließung lag auf den für die integrierte Meerespolitik benötigten Verwaltungs- und Regierungsstrukturen sowie auf den sektorübergreifenden Instrumenten wie der maritimen Raumordnung, der Meeresüberwachung und der Meeresforschung.

Am 24. November 2011 nahm das Parlament im Anschluss an die Empfehlung des federführenden

Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr seinen Standpunkt zum Unterstützungsprogramm zur Weiterentwicklung der integrierten Meerespolitik (2010/0257(COD)) an. Darin hob das Parlament die Tatsache hervor, dass die vorgeschlagene Finanzierung – 50 Mio. EUR – dazu dienen sollte, die im Jahr 2007 begonnene Arbeit fortzusetzen, und erinnerte an seine Entschließungen aus den Jahren 2007, 2008 und 2010 zur Unterstützung der Entwicklung der integrierten Meerespolitik. Nachdem mehrere Initiativen durch vorbereitende Maßnahmen und Pilotprojekte (mit einer auf zwei oder drei Jahre begrenzten Laufzeit) finanziert worden waren, betrachtete das Parlament die Verordnung als ein angemessenes Programm für einen stabilen Rahmen, um diese im Zeitraum 2011–2013 weiterzuführen. Das Parlament begrüßte den Vorschlag und trug insbesondere folgende Punkte bei:

- Klärung der Ziele des Programms;
- ein klarer Standpunkt bezüglich der Finanzierung;
- stärkere Beteiligung der Mitgesetzgeber im weiteren Verlauf des Entscheidungsverfahrens.

Der Bericht, der vom Rat gebilligt wurde und nun als Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 vorliegt, dient bis heute als Rahmen für die integrierte Meerespolitik.

Während seiner Abstimmung im Plenum am 16. April 2014 über die Verordnung über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) befürwortete das Parlament eine Mittelausstattung in Höhe von 5 % des Gesamtvolumens des EMFF für die IMP für den Zeitraum 2014–2020, was eine Vervierfachung der Mittel für die IMP darstellt.

→ [Jakub Semrau](#)

## 5.3.9 Europäische Fischerei in Zahlen

*Auf die Europäische Union entfallen ca. 3,3 % der weltweiten Fischerei- und Aquakulturproduktion. Die Fangmenge der EU macht 5,3 % der weltweiten Gesamtmenge aus, während die Aquakulturproduktion ca. 2 % des globalen Produktionsvolumens beträgt. Die Fangflotte der EU hat sich während der letzten beiden Jahrzehnte mit ziemlich gleichbleibender Geschwindigkeit verkleinert. Trotz ihres eigenen Produktionsniveaus ist die EU ein Nettoimporteur von Fischereierzeugnissen und Aquakulturprodukten und stellt mit 40 % der globalen Importe den weltgrößten Binnenmarkt für diese Produkte dar.*

### Gesamtproduktion

Die globalen Fangmengen und die weltweite Aquakulturproduktion sind in den letzten Jahren weiter gewachsen und haben im Jahr 2010 148,5 Millionen Tonnen erreicht. Das Produktionsniveau der EU ist schrittweise gefallen und liegt jetzt bei 6,2 Millionen Tonnen. Diese entspricht 4,2 % der weltweiten Produktion im Jahr 2010, was einem Rückgang um 7 % seit den frühen 1990er Jahren entspricht.

Die größten Produzenten der EU sind Spanien (16 % des gesamten Produktionsvolumens der EU im Jahr 2010), Dänemark (13,9 %), das Vereinigte Königreich (13,1 %) und Frankreich (10,6 %).

### Fangmengen

Die weltweiten Fangmengen sind stabil geblieben und standen im Jahr 2010 bei ca. 88,6 Millionen Tonnen. Die Gesamtfangmenge der EU ist auf 4,9 Millionen Tonnen gefallen, was 5,6 % des globalen Volumens entspricht. Der Großteil der EU-Fangmenge (71,8 %) stammt aus dem Nordostatlantik.

Der höchste Anteil der Fangmenge in Bezug auf das Volumen wurde von Dänemark (17 % der EU-Gesamtmenge), Spanien (15 %), dem Vereinigten Königreich (12 %) und Frankreich (9 %) registriert, die zusammen etwas mehr als die Hälfte der EU-Fangmenge einbringen. Der Anteil der Produktionsmenge, der industriell hauptsächlich für die Herstellung von Fischmehl verwendet wird, ist jedoch in Dänemark sehr viel höher als in Spanien, dem Vereinigten Königreich oder Frankreich, wo der Großteil der Produktion für den menschlichen Verbrauch verwendet wird. Diese Situation spiegelt sich im Wert der Fänge wieder: Der Wert der Anlandungen pro Einheit in Dänemark ist niedriger als in den anderen führenden Ländern. Die wichtigsten Arten, was das Volumen der Fänge angeht, sind Sprotte und Hering.

### Aquakultur

Die globale Aquakulturproduktion ist weiter gewachsen und hat im Jahr 2010 ein Allzeithoch von 60 Millionen Tonnen (ausgenommen aquatische Pflanzen und Nichtlebensmittelerzeugnisse) er-

reicht. Die Aquakulturproduktion der EU blieb im Zeitraum zwischen 1995 und 2010 relativ stabil zwischen 1,2 und 1,4 Millionen Tonnen. Im Jahr 2010 lag die Produktion bei 1,2 Millionen Tonnen, was 2,1 % des weltweiten Gesamtproduktionsvolumens entspricht.

Die wichtigsten Aquakulturproduzenten unter den Mitgliedstaaten sind Spanien (20 %), Frankreich (17 %), das Vereinigte Königreich (16 %) und Italien (12 %). Gemeinsam erwirtschafteten sie im Jahr 2010 zwei Drittel des Produktionsvolumens der Aquakultur. Hinsichtlich des Wertes der Produktion ist jedoch Frankreich der führende Produzent (21 %), gefolgt vom Vereinigten Königreich (19 %) und Spanien (12 %).

Die Aquakultur in der EU wird im Wesentlichen von vier Arten beherrscht: Muscheln, Forellen, Lachs und Austern. Im Jahr 2010 machte die Fischproduktion die Hälfte des Gesamtolumens und 70 % des Wertes aus, während Schalentiere 50 % bzw. 30 % ausmachten. In Spanien, Frankreich und Italien werden vor allem Muscheln (Miesmuscheln, Austern und Venusmuscheln) produziert, die Arten variieren jedoch von Staat zu Staat. Im Vereinigten Königreich wird vor allem Lachs gezüchtet.

### Fangflotte

Die Fangflotte der EU hat sich während der letzten beiden Jahrzehnte mit ziemlich gleichbleibender Geschwindigkeit verkleinert. Zwischen 2007 und 2011 verzeichnete die Anzahl der Schiffe der Fangflotte der EU einen Rückgang von 7,6 %, die Anzahl der Schiffe ging von 90 043 auf 83 014 zurück.

Im Jahr 2011 verfügte Griechenland über 21 % aller Fangschiffe, gefolgt von Italien (16 %), Spanien (13 %) und Portugal (10 %). Auf diese vier Länder sowie Frankreich und das Vereinigte Königreich entfielen 76 % der Fangflotte der EU.

Auf Spanien entfallen 24 % der Gesamttonnage der EU-Flotte, gefolgt vom Vereinigten Königreich (12 %), Italien (11 %), Frankreich (10 %) und den Niederlanden (8 %). 55 % der Gesamttonnage befinden sich in den südlichen Mitgliedstaaten, jedoch verfügen diese über 66 % aller Schiffe, da sie vorrangig kleinere Schiffe einsetzen.

Mit Ausnahme von Belgien und den Niederlanden, die beide vor allem große Schiffe einsetzen, überwiegen in allen Fangflotten der Mitgliedstaaten Schiffe mit weniger als 12 Metern Länge, worin sich die bedeutende Rolle der Küstenfischerei in diesen Ländern spiegelt.

### Außenhandel

Die EU ist Nettoimporteur von Fischereiprodukten mit einem negativen Saldo, der sich im Jahr 2010 auf 3,59 Millionen Tonnen und einen Wert von 13,78 Mrd. EUR belief. Im gleichen Jahr hat die Union 5 336 189 Tonnen im Wert von 16,56 Mrd. EUR importiert. Im gleichen Jahr hat die EU 1 739 074 Tonnen im Wert von 2,77 Mrd. EUR exportiert.

Die EU ist der größte Binnenmarkt für importierte Fischerei- und Aquakulturprodukte, mit 40 % der weltweiten Gesamtimporte im Jahr 2010. Wenn der Handel innerhalb der EU ausgenommen wird, machten die EU-Importe 26% des weltweiten Gesamtaufkommens aus. Die wichtigsten Lieferanten der EU sind Norwegen (22 % der Importe), China (9 %) und Island (6 %), während ihre wichtigsten Kunden die USA (11 % der Exporte), die Schweiz (9 %), Russland, Norwegen und China (jeweils 8 %), sowie Japan (7 %) sind. Berücksichtigt man den gesamten Handel, sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittstaaten, sind Spanien, Frankreich und Italien die größten Importeure unter den Mitgliedstaaten. Dänemark, die Niederlande und Spanien sind die größten Exporteure unter den Mitgliedstaaten.

### Beschäftigung

Im Jahr 2009 wurden im Fischereisektor 139 023 Arbeitsplätze geschaffen (gemessen in Vollzeitäquivalenten). Spanien macht dabei 26 % aus, gefolgt von Italien (18 %), Griechenland (17 %), Portugal (13 %) und Frankreich (9 %). Ungefähr 82 % der Arbeitsplätze in der EU-Fischerei sind in diesen Ländern konzentriert.

In der Aquakultur wurden im Jahr 2009 31 193 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen. Die höchsten Beschäftigungsquoten gab es in Spanien (20 %), dem Vereinigten Königreich (19 %), Griechenland (19 %), Frankreich (12 %) und Rumänien (8 %), die gemeinsam über 78 % aller Aquakulturarbeitsplätze in der EU verfügten.

Im verarbeitenden Sektor waren im Jahr 2009 120 388 Menschen beschäftigt, von denen zwei Drittel zwischen dem Vereinigten Königreich (16 %), Spanien (16 %), Polen (14 %), Frankreich (12 %) und Deutschland (7 %) verteilt waren.

### Verbrauch von Fischereiprodukten

Der Durchschnittsverbrauch von Fischprodukten in der EU beträgt ca. 23,3 kg/Person/Jahr, verglichen mit einem weltweiten Durchschnitt von 17,8 kg/Person/Jahr (Zahlen aus dem Jahr 2007). Der Verbrauch schwankt zwischen 4,6 kg/Person/Jahr in Bulgarien und 61,6 kg/Person/Jahr in Portugal.

→ Irina Popescu

## 5.4 Umweltpolitik

### 5.4.1 Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen

*Die europäische Umweltpolitik beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung zu bekämpfen, und auf dem Verursacherprinzip. Der Rahmen für zukünftige Maßnahmen wird in allen Bereichen der Umweltpolitik durch mehrjährige Umweltaktionsprogramme abgesteckt. Sie sind in horizontale Strategien eingebettet und werden bei internationalen Umweltverhandlungen berücksichtigt. Außerdem spielt die Umsetzung eine wesentliche Rolle.*

#### Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage sind die Artikel 11 und 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die EU ist befugt, in allen Bereichen der Umweltpolitik, darunter die Luft- und Wasserverschmutzung, die Abfallentsorgung und der Kampf gegen den Klimawandel, tätig zu werden. Begrenzt wird ihr Handlungsspielraum durch das Subsidiaritätsprinzip und das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat in Angelegenheiten, die steuerliche Fragen, Raumordnung, Bodennutzung, quantitatives Wasserressourcenmanagement, die Wahl der Energiequellen und die Struktur der Energieversorgung betreffen.

#### Historischer Abriss

Die EU-Umweltpolitik geht auf den Europäischen Rat von Paris im Jahre 1972 zurück, auf dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (unter dem Eindruck der ersten UN-Umweltkonferenz) erklärten, dass flankierend zur wirtschaftlichen Expansion eine Umweltpolitik der Gemeinschaft notwendig sei, und ein Aktionsprogramm forderten. Durch die Gemeinsame Europäische Akte von 1987 wurde ein neuer Titel „Umwelt“ eingeführt, wodurch die erste klare Rechtsgrundlage für eine gemeinschaftliche Umweltpolitik geschaffen wurde, die die Ziele Bewahrung der Umweltqualität, Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherstellung einer rationellen Nutzung der natürlichen Ressourcen umfasste. Durch spätere Überarbeitungen der Verträge wurden das Engagement Europas im Bereich des Umweltschutzes und die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Entwicklung des Umweltschutzes verstärkt. Durch den Vertrag von Maastricht wurde die Umwelt ein offizieller Politikbereich der EU, außerdem wurde das Mitentscheidungsverfahren eingeführt und die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zum allgemeinen Regelfall. Im Vertrag von Amsterdam (1999) wurde die Verpflich-

tung festgeschrieben, den Umweltschutz in die politischen Maßnahmen in sämtlichen Sektoren zu integrieren, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. „Der Kampf gegen den Klimawandel“ und die nachhaltige Entwicklung in den Beziehungen mit Drittstaaten wurden durch den Vertrag von Lissabon zu einem besonderen Ziel. Durch die Verleihung der Rechtspersönlichkeit wurde die EU ermächtigt, internationale Übereinkommen abzuschließen.

#### Allgemeine Grundsätze

Die EU-Umweltpolitik beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung zu bekämpfen, und auf dem Verursacherprinzip. Der Grundsatz der Vorsorge ist ein Instrument des Risikomanagements, das eingesetzt werden kann, wenn Unsicherheit über den Verdacht auf eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt besteht, die sich aus einer bestimmten Maßnahme oder Politik ergibt. So kann beispielsweise bei Zweifeln über die möglichen schädlichen Auswirkungen eines Erzeugnisses zur Vermeidung von Schäden für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt angeordnet werden, den Verlauf dieses Produkts zu stoppen oder es vom Markt zu nehmen, wenn die Unsicherheit durch eine objektive wissenschaftliche Bewertung nicht ausgeräumt werden kann. Solche Maßnahmen müssen diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sein und überprüft werden, sobald weitere wissenschaftliche Erkenntnisse verfügbar sind.

Das Verursacherprinzip wird durch die Richtlinie über die Umwelthaftung umgesetzt, die zum Ziel hat, Umweltschädigungen geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume, der Gewässer und des Bodens zu verhindern oder zu beheben. Betreiber bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten wie zum Beispiel des Transports gefährlicher Stoffe oder von Tätigkeiten, die Einleitungen in Gewässer beinhal-



ten, müssen für den Fall einer unmittelbaren Gefahr für die Umwelt Vorsorgemaßnahmen treffen. Falls bereits Schäden eingetreten sind, sind die Betreiber verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Behebung der Schäden zu ergreifen und die Kosten zu tragen. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist dreimal ausgeweitet worden, so dass er sich nunmehr auch auf die Bewirtschaftung mineralischer Abfälle, den Betrieb geologischer Speicherstätten und die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten erstreckt.

Außerdem ist die Integration von Umweltbelangen in andere EU-Politikbereiche zu einem wichtigen Konzept in der EU-Politik geworden (das nunmehr in Artikel 11 AEUV festgeschrieben ist), nachdem es erstmalig durch eine Initiative des Europäischen Rates von Cardiff im Jahre 1998 eingeführt wurde. In den vergangenen Jahren hat die umweltpolitische Integration beispielsweise im Bereich der Energiepolitik erhebliche Fortschritte gemacht, wie sich in der parallelen Entwicklung des Klima- und des Energiepakets der EU und in dem Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050 zeigt, in dem kosteneffiziente Möglichkeiten untersucht werden, die Wirtschaft der EU klimafreundlicher und energiesparender zu gestalten. In ihm wird aufgezeigt, wie die für die Emissionen verantwortlichen Wirtschaftszweige in Europa – Stromerzeugung, Industrie, Verkehr, Bauwesen und Landwirtschaft – in den kommenden Jahrzehnten den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bewerkstelligen können.

## Grundlegender Rahmen

### A. Die Umweltaktionsprogramme

Seit 1973 hat die Kommission mehrjährige Umweltaktionsprogramme (UAP) verabschiedet, in denen anstehende Legislativvorschläge und Ziele der EU-Umweltpolitik dargelegt werden. Die konkreten Maßnahmen werden dann einzeln angenommen. Das 6. UAP, in dem die Umweltpolitik für den Zeitraum 2002 bis 2012 festgelegt wurde, konzentrierte sich auf vier Prioritäten: Klimawandel; biologische Vielfalt; Umwelt und Gesundheit sowie natürliche Ressourcen und Abfälle. Die Maßnahmen im Rahmen dieser prioritären Bereiche wurden in sieben „thematische Strategien“ gegliedert, die sich eher auf bereichsübergreifende Umweltthemen und weniger auf einzelne Schadstoffe oder Wirtschaftstätigkeiten konzentrierten. 2013 nahmen Rat und Parlament das 7. UAP für den Zeitraum bis 2020 an, das den Titel „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ trägt. Aufbauend auf einer Reihe aktueller strategischer Initiativen (dem Fahrplan zur Ressourceneffizienz, der EU-Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt bis 2020 und dem Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050) werden in ihm neun vor-

rangige Ziele festgelegt, darunter der Naturschutz, eine stärkere ökologische Widerstandsfähigkeit, ein nachhaltiges, ressourcenschonendes und CO<sub>2</sub>-armes Wachstum sowie der Kampf gegen umweltbezogene Gesundheitsrisiken. In dem Programm wird außerdem die Notwendigkeit einer besseren Umsetzung des EU-Umweltrechts, einer Wissenschaft auf dem neuesten Stand sowie von Investitionen und der Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche hervorgehoben.

### B. Horizontale Strategien

Im Jahre 2000 wurde die Lissabon-Strategie ausgearbeitet, in der das Ziel festgelegt wurde, die EU zum „wettbewerbsfähigen und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Sie konzentrierte sich vor allem auf die Förderung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen durch eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Nur ein Jahr später wurde diese Strategie in Göteborg durch eine umweltbezogene Dimension ergänzt, was zur Ausarbeitung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung führte, die im Jahre 2006 erneuert wurde, um die interne und die internationale Dimension der nachhaltigen Entwicklung zusammenzuführen. In der neuesten Wachstumsstrategie der EU, der Strategie „Europa 2020“, wird unter anderem ein Kernziel für den Klima- und Energiebereich festgelegt. Es ist darauf ausgerichtet, „intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum“ zu erzielen. In ihrem Rahmen zeigt die „Leitinitiative für ein ressourcenschonendes Europa“ den Weg zu nachhaltigem Wachstum auf und unterstützt den Wandel hin zu einer ressourcenschonenden, CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft.

### C. Umweltverträglichkeitsprüfungen und Beteiligung der Öffentlichkeit

Bestimmte Einzelprojekte (privat oder öffentlich) Nummer bei denen davon auszugehen ist, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, zum Beispiel der Bau einer Autobahn oder eines Flughafens, werden einer „Umweltverträglichkeitsprüfung“ unterworfen. In gleicher Weise wird eine Reihe öffentlicher Vorhaben und Programme (zum Beispiel in Bezug auf Bodennutzung, Verkehr, Energie, Abfall oder Landwirtschaft) einem ähnlichen Verfahren unterzogen, dass die Bezeichnung „strategische Umweltprüfung“ trägt. Hier werden umweltbezogene Erwägungen bereits in die Planungsphase einbezogen, und mögliche Folgen werden vor der Genehmigung oder Zulassung eines Projekts berücksichtigt, um ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. In beiden Fällen spielt die Anhörung der Öffentlichkeit eine zentrale Rolle. Das geht auf das Übereinkommen von Aarhus zurück. Dieses Übereinkommen wurde 1998 unter der Ägide der UNECE (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa) von der EU unterzeichnet und später ratifiziert. Eines der drei Rechte, das der Öffentlich-

keit im Umweltbereich durch dieses Übereinkommen garantiert wird, ist die Beteiligung an Entscheidungsverfahren. Die beiden anderen Rechte sind das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, über die die Behörden verfügen (zum Beispiel über den Zustand der Umwelt oder der menschlichen Gesundheit, soweit diese durch den Zustand der Umwelt beeinflusst wird), und das Recht auf Zugang zur Justiz, wenn die beiden anderen Rechte missachtet werden.

#### D. Internationale Zusammenarbeit in Umweltfragen

Die EU spielt auch eine Schlüsselrolle in internationalen Umweltverhandlungen. So hat sie beispielsweise 2010 bei der 10. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die biologische Vielfalt im japanischen Nagoya wesentlich dazu beigetragen, dass eine Einigung über eine weltweite Strategie für die kommenden zehn Jahre erzielt wurde, mit deren Hilfe dem Verlust an biologischer Vielfalt Einhalt geboten werden soll. In gleicher Weise hat die Union an dem Beschluss mitgewirkt, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung für alle Länder auszuarbeiten, die sich bei der Konferenz über nachhaltige Entwicklung („Rio+20“) 2012 herauskristallisiert haben. Traditionell hat die EU auch bei internationalen Klimaverhandlungen im Rahmen des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaveränderungen (UNFCCC) Normen gesetzt, beispielsweise durch einseitige Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen. Neben den weltweiten Verhandlungen verfügt die EU über Partnerschaftsabkommen und gemeinsame Kooperationsstrategien mit einer Reihe von Ländern und Regionen, so zum Beispiel im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (osteuropäische Staaten und Staaten des Mittelmeerraums), um Probleme anzugehen, die an den Außengrenzen der EU entstehen, einschließlich Umweltfragen, wie zum Beispiel Fragen der Wasserqualität, der Abfallbehandlung, der Luftverschmutzung oder der Wüstenbildung.

#### E. Umsetzung, Durchsetzung und Überwachung

Das EU-Umweltrecht ist seit den 1970er Jahren aufgebaut worden. Heute sind in diesem Bereich mehrere hundert Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse in Kraft. Die Wirksamkeit der Umweltpolitik der EU ist jedoch weitgehend abhängig von der Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Mangelhafte Anwendung und Durchsetzung sind nach wie vor ein wichtiges Thema. Auch die Überwachung sowohl des Zustands der Umwelt als auch des Umsetzungsgrades der EU-Umwelt Rechtsvorschriften ist von grundlegender Bedeutung.

Um den großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung entgegenzuwir-

ken, haben das Europäische Parlament und der Rat die Empfehlung 2001/331/EG angenommen, in der (nicht bindende) Mindestkriterien für Umweltinspektionen festgelegt werden. Eine Überarbeitung des Rechtsrahmens ist für 2014 vorgesehen. Um die Durchsetzung der EU-Umweltrechtsvorschriften zu verbessern, werden die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt verpflichtet, für wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen für die schwerwiegendsten Umweltstraftaten zu sorgen. Dazu zählen beispielsweise der illegale Ausstoß bzw. die illegale Einleitung von Stoffen in die Luft, das Wasser und den Boden, der illegale Handel mit wild lebenden Tieren, der illegale Handel mit Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen, und die illegale Verbringung und Entsorgung von Abfall. Schließlich besteht mit dem EU-Netz für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL) ein internationales Netz der Umweltbehörden der EU-Mitgliedstaaten, der Beitrittsländer, der Bewerberländer und Norwegens, das geschaffen wurde, um die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zu fördern, indem Politikern, Umweltinspektoren und Beamten der Strafverfolgungsbehörden eine Plattform für den Austausch von Ideen und bewährten Verfahren geboten wird.

1990 wurde in Kopenhagen die Europäische Umweltagentur (EEA) gegründet, um die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung der Umweltpolitik zu unterstützen und die Öffentlichkeit über diesen Themenkreis zu informieren. Die für Drittstaaten offene EU-Agentur ist für die Bereitstellung fundierter und unabhängiger Informationen über den Zustand der Umwelt und die Umweltperspektiven verantwortlich. Deshalb sammelt, verwaltet und analysiert sie Daten und koordiniert das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet). Um die Politiker bei sachkundigen Entscheidungen und der Entwicklung von Umweltrechtsvorschriften und -strategien zu unterstützen, betreibt die EU außerdem das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (Copernicus), das sich unter anderem Wandlungsprozessen auf dem Land, in den Meeren, in der Atmosphäre und beim Klima widmet. Im Hinblick auf Schadstoffe, die in die Luft, das Wasser oder den Boden eingeleitet werden, sowie auf die Verbringung von Abfällen und Schadstoffen in Abwasser außerhalb ihres Standortes bietet das Europäische Schadstofffreisetzungs- und -Verbringungsregister (E-PRTR) wichtige Umweltdaten aus mehr als 30 000 Industrieanlagen in der EU, Island, Liechtenstein, Norwegen, Serbien und der Schweiz. Durch das Register wird das UNECE-Protokoll über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister umgesetzt, das die Europäische Gemeinschaft im Mai 2003 unterzeichnet hat. Das Register ist über das Internet kostenfrei öffentlich zugänglich.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament spielt eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung des EU-Umweltrechts. Während seiner 7. Wahlperiode (2009-2014) hat das Parlament gemeinsam mit dem Rat unter anderem Rechtsvorschriften zu Emissionen von Fahrzeugen und Industrieanlagen, zu Elektro- und Elektronikgeräten, zu Plastiktüten, zur illegalen Abfallverbringung und zur Verschrottung alter Schiffe verabschiedet.

Darüber hinaus hat das Parlament wiederholt anerkannt, dass eine verbesserte Umsetzung eine grundlegende Priorität darstellt. 2013 wurde eine Entschließung mit dem Titel „Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden“ angenommen, in der das Parlament das nicht zufriedenstellende Niveau der Umsetzung der Umweltrechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten kritisiert und eine Reihe von Empfehlungen für eine effizientere Umsetzung abgegeben hat, wie zum Beispiel durch die Verbreitung bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und unter den regionalen und lokalen Behörden. In seiner Stellungnahme zum gegenwärtigen Umweltaktionsprogramm (Laufzeit bis 2020) hat das Parlament außerdem hervorgehoben, dass die EU-Umweltrechtsvorschriften konsequenter durchgesetzt werden müssen. Das Parlament hat darauf bestanden, dass das 7. UAP „einen Beitrag zu einem hohen Umweltschutzniveau“ leisten und „die Lebensqualität und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger“ verbessern sollte. Darüber hin-

aus hat es eine erhöhte Sicherheit für Investitionen, durch die die Umweltpolitik und Bemühungen im Kampf gegen den Klimawandel gefördert werden, und eine stärkere und bessere Berücksichtigung von Umweltangelegenheiten in anderen Politikbereichen gefordert.

In einer Entschließung aus dem Jahre 2010 gelangte das Parlament zu der Einschätzung, dass die Umweltaspekte der Strategie „Europa 2020“ allgemein zu schwach sind und gestärkt werden müssen, und forderte, „dass klare messbare Umweltziele in die Hauptzielvorgaben der Strategie aufgenommen werden, wobei der Schwerpunkt darauf liegen sollte, dem Rückgang der biologischen Vielfalt Einhalt zu gebieten“.

Kürzlich hat das Parlament eine Aktualisierung der Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen angenommen, um den Text der Richtlinie klarer zu fassen, biologische Vielfalt und Klimawandel in die Richtlinie aufzunehmen und sicherzustellen, dass Projektgenehmigungen nicht Gegenstand von Interessenkonflikten sind. In den Verhandlungen mit dem Rat gelang es dem Parlament, die Qualitätsstandards zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu erhöhen. Obwohl es bei den obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfungen für die Gewinnung und Ausbeutung von Schiefergas nachgeben musste, müssen jedoch die Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bei neuen Gasprojekten berücksichtigt werden.

→ Tina Ohliger

## 5.4.2 Umsetzung des europäischen Umweltrechts

*Durch das 2001 in Kraft getretene Übereinkommen von Århus soll mit der Gewährleistung des Zugangs zu Informationen, der Beteiligung an Entscheidungsverfahren und dem Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit bei Umweltmaßnahmen erzielt werden. Das elektronische Register über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen ist bereits öffentlich zugänglich. Mit der Einführung der Richtlinie 2008/99/EG im Jahr 2008 legte die EU strafrechtliche Maßnahmen fest, um den Umweltschutz wirksamer zu gestalten.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ergebnisse

#### A. Das Übereinkommen von Århus: Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten

Die Europäische Gemeinschaft hat 1998 gemeinsam mit ihren damals 15 Mitgliedstaaten das Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (das allgemein als „Übereinkommen von Århus“ bezeichnet wird) unterzeichnet. Das Übereinkommen, das seit dem 30. Oktober 2001 in Kraft ist, geht von der Idee aus, dass eine stärkere Beteiligung und Sensibilisierung der Bürger in Bezug auf Umweltprobleme zu einem besseren Umweltschutz führt. Es soll einen Beitrag zum Schutz des Rechts der jetzigen Generation wie auch künftiger Generationen leisten, in einer der Gesundheit und dem Wohlergehen zuträglichen Umwelt zu leben. Dazu werden Maßnahmen auf folgenden drei Gebieten vorgeschlagen:

- Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den im Besitz der öffentlichen Stellen befindlichen Umweltinformationen;
- Förderung der Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren;
- Erleichterung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Århus hat sich die EG verpflichtet, ihre Rechtsvorschriften den Anforderungen des Übereinkommens anzupassen. Mit dem Beschluss 2005/370/EG wurde das Übereinkommen von Århus im Namen der EG genehmigt. Im Jahr 2003 schlug die Kommission eine Verordnung vor, um die Anwendung der Bestimmungen und Grundsätze des Übereinkommens

von Århus auf Organe und Einrichtungen der EG zu gewährleisten (KOM(2003)0622). Nach einem Vermittlungsverfahren wurde die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 angenommen, die die Vorschriften enthält, die zur Anwendung des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der EU ab dem 28. Juni 2007 erforderlich sind.

#### 1. Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen

Die erste Säule des Übereinkommens, der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, wurde durch die Richtlinie 2003/4/EG umgesetzt, in der die grundlegenden Voraussetzungen für die Gewährung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, festgelegt sind und mit der für eine größtmögliche systematische Verfügbarkeit und Verbreitung derartiger Informationen in der Öffentlichkeit gesorgt werden soll. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, bis spätestens 14. Februar 2009 über ihre Erfahrungen bei der Anwendung dieser Richtlinie zu berichten und der Kommission bis 14. August 2009 einen entsprechenden Bericht zu übermitteln. Da mehr als zehn Mitgliedstaaten den Bericht nicht fristgemäß vorgelegt hatten, wurden im November 2009 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Diese Verfahren wurden schließlich geschlossen, nachdem alle Mitgliedstaaten ihren Bericht vorgelegt hatten. Seit November 2010 steht der zweite Bericht der Kommission über die Umsetzung des Übereinkommens von Århus durch die EU zur öffentlichen Einsichtnahme zur Verfügung.

#### 2. Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren

Die zweite Säule, die die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Plänen und Programmen betrifft, wurde durch die Richtlinie 2003/35/EG umgesetzt. Diese Richtlinie trägt zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Århus bei, insbesondere durch Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme sowie durch die Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu

Gerichten, die gewährleisten, dass die Bestimmungen des Übereinkommens von Århus vollständig eingehalten werden.

### 3. Zugang zu Gerichten

Im Jahr 2003 wurde ein Vorschlag für eine Richtlinie (KOM(2003)0624) zur Umsetzung der dritten Säule unterbreitet, die den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten gewährleistet; dieser Vorschlag hat bisher jedoch nur die erste Lesung im Parlament durchlaufen. Das Parlament möchte, dass in der Richtlinie ein Mindestrahmen für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vorgegeben und es den Mitgliedstaaten freigestellt wird, einen breiteren Zugang zu gewähren. Es schlug Änderungen vor, um den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten nicht nur, wie im ursprünglichen Vorschlag vorgesehen, für Umweltorganisationen, sondern auch für Bürgerinitiativen zu gewähren, die sich mit einem konkreten Umweltproblem befassen. In Ermangelung von EU-Rechtsvorschriften haben die Mitgliedstaaten nicht harmonisierte nationale Regelungen eingeführt.

### B. Schaffung eines Europäischen Registers über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen

Im Mai 2003 unterzeichnete die EG im Rahmen der fünften Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ das UN-ECE-Protokoll über Register zur Erfassung der Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen (das PRTR-Protokoll). Ziel des Protokolls ist die Einrichtung eines einheitlichen, integrierten und öffentlich zugänglichen Registers über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen auf nationaler Ebene für jeden Mitgliedstaat. 2004 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen durch die Schaffung eines einheitlichen, integrierten und europaweiten Registers über die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen (KOM(2004)0634) an. Mit dem Beschluss 2006/61/EG des Rates wurde das Protokoll anschließend im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt. In der Verordnung (EG) Nr. 166/2006 wird auf EU-Ebene ein Register für die Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen in Form einer öffentlich zugänglichen elektronischen Datenbank eingerichtet. Die Bürger haben gebührenfrei über das Internet Zugang zu diesem Register und können anhand verschiedener Suchkriterien (Schadstofftyp, Ort, betroffenes Umfeld, Schadstoffquelle usw.) Informationen abrufen.

### C. Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft

Auf seiner Tagung in Dublin im Juni 1990 betonte der Europäische Rat, dass das Umweltrecht der Gemeinschaft nur wirksam sein könne, wenn es von den Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt und

durchgesetzt werde. In seiner Entschließung vom 14. Mai 1997 zur Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft (KOM(1996)0500) forderte das Parlament die Kommission auf, einen jährlichen Bericht über die Fortschritte bei der Übernahme und Umsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft zu erarbeiten und zu veröffentlichen. 2007 legte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ (KOM(2007)0502) vor, in der Möglichkeiten zur Verbesserung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorgeschlagen wurden. In der Mitteilung über die Umsetzung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft (KOM(2008)0773) wurde der in der Mitteilung von 2007 beschriebene Ansatz angewandt, um aufzuzeigen, wie das europäische Umweltrecht durch eine Kombination der folgenden Maßnahmen besser umgesetzt werden könnte:

- legislative und postlegislative Maßnahmen zur **Verhütung von Verstößen**;
- **Berücksichtigung** der spezifischen Belange der **europäischen Öffentlichkeit**;
- direktere und nachdrücklichere Behandlung der **wichtigsten Verstöße**;
- verstärkter Dialog mit dem Europäischen Parlament;
- Verbesserung der Transparenz, der Kommunikation und des **Dialogs mit der Öffentlichkeit** und Interessenträgern.

Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 und 260 des Vertrags stellen ein wirkungsvolles Instrument zur Bewältigung von Problemen bei der Umsetzung dar. Beschwerden über die Umsetzung des Umweltrechts gehen häufig in Form von schriftlichen Anfragen oder Petitionen an das Parlament ein. Sie machen deutlich, dass die Bürger der EU über den Zustand der Umwelt und die „grüne Bilanz“ ihrer Mitgliedstaaten besorgt sind. In diesem Zusammenhang müssen zusammen mit den Mitgliedstaaten neue Arbeitsmethoden für alle Phasen des Umsetzungszyklus entwickelt werden.

### D. Schwere Umweltkriminalität – Schutz der Umwelt durch das Strafrecht

Damit ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet wird, muss das Problem der zunehmenden Umweltkriminalität bewältigt werden. Die Gemeinschaft hat eine ganze Reihe von Umweltschutzvorschriften erlassen, die die Mitgliedstaaten in nationales Recht umsetzen und durchführen müssen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Strafen, die in den Mitgliedstaaten derzeit vorgesehen sind, nicht immer ausreichen, um die vollständige Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Nicht alle Mitgliedstaaten sehen strafrechtliche Sanktionen gegen die schwerwiegendsten Verletzungen des Umweltrechts der Gemeinschaft vor. Um dieses

Problem anzugehen, müssen die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2008/99/EG (angenommen am 19. November 2008) strafrechtliche Maßnahmen für bestimmte umweltbelastende Tätigkeiten vorsehen, anstatt diese nach dem weniger strengen Verwaltungsrecht zu sanktionieren. Jeder Mitgliedstaat muss gemäß Artikel 3 die erforderlichen Vorkehrungen treffen, um eine Liste von Verstößen gegen das EU-Recht im Bereich des Umweltschutzes zu erstellen, die nach nationalem Recht als Straftaten gelten. Dies umfasst: Luft-, Boden- oder Wasserverschmutzung, Abfälle und den Handel mit geschützten wildlebenden Tier- oder Pflanzenarten. Es müssen Sanktionen eingeführt werden, nach denen Straftaten nicht nur bestraft werden, wenn sie von natürlichen Personen begangen werden, sondern auch, wenn juristischen Personen diese Straftaten begehen. Im letzteren Fall können die Mitgliedstaaten allerdings zwischen der Anwendung strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sanktionen wählen. Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Einhaltung dieser Richtlinie vor dem 26. Dezember 2010 in Kraft gesetzt haben.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat seit jeher den Standpunkt vertreten, dass ein besserer Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Themen und ein besserer Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten notwendig sind, wobei die Informationen unter Nutzung der modernsten verfügbaren Technologien verbreitet werden sollten. Das EU-Recht würde somit mit dem Übereinkommen von Århus in Einklang gebracht werden. Das Parlament hält es außerdem für seine Pflicht, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu vereinfachen und zu verbessern, und betont die Bedeutung eindeutiger Rechtsvorschriften und deren besserer Überwachung und Umsetzung. Darüber hinaus unterstützt es Vorschläge, die die Schaffung eines Systems von Mindeststrafen für die schwerwiegendsten Verletzungen von EU-Recht zum Schutz der Umwelt zum Ziel haben.

Die Wirksamkeit der Umweltpolitik der EU ist weitgehend abhängig von der Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Gegenwärtig stellt die

mangelhafte Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts trotz des leichten Rückgangs der Anzahl an Beschwerden zu Fällen von Nichteinhaltung des Gemeinschaftsrechts jedoch noch ein großes Problem dar. Die Verbesserung der Umsetzung des Umweltrechts gehört deshalb sowohl im fünften als auch im sechsten Umweltaktionsprogramm zu den vorrangigen Zielen.

Das Parlament hat in Bezug auf den Beschluss Nr. 1600/2002/EG über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft betont, dass die „wirksamere Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts“ als eines der strategischen Ziele der Umweltpolitik der EU betrachtet werden sollte. Deshalb forderte das Parlament Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung der EG-Vorschriften zum Schutz der Umwelt, die Förderung von strengeren Standards für die Prüfung, Überwachung und Durchsetzung des Umweltrechts durch die Mitgliedstaaten sowie eine systematischere Kontrolle der Anwendung der Bestimmungen des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten. Das Parlament unterstützt nachdrücklich das Ziel einer unverzüglichen, einheitlichen und wirksamen Umsetzung des Umweltrechts der EU. Beispielsweise veröffentlicht die Kommission nun als Reaktion auf eine Entschließung des Parlaments aus dem Jahr 1997 jährliche Berichte zur Umsetzung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft. Umsetzungsfragen standen in den letzten Jahren bei den Sitzungen des Ausschusses für Umweltfragen des Parlaments weit oben auf der Tagesordnung. Der Ausschuss erstellt nun jedes Jahr drei Follow-up-Berichte zu im Bereich Umwelt und in verwandten Bereichen angenommenen EU-Rechtsvorschriften, untersucht Probleme bei der Umsetzung und bewertet, ob mit den Rechtsvorschriften die ursprünglich verfolgten Ziele erreicht werden.

Am 12. März 2013 nahm das Parlament im Plenum einen Initiativbericht zu dem Thema „Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden“ (2012/2104(INI)) an, der zahlreiche ausführliche Empfehlungen für die Verbesserung der Umsetzung des Umweltrechts enthält.

→ [Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa Iudicissa](#)

### 5.4.3 Klimaänderung und Umwelt

*Die Bekämpfung des Klimawandels ist einer der wichtigsten Punkte auf der Umweltagenda der EU, der auch für andere Bereiche wie Energie, Verkehr, Landwirtschaft und regionale Entwicklung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das Ziel der EU-Klimapolitik ist die Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 2 °C gegenüber dem durchschnittlichen Temperaturniveau vor der Industrialisierung. Die EU hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 % gegenüber 1990 zu senken, die Energieeffizienz um 20 % zu steigern und den Anteil der erneuerbaren Energiequellen am Endverbrauch auf 20 % zu erhöhen. Ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieser Zielsetzung ist das Emissionshandelssystem der EU (ETS).*

#### Rechtsgrundlage und Ziele

In Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird die Bekämpfung des Klimawandels zu einem ausdrücklichen Ziel der EU-Umweltpolitik erklärt.

#### Hintergrund

##### A. Globale Erwärmung

Prognosen zufolge wird es ohne zusätzliche Maßnahmen zur Emissionssenkung bis zum Ende dieses Jahrhunderts zu einem Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur um 1,1 bis 6,4 °C kommen. Gemäß dem jüngsten Bericht der 5. IPCC (Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen) sei es sehr wahrscheinlich, dass die globale Erwärmung vom Menschen verursacht wurde. Darüber hinaus trägt der Mensch zum Klimawandel bei, indem er Flächen entwaldet, Landwirtschaft betreibt und fossile Brennstoffe einsetzt und auf diese Weise die Emission von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O) und Fluorkohlenstoffen verursacht. Diese Treibhausgase absorbieren die von der Erdoberfläche abgegebene Wärme und verhindern, dass sie ins Weltall entweichen kann, was zur Erderwärmung beiträgt.

##### B. Die Auswirkungen des Klimawandels

Die globale Erwärmung führte und führt zu extremen Wettererscheinungen (etwa zu Überschwemmungen, Dürren, heftigen Regenfällen, Hitzewellen und Waldbränden), Problemen bei der Wasserversorgung, dem Abschmelzen der Gletscher und dem Anstieg des Meeresspiegels, Veränderungen bei der Verteilung oder sogar zum Aussterben von Tieren und Pflanzen, Pflanzenkrankheiten und Schädlingsbefall, Mangel an Frischwasser, verstärktem fotochemischen Smog, der gesundheitliche Probleme verursacht, und löst Migrationsbewegungen aus, da die Menschen vor diesen Gefahren fliehen. Wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge nähme die Gefahr unumkehrbarer Veränderungen von katastrophalem Ausmaß im Falle eines Anstiegs der Erderwärmung um mehr als 2 °C gegenüber dem

Temperaturniveau vor der Industrialisierung erheblich zu.

##### C. Die Kosten der Maßnahmen im Vergleich zu den Kosten von Untätigkeit

Dem 2006 von der britischen Regierung veröffentlichten Stern-Bericht zufolge würden sich die Kosten für die Bekämpfung der Erderwärmung auf jährlich 1 % des globalen BIP belaufen, während die Kosten der Untätigkeit mindestens 5 %, im schlimmsten Fall sogar bis zu 20 % des globalen BIP betragen könnten. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass nur ein kleiner Teil des globalen BIP in eine kohlenstoffarme Wirtschaft investiert werden müsse, der Kampf gegen den Klimawandel aber zur Verbesserung der Gesundheit, einer größeren Energiesicherheit und zur Verringerung anderer Schäden führe.

##### D. Anpassung an den Klimawandel

Die Maßnahmen für eine Anpassung an den Klimawandel reichen von sanften und kostengünstigen Maßnahmen (Gewässerschutz, Fruchtfolge, trockenheitsresistente Sorten, staatliche Planung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit) bis hin zu kostspieligen Schutz- und Umsiedlungsmaßnahmen (Anhebung von Deichen; Umsiedlung von Häfen und Industrieanlagen sowie von Bewohnern aus tief liegenden Küsten- und Überschwemmungsgebieten). Im April 2013 wurde eine Anpassungsstrategie der EU an den Klimawandel ins Leben gerufen (KOM(2013)216), um eine bessere Koordination und einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern sowie die entsprechenden Ansätze auf allen relevanten EU-Ebenen zusammenzufassen.

#### Ergebnisse

##### A. Internationale Klimapolitik – das Kyoto-Protokoll und weitere Schritte

In dem 1997 unterzeichneten Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen verpflichteten sich die Vertragsparteien, die Emission der nachstehend

genannten sechs Treibhausgase zu verringern: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan, Distickstoffoxid, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>). Das Protokoll trat 2005 nach Ratifizierung durch 55 Parteien in Kraft. Die EU hat sich verpflichtet, – den CO<sub>2</sub> – im Zeitraum 2008-2012 um 8% im Vergleich zu 1990 zu senken. Dieses Ziel wurde nach der Entscheidung zur Verteilung der Lasten auf die Mitgliedstaaten übertragen und dann schrittweise umgesetzt: 2010 lagen die Emissionen der EU-15 bereits 10,6 % unter den Werten von 1990.

In Durban (2011) haben die Parteien eine Verlängerung des Protokolls von Kyoto vereinbart und mit der Arbeit einer neuen rechtlich verbindlichen internationalen Vereinbarung begonnen, mit der die globale Erwärmung am 2 °C über gegenüber dem durchschnittlichen Temperaturniveau vor der Industrialisierung begrenzt würde. Diese soll 2015 angenommen werden und 2020 in Kraft treten, wenn der zweite Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls ausläuft.

Die zentralen Punkte für die EU in den internationalen Klimaverhandlungen lauten: ehrgeizige und rechtlich verbindliche Ziele; strenge Mechanismen zur Erfüllungskontrolle; Multilateralismus; und Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen.

## B. Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels innerhalb der EU

Die EU hat sich einseitig ein Klimaziel in Höhe von 20 % für die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 und eine Reduktion von 80-95 % bis 2050 gesetzt. Sie hat auch ihre Bereitschaft signalisiert, eine Reduktion von 30 % bis 2030 umzusetzen, sofern sich auch andere Industrieländer ihre Verantwortung wahrnehmen und entsprechend ihrer Möglichkeiten diesem Ziel verschreiben. Um den Weg in die Zukunft zu ebnen, hat die EU eine Diskussion über den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 in Gang gesetzt. Ferner wurde eine Roadmap zur Verwirklichung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft bis 2050 ins Leben gerufen.

Im Jahr 2007 haben die Staats- und Regierungschefs der EU ehrgeizige Ziele bis 2020 vereinbart: eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von 20 %, eine Erhöhung des Anteils von erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch von 20 % und eine Reduktion von 20 % beim Primärenergieverbrauch der EU (alles im Vgl. mit 1990). Diese Initiative ist als Klima- und Energiepaket bekannt und wurde in vier verbindliche Legislativmaßnahmen gegossen: das reformierte Emissionshandelssystem der EU, die Entscheidung zur Verteilung der Lasten, die Richtlinie zu erneuerbaren Energien und die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (CCS).

1. Das Emissionshandelssystem der EU (EHS) (Richtlinie 2009/29/EG, zur Änderung der Richtlinie

2003/87/EG) ist der erste und zurzeit größte internationale Markt für den Handel mit Kohlenstoffverschmutzungsrechten und stellt ein wichtiges politisches Element der EU zur Bekämpfung des Klimawandels dar. Es wurde 2005 eingeführt, damit die Zusagen der EU unter dem Kyoto-Protokoll eingehalten werden können. Inzwischen war es mehrfach Gegenstand umfassender Reformen. Es beruht auf dem „Cap-and-Trade“-Prinzip: es wird ein „Cap“ (Grenzwert) für die gesamten Treibhausgasemissionen festgelegt, die von den über 11 000 Anlagen ausgestoßen werden können, die Teil des Systems sind. Jede Anlage erwirbt oder erhält „Verschmutzungsrechte“, die von den Mitgliedstaaten ausgegeben werden. Diese Gutschriften – die jeweils einer Tonne CO<sub>2</sub> – können mit anderen Anlagen gehandelt werden, sofern sie nicht verwendet werden. Im Laufe der Zeit wurde die Anzahl der Gutschriften schrittweise reduziert. Da der Kohlenstoffpreis momentan zu niedrig ist um Anreize für Innovationen zur Reduzierung von Kohlenstoff zu setzen, setzt die EU Schritte zur Festsetzung des ETS. Nach einem „backloading“ (vorübergehendes Einfrieren der Auktionen im Verhältnis zu den CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten) hat die Kommission eine „Marktstabilitätsreserve“ vorgeschlagen, um dem strukturellen Überschuss an Verschmutzungsrechten entgegenzuwirken, indem automatisch eine Anpassung an die versteigerten Zertifikate erfolgt.

2012 wurde das ETS auf die Luftfahrt ausgedehnt. Nach massivem internationalen Widerstand hatte die EU zunächst „die Uhr angehalten“ und die Anwendung des ETS auf Interkontinentalflüge für ein Jahr ausgesetzt (bis Ende April 2014). Die 38. Vollversammlung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) hat sich anschließend bereiterklärt, bis 2016 einen weltweiten Markt auf der Grundlage von Mechanismen für die internationale Luftfahrt zu entwickeln, der 2020 starten könnte. Nach schwierigen Verhandlungen haben das Parlament und der Rat einen Kompromiss vereinbart, mit dem die „stop the clock“-Maßnahme bis Ende 2016 verlängert wurde.

1. Emissionen aus Sektoren, die nicht ins ETS aufgenommen wurden, wie etwa der Straßenverkehr, Abfall, Forst- und Landwirtschaft, sind Gegenstand der Entscheidung über die Lastenverteilung (406/2009/EG). Um eine durchschnittliche Reduktion der Treibhausgase dieser Sektoren zu erreichen, wurden bis 2020 für jeden Mitgliedstaat verbindliche Ziele zur Verminderung der Emissionen festgelegt.

2. Die Richtlinie zu erneuerbaren Energien (2009/28/EG) soll bis 2020 sicherstellen, dass erneuerbare Energien wie Biomasse, Wind, Wasserkraft und Solarenergie mindestens 20 % des Gesamtenergieverbrauchs für Verkehr, Heizung und Kühlung decken. Als Teil dieses Gesamtziels wurde für jeden Mitgliedstaat ein verbindliches Minimalziel festgelegt, um den Anteil der erneuerbaren Energien bei



seinem Energieverbrauch auf Mindestens 10 % zu bringen. Der verbindliche Charakter dieses Ziels setzt jedoch voraus, dass die „Herstellung auf nachhaltige Weise erfolgt“ und „Biokraftstoffe der zweiten Generation kommerziell zur Verfügung“ stehen.

3. Mithilfe der Kohlenstoffabscheidung und -speicherung wird CO<sub>2</sub> aus atmosphärischen Emissionen (aus Industrieprozessen) abgeschieden, komprimiert und zu einem Standort verbracht, der zur Lagerung geeignet ist. Laut der UN-IPCC können mit dieser Technologie 80-90 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken vermieden werden. Die EU hat einen Regelungsrahmen geschaffen, um diese neue Technologie zu vermarkten und zu fördern. Die Einführung der Demo-Projekte in Europa war allerdings schwieriger als zunächst erwartet, insbesondere wegen der hohen Kosten.

4. Verordnung (EG) Nr. 443/2009 legt Standards für die CO<sub>2</sub>-Emissionen von neuen PKW fest. Das Ziel für 2015 besteht darin, 130g CO<sub>2</sub>/km auf 95g/km ab 2020 zu reduzieren. Eine noch zu veröffentlichende Änderungsrichtlinie definiert die Modalitäten, wie dieses Ziel bis 2020 erreicht werden soll. Um für die Wirtschaft Anreize für Investitionen in neue Technologien zu schaffen, sind ferner Begünstigungen (sogenannte „super-credits“) vorgesehen, wobei die umweltfreundlichsten Fahrzeuge jedes Herstellers als mehr als ein Fahrzeug zählen, wenn die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen beziffert werden. Eine gleichartige Verordnung ist in Kraft und wurde erst kürzlich für leichte Nutzfahrzeuge entsprechend überarbeitet. Darüber hinaus arbeitet die EU zurzeit an einer künftigen Strategie, um CO<sub>2</sub>-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen zu senken. Um die Maßnahmen zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu unterstützen, stellt Richtlinie 1999/94/EG sicher, dass Informationen zum Kraftstoffverbrauch und damit Informationen zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Personenkraftwagen, die in der EU verkauft oder vermietet werden, den Verbrauchern zur Verfügung gestellt wird, damit sie eine bewusste und fundierte Entscheidung treffen können, wenn sie einen Neuwagen erwerben.

5. Nach dem Verbot von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) in den 1980er Jahren, um dem Abbau der Ozonschicht entgegenzuwirken, werden heute in einer Reihe von Geräten wie Klimaanlage und Kühlanlagen fluorierte Gase verwendet, die die Ozonschicht nicht beeinträchtigen. Dennoch können diese ein Treibhauspotenzial aufweisen, das bis zu 23 000 Mal höher liegt als das von CO<sub>2</sub>. Die EU hat deshalb Maßnahmen ergriffen, um den Einsatz von fluorierten Gasen zu kontrollieren und ihren Einsatz in neuen Klimaanlage und Kühlanlagen bis 2022-2025 einzuschränken und damit beim weltweiten Verzicht dieser Verbindungen das Tempo vorzugeben.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Am 5. Februar 2014 hat das Parlament in seiner Antwort auf den Vorschlag der Kommission für einen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 ein sichtbares Zeichen gesetzt und verbindliche Ziele gefordert: Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen am Energieverbrauch auf 30 %; und Steigerung der Energieeffizienz um 40 %.

1. In seiner Entschliessung im Vorfeld der jüngsten Klimakonferenz in Warschau 2013 hat das Parlament seinem Wunsch Ausdruck verliehen, dass die noch zu treffende Vereinbarung für den Zeitraum nach 2020 darauf abzielen sollte, „die weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 schrittweise ganz zu beseitigen“ und dass das „derzeitige Stückwerk verbindlicher und unverbindlicher Regelungen im Rahmen der VN-Klimakonvention und dem Kyoto-Protokoll durch das Übereinkommen für die Zeit nach 2020 zu einem einzigen, umfassenden und kohärenten Regelwerk zusammengefasst werden muss, das für alle Parteien verbindlich ist“, wobei Verantwortlichkeiten gemeinsam, aber differenziert wahrzunehmen sind. In dieser Entschliessung hat sich das Parlament sehr kritisch zur „Erschließung von hochgradig treibhausgasintensiven unkonventionellen fossilen Brennstoffen wie Ölsand“ geäußert und sich für ein Auslaufen der staatlichen Förderung für die Entwicklung unkonventioneller fossiler Brennstoffe im Allgemeinen ausgesprochen. Es hat sich auch für eine Abgabe auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen des internationalen Luft- und Seeverkehrs ausgesprochen und seine Forderung nach einem internationalen Instrument wiederholt, mit dem weltweite Reduktionsziele für den Seeverkehr vereinbart werden.

2. Hinsichtlich der Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs ist es dem Parlament gelungen, den Zeitraum für die Ausklammerung von interkontinentalen Flügen aus dem ETS der EU beträchtlich zu verkürzen. Ferner hat das Parlament klare Kriterien festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit ein internationales Regime auf Akzeptanz stößt (de facto Reduzierung der Treibhausgase; diskriminierungsfreier Ansatz). Ferner ist es dem Parlament erstmals gelungen, die Auflage durchzusetzen, dass die EU-Mitgliedstaaten darüber berichten müssen, wie sie die Mittel aus dem Handel mit Verschmutzungsrechten verwenden.

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinie über erneuerbare Energiequellen stellte das Parlament sicher, dass das neue Gesetz Kriterien vorsieht, die eine ökologisch und sozial nachhaltige Erzeugung von Biokraftstoffen garantieren und eine Entwaldung oder den Anstieg der Lebensmittelpreise verhindern. Das Parlament hat bis 2020 eine Begrenzung von Biokraftstoffen der ersten Generation, die aus traditionellen Lebensmitteln gewonnen werden, auf 6 % des Endverbrauchs im Verkehrssektor

tor (zurzeit gilt eine 10 %-Grenze) gefordert und sich für einen Wechsel hin zu fortschrittlichen Biokraftstoffen aus Seegras und geeigneten Abfalltypen stark gemacht.

Während der Verhandlungen mit dem Rat über fluorierte Gase hat sich das Parlament für ein vollständiges Auslaufen klimaschädlicher F-Gase in verschiedenen neuen Sektoren ausgesprochen, in denen sichere, energieeffiziente und kostengünstige Alternativen verfügbar sind. Unter anderem ist ein

Verbot von F-Gasen in neuer Kältetechnik ab 2022 vorgesehen.

In einer Aktualisierung zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und Kleinlastwagen forderte das Parlament die schnellstmögliche Einführung des von der UN festgelegten globalen Testzyklus, um bei der Bezifferung der CO<sub>2</sub>-Emissionen den tatsächlichen Straßenverhältnissen Rechnung zu tragen.

---

→ Tina Ohliger

## 5.4.4 Biologische Vielfalt, Natur und Boden

*Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992 markierte im Hinblick auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt und den Naturschutz einen wichtigen Fortschritt, da auf der Konferenz das Übereinkommen über die biologische Vielfalt angenommen wurde. Die EU hat sich 2011 verpflichtet, den Verlust an biologischer Vielfalt und die Degradation der Ökosysteme bis 2020 zu stoppen. Andere in der Habitat-Richtlinie und im Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) festgelegte Ziele müssen noch erreicht werden. Seit 1992 ist das Programm LIFE in der EU das wichtigste Finanzierungsinstrument für den Schutz der biologischen Vielfalt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 3, 11 und 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Bisherige Erfolge

Auf der internationalen Ebene hat die EU bei der Suche nach Lösungen zur Eindämmung des Verlusts an biologischer Vielfalt, des Klimawandels und der Zerstörung der tropischen Regenwälder eine wichtige Rolle gespielt. Im Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand, wurden die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und das Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt (CBD) sowie die Erklärung von Rio, eine Waldgrundsatzerklärung und das Programm „Agenda 21“ verabschiedet. Auf dem Gipfel von Göteborg 2001 beschloss die EU, dem Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 Einhalt zu gebieten und Habitate und Ökosysteme wiederherzustellen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärte das Jahr 2010 zum Jahr der Artenvielfalt. Wie aus dem vom Sekretariat des CBD herausgegebenen dritten Bericht zur Lage der biologischen Vielfalt („The Global Biodiversity Outlook 3“) hervorgeht, wurde das für 2010 gesetzte Biodiversitätsziel jedoch nicht erreicht. Auf ihrer Tagung im Oktober 2010 in Nagoya (Japan) verabschiedete die Konferenz der Vertragsparteien (COP) des CBD einen überarbeiteten strategischen Plan, der auch neue Ziele im Bereich der biologischen Vielfalt für die Zeit nach 2010 enthält. Es geht darum, „dringend wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um dem Verlust an biologischer Vielfalt Einhalt zu gebieten und damit zu gewährleisten, dass die Ökosysteme bis 2020 widerstandsfähig sind und weiterhin ihre unverzichtbaren Dienste erbringen können, mit denen sie das Überleben der vielfältigen Lebensformen unseres Planeten sichern“. Ein entscheidender Erfolg der Nagoya-Konferenz war die Annahme des Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den gerechten Vorteilsausgleich. Die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergebenden Vorteile ist eine der drei Zielsetzungen des CBD,

in dem Regeln für den Austausch von Forschungsergebnissen und die Aufteilung der kommerziellen Vorteile festgelegt sind.

### A. Aktionspläne für die biologische Vielfalt

Im Mai 2006 erließ die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 und darüber hinaus: Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen“, in der auch ein Aktionsplan dafür vorgesehen war, wie die EU den notwendigen Schutz der biologischen Vielfalt erreichen könnte. Die Schlussfolgerung eines 2008 von der Kommission veröffentlichten Zwischenberichts über die Durchführung des Aktionsplans lautete, dass die EU das Ziel, den Verlust an biologischer Vielfalt bis 2010 einzudämmen, wahrscheinlich nicht erreichen werde. Der Rat „Umwelt“ einigte sich im März 2010 darauf, „den Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemleistungen in der EU bis 2020 zum Stillstand zu bringen und die biologische Vielfalt sowie die Ökosystemleistungen [...] wiederherzustellen und gleichzeitig den EU-Beitrag zur Abwendung des globalen Verlusts an biologischer Vielfalt aufzustocken“. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung nahm die Kommission im Juni 2011 eine neue Strategie an. Neben der Zielsetzung für 2020 wird in der neuen EU-Biodiversitätsstrategie für den Zeitraum bis 2020 auch eine Zielsetzung für 2050 formuliert, „wonach bis 2050 der Zustand erreicht sein soll, dass die biologische Vielfalt in der Europäischen Union und die mit ihr verbundenen Ökosystemleistungen – ihr natürliches Kapital – sowohl aufgrund des Eigenwerts der biologischen Vielfalt als auch wegen ihres wesentlichen Beitrags zum Wohlergehen der Menschen und zum wirtschaftlichen Wohlstand geschützt, wertgeschätzt und angemessen wiederhergestellt sind und somit die mit dem Verlust an biologischer Vielfalt einhergehenden verhängnisvollen Veränderungen abgewendet werden“. Im Dezember 2011 nahm der Rat diese Biodiversitätsstrategie für den Zeitraum bis 2020 an; in der Strategie sind die folgenden sechs Einzelziele festgelegt: uneingeschränkte Umsetzung des Naturschutzrechts der EU zum Schutz der Biodiversität, besserer Schutz der Ökosysteme und verstärkte Nutzung grüner Infrastruktur, nachhaltigere

Land- und Forstwirtschaft, bessere Bewirtschaftung der Fischereiresourcen, engmaschigere Kontrolle der Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten und verstärktes Engagement der EU zur Abwendung des Verlusts an biologischer Vielfalt.

### B. Internationale Übereinkommen zum Schutz der Fauna und Flora

Nach Schätzungen von Vertretern des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) sind im Gebiet einiger europäischer Länder bei Tiergruppen wie Schmetterlingen, Vögeln und Säugetieren bereits bis zu 24 % der Arten vollständig verschwunden. Die seit 2007 von der International Union for the Conservation of Nature (IUCN) veröffentlichten Daten belegen, dass in Europa 23 % der amphibischen Arten, 19 % der Reptilienarten, 15 % der Säugetierarten und 13 % der Vogelarten bedroht sind. Die EU ist Vertragspartei der folgenden Übereinkommen: Übereinkommen von Ramsar über Feuchtgebiete (1971), Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) (3. März 1973), Übereinkommen von Bonn zur Erhaltung wandernder wildlebender Tierarten (23. Juni 1979), Übereinkommen von Bern zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume (1982), Übereinkommen von Rio de Janeiro über die biologische Vielfalt (1992), regionale Übereinkommen wie das Übereinkommen von Helsinki über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (1974), das Übereinkommen von Barcelona zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung (1976) und das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (1991).

### C. Finanzierungsinstrumente

Das LIFE-Programm ist seit 1992 das Finanzierungsinstrument der EU für den Umweltbereich. Der Naturschutz und der Erhalt der Artenvielfalt wurden im Rahmen der vier bereits abgeschlossenen Phasen in untergeordnete Programme aufgenommen. Veraltet wird das LIFE-Programm, mit dem Vorhaben sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in Drittländern unterstützt werden, von der Kommission. Mit der im Dezember 2013 veröffentlichten LIFE-Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 wurde die fünfte Programmphase – 2014-2020 – eingeleitet, die sich in zwei untergeordnete Programme für die Bereiche Klima und Umwelt gliedert. Für Natur und Artenvielfalt werden im Rahmen des untergeordneten Programms für den Bereich Umwelt Mittel in Höhe von 1 155 Mio. EUR bereitgestellt, insgesamt beläuft sich die Mittelausstattung für LIFE 2014-2020 auf 3 456 Mio. EUR. Darüber hinaus wurden für die Mitgliedstaaten Mittel zur Förderung von Biodiversitätszielen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, der gemeinsamen Fischereipolitik, des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds sowie des siebten Forschungsrahmenprogramms vorgesehen.

## Ziele

### A. Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen

Mit der Richtlinie 92/43/EWG („Habitat-Richtlinie“) zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die durch die Richtlinie 97/62/EG geändert wurde, wurde das europäische Netz „Natura 2000“ geschaffen. Dieses Netz umfasst von den Mitgliedstaaten ausgewiesene „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ sowie „besondere Schutzgebiete“ und „Sonderschutzgebiete“ im Sinne der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. Mit einer Gesamtfläche von über 850 000 km<sup>2</sup> ist „Natura 2000“ das weltweit größte zusammenhängende Netz von Schutzgebieten. Hauptziel der „Habitat-Richtlinie“ ist es, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern und zugleich wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Belangen Rechnung zu tragen. Die Vogelschutzrichtlinie hat den Schutz, die Bewirtschaftung und die Regulierung von (wildlebenden) Vogelarten zum Ziel und umfasst auch Vorschriften für die nachhaltige Bejagung.

### B. Invasive gebietsfremde Arten

Die engmaschigere Kontrolle der Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten gehört zu den sechs Zielsetzungen der EU-Biodiversitätsstrategie für den Zeitraum bis 2020. Durch invasive gebietsfremde Arten werden in der EU nicht nur an Ökosystemen, sondern auch an Nutzpflanzen und Nutztierbeständen alljährlich Schäden in Milliardenhöhe verursacht, gleichzeitig werden das ökologische Gleichgewicht vor Ort und die menschliche Gesundheit in Mitleidenschaft gezogen. Im April 2014 hat das Parlament ausgehend von der mit dem Rat in erster Lesung erzielten Einigung seinen Standpunkt zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten angenommen. Die Verordnung ist darauf ausgerichtet, die heimische Artenvielfalt durch Prävention, frühzeitige Warnungen und schnelles Handeln zu schützen und die durch diese Arten verursachten gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgeschäden zu minimieren und abzuwenden. Vor allem müssen die Mitgliedstaaten ein Überwachungssystem und Aktionspläne aufstellen.

### C. Zugang zu genetischen Ressourcen und gemeinsame Nutzung der Vorteile

Nach der Annahme des Protokolls von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile unterbreitete die Kommission im Oktober 2012 einen Vorschlag, dessen Ziel es war, bindende Bedingungen für den Zugang zu genetischen Ressourcen im Herkunftsland festzulegen und dafür zu sorgen,

dass die sich daraus ergebenden Vorteile in ausgewogener und gerechter Weise aufgeteilt werden. Nachdem Parlament und Rat eine Einigung erzielt hatten, wurde der endgültige Text im April 2014 angenommen. Gemäß der angenommenen Verordnung dürfen genetische Ressourcen und das damit verbundene traditionelle Wissen nur im Einklang mit den zwischen den Nutzern (Unternehmen, private Sammler und Einrichtungen) und den Behörden des Herkunftslandes vereinbarten Bedingungen weitergegeben und verwendet werden.

#### D. Nutzung von und Handel mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten

Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) trat 1975 in Kraft. Es regelt den internationalen Handel, insbesondere die (Wieder-)Ausfuhr und die Einfuhr von lebenden und toten Tieren sowie von Pflanzen, einschließlich Teilen derselben und Erzeugnissen aus solchen, auf der Grundlage eines Systems von Genehmigungen und Bescheinigungen. Mit der Grundverordnung (EG) Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels werden die Ziele, Grundsätze und Bestimmungen des CITES-Übereinkommens in das EU-Recht übernommen. Im Juni 2009 trat die Verordnung (EG) Nr. 398/2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten in Kraft. Was den Schutz der Meeresfauna betrifft, so beinhaltet die Verordnung (EG) Nr. 348/81 eine gemeinsame Regelung für die Einfuhr von Walerzeugnissen, während der Beschluss 1999/337/EG über die Unterzeichnung des Übereinkommens zum internationalen Delfinschutzprogramm durch die EU dazu beitragen soll, die tödlichen Delfinbeifänge in der Fischerei auf Thunfisch zu verringern. Die Richtlinie 83/129/EWG, deren Gültigkeit durch die Richtlinie 89/370/EWG auf unbestimmte Zeit verlängert wurde, beinhaltet ein Verbot der Einfuhr von Fellen bestimmter Jungrobber und Waren daraus in die EU. Im Jahr 2009 wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 1007/09 noch strengere Bestimmungen für den Import von Robbenerzeugnissen eingeführt. 1991 verabschiedete der Rat die „Tellerreisenverordnung“ (Verordnung (EG) Nr. 3254/91), die die Verwendung von Tellerreisen sowie die Einfuhr von Pelzen und Waren von Wildtierarten aus Ländern verbietet, in denen diese Fangmethoden angewandt werden dürfen. Mit der Kommissionsentscheidung 98/596/EG wurde die Einfuhr von Fellen aus Kanada, Russland und den USA in die EU gestattet, da die Länder sich zur Anwendung humaner Fangnormen verpflichtet hatten. Vorschriften und Leitlinien für die nachhaltige Bejagung von (wildlebenden) Vogelarten sind in der Vogelschutzrichtlinie enthalten.

#### E. Biologische Vielfalt und Tierschutz

In der Richtlinie 1999/22/EG sind die Mindestanforderungen für die Haltung und Versorgung von Wildtieren in Zoos festgelegt. Außerdem wird darin die Bedeutung von Zoos für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie für Bildung und Forschung bekräftigt. Die Kommission formulierte den Aktionsplan für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006-2010 (KOM(2006)13), der auf die Förderung des 3R-Prinzips (Replacement, Reduction, Refinement) abzielt, d. h. die Vermeidung, Verringerung und Verbesserung des Einsatzes von Tieren in Versuchen. Auf diesem Prinzip beruht auch die Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (zur Aufhebung der Richtlinie 86/609/EWG), die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist.

#### F. Biologische Vielfalt des Meeres

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt der Meere ist Gegenstand der Aktionspläne zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft und der Fischerei. In der Überprüfung der EU-Strategie zur Erhaltung der Artenvielfalt wird hervorgehoben, wie wichtig ökologisch intakte Meere und Küstengebiete für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sind. Des Weiteren wird in der Mitteilung „Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt“ (KOM(2002)539) ein am Ökosystem ausgerichteter Ansatz für die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt vorgeschlagen. 2005 unterbreitete die Kommission gemäß den Bestimmungen des 6. Umweltaktionsprogramms eine thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt. Die darauf basierende thematische Strategie, die Meeresstrategie-Richtlinie (2008/56/EG), trat im Juli 2008 in Kraft. Die Richtlinie war darauf ausgerichtet, bis 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt in der EU sicherzustellen und die Bestände zu erhalten, die im maritimen Bereich wirtschaftliche und gesellschaftliche Grundlage sind.

#### G. Wälder

Fast 30 % der Gebiete des Netzes „Natura 2000“ sind Wälder. Auf den Schutz der Wälder sind verschiedene Maßnahmen ausgerichtet. Die Verordnungen (EWG) Nr. 3528/86 und (EWG) Nr. 2158/92 über den Schutz des Waldes der EU gegen Luftverschmutzung bzw. gegen Brände sind 2002 ausgelaufen und wurden in die Verordnung (EG) Nr. 2152/2003 („Forest-Focus-Verordnung“) übernommen. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1615/89 des Rates wurde das Europäische Informations- und Kommunikationssystem für die Forstwirtschaft (EFICS) eingeführt, das Informationen über den Forstsektor bereitstellt. Die Entschlieung des Rates vom 15. Dezember 1998 über eine Forststrategie für die EU schuf einen Rahmen für forstwirtschaftliche Maßnahmen zur Förderung

einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Im Juni 2006 wurde die Mitteilung über einen EU-Forstaktionsplan (KOM(2006)302) angenommen. Im Juli 2010 billigte das Parlament den Vorschlag der Kommission zur Verhinderung des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz und von Produkten daraus in der EU und die Mitteilung der Kommission über Maßnahmen zur Einschränkung der Abholzung, die 2012 in Kraft traten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Im September 2010 nahm das Parlament eine Entschließung über die Umsetzung der EU-Rechtsvor-

schriften zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Hinblick auf das Biodiversitätsziel für die Zeit nach 2010 an. Darin äußerte es große Besorgnis darüber, dass die internationale politische Tagesordnung der mit Blick auf die Eindämmung des Verlusts an biologischer Vielfalt gebotenen Dringlichkeit in keiner Weise gerecht wird, und forderte eine Verbesserung der Entscheidungsstrukturen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sowohl innerhalb der EU als auch in den Außenbeziehungen.

---

→ [Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa-Iudicissa](#)

## 5.4.5 Schutz und Bewirtschaftung von Gewässern

*Wasser ist wesentlich für das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie eine unentbehrliche Ressource für die Wirtschaft; der Schutz und die Bewirtschaftung von Gewässern sind staatenübergreifende Aufgaben. Die Rechtsvorschriften der EU über Wasser wurden im Jahr 2000 durch den Erlass der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verändert, mit der ein ganzheitlicher Ansatz für die Bewirtschaftung und den Schutz von Oberflächengewässern und Grundwasser auf der Grundlage der Flusseinzugsgebiete eingeführt wurde. Die WRRL wird durch internationale Übereinkommen und Rechtsvorschriften zum Thema Wassermenge, Wasserqualität und Wasserverschmutzung ergänzt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ergebnisse

#### A. Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Mit der Annahme der WRRL (2000/60/EG) wurde die europäische Wasserpolitik neu organisiert. In der WRRL wird ein Rahmen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers geschaffen, um Verschmutzungen zu verhindern und zu verringern, die nachhaltige Wassernutzung zu fördern, die aquatische Umwelt zu schützen, den Zustand der aquatischen Ökosysteme zu verbessern und die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren zu mindern. Abgesehen von spezifischen Ausnahmen soll bei allen Gewässern durch Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete ein guter Umweltzustand erreicht werden. Bisher wurden drei Umsetzungsberichte (KOM(2007)0128, KOM(2009)0156 und KOM(2012)0670) veröffentlicht, in denen dargelegt wird, dass bei vielen Gewässern erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung dieses Ziels innerhalb der vorgesehenen Frist bis 2015 gemacht wurden. Im Jahr 2007 hat die Kommission das Wasserinformationssystem für Europa (WISE) eingeführt, ein Instrument für die Erfassung und den Austausch von Daten und Informationen auf der Ebene der EU und für die Überwachung von in Oberflächengewässern oder in die aquatische Umwelt eingeleiteten Schadstoffen.

Es gibt jedoch immer noch Dinge, die einen besseren Schutz der Wasserressourcen Europas behindern. Sie sind in der Mitteilung der Kommission vom 18. Juli 2007 mit dem Titel „Antworten auf die Herausforderungen von Wasserknappheit und Dürre in der EU“ (KOM(2007)0414) aufgeführt. Im Jahr 2012 veröffentlichte die Kommission den Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen (KOM(2012)0673), dessen Ziel darin bestand, sicherzustellen, dass für die rechtmäßige Nutzung hoch-

wertiges Wasser in ausreichender Menge zur Verfügung steht, indem die aktuelle Wasserpolitik der EU besser umgesetzt wird, die Ziele der Wasserpolitik in andere Politikbereiche integriert werden und die Lücken im derzeitigen Rechtsrahmen geschlossen werden. Was den letzten Punkt angeht, sollen die Mitgliedstaaten laut dem „Blueprint“ Wasserkonten einrichten und Wassereffizienzziele festlegen, und es sind EU-Normen für die Wiederverwendung von Wasser zu konzipieren.

**Grundwasser:** Da 75 % des Trinkwassers in der EU aus dem Grundwasser kommen, schafft die Verschmutzung durch Industrie, Abfalldeponien und Landwirtschaft ein ernst zu nehmendes Gesundheitsrisiko. Die WRRL trägt zum Schutz des Grundwassers vor allen Arten von Belastungen bei und sieht die Einrichtung von Grundwasserüberwachungsnetzen vor. Die Richtlinie 2006/118/EG über den Schutz des Grundwassers enthält spezifische Kriterien für die Beurteilung eines guten chemischen Zustands, für die Ermittlung signifikanter und anhaltend steigender Trends sowie für die Festlegung der Ausgangspunkte für die Trendumkehr. Alle Schadstoffgrenzwerte werden jedoch von den Mitgliedstaaten festgelegt, mit Ausnahme der Grenzwerte für Nitrate und Schädlingsbekämpfungsmittel, die in speziellen Rechtsvorschriften der EU festgelegt werden.

**Trinkwasser:** In der Richtlinie 98/83/EG werden die wesentlichen Qualitätsnormen für Wasser festgelegt, das für den menschlichen Gebrauch bestimmt ist. Von den Mitgliedstaaten wird gefordert, die Qualität des für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wassers regelmäßig zu überwachen und zu diesem Zweck die Methode der „Probenentnahmestellen“ anzuwenden. Die Mitgliedstaaten können weitere Anforderungen bestimmen, die für ihr Hoheitsgebiet spezifisch sind, jedoch nur, wenn dadurch strengere Maßstäbe gesetzt werden. Auch wird in der Richtlinie vorgeschrieben, den Verbrauchern regelmäßig Informationen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus ist die Qualität des Trinkwassers alle drei Jahre an die Kommission zu melden. 2013 wurde die Richtlinie 2013/51/Euratom des

Rates zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe im Wasser für den menschlichen Gebrauch angenommen, um die geltenden Bestimmungen an den Euratom-Vertrag anzupassen.

**Badegewässer:** Im Februar 2006 nahm die Kommission die Richtlinie 2006/7/EG (die Badegewässerrichtlinie) an, mit der die öffentliche Gesundheit und der Umweltschutz verbessert werden sollen, indem Vorschriften für die Überwachung und die Einstufung von Badegewässern (in vier Kategorien) festgelegt werden, und die in die WRRL integriert wird. Zudem enthält sie Vorschriften über die ausführliche Information der Öffentlichkeit, auf deren Grundlage die Kommission 2011 einen Beschluss zur Einführung eines Symbols zur Information der Öffentlichkeit über die Einstufung von Badegewässern und Badeverbote (2011/321/EU) angenommen hat. Die Kommission und die Europäische Umweltagentur (EUA) veröffentlichen jedes Jahr einen zusammenfassenden Bericht über die Qualität von Badegewässern.

**Behandlung von kommunalem Abwasser:** Die Richtlinie 91/271/EWG (in der durch die Richtlinie 98/15/EG geänderten Fassung) über die Behandlung von kommunalem Abwasser zielt auf den Schutz der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen der Einleitungen von kommunalem Abwasser und Industrieabwasser ab. In der Richtlinie werden Mindestnormen und Zeitpläne für die Sammlung, Aufbereitung und Entsorgung von kommunalem Abwasser festgelegt, Kontrollen hinsichtlich der Entsorgung von Klärschlamm eingeführt und die schrittweise Einstellung der Klärschlamm Entsorgung auf See gefordert. Der siebte Bericht von 2013 über die Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser enthielt die Feststellung, dass bis 2010 erhebliche Fortschritte im Hinblick auf eine vollständige Umsetzung gemacht wurden, es wurde jedoch auch auf noch bestehende erhebliche Leistungsunterschiede zwischen der durchschnittlichen Erfüllungsquote der Mitgliedstaaten der EU der 15 und der Mitgliedstaaten, die der EU ab 2004 beigetreten sind, verwiesen. Im 7. Umweltaktionsprogramm und dem „Blueprint“ für den Schutz der europäischen Wasserressourcen wird die Bedeutung der Sammlung und Aufbereitung von kommunalem Abwasser betont.

**Strategien gegen die chemische Verschmutzung von Oberflächengewässern:** Die Rechtsvorschriften aus den 70er und 80er Jahren mit Maßnahmen gegen die chemische Verschmutzung von Oberflächengewässern liefen Ende 2012 aus und wurden durch die Vorschriften der WRRL ersetzt. Nach diesen Vorschriften musste vor allem eine Liste prioritärer Stoffe erstellt werden, die auf der Ebene der EU ein erhebliches Risiko für die aquatische Umwelt (bzw. ein erhebliches von ihr übertragenes Risiko) schaffen, sowie eine daraus entnommene Liste prioritärer

gefährlicher Stoffe. In der Richtlinie 2008/105/EG (Richtlinie über Umweltqualitätsnormen), die den Beschluss 2455/2001/EG der Kommission ersetzte, wurden Grenzwerte für die Konzentration von 33 prioritären Stoffen und 8 weiteren Schadstoffen in Oberflächengewässern festgelegt. Mit der Änderungsrichtlinie 2013/39/EU wurden 12 neue Stoffe auf die bestehende Liste gesetzt, und die Kommission wurde verpflichtet, eine zusätzliche Liste der Stoffe zu erstellen, die in allen Mitgliedstaaten mit Blick auf künftige Überarbeitungen der Liste der prioritären Stoffe überwacht werden müssen (Überwachungsliste).

**Nitratrichtlinie:** Der Schutz der Gewässer vor Nitraten aus landwirtschaftlichen Quellen fällt unter die Richtlinie 91/676/EG (die Nitratrichtlinie) und die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003, denen zufolge die Mitgliedstaaten der Kommission alle vier Jahre einen Bericht vorlegen müssen, der nähere Angaben zu den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, den ausgewiesenen durch Nitrat gefährdeten Gebieten und der Gewässerüberwachung sowie eine Zusammenfassung der Aktionsprogramme enthält. Mit der Richtlinie und der Verordnung sollen das Trinkwasser geschützt und Schäden durch Eutrophierung verhindert werden, die auch durch die Verordnung 2004/648/EG über den Einsatz von Phosphaten in Waschmitteln eingedämmt werden. Zwar geht aus dem aktuellsten Umsetzungsbericht (KOM(2013)683) hervor, dass der Druck aus der Landwirtschaft abgenommen hat, doch wird die Nitratrichtlinie im „Blueprint“ 2012 noch als eine der wichtigsten Maßnahmen für die Verwirklichung der WRRL-Ziele genannt.

Die Richtlinie 2007/60/EG (die EU-Hochwasserrichtlinie) zielt darauf ab, die hochwasserbedingten Risiken für menschliche Gesundheit, Umwelt, Infrastrukturen und Sachen zu verringern und zu bewältigen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, eine vorläufige Bewertung vorzunehmen, um bis 2011 die gefährdeten Flusseinzugsgebiete und zugehörigen Küstenregionen zu ermitteln, und anschließend bis 2015 Hochwasserrisikokarten und Pläne für die Risikobewältigung zu erstellen, deren Schwerpunkt auf der Verhinderung, dem Schutz und der Vorsorge liegt. All diese Aufgaben sind in Übereinstimmung mit der WRRL und den darin vorgesehenen Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete auszuführen.

## B. Küsten- und Meerespolitik der EU

1. **Meeresrichtlinie:** Ziel der Richtlinie 2008/56/EG (die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie bzw. die sogenannte Meeresrichtlinie) ist das Erreichen eines guten ökologischen Zustands der Meeresgewässer bis 2020, ihr Schutz und ihre Erhaltung auf Dauer und Maßnahmen gegen ihre Verschlechterung. Diese Richtlinie ist der erste EU-Rechtsakt über den Schutz der Artenvielfalt der Meere. In diesem legis-



lativen Rahmen wird ein Ökosystem-Ansatz für die Steuerung der menschlichen Tätigkeiten verankert, die Auswirkungen auf die Meeresumwelt haben, wobei die Konzepte Umweltschutz und nachhaltige Nutzung integriert werden. In der Richtlinie werden europäische Meeresräume und Teilräume innerhalb der von regionalen Übereinkommen zum Schutz der Meere festgelegten Grenzen genannt. Damit der gute ökologische Zustand bis 2020 erreicht wird, musste jeder Mitgliedstaat bis 2010 eine Strategie für seine Meeresgewässer erstellen, die alle sechs Jahre zu überarbeiten ist. Der Beschluss 2010/477/EU der Kommission über Kriterien und methodische Standards zur Feststellung des „guten Umweltzustands“ von Meeresgewässern enthält eine Reihe von Kriterien und damit verbundenen Indikatoren für die Bewertung des „guten Umweltzustands“.

**2. Meeresverschmutzung:** Die durch die Erika im Jahr 2000 verursachte Ölkatastrophe veranlasste die EU dazu, ihre Rolle auf dem Gebiet der Meeressicherheit und der Meeresverschmutzung durch den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) zu verstärken. Die durch die Richtlinie 2009/123/EG geänderte Richtlinie 2005/35/EG über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verstöße zielt darauf ab, dass den für die Einleitung verunreinigender Stoffe auf See verantwortlichen Personen wirksame und abschreckende Sanktionen auferlegt werden, und zwar strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen. Die Einleitung verunreinigender Stoffe von Schiffen ist als Straftat anzusehen, wenn sie absichtlich oder rücksichtslos erfolgt oder auf grober Fahrlässigkeit beruht und zu einer erheblichen Verschlechterung der Wasserqualität führt.

**3. Integrierte Meerespolitik:** Die Meeresrichtlinie ist der ökologische Pfeiler der horizontalen integrierten Meerespolitik (KOM(2007)575), die darauf abzielt, dass vollständige Wirtschaftspotenzial der Meere ohne Beeinträchtigung der Umwelt zu erreichen. In der Mitteilung der Kommission „Blaues Wachstum – Chancen für nachhaltiges marines und maritimes Wachstum“ (KOM(2012)494) wird der Beitrag der integrierten Meerespolitik zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beschrieben.

**4. Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM):** In der Empfehlung 2002/413/EG der EU über das IKZM werden die Grundsätze einer soliden Küstenplanung und -bewirtschaftung festgelegt, die von den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Strategien zu berücksichtigen sind.

### C. Internationale Übereinkommen zu regionalen Gewässern

Der Schutz der Meeresgewässer in Europa wird durch vier Strukturen der Zusammenarbeit (regionale Übereinkommen zum Schutz der Meere) zwischen

den Mitgliedstaaten und benachbarten Staaten mit gemeinsamen Gewässern geregelt: das OSPAR-Übereinkommen von 1992 (auf der Grundlage der früheren Übereinkommen von Oslo und Paris) für den Nordostatlantik, das Übereinkommen von Helsinki (HELCOM) von 1992 für die Ostsee, das Übereinkommen von Barcelona (UNEP-MAP) von 1995 für das Mittelmeer und das Übereinkommen von Bukarest von 1992 für das Schwarze Meer. Die Flüsse der EU werden aufgrund des Donauschutzübereinkommens von 1996 und des Übereinkommens zum Schutz des Rheins von 2009 geschützt. Die interregionale Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes mit Schwerpunkt auf Meeresgewässer und Flusseinzugsgebiete hat dazu geführt, dass in der EU zahlreiche makroregionale Strategien ausgearbeitet wurden: die Strategie für den Ostseeraum von 2009 (die erste umfassende EU-Strategie für eine Makroregion), die Strategie für den Donaauraum von 2011 und die Strategie für den Raum der Adria und des Ionischen Meeres (der Rat hat gefordert, dass die Kommission diese Strategie vor Ende 2014 vorstellt).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament ist im Bereich des Wasserschutzes regelmäßig initiativ tätig geworden. So forderte es im Januar 2000 nach der durch das Wrack der Erika verursachten Ölkatastrophe eine nachhaltige und langfristig konzipierte europäische Verkehrspolitik, um erneute Ölkatastrophen zu verhindern. Hinsichtlich der Meerespolitik betonte das Parlament die Bedeutung von Artenvielfalt und Ökoinnovationen, die Auswirkungen des Klimawandels auf die Meere und das Ziel eines guten ökologischen Zustands.

Im Juni 2008 stimmte das Parlament mit großer Mehrheit für neue EU-Vorschriften über die Wasserqualität. Durch die Forderung nach einer Überarbeitung der Liste prioritärer Stoffe innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen hat das Parlament sichergestellt, dass die Liste giftiger Stoffe erweitert werden kann. Darüber hinaus hat es das Ziel betont, die Emissionen von 13 prioritären gefährlichen Stoffen innerhalb von 20 Jahren vollständig einzustellen.

Auch hat das Parlament im Jahr 2012 zur Aktualisierung der Richtlinie durch die Aufnahme neuer prioritärer Stoffe beigetragen. In seinem Bericht von 2012 über die Umsetzung der auf Wasser bezogenen Rechtsvorschriften der EU forderte das Parlament eine stärkere Betonung der regionalen Dimension, betonte die Notwendigkeit zuverlässiger Daten und der Berücksichtigung von wasserpolitischen Themen, befürwortete einen ganzheitlichen Ansatz für den Wasserschutz und setzte sich für die Förderung von Forschung und Innovationen in diesem Bereich ein. Das Parlament hat das 7. Umweltaktionsprogramm und den „Blueprint für europäische Gewässer“ begrüßt und unterstützt.

Im Februar 2014 veranstaltete der Ausschuss des Parlaments für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit eine öffentliche Anhörung über die erste Bürgerinitiative auf diesem Gebiet – die Initiative „Recht auf Wasser“. Die Kommission wird mit der Initiative aufgefordert, Rechtsvorschriften zur Umsetzung des von den Vereinten Nationen anerkannten Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung vorzuschlagen. Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten werden im Rahmen die-

ser Initiative insbesondere aufgefordert, sicherzustellen, dass alle Bürger ein Recht auf Wasser und Sanitärversorgung haben, dass die Wasserversorgung und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen nicht den Regeln des Binnenmarkts unterliegen und dass Wasserdienstleistungen von Liberalisierungsmaßnahmen ausgenommen sind.

---

→ [Dagmara Stoerring](#)

## 5.4.6 Luftverschmutzung und Lärmbelastung

*Luftverschmutzung schadet unserer Gesundheit und unserer Umwelt. Sie hat viele Ursachen, ist jedoch hauptsächlich auf Industrie, Verkehr, Energieerzeugung und Landwirtschaft zurückzuführen. Eine neue Luftqualitätsstrategie der EU zielt darauf ab, die bestehenden Rechtsvorschriften zur Luftqualität bis 2020 vollständig umzusetzen, und setzt neue langfristige Ziele bis 2030. Darüber hinaus führen das wachsende Verkehrsaufkommen und immer umfangreichere industrielle Tätigkeiten häufig zu Lärmbelastung, die ebenfalls negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben kann. Die Richtlinie über Umgebungslärm trägt dazu bei, die Lärmpegel in der EU zu ermitteln und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Pegel auf ein annehmbares Maß zu senken. Für Lärm aus spezifischen Quellen gelten eigene Rechtsvorschriften.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Allgemeiner Hintergrund

Luftverschmutzung ist schlecht für unsere Gesundheit und unsere Umwelt. Sie kann Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen sowie Krebs verursachen und ist die häufigste umweltbedingte Ursache für einen frühzeitigen Tod in der EU. Bestimmte Stoffe wie Arsen, Kadmium, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe sind genotoxische Humankarzinogene, bei denen kein Schwellenwert festgelegt werden kann, unter dem keine schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit auftreten würden. Luftverschmutzung hat ferner negative Auswirkungen auf die Wasser- und Bodenqualität und schädigt die Ökosysteme durch Eutrophierung (übermäßige Stickstoffbelastung) und sauren Regen. Landwirtschaft und Wälder sind davon betroffen, ebenso wie Werkstoffe und Gebäude. Luftverschmutzung hat viele Ursachen, ist jedoch hauptsächlich auf Industrie, Verkehr, Energieerzeugung und Landwirtschaft zurückzuführen. Auch wenn die Luftverschmutzung in Europa in den letzten Jahrzehnten allgemein abgenommen hat, ist die Erreichung des langfristigen Ziels der Union, nämlich einer Luftqualität, die keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat, noch nicht gesichert. Insbesondere in städtischen Gebieten, in denen ein Großteil der europäischen Bevölkerung lebt, werden die Luftqualitätsnormen oft nicht eingehalten, was zu ersten Gesundheitsproblemen führen kann. Die bislang problematischsten Schadstoffe sind Feinstaub und bodennahes Ozon (Ozon in der Troposphäre).

Der Umgebungslärm nimmt in städtischen Gebieten immer mehr zu, was hauptsächlich auf das wachsende Verkehrsaufkommen und die immer umfangreicheren Industrie- und Freizeittätigkeiten zurückzuführen ist. Schätzungen zufolge sind rund 20 % der Bevölkerung in der EU Lärmpegeln ausgesetzt sind,

die als unzumutbar gelten. Sie können die Lebensqualität beeinträchtigen und in erheblichem Maße Stress, Schlafstörungen und gesundheitliche Probleme, etwa in Bezug auf das Herz-Kreislauf-System, verursachen. Auch auf wildlebende Tiere wirkt sich Lärm negativ aus.

### Erfolge bei der Bekämpfung der Luftverschmutzung

Die Luftqualität hat sich erheblich verbessert, seit die EU das Problem in den 1970er Jahren erstmals in Angriff genommen hat. Stoffe wie Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Kohlenmonoxid (CO), Benzol (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) und Blei (Pb) wurden seitdem wesentlich verringert. Die EU verfügt über drei unterschiedliche Rechtsmechanismen, um das Problem der Luftverschmutzung anzugehen: die Bestimmung von allgemeinen Luftqualitätsnormen im Hinblick auf die Schadstoffkonzentration in der Luft; die Festlegung von (nationalen) Grenzwerten für die Gesamtschadstoffemissionen; die Ausarbeitung quellspezifischer Rechtsvorschriften, beispielsweise zur Kontrolle von Industrieemissionen oder zur Festlegung von Normen für Fahrzeugemissionen, Energieeffizienz oder Kraftstoffqualität. Diese Rechtsvorschriften werden durch Strategien und Maßnahmen zur Förderung des Umweltschutzes und dessen Einbeziehung in den Verkehrs- und Energiesektor ergänzt.

#### A. Luftqualität

Auf der Grundlage der Ziele der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung von 2005 (Verringerung der Konzentration von Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>) um 75 % und von bodennahem Ozon (O<sub>3</sub>) um 60 % sowie Verringerung der von Versauerung und Eutrophierung bedrohten natürlichen Lebensräume um 55 %) wurde im Juni 2008 eine überarbeitete Richtlinie über Luftqualität angenommen, in der ein Großteil der auf diesem Gebiet geltenden Rechtsvorschriften zusammengeführt wurde. Nur die vierte „Tochterrichtlinie“ (2004/107/EG) der früheren Rahmenrichtlinie über Luftqualität ist nach wie vor in Kraft und gibt „Zielwerte“ (weniger streng als „Grenzwerte“) für

Arsen, Cadmium, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe vor.

Die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität zielt darauf ab, die Luftverschmutzung auf ein Maß zu verringern, bei dem schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt so gering wie möglich sind. Zu diesem Zweck beinhaltet die Richtlinie Maßnahmen zur Bestimmung und Festlegung von Luftqualitätszielen (d. h. Grenzwerten, die nirgendwo in der EU überschritten werden dürfen) im Hinblick auf die wichtigsten Luftschadstoffe (Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Stickstoffoxide, Feinstaub, Blei, Benzol, Kohlenmonoxid und Ozon). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Gebiete und Ballungsräume im Hinblick auf die Kontrolle und Beurteilung der Luftqualität zu bestimmen, langfristige Entwicklungen zu beobachten und die entsprechenden Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Wo die Luftqualität gut ist, besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf; wo die Grenzwerte überschritten werden, müssen Maßnahmen ergriffen werden. Mit der Richtlinie wurde erstmals ein Luftqualitätsziel im Hinblick auf  $PM_{2,5}$  festgelegt.

In der Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen werden nationale Emissionsgrenzwerte für wichtige Luftschadstoffe ( $SO_2$ ,  $NO_x$ , flüchtige organische Verbindungen und Ammoniak ( $NH_3$ )), die für Versauerung, bodennahes Ozon und Eutrophierung verantwortlich sind, festgelegt, um die Auswirkungen dieser Schadstoffe zu begrenzen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jährlich über die Emissionen dieser Schadstoffe und über entsprechende Prognosen Bericht zu erstatten und im Hinblick auf die Einhaltung ihrer individuellen Emissionsobergrenzen nationale Programme zur Verringerung der Verschmutzung auszuarbeiten. Eigentlich müssen die Mitgliedstaaten diese Obergrenzen bereits seit 2010 einhalten, doch haben viele Mitgliedstaaten sie bereits mindestens einmal – teilweise auch über mehrere Jahre hinweg – überschritten. Die langfristigen Ziele der Richtlinie bestehen darin, die kritischen Konzentrationen und Eintragsraten einzuhalten und alle Menschen gegen anerkannte Gesundheitsrisiken durch Luftverschmutzung wirksam zu schützen. Eine Überarbeitung soll im Rahmen des neuen Maßnahmenpakets für saubere Luft erfolgen.

Ende 2013 hat die Kommission ein neues Maßnahmenpaket für saubere Luft mit zwei Hauptzielen vorgeschlagen, nämlich Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften bis 2020 und Verringerung der langfristigen Auswirkungen der Luftverschmutzung. Das Paket umfasst ein neues Programm „Saubere Luft für Europa“, in dem das Problem erläutert wird und strategische Maßnahmen aufgezeigt werden, mit deren Hilfe die neuen mittelfristigen Ziele im Hinblick auf die Verringerung der Auswirkungen der Luftverschmutzung auf Gesundheit und Umwelt bis 2030 erreicht werden können. Es wird dar-

in eine Überarbeitung der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen vorgeschlagen, darunter eine Aktualisierung der nationalen Höchstmengen für 2020 und 2030, und zwar in Bezug auf die vier derzeit berücksichtigten Schadstoffe und zwei weitere, nämlich Feinstaub und Methan ( $CH_4$ ). Ferner enthält das Paket einen Vorschlag für eine neue Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft (als Ergänzung zu der bereits bestehenden Regelung für Großfeuerungsanlagen) sowie einen Vorschlag zur Ratifizierung des geänderten Göteborg-Protokolls zu dem Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon.

## B. Straßenverkehr

Es wurden mehrere Richtlinien angenommen, um die vom Verkehr verursachte Umweltverschmutzung zu begrenzen, und zwar durch Emissionsnormen für unterschiedliche Fahrzeugkategorien wie Pkws, leichte Nutzfahrzeuge, Lkws, Busse und Motorräder sowie durch Vorschriften über die Kraftstoffqualität (sowie den Schwefel- und Bleigehalt von Kraftstoffen). Für Pkws und leichte Nutzfahrzeuge gilt derzeit die Emissionsnorm Euro 5. In ihr sind Emissionsgrenzwerte für eine Reihe von Luftschadstoffen, insbesondere für Stickstoffoxide ( $NO_x$ ) und Feinstaub, festgelegt. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Genehmigung, die Zulassung, den Verkauf und die Einführung von Fahrzeugen (und deren emissionsmindernden Einrichtungen für den Austausch) zu verweigern, wenn diese die Grenzwerte überschreiten. Mit der Norm Euro 6, die im September 2014 für die Genehmigung aller neuen Pkw-Modelle und ein Jahr später für die Zulassung und den Verkauf aller neuen Pkws und leichten Nutzfahrzeuge in Kraft treten soll, werden sogar noch niedrigere Grenzwerte eingeführt, insbesondere in Bezug auf die  $NO_x$ -Emissionen (für leichte Nutzfahrzeuge und für Pkws für besondere Bedürfnisse werden die Fristen um ein Jahr verlängert). Sie beinhaltet ferner eine Überprüfungsklausel im Hinblick auf Fahrzyklus und Testverfahren, um zu gewährleisten, dass die Tests unter realen Fahrbedingungen stattfinden. Die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 enthält ferner Bestimmungen für die Überwachung der Emissionen in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen, On-Board-Diagnosesysteme (OBD) und die Messung des Kraftstoffverbrauchs und regelt den Zugang unabhängiger Marktteilnehmer zu Reparatur- und Wartungsinformationen. Dasselbe gilt für die Verordnung (EG) Nr. 595/2009, in der die Emissionsgrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge (Busse und Lkws) festgelegt sind; für diese gilt derzeit die Norm Euro 6. Um die Verschmutzung durch Fahrzeugemissionen weiter zu verringern, hat die EU ein Werbeverbot für verbleites Benzin eingeführt

sowie die Verpflichtung, schwefelfreie Kraftstoffe überall in der EU verfügbar zu machen. Gemäß der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sind die Auftraggeber dazu verpflichtet, beim Kauf von Straßenfahrzeugen die Energie- und Umweltauswirkungen, einschließlich des Energieverbrauchs, der CO<sub>2</sub>-Emissionen und bestimmter Schadstoffemissionen während der gesamten Lebensdauer, zu berücksichtigen, um den Markt für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge zu fördern und zu beleben.

### C. Weitere Emissionsquellen im Verkehrssektor

Weitere Emissionsnormen wurden für mobile Maschinen und Geräte wie Bagger, Bulldozer und Ketensägen sowie für land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen und Freizeitfahrzeuge festgelegt. Die Richtlinie 1999/32/EG regelt die Schwefel-emissionen von Schiffen durch Festlegung des in Kraftstoffen für die Seeschifffahrt höchstzulässigen Schwefelgehalts. Sie wurde geändert durch die Richtlinie 2005/33/EG, welche die Ostsee, der Ärmelkanal und die Nordsee als Überwachungsgebiete für Schwefeloxidemissionen („SOx-Emissions-Überwachungsgebiete“) ausweist, in denen der maximale Schwefelgehalt 1,5 Massenhundertteile nicht überschreiten darf. Dieselbe Norm gilt für Fahrgastschiffe im Linienverkehr außerhalb dieser Überwachungsgebiete. Eine weitere Änderung erfolgte durch die Richtlinie 2012/33/EU; mit ihr wurden die EU-Vorschriften an die Bestimmungen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) und des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) angepasst und es wurde für Kraftstoff ein Normwert von 0,5 Massenhundertteilen festgelegt, und zwar unabhängig von einem etwaigen Aufschub durch die IMO. In Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen werden Emissionsgrenzwerte für Schwefeloxide (SO<sub>x</sub>), Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>), ozonabbauende Stoffe und flüchtige organische Verbindungen, die von Tankschiffen abgegeben werden, festgelegt.

### D. Emissionen der Industrie

Die neue Richtlinie über Industrieemissionen (Richtlinie 2010/75/EU) betrifft Industrietätigkeiten mit einem hohen Verschmutzungsgrad, die in erheblichem Maße zur Umweltverschmutzung in Europa beitragen. Sie wurde im November 2010 angenommen; um ihre Durchführung zu vereinfachen und die Verschmutzung aus unterschiedlichen industriellen Quellen so gering wie möglich zu halten, wurden alle einschlägigen Richtlinien (über Müllverbrennung, flüchtige organische Verbindungen, Großfeuerungsanlagen, integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung usw.) in einem kohärenten Rechtsakt konsolidiert und gebündelt. In dieser Richtlinie sind Anforderungen festgelegt, die alle Industrieanlagen erfüllen müssen; sie enthält ferner

eine Liste mit Vorsorgemaßnahmen gegen die Verschmutzung von Wasser, Luft und Boden und dient als Grundlage für die Erteilung von Genehmigungen für den Betrieb von Industrieanlagen. Mittels eines integrierten Ansatzes wird die Gesamtumweltleistung einer Anlage berücksichtigt, einschließlich der Verwendung von Rohstoffen und der Energieeffizienz. Das Konzept der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel spielt dabei – neben Flexibilität, Umweltinspektionen und der Beteiligung der Öffentlichkeit – eine Schlüsselrolle.

### Erfolge bei der Verringerung der Lärmbelastung

**Umgebungslärm:** Die Rahmenrichtlinie über Umgebungslärm (Richtlinie 2002/49/EG) zielt darauf ab, die Belastung durch Umgebungslärm zu verringern, indem Lärmindizes und Bewertungsmethoden harmonisiert, Informationen über Lärmbelastung anhand sogenannter „Lärmkarten“ ermittelt und diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Auf dieser Grundlage sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Aktionspläne auszuarbeiten, um sich mit der Lärmproblematik auseinanderzusetzen. Lärmkarten und Aktionspläne müssen mindestens alle fünf Jahre überarbeitet werden.

**Straßenverkehr:** Die Richtlinien 70/157/EWG und 97/24/EG (beide sollen 2016 durch neue Verordnungen ersetzt werden) begrenzen den zulässigen Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen, Kleinkrafträdern und Krafträdern. Eine neue Verordnung über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen wurde im April 2014 angenommen; sie umfasst ein neues Prüfverfahren für die Messung von Geräuschemissionen, die Senkung der derzeit geltenden Geräuschgrenzwerte und die Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen zu Geräuschemissionen in das Typgenehmigungsverfahren. Die neue Verordnung gilt ab April 2016. Als Ergänzung dazu enthält die Richtlinie 2001/43/EG Bestimmungen zur Überprüfung und Begrenzung der Abrollgeräusche von Reifen sowie zu deren stufenweiser Minderung.

**Luftverkehr:** 1992 wurde im Einklang mit den Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) der Betrieb von zivilen Unterschall-Strahlflugzeugen eingeschränkt. Dies bedeutete, dass die lautesten Luftfahrzeuge an den europäischen Flughäfen verboten wurden (Richtlinie 92/14/EWG, aufgehoben durch die Richtlinie 2006/93/EG). In der Richtlinie 2002/30/EG (derzeit in Überarbeitung) werden Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf den Flughäfen der EU auf der Grundlage des von der ICAO empfohlenen „ausgewogenen Ansatzes“ festgelegt (leisere Luftfahrzeuge durch Entwicklung von Lärmnormen; nachhaltige Nutzung der Umgebung von Flughäfen; lärmindernde Betriebsverfahren zur Minderung der Lärmbelastung am Boden und, falls notwendig, Einführung von Betriebsbeschränkungen).

**Schienerverkehr:** Im Zusammenhang mit der Eisenbahninteroperabilitätsrichtlinie werden in einer technischen Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) Lärmgrenzwerte für neue (konventionelle) Eisenbahnfahrzeuge festgelegt. 2013 leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation zum Thema „Wirksame Verringerung von durch Güterwagen verursachtem Lärm in der Europäischen Union“ ein, in deren Folge gegebenenfalls Maßnahmen ergriffen werden.

**Weitere Lärmquellen:** Großindustrieanlagen und landwirtschaftliche Großbetriebe, die unter die Richtlinie über Industrieemissionen fallen, können Genehmigungen erhalten, wenn sie den Einsatz der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel nachweisen. Auch im Hinblick auf die Lärmbelastung durch Baumaschinen (z. B. Bagger, Lader, Erdbewegungsmaschinen und Turmkräne) sowie durch Freizeitfahrzeuge und Geräte zur Verwendung im Freien wurden Vorschriften erlassen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat bei der Formulierung einer modernen Umweltpolitik zur Bekämpfung von Luftverschmutzung und Lärmbelastung eine entscheidende Rolle gespielt. Angesichts der Tatsache, dass jedes Jahr 50 000 Menschen aufgrund der Luftverschmutzung durch Schiffe frühzeitig sterben, haben die MdEP den höchstzulässigen Gehalt an gesundheitsschädlichem Schwefel in Kraftstoffen für die

Seeschifffahrt drastisch verringert. Nach der 2012 vom Parlament angenommenen neuen Regelung wird die allgemeine Höchstgrenze für den Schwefelgehalt in auf europäischen Meeren eingesetzten Kraftstoffen bis 2020 von 3,5 % auf 0,5 % verringert. Die MdEP haben sich erfolgreich gegen Versuche zur Wehr gesetzt, diese Frist um fünf Jahre zu verlängern. Auf Initiative des Parlaments wird die Kommission in der angenommenen Rechtsvorschrift ersucht, die Ausdehnung der strengeren SECA-Grenzwerte auf alle EU-Gewässer in Betracht zu ziehen.

Im Hinblick auf die Lärmbelastung hat das Parlament wiederholt betont, dass die Grenzwerte für Lärm weiter herabgesetzt und die Messverfahren verbessert werden müssen. Es hat gefordert, EU-weite Grenzwerte für Lärm in der Umgebung von Flughäfen festzulegen (einschließlich eines etwaigen Nachtflugverbots) und Lärminderungsmaßnahmen auf militärische Unterschall-Strahlflugzeuge auszuweiten. Ferner hat es die schrittweise Einführung neuer Lärmgrenzwerte für Autos gebilligt, und zwar mit dem Ziel, den derzeitigen Grenzwert von 74 dB auf 68 dB zu senken. Die MdEP haben sich außerdem erfolgreich für die Einführung von Gütezeichen eingesetzt, mit denen die Verbraucher über Lärmgrenzwerte informiert werden und die denen ähnlich sein sollen, die es bereits für Kraftstoffeffizienz, Reifengeräusche und CO<sub>2</sub>-Emissionen gibt.

→ Tina Ohliger

## 5.4.7 Ressourceneffizienz und Abfall

*Die vergangenen und derzeitigen Muster der Ressourcennutzung haben zu einem hohen Grad an Umweltverschmutzung und -zerstörung sowie zur Erschöpfung natürlicher Ressourcen geführt. Mit dem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa sollte dieser Trend umgekehrt werden, da dort beschrieben wird, wie die Wirtschaft der EU bis 2050 zu einer nachhaltigen Wirtschaft werden kann. Die EU-Abfallpolitik hat eine lange Geschichte, und ihr Schwerpunkt lag traditionell auf einer umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Abfallbewirtschaftung. Die neue auf Ressourceneffizienz beruhende Agenda umfasst eine Überprüfung der wichtigsten Ziele gemäß der EU-Abfallgesetzgebung.*

### Rechtsgrundlage und Ziele

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Allgemeiner Hintergrund

Alle Erzeugnisse haben eine natürliche Grundlage. Die europäischen Volkswirtschaften sind in hohem Maße von natürlichen Ressourcen abhängig. Wenn die derzeitigen Muster fortgeführt werden, gehen die Schädigung der Umwelt und die Verknappung der natürlichen Ressourcen weiter und das Abfallaufkommen bleibt hoch. Der Umfang unserer derzeitigen Ressourcennutzung führt dazu, dass die Chancen künftiger Generationen – und der Entwicklungsländer –, ihren gerechten Anteil an knappen Ressourcen zu erhalten, gefährdet sind. Derzeit werden in der EU jedes Jahr etwa 16 Tonnen Material pro Person verwendet, wobei 10 Tonnen dem Materialbestand (Infrastruktur, Behausungen, langlebige Güter) zukommen und 6 Tonnen die Wirtschaft als Abfall verlassen. 2011 wurden 37 % des Abfalls auf Deponien abgeladen, 23 % verbrannt und weniger als 40 % verwertet, recycelt oder wiederverwendet. Die rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen war eines der ersten Umweltbedenken, auf dem die ersten Europäischen Verträge beruhen. Im sechsten Umweltaktionsprogramm (UAP) der EU wurde die Abfallvermeidung und -bewirtschaftung als eine der vier Hauptprioritäten aufgeführt. Der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa ist eine der wichtigsten Initiativen des siebten UAP. Eines der Hauptziele ist die Freisetzung des wirtschaftlichen Potenzials der EU, so dass sie produktiver werden kann, dabei aber gleichzeitig weniger Ressourcen nutzt und sich zu einer Kreislaufwirtschaft entwickelt.

#### A. Ressourceneffizienz

Der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (KOM(2011)571) ist Teil der Leitinitiative für Ressourceneffizienz der Strategie Europa 2020. Er unterstützt die Veränderung hin zu einem nachhaltigen Wachstum über eine ressourceneffiziente, CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft. In dem Fahrplan werden die Fortschritte im Rahmen der thematischen Strategie für

eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (KOM(2005)670) von 2005 und der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung berücksichtigt und es wird ein Rahmen für die Gestaltung und Umsetzung künftiger Maßnahmen festgelegt. Ferner werden die bis 2050 erforderlichen strukturellen und technologischen Änderungen sowie die bis 2020 zu erreichenden Meilensteine beschrieben. Es werden Möglichkeiten zur Steigerung der Ressourcenproduktivität und zur Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung sowie den damit einhergehenden Umweltauswirkungen aufgeführt. Eine effizientere Ressourcennutzung ist entscheidend für die Sicherstellung von Wachstum und Beschäftigung in Europa. Durch technologische Innovationen werden große wirtschaftlichen Chancen geschaffen, die Produktivität gesteigert, die Kosten gesenkt und die Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Es wird erwartet, dass durch die effiziente Ressourcennutzung die Beschäftigungslage in dem sich schnell entwickelnden Bereich der „umweltfreundlichen Technologie“ verbessert wird und neue Exportmärkte eröffnet werden.

#### B. Abfallbewirtschaftung und -vermeidung

1. Die gegenwärtige Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) beruht auf der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling (KOM(2005)666) und löst die vorherige Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG, kodifizierte Fassung 2006/12/EG), die Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG) und die Richtlinie über die Altölbeseitigung (75/439/EWG) ab. Die Richtlinie zielt darauf ab, die EU-Politik zu reformieren und zu vereinfachen, indem ein neuer Rahmen eingeführt und neue Ziele mit Schwerpunkt auf der Abfallvermeidung festgelegt werden. Sie enthält grundlegende Konzepte und Definitionen für den Bereich der Abfallbewirtschaftung, darunter Definitionen der Begriffe Abfall, Recycling und Wiederverwertung. Mit dieser Richtlinie wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2013 einzelstaatliche Programme zur Abfallvermeidung auszuarbeiten, und es wird eine Abfallhierarchie geschaffen.

2. In der Verordnung über die Verbringung von Abfällen ((EG) Nr. 1013/2006) werden Vorschriften

für die Verbringung von Abfällen innerhalb der, in die und aus der EU festgelegt mit dem besonderen Ziel, den Umweltschutz zu verbessern. Sie deckt faktisch die Verbringung aller Abfälle (mit Ausnahme von radioaktivem Material) im Straßen-, Schienen-, Schiffs- und Luftverkehr ab. Insbesondere die Ausfuhr von gefährlichen Abfällen in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt, und von Abfällen, die zur Entsorgung in Staaten außerhalb der EU/ der Europäischen Freihandelsassoziation bestimmt sind, ist verboten. Die illegale Verbringung von Abfällen stellt jedoch weiterhin ein großes Problem dar und mit dem vom Parlament am 17. April 2014 angenommenen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 soll eine einheitlichere Umsetzung der Verordnung über die Verbringung von Abfällen sichergestellt werden. Durch die neue Verordnung werden die Bestimmungen über Inspektionen des bestehenden Rechtsakts gestärkt und strengere Anforderungen für nationale Inspektionen und für die Planung eingeführt.

### C. Rechtsvorschriften in Bezug auf Produktion und Abfallströme

1. **Altfahrzeuge:** Ziel der Richtlinie (2000/53/EG) ist es, den Abfall von Altfahrzeugen und deren Bauteile beispielsweise durch die Erhöhung der Wiederverwendungs- und Verwertungsrate auf 95 % bis zum Jahr 2015 und der Wiederverwendungs- und Recyclingrate auf mindestens 85 % zu verringern. Durch die Richtlinie werden Hersteller und Importeure ferner dazu angehalten, die Verwendung gefährlicher Stoffe zu begrenzen und die Integration von Recyclingmaterialien auszubauen. Ein Durchführungsbericht (KOM(2009)635) zeigt, dass die Durchsetzung der Richtlinie über Altfahrzeuge in vielen Mitgliedstaaten mit Problemen verbunden war, da es beispielsweise erhebliche Lücken zwischen der Zahl der abgemeldeten Fahrzeuge und der Zahl der angemeldeten Altfahrzeuge sowie Probleme aufgrund illegaler Ausfuhren von Altfahrzeugen in Entwicklungsländer gab.

2. Die Verordnung über das Recycling von EU-Schiffen ((EU) Nr. 1257/2013) trat am 30. Dezember 2013 in Kraft. Hauptzweck ist die Vermeidung, Verminderung und Eliminierung von Unfällen, Verletzungen und anderen nachteiligen Auswirkungen des Recyclings und der Behandlung von EU-Schiffen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt, damit insbesondere gewährleistet wird, dass gefährliche Abfälle, die beim Schiffsrecycling anfallen, umweltgerecht behandelt werden. Die Verordnung enthält eine Reihe von Anforderungen für europäische Schiffe, europäische Schiffseigner, Abwrackeinrichtungen, die bereit sind, europäische Schiffe zu rezyklisieren, und die zuständigen Gebietskörperschaften oder Verwaltungen. für Rechtsklarheit zu sorgen und Verwaltungslasten zu vermeiden, sind Schiffe, die unter die neue Rechtsvorschrift fallen,

von der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen ausgenommen.

3. Die durch die Richtlinie 2008/34/EG geänderte Richtlinie 2002/96/EG dient dem Zweck, den Boden, das Wasser und die Luft durch eine bessere und verringerte Entsorgung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten (EEAG) zu schützen. Die Richtlinie 2002/95/EG zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (RoHS), die zeitgleich mit der EEAG-Richtlinie verabschiedet wurde, ist darauf ausgerichtet, die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen, indem die Verwendung von Blei, Quecksilber, Kadmium, Chrom und bromierten Flammenschutzmitteln in solchen Geräten eingeschränkt wird. Die Umsetzung der EEAG- und der RoHS-Richtlinie hat sich in den Mitgliedstaaten als schwierig erwiesen, da lediglich ein Drittel der Elektro- und Elektronik-Altgeräte gesammelt und sachgemäß behandelt worden sind. Daher wurden 2012 im Anschluss an ein langwieriges Legislativverfahren Neufassungen der EEAG-Richtlinie (2012/19/EU) und der RoHS-Richtlinie (2012/18/EU) angenommen. Ziel war es, die Umsetzung dieser beiden Richtlinien zu verbessern, den sich daraus ergebenden Verwaltungsaufwand zu verringern und die Beziehung zwischen den beiden Richtlinien zu klären. Die Mitgliedstaaten werden durch die neuen Richtlinien verpflichtet, die Sammlung von Elektronikschrott zu intensivieren und es den Verbrauchern zu ermöglichen, Geräte in jeder Verkaufsstelle für kleine Elektrogeräte zurückzugeben, ohne neue Waren erwerben zu müssen. Die Beweislast für die Verbringung von Elektronikschrott liegt künftig beim Exporteur, so dass die unrechtmäßige Verbringung von Abfällen und deren umweltschädliche Entsorgung in Drittstaaten verhindert werden.

4. **Entsorgung von Altbatterien und Altakkumulatoren:** Ziel der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren ist die Verbesserung der Abfallbewirtschaftung und der Umweltleistung von solchen Gegenständen, indem Vorschriften für deren Sammlung, Recycling, Behandlung und Entsorgung festgelegt werden. In der Richtlinie werden ferner Grenzwerte für bestimmte gefährliche Stoffe (insbesondere Quecksilber und Kadmium) in Batterien und Akkumulatoren festgelegt. Mit der Änderungsrichtlinie 2013/56/EG wurde die Ausnahmeregelung für Knopfzellen mit einem Quecksilberanteil von bis zu zwei Gewichtsprozent aufgehoben. Sofern angezeigt, sollten Vorschriften und Format für die Herstellerregistrierung den Registrierungsrichtlinien und dem Format entsprechen, die gemäß der EEAG-Richtlinie festgelegt worden sind.

5. **Radioaktive Abfälle und Stoffe:** Gemäß der Richtlinie 96/29/Euratom hat jeder Mitgliedstaat die Ausübung von Tätigkeiten, die eine Gefährdung durch ionisierende Strahlungen mit sich bringen können,



der Meldepflicht zu unterwerfen. Gemäß den Beschlüssen der jeweiligen Mitgliedstaaten können diese Tätigkeiten aufgrund von möglichen Gefahren in bestimmten Fällen einer vorherigen Genehmigung unterliegen. Für die Verbringung radioaktiver Abfälle gelten die Vorschriften der Verordnung (Euratom) Nr. 1493/93 des Rates und der Richtlinie 2006/117/Euratom des Rates.

6. Verpackungen und Verpackungsabfälle: Die Richtlinie 94/62/EG gilt für alle in der EU in Verkehr gebrachten Verpackungen und alle Verpackungsabfälle unabhängig davon, ob sie in der Industrie, im Handel, in der Verwaltung, im Gewerbe, im Dienstleistungsbereich, in Haushalten oder anderswo anfallen. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der Richtlinie verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Entstehung von Verpackungsabfällen zu vermeiden und Systeme für die Wiederverwendung von Verpackungen zu entwickeln. In der Änderungsrichtlinie 2004/12/EG werden Kriterien niedergelegt und der Begriff „Verpackung“ definiert. Im November 2013 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftüten in der EU vorgelegt. Das Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung am 16. April 2014 angenommen, und die Bestimmungen werden im Laufe der achten Wahlperiode verhandelt.

7. Abfälle aus der mineralgewinnenden Industrie: Ziel der Richtlinie über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie (die Bergbauabfallrichtlinie, 2006/21/EG) ist die Verringerung der beträchtlichen Umwelt- und Gesundheitsrisiken, die aufgrund der Menge und des Verschmutzungspotenzials früherer und heutiger mineralischer Abfälle bestehen.

#### D. Abfallbehandlung und -entsorgung

1. Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft: Durch die schrittweise Umsetzung der Richtlinie (91/271/EWG) über die Behandlung von kommunalem Abwasser in allen Mitgliedstaaten nimmt der Umfang von Klärschlamm, der entsorgt werden muss, zu. In der Richtlinie 86/278/EWG des Rates wird die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft zum Schutz der Umwelt (insbesondere des Bodens) und der menschlichen Gesundheit vor Schwermetallen und anderen Schadstoffen geregelt.

2. Polychlorierte Biphenyle (PCB) und polychlorierter Terphenyle (PCT): Die Richtlinie 96/59/EG dient zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die kontrollierte Beseitigung von PCB und PCT, die Dekontaminierung oder Beseitigung PCB-haltiger Geräte und/oder die Beseitigung von PCB-Abfall, wobei das Ziel in der vollständigen Beseitigung besteht. Darüber hinaus gilt die Verordnung (EG) Nr. 850/2004 über persistente organische Schadstoffe auch für PCB.

3. Deponierung: Die Richtlinie über Abfalldéponien (1999/31/EG) verfolgt das Ziel, die nachteiligen Auswirkungen der Déponierung von Abfall auf die Umwelt, insbesondere auf Oberflächengewässer, das Grundwasser, den Boden und die Luft, sowie auf die menschliche Gesundheit zu vermeiden oder einzuschränken. Die Richtlinie sieht ein Verfahren zur Genehmigung des Betriebs von Déponien vor. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie übermitteln. Jedoch ist die Umsetzung nach wie vor unbefriedigend, da nicht alle Bestimmungen in sämtlichen Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind und weiterhin zahlreiche illegale Déponien bestehen.

4. Verbrennung von Abfällen: Mit der Richtlinie 2000/76/EG über die Abfallverbrennung wird bezweckt, die Verschmutzung der Luft, des Wassers und des Bodens aufgrund der Verbrennung oder Mitverbrennung von Abfällen soweit wie möglich zu verhindern oder zu verringern. Im November 2010 wurde sie durch die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen und damit verbundene Richtlinien aufgehoben.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat wiederholt eine neue Agenda für künftiges europäisches Wachstum gefordert, in deren Mittelpunkt die Ressourceneffizienz steht und die eine Forderung nach radikalen Änderungen unserer Produktions- und Verbrauchsmustern enthält. Ein allgemeines Lebenszykluskonzept sollte die Nutzung von Sekundärstoffen verbessern und die richtigen wirtschaftlichen Anreize für die Vermeidung und Wiederverwendung von Abfall bieten.

Im Rahmen der Verhandlungen über die Abfallrahmenrichtlinie im Jahr 2008 hat das Parlament die Bestimmungen über die Zielvorgaben für die Wiederverwendung, Verwertung und Rückgewinnung und die Einbeziehung der fünfstufigen Abfallhierarchie mit prioritärer Reihenfolge sowie die Anforderungen für die Kommission gestärkt, über die Abfallentstehung und Abfallvermeidung in der EU zu berichten. Während der Verhandlungen über die Neufassungen der EEAG- und der RoHS-Richtlinien hat das Parlament ehrgeizigere Ziele für die Sammlung und Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, eine umfassendere Herstellerhaftung und strengere Auflagen für die Ausfuhr von Elektro- und Elektronik-Altgeräten mit Beweislast bei dem Exporteur gefordert. Das Parlament argumentierte mit Erfolg, dass es den Verbrauchern ermöglicht werden sollte, kleine Geräte in jeder großen Verkaufsstelle für Elektrogeräte zurückzugeben, ohne neue Produkte erwerben zu müssen.

In den Verhandlungen über die Verordnung über das Recycling von Schiffen hat das Parlament die Anforderungen an Abwrackeinrichtungen ver-

schärft, eindeutige Maßnahmen gegen die Strandung zu ergreifen. In den Verhandlungen über die Verordnung über die Verbringung von Abfällen hat das Parlament den Vorschlag mit dem Ziel gestärkt, die Wissensgrundlage über die illegale Verbringung durch die Aufnahme von Bestimmungen über die

Durchführung einer Risikoanalyse zur Ermittlung der Mindestanzahl an erforderlichen Inspektionen sowie von Bestimmungen, mit denen die Inspektionsbehörden mehr Befugnisse erhalten, zu verbessern.

→ [Dagmara Stoerring](#)

## 5.4.8 Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch

*Bei nachhaltigem Wachstum handelt es sich um eines der Hauptziele der Europäischen Union. Angesichts der weltweiten Verknappung der natürlichen Ressourcen ist das Motto „mit weniger mehr erreichen“ zur größten Herausforderung für Erzeuger und Verbraucher geworden. Um diese zu bewältigen, hat die EU eine Vielzahl an Maßnahmen und Initiativen ausgearbeitet, mit denen Nachhaltigkeit beim Verbrauch und bei der Erzeugung erreicht werden soll. Im Einzelnen sollen die globale Umweltleistung eines Produkts über seinen gesamten Lebenszyklus hinweg verbessert, die Nachfrage nach effizienteren Produkten und Herstellungsverfahren erhöht und die Verbraucher dabei unterstützt werden, bewusste Entscheidungen zu treffen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Leistungen

#### A. Aktionsplan „Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch“

Im Juli 2008 schlug die Kommission ein Paket von Maßnahmen und Vorschlägen für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik vor (KOM(2008)397), das darauf abzielte, die Umweltverträglichkeit von Produkten während ihres Lebenszyklus zu verbessern, das Bewusstsein für nachhaltige Produkte und Produktionstechnologien sowie die Nachfrage zu erhöhen, Innovation in der EU-Industrie zu erhöhen und auf internationale Aspekte einzugehen. Die Vorschläge bauen auf der bestehenden EU-Politik auf und ergänzen diese, etwa was die integrierte Produktpolitik (IPP) betrifft, bei der es sich um den ersten Politikbereich handelt, in dem das Lebenszykluskonzept (Life Cycle Thinking – LCT) in die EU-Politik eingeführt wird. Mit dem LCT sollen Verbesserungsmöglichkeiten von Waren und Dienstleistungen ermittelt werden, mit denen sich die Umweltauswirkungen und der Einsatz von natürlichen Ressourcen in allen Phasen des Lebenszyklus eines Produkts oder einer Dienstleistung (Rohstoffe / Lieferketten / Verwendung von Produkten / Ende der Lebensdauer: Auswirkungen der Entsorgung und Möglichkeiten für eine Wiederverwendung oder Recycling) verringern lassen. Der Aktionsplan „Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch“ zog Initiativen in den folgenden Bereichen nach sich: Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie, Überprüfung der Umweltzeichenverordnung, Überprüfung der EMAS-Verordnung, Rechtsvorschriften über ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen, den Fahrplan für Ressourceneffizienz und den Aktionsplan für Öko-Innovationen (siehe unten).

Bei diesen Instrumenten handelt es sich um einen wesentlichen Bestandteil der erneuerten EU-Strate-

gie für nachhaltige Entwicklung, mit deren Überarbeitung von 2009 die langjährigen Anstrengungen der EU, die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung zu bewältigen, verstärkt wurden und der Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb der EU Rechnung getragen wurde, etwa durch den Marrakesch-Prozess der Vereinten Nationen.

#### B. „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“

Ausgehend von der Leitinitiative der Strategie 2020 zum Thema Ressourcenschonung, in deren Rahmen eine Strategie zur Festlegung mittel- und langfristiger Ziele für Ressourcenschonung und der Maßnahmen, um diese zu erreichen, gefordert werden, wurde im Jahr 2011 der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa auf den Weg gebracht. Darin werden Möglichkeiten zur Steigerung der Ressourcenproduktivität und zur Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung sowie den damit einhergehenden Umweltauswirkungen aufgeführt (siehe 5.4.7 zu Ressourceneffizienz und Abfall).

#### C. Umweltzeichen und Energieeffizienzkennzeichnung

Eine Kennzeichnung enthält wesentliche Informationen, anhand derer die Verbraucher bewusste Entscheidungen treffen können. Das 1992 eingeführte europäische Umweltzeichen soll die Unternehmen dazu anregen, Produkte und Dienstleistungen in Verkehr zu bringen, die bestimmte Umweltkriterien erfüllen. Diese Kriterien werden vom Ausschuss für das Umweltzeichen der Europäischen Union (AUEU) festgelegt und überprüft, der auch für die entsprechenden Beurteilungs- und Prüfanforderungen zuständig ist. Diese Kriterien werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Produkte und Dienstleistungen, denen das Umweltzeichen verliehen wurde, tragen das Blumen-Emblem, so dass die Verbraucher, darunter auch die öffentlichen und privaten Käufer, diese leicht erkennen können. Bislang wurde das Zeichen Reinigungsmitteln, Geräten, Pa-

piererzeugnissen, Kleidung, Haushalts- und Gartengeräten, Schmiermitteln und Dienstleistungen wie der Unterbringung von Touristen mit Kennzeichnungen verliehen. Die Kriterien für das Umweltzeichen beruhen nicht auf einem einzigen Faktor, sondern auf Untersuchungen, in denen die Umweltbelastung eines Produkts oder einer Dienstleistung während des gesamten Lebenszyklus analysiert wird. Mit der im Jahr 2008 überarbeiteten Umweltzeichenverordnung (Verordnung (EG) Nr. 66/2010) sollte die Verwendung des freiwilligen Umweltzeichensystems gefördert werden, indem die Anwendung der Vorschriften kostengünstiger gestaltet und der damit verbundene bürokratische Aufwand verringert wurde.

Durch die Richtlinie 92/75/EWG wurde ein EU-weites System für die Energieeffizienzkenzeichnung von Haushaltsgeräten (Weißware) eingeführt, um sicherzustellen, dass potenzielle Verbraucher den Energieverbrauch für alle erhältlichen Modelle den Etiketten und Informationen in Produktbroschüren entnehmen können. Seit seiner Einführung im Jahr 1995 hat sich das EU-Energieetikett als Indikator für Hersteller und Verbraucher etabliert. Im Juni 2010 wurde die überarbeitete Energiekennzeichnungsrichtlinie (2010/30/EG) veröffentlicht, die auf eine breite Palette von Produkten ausgeweitet wurde und somit auch energiebetriebene und andere energieverbrauchsrelevante Produkte umfasst. Die Kommission ist verpflichtet, die Wirksamkeit der Energiekennzeichnungsrichtlinie zu bewerten und dem Parlament und dem Rat bis Ende 2014 einen diesbezüglichen Bericht vorzulegen.

#### D. Ökodesign

Mit der Ökodesign-Richtlinie wird für die technische Verbesserung von Produkten gesorgt. Die Richtlinie 2005/32/EG beinhaltet die Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (EuP) und die Änderung der vorhergehenden Richtlinien 92/42/EWG, 96/57/EG und 2000/55/EG über Energieeffizienzanforderungen an Produkte wie z. B. Heizkessel, Computer und TV-Geräte. In der Zwischenzeit wurden verschiedene Durchführungsmaßnahmen für die Richtlinie von 2005 von der Kommission im Ausschussverfahren angenommen. Mit der Überarbeitung der Richtlinie von 2005 im Jahr 2009 (Richtlinie 2009/125/EG) wurde ihr Geltungsbereich auf andere energieverbrauchsrelevante Produkte außer energiebetriebenen Produkten ausgeweitet. Hierbei handelt es sich um Produkte, die zwar während der Verwendung keine Energie verbrauchen, sich aber indirekt auf den Energieverbrauch auswirken, wie z. B. wasserführende Geräte, Fenster und Dämmmaterialien. 2012 veröffentlichte die Kommission eine Überarbeitung der Richtlinie 2009/125/EG, die die Schlussfolgerung enthielt, dass kein unmittelbarer Bedarf an einer Überarbeitung der Ökodesign-Richtlinie bzw. an einer Auswei-

tung ihres Geltungsbereichs auf nicht energieverbrauchsrelevante Produkte besteht. Die Kommission schlug jedoch vor, dass bestimmte Aspekte der Ökodesign-Richtlinie, die möglicherweise als veraltet gelten, in die noch ausstehende Überarbeitung der Energiekennzeichnungsrichtlinie im Jahr 2014 mit aufgenommen werden.

#### E. Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS)

Das **EMAS-System** ist ein freiwilliges Managementinstrument, mit dem Unternehmen und andere Organisationen ihr Umweltverhalten bewerten und verbessern sowie darüber Bericht erstatten können. Das System steht Unternehmen seit 1995 zur Verfügung, war aber ursprünglich auf Unternehmen in Industriezweigen beschränkt. Seit 2001 steht das EMAS-System jedoch allen Wirtschaftszweigen offen, darunter auch dem öffentlichen und privaten Dienstleistungssektor. 2009 wurde die EMAS-Verordnung ((EG) Nr. 1221/2009) überarbeitet und geändert, um Unternehmen verstärkt zur Registrierung im EMAS-System zu ermuntern. Mit der Überarbeitung der EMAS-Verordnung wurden die Nutzbarkeit und Glaubwürdigkeit des System sowie und seine Sichtbarkeit und Reichweite verbessert. Im Jahr 2007 gelang es dem EP, die Zertifizierung gemäß ISO 14001:2004 und die EMAS-Eintragung zu erreichen.

#### F. Umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen

Beim umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen handelt es sich um eine freiwillige Maßnahme, mit der Behörden beim Erwerb von Produkten, Dienstleistungen und Bauarbeiten mit verringerten ökologischen Auswirkungen unterstützt werden. Das Konzept des umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens hat sich in den vergangenen Jahren als nützliches Instrument zur Ankurbelung des Marktes für umweltgerechtere Produkte und Dienstleistungen und zur Verringerung der ökologischen Auswirkungen der Tätigkeiten von Behörden etabliert. Die Mitgliedstaaten setzen das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen in Form von nationalen Aktionsplänen (NAP) um. Die beiden im Jahr 2004 erlassenen Vergaberichtlinien (die Richtlinien 2004/18/EG und 2004/17/EG) waren die ersten Richtlinien dieser Art, in denen auf die Möglichkeit Bezug genommen wird, Umwelterwägungen in das Auftragsvergabeverfahren einzubeziehen, etwa durch die Aufnahme von Umweltauflagen in technische Spezifikationen, die Verwendung von Umweltzeichen oder die Anwendung von Vergabekriterien auf der Grundlage von Umweltaspekten. Mit den drei im Februar 2014 im Rahmen der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens gemäß der Binnenmarktakte erlassenen Richtlinien – die Richtlinien 2014/24/EU (klassische Richtlinie), 2014/25/EU

(Sektorenrichtlinie) und 2014/23/EU (Konzessionsrichtlinie) – werden die entsprechenden Verfahren vereinfacht, indem die Bedingungen für Unternehmen, Innovationen zu schaffen, verbessert, eine Ausweitung des umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens gefördert und so ein Wechsel zu einer ressourcenschonenden CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft begünstigt wird.

2008 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen (KOM(2008)400), in der eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der Umsetzung des umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens durch die Mitgliedstaaten und die jeweiligen öffentlichen Auftraggeber festgelegt werden. In der Folge wurden im Rahmen des freiwilligen Konzepts für das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen EU-Kriterien für das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen ausgearbeitet. Bislang sind 21 Gruppen von Kriterien für ausgewählte Bereiche wie Verkehrswesen, IT-Ausstattung am Arbeitsplatz, Reinigungsmittel und -dienste, Baustellen, Wärmedämmung, Gartenartikel und Gartenbaudienstleistungen veröffentlicht worden.

### G. Aktionsplan für Öko-Innovation

Der von der Kommission im Dezember 2011 auf den Weg gebrachte Aktionsplan für Öko-Innovation folgte auf den Aktionsplan für Umwelttechnologie (ETAP) (KOM(2004)38) und baut auf dessen Erfahrungswerten auf. Mit dem ETAP sollte die Entwicklung und der Einsatz von Umwelttechnologien gefördert und die europäische Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Gebiet verbessert werden.

Der Aktionsplan für Öko-Innovation ist hauptsächlich an die Leitinitiative zur Innovationsunion der Strategie Europa 2020 geknüpft. Ziel des Aktionsplans ist es, den Schwerpunkt der Innovationspolitik auf umweltfreundliche Technologien und Öko-Innovation auszuweiten und die Rolle der Umweltpolitik als Faktor für Wirtschaftswachstum hervorzuheben. Zudem sollen damit bestimmte Hindernisse und Möglichkeiten der Öko-Innovation in Angriff genommen werden – insbesondere diejenigen, die nicht von der allgemeineren Innovationspolitik abgedeckt werden.

Bei dem Aktionsplan für Öko-Innovation handelt es sich um einen weiten politischen Rahmender aus verschiedenen Quellen finanziert werden kann. Von 2014 bis 2020 wird die Hauptfinanzierungsquelle Horizont 2020 sein. Unter den weiteren Quellen befinden sich europäische Struktur- und Investitionsfonds wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, das LIFE-Programm für Umwelt- und Klimapolitik, COSME und die gemeinsame Agrarpolitik. Ein wesentlicher Teil der verfügbaren Finanzierungsmittel für öko-innovative Unternehmen wird über die neuen Finanzinstrumente bereitgestellt, die von der Kommission entwickelt wurden, um diesen Un-

ternehmen Kreditbürgschafts- und Eigenkapitalfazilitäten anzubieten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat bei zahlreichen Gelegenheiten seine Unterstützung für den Aktionsplan „Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch“ und seine Komponenten zum Ausdruck gebracht. Im Zuge der Überarbeitung der Ökodesign-Richtlinie im Jahr 2009 stärkte das Parlament erfolgreich das Konzept der Lebenszyklus-Analyse und insbesondere die Idee der Ressourcen- und Materialeffizienz. Zudem gelang es dem Parlament, ausführliche Bestimmungen über kleine und mittlere Unternehmen sowie über Verbraucherinformationen einzuführen. Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf energieverbrauchsrelevante wurde vom Parlament ebenfalls nachdrücklich unterstützt.

Eine maßgebliche Rolle hat das Parlament auch bei der schrittweisen Aufnahme von Vorschriften in die Vergaberichtlinien gespielt, die auf eine stärker ökologisch ausgerichtete Beschaffung abzielen. Bei der letzten Überarbeitung der Vergaberichtlinien von 2014 unterstützte das Parlament unter anderem die Aufnahme des neuen Kriteriums „wirtschaftlich günstigsten Angebot“ in das Vergabeverfahren. Dadurch ist es Behörden möglich, ein stärkeres Gewicht auf Qualität, Umwelterwägungen soziale Aspekte und Innovation zu legen und dabei nach wie vor dem Preis und den Lebenszykluskosten von Produkten Rechnung zu tragen.

Am 24. Januar 2006 unterzeichnete das Parlament eine EMAS-Erklärung, in der es seinen Willen unterstrich, dafür zu sorgen, dass seine Aktivitäten den bewährten Verfahren im Umweltmanagement entsprechen und die Umwelt so wenig wie möglich belasten. Im Jahr 2007 erreichte es die Zertifizierung gemäß ISO 14001.2004 und die EMAS-Eintragung. Zudem setzt das Parlament auf umweltfreundliches Beschaffungswesen, und 2014 soll eine Arbeitsgruppe in enger Zusammenarbeit mit dem Vergabeforum des Parlaments weitere Vorschläge für die Verbesserung dieser Art des Beschaffungswesens ausarbeiten.

Der Aktionsplan für Öko-Innovationen wurde vom Parlament in seiner Entschliessung vom 17. Oktober 2013 begrüßt. Darin hob das Parlament die möglichen Synergieeffekte von Öko-Innovation für die nachhaltige Schaffung von Arbeitsplätzen, den Umweltschutz und die Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit hervor. Weitere Schwerpunkte der Entschliessung waren die politikbereichsübergreifende Beschaffenheit von Öko-Innovation und das Erfordernis, Öko-Innovation in alle Politikbereiche einzubinden. In diesem Zusammenhang begrüßte das Parlament die Finanzierungsmöglichkeiten für Öko-Innovation im Rahmen von Horizont 2020, COSME, LIFE und der gemeinsamen Agrar-

politik und hob die Rolle neuer EU-Finanzinstrumente als Träger für die Leitinitiativen zur Innovationsunion und zur Ressourcenschonung der Strategie Europa 2020 hervor.

Im Zuge der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 forderte das Parlament angesichts der in der Strategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung festgelegten ehrgeizigen Ziele eine Erhöhung des lang-

fristigen EU-Haushalts für den Zeitraum 2014-2020. Bei den Verhandlungen über spezifische Programme erreichte das Parlament die Aufnahme von Öko-Innovation in die Investitionsprioritäten, die für eine Finanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung infrage kommen.

---

→ [Dagmara Stoerring](#)

## 5.4.9 Chemikalien

*Die EU-Rechtsvorschriften für Chemikalien sind auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt und den Abbau von Handelshemmnissen ausgerichtet. Sie umfassen Vorschriften für das Inverkehrbringen und die Verwendung bestimmter Kategorien von chemischen Erzeugnissen, eine Reihe harmonisierter Einschränkungen für das Inverkehrbringen und die Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen sowie Vorschriften für schwere Unfälle und die Ausfuhr von gefährlichen Stoffen. Die REACH-Verordnung, die sich auf die Registrierung, Bewertung und Zulassung solcher Stoffe und die dafür geltenden Beschränkungen erstreckt, ist diesbezüglich auf EU-Ebene die wichtigste Errungenschaft.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Erfolge

#### A. Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe: REACH

Die Chemikalienpolitik der EU wurde 2006 mit der Einführung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) grundlegend überholt. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Juni 2007 wurde ein neuer Rechtsrahmen für die Entwicklung und Erprobung, die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Chemikalien eingeführt. Der Rechtsakt ersetzte etwa 40 frühere Rechtsvorschriften. Mit der REACH-Verordnung wurde das Ziel verfolgt, Mensch und Umwelt besser vor den möglicherweise mit Chemikalien verbundenen Risiken zu schützen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Einige gefährliche Chemikalien (wie Asbest) waren zwar bereits durch frühere EU-Rechtsvorschriften verboten worden, aber zur Wirkung vieler Stoffe, die vor 1981 (dem Jahr der Einführung der Pflicht zur Prüfung und Anmeldung neuer Stoffe) in Verkehr gebracht wurden, lagen keine Informationen vor. Mit der REACH-Verordnung wurde ein für alle Chemikalien geltendes System eingeführt und nicht länger zwischen „neuen“ (nach 1981 in Verkehr gebrachten) und „vorhandenen“ Chemikalien (von vor 1981) unterschieden. Die Beweislast bei der Einschätzung der Risiken von Stoffen wurde von den öffentlichen Behörden auf die Wirtschaft übertragen, und es wurde verlangt, dass die gefährlichsten Chemikalien durch geeignete Alternativen ersetzt werden.

Die Verantwortung für die Verwaltung der technischen, wissenschaftlichen und administrativen Aspekte von REACH sowie für die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der Verordnung wurde der mit der Verordnung eingerichteten, in Helsinki angesiedelten Europäischen Agentur für chemische Stoffe (ECHA) übertragen. Ursprünglich war die Agentur in Helsinki für die sechsmonatige Phase

der Vorregistrierung zuständig, in deren Verlauf die Unternehmen ihre Unternehmensdaten sowie Informationen über die bei der Herstellung verwendeten Grundstoffe einschließlich der vorgesehenen Registrierungsdaten beibringen mussten. Auf der Liste, die aufgrund dieser Angaben erstellt und von der ECHA veröffentlicht wurde, sind etwa 143 000 Stoffe verzeichnet, die von 65 000 Unternehmen vorregistriert wurden. Die Informationen dienen zur Einleitung der Registrierungsphase, die bis 2018 laufen soll. Die erste Frist für die Industrie wurde auf November 2010 festgelegt, und zwar zur Registrierung i) aller Stoffe in Mengen ab 1 000 Tonnen/Jahr, ii) von Stoffen, die sehr toxisch auf die aquatische Umwelt wirken, in Mengen ab 100 Tonnen/Jahr und iii) der gefährlichsten – karzinogenen, mutagenen oder reproduktionstoxischen – Stoffe, die in Mengen ab 1 Tonne/Jahr hergestellt oder eingeführt werden.

Die Frist für die Registrierung aller in Mengen von 100 bis 1 000 Tonnen/Jahr hergestellten oder eingeführten Stoffe wurde auf Juni 2013 festgelegt. Im Juni 2018 wird der Vorgang – mit der Registrierung der in Mengen von 1 bis 100 Tonnen/Jahr in Verkehr gebrachten Stoffe – abgeschlossen sein.

Im Februar 2013 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse einer Überprüfung der REACH-Verordnung, deren Fazit lautete, dass am verfügbaren Teil der REACH-Verordnung keine Änderungen vorgenommen werden müssen, dass allerdings Spielraum für Verbesserungen besteht, was Kostensenkungen und den Abbau des Verwaltungsaufwands für die Industrie sowie Alternativen zu Tierversuchen betrifft.

#### B. Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung

Was den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt betrifft, sollten EU-weit und weltweit für die Ermittlung bzw. zur Kenntlichmachung chemischer Gefahren dieselben Kriterien bzw. Kennzeichnungen gelten. Mit der 2008 angenommenen Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen wurde das Ziel verfolgt, das System der EU an das auf VN-Ebene vereinbarte internationale GHS (Globales Harmonisiertes System zur Einstu-

fung und Kennzeichnung von Chemikalien) anzugleichen. Die früheren Richtlinien über gefährliche Stoffe und Zubereitungen werden im Juni 2015 aufgehoben.

### C. Ausfuhr und Einfuhr gefährlicher Stoffe

Die EU-Rechtsvorschriften für die Ausfuhr und Einfuhr gefährlicher Chemikalien bestehen seit 1988 und wurden 1992 und 2003 den weltweiten politischen und rechtlichen Entwicklungen entsprechend überarbeitet und verschärft. Die in der EU geltenden Bestimmungen über die Ausfuhr und Einfuhr gefährlicher Chemikalien wurden schließlich in der Verordnung (EU) Nr. 649/2012 festgelegt, die darauf ausgelegt ist, die gemeinsame Verantwortung und die gemeinschaftlichen Bemühungen im internationalen Verkehr mit gefährlichen Chemikalien zu fördern und das Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel umzusetzen. Das Verfahren der vorherigen Zustimmung besteht darin, dass Informationen zu den giftigen Chemikalien ausgetauscht werden und das betreffende Erzeugnis erst ausgeführt wird, wenn die ausdrückliche Einwilligung des Bestimmungslandes vorliegt.

### D. Schwere Unfälle

Die Seveso-Richtlinie (82/501/EWG) wurde nach einer italienischen Stadt benannt, die durch Dioxin verseucht wurde, das bei einem Unglück in einer nahe gelegenen Fabrik freigesetzt wurde. Die Richtlinie ist darauf ausgerichtet, schwere Unfälle wie Brände und Explosionen zu verhindern und im Falle eines Unfalls die Folgen zu begrenzen – dazu werden in der Richtlinie Sicherheitsberichte, Notfallpläne und die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit vorgeschrieben. 1996 wurden mit der Seveso-II-Richtlinie (96/82/EG) zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen neue Anforderungen für Sicherheitsmanagementsysteme, Notfallplanung und Raumplanung eingeführt und strengere Auflagen für die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen vorgesehen. Mit dieser Richtlinie wurden die Verpflichtungen der EU aufgrund des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Übereinkommen von Espoo) in EU-Recht umgesetzt. Aufgrund einer Reihe schwerer Industrieunfälle (Toulouse in Frankreich, Baia Mare in Rumänien und Enschede in den Niederlanden) und der Ergebnisse von Studien über krebserregende Stoffe und Umweltgifte wurde der Geltungsbereich der Seveso-II-Richtlinie mit der Richtlinie 2003/105/EG ausgeweitet. Nach dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine ausführliche Risikobewertung für mögliche Unfallszenarien abzugeben und sich gegen die Risiken abzusichern, die im Zusammenhang mit Lagerungs-

und Verarbeitungstätigkeiten im Bergbau, der Lagerung pyrotechnischer und explosiver Stoffe und von Ammoniumnitrat und Ammoniumnitrat-Düngemitteln bestehen können. Die Seveso-III-Richtlinie (2012/18/EU) wurde nach der Annahme durch das Parlament und den Rat im Juli 2012 veröffentlicht. Diese Richtlinie trägt den neuen, in der VN vereinbarten internationalen Einstufungen von Stoffen Rechnung, die eine bessere Risikobewertung und Handhabung der Stoffe ermöglichen.

### E. Nachhaltiger Einsatz von Pestiziden

2009 wurde ein Pestizid-Paket angenommen, das folgende Rechtsvorschriften umfasst: Richtlinie 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, die darauf ausgerichtet ist, die ökologischen und gesundheitlichen Risiken bei gleichbleibender Anbauproduktivität und kontrollierterem Einsatz sowie besserer Verteilung der Pestizide zu senken; Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 über Statistiken zu Pestiziden, in der Vorschriften für die Erfassung von Daten zur Menge der Pestizide vorgesehen sind, die in den Mitgliedstaaten jährlich in Verkehr gebracht und eingesetzt werden.

Nach der Richtlinie 2009/128/EG sind die Mitgliedstaaten zur Annahme von nationalen Aktionsplänen verpflichtet, in denen quantitative Vorgaben, Ziele, Maßnahmen und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und Auswirkungen des Pestizideinsatzes für die menschliche Gesundheit und die Umwelt vorzusehen sind. Bei Kulturpflanzen ist die Schädlingsbekämpfung aus der Luft grundsätzlich verboten, und in der Nähe von Wohngebieten darf ebenfalls grundsätzlich nicht gesprüht werden.

In der Verordnung über die Herstellung und Zulassung von Pestiziden ist eine auf EU-Ebene erstellte Positivliste der zugelassenen Wirkstoffe (chemische Inhaltsstoffe von Pestiziden) enthalten. Die Zulassung der Pestizide erfolgt dann ausgehend von dieser Liste auf der einzelstaatlichen Ebene. Die EU wird in drei geografische Zonen (Norden, Mitte und Süden) untergliedert, in denen die gegenseitige Anerkennung innerhalb der einzelnen Zonen grundsätzlich vorgeschrieben ist. Dadurch können die Hersteller leichter innerhalb einer bestimmten Zone grenzüberschreitend eine Zulassung für ihre Erzeugnisse erlangen, und den Nutzern stehen die Pestizide schneller zur Verfügung.

### F. Biozid-Produkte

2013 ist eine neue Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 528/2012) in Kraft getreten, mit der die Zulassungsverfahren vereinfacht werden und die Europäische Agentur für chemische Stoffe bei der Prüfung der Zulassungsdossiers anhand strengerer Kriterien mehr Einfluss erhält. Abgesehen davon entspricht der Rechtsakt inhaltlich dem früheren System mit



seinen Regelungen für das Inverkehrbringen und die Verwendung von Biozidprodukten (d. h. nicht landwirtschaftlich genutzte Schädlingsbekämpfungsmittel wie antibakterielle Desinfektionsmittel und Insektensprays) und dient der Beherrschung der mit diesen Produkten verbundenen Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier und die Umwelt. Die betreffenden Stoffe werden nur zugelassen, wenn sie auf einer Positivliste erscheinen, und die meisten giftigen Chemikalien sind verboten – vor allem, wenn sie karzinogen, reproduktionstoxisch, mutagen oder endokrinschädlich sind. Nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung darf ein einmal in einem Mitgliedstaat zugelassener Stoff unionsweit eingesetzt werden.

### G. Persistente organische Schadstoffe (POP)

POP sind chemische Stoffe, die in der Umwelt bleiben, weil sie in keiner Weise (chemisch, biologisch usw.) abgebaut werden. Sie werden im Organismus über die Nahrungskette akkumuliert und können dann gesundheitliche oder ökologische Schäden verursachen. Zu dieser Gruppe prioritär zu berücksichtigender Schadstoffe gehören Pestizide (wie DDT), Industriechemikalien (wie polychlorierte Biphenyle, PCB) und ungewollte Nebenprodukte industrieller Prozesse (wie Dioxine und Furane). Die EU hat sich auf internationaler Ebene dafür eingesetzt, dass der Umgang mit POP und die Ausfuhr und Einfuhr dieser Stoffe (durch entsprechende Verbote oder Beschränkungen) kontrolliert wird – im Rahmen des in Aarhus zum Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung abgeschlossenen Protokolls über persistente organische Schadstoffe (POP), das seit 2003 in Kraft ist, und im Rahmen des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe (POP), das seit 2004 in Kraft ist. Weitere Fortschritte konnte die EU mit der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 erzielen, mit der die früheren EU-Rechtsvorschriften zu POP ergänzt und an die Bestimmungen der internationalen Übereinkommen angeglichen werden. Da in der Verordnung das Ziel formuliert wird, international anerkannte POP sollten nicht mehr hergestellt und verwendet werden, geht sie in gewissem Maße sogar über die internationalen Übereinkommen hinaus.

### H. Asbest

Asbest ist eine mineralische Faser, die zur Gefahr wird, wenn sie eingeatmet wird. Der Stoff wurde in der Vergangenheit aufgrund seiner Feuer- und Hitzebeständigkeit oft zur Isolierung und zu anderen Zwecken eingesetzt. In der Richtlinie 87/217/EWG zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Asbest sind Vorschriften zur Einschränkung und Verhinderung der Verschmutzung von Luft, Gewässern und Boden durch Asbest vorgesehen. Da vor allem Arbeitnehmer dem Schadstoff ausgesetzt sind, wurde zu ihrem Schutz 1983 ein ge-

sondeter Rechtsakt (Richtlinie 83/477/EWG) eingeführt, der bereits mehrfach wesentlich überarbeitet worden ist. Gegenstand der Richtlinie 2009/148/EG sind der Schutz der Arbeitnehmer und die Klarstellung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Dank der Richtlinie 1999/77/EG ist die Verwendung von Asbest in der EU seit dem 1. Januar 2005 verboten. Außerdem sind nach der Richtlinie 2003/18/EG die Gewinnung von Asbest und die Herstellung und Verarbeitung von Asbesterzeugnissen verboten. In dieser Richtlinie werden Maßnahmen zur Beseitigung von Asbest vorgesehen, die die Mitgliedstaaten umsetzen müssen, und die EU wird darin verpflichtet, sich für ein weltweites Asbestverbot einzusetzen.

### I. Detergenzien

Durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2004 werden die Vorschriften über die biologische Abbaubarkeit von Tensiden, die für Tenside geltenden Einschränkungen und Verbote, die Vorgaben für von Herstellern vorzulegende Informationen und die Vorschriften für die Kennzeichnung der Inhaltsstoffe von Detergenzien harmonisiert. Die Verordnung ist mehrfach geändert worden – 2006 durch die Verordnung (EG) Nr. 907/2006, 2009 durch die Verordnung (EG) Nr. 551/2009 und 2012 durch die Verordnung (EU) Nr. 259/2012; diese Änderungen dienten der Einführung neuer Prüfverfahren für die biologische Abbaubarkeit der Stoffe, mit denen für einen besseren Schutz der aquatischen Umwelt gesorgt werden sollte. Außerdem wurde der Anwendungsbereich der Prüfverfahren auf alle Tensid-Klassen, das heißt auch auf jene 10 % der Tenside ausgedehnt, die zuvor nicht unter die Rechtsvorschriften fielen. In Bezug auf die Kennzeichnung wurden die Vorschriften mit der Verordnung (EG) Nr. 907/2006 auf Duftstoffe ausgedehnt, die unter bestimmten Umständen Allergien hervorrufen können, und die Hersteller wurden verpflichtet, den Ärzten von Allergiepatienten eine vollständige Liste der Inhaltsstoffe der Detergenzien zur Verfügung zu stellen. Seit dem 30. Juni 2013 ist der Einsatz von Phosphaten in Waschmitteln verboten und der Gehalt an anderen Phosphorverbindungen unterliegt Beschränkungen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament war maßgeblich an der Erarbeitung der REACH-Verordnung beteiligt. Es konnte in erster Lesung die Aufnahme bestimmter Bestimmungen durchsetzen: Insbesondere im Kapitel über die Registrierung erreichte es die Einführung eines zielgerichteten Ansatzes hinsichtlich der Informationsanforderungen für Altstoffe, die in geringeren Mengen hergestellt werden (1-10 Tonnen), sowie – im Interesse der Kostenminimierung – die Durchsetzung des Grundsatzes „Ein Stoff, eine Registrierung“ (OSOR), wobei unter bestimmten Umständen Ausnahmen von dieser Regel möglich sind. Um Tierversuche möglichst weitgehend einzuschränken,

setzte das Parlament durch, dass Unternehmen dazu verpflichtet werden, Daten von an Tieren durchgeführten Versuchen (gegen eine angemessene Vergütung) zur gemeinsamen Nutzung freizugeben, damit vermieden wird, dass Versuche unnötig wiederholt werden. Beim Kapitel über die Zulassung sprach sich das Parlament für einen strengeren Ansatz aus: Besonders besorgniserregende Stoffe sollen nur zugelassen werden dürfen, wenn es keine geeigneten Alternativstoffe oder -technologien gibt. Mit seinen Änderungsanträgen hat das Parlament versucht, Innovation (durch auf 5 Jahre befristete Zulassungen) und Sicherheit (mittels einer Liste der gefährlichsten Stoffe) zu fördern. In der Einigung, die zum Ende des Legislativverfahrens zwischen Parlament und Rat erzielt wurde, war in Bezug auf die strittige Frage „Zulassung/Substitution“ die Verpflichtung vorgesehen, dass stets ein Substitutionsplan vorliegen muss, wenn es geeignete, weniger bedenkliche Alternativstoffe gibt.

Während der langwierigen Diskussionen über das Pestizid-Paket im Jahr 2008 wurden im Rahmen der vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen angemessene Pufferzonen zum Schutz von Wasserorganismen vorgesehen und Schutzmaßnahmen für besonders schutzbedürftige Gruppen eingeführt; so wurde u. a. der Einsatz von Pestiziden in öffentlichen

Grün-, Sport- und Freizeitanlagen, auf dem Gelände von Schulen und Spielplätzen und in der Nähe medizinischer Einrichtungen verboten. Anfang 2013, nach der Veröffentlichung des Berichts der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) über die schädlichen Auswirkungen von Neonicotinoid-Insektiziden forderte das Parlament die Kommission auf, mit konsequenten Maßnahmen für den Erhalt der Bienenbestände zu sorgen. Ähnlich wurde im Bereich Asbest verfahren. Im März 2013 nahm das Parlament eine Entschließung zu asbestbedingten Gefährdungen der Gesundheit am Arbeitsplatz und Aussichten auf Beseitigung von sämtlichem noch vorhandenen Asbest an. Es forderte die EU auf, ein Modell für das Screening und die Registrierung von Asbest auszuarbeiten, umzusetzen und zu fördern sowie eine Folgenabschätzung und eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Möglichkeit durchzuführen, einen Aktionsplan für die bis 2028 durchzuführende sichere Beseitigung von Asbest aus öffentlichen Gebäuden und Gebäuden mit Dienstleistungsfunktionen, für die ein öffentlicher Zugang notwendig ist, vorzulegen. Außerdem verurteilte das Parlament in der Entschließung europäische Finanzinvestitionen in die globale Asbestindustrie.

→ [Lorenzo Vicario](#)

## 5.5 Verbraucherschutz und öffentliche Gesundheit

### 5.5.1 Verbraucherpolitik: Grundsätze und Instrumente

*Die europäische Verbraucherpolitik ist ein wichtiges Element eines korrekt funktionierenden Binnenmarkts. Sie zielt darauf ab, die Europäische Union für alle Bürger zu einer greifbaren Realität werden zu lassen, indem ihre alltäglichen Rechte als Verbraucher gewährleistet werden. Die Stärkung der Verbraucher, die Verbesserung des Verbraucherwohls und der wirksame Schutz der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher haben sich zu bedeutenden Herausforderungen entwickelt.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f, Artikel 12, Artikel 114 und Artikel 169 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Artikel 38 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

#### Ziele

Artikel 114 AEUV dient als Rechtsgrundlage für die Harmonisierungsmaßnahmen, die die Errichtung des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Darin wird die Zielsetzung hervorgehoben, unter Berücksichtigung aller auf wissenschaftliche Fakten gestützten, neuen Entwicklungen ein hohes Schutzniveau sicherzustellen, auch im Hinblick auf Verbraucherschutzmaßnahmen.

Artikel 169 AEUV bildet die Rechtsgrundlage für ein ganzes Maßnahmenspektrum auf europäischer Ebene. In dem Artikel heißt es: „Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Union einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen“. In diesem Artikel ist außerdem niedergelegt, dass in anderen Politikbereichen der EU den Verbraucherinteressen stärker Rechnung getragen werden muss. In diesem Sinne dient Artikel 169 der Stärkung von Artikel 114, dessen Geltungsbereich dadurch über Binnenmarktfragen hinaus auch auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie zu Gerichten, auf die Qualität öffentlicher Dienstleistungen sowie auf bestimmte Aspekte der Politik in den Bereichen Ernährung, Lebensmittel, Wohnungswesen und Gesundheitsversorgung ausgedehnt wird. Ferner heißt es darin, dass EU-Maßnahmen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern, strengere

Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, solange diese Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind. Infolgedessen ist die Verbraucherpolitik heute Bestandteil des strategischen Ziels der EU, die Lebensqualität aller EU-Bürger zu verbessern. Neben Direktmaßnahmen zum Schutz von Verbraucherrechten sorgt die Union dafür, dass die Verbraucherinteressen in Rechtsvorschriften der EU in allen relevanten Politikbereichen Eingang finden. Das Verbraucherprogramm (2007-2013) soll sicherstellen, dass alle 508 Millionen Bürger in der EU ein gleich hohes Verbraucherschutzniveau genießen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Verbraucherschutz und die Sensibilisierung der Verbraucher in den nach dem 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten gelegt wird. Ein zweites allgemeines Ziel besteht darin, die wirksame Anwendung der Verbraucherschutzvorschriften durch Zusammenarbeit im Bereich Rechtsdurchsetzung, Rechtsschutz, Information und Aufklärung zu gewährleisten.

In Übereinstimmung mit dem Vertrag (Artikel 12 AEUV) muss den Erfordernissen des Verbraucherschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen werden. Artikel 38 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stärkt den Verbraucherschutz, indem er besagt, dass die Politiken der Union ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellen.

#### Ergebnisse

##### A. Allgemein

Die verbraucherorientierten Maßnahmen der EU hatten zunächst die Form einer Reihe von Aktionsplänen, die mit der Entschließung des Rates vom 14. April 1975 eingeleitet wurden. Nach Vollendung des Binnenmarktes müssen die die Verbraucherpolitik betreffenden Ziele nun als einer der zentralen

Politikbereiche der EU angesehen werden. Das EU-Aktionsprogramm im Bereich der Verbraucherpolitik beruht auf folgenden zwei Maßnahmen: der Europäischen Verbraucheragenda, welche im Einklang mit der EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“ die neue Strategie für die EU-Verbraucherpolitik darstellt, und dem Verbraucherprogramm für den Zeitraum 2014-2020<sup>[1]</sup>, das den finanziellen Rahmen für die Strategie bildet. Mit der Verbraucheragenda werden vier wesentliche Ziele verfolgt:

- Erhöhung der Verbrauchersicherheit (die zwei spezifischen Ziele bestehen in der Verbesserung des Rechtsrahmens in den Bereichen Produkt- und Dienstleistungssicherheit und dem Ausbau des Rahmens für eine gemeinschaftliche Marktüberwachung sowie in der Erhöhung der Sicherheit entlang der Lebensmittelkette);
- Ausbau des Wissens (verbesserte Unterrichtung sowohl der Verbraucher als auch der Unternehmer über die Rechte und Interessen der Verbraucher mit entsprechenden Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Aufbau von Wissen und Kapazitäten für eine wirksamere Teilhabe der Verbraucher am Markt);
- Verbesserung der Umsetzung, Durchsetzung und des Rechtsschutzes (wirksame Umsetzung des Verbraucherrechts mit dem Fokus auf Schlüsselsektoren sowie Schaffung effizienter Streitbeilegungsverfahren für die Verbraucher);
- Anpassung von Rechten und wichtigen Strategien an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel (Anpassung des Verbraucherrechts an das digitale Zeitalter sowie Förderung eines nachhaltigen Wachstums und Unterstützung der Verbraucherinteressen in Schlüsselbereichen).

Im Rahmen der Verbraucheragenda werden zudem Herausforderungen ermittelt, wie etwa die Förderung nachhaltigerer Verbrauchsgewohnheiten und der Umgang mit den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Verbraucher.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vereinfachung und Verbesserung des rechtlichen Umfelds im Bereich des Verbraucherschutzes ein wichtiges zukünftiges Ziel sein wird, das Gegenstand vieler Richtlinien, der Rechtsprechung und verschiedener Vorschriften der Mitgliedstaaten selbst sein wird. Im Februar 2007 legte die Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz“<sup>[2]</sup> vor, das acht Richtlinien in diesem Bereich abdeckt. Die Modernisierung und Vereinfachung bestehender

Vorschriften könnte dort, wo sie möglich ist, den Verbrauchern den Zugang zu einem größeren Angebot an Erzeugnissen zu günstigeren Preisen ermöglichen sowie die Belastungen für die Hersteller senken.

Um das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt zu stärken, wurde mit der Binnenmarktakte im April 2011 eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, welche auch Vorschläge zur alternativen Streitbeilegung, zu kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahren und zu Fahrgastrechten umfassten. Ein neuer Maßnahmenkatalog (Binnenmarktakte II) wurde von der Kommission im Oktober 2012 vorgelegt. Darin liegt der Fokus auf der Überarbeitung der allgemeinen Vorschriften über Produktsicherheit und Marktüberwachung. Ferner beinhaltet er eine Bankkontoinitiative. Letztere würde für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf Kontoführungsgebühren sorgen und den Wechsel von Bankkonten für Verbraucher vereinfachen.

## B. Sektormaßnahmen (5.5.2)

### 1. Verbraucherverbände

Die Einbeziehung von Verbänden, die die Interessen von EU-Verbrauchern vertreten, hat für die EU-Organe Priorität. Die europäische beratende Verbrauchergruppe (ECCG) ist das wichtigste Forum der Kommission für die Beratung mit nationalen und europäischen Verbraucherorganisationen. Sie wurde durch den Beschluss 2009/705/EG der Kommission eingesetzt und kann die Kommission in allen mit Verbraucherinteressen auf EU-Ebene zusammenhängenden Fragen beraten und informieren.

### 2. Verbraucherbildung

Die EU hat zur Verbraucherbildung Maßnahmen auf verschiedenen Stufen entwickelt, so z. B. eine schrittweise Einbeziehung der Verbraucherbildung in die Lehrpläne der Primär- und Sekundarschulen. Der EU-Schülerkalender ist ein Schülerkalender, der auf Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen (im Alter von 15-18 Jahren) ausgerichtet ist und auf Jugendliche zugeschnittene Informationen über EU-relevante Themen, darunter auch ihre Rechte als Verbraucher, enthält. Außerdem hat die Kommission Modellausbildungsversuche für Lehrer durchgeführt und die Einrichtung von Master-Studiengängen über Verbraucherpolitik gefördert. Das interaktive Tool für die Online-Verbraucher/innenbildung „Dolceta“ ([www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)) ist in allen Mitgliedstaaten und allen Amtssprachen der EU verfügbar. Das Tool richtet sich an Ausbilder und Lehrkräfte, aber auch an aufgeklärte Verbraucher, und deckt u. a. grundlegende Verbraucherrechte, die Produktsicherheit und die finanzielle Allgemeinbildung ab.

### 3. Verbraucheraufklärung

Verbraucher kennen häufig ihre Rechte nicht, insbesondere im Zusammenhang mit dem grenzüber-

<sup>[1]</sup> Verordnung (EU) Nr. 254/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über ein mehrjähriges Verbraucherprogramm für die Jahre 2014-2020 und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1926/2006/EG.

<sup>[2]</sup> KOM(2006)744.

schreitenden oder online getätigten Erwerb von Produkten oder Dienstleistungen. Dies stellt für den einzelnen Verbraucher, der nicht in der Lage ist, eine möglichst fundierte Entscheidung zu treffen, ein Problem dar. Besser aufgeklärte Verbraucher könnten auch ein größeres Vertrauen haben, was eine wesentliche Voraussetzung für die weitere Entwicklung des Binnenmarkts ist. Die EU hat europäische Verbraucherinformationszentren (das ECC-Net) eingerichtet, die grenzüberschreitende Informationen und Beratung zu Problemen beim grenzüberschreitenden Einkaufen anbieten und Beschwerden von Verbrauchern prüfen. Ein paralleles Netz, das FIN-NET, hat die gleiche Aufgabe im Zusammenhang mit Beschwerden über grenzübergreifende Finanzdienstleistungen. Daneben führt die Kommission Verbraucheraufklärungskampagnen in den Mitgliedstaaten durch und veröffentlicht einen praktischen Leitfaden für Verbraucher.

#### 4. Durchsetzung von Verbraucherrechten

Die wirksame und korrekte Durchsetzung der Verbraucherrechte ist ebenso wichtig wie ihre Existenz. Die Verantwortung für ihre Durchsetzung liegt im Wesentlichen bei den nationalen öffentlichen Behörden. Durch die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz werden diese nationalen Behörden in einem EU-weiten Netz zusammengeführt, das ihnen einen Rahmen für den Austausch von Informationen sowie für die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Unterbindung von Verstößen gegen Gesetze zum grenzüberschreitenden Verbraucherschutz (z. B. irreführende Werbung, Pauschalreisen oder Fernabsatz) bereitstellt. Das Netz führt auch gemeinsame Marktüberwachungs- und Durchsetzungstätigkeiten durch (z. B. in Form von Internet-Untersuchungen zum Verbraucherschutz („Sweeps“), bei denen die Behörden Websites auf ihre Rechtskonformität hin überprüfen). In der Mitteilung der Kommission vom 2. Juli 2009<sup>[1]</sup> werden die vorrangig zu behandelnden Bereiche für Maßnahmen im Bereich der Durchsetzung der Verbraucherrechte festgelegt:

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden (wie z. B. das CPC-Netz)

und Marktüberwachungssystemen (wie z. B. das RAPEX-Warnsystem für gefährliche Produkte),

- Stärkung der Transparenz der Untersuchungen im Rahmen der Marktüberwachung und Durchsetzung,
- Entwicklung einer einheitlichen Auslegung des EU-Verbraucherrechts,
- Verstärkung der Marktaufsicht,
- Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit durch Abkommen mit Durchsetzungsbehörden, beispielsweise in den USA und in China.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament wird auch künftig energisch und beharrlich darauf drängen, dass sich die anderen EU-Organe umfassend mit Verbraucherbelangen befassen. Die Verbraucherschutzpolitik hat sich damit von einer rein technischen Harmonisierung von Normen zur Förderung des Binnenmarkts zu einer Politik der Anerkennung des Verbraucherschutzes als Teil des Bestrebens, ein „Europa der Bürger“ zu schaffen, entwickelt. Durch das Mitentscheidungsverfahren und die Ausweitung der Rechtsetzungsbereiche, bei denen die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit erfolgt, erhielt das Parlament die Befugnis, aktiv an der Entwicklung und Stärkung der EU-Rechtsvorschriften zum Verbraucherschutz mitzuwirken und dabei die Interessen des Markts mit denjenigen der Verbraucher in Einklang zu bringen. Das Parlament spielt auch eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Verbraucherschutzpolitik, indem es Initiativberichte annimmt<sup>[2]</sup>. Besonders aktiv hat sich das Parlament dafür eingesetzt, dass umfangreichere Haushaltsmittel für Maßnahmen in Bereichen wie der Information und (finanziellen) Bildung der Verbraucher und dem Aufbau von Verbrauchervertretungen in den Mitgliedstaaten – mit Schwerpunkt auf den nach 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten – bereitgestellt wurden.

→ Carine Plaguet

<sup>[1]</sup> KOM(2009)0330.

<sup>[2]</sup> Eine neue europäische Agenda der Verbraucherschutzpolitik; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Mai 2012 zu einer Strategie zur Stärkung der Rechte schutzbedürftiger Verbraucher; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2011 zu einer neuen verbraucherpolitischen Strategie.

## 5.5.2 Verbraucherschutzmaßnahmen

*Europäische Maßnahmen zum Verbraucherschutz zielen darauf ab, die Gesundheit, die Sicherheit sowie die wirtschaftlichen und rechtlichen Interessen der europäischen Verbraucher zu schützen, und zwar unabhängig davon, wo sie leben oder reisen oder wo sie innerhalb der EU einkaufen. Diesbezüglich unterliegen mehrere Bereiche den Rechtsvorschriften der EU, wie etwa Arzneimittel, genetisch veränderte Organismen, Tabakprodukte, Kosmetika, Spielwaren und Sprengstoffe.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 114 und 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

- Gewährleistung eines gemeinsamen hohen Schutzes aller Verbraucher der Union vor Risiken und Gefährdungen ihrer Sicherheit und wirtschaftlichen Interessen unabhängig davon, wo sie in der EU wohnen, reisen bzw. einkaufen;
- stärkere Befähigung der Verbraucher zur Wahrung ihrer Interessen.

### Ergebnisse

#### A. Gesundheitsschutz und Sicherheit der Verbraucher

1. **Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich öffentliche Gesundheit und Tabak (5.5.3)**
2. **Lebensmittel (5.5.5)**
3. **Medizinische Erzeugnisse (5.5.4)**
4. **Allgemeines Produktsicherheitssystem und Marktüberwachung**

Die Richtlinie 2001/95/EG sieht ein System der allgemeinen Produktsicherheit vor, demzufolge bei allen in den Verkehr gebrachten Verbrauchsgütern, die nicht unter sektorspezifische Vorschriften fallen, bestimmte Standards in Bezug auf Verbraucherinformationen, Maßnahmen zur Vermeidung von Sicherheitsbedrohungen, die Überwachung der Produktsicherheit und die Rückverfolgbarkeit erfüllt werden müssen. Wenn ein Erzeugnis eine schwerwiegende Gefahr darstellt und schnelles Handeln erforderlich ist, muss der betreffende Mitgliedstaat die Kommission unverzüglich über RAPEX, ein System für den schnellen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, informieren. Im Februar 2013 legte die Kommission neue Gesetzgebungsvorschläge<sup>(1)</sup> zur Produktsicherheit und Marktüberwachung vor, um das bestehende System zu überarbeiten. Beide Vorschläge wurden ohne vorherige Trilogverhandlungen am 15. April 2014 vom Plenum des Parlaments angenommen.

<sup>(1)</sup> KOM(2013)75 und KOM(2013)78.

#### 5. Sicherheit von kosmetischen Erzeugnissen, Explosivstoffen für zivile Zwecke und Spielzeug

Die Kosmetik-Richtlinie 76/768/EWG des Rates und alle zugehörigen Änderungen und Anpassungen wurden durch die EU-Kosmetik-Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 abgelöst. Sie stellt die Sicherheit von kosmetischen Erzeugnissen sowie den Schutz der Verbraucher über Listen von Inhaltsstoffen und eine informative Etikettierung sicher. Bis 11. Juli 2013 sind die meisten Bestimmungen der neuen Verordnung anwendbar. Die Sicherheitsanforderungen für Explosivstoffe für zivile Zwecke und ähnliche Produkte (wie z. B. pyrotechnische Gegenstände) sind in den Richtlinien 93/15/EWG, 2008/43/EG, 2004/57/EG und im Beschluss 2004/388/EG dargelegt. Die Richtlinien erstrecken sich nicht auf Explosivstoffe für militärische oder Polizeizwecke und Munition. Die Sicherheitsanforderungen für Spielzeug (z. B. mechanische Gefahr, Toxizität und Entflammbarkeit, Spielzeug in Lebensmitteln) sind in der Richtlinie 2009/48/EG festgelegt. Das Europäische Komitee für Normung (CEN) überprüft die bestehenden Normen und entwickelt neue.

#### 6. Europäische Systeme zum Informationsaustausch und zur Überwachung

Mit den Richtlinien 93/683/EWG und 93/580/EWG wurden ein Europäisches Gemeinschaftssystem zur Überwachung von Unfällen im Haus und bei der Freizeitbeschäftigung (EHLASS) zur Erfassung von Daten über Unfälle im Haus oder bei der Freizeitbeschäftigung, sowie ein Gemeinschaftssystem zum Austausch von Informationen über bestimmte Produkte, die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher gefährden können, mit Ausnahme der pharmazeutischen Erzeugnisse und der Produkte für den gewerblichen Gebrauch, eingeführt.

#### B. Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher

1. **Dienste der Informationsgesellschaft, elektronischer Geschäftsverkehr und elektronischer und grenzüberschreitender Zahlungsverkehr**

Die Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) regelt die Haftung von in der EU niedergelassenen Anbietern von Online-

Diensten (Dienstleistungen zwischen Unternehmen, Dienstleistungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern sowie Dienstleistungen, die dem Empfänger kostenfrei zur Verfügung gestellt und z. B. über Werbeeinnahmen oder Sponsoren finanziert werden), für elektronische Online-Transaktionen (interaktiver Televerkauf von Waren und Dienstleistungen und insbesondere Online-Verkaufszentren) und für andere Online-Tätigkeiten, wie z. B. Bereitstellung von Nachrichten, Datenbanken, Finanzdienstleistungen, Expertendienste (z. B. von Anwälten, Ärzten, Steuerberatern und Immobilienmaklern), für Unterhaltungsdienste (Video-on-Demand), für Direktmarketing und Werbung sowie Internetzugangsdienste. Mit der Richtlinie 97/5/EG über grenzüberschreitende Überweisungen und der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen wird dafür gesorgt, dass die Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro (grenzüberschreitende Überweisungen, grenzüberschreitende elektronische Zahlungen und grenzüberschreitende Schecks) genauso hoch sind wie für in dieser Währung vorgenommene Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaats.

## 2. Fernsehen ohne Grenzen

Die Richtlinie 89/552/EWG (geändert durch die Richtlinie 2007/65/EG) stellt den freien Verkehr von Rundfunkdiensten sicher und wahrt bestimmte öffentliche Interessen, wie z. B. die kulturelle Vielfalt, das Recht auf Gegendarstellung, den Verbraucherschutz und den Schutz von Minderjährigen. Die Richtlinie enthält zum Beispiel Vorschriften über Werbung für alkoholische Getränke, Tabakprodukte und Arzneimittel, über Teleshopping und über Programme, die Pornografie oder extreme Gewalt zeigen. Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung sind frei und in unverschlüsselter Form auszustrahlen, selbst wenn Pay-TV-Kanäle ausschließliche Senderechte erworben haben.

## 3. Vertragsabschlüsse im Fernhandel und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge, Warenkauf und Garantien, unlautere Vertragsbedingungen

Ab 13. Juni 2014 tritt die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher (2011/83/EU) vom 25. Oktober 2011 an die Stelle der Richtlinien 85/577/EWG und 97/7/EG, in denen Standardnormen für die gemeinsamen Aspekte von im Fernabsatz und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen festgelegt werden. Mit der Richtlinie werden ferner die Richtlinie 93/13/EWG des Rates über missbräuchliche Klauseln und die Richtlinie 1999/44/EG über bestimmte Aspekte des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter geändert. In der neuen Richtlinie werden die den Verbrauchern bereitzustellenden Informationen und das Widerrufsrecht geregelt und bestimmte Vorschriften über die Vertragserfüllung und einige andere Aspekte

von Verträgen zwischen Unternehmen und Verbrauchern harmonisiert.

In der Richtlinie 2002/65/EG wird der Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher geregelt.

## 4. Unlautere Geschäftspraktiken und vergleichende und irreführende Werbung

Gemäß der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern sind irreführende und aggressive Praktiken „unlautere Geschäftspraktiken“ (wie z. B. Verkauf unter Druckausübung, irreführendes Marketing und unlautere Werbung) sowie Praktiken, die sich der Nötigung als Verkaufsmethode bedienen, (ungeachtet des Verkaufs- oder Kauforts) verboten. Sie enthält Kriterien zur Bestimmung aggressiver Geschäftspraktiken (Belästigung, Zwang und unzulässige Beeinflussung) und eine „schwarze Liste“ unlauterer Geschäftspraktiken. Die Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung sieht ein Verbot irreführender Werbung vor. Ferner werden darin die Voraussetzungen festgelegt, unter denen eine vergleichende Werbung zulässig ist. In einer Mitteilung der Kommission vom 27. November 2012 (KOM(2012)0702) wird der Vorschlag unterbreitet, die Richtlinie 2006/114/EG zu prüfen, um die Lücken in dem Text anzugehen und den Schwerpunkt auf das Problem von irreführender Werbung durch Adressbuchfirmen zu legen.

## 5. Haftung für fehlerhafte Produkte und Preisangabe

Die Richtlinie 85/374/EWG, geändert durch die Richtlinie 99/34/EWG, errichtet den Grundsatz der objektiven oder verschuldensunabhängigen Haftung des Herstellers bei durch fehlerhafte Produkte verursachten Schäden. Wenn der geschädigte Verbraucher Ersatz möchte, muss er innerhalb von drei Jahren den Schaden, den Fehler im Produkt und einen ursächlichen Zusammenhang nachweisen. Die Richtlinie 98/6/EG über Preise je Maßeinheit verpflichtet die Gewerbetreibenden zur Angabe des Verkaufspreises und des Preises je Maßeinheit, um so Preis- und Mengenvergleiche zwischen den Produkten auf dem Markt zu verbessern und zu vereinfachen.

## 6. Verbraucherkredite

Mit der Richtlinie 2008/48/EG soll der Schutz für die Rechte der Verbraucher im Binnenmarkt angeglichen werden. Darin wird auf verständliche Weise dargelegt, welche Informationen den Verbrauchern rechtzeitig vor Abschluss eines Kreditvertrags bereitgestellt werden und auch Teil dieses Vertrags sein sollten. Kreditgeber müssen jeweils die gleichen Europäischen Standardinformationen für Verbraucherkredite verwenden, d. h. einen Vordruck, in dem alle relevanten Informationen über den Kredit, einschließlich der Kosten des Kredits sowie des ef-

fektiven Jahreszins, enthalten sind. Verbraucher können innerhalb einer Frist von 14 Tagen nach Vertragsabschluss ohne Angabe von Gründen von dem Kreditvertrag zurücktreten. Sie haben auch die Möglichkeit, ihren Kredit jederzeit vorzeitig zurückzuzahlen, wobei der Kreditgeber eine angemessene und objektiv gerechtfertigte Entschädigung verlangen kann.

### 7. Pauschalreisen und Teilzeitnutzungsrechte (Timesharing)

Die Richtlinie 90/314/EWG schützt Verbraucher, die Pauschalreisen innerhalb der Europäischen Union abschließen. Die Richtlinie 2008/122/EG über den Schutz der Verbraucher im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Teilzeitnutzungsverträgen, Verträgen über langfristige Urlaubsprodukte sowie Wiederverkaufs- und Tauschverträgen betrifft die Pflicht des Händlers, Informationen über die Vertragsinhalte und das Recht des Verbrauchers, innerhalb von 14 Kalendertagen ohne Angabe von Gründen und kostenfrei von dem Vertrag zurückzutreten, bereitzustellen. Die Richtlinie enthält ferner eine Checkliste für vorvertragliche Informationen, wobei Standardvordrucke, die in allen EU-Sprachen verfügbar sind, zu verwenden sind. Am 12. März 2014 nahm das Parlament einen Richtlinienvorschlag über Pauschal- und Bausteinreisen an, mit dem die Richtlinie 90/314/EWG aufgehoben wird.

### 8. Beförderung auf dem Luftweg

Durch die Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 2027/97 (in der geänderten Fassung) wurden gemeinsame Regelungen für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und für die Haftung von Luftfahrtunternehmen (Fluggäste und Gepäck) bei Unfällen errichtet. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 (in der geänderten Fassung) über computergesteuerte Buchungssysteme für Luftverkehrsprodukte wurden Systemverkäufern (gleichberechtigte Teilnahme jedes Luftfahrtunternehmens) und Luftfahrtunternehmen (sorgfältige und rechtzeitige Eingabe der Daten in alle Systeme) Verpflichtungen auferlegt. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 wurden gemeinsame Kriterien und Verfahren zur Festsetzung der Flugpreise und Luftfrachtraten eingeführt, die von Luftfahrtunternehmen für Flugdienste innerhalb der Gemeinschaft erhoben werden. Durch die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (in der geänderten Fassung) wurden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt festgelegt.

### 9. Europäische Verbraucherzentren (ECC-Netz oder „Euroguichets“)

Das ECC-Netz stellt Informationen bereit und unterstützt die Verbraucher im Rahmen des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs. Das Netzwerk

arbeitet auch mit anderen europäischen Netzen zusammen, namentlich mit FIN-NET (Finanzen), SOLVIT (Binnenmarkt) und dem Europäischen Justiziellen Netz für Zivil- und Handelssachen.

## C. Schutz der rechtlichen Interessen der Verbraucher

### 1. Alternative Streitbelegungsverfahren (ADR) und Unterlassungsklagen

ADR-Verfahren sind außergerichtliche Streitbelegungsverfahren, die Verbrauchern und Händlern beim Lösen von Konflikten, meist über einen Dritten wie zum Beispiel Mediator, Schlichter oder Ombudsmann, helfen. In der Empfehlung 98/257/EG, im Beschluss Nr. 20/2004/EG und in der Entschließung des Rates 2000/C 155/01 vom 25. Mai 2000 sind die Grundsätze festgelegt, die in den ADR-Programmen zu berücksichtigen sind und mit denen dem einzelnen Verbraucher kostengünstigere und schnellere zwischenstaatliche Rechtsbehelfe gewährt werden sollen. Mit der Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (in der geänderten Fassung) werden das bestehende EU-Recht und nationale Gesetze angeglichen. Um die kollektiven Interessen der Verbraucher zu schützen, wird die „Unterlassungsklage“ eingeführt, die bei Verstößen seitens der Gewerbetreibenden aus anderen Ländern beim zuständigen nationalen Gericht eingereicht werden kann. Die Richtlinie 2013/11/EU vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten gibt Verbrauchern die Möglichkeit, sich an alternative Streitbelegungsstellen zu wenden, um alle Arten von vertraglichen Streitigkeiten mit Unternehmen über einen Online- oder Offline-, inländischen oder grenzüberschreitenden Erwerb beizulegen. Die Verordnung (EU) Nr. 524/2013 vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten ermöglicht es den Verbrauchern und Händlern in der EU, Streitigkeiten, die sich aus Online-Geschäften ergeben, einer alternativen Online-Streitbeilegung vorzulegen, und zwar mithilfe einer EU-weiten Streitbelegungsplattform, die alle nationalen Streitbelegungsstellen verbindet und als einheitlicher Zugangspunkt dienen wird.

### 2. Europäisches Justizielles Netz für Zivil- und Handelssachen und Pflicht zur Zusammenarbeit für die nationalen Behörden

Mit der Entscheidung 2001/470/EG wurde ein europäisches Justiznetz errichtet, um den Bürgerinnen und Bürgern das Leben zu erleichtern, die einen Rechtsstreit mit grenzüberschreitenden Bezügen führen. Dabei wurde die Mechanismen der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Zivil- und Handelssachen verbessert und sie erhielten nützliche Informationen, um ihren Zugang zum Recht zu vereinfachen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 wurde ein Netz von nationalen Be-



hörden geschaffen, die für die wirksame Durchsetzung der EG-Verbraucherschutzgesetze zuständig sind, und diese ab dem 29. Dezember 2005 dazu verpflichtet, zur Durchsetzung von EG-Recht und Beendigung von Verstößen zusammenzuarbeiten und sich dabei im Fall von innergemeinschaftlichen Verstößen geeigneter Rechtsinstrumente wie Unterlassungsklagen zu bedienen.

### **Rolle des Europäischen Parlaments**

Durch das Mitentscheidungsverfahren und die Ausweitung der Rechtsetzungsbereiche, bei denen die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit

erfolgt, erhielt das EP die Befugnis, aktiv an der Entwicklung und Stärkung der Verbraucherschutzgesetzgebung der EU mitzuwirken und dabei die Interessen des Markts mit denjenigen der Verbraucher auszubalancieren. Neben dem Erlass von Rechtsvorschriften führt das Parlament auch regelmäßig Debatten über Fragen des Verbraucherschutzes, die zu nichtlegislativen Entschlüssen führen, wie etwa der Entschlüsselung vom 4. Februar 2014 über die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Entschlüsselung vom 23. Oktober 2012 zu den Rechten der Benutzer aller Verkehrsträger.

→ Carine Piaguet

### 5.5.3 Öffentliche Gesundheit

*Die Gesundheitspolitik hat durch den Vertrag von Lissabon an Bedeutung gewonnen. Darin heißt es: „Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“ Dieses Ziel soll durch die Unterstützung der Gemeinschaft für die Mitgliedstaaten sowie durch die Förderung der Zusammenarbeit erreicht werden. In erster Linie zuständig für den Gesundheitsschutz und insbesondere die Gesundheitsversorgungssysteme selbst sind nach wie vor die Mitgliedstaaten. Jedoch fällt der EU eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, der Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten, der Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit sowie der Angleichung der einzelstaatlichen Gesundheitsstrategien zu. Mit großem Erfolg hat die EU mit ihrer Gesundheitsstrategie „Gemeinsam für die Gesundheit“, ihrem Aktionsprogramm (2007-2013) und einem Bündel von Vorschriften des abgeleiteten Rechts ein umfassendes politisches Konzept umgesetzt. Auf institutioneller Seite wird die Umsetzung gegenwärtig durch die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Kommission (GD SANCO) sowie durch spezialisierte Agenturen, insbesondere das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) unterstützt. Die abschließenden Verhandlungsrunden zur Annahme des neuen Programms „Gesundheit für Wachstum“ für den Zeitraum 2014-2020 fanden 2013 statt.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 168 AEUV.

#### Ziele

Die drei strategischen Ziele der EU-Gesundheitspolitik lauten:

- Förderung der Gesundheit: Vorbeugung von Krankheiten und Förderung gesunder Lebensweisen durch Befassung mit den Themen Ernährung, körperliche Aktivität, Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum, Umweltrisiken und Verletzungen. Angesichts des steigenden Durchschnittsalters der Bevölkerung müssen auch die spezifischen Gesundheitsbedürfnisse älterer Menschen stärker in den Blickpunkt rücken;
- Schutz der Bürger vor Gefahren für ihre Gesundheit: Verbesserung der Überwachung und Vorsorge in Bezug auf Epidemien und Bioterrorismus sowie Ausbau der Kapazitäten, um neue Aufgaben im Gesundheitsbereich, wie zum Beispiel den Klimawandel, zu bewältigen;
- Förderung dynamischer Gesundheitssysteme: Unterstützung der Gesundheitsversorgungssysteme der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Herausforderungen, die die Bevölkerungsüberalterung, die steigenden Erwartungen der Bürger und die Mobilität von Patienten und Gesundheitspersonal mit sich bringen.

#### Ergebnisse

Die Gesundheitspolitik der EU gründet in Bestimmungen über Gesundheit und Sicherheit und wurde später ausgebaut, da Freizügigkeit und freier Wa-

renverkehr im Binnenmarkt eine Koordinierung im Gesundheitswesen erforderten. Mit abgestimmten Maßnahmen zur Errichtung des Binnenmarktes wurde ein hohes Schutzniveau als Grundlage der Vorschläge in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit bewirkt. Verschiedene Faktoren, u. a. die BSE-Krise gegen Ende des 20. Jahrhunderts, bewirkten, dass Gesundheit und Sicherheit ganz oben auf die politische Tagesordnung gesetzt wurden. Als Reaktion darauf übernahm die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Kommission (GD SANCO) die Koordinierung aller gesundheitsbezogenen Bereiche, auch der pharmazeutischen Erzeugnisse. Der Ausbau der spezialisierten Agenturen, zum Beispiel der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA), und die Errichtung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) sind Belege für das verstärkte gesundheitspolitische Engagement der EU. Der öffentlichen Gesundheit zuträglich sind überdies Maßnahmen in Politikfeldern wie Umwelt und Ernährung. Das Inkrafttreten des REACH-Rahmenwerks (für die Bewertung und Registrierung chemischer Stoffe) und die Schaffung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) sind ebenfalls gute Indikatoren für die multidisziplinären Bemühungen um die Verbesserung der Gesundheit der Bürger Europas.

#### A. Bisherige Maßnahmen und Kontext

Obwohl eine eindeutige Rechtsgrundlage fehlte, gab es bereits vor dem gegenwärtigen Vertrag gesundheitspolitische Strategien in mehreren Bereichen, zu denen folgende zählen:

- Arzneimittel: Durch die seit 1965 eingeführten Rechtsvorschriften sollten hohe Maßstäbe in der

- Arzneimittelforschung und -herstellung gesetzt werden, die einzelstaatlichen Genehmigungsverfahren für Arzneimittel vereinheitlicht und Vorschriften für Werbung, Kennzeichnung und Vertrieb eingeführt werden. Eine der jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich ist das „Maßnahmenpaket Arzneimittel“, das Anfang 2011 vom Europäischen Parlament gebilligt wurde.
- **Forschung:** Seit 1978 werden mit den Forschungsprogrammen im medizinischen Bereich und im Bereich der öffentlichen Gesundheit Themen wie alters-, umwelt- und lebensführungsbedingten Gesundheitsproblemen, Strahlenrisiken und der Analyse des menschlichen Genoms unter besonderer Berücksichtigung der wichtigsten Krankheiten aufgegriffen. Auf diese gesundheitsbezogenen Fragen und weitere an Bedeutung gewinnende Themen wurde im siebten Rahmenprogramm der EU eingegangen. Die Ergebnisse werden bei der Ausarbeitung des neuen Programms mit Sicherheit berücksichtigt.
  - **Gegenseitige Unterstützung:** Die Mitgliedstaaten haben gegenseitige Unterstützung bei Katastrophen oder besonders schweren Krankheiten vereinbart. In den vergangenen beiden Jahrzehnten sind viele davon in den Mittelpunkt der öffentlichen Besorgnis gerückt, etwa der Rinderwahn (BSE), die Schweinegrippe und zuletzt das H1N1-Grippevirus.
  - **In der jüngeren Vergangenheit (2012-2013)** hat das Europäische Parlament auch bei der Annahme von Rechtsvorschriften zur grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung und bei der Überarbeitung des Rechtsrahmens für Medizinprodukte und neuartige Therapien seinen Standpunkt festgelegt.
- **Gesundheitsförderung:** gesunde Lebensweise, Ernährung, Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum sowie Arzneimittel;
  - **Gesundheitsberichterstattung:** auf Zusammenarbeit (z. B. im Rahmen eines Datenerfassungszentrums) beruhendes Programm;
  - **„Europa gegen den Krebs“:** epidemiologische Studien und Forschung;
  - **Drogen:** Beobachtungsstelle der EU in Lissabon, Übereinkommen der Vereinten Nationen, bilaterale Kontakte mit den Erzeugerländern;
  - **Aids und andere übertragbare Krankheiten:** Aufklärungs- und Vorsorgemaßnahmen;
  - **Verhütung von Verletzungen:** Freizeitunfälle (mit Schwerpunkt auf Kindern, Heranwachsenden und älteren Menschen);
  - **durch Umweltverschmutzung bedingte Krankheiten:** bessere Erfassung von Daten und Gefahren (mit Schwerpunkt auf Atemwegserkrankungen und Allergien);
  - **seltene Krankheiten:** EU-Datenbank, Informationsaustausch, Früherkennung.

Diese acht Programme wurden von 1996 bis 2002 durchgeführt. Bei ihrer Bewertung wurde festgestellt, dass die begrenzte Wirkung der Programme durch das Gesamtkonzept bedingt sein könnte, da sie durch den krankheitsbezogenen Einzelfallansatz verwässert wurden. Als erforderlich erachtet wurde ein stärker bereichsübergreifend ausgerichtetes, interdisziplinäres Vorgehen, durch das Maßnahmen auf EU-Ebene zusätzlichen Nutzen bewirken könnten. Die ursprünglichen acht Einzelprogramme wurden 2003 durch ein einziges, integriertes, bereichsübergreifendes Programm ersetzt, das nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedete EU-Aktionsprogramm zur öffentlichen Gesundheit 2003-2008. Zuletzt mündeten die Bemühungen in dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz 2007-2013 mit einer Mittelausstattung in Höhe von 312 Mio. EUR.

## B. Jüngste Entwicklungen

In den vergangenen Jahren befassten sich die Organe schwerpunktmäßig mit drei Hauptaspekten, die sich unmittelbar auf die Gesundheitspolitik auswirken.

### 1. Stärkung des institutionellen Rahmens

Die Rolle des EP als beschlussfassendes Organ (und Mitgesetzgeber gemeinsam mit dem Rat) wurde in Bezug auf Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzfragen gestärkt. Die Einleitung von Gesetzgebungsinitiativen durch die Kommission wurde mit vereinheitlichten Konsultationsverfahren zwischen den Dienststellen, neuen Regeln für das Ausschussverfahren und mit dem Dialog zwischen der

Die bisherigen Maßnahmen, die zur Ausgestaltung der EU-Gesundheitspolitik in ihrer heutigen Form geführt haben, sind das Ergebnis einer Reihe zielgerichteter Initiativen. Da – unter anderem – Drogenkonsum, Krebs und Aids zu dringlichen gesundheitspolitischen Themen geworden sind und die Freizügigkeit der Patienten und der im Gesundheitswesen Beschäftigten innerhalb der EU ständig zunimmt, ist die öffentliche Gesundheit auf der Tagesordnung der EU ganz nach oben gerückt. Zu den bislang bedeutendsten Initiativen zählen die Programme „Europa gegen den Krebs“ von 1987 und „Europa gegen Aids“ von 1991. Außerdem nahmen die Gesundheitsminister im Rat mehrere wegweisende Entscheidungen zur Gesundheitspolitik, zu Gesundheit und Umwelt sowie zur Kontrolle und Überwachung übertragbarer Krankheiten an. Die Grundlage für das erste mehrjährige Programm im Bereich der öffentlichen Gesundheit schuf die Kommission mit der im November 1993 veröffentlichten „Mitteilung über den Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“, in der sie acht Aktionsbereiche festlegte:

Zivilgesellschaft und Sachverständigen verbessert. Schließlich wurden auch die Aufgabenbereiche der Agenturen (EMA, ECDC, EFSA) erweitert, insbesondere durch die 2005 erfolgte Schaffung der Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher (EAHC), die das Gesundheitsprogramm der EU umsetzt.

## 2. Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit

Inzwischen wird die Auffassung vertreten, dass die EU unbedingt in der Lage sein, Krisen zu bewältigen, damit sie ernste Gesundheitsgefahren koordiniert abwehren kann, insbesondere angesichts der Bedrohung durch den Bioterrorismus und potenziell weltweiter Epidemien in einer Zeit, in der weltweit rasch fließende Verkehrsströme die Ausbreitung von Krankheiten begünstigen.

## 3. Bessere Koordinierung von Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung

Hierdurch sollen die wichtigsten Ursachen für Erkrankungen beseitigt werden, die durch den persönlichen Lebensstil sowie Wirtschafts- und Umweltfaktoren bedingt sind. Dies erfordert vor allem eine enge Koordinierung mit anderen EU-Politikbereichen wie Umwelt, Verkehr, Landwirtschaft und wirtschaftliche Entwicklung. Außerdem zieht es eine engere Abstimmung mit allen interessierten Kreisen sowie größere Offenheit und Transparenz bei der Beschlussfassung nach sich. Hierbei stellt die Einrichtung eines Mechanismus der EU für die öffentliche Konsultation zu Gesundheitsangelegenheiten eine Schlüsselinitiative dar.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament plädiert seit langem konsequent für die Schaffung einer einheitlichen Gesundheitspolitik. Von seinen aktiven Bemühungen um die Stärkung und Förderung der Gesundheitspolitik zeugen zahlreiche Stellungnahmen, Studien, Debatten, schriftliche Erklärungen und Initiativberichte zu einer breiten Palette von Themen, etwa: gesundheitspolitische Strategie der EU; Strahlung; Schutz von Patienten, die sich medizinischen Behandlungen oder Diagnoseverfahren unterziehen; Gesundheitsinformationen und -statistiken; Achtung des Lebens und Versorgung unheilbar Kranker; eine Europäische Charta für Kinder im Krankenhaus; Gesundheitsfaktoren; biotechnologische Forschung, einschließlich Zell-, Gewebe- und Organtransplantationen und Leihmutterchaft; seltene Krankheiten; Sicherheit und Autarkie der EU bei Blutprodukten für Transfusionen und andere medizinische Zwecke; Krebs; Hormone und endokrine Störungen verursachende Stoffe; elektromagnetische Felder; Drogen und deren gesundheitliche Auswirkungen; Tabak und Rauchen; Brustkrebs und die Gesundheit von Frauen im Besonderen; ionisierende Strahlung; der europäische Gesundheitsausweis, der grund-

legende medizinische Angaben enthält, die von jedem Arzt abgefragt werden können; Ernährung und deren gesundheitliche Auswirkungen; die BSE-Krise und ihre Nachwirkungen sowie Lebensmittelsicherheit und Gesundheitsrisiken; elektronische Gesundheitsdienste und medizinische Fernversorgung; Antibiotikaresistenz; Biotechnologie und ihre medizinischen Folgen; Medizinprodukte; grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung; Alzheimer und andere Demenzerkrankungen; alternative Arzneimittel und pflanzliche Heilmittel; Vorsorge für die H1N1-Grippepandemie; neuartige Therapien.

Im Jahr 2005 wurde mit den Arbeiten begonnen, die zur Annahme des Aktionsprogramms der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013) (KOD/2005/42A) führten, und zwar in nur einer einzigen Lesung im Mitentscheidungsverfahren. Grundlage dieses Programms ist die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Mehr Gesundheit, Sicherheit und Zuversicht für die Bürger – eine Gesundheits- und Verbraucherschutzstrategie“ (SEK(2005)425 und KOM(2005)115). Das Programm wurde 2007 angenommen (ABl. L 301 vom 20.11.2007, S. 3) und beruht auf folgenden vier Grundsätzen: „Eine auf gemeinsamen Gesundheitsvorstellungen beruhende Strategie“, „Gesundheit ist das höchste Gut“, „Gesundheitsfragen in allen Politikbereichen“ und „Mehr Mitsprache der EU in der globalen Gesundheitspolitik“. Seine Ziele sind: Förderung der Gesundheit in einem alternden Europa, Schutz der Bürger vor Gefahren für ihre Gesundheit sowie Förderung dynamischer Gesundheitssysteme und neuer Technologien. Für dieses Programm wurden 321,5 Mio. EUR bereitgestellt, und auch wenn diese Endsumme erheblich unter dem vom Parlament vorgeschlagenen Betrag liegt, zeigt sich hieran deutlich, welche Bedeutung diesem Bereich beigemessen wird. Der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) (so seine offizielle Bezeichnung in der Wahlperiode 2009-2014) ist der wichtigste Akteur des Europäischen Parlaments in Gesundheitsangelegenheiten. Er zeichnet für mehr als ein Drittel der gesamten Legislativtätigkeit des Parlaments verantwortlich. Die Arbeitsgruppe „Gesundheit“ des ENVI-Ausschusses hat seit dem Beginn der laufenden Wahlperiode Seminare und Informationsveranstaltungen organisiert und so ausgesprochen aktiv dazu beigetragen, den Austausch über hochaktuelle Gesundheitsfragen zwischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Sachverständigen zu fördern.

Im Jahr 2013 billigte das Parlament die Überarbeitung des EU-Rahmens im Bereich klinischer Prüfungen, der sich aufgrund übertrieben strenger Vorschriften mit der Zeit als hinderlich für die Entwicklung neuer Behandlungsmethoden erwiesen hatte.

Die Verordnung (EU) Nr. 282/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 über ein drittes Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2014-2020) schließt an das laufende Programm an. In der Endphase der Ausarbeitung fanden Verhandlungen zwischen der Kommission, dem Parlament und dem Rat über drei Kernpunkte statt, die mit Erfolg zu Ende geführt wurden. Dabei

ging es um die Mittelausstattung, die Modalitäten der Annahme der Jahresarbeitsprogramme und die Kofinanzierung gemeinsamer Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für eine regere Teilnahme der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten.

---

→ [Marcelo Sosa Iudicissa / Purificación Tejedor del Real](#)

## 5.5.4 Arzneimittel und Medizinprodukte

*Da Arzneimittel und Medizinprodukte den Regeln des Binnenmarkts unterliegen, ist die EU für die Genehmigung dieser Produkte mittels Beurteilung und Überwachung zuständig. Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit müssen neue Humanarzneimittel, bevor sie in den Verkehr gebracht werden, im Rahmen eines zentralisierten Verfahrens durch die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) und/oder nach einem dezentralisierten Verfahren durch nationale Behörden genehmigt werden. Bezüglich des Marktzugangs von Medizinprodukten ist ein detaillierter Rechtsrahmen erforderlich, der von Organisationen der Privatwirtschaft, den sogenannten notifizierten Stellen, umgesetzt wird.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Die europäische Gesundheitspolitik basiert auf dem Grundsatz, dass eine gesunde Bevölkerung eine Voraussetzung für die Verwirklichung grundlegender Ziele der EU ist, nämlich der Sicherstellung von Wohlstand, Solidarität und Sicherheit. Des Weiteren sind in der EU-Gesundheitsstrategie drei Ziele vorgesehen: Förderung der Gesundheit in einem alternierenden Europa, Schutz der Bürger vor Gesundheitsgefahren sowie Förderung dynamischer Gesundheitssysteme und neuer Technologien. In wirtschaftlicher Hinsicht leistet die Arzneimittelindustrie als eine der widerstandsfähigsten Branchen einen wichtigen Beitrag zum Wohl der Menschen in Europa: Sie stellt die Verfügbarkeit von Arzneimitteln sicher und sorgt für Wirtschaftswachstum und sichere Arbeitsplätze.

### Erfolge und aktuelle Entwicklungen

Arzneimittel sind alle Stoffe oder Stoffzusammensetzungen, die als Mittel zur Heilung oder zur Verhütung menschlicher Krankheiten bestimmt sind. Mit dem Ziel, den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, werden die Genehmigung für das Inverkehrbringen sowie die Einstufung und Kennzeichnung von Arzneimitteln in der EU seit 1965 reguliert. Der Arzneimittelhandel auf dem Binnenmarkt wird durch die großen Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften behindert. Die EMA ist seit ihrer Gründung im Jahre 1993 für die Beurteilung von Arzneimitteln zuständig. 1995 wurde ein zentralisiertes Genehmigungsverfahren eingeführt, um ein Höchstmaß an öffentlicher Gesundheit zu gewährleisten und die Verfügbarkeit von Arzneimitteln sicherzustellen. Die zentralen Rechtsvorschriften in diesem Bereich sind die Richtlinie 2001/83/EG und die Verordnung (EG) Nr. 726/2004, in denen die Regeln für die Festlegung des zentralisierten und dezentralisierten Verfahrens enthalten sind. 2008 schlug die Kommission das „Maßnahmenpaket Arzneimittel“ vor: eine neue Vision für die Arzneimittelindustrie mit dem Schwerpunkt „sichere,

innovative und erschwingliche Arzneimittel“ und drei Legislativvorschläge, die auf Information der Öffentlichkeit, Überwachung der Unbedenklichkeit und Bekämpfung gefälschter Arzneimittel abzielen. Spezielle Verordnungen wurden über Arzneimittel für seltene Leiden, Kinderarzneimittel und neuartige Therapien angenommen.

Ab ihrem Inverkehrbringen werden Arzneimittel während ihrer gesamten Lebensdauer von der EMA im Rahmen des Pharmakovigilanz-Systems überwacht, bei dem in täglicher klinischer Praxis alle schädlichen Arzneimittelwirkungen festgehalten werden. Der erste Rechtsrahmen für die Pharmakovigilanz trat mit der Richtlinie 2001/83/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 in Kraft. 2012 wurden in der neuen Verordnung (EU) Nr. 1027/2012 und der neuen Richtlinie 2012/26/EU neue Anforderungen und Verfahren festgelegt.

Klinische Prüfungen sind systematische Untersuchungen von Arzneimitteln bei Anwendung am Menschen, mit denen die Wirksamkeit und Unbedenklichkeit eines bestimmten Arzneimittels untersucht wird. Damit ein Produkt in Verkehr gebracht werden kann, müssen ihm Unterlagen mit den Ergebnissen der durchlaufenen Tests beigefügt werden. Die Normen wurden seit 1990 sowohl in der EU als auch international schrittweise weiterentwickelt, und sie sind in den EU-Rechtsvorschriften kodifiziert, die von der Arzneimittelindustrie befolgt werden müssen. Die Grundlage für die vertretbare Durchführung klinischer Prüfungen am Menschen sind der Schutz der Menschenrechte und die Menschenwürde, wie aus der Erklärung von Helsinki in der Fassung von 1996 hervorgeht. Die Richtlinie 2001/20/EG (klinische Prüfungen) behandelt die Anwendung der guten klinischen Praxis, was durch die Richtlinie 2005/28/EG ergänzt wird. Im Jahre 2012 sandte die Kommission dem Parlament einen Vorschlag für eine Verordnung über dieses Thema (KOM(2012)369). Das Parlament hat die überarbeitete Rechtsvorschrift im April 2014 im Plenum gebilligt.

Grundlage der Arzneimittel für neuartige Therapien, die es erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit gibt, sind der Fortschritt in der Zell- und Molekularbiotechnologie und neuartige Therapieansätze, wie zum Beispiel Gentherapie, Zelltherapie und biotechno-

logische Gewebearbeitung (Tissue-Engineering). Diese komplexen Produkte, die mit einer pharmakologischen, immunologischen oder metabolischen Wirkung einhergehen, können nicht als konventionelle Arzneimittel betrachtet werden und bedürfen spezieller Regelungen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1394/2007 und der Richtlinie 2009/120/EG festgelegt sind. Aufgrund der Gefahr von Krankheitsübertragungen ist es notwendig, dass Zellen und Gewebe strengen Sicherheits- und Qualitätsanforderungen unterliegen. Die Richtlinie 2004/23/EG zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Spende, Beschaffung, Testung, Verarbeitung, Konservierung, Lagerung und Verteilung von menschlichen Geweben und Zellen ist deshalb von großer Bedeutung in Zusammenhang mit diesen Produkten. Bei der EMA wurde ein Ausschuss für neuartige Therapien eingerichtet, der dafür zuständig ist, die Qualität, Unbedenklichkeit und Wirksamkeit von Arzneimitteln für neuartige Therapien zu beurteilen und wissenschaftliche Entwicklungen in dem Bereich zu verfolgen. Im Jahre 2012 leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation ein, um interessierte Parteien (d. h. Interessenträger, u. a. kleine und mittlere Unternehmen) zu befragen und herauszufinden, was ihre Ansichten zu Arzneimitteln für neuartige Therapien sind. Dieser neu entstehende Bereich der Biomedizin birgt ein enormes Potenzial für die Patientenseite und die Industrie.

Auch für Kinderarzneimittel gibt es eine spezielle Rechtsvorschrift (Verordnung (EG) Nr. 1902/2006 zur Änderung der Verordnung 1901/2006), mit der sichergestellt werden soll, dass Arzneimittel die Bedürfnisse von Kindern erfüllen – in diesem Bereich gab es vorher eine Rechtslücke, so dass Kinder mit den gleichen Arzneimitteln und Dosen behandelt wurden wie Erwachsene. Anknüpfend an eine frühere Konsultation sandte die Kommission dem Parlament 2013 einen allgemeinen Bericht über die bei der Anwendung der Verordnung über Kinderarzneimittel gewonnenen Erfahrungen, in dem auf die ersten fünf Jahre seit der Anwendung der Verordnung eingegangen wird.

In der EU sind nicht mehr als 5 von 10 000 Menschen von seltenen Krankheiten betroffen, und zur Behandlung dieser Krankheiten wurden spezielle Arzneimittel für seltene Leiden entwickelt. In Verordnung (EG) Nr. 141/2000 ist das zentralisierte Verfahren für die Ausweisung von Arzneimitteln für seltene Leiden geregelt. Bisher hat die EU nur wenige Arzneimittel für seltene Leiden genehmigt, und aufgrund der geringen Zahl von Menschen, die an seltenen Krankheiten leiden, wird die Forschung auf diesem Gebiet vernachlässigt. Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Initiativen wie beispielsweise die Initiative Innovative Arzneimittel (IMI) ins Leben gerufen, um Anreize für die Industrie zur Entwicklung von Arzneimitteln für seltene Leiden zu schaffen.

Die Bekämpfung von Resistenzen gegen antimikrobielle Wirkstoffe ist Teil des Ziels „Schutz der Bür-

ger vor Gesundheitsgefahren“, das in der Strategie der EU „Gemeinsam für die Gesundheit“ festgelegt ist. Antimikrobielle Wirkstoffe sind Stoffe, die Mikroorganismen wie z. B. Bakterien, Viren, Pilze und Parasiten abtöten oder ihr Wachstum hemmen. Der Einsatz (und die falsche Verwendung) antimikrobieller Wirkstoffe steht im Zusammenhang mit der zunehmenden Verbreitung von Mikroorganismen, die gegen antimikrobielle Wirkstoffe resistent geworden sind, was eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt. Im Rahmen der Entscheidung Nr. 2119/98/EG wurde das System zur Überwachung von Resistenzen gegen antimikrobielle Mittel geschaffen und 2001 nahm die Kommission eine Strategie zur Bekämpfung der Resistenz gegen antimikrobielle Mittel an (KOM(2001)333). Als Reaktion darauf folgte die Annahme einer Empfehlung zur umsichtigen Verwendung antimikrobieller Mittel in der Humanmedizin durch den Rat (2002/77/EG). Mit den aktuellen Zielen soll die Verbreitung resistenter Stämme verhindert und sichergestellt werden, dass Antibiotika nur eingesetzt werden, wenn sie erforderlich sind. Die Politik der EU auf diesem Gebiet beruht auf vier Säulen: Überwachung; Forschung und Produktentwicklung; Prävention; internationale Zusammenarbeit. Die Resistenz gegen antimikrobielle Mittel nimmt in Europa weiterhin zu und stellt ein weltweites Gesundheitsproblem dar. Am 11. Dezember 2012 nahm das Parlament eine neue Entschließung zu dem Thema „Das Problem der Mikroben – die steigende Gefahr der Resistenz gegen antimikrobielle Wirkstoffe“ (P7\_TA(2012)0483) an.

Eine neue Richtlinie zu gefälschten Arzneimitteln (Richtlinie 2011/62/EU), die sich mit dem besorgniserregenden Anstieg in der Verwendung von gefälschten Arzneimitteln in der EU befasst, wurde 2011 erlassen und im Januar 2013 von den Mitgliedstaaten umgesetzt. Fälschung kann sich in diesem Zusammenhang u. a. auf Identität, Herstellung, Herkunft sowie die Verwendung minderwertiger, gefälschter oder irrelevanter Inhaltsstoffe und falsche Dosierung beziehen. In ihrem Bestreben, gefälschte Arzneimittel zu bekämpfen, hat die Kommission Schritte zur Erreichung folgender Ziele unternommen: Förderung der Reflexion über Möglichkeiten, den Marktzugang zu verbessern und Initiativen zur Erhöhung der Arzneimittelforschung der EU zu entwickeln, Bewältigung des Problems der Arzneimittelfälschungen und der illegalen Verbreitung von Arzneimitteln, Sicherstellen des Zugangs zu hochwertigen Informationen über verschreibungspflichtige Arzneimittel und Verbesserung des Schutzes der Patienten durch die Verstärkung der Pharmakovigilanz.

Es wurde ein Bündel von EU-Rechtsvorschriften angenommen, um die grundlegenden Anforderungen festzulegen, die Medizinprodukte erfüllen müssen, damit sie in Verkehr gebracht werden können, und um das Konformitätsbewertungsverfahren und die Bedingungen für klinische Prüfungen, Verpackung

und Kennzeichnung zu regeln. Zu den einschlägigen Rechtsvorschriften gehört die Richtlinie 2007/47/EG zu medizinischen Geräten, und 2012 legte die Kommission Vorschläge für zwei neue Verordnungen vor, und zwar über Medizinprodukte und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 (KOM(2012)542), und über In-vitro-Diagnostika (KOM(2012)541). Das Parlament hat beide überarbeiteten Rechtsvorschriften im April 2014 im Plenum gebilligt.

### Zusätzliche Probleme

Die Kommission ist sich der Bedeutung der Arzneimittelforschung und -entwicklung bewusst und führt gegenwärtig Initiativen zur Förderung von Innovationen ein. Im Jahre 2006 wurden das siebte Rahmenprogramm für Forschung (FP7) und das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) verabschiedet, um neue Technologien und ihre zügige Vermarktung zu fördern. Das dritte Gesundheitsprogramm wurde mit Verordnung (EU) Nr. 282/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 über ein drittes Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2014-2020) festgelegt. Durch dieses Programm sollen Maßnahmen in den Bereichen übertragbare Krankheiten und andere Gesundheitsbedrohungen, menschliche Gewebe und Zellen, Blut, menschliche Organe, Medizinprodukte und Arzneimittel unterstützt werden.

Die Schaffung von Anreizen für die Entwicklung von Arzneimitteln ist eine sinnvolle Maßnahme zur Bekämpfung von Krankheiten, insbesondere in Entwicklungsländern. Da Investitionen in Forschung und Entwicklung zunehmend von Europa in die USA und nach Asien verlagert werden, verliert die EU bei Arzneimittelinnovationen an Boden. Des Weiteren wird der Wirtschaftszweig immer stärker globalisiert, und dadurch eröffnen sich durch neue Märkte auch neue Chancen, jedoch wird auch eine globale Arbeitsteilung erzeugt. In diesem Zusammenhang wurde die IMI als ein zentrales Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der biopharmazeutischen Forschung und Entwicklung ins Leben gerufen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat sich kontinuierlich für die Schaffung einer einheitlichen Gesundheitspolitik eingesetzt sowie für eine Arzneimittelpolitik, bei der sowohl das öffentliche Gesundheitsinteresse als auch die Belange der Industrie berücksichtigt werden. Durch Stellungnahmen, Anfragen an die Kommission und Initiativberichte über Themen wie Resistenz gegen antimikrobielle Mittel, Patientensicherheit, Schutz der Patienten vor Krankenhausinfektionen, Arzneimittel, Medizinprodukte und alternative The-

rapien hat es sich ferner aktiv bemüht, die Gesundheitspolitik zu stärken und zu fördern.

Gegenwärtig ist die EU noch mit einem Legislativvorschlag zum Thema „Humanarzneimittel: Informationen über verschreibungspflichtige Arzneimittel“ (2008/0255(COD)) befasst. Das Parlament vertritt die Auffassung, dass die Patienten und die Öffentlichkeit Zugriff zu Informationen über verschreibungspflichtige Arzneimittel haben müssen. Die Patienten sollten das Recht auf leichten Zugang zu einer Zusammenfassung der Merkmale des Arzneimittels und der Packungsbeilage in elektronischer und gedruckter Form haben. Die Packungsbeilage sollte einen kurzen Abschnitt über Nutzen und potenzielle Risiken des Arzneimittels sowie knappe zusätzliche Informationen enthalten, die darauf abzielen, die sichere und wirksame Verwendung des Arzneimittels sicherzustellen. Es muss eindeutig zwischen der Auslegung von Informationen und Werbung unterschieden werden, und das Verbot der Öffentlichkeitswerbung für verschreibungspflichtige Arzneimittel sollte beibehalten werden.

Das europäische Pharmakovigilanz-System wurde durch die Abänderungen des Parlaments an den jüngsten Vorschlägen der Kommission auf verschiedenen technischen Ebenen verstärkt.

Was das Thema gefälschte Arzneimittel angeht, setzt sich das Parlament zusammen mit dem Rat dafür ein, dass eine eindeutige Definition des Begriffs „gefälschte Arzneimittel“ in die Rechtsvorschriften eingeführt wird, um gefälschte Arzneimittel klar von anderen illegalen Arzneimitteln und von Arzneimitteln, die gegen die Rechte des geistigen Eigentums verstoßen, zu unterscheiden. Da das Vertriebsnetz für Arzneimittel immer komplexer wird, gelten die neuen Rechtsvorschriften für alle Akteure, zu denen nicht nur Großhändler, sondern auch Vermittler gehören, die an Erwerb und Verkauf von Arzneimitteln beteiligt sind, ohne diese Produkte selbst zu verkaufen oder zu erwerben und ohne Eigentümer der Arzneimittel zu sein oder physisch mit ihnen zu tun zu haben. Mit den Sicherheitsmerkmalen sollte die Echtheit der einzelnen Verpackungen geprüft und eine Identifizierung vorgenommen werden können; ferner sollten damit Manipulationen nachgewiesen werden können. Der illegale Absatz von Arzneimitteln über das Internet stellt eine erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit dar, denn auf diesem Weg können gefälschte Arzneimittel in Umlauf kommen.

Insgesamt hat das Parlament bei den verschiedenen Rechtsvorschriften im Arzneimittelbereich erhebliche Verbesserungen an den Vorschlägen der Kommission bewirkt und so zur Schaffung eines sichereren Umfelds für die Verwendung von Arzneimitteln beigetragen, die dem Schutz der Gesundheit und des Wohls der EU-Bürger dienen.

→ Purificación Tejedor del Real / Marcelo Sosa Iudicissa



## 5.5.5 Lebensmittelsicherheit

*Die EU verfolgt mit ihrer Politik zur Lebensmittelsicherheit zweierlei Ziele, nämlich den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen einerseits und die Förderung eines reibungslos funktionierenden europäischen Binnenmarkts andererseits. So sorgt sie dafür, dass entsprechende Kontrollnormen für die Bereiche Lebens- und Futtermittelhygiene, Tiergesundheit, Pflanzenschutz und Vermeidung von Lebensmittelkontamination durch externe Stoffe eingeführt und eingehalten werden. Außerdem regelt die Union die Kennzeichnung für Lebens- und Futtermittelprodukte.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 43, 114, 168 Absatz 4 und Artikel 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Hintergrund

Infolge mehrerer Lebens- und Futtermittelkrisen (etwa der BSE-Ausbruch oder die Dioxin-Krise) wurde die Politik der EU für Lebensmittelsicherheit Anfang der 2000er Jahre einer tiefgreifenden Reform unterzogen. Damals wurde das Konzept „Vom Hof auf den Tisch“ entwickelt, mit dem für alle Lebensmittelerzeugnisse, die in der EU vermarktet werden, in allen Phasen der Herstellungs- und Vertriebsabläufe ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet wird, und zwar ungeachtet dessen, ob sie in der EU produziert oder aus Drittländern eingeführt werden.

### Leistungen

#### A. Allgemeine Gesetzgebung

Die allgemeinen Grundsätze des derzeitigen Lebensmittelrechts traten 2002 mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in Kraft. Mit dieser Rahmenverordnung wurde auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit gegründet, die die Aufgabe hat, alle im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette bestehenden Gefahren zu beurteilen und darüber zu informieren. Die Verordnung trägt dem Vorsorgeprinzip (siehe 5.4.1) Rechnung und legt ein Verfahren für die Risikobewertung sowie allgemeine Bestimmungen für die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln fest. Mit der Verordnung wurde auch ein Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel eingeführt, über das die Mitgliedstaaten und die Kommission schnell Informationen austauschen und ihre Maßnahmen gegen Gesundheitsgefahren durch Lebens- oder Futtermittel koordinieren können.

#### B. Lebensmittelhygiene

Im April 2004 wurde im Rahmen des Konzepts „Vom Hof auf den Tisch“ ein neuer Rechtsrahmen beschlossen, der als Hygienepaket bekannt ist. Das Hygienepaket weist die Verantwortung für die Lebensmittelhygiene direkt den verschiedenen Beteiligten der Lebensmittelkette zu. Dabei kommt ein Eigenkon-

trollsystem nach der HACCP-Methode (Hazard Analysis and Critical Control Points, Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte) zum Tragen. 2006 wurden zwei Kommissionsbeschlüsse (2006/696/EG und 2006/766/EG) getroffen, mit denen die Anwendung der Hygienepaketvorschriften beim Handel mit Tieren und Produkten tierischen Ursprungs für den Verzehr durch den Menschen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern verbessert werden sollte.

#### C. Lebensmittelkontamination

##### 1. Lebensmittelsicherheit

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 315/93 des Rates soll sichergestellt werden, dass keine Lebensmittel vermarktet werden, die eine nicht hinnehmbare Menge Schadstoffe enthalten. Die derzeit geltenden Grenzwerte für die wichtigsten Kontaminanten sind in Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission dargelegt, in der die zulässigen Höchstwerte für Kontaminanten in Lebensmitteln (beispielsweise Nitrate, Mykotoxine, Schwermetalle und Dioxine) festgelegt sind und eine regelmäßige Überprüfung gefordert wird.

##### 2. Rückstandshöchstmengen

Rückstände in Lebensmitteln könnten aus Pestiziden oder tiermedizinischen Behandlungen und Bioziden stammen. Pestizidrückstände sind in Verordnung (EG) Nr. 396/2005 geregelt, die frühere Rechtsakte ersetzt und die Bestimmungen für alle Agrarerzeugnisse festlegt. Die Rückstandshöchstmengen und die unter die Bestimmungen fallenden Stoffe werden regelmäßig in speziellen Verordnungen der Kommission aktualisiert. Die zulässigen Rückstände in Tieren und die entsprechenden Höchstmengen sind in Verordnung (EU) Nr. 37/2010 über pharmakologisch wirksame Stoffe und ihre Einstufung hinsichtlich der Rückstandshöchstmengen in Lebensmitteln tierischen Ursprungs aufgeführt.

##### 3. Kontamination durch Materialien, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen

Die Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 enthält Vorschriften über Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen. Sie regelt die allgemeinen Anforderungen für alle betroffenen Materialien und Gegenstände, während andere Rechtsakte in Form von Richtlinien nähere Bestimmungen für einzelne Materialien enthalten. Verordnung (EU) Nr. 321/2011

schränkt die Verwendung von Bisphenol A in Säuglingsflaschen aus Kunststoff ein.

## D. Lebensmittelkennzeichnung

### 1. Derzeitige Regelung der Lebensmittelkennzeichnung (gültig bis 12. Dezember 2014)

Der rechtliche Rahmen für die Lebensmittelkennzeichnung soll dafür sorgen, dass den Verbrauchern vollständige Angaben über den Inhalt und die Zusammensetzung von Produkten zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Gesundheit und ihre Interessen besser schützen können. Die Richtlinie 2000/13/EG des Rates enthält allgemeine Vorschriften für die Etikettierung von Lebensmitteln, die an den Endverbraucher abgegeben werden, sowie für bestimmte Aspekte ihrer Aufmachung und der Werbung hierfür. Die Richtlinie 2003/89/EG ändert die Richtlinie 2000/13/EG und reguliert die Angaben über in Lebensmitteln enthaltene Zutaten. Die Kennzeichnung von Energiewert und Nährstoffgehalt (Proteine, Kohlenhydrate, Fette, Ballaststoffe, Natrium, Vitamine und Mineralien) ist in der Richtlinie 90/496/EG des Rates über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln, geändert durch die Richtlinie 2003/120/EG der Kommission, geregelt.

### 2. Neue Verordnung über die Information der Verbraucher über Lebensmittel

In zweiter Lesung verabschiedete das Parlament im Juli 2011 die neue Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, mit der die bestehende Gesetzgebung über Lebensmitteletikettierung und Nährwertkennzeichnung geändert wurde. Die wichtigste Neuheit besteht darin, dass die Erzeuger die Herkunft von unverarbeitetem Fleisch (derzeit nur für Rindfleisch verpflichtend) erklären und angeben müssen, ob unverpackte Lebensmittel, beispielsweise in Restaurants und Kantinen, Allergene enthalten und ob Lebensmittelimitate wie pflanzliche Erzeugnisse als Käse- oder Fleischersatz verwendet wurden. In den neuen Rechtsvorschriften ist zudem die Größe der Etiketten festgelegt, damit eine bessere Lesbarkeit gewährleistet ist. Diese neuen Vorschriften sollen am 13. Dezember 2014 in Kraft treten. Spezielle Vorschriften für die Nährwertangaben bei verarbeiteten Lebensmitteln werden 2016 in Kraft treten.

### 3. Gesundheits- und nährwertbezogene Angaben und Lebensmittel für bestimmte Gruppen

Die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 regelt die nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben zu Lebensmitteln. Richtlinie 2009/39/EG stellt einen Rahmen aus allgemeinen Vorschriften für sogenannte diätetische Lebensmittel, einschließlich Lebensmitteln für Säuglinge und Kleinkinder, auf und legt Anforderungen an deren Zusammensetzung, Kennzeichnung und Inverkehrbringen fest, um die Produktsicherheit zu gewährleisten. Im Juni 2013 ver-

abschiedete das Parlament eine neue Verordnung über Lebensmittel für besondere Gruppen ((EU) Nr. 609/2013), in der die weit gefasste Kategorie der diätetischen Lebensmittel zugunsten einzelner Vorschriften für spezielle Gruppen aufgegeben wird, nämlich Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für die gewichtskontrollierende Ernährung. Mit Inkrafttreten dieser Verordnung 2016 werden eine strenge Kennzeichnungspflicht für Säuglingsanfangs- und Folgenahrung, Beschränkungen für Pestizide und eine doppelte Prüfpflicht für technisch hergestellte Nanomaterialien eingeführt.

## E. Lebensmittelzusätze und Aromastoffe

### 1. Paket über die Stoffe zur Verbesserung von Lebensmitteln

Lebensmittelzusätze sind Stoffe, die normalerweise nicht um ihrer selbst willen konsumiert werden, sondern Lebensmitteln vorsätzlich zugesetzt werden, um bestimmte Wirkungen zu erzielen (beispielsweise Farbstoffe, Süßungsmittel oder Konservierungsmittel). 2008 wurde ein neues Gesetzgebungspaket aus vier Verordnungen ((EG) Nr. 1331/2008, (EG) Nr. 1332/2008, (EG) Nr. 1333/2008 und (EG) Nr. 1334/2008) über ein Zulassungsverfahren und die Bedingungen der Verwendung und Kennzeichnung von Lebensmittelzusätzen, -enzymen und -aromen verabschiedet.

### 2. Nahrungsergänzungsmittel sowie Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen

Richtlinie 2002/46/EG enthält vereinheitlichte Vorschriften für die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln und führt spezielle Vorschriften für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln ein. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 wurden die Bestimmungen über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht.

## F. Tier- und Pflanzengesundheit

Für allgemeine Bestimmungen über die Überwachung, Mitteilung und Behandlung infektiöser Krankheiten und ihrer Vektoren in der EU sorgen die Richtlinie 2003/99/EG des Parlaments und des Rates sowie die Richtlinien 82/894/EWG und 92/119/EWG des Rates. Im Mai 2013 legte die Kommission ein neues Gesetzgebungspaket vor, das Vorschläge zur Tiergesundheit, zum Pflanzenschutz, zu pflanzlichem Vermehrungsgut und zu amtlichen Kontrollen enthält. Das Maßnahmenpaket setzt auf einen stärker risikobasierten Ansatz für den Gesundheitsschutz und soll für wirksamere amtliche Kontrollen sorgen, damit Lebensmittelkrisen und Betrügereien nach Möglichkeit verhindert werden können. Das Paket geht im April 2014 im Parlament in die erste

Lesung. Die endgültigen Texte werden verabschiedet, sobald mit dem Rat eine Einigung erzielt wird.

### G. Futtermittel

Rechtliche Regelung von Tierfutter und Futtermittelkennzeichnung

Die Verordnung (EG) Nr. 183/2005 regelt die Futtermittelhygiene. In der im Juli 2009 verabschiedeten Verordnung (EG) Nr. 797/2009 wurden die meisten Rechtsvorschriften für die Kennzeichnung und das Inverkehrbringen von Futtermitteln zusammengefasst. In der Richtlinie 2002/32/EG über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung wurden die zulässigen Höchstwerte für Schwermetalle festgelegt und die Verdünnung kontaminierter Futterstoffe untersagt. In der Richtlinie 2002/70/EG wurden Anforderungen an die Bestimmung der Gehalte an Dioxinen und dioxinähnlichen PCB in Futtermitteln definiert.

### H. Neuartige Lebensmittel

Die Verordnung (EG) Nr. 258/97 legt fest, dass neuartige Lebensmittel (d. h. solche, die bis zum Inkrafttreten der Verordnung noch nicht in nennenswertem Umfang für den Verzehr verwendet wurden), einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen sind, bevor sie in der EU in den Verkehr gebracht werden. Sie ging später in die Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 ein. 2008 legte die Kommission einen Vorschlag zur Aktualisierung der Gesetzgebung über neuartige Lebensmittel vor, doch konnten aufgrund von Differenzen zwischen Parlament und Rat darüber, wie mit Lebensmitteln aus geklonten Tieren zu verfahren ist, keine neuen Rechtsakte in Kraft treten. Im Dezember 2013 legte die Kommission einen neuen Vorschlag für eine Verordnung über neuartige Lebensmittel vor, über den das Parlament in der achten Wahlperiode beschließen wird.

### I. Genetisch veränderte Organismen (GVO)

Ein genetisch veränderter Organismus (GVO) ist „ein Organismus mit Ausnahme des Menschen, dessen genetisches Material so verändert worden ist, wie es auf natürliche Weise durch Kreuzen und/oder natürliche Rekombination nicht möglich ist“. Die Richtlinie 2001/18/EG (über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt) regelt ihren Anbau und ihre Vermarktung, legt gemeinsam mit den Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003 und (EG) Nr. 1830/2003 den Rechtsrahmen der Gemeinschaft in diesem Bereich fest und führt eine Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel ein, die aus GVO hergestellt wurden oder solche enthalten. Mit der Zulassung des Anbaus der Kartoffelsorte Amflora im März 2010 beendete die Kommission das seit 1998 bestehende Verbot des Anbaus von GVO. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, nationale Strate-

gien für die Regelung der Koexistenz zu entwickeln, wurden in der Empfehlung 2003/556/EG Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen aufgestellt. Im Juli 2011 nahm das Parlament in erster Lesung eine Stellungnahme zu einem Änderungsantrag zu der Richtlinie 2001/18/EG an, mit dem die Mitgliedstaaten und Regionen befugt werden sollten, GVO aus Gründen des Umweltschutzes einzuschränken oder zu untersagen. Das Gesetzgebungsverfahren ist derzeit blockiert, da im Rat keine Einigung über den vom Parlament gebilligten Text erzielt werden konnte.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Als Reaktion auf Krisen wie den BSE-Ausbruch 1996 und die Maul- und Klauenseuche 2002 wurden temporäre Ausschüsse zur Untersuchung etwaiger Mängel bei der Umsetzung des EU-Rechts gebildet. Auch führte das Parlament weiter gefasste Bedingungen für die Einfuhr neuartiger Lebensmittel in die Union und Vorgaben für die Überwachung von Lebensmittelkennzeichnungen und Begleitunterlagen zu neuartigen Lebensmitteln aus Drittländern ein.

Das Parlament ist besonders wachsam, wenn es um die Gefährdung der Verbrauchergesundheit durch geklonte Tiere und Nanomaterialien geht. 2011 verweigerte es einem Vorschlag des Rates seine Zustimmung, mit dem Lebensmittel aus geklonten Tieren, nicht aber Lebensmittel aus den Nachkommen geklonter Tiere verboten werden sollten. Zusätzlich zu dem neuen Vorschlag über neuartige Lebensmittel legte die Kommission im Dezember 2013 eine Richtlinie über das Klonen verschiedener Tierarten, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden, und eine Richtlinie über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln aus Klontieren vor. Das Parlament wird in der achten Wahlperiode über die drei Legislativvorschläge beschließen.

Hinsichtlich Nanomaterialien in Lebensmitteln sind die Hersteller laut der neuen Lebensmittel-Informationsverordnung ((EU) Nr. 1169/2011) verpflichtet, solche Inhaltsstoffe auf Etiketten zu kennzeichnen, indem der Produktname den Zusatz „(Nano)“ erhält, so dass sie für den Verbraucher leicht zu erkennen sind. Um diese Kennzeichnungspflicht umzusetzen, wurde die Kommission um eine Definition von Nanomaterialien als Lebensmittelzusatz gebeten. Im März 2014 lehnte das Parlament die von der Kommission vorgeschlagene Definition mit der Begründung ab, sie verwirre den Verbraucher, da sie Nano-Zusatzstoffe enthaltende Lebensmittel, die bereits auf dem Markt sind, ausnimmt.

→ Lorenzo Vicario

## 5.6 Verkehrs- und Tourismuspolitik

### 5.6.1 Verkehrspolitik: Allgemeines

*Die Verkehrspolitik gehört bereits seit den Römischen Verträgen zu den gemeinsamen Politikbereichen. Neben der Öffnung der Verkehrsmärkte und der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen gewann das Leitbild einer „nachhaltigen Mobilität“ in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung – insbesondere vor dem Hintergrund der stetig steigenden Treibhausgasemissionen des Sektors, die die Klimaziele der Europäischen Union zu gefährden drohen.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g und Titel VI AEUV.

#### Ziele

Bereits in den Römischen Verträgen betonten die Mitgliedstaaten die Bedeutung einer gemeinsamen Verkehrspolitik durch einen eigenen Vertragstitel. Der Verkehr war somit einer der ersten gemeinsamen Politikbereiche der Gemeinschaft. Die Priorität lag zunächst auf der Errichtung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes, das heißt auf der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit und der Öffnung der Verkehrsmärkte. Dieses Ziel wurde bis heute weitgehend erreicht. Eine Ausnahme stellt vor allem der Schienenverkehr dar, für den die Vollendung des Binnenmarktes erst partiell bewirkt wurde.

Im Zuge der Öffnung der Verkehrsmärkte geht es gleichzeitig um die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen sowohl für die einzelnen Verkehrsträger als auch zwischen ihnen. Aus diesem Grund nahm die Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, einschließlich der technischen, sozialen und steuerlichen Rahmenbedingungen, im Laufe der Zeit einen immer höheren Stellenwert ein.

Die erfolgreiche Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, der Wegfall der Binnengrenzen, sinkende Transportpreise im Zusammenhang mit der Öffnung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte sowie Veränderungen des Produktionssystems und der Lagerhaltung führten zu einem stetigen Wachstum des Verkehrsaufkommens. Personen- und Güterverkehr haben sich in den letzten 30 Jahren mehr als verdoppelt. Dem aus ökonomischer Sicht sehr erfolgreichen und dynamischen Verkehrssektor standen jedoch zunehmend soziale und ökologische Folgekosten gegenüber. Mehr und mehr gewann dadurch das Leitbild einer „nachhaltigen Mobilität“ an Bedeutung.

Dieses Leitbild steht im Spannungsfeld zweier unterschiedlicher Zielsetzungen. Auf der einen Seite ist die Sicherstellung einer kostengünstigen und effizienten Mobilität von Gütern und Personen ein zentrales Element eines wettbewerbsfähigen Binnenmarktes und die Basis für den freien Personenverkehrs. Dem gegenüber stehen die Bewältigung des steigenden Verkehrsaufkommens und die damit verbundene Minimierung der externen Kosten in Form von Verkehrsunfällen, Atemwegserkrankungen, Klimawandel, Lärm, Umweltschäden oder Staus.

Die Anwendung dieses Leitbildes beinhaltet einen integrierten Ansatz zur Optimierung der Effizienz des Verkehrssystems, der Verkehrsorganisation und der Sicherheit sowie zur Reduzierung des Energieverbrauchs und der Umweltauswirkungen. Eckpunkte sind unter anderem die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit umweltfreundlicherer Verkehrsträger, die Schaffung von integrierten Transportketten unter Nutzung von zwei oder mehr Verkehrsträgern (kombinierter Verkehr und Intermodalität) sowie die Schaffung von fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern durch gerechte Anlastung der von ihnen verursachten Kosten.

Trotz vielfältiger Anstrengungen steht die Europäische Verkehrspolitik in Sachen Nachhaltigkeit weiterhin vor großen Herausforderungen, insbesondere was den Kampf gegen die Erderwärmung anbelangt. Der Verkehr erzeugt fast ein Viertel aller Treibhausgasemissionen (THG) in der EU-27. Noch immer ist der Verkehrssektor weit davon entfernt, einen spürbaren Beitrag zu den EU-Klimazielen einer Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 um mindestens 20 % unter das Niveau von 1990 zu leisten – im Gegenteil: Die zunehmenden THG-Emissionen des Verkehrssektors konterkarieren die Anstrengungen in allen anderen Sektoren. Von 1990 bis 2007 stiegen die verkehrsbedingten THG-Emissionen, die unter das Kyoto-Protokoll fallen, um 26 %. Die deutlichen Anstiege bei Emissionen des Seeverkehrs (um 60 %) und des internationalen Luftverkehrs (um

110 %) eingerechnet, beträgt der Gesamtanstieg der Emissionen des EU-Verkehrs für den Zeitraum 1990-2007 36 %. Als eine maßgebliche Ursache gilt – ungeachtet einer durch die derzeitige Wirtschaftskrise bedingten Abschwächung – die stetig steigende Transportnachfrage.

## Ergebnisse

### A. Allgemeine politische Leitlinien

Das **Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts** aus dem Jahr 1985 enthält Empfehlungen zur Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit und verweist auf bestimmte Notwendigkeiten für die gemeinsame Verkehrspolitik. Im November 1985 nahm der Rat drei wichtige Leitlinien zu folgenden Bereichen an: Schaffung eines freien Marktes (ohne mengenmäßige Beschränkungen) bis spätestens 1992, Aufstockung der bilateralen Kontingente und des Gemeinschaftskontingents sowie Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen. Darüber hinaus nahm der Rat ein Arbeitsprogramm an, in dem die bis zum 31.12.1992 zu erreichenden Ziele für alle Verkehrsarten (Land-, See- und Luftverkehr) festgelegt wurden. Dazu gehörten der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen von gemeinschaftlichem Interesse, die Vereinfachung der Grenzkontrollen und -formalitäten sowie die Verbesserung der Sicherheit. Am 2. Dezember 1992 nahm die Kommission das **Weißbuch über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik** an. Der Schwerpunkt lag auf der Öffnung der Verkehrsmärkte. Gleichzeitig markierte das Weißbuch einen Wendepunkt hin zu einem integrierten, verkehrsträgerübergreifenden Ansatz auf der Grundlage des Leitbildes einer „nachhaltigen Mobilität“. Im **Grünbuch** der Kommission vom **20. Dezember 1995** mit dem Titel „Faire und effiziente Preise im Verkehr“ (KOM(95)0691) geht die Kommission auf die externen Kosten des Verkehrs ein. Die Kommission strebte in diesem Grünbuch die Schaffung eines fairen und effizienten Preissystems für den Verkehrssektor an, um diese Kosten widerzuspiegeln. Damit sollten Wettbewerbsverzerrungen innerhalb und zwischen einzelnen Verkehrsträgern verringert werden. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere steuerliche Maßnahmen zur Diskussion gestellt. Im später veröffentlichten **Weißbuch der Kommission vom 22. Juli 1998** mit dem Titel „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU“ (KOM(1998)0466) verweist die Kommission auf die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anlastung der Verkehrswegegebühren, die zu vielfältigen intra- und intermodalen Wettbewerbsverzerrungen führten. Darüber hinaus seien ökologische und soziale Aspekte des Verkehrs durch bestehende Gebührensysteme bislang unzureichend berücksichtigt.

Im **Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“**, (KOM(2001)0370) analysierte die Kommission zunächst die Probleme und Herausforderungen der europäischen Verkehrspolitik – insbesondere im Hinblick auf die damals bevorstehende Osterweiterung der EU. Die Kommission prognostizierte einen massiven Anstieg des Verkehrsaufkommens, der mit zunehmenden Überlastungen und Staus, insbesondere im Straßen- und im Luftverkehr, sowie mit ansteigenden Gesundheits- und Umweltbelastungen einhergehe. Dies drohe die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Klimaschutzziele der EU ernsthaft zu gefährden. Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken und zur Schaffung eines ökonomisch effizienten, aber gleichzeitig umwelt- und sozialverträglichen Verkehrssystems beizutragen, schlug die Kommission ein Bündel von 60 Maßnahmen vor. Durch sie sollte das Wirtschaftswachstum und der Anstieg des Verkehrsaufkommens voneinander entkoppelt und dem ungleichen Wachstum der Verkehrsträger begegnet werden. Ziel des Weißbuchs von 2001 war es, den Anteil der umweltschädlichen Verkehrsträger am Gesamttransportvolumen auf dem Niveau des Jahres 1998 zu stabilisieren. Dazu sollten vor allem Maßnahmen zur Wiederbelebung des Schienenverkehrs, zur Förderung des Seeverkehrs und der Binnenschifffahrt sowie zur Förderung der Vernetzung der Verkehrsträger dienen. Zudem setzte die Kommission auf eine Revision der Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-T, 5.8.1), um sie an die erweiterte EU anzupassen und um stärker als bisher die Beseitigung von grenzüberschreitenden Engpässen voranzutreiben. Der dritte Bereich des Weißbuchs, der die Rechte und Pflichten der Nutzer der Verkehrssysteme zum Inhalt hat, sah ein Aktionsprogramm zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit, die Verbesserung der Fahrgastrechte sowie die Schaffung von Kostenwahrheit für alle Verkehrsträger durch die Annäherung der Tarifierungsgrundsätze für die Infrastruktur vor. Viertens bekräftigte die Kommission die Notwendigkeit, die Auswirkungen der Globalisierung des Verkehrswesens zu bewältigen.

### Umsetzung

Trotz der Bemühungen der Kommission kam die gemeinsame Verkehrspolitik bis zur zweiten Hälfte der 1980er Jahre nur schleppend voran. Der Weg für eine gemeinschaftliche Gesetzgebung im Verkehrsbereich wurde erst durch eine Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments (EP) gegen den Rat freigemacht. Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 ein Tätigwerden des Rates im Bereich der Verkehrspolitik angemahnt. Erst danach ist Bewegung in die europäische Verkehrspolitik gekommen.

Viele der in den Weißbüchern von 1992 und 2001 angekündigten Maßnahmen sind inzwischen umge-

setzt bzw. eingeleitet worden (vgl. hierzu die nachfolgenden Kapitel). Darüber hinaus hat die EU in dieser Zeit mit dem europäischen Satellitennavigationssystem Galileo, dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS) und dem Programm SESAR zur Verbesserung der Infrastruktur für das Flugverkehrsmanagement eigene anspruchsvolle Technologieprojekte auf den Weg gebracht. Diese europäischen Großvorhaben sollen zukünftig zu einer effizienteren und sichereren Verkehrslenkung beitragen.

Im Juni 2006 legte die Kommission eine Zwischenbilanz des Weißbuchs vor (KOM(2006)0314). Trotz vielfältiger Fortschritte in der europäischen Verkehrspolitik war die Kommission der Auffassung, dass die 2001 geplanten Maßnahmen nicht ausreichen, um die formulierten Ziele zu erreichen. Aus diesem Grund hat sie weitere Instrumente zur Verwirklichung dieser Ziele auf den Weg gebracht. Dazu gehören unter anderem a) Aktionspläne zur Güterverkehrslogistik (KOM(2007)0607), zur Einführung intelligenter Verkehrssysteme in Europa (KOM(2008)0886) und zur urbanen Mobilität (KOM(2009)0490), b) Naiades – das Integrierte europäische Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt (KOM(2006)0006) – sowie c) die strategischen Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018 (KOM(2009)0008).

Im Juli 2008 stellte die Kommission das Paket für die „Ökologisierung des Verkehrs“ vor. Es soll der EU helfen, ihre Klima- und Energieziele zu erreichen und besteht aus einer Reihe von Mitteilungen, einschließlich einer Strategie zur Internalisierung der externen Kosten aller Verkehrsträger. Das Paket kann als erster wichtiger Schritt für eine verkehrsträgerübergreifende Auseinandersetzung mit dem Problem der externen Kosten betrachtet werden. Dies gilt weithin als eines der schwierigsten, grundlegendsten und kontroversesten Probleme, mit denen sich die europäische Verkehrspolitik zur Zeit befasst.

#### A. Die Debatte über die Zukunft des Verkehrs

Die Kommission hat vor kurzem eine Debatte über die langfristige Zukunft des Verkehrs (im Zeitraum von 20 bis 40 Jahren) angeschoben und hat die **Mitteilung „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“** (KOM(2009)0279, S. 4) vorgelegt. Darin erörtert sie mögliche Trends, anstehende Herausforderungen und dazugehörige verkehrspolitische Optionen. Die Mitteilung behandelt das zukünftige EU-Verkehrssystem unter anderem vor dem Hintergrund a) fortschreitender Globalisierung, b) der Entwicklung der Beziehung zu Drittstaaten, c) einer Zunahme des Güterverkehrs, d) der Veränderung gesellschaftlicher Strukturen sowie des demografischen Wandels e) fortschreitender Urbanisierung, f) zukünftiger Beschäftigungsentwicklungen, g) möglicher Fort-

schritte bei Energie-, Verkehrs- und Kommunikationstechnologien, h) möglicher Folgen des Klimawandels sowie i) anstehender Veränderungen auf dem Gebiet der Energieversorgung.

In ihrem neuen **Weißbuch über die Zukunft des Verkehrswesens bis 2050 mit dem Titel „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“** (KOM(2011)0144) – veröffentlicht am 28. März 2011 –, beschreibt die Kommission den Übergang des Verkehrswesens zwischen alten und neuen Herausforderungen und skizziert die Mittel zu deren Überwindung. In seiner Vision legt das Exekutivorgan als Ziel eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 60 % im Jahr 2050 im Vergleich zu 1990 fest, ohne das Verkehrswachstum zu begrenzen und die Mobilität einzuschränken. Dies geht einher mit einem Zwischenziel der Verringerung der THG-Emissionen um 20 % für das Jahr 2030 im Vergleich zu ihrem Stand im Jahr 2008. Indem es jedoch betont, dass aufgrund der erheblichen Zunahme der Verkehrsemissionen in den letzten zwei Jahrzehnten das Ziel für 2030 eine Zunahme der Emissionen um 8 % im Vergleich zum Stand von 1990 nicht verhindern wird, erkennt das Exekutivorgan an, dass das Verkehrssystem noch nicht nachhaltig ist. Dies macht es erforderlich, die Abhängigkeit des Verkehrssystems vom Öl aufzuheben, ohne seine Effizienz zu opfern; in der Praxis sollte der Verkehr weniger Energie und umweltfreundlichere Energie verbrauchen, eine moderne Infrastruktur besser nutzen und seine negativen Auswirkungen auf die Umwelt und wichtige Naturgüter verringern.

Die Kommission hat ihre Zukunftsvision für den Verkehr anhand von 10 Zielen entwickelt (wie etwa die Verlagerung von 30 % des Straßengüterverkehrs auf Eisenbahn- oder Schiffsverkehr bis zum Jahr 2030 und von mehr als 50 % bis 2050; Verdreifachung der Länge des derzeitigen Hochgeschwindigkeitsschiennetzes bis 2030 und Verlagerung des Großteils der Personenbeförderung über mittlere Entfernungen auf die Eisenbahn bis 2050; Einrichtung eines voll funktionsfähigen EU-weiten multimodalen TEN-V „Kernnetzes“ bis 2030, mit einem Netz hoher Qualität und Kapazität bis 2050 und einer entsprechenden Reihe von Informationsdiensten usw.).

Das Weißbuch beschreibt die Schlüsselmaßnahmen der umzusetzenden Strategie (die Liste der vorgesehenen Initiativen wird in Anhang I angegeben). Sehr kurz zusammengefasst schlägt das Exekutivorgan Folgendes vor: einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum, wobei als Orientierungspunkte der einheitliche Luftraum, der einheitliche Eisenbahnverkehrsraum, ein blauer Gürtel in den Meeren rund um Europa angegeben werden; die Marktöffnung, einhergehend mit hochwertigen Arbeitsplätzen und guten Arbeitsbedingungen; die Gefahrenabwehr im Verkehr und die technische Sicherheit des Verkehrs;

bessere Gewährleistung der Passagierrechte in allen Verkehrsarten sowie Zugang zu den Infrastrukturen. Um Innovationen für die Zukunft erfolgreich umsetzen zu können, werden eine Reihe technologischer Lösungen und nachhaltigere Verhaltensweisen vorgeschlagen. Die Modernisierung der Infrastruktur, die auf ein multimodales Kernnetz ausgerichtet ist, erfordert beträchtliche Ressourcen, eine diversifizierte Finanzierung und intelligente Preisgestaltung; insbesondere müssen die Preise die Kosten widerspiegeln und Verzerrungen vermeiden; zu diesem Zweck müssen die Verkehrsnutzer für einen höheren Teil der Kosten aufkommen als bisher, und es werden zwei Marktinstrumente eingesetzt: Energiebesteuerung und Systeme für den Handel mit Emissionsrechten. Schließlich soll die externe Dimension des Verkehrswesens an die doppelte Tendenz zur Marktöffnung und zur Nachhaltigkeit der internen Bereiche angepasst werden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

#### A. Zuständigkeiten

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht galt für die Rechtssetzung im Bereich des Verkehrs das Konsultationsverfahren. Danach wurde zunächst das Verfahren der Zusammenarbeit auf fast alle Aspekte der gemeinsamen Verkehrspolitik angewendet (Verfahren der Mitentscheidung bei der Aufstellung der Leitlinien für die TEN-V). Seit dem Vertrag von Amsterdam erfolgt die Europäische Rechtssetzung im Bereich der Verkehrspolitik (von einigen Ausnahmen abgesehen) grundsätzlich im **Verfahren der Mitentscheidung**. Als gleichberechtigter Gesetzgeber hat das Parlament seitdem die EU-Verkehrspolitik in zahlreichen Legislativverfahren entscheidend geprägt. Durch den Vertrag von Lissabon haben sich für die Europäische Verkehrspolitik keine wesentlichen Änderungen ergeben, jedoch ist in Artikel 91 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für alle Bereiche des Landverkehrs vorgesehen.

#### B. Allgemeine Ausrichtung

Die große Mehrheit des EP fordert seit langer Zeit ein integriertes Gesamtkonzept für die gemeinsame Verkehrspolitik. Das oben erwähnte gerichtliche Vorgehen gegen den Rat hat der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik starken Auftrieb verliehen. Neben einer grundsätzlichen Unterstützung für die durchgeführte Liberalisierung der Verkehrsmärkte betonte das EP immer wieder die Notwendigkeit, die Liberalisierung der Verkehrsmärkte im Gleichschritt mit einer umfassenden Harmonisierung der sozialen, steuerlichen und technischen Rahmenbedingungen sowie der Sicherheitsstandards durchzuführen. Darüber hinaus unterstützte es das Leitbild einer nachhaltigen Mobilität regelmäßig durch konkrete Vorschläge und Forderungen.

Am 12. Februar 2003 nahm das EP eine Entschließung zum Weißbuch der Kommission „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ an. Darin unterstrich es, dass der Gedanke der „nachhaltigen Entwicklung“ Grundlage und Maßstab der europäischen Verkehrspolitik sein müsse. Das EP teilte die Analyse der Kommission im Hinblick auf das Ausmaß der Probleme im Verkehrsbereich und im Bezug auf das ungleiche Wachstum der Verkehrsträger. Es betonte die Notwendigkeit der Schaffung eines integrierten Gesamtverkehrssystems. Die Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsträger unter Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Straßenverkehrs wurde ebenso befürwortet wie die gerechte Anlastung der Infrastrukturkosten und der externen Kosten für jeden Verkehrsträger. Darüber hinaus forderte das EP, dass der Verkehr die politische und haushaltsmäßige Berücksichtigung finden müsse, die seinem strategischen Charakter und seiner Eigenschaft als Dienst von allgemeinem Interesse gerecht wird. Das EP konkretisierte diese allgemeine Ausrichtung mit einer Vielzahl von Forderungen und Vorschlägen für jeden einzelnen Verkehrsträger, für die Verkehrssicherheit, den Zeitplan und die Finanzierung des TEN-V sowie für die bessere Koordinierung mit anderen EU-Politikbereichen. Gleiches gilt für die weiteren verkehrspolitischen Themen Intermodalität, Forschung, Entwicklung und neue Technologien. Die Kommission hat vieles davon bereits in jüngeren Rechtssetzungsvorschlägen aufgegriffen.

In der Entschließung zur Halbzeitbilanz des Weißbuchs „Verkehr“ erkannte das EP am 12. Juli 2007 die Fortschritte in einigen Bereichen der Verkehrspolitik an und begrüßte grundsätzlich die in dieser Zwischenbilanz von der Kommission anvisierten zusätzlichen Maßnahmen. Gleichzeitig wies es jedoch auf zahlreiche noch bestehende Herausforderungen für die Verkehrspolitik der EU hin und stellte einen umfangreichen Forderungskatalog auf.

Mit seiner Entschließung vom 11. März 2008 erarbeitete das EP zahlreiche umwelt-, klima- und energiepolitische Handlungsempfehlungen für die europäische Verkehrspolitik. Es schlug einen Policy mix aus technologischen Verbesserungen, marktwirtschaftlichen Instrumenten und flankierenden Maßnahmen vor, um Verkehrs-, Umwelt- und Energiepolitik miteinander in Einklang zu bringen. Unter anderem forderte es Maßnahmen zur Steuerung der Nachfrage (z. B. City-Maut und Straßenbenutzungsgebühren), emissionsabhängige Differenzierung von Start- und Landegebühren an Flughäfen sowie die Reduzierung von CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub>-Emissionen des Seetransports.

Am 9. Juli 2008 verabschiedete das EP eine Entschließung zum Grünbuch der Kommission „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“. Eine weitere Entschließung zum gleichen Thema folgte am 23. April 2009. Das EP forderte unter anderem

die Erarbeitung eines integrierten europäischen Gesamtkonzepts zur städtischen Mobilität, das als gemeinsamer Bezugsrahmen für europäische, nationale, regionale und lokale Akteure (Kommunen, Bürger, Wirtschaft und Industrie) dienen soll. Es betonte die Bedeutung von integrierten und umfassenden Plänen für nachhaltige Mobilität in der Stadt (SUMP) mit dem Schwerpunkt auf langfristiger Stadt- und Raumplanung. Es empfahl zudem, ein Programm zur Verbesserung der Statistiken und Datenbanken zur städtischen Mobilität auf den Weg zu bringen und eine Beobachtungsstelle für städtische Mobilität einzurichten. Außerdem forderte das Parlament, mehr finanzielle Unterstützung der EU in diesem Bereich. Viele dieser Forderungen hat die Kommission kurz danach in ihrem Aktionsplan zur urbanen Mobilität (KOM(2009)0490) aufgegriffen.

Am 11. März 2009 nahm das EP eine Entschließung über das Paket zur „Ökologisierung des Verkehrs“ an, in der es die Kommission wegen des Fehlens einer umfassenden Strategie kritisierte. Das Parlament forderte die Kommission auf, ein umfassendes Konzept zur umweltgerechten Ausgestaltung des Verkehrs zusammen mit konkreten Gesetzgebungsvorschlägen vorzulegen.

In der Entschließung vom 6. Juli 2010 zu einer nachhaltigen Zukunft für den Verkehr reagierte das EP mit einem umfangreichen Forderungskatalog auf die diesbezügliche Mitteilung der Kommission zur Vorbereitung des neuen Weißbuchs. In 42 Punkten behandelt diese Entschließung das gesamte Spek-

trum der EU-Verkehrspolitik. Die Kernforderungen des EP lauten wie folgt:

- die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Buchungssystems, um die verschiedenen Verkehrsträger weiter zu rationalisieren, zu vereinfachen und ihre Interoperabilität zu verbessern;
- eine Erhöhung der derzeit für Verkehr und Mobilität bereitgestellten finanziellen Mittel, die Schaffung eines Transportfonds sowie eine Mittelbindung für die Verkehrspolitik im Rahmen der mehrjährigen finanziellen Vorausschau;
- die Festlegung und Einhaltung klarerer und besser messbarer Ziele, bis 2020 (bezogen auf das Jahr 2010). Das EP fordert insbesondere: a) die Anzahl von Bus-, Straßenbahn- und Bahnpassagieren (sowie gegebenenfalls Schiffspassagieren) zu verdoppeln und die Finanzierung von fußgänger- und fahrradfreundlichen Verkehrskonzepten um 20 % zu steigern; b) die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Abgase um 20 % im Straßenverkehr zur Beförderung von Personen und Gütern sowie um 30 % im Luftverkehr im gesamten Luftraum der EU bis 2020; c) eine Verpflichtung zu ausschließlich kohlenstoffneutralen Zuwächse im Luftverkehr nach 2020; d) die Senkung der Zahl der Toten und Schwerverletzten bei aktiven und passiven Straßenverkehrsteilnehmern um 40 %.

→ Piero Soave



## 5.6.2 Fahrgastrechte

*Die gemeinsamen Vorschriften sind darauf ausgerichtet, eine Mindestunterstützung für Fahrgäste aller Verkehrsträger bei erheblichen Verspätungen oder Annullierung sicherzustellen und besonders die schwächsten Fahrgäste zu schützen. Mit ihnen werden ebenfalls Entschädigungsmechanismen eingeführt. Es sind jedoch zahlreiche Ausnahmen für den Eisenbahn- oder den Straßenverkehr möglich, und die Zahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen ist weiterhin hoch.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 91 Absatz 1 und Artikel 100 Absatz 2 AEUV.

### Ziele

Mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Fahrgastrechte soll für die Fahrgäste ein minimaler und harmonisierter Schutz bei allen Verkehrsträgern sichergestellt werden, um die Mobilität und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu fördern.

### Ergebnisse

Die Union hat nach und nach Bestimmungen verabschiedet, um Fahrgäste aller Verkehrsträger zu schützen. Diese Rechtsvorschriften ergänzen diejenigen über den Schutz der Verbraucher<sup>[1]</sup> und die über Pauschalreisen<sup>[2]</sup> sowie die geltenden internationalen Übereinkommen<sup>[3]</sup>, die Charta der Grundrechte und die einschlägigen nationalen Bestimmungen. Die Anwendung dieser Bestimmungen erweist sich jedoch als schwierig und die Gerichte werden häufig

angerufen. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) spielt im Übrigen eine entscheidende Rolle bei der Auslegung dieser Bestimmungen.

Diese Bestimmungen bilden eine Paket von „Grundrechten“, die für alle Verkehrsträger gelten: Nichtdiskriminierung, besonderer Schutz der Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität<sup>[4]</sup>, Information der Fahrgäste, nationale Aufsichtsstellen und Systeme für die Bearbeitung von Beschwerden. Mit ihnen werden auch für jeden Verkehrsträger Unterstützungs- und Entschädigungsmechanismen bei Annullierung oder erheblicher Verspätung eingeführt, die vom ausführenden Beförderer umgesetzt werden müssen.

### A. Beförderung mit dem Flugzeug: Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und Verordnung (EG) Nr. 1107/2006

Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 führt zu zahlreichen Streitfällen, und ihr Geltungsbereich wurde durch eine umfangreiche Rechtsprechung präzisiert<sup>[5]</sup>.

#### Nichtbeförderung:

- Der Beförderer muss sich zunächst an Freiwillige wenden, denen Folgendes vorgeschlagen wird:
  - i) eine frei ausgehandelte Entschädigung und
  - ii) die Wahl zwischen der Erstattung binnen sieben Tagen (und, falls notwendig, dem kostenlosen Flug an den ursprünglichen Abflugort) oder der Weiterbeförderung oder der Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen oder zu einem späteren, einvernehmlich vereinbarten Zeitpunkt.

<sup>[1]</sup> Darunter die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und die Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher.

<sup>[2]</sup> Richtlinie 90/314/EWG des Rates über Pauschalreisen. Die Kommission hat 2013 vorgeschlagen, diese Rechtsvorschrift anzupassen, um den Marktentwicklungen Rechnung zu tragen (KOM(2013)512). Dieser Vorschlag wird derzeit erörtert. Siehe insbesondere: A7-0124/2014.

<sup>[3]</sup> Die Vorschriften über die Haftung der Verkehrsträger bei Unfällen werden an die entsprechenden internationalen Übereinkommen angegliedert: Übereinkommen von Montreal über den Luftverkehr (in der Verordnung (EG) Nr. 889/2002 in nationales Recht umgesetzt und auf Inlandsflüge ausgeweitet); Übereinkommen von Athen über die Beförderung auf See (die einschlägigen Bestimmungen wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 392/2009 umgesetzt und auf den Inlandsverkehr ausgeweitet); Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (die einschlägigen Bestimmungen wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 umgesetzt und auf den Inlandsverkehr ausgeweitet). In den Fällen, die nicht durch diese Übereinkommen oder ihre Umsetzung in Gemeinschaftsrecht abgedeckt sind, finden die einschlägigen nationalen Vorschriften Anwendung (Beförderung mit dem Bus oder Reisebus und Beförderung auf Binnengewässern).

<sup>[4]</sup> Die Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität müssen insbesondere ohne Mehrkosten eine angemessene Unterstützung erhalten. Teilweise ist jedoch die vorherige Benachrichtigung des Verkehrsunternehmers erforderlich: 36 Stunden vor Abfahrt bei der Beförderung mit dem Bus oder dem Reisebus, 48 Stunden für die übrigen Verkehrsträger.

<sup>[5]</sup> Im März 2013 hat die Kommission vorgeschlagen, diese Regeln zu präzisieren (und insbesondere die „außergewöhnlichen Umstände“ besser zu definieren) und ihre Anwendung sowohl durch die Beförderer als auch durch die Fluggäste zu erleichtern (KOM(2013)130). Dieser Vorschlag wird derzeit erörtert. Siehe insbesondere: P7\_TA(2014)0092.

- Fluggäste, die nicht an Bord gehen können, erhalten folgendes Angebot: i) eine Unterstützung (Imbiss, Telefon und, falls notwendig, Übernachtung), ii) die Wahl zwischen der Erstattung binnen sieben Tagen (und, falls notwendig, dem kostenlosen Flug an den ursprünglichen Ab-

flugort) oder der Weiterbeförderung oder der Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen oder zu einem späteren, einvernehmlich vereinbarten Zeitpunkt und iii) eine unverzügliche Entschädigung auf der folgenden Grundlage:

Flüge ≤ 1 500 km	Flüge 1 500–3 500 km EU-Flüge ≥ 1 500 km	Flüge ≥ 3 500
250 € (125 € im Fall der Weiterbeförderung mit weniger als 2 Stunden Verspätung bei der Ankunft)	400 € (200 € im Fall der Weiterbeförderung mit weniger als 3 Stunden Verspätung bei der Ankunft)	600 € (300 € im Fall der Weiterbeförderung mit weniger als 4 Stunden Verspätung bei der Ankunft)

#### Annullierung:

- Unterstützung (Imbiss, Telefon und, falls notwendig, Übernachtung)<sup>[1]</sup>;
- Wahl zwischen i) der Erstattung binnen sieben Tagen (und, falls notwendig, dem kostenlosen Flug an den ursprünglichen Abflugort) oder ii) der Weiterbeförderung oder der Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen oder iii) zu einem späteren, einvernehmlich vereinbarten Zeitpunkt;
- sofortige Entschädigung wie bei Nichtbeförderung, außer wenn der Fluggast vorab über die Annullierung des Flugs informiert wurde<sup>[2]</sup>, und mit Ausnahme von außergewöhnlichen Umständen<sup>[3]</sup>.

**Verspätung von mindestens 2 Stunden bei Flügen bis zu 1 500 km, von mindestens 3 Stunden bei Flügen zwischen 1 500 und 3 500 km und innergemeinschaftlichen Flügen von mehr als 1 500 km und von mindestens 4 Stunden bei Flügen über 3 500 km:**

- Unterstützung (Imbiss, Telefon und, falls notwendig, Übernachtung);
- bei einer Verspätung von drei oder mehr Stunden wird dem Fluggast die Erstattung binnen sieben Tagen (und, falls notwendig, der kostenlose Flug an den ursprünglichen Abflugort) sowie eine Entschädigung wie bei Annullierung angeboten<sup>[4]</sup>.

#### Höherstufung und Herabstufung:

- Der Beförderer kann keinen Aufpreis verlangen, wenn er einen Fluggast höherstuft.
- Bei Herabstufung erstattet der Beförderer binnen sieben Tagen: i) 30 % des Preises des Flugtickets bei Flügen bis zu 1 500 km, ii) 50 % bei Flügen zwischen 1 500 und 3 500 km und innergemeinschaftlichen Flügen von mehr als 1 500 km oder iii) 75 % bei Flügen über 3 500 km.

#### Fluggäste mit eingeschränkter Mobilität

Fluggäste mit eingeschränkter Mobilität und ihre Begleiter haben stets Vorrang bei der Beförderung. Bei Nichtbeförderung, Annullierung oder Verspätung des Flugzeugs wird ihnen in allen Fällen, unabhängig von der Dauer dieser Verspätung, möglichst rasch Unterstützung gewährt (Imbiss, Telefon und, falls notwendig, Übernachtung).

#### B. Beförderung mit der Eisenbahn: Verordnung (EG) Nr. 1371/2007

Die Mitgliedstaaten können für den Inlandsschienenverkehr (bis 2024) und für den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr oder für Verkehrsdienste, von denen ein erheblicher Teil außerhalb der Union erbracht wird, von den meisten dieser Bestimmungen abweichen.

#### Annullierung oder Verspätung von mehr als 60 Minuten:

- Wahl zwischen i) der Weiterbeförderung oder der Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen oder ii) zu einem späteren, einvernehmlich vereinbarten Zeitpunkt oder iii) der Erstattung binnen eines Monats (und, falls notwendig, der kostenlosen Rückfahrt an den ursprünglichen Abfahrtsort);
- soweit eine Erstattung unterbleibt, Entschädigung binnen eines Monats auf Wunsch des Fahrgasts (außer wenn dieser vor dem Kauf seines Fahrscheins Kenntnis von der Verspätung hatte): 25 % des bezahlten Fahrpreises für Verspätungen zwischen 60 und 119 Minuten, darüber hinaus 50 %;

<sup>[1]</sup> Der EuGH vertritt die Auffassung, dass diese Unterstützung unabhängig vom Grund der Annullierung gewährt werden muss, und zwar ohne jede zeitliche oder finanzielle Einschränkung, abgesehen von den dem Fluggast tatsächlich entstandenen Ausgaben.

<sup>[2]</sup> Mindestens zwei Wochen vor dem Flug. Diese Frist kann bei Weiterbeförderung verkürzt werden.

<sup>[3]</sup> Diese sind gemäß der Rechtsprechung des EuGH auf höhere Gewalt beschränkt.

<sup>[4]</sup> Der EuGH hat die Fluggäste, deren Flug mehr als drei Stunden Verspätung hat, den Fluggästen gleichgestellt, deren Flüge annulliert wurden. Die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sah lediglich die Möglichkeit einer Erstattung bei Verspätungen von mehr als fünf Stunden vor.

- Imbiss im Bahnhof oder an Bord, soweit verfügbar, und Übernachtung, falls notwendig und möglich;
- der Beförderer wird von seiner Haftung befreit, wenn die Annullierung oder die Verspätung auf unvermeidbare außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist.

### C. Beförderung mit See- oder Binnenschiffen: Verordnung (EU) Nr. 1177/2010

Die Rechte der Fahrgäste, die (bei Strecken von mehr als 500 km) mit (motorbetriebenen) See- oder Binnenschiffen (mit mehr als zwölf Passagieren und drei Mann Besatzung) befördert werden, gelten für Reisende, die in einem Hafen der Union an Bord gehen oder einen Hafen in der Gemeinschaft ansteuern, wenn der Dienst von einem Beförderungsunternehmen der Gemeinschaft ausgeführt wird. Die Passagiere eines Kreuzfahrtschiffs müssen in einem europäischen Hafen an Bord gehen, um in den Genuss der Rechte kommen zu können, und einige Bestimmungen über Verspätungen gelten für sie nicht.

### Annullierung oder Verspätung von mehr als 90 Minuten bei Abfahrt:

- Information der Passagiere spätestens 30 Minuten nach der ursprünglich vorgesehenen Abfahrtszeit;
- Wahl zwischen i) der Weiterbeförderung oder der Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen Zeitpunkt und ii) der Erstattung binnen sieben Tagen (und, falls notwendig, der kostenlosen Rückfahrt an den ursprünglichen Abfahrtsort);
- Unterstützung (außer wenn der Passagier vor dem Kauf seines Fahrscheins Kenntnis von der Verspätung hatte): Imbiss, soweit verfügbar, und, falls notwendig, Übernachtung an Bord oder an Land. Die Übernachtung an Land ist auf drei Nächte und 80 EUR pro Nacht beschränkt. Die Übernachtung muss nicht gewährt werden, wenn die Annullierung oder die Verspätung durch Wetterbedingungen verursacht werden.

### Erhebliche Verspätung bei der Ankunft:

Entschädigung binnen eines Monats auf Wunsch des Passagiers, außer wenn dieser vor dem Kauf seines Fahrscheins Kenntnis von der Verspätung hatte oder wenn die Verspätung auf Wetterbedingungen oder unvermeidbare außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist:

Entschädigungen:	25 % des bezahlten Fahrpreises	50 % des bezahlten Fahrpreises
Reise ≤ 4 Stunden	Verspätung ≥ 1 Stunde	Verspätung ≥ 2 Stunden
Reise zwischen 4 Stunden und 8 Stunden	Verspätung ≥ 2 Stunden	Verspätung ≥ 4 Stunden
Reise zwischen 8 Stunden und 24 Stunden	Verspätung ≥ 3 Stunden	Verspätung ≥ 6 Stunden
Reise ≥ 24 Stunden	Verspätung ≥ 6 Stunden	Verspätung ≥ 12 Stunden

### D. Beförderung mit dem Bus und mit dem Reisebus: Verordnung (EU) Nr. 181/2011

Die Rechte der Fahrgäste, die mit dem Bus oder dem Reisebus reisen, kommen in ihrer Gesamtheit nur für regelmäßige Verbindungen von mehr als 250 km und nur dann zur Anwendung, wenn der Fahrgast im Gebiet eines Mitgliedstaates ein- oder aussteigt<sup>[1]</sup>. Im Übrigen können die Mitgliedstaaten bis März 2021 von den meisten Bestimmungen der Verordnung abweichen.

### Annullierung oder Verspätung von mehr als 120 Minuten bei Abfahrt:

- Information der Fahrgäste spätestens 30 Minuten nach der ursprünglich vorgesehenen Abfahrtszeit;
- Wahl zwischen i) der Weiterbeförderung oder der Fortsetzung der Reise zum frühestmöglichen Zeitpunkt und ii) der Erstattung binnen vierzehn Tagen (und, falls notwendig, der kostenlosen Rückfahrt an den ursprünglichen Abfahrtsort). Bietet der Beförderer diese Wahlmöglichkeit nicht an, muss er innerhalb eines Monats den Fahrpreis zuzüglich einer Entschädigung in Höhe von 50 % des Fahrpreises erstatten;
- für Fahrten, die länger als drei Stunden dauern, muss ab der 90. Verspätungsminute Unterstützung (Imbiss und, falls notwendig, Übernachtung, beschränkt auf zwei Nächte und 80 EUR pro Nacht) gewährt werden. Die Übernachtung muss nicht gewährt werden, wenn die Verspätung durch Wetterbedingungen oder durch eine Naturkatastrophe verursacht wird.

<sup>[1]</sup> Bestimmte Rechte gelten auch für regelmäßige Kurzverbindungen (Information, Nichtdiskriminierung, Zugang der Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität) oder für Gelegenheitsverkehr (Nichtdiskriminierung, Entschädigung bei Unfall oder bei Beschädigung der speziellen Ausrüstung für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat sich stets für die Rechte der Fahrgäste aller Verkehrsträger eingesetzt. Sein wichtigstes Ziel ist es jetzt, darauf zu achten, dass die Texte, die in den vergangenen Jahren angenommen wurden, auch tatsächlich angewandt werden. Das Parlament hat sich für verständlichere Regeln, für die Bereitstellung klarer und präziser Fahrgastinformationen vor und während der Reise, für einfache und zügige Rechtsmittel und schließlich für eine bessere Überwachung der Anwendung der bestehenden Vorschriften ausgesprochen. In seinen beiden im Jahr 2012 angenommenen Entschlieungen werden im Wesentlichen eine eindeutige Definition der „außergewöhnlichen Umstände“, die es den Beförderern gestatten, sich von einigen ihrer Verpflichtungen zu befreien, die Einrichtung einer ständigen telefonischen Unterstützung ohne Gebuhrenaufschlag durch die Beförderer, die Verpflichtung, Fahrgastbeschwerden innerhalb von zwei Monaten zu bearbeiten, und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung in den nationalen Aufsichtsstellen vorgeschlagen.

Das Parlament hat sich ebenfalls für eine Verbesserung der bestehenden Rechte, insbesondere hinsichtlich unlauterer oder missbräuchlicher Klauseln in Beförderungsvertragen und des besseren Zugangs zu Verkehrsinfrastrukturen für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität, und für die Einführung neuer Rechte ausgesprochen, etwa qualitative Mindeststandards oder eigene Regeln für den wirksamen Schutz des Fahrgastes einer multimodalen Reise – wobei dieser letztgenannte Punkt insbesondere beinhaltet, dass die Mitgliedstaaten darauf verzichten, bei der Anwendung der Verordnungen

über den Eisenbahn- oder den Straßenverkehr auf Ausnahmeregelungen zurückzugreifen.

Die wichtigsten Beschlüsse des Europäischen Parlaments zu diesem Thema sind in den folgenden Texten festgehalten:

- Entschlieung vom 25. November 2009 zur Entschädigung von Fluggästen im Falle einer Insolvenz der Fluggesellschaft, P7\_TA(2009)0092;
- Entschlieung vom 25. Oktober 2011 zu der Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen und der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, P7\_TA(2011)0453;
- legislative Entschlieung vom 15. November 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Beitritt der Europäischen Union zum Protokoll von 2002 zum Athener Übereinkommen von 1974 über die Beförderung von Reisenden und ihrem Gepäck auf See, mit Ausnahme der Artikel 10 und 11, P7\_TA(2011)0478;
- Entschlieung vom 29. März 2012 zur Funktionsweise und Anwendung der geltenden Fluggastrechte, P7\_TA(2012)0099;
- Entschlieung vom 23. Oktober 2012 zu den Rechten der Benutzer aller Verkehrsträger, P7\_TA(2012)0371;
- legislative Entschlieung vom 5. Februar 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97, P7\_TA-PROV(2014)0092.

→ [Marc Thomas](#)

## 5.6.3 Straßenverkehrsdienste: international und als Kabotage

*Infolge der Annahme mehrerer europäischer Rechtsakte wurden sowohl die internationalen Straßenverkehrsdienste als auch die Kabotage von Gütern und Personen schrittweise liberalisiert.*

### Rechtsgrundlage

Titel VI des Vertrags von Lissabon, insbesondere Artikel 91 AEUV.

### Ziele

Schaffung eines liberalisierten Marktes für Dienstleistungen im Bereich des Straßenverkehrs durch Öffnung des Zugangs für alle professionellen Anbieter ohne jegliche Beschränkung, unabhängig davon, welche Staatsangehörigkeit der Anbieter besitzt, und unabhängig von dem Umstand, dass er nicht in dem Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem die Leistung erbracht wird.

### Ergebnisse

#### A. Straßenverkehrsdienste

##### 1. Zugang zum Markt des Güterverkehrs und zum Beruf des Güterverkehrsunternehmers

Aufgrund der Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments hat der Gerichtshof den Rat in seinem Urteil vom 22. Mai 1985 (61983CJ0013) wegen Unterlassung verurteilt, da er es versäumte, in den folgenden Bereichen rechtzeitig vor Ablauf der in den Römischen Verträgen (31. Dezember 1969) vorgesehenen Übergangsfrist Regelungen aufzustellen: Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Straßenverkehrs a) und Zulassung von ausländischen Spediteuren für nationale Transporte in anderen Mitgliedstaaten b). In diesen beiden Punkten ist es der EU durch die Rechtsetzung im Laufe von 25 Jahren praktisch gelungen, die vom Gerichtshof beanstandeten Lücken zu schließen.

##### a. Internationaler gewerblicher Straßengüterverkehr

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 vom 26. März 1992 wurden die bestehenden Rechtstexte zum grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten konsolidiert und die Gemeinschaftslizenzen für Güterkraftverkehrsunternehmer geschaffen. Diese Regelungen betrafen Transporte aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten. Sie werden außerdem für Fahrten zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland angewendet, wenn ein entsprechendes Übereinkommen zwischen der EU und dem Drittland vorliegt. Waren bis dato Transporte zwischen

zwei Mitgliedstaaten nur über bilaterale Abkommen möglich und zudem Beschränkungen unterworfen, wurden mit dieser Verordnung sämtliche mengenmäßigen Beschränkungen (Kontingente) und bilateralen Genehmigungen zum 1. Januar 1993 aufgehoben. Seitdem ist der internationale Güterverkehr in der Union praktisch freigegeben, denn der Zugang zum Markt unterliegt nur noch qualitativen Anforderungen für die Erteilung einer Gemeinschaftslizenz, die den Transportunternehmen durch den Mitgliedstaat ausgestellt wird, in dem sie niedergelassen sind, und die von allen anderen Mitgliedstaaten (Aufnahmeländern) anerkannt werden muss. Die Gültigkeit der Gemeinschaftslizenz wurde auf alle Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums ausgeweitet.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3916/90 vom 21. Dezember 1990 wurde jedoch ein gemeinschaftlicher Schutzmechanismus für den Krisenfall geschaffen, der einer Begleitmaßnahme für die vollständige Abschaffung der Kontingente in der Union gleichkommt.

Mit der Richtlinie 96/26/EG des Rates wurden drei qualitative Mindestkriterien für den Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers festgelegt: Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung. Diese Richtlinie wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 vom 21. Oktober 2009 (siehe unten) aufgehoben, wobei zu den drei oben erwähnten Mindestkriterien noch ein viertes hinzukam: die dauerhafte und tatsächliche Niederlassung in einem Mitgliedstaat.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 484/2002 vom 1. März 2002 wurde eine Fahrerbescheinigung eingeführt, die alle Fahrer mit Staatsangehörigkeit eines Drittlandes benötigen, wenn sie einen durch eine Gemeinschaftslizenz abgedeckten gewerblichen Transport durchführen. Mit diesem Dokument, das sowohl für den internationalen Verkehr als auch für Kabotage angewendet wird, wird bescheinigt, dass der Fahrer bei dem Verkehrsunternehmer gemäß den Rechts- und Verwaltungsvorschriften beschäftigt ist, die in dem Mitgliedstaat der Niederlassung für die Beschäftigung und die Berufsausbildung von Fahrern festgelegt wurden. Durch diese Maßnahme soll verhindert werden, dass unrechtmäßig beschäftigte Fahrer aus Drittländern zu prekären Bedingungen arbeiten und unterbezahlt sind, was sowohl dem Wettbewerb als auch der Sicherheit auf der Straße schadet.

Die grenzüberschreitende Verwendung von ohne Fahrer gemieteten Fahrzeugen im Güterkraftverkehr ist durch die Richtlinie 2006/1/EG vom 18. Januar 2006 geregelt.

#### **b. Kabotage-Verkehr**

Für die sogenannte landgebundene Kabotage, also die Erbringung von Transportdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaates durch ein Verkehrsunternehmen, das in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, wurde die Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 verabschiedet. In der Praxis handelt es sich hier um Dienstleistungen von nicht im fraglichen Mitgliedstaat ansässigen Transportunternehmen, die einen internationalen Transport in ein Aufnahmeland durchführen und anschließend nicht ohne Ladung zurückkehren, sondern noch einen weiteren Transport innerhalb des Aufnahmelandes abwickeln und erst dann die Grenze überqueren. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 wird es Unternehmen, die über eine von einem Mitgliedstaat erteilte Gemeinschaftslizenz verfügen, ermöglicht, in einem anderen Mitgliedstaat Güterkraftverkehrsdienste durchzuführen – allerdings unter der Voraussetzung, dass diese Dienste nur zeitweilig erbracht werden. Seit 30. Juni 1998 ist die völlige Liberalisierung der Kabotage-Tätigkeiten jedoch nur vorübergehend erfolgt, da es jedem Mitgliedstaat freisteht, die Kommission zur Annahme einer Schutzklausel aufzufordern, falls es aufgrund der Kabotage zu starken Marktverzerrungen kommt.

Nach dem Versuch der Kommission, den vorübergehenden Charakter der Kabotage durch eine Mitteilung über Auslegungsfragen (vom 26. Januar 2005) zu klären, wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 (Artikel 8 Absatz 2) vom 21. Oktober 2009 die allgemeine Kabotage aufgehoben, und es wurde eine restriktivere Regelung eingeführt, nach der innerhalb von sieben Tagen nach der in den Aufnahmemitgliedstaat eingeführten Lieferung bis zu drei Kabotage-Beförderungen erlaubt sind. Die Bestimmungen zur Kabotage sind seit dem 14. Mai 2010 anzuwenden.

#### **c. Das Kraftverkehrspaket vom 21. Oktober 2009**

Die Europäische Union schuf schrittweise die Voraussetzungen für einen liberalisierten Kraftverkehrsmarkt. Zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen waren aber weitere Harmonisierungen im Hinblick auf soziale, technische und steuerliche Rahmenbedingungen erforderlich (siehe weitere Kurzdarstellungen).

Das Kraftverkehrspaket wurde im Oktober 2009 auf der Grundlage eines Kompromisses zwischen dem Parlament und dem Rat verabschiedet. Es besteht aus drei Verordnungen ((EG) Nr. 1071/2009, Nr. 1072/2009 und Nr. 1073/2009), die in ihrer Gesamtheit seit dem 4. Dezember 2011 anzuwenden sind. Die hier festgelegten Regelungen gelten sowohl für den internationalen Güterverkehr als auch

für Kabotage. Das neue Rechtsetzungspaket sieht u. a. Folgendes vor:

- eine vereinfachte und standardisierte Darstellung der Gemeinschaftslizenz (zu den neuen Niederlassungsvoraussetzungen siehe oben, Punkt 1.a);
- die Benennung eines Verkehrsleiters, der die Transportaktivitäten des Unternehmens wirksam und dauerhaft leiten, in direkter Verbindung mit ihm stehen (Angestellter, Geschäftsführer oder Eigentümer) und in der EU ansässig sein muss;
- verbesserte Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Verstöße von Verkehrsunternehmen, sowie die Verpflichtung des Mitgliedstaats, der eine Gemeinschaftslizenz ausgestellt hat, im Falle von Verstößen in einem anderen Mitgliedstaat Maßnahmen gegen das fragliche Verkehrsunternehmen zu ergreifen; es besteht auch die Möglichkeit, Gemeinschaftslizenzen, beglaubigte Abschriften oder Fahrerbescheinigungen zu entziehen;
- eine klare und leicht anzuwendende Bestimmung des vorübergehenden Charakters der Kabotage-Tätigkeiten (siehe oben, Punkt 1.b).

Insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 zielt darauf ab, strengere Regeln für die Zulassung zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers festzulegen und das Image der Kraftverkehrsbranche moderner zu gestalten. Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 dient der weiteren Konsolidierung und Harmonisierung der Regelungen für Kabotage. Sie hat vor allem die juristische Unsicherheit für die Verkehrsunternehmen beseitigt, indem durch sie die Verordnungen (EWG) Nr. 881/92 und Nr. 3118/93 zusammengelegt wurden und die Richtlinie 2006/94/EG (über bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr) aufgehoben wurde. Zur Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 siehe unten, Punkt 2.c.

## **2. Stufenweise Liberalisierung des Personenverkehrs**

### **a. Internationaler Personenverkehr mit Kraftomnibussen**

Im Gegensatz zum Straßengüterverkehr ist die Marktöffnung beim Personenverkehr langsamer vorangeschritten.

Die Verordnung (EWG) Nr. 684/92 vom 16. März 1992 trug zur Marktöffnung im grenzüberschreitenden Busverkehr bei. Sie ermächtigte jedes Transportunternehmen der Union, regelmäßig (Häufigkeit und Streckenführung sind in vorab zu beantragenden Genehmigungen festgelegt) oder gelegentlich (Beförderung von vorab gebildeten Fahrgastgruppen auf Initiative eines Auftraggebers oder des Verkehrsunternehmers selbst) mehr als neun Personen (einschließlich des Fahrers) zwischen den Mitgliedstaaten

ten zu befördern. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 11/98 vom 11. Dezember 1997 ergänzt und geändert, da hier eine Gemeinschafts-lizenz eingeführt wurde, die von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats der Niederlassung ausgestellt und Verkehrsunternehmen gewährt wird, die gewerblich Reisende in Kraftomnibussen befördern. Verkehrsunternehmen müssen diese Gemeinschafts-lizenz als Nachweis ihrer Zulassung im Heimatstaat mitführen. Für internationale Transporte im Linienverkehr wird darüber hinaus eine auf den Namen des Verkehrsunternehmens vorab ausgestellte Genehmigung benötigt.

#### b. *Kabotage-Verkehr*

Durch die Verordnung (EG) Nr. 12/98 vom 11. Dezember 1997 wurde Kabotage für alle gelegentlichen Beförderungen sowie für Sonderformen des Linienverkehrs (für bestimmte Gruppen von Fahrgästen) zugelassen, sofern hierfür ein Vertrag zwischen dem Veranstalter und dem Verkehrsunternehmer besteht (beispielsweise die Beförderung von Arbeitnehmern oder Schülern), sowie für den Linienverkehr, sofern dieser im Rahmen eines grenzüberschreitenden Linienverkehrsdienstes durchgeführt wird (und nicht am Ende der Streckenführung). Wie im Bereich der Kabotage für den Güterverkehr gilt auch im Personenverkehr der vorübergehende Charakter.

Nicht von der Marktöffnung erfasst sind derzeit folgende Fälle, in denen es nicht ansässigen Verkehrsunternehmen durch die zuständigen Behörden untersagt werden kann, Fahrgasttransporte im Rahmen von Kabotage zu erbringen: nationale, unabhängig von einem grenzüberschreitenden Verkehrsdienst durchgeführte Linienverkehrsdienste sowie Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste (auch im Rahmen des grenzüberschreitenden Verkehrs).

#### c. *Das Kraftverkehrspaket vom 21. Oktober 2009 (siehe oben, Punkt 1.c)*

In der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 werden die gemeinsamen Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrmarkt festgelegt. Durch Neufassung und Konsolidierung des vorigen rechtlichen Regelwerks (Verordnung (EWG) Nr. 684/92 für den grenzüberschreitenden Personenverkehr und Verordnung (EG) Nr. 12/98 für die Kabotage in diesem Bereich, die beide von ihr aufgehoben werden) legt sie den Anwendungsbereich klar fest und vereinfacht die Verfahren. Sie bestätigt den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit zu denselben Bedingungen wie in der Verordnung (EWG) Nr. 684/92, und sie legt die Bedingungen für die Ausstellung und den Entzug der Gemeinschafts-lizenzen, ihre Gültigkeitsdauer und die Einzelbestimmungen für ihre Anwendung sowie für die Vorlage sowohl der Lizenz als auch der beglaubigten Abschriften fest.

Wie im Falle des Güterverkehrs ist auch hier die Kabotage von Fahrgästen erlaubt, sofern sie nicht der

Hauptzweck der Verkehrsdienstleistung ist. Sie muss deshalb auf einen internationalen Linienverkehrsdienst folgen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Im Bereich des Kraftverkehrs hat das Europäische Parlament die schrittweise Marktöffnung für den Straßengüter- und Straßenpersonenverkehr in zahlreichen Entschlüssen und Berichten empfohlen und unterstützt. Dabei hat es jedoch immer wieder darauf hingewiesen, dass Liberalisierung und Harmonisierung gleichzeitig vorstattengehen und soziale Aspekte sowie die Verkehrssicherheit berücksichtigt werden müssen.

Insbesondere im Bereich der Güterkabotage hat sich das Parlament für eine weitere Liberalisierung ausgesprochen, um so Leerfahrten zu reduzieren (siehe Ziffer 18 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2010 zu einer nachhaltigen Zukunft für den Verkehr). Im Übrigen hat es die Kommission aufgefordert, bis Ende 2013 einen Bericht über den Zustand des gemeinschaftlichen Güterkraftverkehrsmarkts auszuarbeiten, der u. a. eine Bewertung der Frage enthalten soll, ob bei der Harmonisierung der Vorschriften, vor allem im Bereich der Sozialpolitik und der Sicherheit, so viele Fortschritte erzielt worden sind, dass eine weitere Öffnung der inländischen Güterkraftverkehrsmärkte einschließlich der Aufhebung der Beschränkungen der Kabotage in Betracht kommt (siehe Ziffer 29, fünfter Gedankenstrich der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2011 zu dem Thema „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Wege zu einem wettbewerbsbestimmten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“).

Hierzu unternahm die Kommission durch die im Juni 2012 erfolgte Veröffentlichung des Berichts der hochrangigen Gruppe den ersten Schritt, da in ihm die stufenweise Öffnung des europäischen Güterkraftverkehrsmarkts empfohlen wurde. Die Gruppe empfiehlt insbesondere die Einführung von zwei verschiedenen Arten der Kabotage: die erste soll auf einen kurzen Zeitraum begrenzt und an eine internationale Streckenführung gebunden sein; die zweite soll nicht an eine bestehende Streckenführung gebunden sein, dafür aber einem Registrierungsverfahren unterliegen, damit sichergestellt ist, dass für den betroffenen Fahrer das im Aufnahmemitgliedstaat geltende Arbeitsrecht angewendet wird.

Am 14. April 2014 schließlich veröffentlichte die Kommission ihren Bericht über den Stand des Kraftverkehrsmarkts in der Union (KOM(2014)222 endg.). Es handelt sich dabei um den vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung P7\_TA(2011)0584 vom 15. Dezember 2011 geforderten Bericht (siehe oben). Die Kommission kündigt darin eine Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und Nr. 1072/2009 im Rahmen des REFIT-Programms

(Mitteilung der Kommission vom Dezember 2012 mit dem Titel „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“) an. Mit der Überarbeitung wird eher eine Vereinfachung und Präzisierung der geltenden Vorschriften als eine weitere Marktöffnung angestrebt. Insbesondere verweist die Kommission auf die Notwendigkeit, „die Definition der tatsächlichen und dauerhaften Niederlassung in Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und die Definition der Kabotage in Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 [klarzustellen]“. Ferner betont sie, dass die Durchsetzung der betreffenden Verordnungen mittels zusätzlicher präskriptiver Bestimmungen zur Häufigkeit und zu den Modali-

täten der Kontrollen erfolgen sollte, was auch dank der neuen Generation digitaler Fahrtenschreiber möglich sei (Punkt 4.3 der Mitteilung).

Das neu gewählte Parlament wird im Rahmen seiner Mitentscheidungsbefugnis seine Vorstellungen in die von der Kommission angekündigte Überarbeitung einbringen, damit eine sowohl wirtschaftlich als auch sozial ausgewogene Reform des europäischen Güterkraftverkehrsmarkts zustande kommt.

---

→ [Piero Soave](#)



## 5.6.4 Straßenverkehr: Harmonisierung der Rechtsvorschriften

*Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Straßenverkehrsmarktes ist ohne eine Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften nicht möglich. Die von der Europäischen Union ergriffenen Maßnahmen betreffen den steuerlichen, technischen, administrativen und sozialen Bereich.*

### Rechtsgrundlage

Titel VI des Vertrags von Lissabon, insbesondere Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Eine gemeinsame Straßenverkehrspolitik, die gerechte Wettbewerbsbedingungen bewahren und die Dienstleistungsfreiheit gewährleisten soll, erfordert eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Das gilt nicht nur für die Besteuerung (MwSt., Kraftfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern) und staatliche Beihilfen, sondern auch für technische Vorschriften (höchstzulässige Abmessungen und Gewichte), Sozialstandards und Umweltschutzmaßnahmen.

### Ergebnisse

#### A. Steuerliche und technische Harmonisierung

##### 1. Regelungen für Verbrauchsteuern

Die Richtlinie 2003/96/EG vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen ersetzt die beiden Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Mineralöle (siehe 5.11.4).

##### 2. Anlastung der Wegekosten

Am 8. Juli 2008 legte die Kommission ein Paket von Initiativen zur Ökologisierung des Verkehrs vor („Greening Transport Package“). Dabei handelt es sich um ein allgemeingültiges, transparentes und übertragbares Modell zur Berechnung aller externen Kosten einschließlich der Umwelt-, Lärm-, Stau- und Gesundheitskosten. Dieses Modell diene als Grundlage für die Berechnung der Infrastrukturnutzungsgebühren im Rahmen der Änderung der Eurovignetten-Richtlinie (siehe unten) und bereitet den Weg für eine Strategie zur schrittweisen Umsetzung dieses Modells für alle Verkehrsträger. Die Richtlinie 1999/62/EG vom 17. Juni 1999 bleibt die maßgebliche Vorschrift für die Gestaltung der Tarife, die den Verkehrsunternehmen für die Nutzung der Straßeninfrastruktur in Rechnung gestellt werden. Sie wurde

durch die Richtlinien 2006/38/EG vom 17. Mai 2006 und 2011/76/EU vom 27. September 2011 geändert. Nach der Änderung der Eurovignetten-Richtlinie von 1999, die sich auf das Verursacherprinzip und die Internalisierung externer Kosten stützt, sollen sich in den Entgelten die verschiedenen Kosten widerspiegeln, die durch die Nutzung der Infrastruktur durch Lastkraftwagen entstehen. Dafür sollen zusätzlich zu den bestehenden entfernungsabhängigen Straßennutzungsgebühren, mit denen die Kosten für den Bau, die Instandhaltung, den Betrieb und den Ausbau der Straßeninfrastruktur gedeckt werden sollen, variable Entgelte erhoben werden, die der Luftverschmutzung, der Lärmbelastung und den Risiken durch Verkehrsstaus Rechnung tragen. Das wichtigste Ergebnis des 2011 vom Europäischen Parlament und vom Rat geschlossenen Kompromisses bemisst sich nach der Transparenz der Einnahmen und Investitionen. Denn die Mitgliedstaaten dürfen die Infrastrukturentgelte in Abhängigkeit von der Verkehrsdichte in den Hauptverkehrszeiten, die auf fünf Stunden pro Tag beschränkt sind, um maximal 175 % variieren. Im Gegenzug können sie in der übrigen Zeit niedrigere Tarife erheben. Die variable Entgeltgestaltung muss transparent und für alle Verkehrsteilnehmer ohne Einschränkung gleich konzipiert und angewendet werden. Das Hauptproblem der Zweckbindung der Einnahmen aus Straßennutzungsgebühren wurde dadurch gelöst, dass die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus den Infrastrukturentgelten und den Gebühren zur Deckung externer Kosten in besondere Projekten von großem europäischem Interesse (TEN-V: Anhang III des Beschlusses Nr. 661/2010/EU) reinvestieren und für einen nachhaltigeren Verkehr aufwenden müssen. Darüber hinaus kann in Bergregionen für Lastkraftwagen, die erhebliche Umweltschäden verursachen (EURO-Emissionsklassen 0, I, II und, ab 2015, III), ein Aufschlag zur Infrastrukturgebühr erhoben werden. In dem Fall müssen die Einnahmen in die Finanzierung von Vorhaben von besonderem europäischen Interesse fließen. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens im Oktober 2015 Bericht über die Durchführung und die Wirkung der Richtlinie, insbesondere über die Wirksamkeit der Bestimmungen zur Anlastung der durch die verkehrsbedingte Umweltverschmutzung verursachten Kosten und über die Einbeziehung von Fahrzeugen mit einem Gesamtgewicht über 3,5 und unter 12 Tonnen.

### 3. Höchstzulässige Abmessungen und Gewichte

Die Richtlinie 96/53/EG vom 25. Juli 1996 zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr ist maßgeblich für die Abmessungsnormen für alle Lastwagen im grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der EU. Sie wurde durch die Richtlinien 97/27/EG vom 22. Juli 1997 und 2002/7/EG vom 18. Februar 2002 ergänzt und geändert, die hauptsächlich der Harmonisierung der Abmessungsnormen für Busse dienen, um die Freizügigkeit in der Union und insbesondere den reibungslosen Kabotageverkehr im Personenverkehr zu gewährleisten. Artikel 4 der Richtlinie 96/53/EG erlaubt allerdings innerstaatliche Ausnahmen, nämlich die Zulassung von Fahrzeugen, die die laut Anhang der Richtlinie höchstzulässigen Maße für Länge und Gewicht (18,75 m und 40 t) überschreiten; das gilt für bestimmte Verkehrstätigkeiten, die den internationalen Wettbewerb nicht maßgeblich beeinträchtigen, beispielsweise Tätigkeiten in der Holzgewinnung und Forstwirtschaft, und unter der Bedingung, dass die Mitgliedstaaten, die solche Abweichungen einführen, die Kommission hierüber unterrichten. Die Ausnahmen von den Normen für die höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte werden nur im innerstaatlichen Verkehr versuchsweise zugelassen. Nach einem Richtlinienvorschlag, der dem Europäischen Parlament und dem Rat am 15. April 2013 zur Verabschiedung vorgelegt wurde, soll der grenzüberschreitende Verkehr von längeren und schwereren Lastkraftwagen (Gigaliner) erlaubt werden (siehe auch „Die Rolle des Europäischen Parlaments“).

## B. Verwaltungspolitische Harmonisierung

### 1. Gesetzliche Pflichten des Fahrers

Mit der Richtlinie 91/439/EWG vom 29. Juni 1991 über den Führerschein wurden das Format und die Fahrzeugklassen vereinheitlicht, der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eingeführt und Grundanforderungen an Gesundheit und Befähigung festgelegt. In der Richtlinie 96/47/EG vom 23. Juli 1996 wiederum wurde ein neues Führscheinformat in Kreditkartengröße festgelegt. Die dritte Richtlinie zum Führerschein – die Richtlinie 2006/126 vom 20. Dezember 2006 – schreibt dieses Format für alle Führerscheine vor, die ab dem 19. Januar 2013 in der Union ausgestellt werden. Darüber hinaus müssen alle bereits in Umlauf befindlichen Papierführerscheine entweder bei einer Neuausstellung oder spätestens bis 2033 in das neue Plastikkartenformat umgewandelt werden. Alle neuen Führerscheine werden für eine bestimmte Gültigkeitsdauer ausgestellt (für Motorräder und Pkw je nach Land zwischen 10 und 15 Jahren, für Lkw und Busse 5 Jahre) und sind in der gesamten Union gültig. EU-weit gibt es noch etwa 110 verschiedene Führerscheinmodelle. Die geplante Harmonisierung soll drei Zielen dienen: dem Kampf gegen Betrug, der Gewährleistung der Freizügigkeit

und der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit. Der Führerscheintourismus ist dann beispielsweise nicht mehr möglich, da jeder Bürger künftig nur einen einzigen Führerschein besitzen darf und die Ausstellung eines Führerscheins abgelehnt werden muss, wenn die Fahrerlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat eingeschränkt, ausgesetzt oder entzogen wurde. Die Kommission erstattet frühestens am 19. Januar 2018 Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie, einschließlich der Auswirkungen auf die Straßenverkehrssicherheit. Zu der mit Verordnung (EG) Nr. 484/2002 vom 1. März 2002 eingeführten Fahrerbescheinigung und dem in 2003/59/EG vom 15. Juli 2003 geregelten Befähigungsnachweis siehe vorherige Darstellung über den Straßenverkehr.

### 2. Zulassung von Fahrzeugen

Die Richtlinie 99/37/EG des Rates vom 29. April 1999 (geändert durch die Richtlinie 2003/127/EG) harmonisiert die Zulassungsunterlagen für Kraftfahrzeuge und vereinfacht die Eigentumskontrollen und die Übertragungen zwischen Einwohnern zweier Mitgliedstaaten. Mit der Verordnung (EG) Nr. 2411/98 des Rates vom 3. November 1998 über die Anerkennung des Unterscheidungszeichens des Zulassungsmitgliedstaats von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern im innergemeinschaftlichen Verkehr wurde die obligatorische Anbringung der reflektierenden Europaflagge und des Unterscheidungszeichens des Mitgliedstaats ganz links auf dem Nummernschild eingeführt. Im Bericht 2010 über die Unionsbürgerschaft mit dem Titel „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ bezeichnet die Kommission die mit der Zulassung von Kraftfahrzeugen verbundenen Probleme als eines der größten Hindernisse für den freien Warenverkehr. So schlägt sie vor, die Formalitäten für die erneute Zulassung eines Fahrzeugs in einem anderen Mitgliedstaat zu vereinfachen, wodurch Unternehmen, Bürger und Behörden mindestens 1,5 Mrd. EUR einsparen könnten. Tritt der Vorschlag in Kraft, so sind beispielsweise Personen, die eine bestimmte Zeitspanne pro Jahr in einer Ferienwohnung in einem anderen Land der EU verbringen, nicht mehr davon betroffen, und diejenigen, die auf Dauer dort leben, haben sechs Monate Zeit für die Neuzulassung ihres Fahrzeugs.

## C. Soziale Harmonisierung

### 1. Arbeitszeit

Das Transportgewerbe war aus der Basisrichtlinie 93/104/EG vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ausgeklammert worden. Mit der Richtlinie 2002/15/EG vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, sollten Mindestanforderungen an die Arbeitszeitgestaltung festgelegt werden, mit denen die Gesundheit und die Sicherheit der Kraftfahrer verbessert werden sollten. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit beträgt laut der Richtlinie

48 Stunden. Sie kann aber bis zu 60 Stunden betragen, sofern die für einen Zeitraum von vier Monaten berechnete durchschnittliche Dauer 48 Stunden nicht übersteigt. Im Oktober 2008 legte die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2002/15/EG vor, nach dem die echten selbstständigen Kraftfahrer aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden sollten. Das Europäische Parlament jedoch war gegen einen solchen Ausschluss.

## 2. Lenk- und Ruhezeiten gemäß der europäischen Sozialverordnung

Die höchstzulässige tägliche und wöchentliche Lenkzeit, die Pause und die tägliche und wöchentliche Mindestruhezeit werden in der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 vom 15. März 2006 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 vom 20. Dezember 1985 geregelt. Sie gilt für Fahrer im Bereich der Güterbeförderung (Fahrzeuge von über 3,5 t) und der Personenbeförderung (Fahrzeuge mit mehr als 9 Plätzen); sie schreibt häufigere Pausen vor und verbessert und vereinfacht die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Darüber hinaus änderte die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 die Verordnung (EG) Nr. 3821/85 vom 20. Dezember 1985 dahin gehend, dass der elektrische oder digitale Fahrtenschreiber endgültig eingeführt wurde, der als manipulationsicher gilt und mit dem Verstöße gegen die europäische Sozialverordnung leichter aufgedeckt werden können. Die Richtlinie 2006/22/EG vom 15. März 2006 regelt die Mindestanforderungen für die Umsetzung der genannten Verordnungen und die Mindestzahl der Kontrollen (Kontrolle von mindestens 3 % der Arbeitstage der Kraftfahrer im Jahr 2010), die die Mitgliedstaaten vornehmen müssen, um die Einhaltung der Lenk-, Pausen- und Ruhezeiten zu überprüfen. Infolge der Ersetzung der analogen Fahrtenschreiber durch digitale Geräte können in zunehmendem Maße größere Datenmengen rascher und genauer geprüft werden, weshalb die Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, mehr Kontrollen durchzuführen.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 vom 21. Oktober 2009 im Rahmen des Kraftverkehrspaket (siehe Kurzdarstellung 5.6.3 Abschnitt 2 c) wurde die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 geändert, um die 12-Tage-Regelung für den Personenkraftverkehr wieder einzuführen, nach der ein Fahrer seine wöchentliche Ruhezeit um zwölf aufeinander folgende Tage verschieben kann (statt höchstens sechs aufeinander folgende Tage zu arbeiten); dies gilt nur für die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr (d. h. mit einem mindestens 24-stündigen Aufenthalt in einem anderen Land als dem des Abreiseortes). Darüber hinaus sollte diese Ausnahme nur unter sehr strengen Voraussetzungen gestattet sein, in denen die Sicherheit des Straßenverkehrs gewährleistet ist und die Fahrer verpflichtet sind, unmittelbar vor und nach dem Dienst wöchentliche Ruhezeiten einzulegen. Ab dem 1. Januar 2014

kommen folgende weitere Voraussetzungen hinzu: Das Fahrzeug muss mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sein, und bei Fahrten zwischen 22 und 6 Uhr muss entweder die zusammenhängende Fahrtzeit eines einzelnen Fahrers um drei Stunden verringert werden, oder es müssen sich mehrere Fahrer im Fahrzeug befinden.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat im Rahmen seiner Legislativbefugnisse die meisten Harmonisierungsvorschläge der Kommission unterstützt, aber gleichzeitig eigene Akzente gesetzt, und zwar:

- Bei der letzten Änderung der Eurovignetten-Richtlinie hat das Parlament die Umweltaspekte verstärkt. Denn die Tatsache, dass ab dem zweiten Halbjahr 2013 die Kosten der Lärmbelastung und der Luftverschmutzung in die Straßennutzungsgebühren eingehen dürfen – die absolute Mindestbedingung für die Anwendung des Verursacherprinzips –, ist dem entschlossenen Eintreten des Verkehrsausschusses des Parlaments zu verdanken.
- Das Parlament plädiert für eine wirksame soziale Harmonisierung auf Unionsebene, nachdem es eine signifikante Erhöhung der Kontrollen der Lenk- und Ruhezeiten durchsetzen konnte. Zu diesem Zweck hat es die Kommission aufgefordert, bis Ende 2013 die Rechtsvorschriften über Lenk- und Ruhezeiten im Güter- und Personenverkehr erneut zu überarbeiten und ihre Durchführung und Durchsetzung zu harmonisieren. Dieser Bericht (KOM(2014)222 endg.), der am 14. April 2014 angenommen wurde, gibt einerseits die Entwicklung des Marktes wider und beschreibt andererseits die soziale Dimension des Güterkraftverkehrs. In dem Bericht werden unter anderem wirksamere Kontrollen und bessere Arbeitsbedingungen für den Beruf gefordert, um den Folgen der größten Veränderungen entgegenzuwirken, die sich langfristig bemerkbar machen werden, vor allem dem Mangel an Fahrern (siehe auch die Rolle des EP in der Kurzdarstellung 5.7.3). Darüber hinaus hat das Parlament erreicht, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2002/15 ab 2009 auch für selbstständige Kraftfahrer gelten (ca. 20 % der Kategorie).
- Schließlich lehnte das Parlament am 15. April 2014 die von der Exekutive gewünschte Änderung der laut Richtlinie 96/53/EG höchstens zulässigen Abmessungen und Gewichte ab. Es forderte die Kommission damit auf, eine angemessene Folgenabschätzung für Gigaliner durchzuführen und dem Parlament bis 2016 darüber Bericht zu erstatten.

→ Piero Soave

## 5.6.5 Straßenverkehr: Verkehrs- und Sicherheitsvorschriften

*Die Europäische Union plant, innerhalb von zehn Jahren – von 2010 bis 2020 – einen europäischen Raum der Straßenverkehrssicherheit zu schaffen. Die Mitgliedstaaten sind vorrangig für diesen Bereich zuständig; die EU-Bestimmungen betreffen die technische Ausstattung von Fahrzeugen, Gefahrguttransporte und die Sicherheit der Straßeninfrastruktur.*

### Rechtsgrundlage

Titel VI des Vertrags von Lissabon, insbesondere Artikel 91 AEUV.

### Ziel

Ziel ist es, die Sicherheit auf der Straße zu erhöhen und zu einer nachhaltigen Mobilität beizutragen. Laut Statistiken aus dem Jahr 2012 wurden in diesem Jahr in der EU 27 700 Personen im Straßenverkehr getötet und 313 000 schwer verletzt. Ein derartiger Rückgang um 9 %, verglichen mit dem bescheidenen Rückgang von 2 % im Jahr 2011, gibt Anlass zur Hoffnung, dass es möglich ist, das Ziel einer Halbierung der Zahl der Verkehrstoten bis zum Jahr 2020 zu erreichen, selbst wenn die Kommission der Auffassung ist, dass dazu ein jährlicher Rückgang von durchschnittlich 7 % erforderlich ist.

### Ergebnisse

#### A. Allgemeine Bemerkungen

Im Juni 2003 veröffentlichte die Kommission das „Europäische Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit 2003-2010“. Ziel dieses dritten Aktionsprogramms war es, die Anzahl der Verkehrstoten in der EU bis Ende 2010 zu halbieren. Auch wenn dieses Ziel nicht fristgerecht erreicht wurde, zog die Kommission bei der Veröffentlichung ihrer Mitteilung „Ein europäischer Raum der Straßenverkehrssicherheit: Leitlinien für die europäische Politik im Bereich der Straßenverkehrssicherheit 2010-2020“ vom 20. Juli 2010 im Hinblick auf die Verringerung der Zahl der Opfer von Verkehrsunfällen eine positive Bilanz. Im neuen Weißbuch vom 28. März 2011 wird das Ziel einer Halbierung der Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr nun auf das Jahr 2020 verschoben. Außerdem wird darin das Ziel einer Senkung der Zahl Verkehrstoten auf nahezu null bis 2050 gesetzt. Die Kommission nennt in ihren politischen Leitlinien außerdem sieben Ziele, zu denen einzelstaatliche und europäische Maßnahmen ergriffen werden sollen.

Diese Ziele umfassen insbesondere: die Verbesserung der Fahrausbildung und Verkehrserziehung der Verkehrsteilnehmer und die verstärkte Überprüfung der Umsetzung der Verkehrssicherheitsvorschriften;

sicherere Straßeninfrastrukturen und Fahrzeuge; die Förderung der Nutzung intelligenter Verkehrssysteme, z. B. durch den Einsatz des eingebauten Notrufsystems „eCall“; bessere Notfallhilfe und Versorgung von Unfallopfern; den Schutz schwächerer Verkehrsteilnehmer wie der Fußgänger und Fahrradfahrer. Die politischen Leitlinien sollen im Rahmen der offenen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission umgesetzt werden. Durch die Festlegung von Zielen werden die einzelstaatlichen oder lokalen Strategien mit Hilfe von politischen Leitlinien in Einklang mit den Grundsätzen der geteilten Verantwortung und der Subsidiarität aufgestellt. Somit sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Programme mit spezifischen Zielen durchzuführen. Die Europäische Charta für Straßenverkehrssicherheit, die von der Kommission im Jahr 2004 eingeführt wurde, richtet sich ebenfalls an die Zivilgesellschaft, damit diese durch den Erfahrungsaustausch zur Senkung der Zahl der Unfalltoten auf den Straßen der EU beiträgt.

#### B. Technischer Zustand der Fahrzeuge

Die technische Harmonisierung der Fahrzeuge betrifft vor allem:

- die regelmäßigen technischen Kontrollen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern (Richtlinie 2000/30/EG vom 6. Juni 2000 über die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen; Richtlinie 1999/37/EG des Rates vom 29. April 1999 über Zulassungsdokumente). Ein neues Paket von Rechtsvorschriften, das am 13. Juli 2012 vorgeschlagen wurde, hat den besseren Schutz ungeschützter Verkehrsteilnehmer und insbesondere von Jugendlichen zum Gegenstand; die Schaffung eines einheitlichen europäischen Raumes für technische Kontrollen (Kontrolle, Ausrüstung, Qualifikation des Inspektionspersonals, Bewertung der Mängel und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten); und die Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Kraftverkehrsunternehmen. Die regelmäßigen technischen Überwachungen finden derzeit bei Personenkraftwagen, leichten Nutzfahrzeuge, Kraftomnibusse, Lastkraftwagen und deren Anhängern Anwendung. Die Kommission beabsichtigte in ihrem Vorschlag für eine Verordnung, durch die insbesondere die Richtlinie

2009/40/EG aufgehoben wird, die technische Kontrolle auf Motorräder auszuweiten; das Europäische Parlament hingegen hat sich letztlich dafür ausgesprochen, sie von der Regelung auszuschließen und es den Mitgliedstaaten zu überlassen, darüber von Fall zu Fall zu entscheiden. Im Hinblick auf die Häufigkeit dieser Kontrollen schlägt die Kommission jährliche Kontrollen für Fahrzeuge vor, die älter als sechs Jahre sind, während das Parlament plant, dass diese Fahrzeuge erst ab dem vierten Jahr ihrer Zulassung alle zwei Jahre geprüft werden. In einer anderen Verordnung schlägt die Kommission mit der Aufhebung der Richtlinie 2000/30/EG vom 6. Juni 2000 ein risikogestütztes System für die Unterwegskontrollen von Nutzfahrzeugen vor, um diese effizienter zu gestalten. Durch den letzten Teil des Pakets „Verkehrssicherheit 2012“ ändert die Kommission die Richtlinie 1999/37/EG mit dem Ziel, die Verwaltung der Zulassungsdokumente zu verbessern und darin einen Verweis auf die Ergebnisse der Kontrollen aufzunehmen (siehe auch „Rolle des Europäischen Parlaments“);

- die Gurtpflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen. In der Richtlinie 2003/20/EG vom 8. April 2003 wird die Benutzung von Kinderrückhaltesystemen und von Sicherheitsgurten für alle Insassen von Kraftomnibussen, die damit ausgerüstet sind (mit Ausnahme des öffentlichen Nahverkehr in Stadtgebieten), verbindlich vorgeschrieben;
- den obligatorischen Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzern für Kraftfahrzeuge über 3,5 Tonnen, wie in Richtlinie 92/6/EWG vom 10. Februar 1992 festgelegt. Mit der Richtlinie 2002/85/EG vom 5. November 2002 wird die Pflicht, Geschwindigkeitsbegrenzer zu benutzen, auf alle Fahrzeuge ausgedehnt: auf Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzen (ohne Fahrer) und auf alle Lastkraftwagen mit einem Gewicht zwischen 3,5 und 12 Tonnen;
- die Maßnahmen zur Verbesserung der aktiven Sicherheit; diesbezüglich werden in der Verordnung (EG) Nr. 78/2009 vom 14. Januar 2009 über die Typengenehmigung für Kraftfahrzeuge im Hinblick auf den Schutz von Fußgängern und anderen ungeschützten Verkehrsteilnehmern bestimmte Anforderungen an Konstruktion und Funktion von Frontschutzsystemen bei einem Frontalaufprall auf das Fahrzeug festgelegt und die Technologie, die einen Aufprall mit Fahrradfahrern und Fußgängern effizient vermeidet, gestärkt. In der Verordnung ist zudem der Einbau eines typengeprüften Bremsassistentensystems (BAS) vorgesehen;
- die Verbesserung der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer durch Verringerung des „toten Winkels“; dazu müssen nach der Richtlinie 2003/97/EG vom 10. November 2003 alle in der EU neu zu-

gelassenen Lastkraftwagen mit zusätzlichen „Tote-Winkel-Spiegeln“ (Weitwinkel-, Nahbereichs- und Frontspiegel) ausgerüstet werden. In der Richtlinie 2007/38/EG vom 11. Juli 2007 ist vorgesehen, dass der bestehende Fahrzeugpark ebenfalls mit diesen Vorrichtungen auszurüsten ist. Ab dem 1. November 2014 wird die Verordnung 2003/97/EG durch die Verordnung (EG) Nr. 661/2009 vom 13. Juli 2009 aufgehoben, damit die Bestimmungen für Rückspiegel der gleichen Bauart auch für außerhalb der Union zugelassene Fahrzeuge gelten. Im Jahr 2011 gab die Kommission eine Studie über Unfälle, die aufgrund des toten Winkels verursacht wurden, in Auftrag, und legte im Juni 2012 den Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2007/38/EG vor. Darin wird u. a. hervorgehoben, dass es noch immer jährlich über 1 200 Todesfälle durch Verkehrsunfälle mit Beteiligung von Lastkraftwagen gibt; daher sei es erforderlich, mit den Anstrengungen fortzufahren, um derartigen Unfällen vorzubeugen.

### C. Gefahrguttransporte

Mit der Richtlinie 94/55/EG vom 21. November 1994 werden die vom Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) vorgesehenen Regeln auf den innerstaatlichen Verkehr ausgeweitet. In der Richtlinie 2008/68/EG vom 24. September 2008 wird eine gemeinsame Regelung für alle Aspekte der Beförderung gefährlicher Güter im EU-Binnenland (nicht nur auf der Straße, sondern auch auf der Schiene oder auf Binnenwasserstraßen) festgelegt. Mit der Richtlinie 2012/45/EU der Kommission vom 3. Dezember 2012 wurde der Inhalt dieser Richtlinie im Einklang mit der letzten Fassung des ADR-Übereinkommens (das alle zwei Jahre auf den neusten Stand gebracht wird) aktualisiert. Mit der Richtlinie 95/50/EG des Rates vom 6. Oktober 1995 werden die einheitlichen Verfahren für die Kontrolle innerhalb der Union von Gefahrguttransporten auf der Straße geregelt. Gegenstand der Richtlinie 96/35/EG des Rates vom 3. Juni 1996 war die berufliche Befähigung von Sicherheitsberatern für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, die für jedes Unternehmen verpflichtend sind. Die Richtlinien 94/55/EG und 96/35/EG wurden durch die Richtlinie 2008/68/EG aufgehoben.

### D. Intelligente Verkehrssysteme (IVS) und Initiative „eSafety“

Die Kommission führte am 16. Dezember 2008 einen Aktionsplan für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) im Straßenverkehr ein. Der Aktionsplan wurde auf der Grundlage einer Reihe von Initiativen (beispielsweise der im Jahr 2006 eingeführten eSafety-Initiative) erstellt und umfasst prioritäre Maßnahmen. In diesem Zusammenhang sollte mit der Richtlinie 2010/40/EU vom 7. Juli 2010 über

IVS im Straßenverkehr die koordinierte und einheitliche Einführung von interoperablen IVS in der Union sichergestellt werden. Die intelligenten Verkehrssysteme sind anspruchsvolle Anwendungen, die entwickelt wurden, um innovative Dienste zu erbringen und verschiedene Nutzer mit umfassenderen Informationen zu versorgen und sie in die Lage zu versetzen, die Verkehrsnetze auf sicherere, koordiniertere und intelligentere Weise zu nutzen. Diese Systeme umfassen z. B. automatische Geschwindigkeitsanpassungen, Spurhalteeinrichtungen, Kollisionswarngeräte oder automatische Notrufsysteme im Falle eines Unfalls (eCall).

Das eSafety-Forum, das im Jahr 2011 in iMobility umbenannt wurde, ist eine gemeinsame Plattform für alle interessierten Parteien im Bereich der Straßenverkehrssicherheit. Dieses Forum soll die Umsetzung der Empfehlungen im Bereich eSafety vorantreiben und überwachen und die Einführung und Nutzung von Fahrzeugsicherheitssystemen unterstützen.

### E. Sicherheit der Straßeninfrastruktur

In der Richtlinie 2004/54/EG vom 29. April 2004 werden verbindliche Mindestsicherheitsnormen für die Tunnel des transeuropäischen Straßennetzes festgelegt. Diese Richtlinie sieht vor, dass alle Tunnel, die sich im Betrieb, im Bau oder in der Planungsphase befinden und länger als 500 m sind, harmonisierten Sicherheitsvorschriften unterliegen sollen. Aufgrund der am häufigsten auftretenden Unfälle, wie z. B. Bränden, betreffen diese Bestimmungen die organisatorischen, strukturellen, technischen und operativen Aspekte der Tunnel. Mit der Richtlinie 2008/96/EG vom 19. November 2008 über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur soll sichergestellt werden, dass die Verkehrssicherheit in Form von Folgenabschätzungen in allen Phasen des Baus, des Betriebs oder wesentlicher Änderungen von Straßen berücksichtigt wird. Zu diesem Zweck sind in der Richtlinie systematische Sicherheitsaudits für Infrastrukturvorhaben vorgesehen. Darüber hinaus enthält die Richtlinie Bestimmungen über Sicherheitsüberprüfungen von in Betrieb befindlichen Straßen und über die Ermittlung von Straßenabschnitten mit hoher Unfallhäufigkeit (Unfallsschwerpunkte).

### F. Statistik und Verhütung von Unfällen durch Alkohol am Steuer

Die Datenbank CARE über Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden wurde nach der Entscheidung 93/704/EG des Rates mit dem Ziel eingerichtet, die nationalen statistischen Datensätze zusammenzufassen und ihre Verbreitung durch die Europäische Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit (ERSO) sicherzustellen. Im Rahmen der Politik der Union zur Verbesserung des Fahrverhaltens sieht die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten stichprobenweise Atemalkoholmessungen durch-

führen müssen. Die Kommission verlangt zudem die Einhaltung der maximal zulässigen Blutalkoholkonzentration. Dem Phänomen „Fahren unter Alkoholeinfluss“ ist mit stichprobenweisen Kontrollen mittels sogenannter Alkoholtestgeräte zu begegnen (Empfehlungen 2001/115/EG vom 17. Januar 2001 und 2004/345/EG vom 17. April 2004).

### G. Grenzübergreifende Verfolgung von Verkehrsdelikten

Mit der Richtlinie 2011/82/EU vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte wird ein Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den „nationalen Kontaktstellen“ durch ein Netz für den Austausch elektronischer Daten eingeführt. Die Identifizierung der Fahrzeuge und ihrer Eigentümer oder Halter, die eines Verkehrsdeliktes in einem anderen Mitgliedstaat als dem Staat, in dem das Fahrzeug zugelassen ist, verdächtig sind, ermöglicht es der Kontaktstelle des betreffenden Landes, eine „automatisierte Suche“ in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen. So wird von der Verwaltung des Mitgliedstaats, in dem das Delikt begangen wurde, ein Deliktsbescheid an den Fahrzeughalter gesandt, mit dem dieser über die Einzelheiten des Delikts, die Höhe des Bußgelds, die Verfahren zu seiner Bezahlung sowie die Rechtsmittel informiert wird. Während in der Richtlinie Garantien für den Schutz personenbezogener Daten vorgesehen sind, wird gleichzeitig die konsequente Anwendung der Strafen gegen ausländische Verkehrsteilnehmer für eine Reihe von Delikten im Bereich der Straßenverkehrssicherheit sichergestellt (Geschwindigkeitsübertretung, Nichtanlegen des Sicherheitsgurts oder Nichttragen des Schutzhelms, Überfahren einer roten Lichtzeichens, Fahren unter Drogeneinfluss, Trunkenheit im Straßenverkehr, unbefugte Benutzung eines Fahrstreifens und rechtswidrige Verwendung eines Mobiltelefons).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat in zahlreichen Entschlüssen die Bedeutung der Straßenverkehrssicherheit betont. Bei der Befürwortung des dritten Aktionsprogramms der Kommission (2003-2010) im Jahr 2005 hatte es bereits die Entwicklung eines langfristigen Konzepts gefordert, das über das Jahr 2010 hinausgeht und die erforderlichen Schritte zur Verwirklichung einer „Nullvision“ im Bereich der Straßenverkehrssicherheit aufzeigt (P6\_TA(2005)0366). In seiner Entschlüsselung zur europäischen Straßenverkehrssicherheit für den Zeitraum 2011-2020 (P7\_TA(2011)0408) erneuerte das Parlament seine Aufforderung an die Kommission, langfristig das Ziel der vollständigen Vermeidung von Unfalldoten im Straßenverkehr anzuvizieren, knüpfte dieses Ziel jedoch an die systematische Verwendung der in den

Fahrzeugen vorhandenen Technologien und an den Aufbau von qualitativ hochwertigen IVS-Netzen. Das Parlament besteht jedoch auf der Annahme eines vollwertigen Aktionsprogramms, welches einen detaillierten Maßnahmenkatalog mit Zeitplänen und Monitoring-Instrumenten umfasst. Darüber hinaus hat es weitere konkret bezifferbare Ziele vorgegeben, die bis zum Jahr 2020 zu erreichen sind: Verringerung der Zahl der im Straßenverkehr getöteten Kinder bis 14 Jahre um 60 %, Verringerung der Zahl der getöteten Fußgänger und Radfahrer um 50 % und der Zahl der lebensgefährlich Verletzten um 40 % auf Basis einer zügig zu entwickelnden und unionsweit einheitlichen Definition. Zudem forderte das Parlament in seiner Entschließung zu einer nachhaltige Zukunft für den Verkehr (P7\_TA(2010)0260) die Kommission auf, eine konzise Studie über die bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Wirkung von Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen vorzulegen, und sorgte sich um die Sicherheit der Arbeitnehmer im Verkehrssektor. Ferner setzte sich das Parlament für eine einheitliche Definition von relevanten Begriffen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit ein, um die Unfallforschung zu verbessern und dadurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Das Arbeitsdokument zu den Überlebenden schwerer Verletzungen im Stra-

ßenverkehr, das von der Kommission am 19. März 2013 veröffentlicht wurde, trägt der Forderung des Parlaments nach einer Ausweitung der Strategie im Bereich der Straßenverkehrsunfälle teilweise Rechnung. Darin wird u. a. das Ziel verfolgt, die Zahl der Opfer schwerer Verletzungen (für den Zeitraum 2015–2020) auf Unionsebene zu verringern, und es wird darauf verwiesen, dass ein System zur Definition von schweren Verletzungen seit 2012 unionsweit eingesetzt wird. Das Parlament fordert dennoch bis zum Jahr 2020 die Einführung eines Programms mit quantifizierbaren Indikatoren, Maßnahmen und Zwischenzielen.

Am 11. März 2014 hat das Parlament das Paket mit gemeinsamen Mindestanforderungen für technische Unterwegskontrollen an Fahrzeugen, die Zulassungsdokumente für Fahrzeuge und die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen angenommen. Die Einigung mit den Mitgliedstaaten, die vom Rat förmlich gebilligt werden wird, wird dazu beitragen, die Straßenverkehrssicherheit und die grenzübergreifende Anerkennung des Prüfzertifikats zu verbessern.

---

→ [Piero Soave](#)

## 5.6.6 Schienenverkehr

*Die europäische Schienenverkehrspolitik zielt auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums ab. Im Rahmen der 1991 begonnenen Öffnung des Sektors für den Wettbewerb wurden innerhalb von zehn Jahren drei Eisenbahnpakete und eine Neufassung verabschiedet. Das vierte Paket, mit dem die Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs abgeschlossen werden soll, wurde vor kurzem vom Europäischen Parlament in erster Lesung gebilligt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 100 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Ziele

Eine gemeinsame Verkehrspolitik, die den Wettbewerb aufrechterhalten und die Dienstleistungsfreiheit gewährleisten soll, erfordert eine Harmonisierung der Vorschriften in Bezug auf Technik, Verwaltung und Sicherheit. Eine schrittweise Harmonisierung dieser Anforderungen ist für die Interoperabilität der einzelnen nationalen Eisenbahnsysteme unabdingbar. Auch Umwelt- oder Verbraucherschutzmaßnahmen können ein bestimmtes Maß an Harmonisierung erforderlich machen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und den Zugang für neue Unternehmen zu erleichtern.

Der Fahrplan „Verkehr 2050“ der Kommission enthält folgende Ziele: die Fertigstellung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes als langfristiges Ziel; die Verdreifachung der Streckenlänge des Hochgeschwindigkeitsnetzes und die Aufrechterhaltung eines dichten Schienennetzes in allen Mitgliedstaaten als mittelfristiges Ziel (bis 2030). Ferner ist in dem Fahrplan vorgesehen, dass bis 2050 ein Großteil der Personenbeförderung über mittlere Entfernungen auf der Schiene abgewickelt wird.

### Ergebnisse

#### A. Interoperabilität

Mit der Richtlinie 96/48/EG vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems und der Richtlinie 2001/16/EG vom 19. März 2001 über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems leitete die Europäische Union einen Prozess ein, mit dem die durchgängige Nutzung der verschiedenen Eisenbahnsysteme in den Mitgliedstaaten sowie ein reibungsloser und sicherer Übergang von einem nationalen Netz zum anderen ermöglicht werden soll. Im Rahmen dieser Richtlinien wurden bereits mehrere technische Lösungen – sogenannte „technische Spezifikationen für die Interoperabilität“ (TSI) – ausgearbeitet. Sie betreffen vor allem die wesentlichen Aspekte, wie die Steuerung und Sicherung der Züge, die Signalgebung, die Tele-

matikanwendungen für den Güterverkehr, die Qualifikation des Personals im grenzüberschreitenden Verkehr, die Güterwagen und die Lärmemissionen.

Beide Richtlinien wurden durch die Richtlinie 2004/50/EG vom 29. April 2004 geändert und aktualisiert. Der Anwendungsbereich der Richtlinie über die konventionellen Eisenbahnsysteme wurde auf das gesamte europäische Eisenbahnnetz ausgeweitet, um den Anforderungen der vollständigen Öffnung des Eisenbahnnetzes für die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung von Gütern (Januar 2007) und für den grenzüberschreitenden Personenverkehr (Januar 2010) gerecht zu werden. Mit der Richtlinie 2008/57/EG vom 17. Juni 2008, geändert durch die Richtlinien 2009/131/EG und 2011/18/EU, wurden die vorherigen Richtlinien in einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst. Kernelement der Richtlinie ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung: Wenn ein Fahrzeug bereits in einem Mitgliedstaat überprüft und genehmigt wurde, so dürfen die anderen Mitgliedstaaten daraufhin nur noch diejenigen Parameter überprüfen, die speziell die technische Kompatibilität des Fahrzeugs mit ihrem jeweiligen Netz betreffen. Mit dem vierten Eisenbahnpaket – wenn es in der vorgeschlagenen Form angenommen wird – dürfte dieser Grundsatz zugunsten einer gestärkten Rolle der Eisenbahnagentur entfallen (siehe Punkt B).

Damit die technischen Hemmnisse für die Interoperabilität der Züge abgebaut werden können, unterzeichneten die Vertreter des Eisenbahnsektors und die Kommission in den Jahren 2005, 2008 und 2012 Vereinbarungen über die Einführung und Weiterentwicklung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (European Rail Traffic Management System – ERTMS/ETCS); mit diesem sollen auf der Grundlage der neuesten technologischen Entwicklungen im Bereich der Telekommunikation die rund zwanzig verschiedenen, in Europa nebeneinander bestehenden Signalsysteme vereinheitlicht und eine einheitliche automatische Geschwindigkeitskontrolle eingeführt werden. Im Juli 2009 nahm die Kommission einen europäischen Plan zur schrittweisen Einführung des Eisenbahnverkehrsleitsystems auf den wichtigsten europäischen Bahnstrecken innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren an (für Einzelheiten siehe Bericht 2013 des Koordinators K. Vinck).



Seit 1. Januar 2007 ist die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung von Gütern vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Um das grenzüberschreitende Güterverkehrsnetz bestmöglich zu nutzen, die Interoperabilität des Netzes zu verbessern und den Schienenverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähiger zu machen, hat die Europäische Union neun europäische Korridore für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Verordnung (EU) Nr. 913/2010 vom 22. September 2010) für Waren, die durch mehrere Mitgliedstaaten befördert werden, eingerichtet.

### B. Europäische Eisenbahnagentur

Zur Verbesserung der Interoperabilität und der Sicherheit des europäischen Eisenbahnsystems wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 881/2004 vom 29. April 2004 eine Europäische Eisenbahnagentur mit Sitz in Lille und Valenciennes (Frankreich) eingerichtet. Hauptaufgaben der Agentur sind die Angleichung, Registrierung und Überwachung der TSI auf dem gesamten europäischen Eisenbahnnetz und die Ausarbeitung gemeinsamer Sicherheitsziele für die europäischen Eisenbahnen. Die Agentur selbst hat keine Entscheidungsbefugnisse, ist jedoch an der Ausarbeitung von Beschlussvorlagen für die Kommission beteiligt. Durch die Verordnung (EG) Nr. 1335/2008 wurden der Agentur neue Aufgaben übertragen, die im Zusammenhang mit den Änderungen an der Richtlinie 2004/49/EG über Eisenbahnsicherheit und der Richtlinie 2008/57/EG über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems stehen. Mit der Annahme des vierten Eisenbahnpakets werden die Untersuchungs- und Prüfungsbefugnisse der Eisenbahnagentur gestärkt werden. So wird es nicht mehr 28 verschiedene Zulassungsverfahren für Eisenbahnfahrzeuge geben, sondern die Eisenbahnagentur wird die zentrale Anlaufstelle sein für die Ausstellung von Genehmigungen für Fahrzeuge, die im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden sollen, und von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen, die in mehreren Staaten tätig sind.

### C. Soziale Harmonisierung

Die Richtlinie 2005/47/EG vom 18. Juli 2005 regelt die Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor. Sie stützt sich auf eine Vereinbarung zwischen den europäischen Sozialpartnern des Eisenbahnsektors. Die Richtlinie 2007/59/EG vom 23. Oktober 2007 zielt auf harmonisierte Mindestanforderungen für die Qualifikation und Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge führen, in der Union ab. Nach der Richtlinie muss jeder Triebfahrzeugführer eine Fahrerlaubnis (aus der hervorgeht, dass er die Mindestvoraussetzungen in Bezug auf Gesundheit, Grundausbildung und allgemeine berufliche Kenntnisse erfüllt) sowie eine harmonisierte Zusatzbescheinigung über die

Ausbildung vorweisen können. Zudem müssen die Fahrzeugführer Bescheinigungen über ihre spezifische Ausbildung im Hinblick auf die zu befahrenden Strecken, die eingesetzten Fahrzeuge und die von einem bestimmten Unternehmen festgelegten spezifischen Betriebs- und Sicherheitsverfahren nachweisen. Auf dieser Grundlage ist in der Richtlinie die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen vorgesehen.

Seit Oktober 2011 werden Fahrzeugführern, die im grenzüberschreitenden Verkehr, im Kabotageverkehr oder im Frachtverkehr in einem anderen Mitgliedstaat eingesetzt werden oder in mindestens zwei Mitgliedstaaten tätig sind, Bescheinigungen oder Fahrerlaubnisse ausgestellt.

In der Richtlinie werden ferner die Aufgaben festgelegt, die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die Triebfahrzeugführer und die übrigen Beteiligten dieses Sektors, insbesondere Eisenbahnunternehmen, Infrastrukturbetreiber und Ausbildungseinrichtungen, wahrnehmen müssen. Eisenbahnunternehmen, die über eine Sicherheitsbescheinigung verfügen, sind verpflichtet, ein Register mit allen Zusatzbescheinigungen zu führen.

### D. Zugang der Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Ausübung der Tätigkeit

Die Richtlinie 95/18/EG vom 19. Juni 1995 sieht vor, dass ein Eisenbahnunternehmen, um seinen Anspruch auf Zugang zu den Infrastrukturen aller Mitgliedstaaten wahrnehmen zu können, über eine Betriebsgenehmigung verfügen muss. Diese Genehmigung wird, sofern bestimmte gemeinsame Voraussetzungen (Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung) erfüllt sind, von dem Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, erteilt. Die Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2001/13/EG vom 26. Februar 2001 geändert, in der die in der gesamten Union geltenden (sicherheitsrelevanten, technischen, wirtschaftlichen und finanziellen) Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeit als Eisenbahnunternehmer sowie das Genehmigungsverfahren im Hinblick auf die Erbringung von Schienengüterverkehrsdiensten auf dem grenzüberschreitenden Netz in Europa festgelegt sind.

Die Richtlinie 2012/34/EU vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, eine Neufassung des ersten Eisenbahnpakets, hat die drei Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG vom 26. Februar 2001 ersetzt und aufgehoben (siehe Punkt F).

### E. Lärmbelastung durch Züge

Die Richtlinie 2002/49/EG vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm bildet die Grundlage für die Annahme von Maßnah-

men der Union zur Minderung der Lärmemissionen von Schienenfahrzeugen und Eisenbahninfrastruktur. Auf dieser Grundlage wurden im Jahr 2003 Leitlinien für Methoden zur Berechnung des Eisenbahnlärms angenommen, und im Juni 2006 traten Lärmemissionsgrenzwerte für die in der Union eingesetzten Schienenfahrzeuge in Kraft. Im April 2011 wurde mit einem weiteren Beschluss der Kommission die TSI der Fahrzeuge des Eisenbahnsystems geändert.

Am 8. Juli 2008 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über Lärmschutzmaßnahmen am aktuellen Schienenfahrzeugbestand (KOM(2008)432), in der sie die Umrüstung aller Güterwagen bis spätestens 2015 als Ziel vorgibt. Die Richtlinie 2012/34/EU sieht eine Differenzierung der Entgelte je nach den von Lärm betroffenen Gebieten vor, um die Ausrüstung der Fahrzeuge mit leiseren Bremsen zu fördern (Europäisches Zugsicherungs- und Zugsteuersystem – ETCS). Lärmabhängige Infrastrukturentgelte dürften in erster Linie Güterwagen betreffen, welche die TSI zum Teilsystem „Fahrzeuge – Lärm“ des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems nicht erfüllen.

#### F. Neufassung des ersten Eisenbahnpakets (bereits angenommen) und viertes Eisenbahnpaket (in Arbeit)

Die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums – sie muss bis Mitte 2015 umgesetzt werden – bündelt die Grundregeln für die Entwicklung des Schienenverkehrs (mit Schwerpunkt u. a. auf der Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Erbringung von Verkehrsdiensten), die Erteilung von Genehmigungen für Eisenbahnunternehmen und die Erhebung von Entgelten für die Infrastrukturnutzung in einem einzigen Rechtsakt. Allgemein wird mit dieser Richtlinie der Wettbewerb gestärkt, indem transparente Marktzugangsbedingungen, eine klare Trennung der Rechnungsführung sowie die Unabhängigkeit und Stärkung der nationalen Kontrollstellen vorgesehen sind. In der Richtlinie sind die Bedingungen für den Zugang zum Netz, zu den Dienstleistungen und zu den Bestimmungen über die Erhebung von Abgaben im Einzelnen festgelegt.

Im Januar 2013 hat die Kommission ein Paket von sechs Gesetzgebungsvorschlägen – das „vierte Eisenbahnpaket“ – vorgelegt, mit dem der einheitliche europäische Eisenbahnraum vollendet und dessen Interoperabilität verbessert werden soll. Dazu gehört insbesondere, dass spätestens im Dezember 2019 öffentliche Dienstleistungsaufträge für Inlandsmärkte für den Wettbewerb geöffnet werden, um die Qualität und Effizienz des inländischen Schienenpersonenverkehrs zu verbessern. Insbesondere sollen mit diesem vierten Paket, das vom Europäischen Parlament bereits in erster Lesung gebilligt wurde, folgende Rechtsakte geändert werden:

- die Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahngentur (siehe Punkt B);
- die Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität (siehe Punkte A und B);
- die Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004, gemäß der alle Eisenbahnunternehmen für den Zugang zur Infrastruktur eine Sicherheitsbescheinigung benötigen;
- die Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen;
- die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Bereich des Schienenpersonenverkehrs;
- die Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (siehe Punkte D und E).

#### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat im Rahmen seiner Legislativbefugnisse die meisten Harmonisierungsvorschläge der Kommission unterstützt, gleichzeitig aber auch eigene Akzente gesetzt:

- In seinen Entschlüssen vom 15. Juni 2006 und vom 11. März 2008 zur nachhaltigen Verkehrspolitik unterstützte das Parlament nachdrücklich die Einführung des Zugsicherungs-, Zugsteuerungs- und Signalisierungssystems ERTMS/ETCS zur Beseitigung der technischen Hindernisse und sprach sich für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums aus.
- In seiner Entschlüsselung vom März 2009 zur umweltgerechten Ausgestaltung des Verkehrs und zur Internalisierung externer Kosten forderte das Parlament die Kommission auf, unverzüglich konkrete Vorschläge für alle Verkehrsträger zu machen und ein umfassendes Konzept zur Berechnung und Anlastung der externen Kosten und deren Folgenabschätzung auf der Grundlage eines nachvollziehbaren Modells vorzulegen. Ferner forderte es die Kommission auf, einen Richtlinienvorschlag für die Erhebung gestaffelter lärmabhängiger Entgelte für Lokomotiven und Wagen vorzulegen, um Anreize für eine zügige Umrüstung auf leisere Fahrzeuge zu schaffen.
- Was die Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Verkehrsdiensten anbelangt, so lässt der am 26. Februar 2014 vom Parlament angenommene Text (über das vierte Eisenbahnpaket)

den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität bei der Entscheidung über die Trennung oder Aufrechterhaltung integrierter Unternehmen; das Parlament hält jedoch an dem Ziel fest, dass die Tätigkeiten von Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen unabhängig voneinander erfolgen. Die nationalen Stellen hätten die Möglichkeit, das öffentliche Auftragswesen für den Wettbewerb zu öffnen oder aber Aufträge an nur ein Unternehmen zu vergeben; im letzteren Fall müsste eine Höchstlaufzeit für den jeweiligen Vertrag festgelegt und die Vergabe unter Heranziehung von Kriterien wie Pünktlichkeit

der Verkehrsdienste, Kostenwirksamkeit, Häufigkeit der Verkehrsdienste und Zufriedenheit der Nutzer begründet werden. Die Abgeordneten haben zwar bekräftigt, dass Aufträge für kommerzielle Schienenpersonenverkehrsdienste im Rahmen von Ausschreibungsverfahren vergeben werden können, erachten die von der Kommission vorgeschlagene Frist für das Auslaufen der bestehenden Verträge (2019) jedoch als zu kurz.

---

→ [Piero Soave](#)

## 5.6.7 Luftverkehr: Marktregelungen

*Durch die Schaffung des Luftverkehrsbinnenmarktes Ende der 90er Jahre veränderte sich die Luftfahrtindustrie grundlegend. Darüber hinaus trug er in den vergangenen zwanzig Jahren in hohem Maße zum starken Wachstum des Luftverkehrs in Europa bei.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Ziele

Die Schaffung eines Luftverkehrsbinnenmarktes in Europa, die Sicherstellung seines ordnungsgemäßen Funktionierens und, nach Möglichkeit, seine Erweiterung auf ausgewählte Drittstaaten.

### Ergebnisse

In der Vergangenheit entwickelte sich der Luftverkehr unter der Leitung und Aufsicht der nationalen Behörden. In Europa bedeutete dies in der Regel, dass es monopolistische nationale Luftfahrtunternehmen gab sowie Flughäfen, die sich in öffentlichem Besitz oder unter öffentlicher Verwaltung befanden. Entsprechend entwickelte sich auch der internationale Luftverkehr, der auf bilateralen Abkommen zwischen den Staaten begründet ist, unter strenger Kontrolle insbesondere des Marktzugangs und der Eigentumsregelungen für Luftfahrtunternehmen. Die Unterteilung in nationale Märkte und das Fehlen eines echten Wettbewerbs entsprachen immer weniger dem steigenden Lebensstandard und der daraus entstehenden Nachfrage nach Luftverkehrsreisen. In der zivilen Luftfahrt musste also seit Mitte der 70er Jahre ein Wandel von einer verwalteten Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft vollzogen werden. Deswegen wurde 1978 in den Vereinigten Staaten ein Gesetz zur Deregulierung des gesamten US-Luftverkehrsmarktes erlassen.

Nachdem die Einheitliche Europäische Akte im Jahr 1986 angenommen worden war und nach der Vollendung des Binnenmarktes dauerte der gleiche Prozess in Europa über zehn Jahre lang an. Mit einer Reihe unterschiedlicher EU-Regulierungsmaßnahmen wurden die geschützten nationalen Luftverkehrsmärkte schrittweise in einen wettbewerbsorientierten Binnenmarkt für Luftverkehr umgewandelt (tatsächlich war der Luftverkehr die erste Beförderungsart – und ist bis heute in vielerlei Hinsicht die einzige geblieben –, die von einem vollständig integrierten Binnenmarkt profitieren konnte). Mit der Einführung der ersten und zweiten „Pakete“ in den Jahren 1987 bzw. 1990 wurden die Vorschriften über die Tarifgestaltung und Kapazitätsregelung erstmals gelockert. 1992 wurde das „dritte Paket“ verabschiedet (Verordnungen (EWG) Nrn. 2407/92, 2408/92 und 2409/92 des Rates, die mittlerweile durch Verordnung (EG)

Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ersetzt wurden), womit alle bis dahin noch bestehenden geschäftlichen Einschränkungen für europäische Luftfahrtunternehmen, die innerhalb der EU tätig waren, abgeschafft wurden. So entstand der „europäische Luftverkehrsbinnenmarkt“, der später auf Norwegen, Island und die Schweiz ausgeweitet wurde. Der Luftverkehrsbinnenmarkt könnte und sollte im Rahmen des Übereinkommens über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums aus dem Jahr 2006 auf die sieben Balkanstaaten ausgeweitet werden, unter der Voraussetzung, dass die betreffenden Länder alle relevanten EU-Vorschriften schrittweise einführen, was bisher nicht der Fall ist<sup>[1]</sup>.

Mit dem „dritten Paket“ wurde für nationale Luftfahrtunternehmen der Begriff „Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft“ eingeführt. Außerdem wurde hierin das Grundprinzip festgehalten, durch das jedes Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft die Befugnis erhält, Flugpreise und Frachtraten frei festzusetzen und alle innergemeinschaftlichen Verbindungen ohne Zulassung oder Genehmigung zu nutzen – mit Ausnahme von einigen Sonderstrecken, für die unter Auflagen und für einen begrenzten Zeitraum gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten auferlegt werden können.

Im „dritten Paket“ wurden auch die folgenden Anforderungen festgelegt, die von den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft erfüllt werden müssen, damit sie ihren Betrieb aufnehmen oder fortsetzen können:

1. Sie sind zu mehr als fünfzig Prozent Eigentum von Mitgliedstaaten und/oder Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten und ihr Hauptgeschäftssitz befindet sich in einem der Mitgliederstaaten.
2. Ihre finanzielle Lage ist gut. Sie erfüllen die Versicherungsanforderungen, um eine Haftungsdeckung im Unglücksfall sicherstellen zu können.
3. Sie verfügen über ausreichend professionelle und organisatorische Kapazität, um die Betriebssicherheit gemäß den geltenden Vorschriften sicherstellen zu können. Diese Kapazität wird durch die Ausstellung eines „Luftverkehrsbetreiberscheins“ bescheinigt.

<sup>[1]</sup> In dem Überblick über das Luftverkehrsabkommen, das von der EU geschlossen wurde (Europäisches Parlament, 2013), finden Sie eine Analyse der Inhalte und der Ergebnisse dieser Abkommen.

Mit der Schaffung des Luftverkehrsinnenmarktes wurden auch gemeinsame Vorschriften über sein ordnungsgemäßes Funktionieren festgelegt, was in erster Linie gleiche Ausgangsbedingungen und ein hohes und einheitliches Maß an Fluggastenschutz voraussetzt.

Um gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen gelten die Vorschriften über staatliche Beihilfen und Wettbewerb (Übernahmen, Zusammenschlüsse, Preisabsprachen usw.) im gesamten Luftverkehrssektor. Da Luftverkehrsunternehmen noch bis Mitte der 90er Jahre umfassende staatliche Beihilfen im Rahmen einer Rekapitalisierung erhielten, war dies nicht unbedingt zu erwarten gewesen. Die Leitlinien der Kommission zur Einschätzung der staatlichen Beihilfen in dem Sektor stammten jedoch aus den Jahren 1994 (Luftfahrtunternehmen) bzw. 2005 (Flughäfen und staatliche Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen) und entsprachen nach vielen Jahren nicht mehr dem aktuellen Marktumfeld. Aus diesem Grund wurden sie im Frühjahr 2014 ersetzt.

Der gerechte Zugang zu den Flughäfen und deren Dienstleistungen wird durch die Verordnung (EWG) Nr. 95/93 sichergestellt, die besagt, dass die Zuweisung von Zeitnischen (d. h. die Lande- oder Starterlaubnis zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Tag) an überlasteten Flughäfen nach neutralen, transparenten und nichtdiskriminierenden Regeln erfolgen soll. Die Zuweisung erfolgt durch einen unabhängigen „Zeitnischen-Koordinator“ (allerdings werden die Flughafenkapazitäten aufgrund dieses Zuweisungssystems nicht optimal ausgenutzt<sup>[1]</sup>, und derzeit wird eine Vielzahl von Änderungen der Verordnung mit dem Ziel diskutiert, die Effizienz zu verbessern). Mit der Richtlinie 96/67/EG wurde der Markt für Bodenabfertigungsdienste (d. h. die Dienste, die den Luftverkehrsunternehmen an den Flughäfen angeboten werden, wie beispielsweise Passagier- und Gepäckabfertigung, Betankung und Säuberung der Fluggeräte usw.) schrittweise geöffnet. Derzeit wird auch ein Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2011 über die Öffnung des Markts der größten europäischen Flughäfen erörtert. Außerdem werden mit der Richtlinie 2009/12/EG die Bestimmungen zur Erhebung der Flughafenentgelte, die von Luftfahrtunternehmen für die Nutzung der Flughafeneinrichtungen und -dienste entrichtet werden müssen, festgelegt. Dessen ungeachtet hat sich die Anzahl der Streitigkeiten zwischen den Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen vervielfacht.

<sup>[1]</sup> Luftfahrtunternehmen können die ihnen zugeteilten Zeitnischen absichtlich nicht ausnutzen und vermeiden, so dass diese an das Verteilersystem zurückgehen, aus dem sie an Wettbewerber vergeben werden können. Es ist anzumerken, dass die EU über etwa einhundert „koordinierte Flughäfen“ verfügt (d. h. mit Zeitnischen), während es in den USA lediglich zwei solcher Flughäfen gibt.

Seit 1989 bestehen gemeinsame Vorschriften, um einen gerechten Zugang zu den Vertriebsnetzwerken sicher zu stellen und dafür zu sorgen, dass diese keinen Einfluss auf die Entscheidung des Verbrauchers nehmen können. Gemäß den Vorschriften zeigen die computergesteuerten Buchungssysteme (CRS sind die „technischen Schnittstelle“ zwischen den Luftfahrtunternehmen und den Reisebüros) die Angebote aller Luftfahrtunternehmen auf den Computerbildschirmen der Reisebüros auf eine nichtdiskriminierende Weise an (Verordnung (EG) Nr. 80/2009). Allerdings spielen die computergesteuerten Buchungssysteme eine immer kleinere Rolle, da der Vertrieb über das Internet zunehmend gebräuchlicher wird und auch über die Websites der Luftverkehrsunternehmen stattfindet.

Zum Schutz der Fluggäste und der Luftfahrzeuge und zur Sicherstellung eines hohen und einheitlichen Maßes an Sicherheit in der gesamten EU wurden die nationalen Sicherheitsvorschriften durch gemeinsame Sicherheitsvorschriften ersetzt, die schrittweise auf die gesamte Luftverkehrskette ausgeweitet wurden. Darüber hinaus wurde die Europäische Agentur für Flugsicherheit gegründet, die unter anderem für die Vorbereitung der Vorschriften zuständig ist<sup>[2]</sup>. Zur Prävention böswilliger Handlungen gegen Luftfahrzeuge sowie deren Fluggäste und Besatzungsmitglieder wurden die Anforderungen an die Luftsicherheit für alle Flughäfen der EU harmonisiert (es ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten jedoch weiterhin strengere Sicherheitsmaßnahmen durchführen können<sup>[3]</sup>). Außerdem bestehen gemeinsame Vorschriften zum Schutz der Fluggastrechte, die darauf abzielen, dass Fluggästen im Falle von erheblichen Verspätungen oder Annullierungen von Flügen ein Mindestmaß an Unterstützung gewährt wird. In diesen Vorschriften sind auch die Ausgleichsregelungen festgelegt. Die Anwendung dieser Bestimmungen erweist sich jedoch als schwierig, und die Gerichte werden häufig angerufen<sup>[4]</sup>. Aus diesem Grund schlug die Kommission im März 2013 vor, die Vorschriften klarer zu gestalten, so dass sie sowohl von Luftfahrtunternehmen als auch von Passagieren leichter umgesetzt werden können. Dieser Vorschlag wird derzeit erörtert.

Mehr als zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten des „dritten Pakets“ kann der Luftverkehrsinnenmarkt natürlich noch weiter verbessert werden, was anhand der folgenden Fakten unschwer zu erkennen ist: die Mängel bei der Zuweisung der Zeitnischen,

<sup>[2]</sup> Informationen über die Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt finden Sie in der Kurzdarstellung 5.6.10.

<sup>[3]</sup> Informationen über die Luftsicherheit in der zivilen Luftfahrt finden Sie in der Kurzdarstellung 5.6.8. „Der EU-Rechtsrahmen für zivile Luftsicherheit“ (Europäisches Parlament 2013) ist eine umfassende Abhandlung über die EU-Rechtsvorschriften zur Luftsicherheit.

<sup>[4]</sup> Informationen über die Fluggastrechte finden Sie in der Kurzdarstellung 5.6.2.

die überwiegende Mehrheit (80 %) der Strecken, die von Flughäfen innerhalb der EU beginnen, wird von nur einem (60 %) oder zwei (20 %) Luftfahrtunternehmen bedient, die schwierige finanzielle Lage, in der sich einige Luftfahrtunternehmen und kleinere Flughäfen befinden, sowie die komplexe Aufsicht über Luftfahrtunternehmen, die nunmehr in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind.

Das Hauptziel wurde aber dennoch erreicht: Während die Zahl der Passagierkilometer in den 27 Mitgliedstaaten der EU von 1995 bis 2011 nur um rund 22 % anstieg, stieg sie im Luftverkehr sprunghaft um mehr als 66 % an. Im selben Zeitraum stieg der Anteil des Luftverkehrs am gesamten Personenverkehr von 6,5 % auf 8,8 %, was das stärkste Wachstum aller Beförderungsarten in der EU darstellt.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In zahlreichen Berichten und insbesondere in seiner Entschließung vom 14. Februar 1995 mit dem Titel „Die zivile Luftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft“ hat das Parlament die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Politik im Bereich Luftverkehr betont, die den Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen verstärken und gerechter gestalten soll. Das Parlament hat die Einführung und das ordnungsgemäße Funktionieren des Luftverkehrsbinnenmarktes also stets befürwortet.

Dabei hat das Parlament wiederholt darauf hingewiesen, dass die Liberalisierung des Luftverkehrs behutsam und schrittweise umgesetzt werden muss und dabei die Interessen der Verbraucher und der Industrie gleichermaßen berücksichtigt werden sollten.

Das Parlament hat sich im Laufe der vergangenen fünfundsiebzig Jahre stets für einen gerechten Wettbewerb, Sicherheit im Luftverkehr, eine hohe Qualität im Bereich Dienstleistung und Fluggastrechte sowie für die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter der Luftfahrtunternehmen und den Umwelt-

schutz eingesetzt. Beispielsweise hat das Parlament seit Beginn des Liberalisierungsprozesses gefordert, dass für die Vergabe von staatlichen Beihilfen an Flughäfen und Luftfahrtunternehmen Kriterien entwickelt werden und dass gemeinsame Vorschriften über die Bodenabfertigung, Flughafengebühren und Fluggastrechte erstellt werden müssen.

Dieser „ausgewogene Ansatz“ in Bezug auf die Liberalisierung des Luftverkehrs wurde erst kürzlich wieder deutlich, als das Parlament in einer ersten Lesung den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2011 über Zeitnischen und Bodenabfertigungsdienste an den Flughäfen der EU von Grund auf änderte.

Damit verbundene Beschlüsse des Europäischen Parlaments:

- Entschließung vom 14. Februar 1995 zur Mitteilung der Kommission betreffend die Zukunft der Zivilluftfahrt in Europa (ABl. C 56 vom 6.3.1995, S. 28).
- Legislative Entschließung vom 11. Juli 2007 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (P6\_TA(2007)0337).
- Legislative Entschließung vom 12. Dezember 2012 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (P7\_TA(2012)0495).
- Legislative Entschließung vom 16. April 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG des Rates (P7\_TA(2013)0116).

→ Marc Thomas

## 5.6.8 Luftverkehr: Sicherheit in der Zivilluftfahrt

*Luftsicherheit (nicht zu verwechseln mit Flugsicherheit<sup>[1]</sup>) dient zur Prävention böswilliger Handlungen gegen Luftfahrzeuge sowie deren Fluggäste und Besatzungsmitglieder. Nach den furchtbaren Anschlägen im Jahr 2001 hat die EU ein Paket von Sicherheitsvorschriften für die Gefahrenabwehr in der Zivilluftfahrt verabschiedet. Diese Vorschriften werden regelmäßig aktualisiert, um neuen Gefahren entgegenzuwirken. Den Mitgliedstaaten steht es dabei frei, strengere Maßnahmen zu ergreifen.*

<sup>[1]</sup> Flugsicherheit bezieht sich auf die Auslegung, den Bau, die Wartung und den Betrieb von Luftfahrzeugen (siehe 5.6.10).

### Rechtsgrundlage

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Ziele

Luftsicherheit soll gewährleisten, dass unrechtmäßige Eingriffe verhindert werden, insbesondere indem bedrohliche Gegenstände wie Waffen und Sprengstoffe von Luftfahrzeugen ferngehalten werden. Dieses Thema, das schon jahrzehntelang weit oben auf der Tagesordnung stand, findet seit den Terroranschlägen im September 2001 noch mehr Beachtung. Seitdem wurde der Regelungsrahmen in diesem Bereich weltweit erheblich ausgeweitet, sei es auf nationaler Ebene, mittels internationaler Zusammenarbeit und Abkommen oder durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation<sup>[1]</sup> (ICAO) und mithilfe von Anhang 17 des Abkommens von Chicago sowie des damit zusammenhängenden Programms für Sicherheitsaudits (Universal Security Audit Programme – USAP)<sup>[2]</sup>. Die Europäische Union hat eine situationsgerechte Politik entwickelt, die regelmäßig aktualisiert wird, um neuen Gefahren und Bedrohungen entgegenzuwirken und sich technologischen Veränderungen anzupassen.

<sup>[1]</sup> Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die durch das am 7. Dezember 1944 unterzeichnete Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (auch bekannt als Abkommen von Chicago) gegründet wurde und der derzeit 191 Staaten als Vertragsparteien angehören. Die ICAO legt insbesondere „Richtlinien und Empfehlungen“ fest, die von den Vertragsstaaten umgesetzt werden, es gibt jedoch keinen verbindlichen Mechanismus zur Sicherstellung ihrer ordnungsgemäßen Anwendung.

<sup>[2]</sup> In Anhang 17 des Abkommens von Chicago sind die Richtlinien und Empfehlungen zur Sicherstellung der Sicherheit des internationalen Luftverkehrs festgelegt. Das Programm für Sicherheitsaudits (Universal Security Audit Programme – USAP) wurde im Jahr 2002 zur Überwachung der Einhaltung dieser Richtlinien durch die ICAO-Vertragsstaaten eingeführt.

### Ergebnisse

Infolge der Terroranschläge von September 2001 wurde die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002<sup>[3]</sup> verabschiedet, um Sicherheit in der Zivilluftfahrt zu gewährleisten und eine Grundlage für eine gemeinsame Auslegung des Anhangs 17 des Abkommens von Chicago durch die Mitgliedstaaten zu schaffen. Im März 2008 wurde diese Verordnung durch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008<sup>[4]</sup> ersetzt.

Die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 wurde vom Parlament und vom Rat verabschiedet, um gemeinsame Vorschriften und Grundstandards für die Luftsicherheit aufzustellen und Mechanismen für die Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften und Grundstandards zu schaffen. Die Verordnung wird durch eine Reihe von Verordnungen ergänzt, die von der Kommission durch das Regelungsverfahren mit Kontrolle (allgemeine Maßnahmen zur Ergänzung der gemeinsamen Grundstandards) bzw. das Regelungsverfahren (detaillierte Maßnahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Grundstandards) erlassen wurden. Es sei darauf hingewiesen, dass Durchführungsbestimmungen, die „sensible Sicherheitsinformationen enthalten“, nicht veröffentlicht werden. Der Regelungsrahmen der EU stützt sich auf verbindliche gemeinsame Normen und die folgenden allgemeinen Grundsätze:

- Jeder Mitgliedstaat ist für die Sicherheit der Flüge von einem Flughafen, der sich auf seinem Hoheitsgebiet befindet, verantwortlich („Zuständigkeit des Aufnahmestaats“ wie durch die ICAO festgelegt).
- Alle Fluggäste, Besatzungsmitglieder und Gepäckstücke müssen vor dem Betreten des Flugzeugs kontrolliert werden. Fracht, Post und Bordvorräte müssen vor dem Verladen in das Flugzeug ebenfalls kontrolliert werden, sofern sie nicht bereits anderen geeigneten Sicherheitskontrollen unterzogen wurden.

<sup>[3]</sup> ABl. L 355 vom 30.12.2002, S. 1.

<sup>[4]</sup> ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72.

- Den Mitgliedstaaten steht es frei, strengere Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen, wenn sie dies als erforderlich erachten.

Der Regelungsrahmen der EU erfasst alle Teilbereiche der Luftverkehrskette, die die Sicherheit des Luftfahrzeugs und/oder der Infrastruktur betreffen können, darunter den Flughafen, das Luftfahrzeug, die Fluggäste, das Gepäck, die Fracht, die Flughafenlieferungen und Bordvorräte, das Sicherheitspersonal und die Betriebsmittel. Die EU-Vorschriften betreffen sämtliche Flughäfen in der Union, die für die Zivilluftfahrt zugänglich sind, alle Betreiber, die Dienstleistungen auf diesen Flughäfen erbringen, darunter Luftfahrtunternehmen, und alle anderen Betreiber, die „Luftsicherheitsstandards anwenden“ und für oder über diese Flughäfen Güter liefern und/oder Dienstleistungen erbringen. Die geltenden Sicherheitsstandards können jedoch an das jeweilige Luftfahrzeug, den Flug bzw. den Luftverkehr angepasst sein.

In diesem Zusammenhang benennt jeder Mitgliedstaat eine einzige Behörde, die für die Koordinierung und Überwachung der Umsetzung der Luftsicherheitsvorschriften zuständig ist, und erstellt bzw. führt zudem ein „nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt“ (in dem die Aufgaben und Pflichten aller beteiligten Betreiber festgelegt sind) durch. Die Mitgliedstaaten entwickeln auch ein „nationales Qualitätskontrollprogramm“ und führen dieses durch (um festzustellen, inwieweit Betreiber die Anforderungen erfüllen, und um Maßnahmen zur Behebung von Mängeln zu ergreifen), verhängen Sanktionen für Verstöße und arbeiten mit der Kommission zusammen, wenn sie Inspektionen durchführt, um die Einhaltung der Vorschriften der EU für die Luftsicherheit zu überwachen. Die betreffenden Betreiber müssen ein „Sicherheitsprogramm“ aufstellen und durchführen, um EU-Recht zu erfüllen und das „nationale Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt“ des Mitgliedstaats, in dem sie sich befinden, zu befolgen. Die Kommission führt in Zusammenarbeit mit den für die Luftsicherheit zuständigen nationalen Behörden (diese Behörden werden ebenfalls inspiziert) unangekündigte Inspektionen von Flughäfen und Betreibern durch, um die Umsetzung von EU-Recht zu überwachen.

Ab Juli 2014 werden von den betreffenden nationalen Behörden außerdem gegebenenfalls Vor-Ort-Kontrollen auf Flughäfen in Drittstaaten vorgenommen, um die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen für Luftfracht, die in die EU befördert wird, zu prüfen.

Um den Lufttransport zu vereinfachen, kann die Kommission die in einem Drittstaat geltenden Sicherheitsstandards für die Luftfahrt als gleichwertig anerkennen.

Gemäß dem derzeit geltenden Rechtsrahmen können die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, wie sie

die für die Luftsicherheit anfallenden Kosten decken. Im Jahr 2009 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie, um sicherzustellen, dass Kerngrundsätze wie Kostenbezug und Nichtdiskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen und Fluggästen angewendet werden<sup>[1]</sup>. In diesem Vorschlag wird allerdings nicht zum Problem des Gegensatzes zwischen dem Prinzip der öffentlichen Finanzierung und dem der Kostenübernahme durch den Nutzer Stellung genommen, und die Frage, wer für die Sicherheitskosten aufkommt, wird nach dem Subsidiaritätsprinzip geregelt. Nach dem Stand Mitte 2014 war der Vorschlag noch nicht vom Gesetzgeber angenommen worden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat immer die Auffassung vertreten, dass die Sicherheit in der Zivilluftfahrt zu den wichtigsten Anliegen der Union zählt, und stets die Errichtung eines strengen und wirksamen Systems zur Prävention und Verhinderung von Terroranschlägen befürwortet. Dabei hat das Parlament gleichzeitig auf die Bedeutung der Grundrechte der Bürger verwiesen sowie die Notwendigkeit betont, Maßnahmen zur Verbesserung der Luftsicherheit durch strenge und angemessene Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Privatsphäre, der persönlichen Würde und der Gesundheit der Bürger zu ergänzen.

Mit seiner Entschließung vom 23. Oktober 2008 etwa hat das Parlament die Kommission gezwungen, einen Vorschlag zu Ganzkörperscannern zurückzuziehen bzw. zu ändern. Des Weiteren wurde im Bericht des Parlaments vom 1. Juni 2011 nachdrücklich gefordert, jede Art von Technologie, die ionisierende Strahlen verwendet, vom Einsatz bei Sicherheitskontrollen auszunehmen, und empfohlen, für die Darstellung nur Strichmännchen zu verwenden und zugehörige Daten nicht aufzubewahren bzw. zu speichern. Die im November 2011 erlassenen Rechtsvorschriften über Ganzkörperscanner<sup>[2]</sup> erfüllen diese Kriterien.

Das Parlament hält das Komitologieverfahren im Bereich der Luftsicherheit zumindest in Bezug auf Maßnahmen mit Auswirkungen auf Bürgerrechte grundsätzlich für ungeeignet. In seinem Bericht vom Juni 2011 forderte das Parlament daher, über das Mitentscheidungsverfahren in vollem Umfang miteinbezogen zu werden, was allerdings noch nicht geschehen ist.

Hinsichtlich der Finanzierung der Sicherheitsmaßnahmen ist das Parlament der Ansicht, dass Sicherheitsabgaben ausschließlich zur Bestreitung von

<sup>[1]</sup> KOM(2009)217.

<sup>[2]</sup> Verordnung (EU) Nr. 1141/2011 der Kommission (ABl. L 293 vom 11.11.2011) und Verordnung (EU) Nr. 1147/2011 der Kommission (ABl. L 294 vom 12.11.2011).



Sicherheitskosten verwendet werden sollten und dass die Mitgliedstaaten, die strengere Maßnahmen anwenden, die daraus resultierenden zusätzlichen Kosten tragen sollten.

Damit verbundene Beschlüsse des Europäischen Parlaments:

- Entschließung vom 23. Oktober 2008 zu den Auswirkungen der Sicherheitsmaßnahmen im Flugverkehr und von Ganzkörperscannern auf die Menschenrechte, die Privatsphäre, die persönliche Würde und den Datenschutz<sup>[1]</sup>.

- Legislative Entschließung vom 5. Mai 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftsicherheitsentgelte<sup>[2]</sup>.
- Bericht vom 1. Juni 2011 über die Sicherheit der Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung von Sicherheitsscannern<sup>[3]</sup>.

---

→ [Marc Thomas](#)

---

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte P6\_TA(2008)0521.

---

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2010)0123.

<sup>[3]</sup> A7-0216/2011.

## 5.6.9 Luftverkehr: einheitlicher europäischer Luftraum

*Das Ziel der Initiative zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums besteht darin, die Effizienz des Flugverkehrsmanagements und der Flugsicherungsdienste durch die Verringerung der Zersplitterung des europäischen Luftraums zu erhöhen. Ihrem Wesen nach handelt es sich bei dieser laufenden Initiative um ein gesamteuropäisches Projekt, das für die Nachbarländer offen ist.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Ziele

Die Initiative zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) wurde im Jahr 1999 eingeleitet, um die Leistung des Flugverkehrsmanagements (Air Traffic Management – ATM<sup>[1]</sup>) und der Flugsicherungsdienste (Air Navigation Services – ANS<sup>[2]</sup>) durch eine bessere Integration des europäischen Luftraums zu verbessern. Von dem SES-Projekt werden erhebliche Vorteile erwartet, denn verglichen mit 2004 könnte der SES (sobald er um 2030 fertiggestellt ist) die Luftraumkapazität verdreifachen und die Kosten des ATM halbieren, die Sicherheit um ein Zehnfaches verbessern und die Auswirkungen der Luftfahrt auf die Umwelt um 10 % verringern<sup>[3]</sup>.

### Ergebnisse

Die Initiative zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums war eine Reaktion auf die Verspätungen, die als Ergebnis der Flugsicherung auftraten und in Europa in den späten 1990er Jahre ihren Höhepunkt erreicht hatten. Ziel der Initiative ist es, die Zersplitterung des europäischen Luftraums (zwischen Mitgliedstaaten, zwischen ziviler und militärischer Nutzung und zwischen unterschiedlichen Technologien) zu verringern und dadurch seine Kapazität zu erhöhen und die Effizienz des Flugver-

kehrsmanagements und der Flugsicherungsdienste zu verbessern. Ihrem Wesen nach handelt es sich um eine gesamteuropäische Initiative, die für die Nachbarländer offen ist – dies wird durch die wichtige Rolle verdeutlicht, die EUROCONTROL<sup>[4]</sup> bei ihrer Umsetzung innehat. In der Praxis dürfte der SES zu kürzeren Flugzeiten führen (wegen kürzerer Routen und weniger Verzögerungen) und folglich die Flugkosten und Flugzeugemissionen reduzieren. Das erste Paket gemeinsamer Anforderungen zur Schaffung des SES wurde 2004 (SES 1) verabschiedet; diese umfassen die Rahmenverordnung (EG) Nr. 549/2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums, die Verordnung (EG) Nr. 550/2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum, die Verordnung (EG) Nr. 551/2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum<sup>[5]</sup>, und die Verordnung (EG) Nr. 552/2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes. Dieser Rahmen wurde 2009 dahin gehend geändert (SES 2), dass leistungsorientierte Mechanismen mit aufgenommen wurden (Verordnung (EG) Nr. 1070/2009). Darüber hinaus wurde er ergänzt, indem die EU-Regelungen über Luftfahrtsicherheit (und die damit verbundenen Zuständigkeiten der Europäische Agentur für Flugsicherheit) auf ATM, ANS und die Betriebssicherheit von Flughäfen ausgeweitet wurden<sup>[6]</sup>. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Durchführungsbestimmungen und technischen Normen durch die Kommission auf dem Wege des Komitologieverfahrens oder seltener durch den Gesetzgeber verabschiedet<sup>[7]</sup>.

<sup>[1]</sup> Flugverkehrsmanagement (Air Traffic Management – ATM) garantiert die sichere und effiziente Bewegung von Luftfahrzeugen in allen Betriebsphasen (hierzu gehören Flugverkehrsdienste, Luftraummanagement und Verkehrsflussregelung).

<sup>[2]</sup> Flugsicherungsdienste (Air Navigation Services – ANS) sind alle im Rahmen der Flugsicherung erbrachten Dienste, einschließlich Flugverkehrsdienste, Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugwetterdienste sowie Flugberatungsdienste.

<sup>[3]</sup> Es ist zu beachten, dass diese offiziellen SES-Ziele identisch mit jenen sind, die sich das SESAR-Projekt (das Forschungsprojekt zum Flugverkehrsmanagement im einheitlichen europäischen Luftraum) gesetzt hat, was zu Verwirrungen führen kann.

<sup>[4]</sup> Die Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (EUROCONTROL) ist eine supranationale gesamteuropäische zivil-militärische Organisation, die 1963 zum Zweck der Wahrnehmung von Flugsicherungsaufgaben gegründet wurde. Der Organisation gehören 39 Mitgliedstaaten und die Europäische Union an. Die Kommission hat EUROCONTROL zum „Leistungsüberprüfungsgremium“ und „Netzmanager“ des SES bestimmt.

<sup>[5]</sup> Von Flughafen zu Flughafen, da Flughäfen als Eintritts- und Austrittspunkte des Luftraums dienen. Dies wird als „Gate to gate“-Ansatz bezeichnet.

<sup>[6]</sup> Durch Verordnung (EG) Nr. 1108/2009.

<sup>[7]</sup> Wie im Falle der Richtlinie 2006/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz.

Dieser umfassende Rechtsrahmen hat die Neuordnung des europäischen Luftraums sowie die Erbringung von ANS wesentlich vorangebracht, indem insbesondere die folgenden Punkte festgelegt wurden: die Trennung von Regulierungsaufgaben von der Erbringung von Dienstleistungen, eine deutliche Flexibilisierung der zivilen und militärischen Nutzung des Luftraums, die Interoperabilität der Ausrüstung und die harmonisierte Klassifizierung des oberen Luftraums<sup>[1]</sup>; eine gemeinsame Gebührenregelung für die ANS und die gemeinsamen Anforderungen für die Erteilung von Fluglotsenlizenzen. Zusätzlich wurden die „Kernkomponenten“, die die Struktur des SES bilden, festgelegt:

- Gemäß dem „Leistungssystem“<sup>[2]</sup> sollen verbindende Leistungsziele in Schlüsselbereichen wie Sicherheit<sup>[3]</sup>, Umwelt, Kapazität und Kosteneffizienz sowie Anreize die allgemeine Effizienz von ATM und ANS verbessern. Die Leistungsziele werden von der Kommission im Rahmen eines Komitologieverfahrens verabschiedet<sup>[4]</sup>. Das „Leistungsüberprüfungsgremium“ (derzeit EUROCONTROL) hilft bei der Vorbereitung dieser Ziele und überwacht die Umsetzung des Leistungssystems.
- Der „Netzmanager“ (derzeit EUROCONTROL) beschäftigt sich mit der „Netzfunktion“, die zentralisiert vorgenommen werden muss, wie im Falle der Gestaltung des europäischen Streckennetzes, der Verkehrsflussregelung im Flugverkehr (ATFM) und der Koordinierung der Funkfrequenzen, die im allgemeinen Flugverkehr benutzt werden.
- Die funktionalen Luftraumblöcke (Functional Airspace Blocks – FAB) werden der Zersplitterung des europäischen Luftraums ein Ende setzen, indem sie ihn entsprechend den Verkehrsströmen anstatt – wie bisher – den nationalen Grenzen neu ordnen. Das soll eine verbesserte Zusammenarbeit (d. h. eine bessere Verwaltung des Luftraums und eine Optimierung des Straßennetzes sowie größenbedingte Kostenvorteile durch die Integration der Dienste) oder sogar die Verschmelzung von Flugsicherungsorganisationen über nationale Grenzen hinweg ermöglichen, wodurch sich die Kosten von ANS

verringern würden. In jedem FAB wählen die betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam einen oder mehrere Dienstleister für Flugverkehrsdienste (ATS)<sup>[5]</sup>. Bisher hat man sich auf neun FAB geeinigt, die 31 Länder<sup>[6]</sup> umfassen.

- Das „Gemeinsame Unternehmen SESAR“ wurde im Jahr 2007 geschaffen und verwaltet die technologischen und industriellen Dimensionen des SES, d. h. die Entwicklung und Einführung des neuen europäischen ATM-Systems. Die geschätzten Gesamtkosten der Entwicklungsphase des SESAR-Programms (für die Zeitspanne von 2008 bis 2013, es wird wahrscheinlich aber erst 2017 abgeschlossen) betragen 2,1 Mrd. EUR, die sich in gleichen Teilen auf die EU, EUROCONTROL und die Industrie verteilen. Für die Einführungsphase (d. h. die groß angelegte Einführung des neuen Systems zwischen 2014 und 2020, die wahrscheinlich erst 2030 abgeschlossen sein wird) könnten mehr als 30 Mrd. EUR notwendig sein.

Deshalb scheint es, dass sich die Effizienz des ATM in Europa verbessert, da sich die durchschnittlichen AFTM-Verspätungen im Überflugs- und Flughafensbereich von 5,4 Minuten pro Flug im Jahr 1999 auf 1,8 Minuten im Jahr 2011 und rund eine Minute im Jahr 2012 verringert haben. Seit 2008 hat sich auch die durchschnittliche Verlängerung der horizontalen Direktroute<sup>[7]</sup> von 4,6 % auf 4,3 % im Jahr 2011 und rund 4,2 % im Jahr 2012 kontinuierlich verringert, das heißt, die tatsächlichen Flugrouten sind durchschnittlich um 4,2 % länger als die „direkteste Route“. Insgesamt wird erwartet, dass sich die Kosten der ANS im Zeitraum 2009-2014 um 3,5 Mrd. EUR verringert haben werden (d. h., dass sich die Gesamtkosten für diesen Zeitraum voraussichtlich mit 37,2 Mrd. EUR zu Buche schlagen werden, im Gegensatz zu den 40,7 Mrd. EUR basierend auf den Preisen von 2009<sup>[8]</sup>).

Die derzeitigen Verbesserungen werden jedoch voraussichtlich nicht ausreichen, um die (sehr ehrgeizi-

<sup>[1]</sup> Der Luftraum wird gemäß den „Klassen“ klassifiziert, die durch das Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt festgelegt wurden und von „Klasse A“ bis „Klasse G“ reichen. Die Flugregeln und die erbrachten Dienstleistungen unterscheiden sich von Klasse zu Klasse.

<sup>[2]</sup> Festgelegt durch Verordnung (EG) Nr. 691/2010.

<sup>[3]</sup> Ab dem Jahr 2015.

<sup>[4]</sup> Der erste Bezugszeitraum für das Leistungssystem erstreckt sich auf die Jahre 2012 bis 2014. Die folgenden Bezugszeiträume werden sich über fünf Kalenderjahre erstrecken.

<sup>[5]</sup> Als Flugverkehrsdienste (Air Traffic Services – ATS) werden die verschiedenen Fluginformationsdienste, Flugalarmdienste, Flugverkehrsberatungsdienste und Flugverkehrskontrolldienste bezeichnet.

<sup>[6]</sup> Alle EU-Staaten sowie Bosnien und Herzegowina, Norwegen und die Schweiz. Diese FAB (die durch gegenseitige Übereinkommen zwischen Staaten gemäß dem sogenannten „Bottom-up“-Ansatz geschaffen werden) folgen jedoch immer noch im Wesentlichen nationalen Grenzen und spiegeln nicht unbedingt Verkehrsströme wider.

<sup>[7]</sup> Das ist die Differenz zwischen der tatsächlich geflogenen Route (zwischen dem Abflug- und Ankunftsterminal in einem Radius von 30 Seemeilen rund um die Flughäfen) und der direkten Flugroute, d. h. die Entfernung, die „zu viel“ geflogen wird.

<sup>[8]</sup> Es muss dennoch angemerkt werden, dass die Kosten pro Dienstleistungseinheit im Jahr 2009 besonders hoch waren.

gen) SES-Ziele zu erreichen<sup>[1]</sup>. Trotz der Fortschritte, die in den letzten zehn Jahren gemacht wurden, ist der europäische Luftraum noch lange nicht vollständig integriert. Das ist sicherlich auf den überaus breiten Anwendungsbereich der Initiative (die wohl keinesfalls vor 2030 abgeschlossen sein wird) und die damit verbundenen Schwierigkeiten und Widerstände zurückzuführen. Im Juni 2013 schlug die Kommission ein neues Regelwerk vor, um Effizienz und Leistung sowie den derzeit suboptimalen institutionellen Rahmen zu verbessern. Diese Vorschläge werden gegen Ende der laufenden Wahlperiode immer noch diskutiert.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament war immer darauf bedacht, die Hindernisse für die Einführung des einheitlichen europäischen Luftraums durch eine pragmatische Herangehensweise zu beseitigen. In diesem Zusammenhang hat es vor dem Hintergrund einer flexiblen Nutzung des Luftraums stets mit Nachdruck und Erfolg auf der Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich bestanden, als sich die Mitgliedstaaten immer noch weigerten, sich mit dieser Angelegenheit zu befassen. Es war auch das Parlament, das die Schaffung eines Beratungsgremiums der Industrie vorschlug, um es den Interessenträgern zu ermöglichen, die Kommission bezüglich der technischen Aspekte des SES zu beraten. Das Parlament hat stets auch die entscheidende Rolle, die EUROCONTROL bei der Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums spielen muss, und die Notwendigkeit der

Förderung der Zusammenarbeit mit Nachbarländern betont, um die Initiative über die EU-Grenzen hinaus auszuweiten.

Angesichts dessen, dass die wichtigsten Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums noch nicht erreicht wurden, fordert das Parlament nun die Kommission auf, von einem „Bottom-up“- zu einem „Top-down“-Ansatz überzugehen, um die weiterhin bestehende Zurückhaltung zu überwinden und die Umsetzung der Initiative besonders hinsichtlich des SESAR-Programms und der funktionalen Luftraumblocke zu beschleunigen.

Zu den wichtigsten Beschlüssen des Parlaments im Zusammenhang mit diesem Thema zählen:

- die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. Januar 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums<sup>[2]</sup>;
- die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems<sup>[3]</sup>;
- die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 zur Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum (P7\_TA(2012)0370)<sup>[4]</sup>.

→ Marc Thomas

<sup>[1]</sup> Die Fluggesellschaften und die Kommission beabsichtigen zum Beispiel, die Kosten der ANS bis 2020 zu halbieren.

<sup>[2]</sup> ABl. C 96 E/100 vom 21.4.2004, S. 99.

<sup>[3]</sup> ABl. C 117 E/44 vom 6.5.2010, S. 23.

<sup>[4]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0370+0+DOC+XML+V0//DE>

## 5.6.10 Luftverkehr: Flugsicherheit

*Mit gemeinsamen Vorschriften, die schrittweise auf die gesamte Luftverkehrskette erweitert wurden, wird für ein einheitliches und hohes Maß an Sicherheit<sup>[1]</sup> im Luftverkehrsbinnenmarkt gesorgt.*

<sup>[1]</sup> Die Flugsicherheit bezieht sich auf die Auslegung, den Bau, die Wartung und den Betrieb von Luftfahrzeugen. Sie sollte nicht mit der Luftsicherheit verwechselt werden, die zur Prävention böswilliger Handlungen gegen Luftfahrzeuge sowie deren Fluggäste und Besatzungsmitglieder dient (siehe Kurzbeschreibung 5.6.8).

### Rechtsgrundlage

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Ziele

Mit der Verwirklichung des Luftverkehrsbinnenmarktes Mitte der 1990er Jahre<sup>[1]</sup> wurden gleichzeitig auch gemeinsame, verbindliche Vorschriften erforderlich, die darin für ein einheitliches und hohes Maß an Sicherheit sorgen.

### Ergebnisse

Luftfahrt und Flugsicherheit sind untrennbar miteinander verbunden: Ohne strenge Vorschriften, die für ein hohes Maß an Sicherheit sorgen, hätte sich der Luftverkehr nicht entwickeln können – in Ermangelung von Passagieren (und sicherlich auch von Besatzungsmitgliedern). Ein Flugzeug kann außerdem in kurzer Zeit lange Strecken zurücklegen: Aus diesem Grund gehen Flugsicherheit und internationale Zusammenarbeit (unterschiedlich stark ausgebaut oder wirksam) Hand in Hand.

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO<sup>[2]</sup>) legt weltweit die Grundstandards für Sicherheit fest – inwieweit diese eingehalten werden, hängt jedoch weitgehend vom guten Willen der einzelnen Vertragsstaaten ab.

In Europa führte die Einführung des Luftverkehrsbinnenmarktes dazu, dass sichergestellt wird, dass Fluggästen, unabhängig davon, wohin sie innerhalb der Union fliegen, ein einheitliches und hohes Maß an Sicherheit geboten wird. Deshalb wurden die nationalen Vorschriften durch gemeinsame Vorschriften ersetzt, deren Einhaltung verpflichtend ist. Aus demselben Grund wurden die nationalen Regelungsbehörden, ebenso wie ihre Gremien für freiwillige Zusammenarbeit (darunter in erster Linie die aus Westeuropa, nämlich die ehemaligen „Gemeinsamen Luftfahrtbehörden“<sup>[3]</sup>) durch einen gemeinschaftlichen Mechanismus ersetzt, an dem die nationalen Behörden der Zivilluftfahrt, die Europäische Kommission und die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) beteiligt sind<sup>[4]</sup>. Seit 2003 ist es die EASA, die in erster Linie mit der Vorbereitung der Vorschriften beauftragt ist, die im Anschluss von der Kommission oder dem Gesetzgeber angenommen werden. Die Kommission, die EASA und die zuständigen nationalen Behörden überwachen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Umsetzung der Vorschriften, wobei sie sich gegenseitig ergänzen.

<sup>[1]</sup> Dabei handelt es sich um das „dritte Liberalisierungspaket“ des Luftverkehrs, d. h. um die Verordnungen (EWG) Nr. 2407/92, (EWG) Nr. 2408/92 und (EWG) Nr. 2409/92 (mittlerweile durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ersetzt), die den Luftverkehrsunternehmen der EU einen freien Zugang zu den Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs ermöglicht haben (siehe Kurzdarstellung 5.6.7).

<sup>[2]</sup> Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die infolge des „Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt“ vom Dezember 1944 (auch bekannt als „Abkommen von Chicago“) gegründet wurde, und die mittlerweile 191 Staaten zu ihren Mitgliedern zählt. ICAO erarbeitet Standards und „empfohlene Praktiken“, die von den Vertragsstaaten eingehalten werden müssen, allerdings gibt es keine verbindlichen Mechanismen, die eine ordnungsgemäße Befolgung sicherstellen.

<sup>[3]</sup> Die Arbeitsgemeinschaft der europäischen Luftfahrtbehörden (Joint Aviation Authorities – JAA) war ein informeller Zusammenschluss der europäischen Zivilluftfahrtbehörden, der für die Erstellung der Sicherheitsvorschriften und -standards zuständig war. (Im Anschluss entschieden die Vertragsstaaten eigenständig darüber, wie sie angewendet werden sollten.) Die Arbeitsgemeinschaft der europäischen Luftfahrtbehörden, zu der bis zu dreiundvierzig Vertragsstaaten gehörten, nahm ihre Tätigkeit 1970 (mit der Gründung von Airbus) auf und beendete sie 2009, da für die Mitgliedstaaten der EU infolge der gemeinsamen Vorschriften, die verbindlich und direkt anzuwenden waren, die Grundlage für einen weiteren Bestand des Zusammenschlusses fehlte.

<sup>[4]</sup> Hierbei ist anzumerken, dass die technischen Vorschriften für den Bereich Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste auch von Eurocontrol oder weiteren Normungsorganisationen wie EUROCAE ausgearbeitet werden. Bei der Erweiterung der gemeinsamen Sicherheitsvorschriften sowie der Kompetenzbereiche der EASA in diesen Bereichen besteht eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten: Die technischen Vorschriften werden von der EASA erarbeitet und Eurocontrol ist mit den betrieblichen Aufgaben im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums betraut (siehe Kurzdarstellung 5.6.9 und den Vorschlag für die Verordnung KOM(2013)0409 endg. vom 11. Juni 2013).

Die gemeinsamen Sicherheitsvorschriften für die Zivilluftfahrt folgen den Standards und Empfehlungen von ICAO und gehen oftmals darüber hinaus. Sie wurden schrittweise auf die gesamte Luftverkehrskette ausgeweitet und zielen allgemein darauf ab, die Zahl der Unfälle so weit wie möglich zu verringern, wobei sie sich sowohl auf die Eigenverantwortung der beteiligten Akteure als auch auf Überwachungsmaßnahmen stützen<sup>[1]</sup>.

Seit 1994 werden somit die Grundsätze der ICAO in Bezug auf die Untersuchungen der Unfälle im Luftverkehr in Gemeinschaftsrecht umgesetzt (gemäß der Richtlinie 94/56/EWG, die durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 ersetzt wurde): Die Untersuchungen müssen gänzlich unabhängig durchgeführt werden und dürfen ausschließlich der Erfassung von Unfallursachen und der Verhinderung von Unfällen dienen, nicht aber der Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen (was nicht immer im Einklang mit dem nationalen Zivil- oder Strafrecht steht, das im Gegensatz dazu darauf abzielt, die Schuldigen zu identifizieren und zu bestrafen). Die Vorschriften für die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt (Richtlinie 2003/42/EG, Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007) stützen sich auf den gleichen präventive Ansatz „ohne Schuldzuweisung“: Seit 2005 müssen alle entlang der Luftfahrtkette auftretenden Abweichungen bei den zuständigen nationalen Behörden gemeldet und mit Hilfe eines zentralen Registers, das von der Europäischen Kommission verwaltet wird, für weitere Analysen gespeichert und weiterverbreitet werden. Dieses System ist jedoch verbesserungsfähig: Nicht alle Daten werden gesammelt, und die Qualität der gesammelten Daten ist für eine Auswertung nicht immer ausreichend. Ende des Jahres 2012 hat die Europäische Kommission deshalb vorgeschlagen, dass die Vorschriften geändert werden, so dass diese Schwierigkeiten behoben werden können und hat in diesem Zusammenhang eine stärkere Rolle der EASA befürwortet (KOM(2012)776 endg.). Dieser Vorschlag wird noch bis Ende der laufenden Wahlperiode diskutiert.

Seit 2003<sup>[2]</sup> bestimmen die gemeinsamen Vorschriften auch die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen, d. h. deren Auslegung, Bau und Wartung. Im Jahr 2008 wurden die Vorschriften auf den Flugbetrieb und die Ausbildung der Bestatzungsmitglieder ausgeweitet, d. h. auf die Art und Weise, wie die

Fluggeräte genutzt werden dürfen. Darauf folgte im Jahr 2009 die Erweiterung auf den Betrieb der Flughäfen, das Flugverkehrsmanagement und die Bereitstellung von Dienstleistungen im Luftverkehr. Alle diese Vorschriften gelten für die Erzeugnisse und Unternehmen sowie auch für die Angestellten, die für Auslegung, Bau, Wartung und Betrieb verantwortlich sind – dies gilt auch für Luftfahrzeuge und Verkehrsunternehmer aus Drittländern, wenn diese in der Union tätig sind.

Mit dem SAFA-Programm (**Sicherheitsüberprüfung von Luftfahrzeugen aus Drittländern – safety assessment of foreign aircraft**), das 1996 von der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC<sup>[3]</sup>) initiiert wurde, wurden die Grundlagen für eine einheitliche Kontrolle ausländischer Luftfahrzeuge (europäisch und außereuropäisch) geschaffen, sobald sie sich auf Flughäfen der Vertragsstaaten aufhalten, so dass für die Einhaltung der von der ICAO festgelegten Grundstandards für Sicherheit<sup>[4]</sup> gesorgt werden konnte. Heute nehmen dreißig europäische Staaten an dem Programm teil, darunter auch die „28“. Aufgrund der Richtlinie 2004/36/EG (ersetzt durch die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 216/2008) ist die Teilnahme am SAFA-Programm seit 2006 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend, und in diesem Zusammenhang werden jedes Jahr mehr als 6 000 Luftfahrzeuge – wovon etwa die Hälfte aus Ländern der EU und die andere Hälfte aus Drittstaaten stammt – in der Union kontrolliert. Bei der EASA werden die Ergebnisse dieser Kontrollen zentral gesammelt. Die festgestellten Mängel können Betriebseinschränkungen führen, beispielsweise einer Aufnahme des betroffenen Unternehmens in die „schwarze Liste“ der Luftfahrtunternehmen, gegen die aus Sicherheitsgründen eine Betriebsuntersagung in der Gemeinschaft erlassen wurde. Diese „schwarze Liste“ besteht seit dem Jahr 2005, und sie wird regelmäßig aktualisiert und veröffentlicht, so dass die Fluggäste, die Verkäufer von Flugtickets und die zuständigen Behörden davon durchgehend unterrichtet werden (Verordnung (EG) Nr. 2111/2005). Die Liste wird entsprechend den Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 474/2006 immer wieder neu veröffentlicht (im Dezember 2013 zum zweiundzwanzigsten Mal).

Anhand der „schwarzen Liste“ wird deutlich, dass die Flugsicherheit der Zivilluftfahrt in einigen Regionen der Welt stark verbesserungsbedürftig ist.

[1] Ein gutes Beispiel der Eigenverantwortung der beteiligten Akteure in der Luftverkehrskette ist das Verfahren der EASA für die Genehmigung als Entwicklungsbetrieb (Design Organisation Approval).

[2] 1991 wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 eine minimale Harmonisierung der „technischen Vorschriften“ eingeführt, die auf den „Vereinbarungen“ gründete, die von der Arbeitsgemeinschaft der europäischen Luftfahrtverwaltung unter großen Schwierigkeiten angenommen worden waren.

[3] Die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) ist ein informeller Zusammenschluss der Behörden für Zivilluftfahrt aus 44 europäischen Staaten und dient dazu, deren Politik und Praktiken sowie die Beziehungen zu anderen Regionen der Welt zu harmonisieren. Dabei hat die ECAC keinerlei Regelungsbefugnisse, sondern stellt vielmehr einen wertvollen „Debattierklub“ dar.

[4] Die Anforderungen aus den Anhängen 1 (Lizenzen des Luftfahrt-Personals), 6 (Betriebsvorschriften) und 8 (Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen) des Abkommens von Chicago.

Damit dem Bedarf nachgekommen werden kann, hat die Union ein Kooperationsprojekt mit ICAO ins Leben gerufen, mit dem die Länder Unterstützung erhalten, in denen die größten Schwierigkeiten bei der Einführung eines wirkungsvollen Systems für die Flugsicherheit bestehen. Darüber hinaus schlägt die Union ihren unmittelbaren Nachbarländern, in die viele Unionsbürger per Flugzeug einreisen, eine Integration in den Luftverkehrsbinnenmarkt vor, was die Inkraftsetzung sämtlicher gemeinsamer Vorschriften für die Flugsicherheit voraussetzt (Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, Schweiz und die Balkanstaaten, die Vertragsparteien des „einheitlichen europäischen Luftraumes“ sind).

Hierbei ist anzumerken, dass die internationale Zusammenarbeit im Bereich Flugsicherheit auch auf Erleichterungen für den Handel mit Erzeugnissen und Dienstleistungen abzielt, der durch die unterschiedlichen nationalen technischen Standards erschwert werden kann. Aus diesem Grund hat die Union mit ihren wichtigsten Partnern im Bereich Luftfahrt (USA, Kanada und Brasilien) Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Standards für Flugsicherheit geschlossen. Für bestimmte Projekte mit Industriepartnern aus Ländern, mit denen keine solchen Abkommen bestehen, schließt die EASA sogenannte „Arbeitsvereinbarungen“ ab. Somit können die Vertragsstaaten mit den Erzeugnissen und Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich dieser Abkommen und „Vereinbarungen“ fallen, frei handeln.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat die Einführung eines wirksamen europäischen Sicherheitssystems in der Zivilluftfahrt von jeher sehr entschlossen unterstützt und sich dabei ganz besonders für die Fluggastrechte in Bezug auf Informationen und die Wirksamkeit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit eingesetzt.

Somit beabsichtigten die Abgeordneten seit der Verabschiedung der Richtlinie „SAFA“, dass sie auch der Veröffentlichung jener Luftfahrtunternehmen dienen soll, die internationale Sicherheitsstandards nicht einhalten. Das Parlament forderte außerdem, dass die Maßnahmen, die von einem Mitgliedstaat infolge einer Inspektion im Rahmen von SAFA durchgeführt werden, von der Europäischen Kommission auf die gesamte Union ausgeweitet werden können. Damit schufen die Abgeordneten die Grundlage für die ein Jahr darauf eingeführte „schwarze Liste“. Auch konnte das Parlament die Veröffentlichung der Liste herbeiführen und den Anspruch von Fluggästen auf Entschädigung oder anderweitige Beför-

derung bei der Annullierung eines Fluges infolge der Eintragung eines Unternehmens in die Liste durchsetzen. In Bezug auf die EASA ist anzumerken, dass das Parlament von Beginn an gefordert hat, dass sie in der Ausübung ihrer technischen Aufgaben unabhängig sein und ihr Kompetenzbereich erweitert werden sollte: Im Jahr 2002 forderte das Parlament eine entsprechende Erweiterung der gemeinsamen Vorschriften für Flugsicherheit und des Kompetenzbereiches der EASA auf die Betriebsregeln für Luftfahrzeuge sowie die Lizenzerteilung für Flugbesatzungen – diese erfolgte im Jahr 2008. Außerdem ist es den Abgeordneten gelungen, der Einrichtung eine wirksame Weisungsbefugnis mit wirklich abschreckender Wirkung zu erteilen, indem sie Geldbußen, die den Verstößen angemessen sind, verhängen kann.

Texte des Europäischen Parlaments, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind:

- Empfehlung vom 21. März 2002 für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (A5-0093/2002)<sup>[1]</sup>.
- Bericht vom 9. März 2004 über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für die Flugsicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen (A5-0125/2004)<sup>[2]</sup>.
- Bericht vom 19. Oktober 2005 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens sowie den Austausch sicherheitsrelevanter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten (A6-0310/2005)<sup>[3]</sup>.
- Legislative Entschließung vom 12. Dezember 2007 zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit und zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (P6\_TA(2007)0607)<sup>[4]</sup>.

→ Marc Thomas

<sup>[1]</sup> Empfehlung vom 21. März 2002.

<sup>[2]</sup> Bericht vom 9. März 2004.

<sup>[3]</sup> Bericht vom 19. Oktober 2005.

<sup>[4]</sup> Legislative Entschließung vom 12. Dezember 2007.

## 5.6.11 Seeverkehr: strategischer Ansatz

*Die EU-Bestimmungen zum Seeverkehr beziehen sich hauptsächlich auf die Anwendung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit und die ordnungsgemäße Anwendung von Wettbewerbsregeln bei gleichzeitiger Sicherstellung eines hohen Sicherheitsniveaus, guter Arbeitsbedingungen und sinnvoller Umweltstandards.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ergänzt durch die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages über den Wettbewerb und über die Dienstleistungsfreiheit (3.2.3).

### Ziele

90 % des EU-Außenhandels und 40 % des Handels zwischen den EU-Mitgliedstaaten werden über den Seeweg abgewickelt. Jedes Jahr werden mehr als 3,7 Mrd. t Fracht in EU-Häfen umgeschlagen und die Tendenz ist steigend, während die europäischen Seehäfen gleichzeitig mehr als 400 Mio. Fahrgäste aufnehmen. Eine kohärente EU Seeverkehrspolitik ist damit für die wirtschaftliche Entwicklung der Union von erheblicher Bedeutung.

Vorrangiges Ziel ist die Anwendung des im Vertrag verankerten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt der Union und die Sicherstellung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln. Dies ist unter anderem deshalb erforderlich, da sich die EU vor der Gefahr unlauteren Wettbewerbs durch Handelsflotten von Drittländern schützen und weltweit auf faire und stabile Wettbewerbsbedingungen für den Seeverkehr und die daran angeschlossenen maritimen Industriezweige hinarbeiten muss. Insbesondere ist die EU daran interessiert, dass allen Marktteilnehmern die großen Seeverkehrsrouten offen gehalten werden. Der globalen Dimension des Seeverkehrs sowie der kontinuierlichen Weiterentwicklung eines umfassenden internationalen Rechtsrahmens müssen ebenfalls Rechnung getragen werden, wobei die Notwendigkeit zu berücksichtigen ist, EU-Interessen in internationalen Gremien in koordinierter und wirksamer Weise zu vertreten.

Der Seeverkehr trägt direkt und indirekt erheblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU bei. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Beseitigung des Fachkräftemangels und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen haben in der Seeverkehrspolitik ebenfalls einen hohen Stellenwert.

Der Seeverkehr ist ebenfalls ein wesentlicher Teil der integrierten Meerpolitik (IMP, s. Kapitel 5.3.8). Die EU-Schiffssicherheitspolitik wird in einem gesonderten Kapitel (5.6.11) behandelt.

### Ergebnisse

#### A. Allgemeine Ausrichtung

Der Seeverkehr ist Gegenstand eines 1985 vorgelegten Memorandums der Kommission mit dem Titel „Zu einer Verkehrspolitik – Seeverkehr“ und der 1996 vorgelegten Mitteilung „Auf dem Wege zu einer neuen Seeverkehrsstrategie“. Das Grünbuch der Kommission über Seehäfen und Seeverkehrsinfrastruktur (KOM(97)678) enthält einen genauen Überblick über den Industriezweig und berücksichtigt dabei die Probleme im Zusammenhang mit Hafengebühren und der Organisation des Marktes, einschließlich der Integration der Häfen in die TEN-V-Netze, in besonderer Weise.

#### B. Zugang zum Markt

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern wurden die bestehenden Beschränkungen für die Reeder der Union nach einer Übergangszeit aufgehoben. Die Verordnung (EWG) Nr. 4058/86 vom 22. Dezember 1986 für ein koordiniertes Vorgehen zum Schutz des freien Zugangs zu Ladungen in der Seeschifffahrt ermöglichte es der Gemeinschaft, Gegenmaßnahmen gegen Einschränkungen beim freien Zugang zu Ladungen zu ergreifen.

Der Ministerrat verabschiedete im Juni 1992 ein Maßnahmenpaket für die schrittweise Liberalisierung der Seekabotage, d. h. des Zugangs von in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht ansässigen Verkehrsunternehmen zum Seeverkehrsmarkt zwischen den Häfen dieses Mitgliedstaates. Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 vom 7. Dezember 1992 legte fest, dass der Grundsatz der Liberalisierung der Seekabotage für die Reeder der Gemeinschaft, die in einem Mitgliedstaat registrierte Schiffe betreiben ab 1. Januar 1993 gültig ist. Dieses Verfahren wurde am 1. Januar 1999 abgeschlossen.

#### C. Wettbewerbsregeln

Am 22. Dezember 1986 wurden vom Rat die Verordnungen (EWG) Nrn. 4056/86 und 4057/86 als Teil eines Maßnahmenpakets für den Seeverkehr angenommen. Die erstgenannte Verordnung legte die Modalitäten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den internationalen Seeverkehr aus oder nach einem bzw. mehreren Häfen der Gemeinschaft fest. Sie sollte sicherstellen, dass der Wettbewerb nicht durch Absprachen verfälscht wird. Die Kommission nahm am



13. Oktober 2004 ein Weißbuch zur Überprüfung der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr an (KOM(2004)675).

Im Jahr 2004 legte die Kommission zudem überarbeitete Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr vor (KOM(2004)43). In dieser Mitteilung führte die Kommission aus, welche Beihilfen insbesondere mit dem Ziel, die Eintragung von Schiffen in die Register der Mitgliedstaaten oder die Rückführung unter deren Flagge zu fördern, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Im Februar 2001 legte die Kommission ein Maßnahmenpaket für die Ausarbeitung eindeutiger Vorschriften und eines offenen und transparenten Verfahrens für den Zugang zu den Hafendiensten vor („Hafenpaket“ (KOM(2001)35)), mit dem die Hafendienste sowohl in den einzelnen Seehäfen als auch zwischen diesen für den Wettbewerb geöffnet werden sollten. Nach Ablehnung des Vorschlags in dritter Lesung durch das Europäische Parlament am 20. November 2003 unternahm die Kommission einen erneuten Anlauf und präsentierte am 13. Oktober 2004 einen neuen Vorschlag (KOM(2004)654), den das Parlament am 18. Januar 2006 – diesmal in erster Lesung – ablehnte und den die Kommission einige Zeit später zurückzog.

Daraufhin führte die Kommission umfangreiche Konsultationen durch und legte als Ergebnis im Oktober 2007 die wesentlich breiter angelegte „Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik“ vor (KOM(2007)616). Darin diskutiert die Kommission erneut die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb und zwischen den Häfen und kündigt zum Beispiel Leitlinien für staatliche Beihilfen für Häfen an. Darüber hinaus werden in der Mitteilung auch weitere Herausforderungen wie die Leistungsfähigkeit und die zukünftigen Kapazitätserfordernisse der Häfen sowie erforderliche Hinterlandanbindungen, Umweltbelange und der tief greifende technologische Wandel im Seeverkehr behandelt.

#### D. Arbeitsbedingungen

Richtlinie 1999/63/EG vom 21. Juni 1999 basiert auf einer Vereinbarung zwischen dem Verband der Reederei in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften (ETF) in der Europäischen Union. Sie betrifft die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten an Bord von Schiffen, die unter der Flagge eines Mitgliedstaates der EU fahren, während Richtlinie 1999/95/EG vom 13. Dezember 1999 diese Bestimmungen auf Schiffe anwendet, die unter der Flagge eines Drittstaates fahren und Gemeinschaftshäfen anlaufen

Die Internationale Arbeitsorganisation IAO nahm am 23. Februar 2006 das Seearbeitsübereinkommen an, mit dem ein einziges, in sich abgeschlossenes Instrument geschaffen wurde, das alle in Bezug auf die

Arbeit auf See geltenden Normen zusammenfasst: das Recht der Seeleute auf einen sicheren und gefahrlosen Arbeitsplatz, entsprechend den geltenden Sicherheitsnormen, sowie auf angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen und auf Gesundheitsschutz, medizinische Betreuung und soziale Absicherung. Mit Richtlinie 2009/13/EG wird eine Vereinbarung zwischen ECSA und ETF zu diesem Übereinkommen umgesetzt.

Richtlinie 2012/35/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Änderung der Richtlinie 2008/106/EG über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten sieht vor, dass die Aus- und Fortbildung von Seeleuten von dem 1984 in Kraft getretenen und 1995 in wesentlichen Punkten geänderten Internationalen Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten von 1978 (STCW-Übereinkommen) der Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) geregelt wird. Mit der Richtlinie wird das Übereinkommen in Unionsrecht umgesetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit der Seeleute der Union aufrechtzuerhalten und die Sicherheit auf Schiffen durch eine zeitgemäße Aus- und Fortbildung sicherzustellen.

#### E. Umweltstandards für den Seeverkehr

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Maßnahmen im Hinblick auf den Schutz der Meeresumwelt verabschiedet. Dazu gehören unter anderem:

- Richtlinie 2000/59/EG vom 27. November 2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, mit der die verpflichtende Entsorgung von Öl, ölhaltigen Gemischen, Schiffsmüll und Ladungsrückständen in den EU-Häfen verbindlich vorgeschrieben und kontrolliert wird;
- Verordnung (EG) Nr. 782/2003 vom 14. April 2003 über das Verbot zinnorganischer Verbindungen auf Schiffen, die vor allem als Bewuchsschutzfarben (Antifouling-Mittel) auf dem Schiffsrumpf verwendet wurden und stark umweltschädigend sind;
- Richtlinie 2005/35/EG vom 7. September 2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verstöße; sie enthält genaue Definitionen der Verstöße und schreibt darüber hinaus vor, dass diese „Gegenstand wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen sind, die auch strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen umfassen können“. Im Mai 2009 einigten sich Europäisches Parlament und Ministerrat auf die überarbeitete Richtlinie, nach der von Schiffen ausgehende Einleitungen von Schadstoffen auch in minder schweren Fällen als Straftat betrachtet werden, wenn sie auf Vorsätzlichkeit, Leichtfertigkeit oder grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen sind;

- eine Reihe von Richtlinien zur Senkung des Schwefelgehalts von Schiffskraftstoffen, insbesondere Richtlinie 2012/33/EU vom 21. November 2012.

## F. Die EU-Seeverkehrspolitik bis 2018

Im Januar 2009 legte die Kommission eine Mitteilung über die strategischen Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018 vor (KOM(2009)8). Darin wurden die wesentlichen strategischen Optionen für den Seeverkehr in der EU in der Zeit bis 2018 dargestellt. Die wichtigsten Bereiche für Maßnahmen, sowie eine breite Palette von anstehenden Herausforderungen werden in dieser Mitteilung bestimmt:

- die Seeschifffahrt der EU im Kontext globalisierter Märkte und erhöhten Wettbewerbsdrucks;
- Humanressourcen, seemännische Praxis und maritimes Fachwissen. Mögliche Maßnahmen betreffen vor allem die Erhöhung der Attraktivität der Berufstätigkeit im Seeverkehr, die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten von Seeleuten, die Förderung lebenslanger Berufsaussichten in den maritimen Industriezweigen sowie die Imageverbesserung der Seefahrt. Weiterhin ins Auge gefasst werden die Umsetzung des IAO-Seearbeitsübereinkommens von 2006 sowie die Verbesserung der Aus- und Fortbildung der Besatzungen;
- Maßnahmen zur Erreichung des langfristigen Ziels eines abfall- und emissionsfreien Seeverkehrs sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Seeverkehrssicherheit und zur Verhinderung von Terrorismus und Seeräuberei;
- die Ausschöpfung des Potenzials des Kurzstreckenseeverkehrs, z. B. durch Errichtung eines europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen, die vollständige Umsetzung der Projekte zur Einrichtung von Meeresautobahnen oder zur Anbindung von Häfen an ihr Hinterland;
- Meeresforschung und Innovation: Die Kommission empfiehlt, Innovation und technische Forschung und Entwicklung im Seeverkehr zu fördern, um die Energieeffizienz von Schiffen zu verbessern, die Umweltbelastung durch Schiffe zu verringern und die Lebensqualität auf See zu verbessern. Auch die Schaffung eines Referenzrahmens für die europa- und weltweite Erbringung von e-Maritime-Diensten wird befürwortet.

Die Kommission wird in den nächsten Jahren verschiedene Vorschläge zu den in der Mitteilung aufgeführten Aktionsbereichen unterbreiten.

## Rolle des Europäischen Parlaments

In seiner Entschliessung vom 24. April 1997 begrüßte das Parlament die Mitteilung der Kommission „Auf dem Wege zu einer neuen Seeverkehrsstrategie“ und hob hervor, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen

erforderlich sind, wobei es Wert auf einen sozialen Schutz der Seeleute gemäß den internationalen Übereinkommen legte, der nach Auffassung des Parlaments auch für Schiffe unter Billigflaggen gewährleistet werden sollte. Das EP forderte ferner, den Rechtsstatus von Zweitregistern zu klären und sprach sich für ein Gemeinschaftsregister aus.

Die nach dem Grünbuch „Seehäfen“ von der Kommission präsentierten Richtlinienvorschläge für den Marktzugang in den Häfen waren nach der 1999 verabschiedeten Stellungnahme des Europäischen Parlaments nicht dazu geeignet, die Wettbewerbsbedingungen in und zwischen den Häfen zu regeln. Dementsprechend lehnte das Europäische Parlament diese Vorschläge – wie oben beschrieben – ab und brachte diese Gesetzgebungsvorhaben damit zu Fall.

In seiner Entschliessung vom 12. April 2005 zum Kurzstreckenseeverkehr sprach sich das Parlament für eine stärkere Förderung dieses Verkehrsträgers, für eine möglichst weitgehende Verringerung der Verwaltungsverfahren, den Aufbau von qualitativ hochwertigen Korridoren zwischen den Mitgliedstaaten und eine vorrangige Behandlung von Investitionen in die Infrastruktur zur Verbesserung des Zugangs zu Häfen aus.

In der Entschliessung von 5. Mai 2010 zu den strategischen Zielsetzungen und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018 unterstützte das Europäische Parlament grundsätzlich den Kurs der Kommission, stellte jedoch zugleich einen umfangreichen Katalog konkreter Forderungen auf (weitere Maßnahmen gegen den Missbrauch von Billigflaggen, staatliche Beihilfen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Seeschifffahrt, stärkere Einbeziehung der Belange des Seeverkehrs in die TEN-V sowie Verbesserung der Nachhaltigkeit des Seeverkehrs durch Senkung der Schiffsemissionen, Internalisierung der externen Kosten und Einführung von weltweit gültigen Umweltstandards im Rahmen der IMO).

Am 15. Dezember 2011 verabschiedete das Parlament als Reaktion auf das Weißbuch der Kommission von 2011 seinen Initiativbericht zu dem Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum. In Bezug auf den Seeverkehr fordert das Parlament darin i) die Vorlage eines Vorschlags hinsichtlich des „Blauen Gürtels“ bis 2013; ii) die Einführung von Maßnahmen für den Kurz- und Mittelstreckenseeverkehr auf europäischer Ebene sowie iii) im Rahmen des kommenden mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2014-2020 die Zuweisung von zumindest 15 % der TEN-V-Mittel an Projekte zur Verbesserung nachhaltiger und multimodaler Anbindungen zwischen Seehäfen, Binnenhäfen und multimodalen Plattformen.

→ Jakob Semrau

## 5.6.12 Seeverkehr: Verkehrs- und Sicherheitsregelung

*Durch eine Reihe von EU-Richtlinien und Verordnungen wurden die Standards für die Sicherheit im Seeverkehr in den letzten Jahren – insbesondere durch drei nach den Havarien der Schiffe „Erika“ und „Prestige“ verabschiedete Gesetzespakete – erheblich verbessert.*

### Rechtsgrundlage

Titel VI, insbesondere Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe c sowie Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Ziele

Die Sicherheit auf See ist im Hinblick auf den Schutz der Passagiere und der Besatzungsmitglieder sowie den Schutz der Meeresumwelt und der Küstenregionen ein zentrales Element der Seeverkehrspolitik. Aufgrund der globalen Dimension des Seeverkehrs entwickelt die IMO (International Maritime Organisation, Internationale Seeschiffahrts-Organisation) möglichst einheitliche und weltweit anerkannte Sicherheitsstandards. Zu den wichtigsten internationalen Übereinkommen gehören das Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL), das Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) sowie das Übereinkommen über die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten (STCW). Die zeitnahe Anpassung des EU-Rechts an diese völkerrechtlichen Übereinkommen ist ein wesentliches Ziel der EU-Seeverkehrspolitik. In der Vergangenheit haben sich jedoch nicht alle IMO-Maßnahmen zur Verbesserung der Schiffssicherheit als ausreichend erwiesen. Aus diesem Grund waren auch die Mitarbeit der Mitgliedstaaten bzw. der EU an der Weiterentwicklung und Verbesserung dieser völkerrechtlichen Übereinkommen und die Annahme flankierender Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich.

### Ergebnisse

#### A. Grundlegende Rechtstexte

Der Beitrag der EU besteht vor allem darin, internationale Regelungen in eigenen Rechtsvorschriften umzusetzen, um ihnen Rechtskraft zu verleihen und eine gleichartige Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. In den 1990er Jahren sind diesbezüglich erhebliche Fortschritte zu verzeichnen gewesen.

##### 1. Ausbildung von Seeleuten

Mit der Richtlinie 94/58/EG vom 22. November 1994 über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten wurde das IMO-Übereinkommen von

1978 über die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten (STCW) zu einem Unionsrechtsakt. Das Übereinkommen wurde im Jahr 1995 erheblich geändert und durch Richtlinie 2001/25/EG vom 4. April 2001 kodifiziert. Letztere wiederum wurde durch die neu gefasste Richtlinie 2008/106/EG vom 19. November 2008, die derzeit in Kraft ist, ersetzt. Die Richtlinie nennt die Ausbildungsregeln und die für die Erteilung eines Befähigungszeugnisses zu erfüllenden Befähigungsnormen sowie besondere Ausbildungsanforderungen, die Pflichten der Mitgliedstaaten bezüglich der Ausbildung der Seeleute, Anforderungen an die Verständigung zwischen den Besatzungsmitgliedern der Schiffe sowie die Kontrolle der Befähigungszeugnisse der Schiffsbesatzungen (Hafenstaatkontrolle). Im Jahr 2010 wurden wesentliche Änderungen am STCW-Übereinkommen vorgenommen (Verschärfung der Regeln zur Verhinderung von Betrug bei Befähigungszeugnissen und der Normen für die körperliche Eignung von Seeleuten sowie Anpassung der Ausbildungsmaßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr). Diese neuen Bestimmungen müssen gemäß der Richtlinie 2012/35/EU vom 21. November 2012 zur Änderung der Richtlinie 2008/106/EG über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden.

##### 2. Schiffsausrüstung

Die Richtlinie 96/98/EG vom 20. Dezember 1996 über Schiffsausrüstung zielt darauf ab, die Umsetzung des SOLAS-Übereinkommens über die Ausrüstung von Handelsschiffen einheitlich zu gestalten und die sich daraus ergebenden IMO-Entscheidungen obligatorisch zu machen.

##### 3. Sicherheit von Fahrgastschiffen

Am 8. Dezember 1995 wurde die Verordnung (EG) Nr. 3051/95 über Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs von Ro-Ro-Fahrgastschiffen erlassen. Die Sicherheit von Schiffen im Liniendienst zwischen zwei Häfen der Gemeinschaft ist Gegenstand der Richtlinie 2009/45/EG vom 6. Mai 2009, mit der die in Richtlinie 98/18/EG festgelegten Sicherheitsregeln und -normen für Passagierschiffe konsolidiert und neu gefasst wurden und diese Richtlinie aufgehoben wurde. Die Richtlinie 98/41/EG vom 18. Juni 1998 über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen

Personen ermöglicht die Kontrolle der Anzahl der Passagiere und somit bei Unfällen wirksamere und schnellere Rettungsaktionen.

#### 4. Hafenstaatkontrolle

Ziel der Richtlinie 95/21/EG vom 19. Juni 1995 war die wirksamere Einhaltung der internationalen Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen durch obligatorische regelmäßige Kontrollen in den Häfen der EU (Hafenstaatkontrolle) nicht nur durch die Flaggenstaaten, sondern zum Teil auch durch die jeweiligen Hafenbehörden. Im Rahmen der neuen Schiffssicherheitspakete wurde diese Richtlinie weiterentwickelt (siehe unten).

#### 5. Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen (Klassifikationsgesellschaften)

Die gemeinsamen Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen (Klassifikationsgesellschaften) sind in der Richtlinie 94/57/EG des Rates vom 22. November 1994 enthalten. Diese wurde ebenfalls im Rahmen des Erika-I-Pakets geändert (siehe unten).

### B. Entwicklungen nach den Havarien der Schiffe „Erika“ und „Prestige“

Nach den Schiffsunglücken der „Erika“ (1999) und der „Prestige“ (2002) wurden die EU-Sicherheitsstandards im Seeverkehr nochmals erheblich verschärft:

#### 1. Erika-I-Paket

Die Richtlinie 2001/105/EG vom 19. Dezember 2001 verschärft und vereinheitlicht die Rechtsvorschriften der EU der ursprünglichen Richtlinie über Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen (Klassifikationsgesellschaften). Mit der Richtlinie 2001/106/EG vom 19. Dezember 2001 wird die Hafenstaatkontrolle durch die Mitgliedstaaten für bestimmte potenziell gefährliche Schiffe verbindlich vorgeschrieben. Mit der Richtlinie wird auch eine „schwarze Liste“ von Schiffen eingeführt, denen die Einfahrt in EU-Häfen verweigert werden kann. In der Verordnung (EG) Nr. 417/2002 vom 18. Februar 2002 wird ein fester Zeitplan aufgestellt, nach dem Einhüllentankschiffe aus dem Verkehr gezogen und durch die sichereren Doppelhüllenschiffe ersetzt werden sollen. Nach der Havarie des Tankers „Prestige“ wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1726/2003 vom 22. Juli 2003 ein strengerer Zeitplan beschlossen, bis mit der Verordnung (EU) Nr. 530/2012 vom 13. Juni 2012 zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe die Verordnung (EG) Nr. 417/2002 aufgehoben wurde und bestimmte in den IMO-Bestimmungen vorgesehene mögliche Ausnahmen aufgehoben wurden. Diese Verordnung legt fest, dass nur mit Schweröl beladene Doppelhüllen-Tankschiffe unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren dürfen und verbietet allen

Einhüllen-Tankschiffe, unabhängig von der Flagge, unter der sie fahren, das Einlaufen in Häfen oder Vorhäfen oder das Anker in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten.

#### 2. Erika-II-Paket

Die Richtlinie 2002/59/EG vom 27. Juni 2002 sieht die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr vor (SafeSeaNet). Der Betreiber eines Schiffes, das einen Hafen eines Mitgliedstaats anlaufen will, muss den betreffenden Hafenbehörden im Vorfeld eine Reihe von Informationen insbesondere über gefährliche oder umweltschädigende Ladungen übermitteln. Die Ausstattung mit Automatischen Identifikationssystemen (AIS) und Schiffsdatenschreibersystemen (VDR-Systemen; „Black Box“) ist verbindlich vorgesehen. Die zuständigen Behörden des betroffenen Mitgliedstaates dürfen das Auslaufen von Schiffen bei schlechten Wetterbedingungen untersagen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 vom 27. Juni 2002 wurde die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) eingerichtet. Die Aufgabe der EMSA besteht darin, Mitgliedstaaten und die die Kommission wissenschaftlich und technisch zu unterstützen sowie sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften im Bereich der Sicherheit des Seeverkehrs umgesetzt werden. Im Laufe der Zeit wurden die Kompetenzen der EMSA um neue Aufgaben im Bereich der Verschmutzungsbekämpfung (operative Unterstützung auf Anfrage der betroffenen Mitgliedstaaten) und der satellitengestützten Schiffsüberwachung erweitert. Die Basisverordnung ist dreimal geändert worden, zuletzt 2013. Mit der Verordnung (EU) Nr. 100/2013 vom 15. Januar 2013 wurde die EMSA-Verordnung geändert, wobei die Kernaufgaben und die damit verbundenen Aufgabenbereiche von EMSA präzisiert wurden. Die Kernaufgaben der Agentur umfassen: i) Vorbereitungsarbeiten für die Aktualisierung und Ausarbeitung von einschlägigen Gesetzesakten, insbesondere im Einklang mit der internationalen Rechtslage; ii) wirksame Umsetzung der einschlägigen geltenden Rechtsakte; iii) Bereitstellung von durch Kontrollen erzielten einschlägigen Informationen, um die Überwachung der anerkannten Organisationen, die die Zulassung im Namen der Mitgliedstaaten durchführen, zu unterstützen; und iv) Unterstützung für Maßnahmen zur Bekämpfung der von Schiffen verursachten Verschmutzung sowie von Meeresverschmutzung durch Erdöl- und -Erdgasanlagen. Zu den Aufgaben der Agentur gehört zudem die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission durch i) Errichten und Betreiben des Datenzentrums der Europäischen Union für die Identifizierung und Verfolgung von Schiffen über große Entfernungen (LRIT-Datenzentrum der EU) sowie des Systems der Union für den Austausch von Informationen für die Sicherheit des Seeverkehrs (SafeSeaNet); ii) Über-

mittlung von wichtigen Schiffsortungs- und Erdbeobachtungs-Daten an die zuständigen nationalen Behörden und die einschlägigen Einrichtungen der Union; iii) operative Unterstützung von Mitgliedstaaten bei Ermittlungsarbeiten nach schweren und sehr schweren Unfällen. Die damit verbundenen Aufgabenbereiche der EMSA (sofern sie wesentlichen Zusatznutzen schaffen, keine Überschneidung von Maßnahmen verursachen und nicht in die Rechte der Mitgliedstaaten eingreifen) beziehen sich auf: i) das Erzielen eines guten Umweltzustands der Meeressgewässer; ii) Treibhausgasemissionen von Schiffen; iii) Entwicklung eines gemeinsamen Informationsraums für den maritimen Bereich der EU; iv) mögliche Bedrohungen durch mobile Offshore-Erdöl- und -Erdgasanlagen; v) Bereitstellung von wesentlichen Informationen in Bezug auf die Klassifikationsgesellschaften für Binnenschiffe und vi) Unterstützung des freiwilligen Austausches bewährter Verfahren für die Aus- und Weiterbildung von Seeleuten.

### 3. Das dritte Schiffssicherheitspaket

Nach schwierigen Verhandlungen einigten sich Rat und Europäisches Parlament im Dezember 2008 auf ein drittes Gesetzespaket, das folgende Rechtsakte umfasst:

- Neufassung der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle (Richtlinie 2009/16/EG vom 23. April 2009), um wirksamere und häufigere Überprüfungen durch neue, an das Risikoprofil geknüpfte Überwachungsmechanismen zu gewährleisten;
- Richtlinie 2009/21/EG vom 23. April 2009 über die Erfüllung der Flaggenstaatspflichten, die eine wirksamere Kontrolle der Einhaltung der geltenden Bestimmungen durch Schiffe, die unter der Flagge eines Mitgliedstaates fahren, ermöglichen soll;
- Richtlinie 2009/17/EG vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr (SafeSeaNet), zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Notliegeplätze für Schiffe in Seenot und zum weiteren Ausbau von SafeSeaNet;
- Verordnung (EG) Nr. 391/2009 und Richtlinie 2009/15/EG vom 23. April 2009 über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen zur Einführung eines unabhängigen Qualitätskontrollsystems zur Behebung der in den Inspektions- und Zertifizierungsverfahren für die Weltflotte nach wie vor bestehenden Schwachstellen;
- Richtlinie 2009/18/EG vom 23. April 2009 zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr, welche einheitliche Grundsätze für die Durchführung von

Ermittlungen auf See sowie ein System zur gemeinsamen Nutzung der Ergebnisse enthält;

- Verordnung (EG) Nr. 392/2009 vom 23. April 2009 über die Unfallhaftung von Beförderern von Reisenden auf See;
- Richtlinie 2009/20/EG vom 23. April 2009 über die Versicherung von Schiffseigentümern für Seeforderungen.

### C. Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 wurden im Jahr 2002 auf einer Konferenz der IMO der sogenannte ISPS-Code (Internationale Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen) sowie verschiedene Änderungen anderer internationaler Übereinkommen verabschiedet. Dadurch sollen Schiffe und Hafenanlagen insbesondere vor Terroranschlägen besser geschützt werden. Mit der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 vom 31. März 2004 soll die einheitliche Auslegung und Umsetzung dieser IMO-Beschlüsse gewährleistet werden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das EP hat die Initiativen im Bereich der Sicherheit des Seeverkehrs nachhaltig unterstützt und mit eigenen Vorschlägen vorangetrieben. Nach der Havarie des Tankers „Erika“ forderte das EP in seinen Entschließungen vom 20. Januar 2000 und vom 2. März 2000 die Kommission auf, konkrete Initiativen zur Verbesserung der Seeverkehrssicherheit vorzulegen. Die anschließend von der Kommission vorgelegten Schiffssicherheitspakete „Erika I“ und „Erika II“ wurden vom Parlament unterstützt, das auf einen raschen Abschluss der Gesetzgebungsverfahren drängte und darüber hinaus wesentliche Verbesserungen durchsetzte. Nach der Havarie des Öltankers „Prestige“ vor der spanischen Küste im Jahr 2002 beschloss das EP, einen nichtständigen Ausschuss für die Verbesserung der Sicherheit auf See (MARE) einzusetzen. Im Abschlussbericht des Ausschusses, den MARE im April 2004 verabschiedete, sprach das Parlament zahlreiche Empfehlungen für umfassende und kohärente Maßnahmen im Bereich Seeverkehr aus, die auf den folgenden zusätzlichen Maßnahmen beruhen sollte: Verbot nicht normgerechter Schiffe, die Einrichtung eines Haftungssystems, das auf die gesamte Kette des Seeverkehrs ausgeweitet wird, sowie die Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Ausbildungsbedingungen von Seeleuten. Das Parlament fordert zudem die Einrichtung eines Europäischen Küstenschutzes, Lotsenpflicht in ökologisch sensiblen und schwierigen Seegebieten und klare Beschlussfassungs- und Befehlsstrukturen in den Mitgliedstaaten bei Notlagen, auch im Hinblick auf eine verbindliche Zuweisung eines Notliegeplatzes bzw. Nothafens. Zwei Vorschläge, die Bestandteil

des dritten Schiffssicherheitspakets sind (Pflichten und zivilrechtliche Haftung der Flaggenstaaten), wurden sehr lange im Rat blockiert, doch konnte das Parlament durch stetigen Druck eine Einigung zu allen Vorschlägen erreichen und wichtige Elemente der ursprünglichen Kommissionsvorschläge bewahren. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Richtlinie über ein gemeinschaftliches Überwachungs- und Informationssystem für den Schiffsverkehr sorgte das Europäische Parlament zudem dafür, dass die Mitgliedstaaten eine zuständige Behörde benennen müssen, die eigenverantwortlich Entscheidungen darüber treffen kann, wie eine Havarie zu verhüten ist und welcher Hafen ein auf Hilfe angewiesenes Schiff aufnehmen soll. Der rechtliche Rahmen für Nothäfen, den das Parlament zuvor bereits mehrmals gefordert hatte, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Sicherheit im Seeverkehr. Damit war das EP vom ersten bis zum

dritten Schiffssicherheitspaket über den Nichtständigen Ausschuss für die Verbesserung der Sicherheit auf See (MARE) im Jahr 2004 die treibende Kraft hinter den spürbaren Verbesserungen im Bereich der Seeverkehrssicherheit. In seiner am 15. Dezember 2011 verabschiedeten legislativen Entschließung zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 spricht sich das Parlament für eine Ausweitung der Aktivitäten der EMSA aus. Das Parlament vertritt insbesondere die Meinung, dass ihre Verkehrsbeobachtungssysteme zur Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Meeresraums beitragen sollten, in dem der Seetransport von Gütern und Passagieren zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr Formalitäten erfordert als der Transport zu Lande.

---

→ [Jakub Semrau](#)

## 5.6.13 Fremdenverkehr

*Seit Dezember 2009 besitzt der Fremdenverkehr eine eigene Rechtsgrundlage. Ihm steht jedoch keine eigenständige Haushaltlinie im Rahmen der Finanziellen Vorausschau (2014-2020) zu.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 6 Buchstabe d sowie Titel XXII, Artikel 195 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Der Tourismussektor im engeren Sinne (traditionelle Reiseanbieter und Anbieter touristischer Dienstleistungen) umfasst in der Europäischen Union 1,8 Millionen Unternehmen, hauptsächlich kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und an der Beschäftigung liegt bei 5 % bzw. 5,2 % der Erwerbsbevölkerung (was ungefähr 9,7 Millionen Beschäftigten entspricht). Unter Berücksichtigung der engen Verknüpfung mit anderen Wirtschaftsbereichen liegt dieser Anteil noch höher (10 % des BIP und 12 % der Gesamtbeschäftigung). Der Tourismus ist somit die drittgrößte sozioökonomische Aktivität in der EU.

Hinsichtlich der Anzahl der Besucher aus aller Welt (Drittländer und Mitgliedstaaten) ist die Europäische Union die weltweit wichtigste Tourismusregion. Das wirtschaftliche Gewicht des Tourismus macht diesen Sektor zu einem integralen Bestandteil der europäischen Wirtschaft. Tourismuspolitik ist aus europäischer Sicht immer auch ein Instrument zur Unterstützung allgemeiner beschäftigungs- und wachstumspolitischer Zielsetzungen. Zudem wird die umweltpolitische Dimension des Tourismus im Laufe der Zeit einen immer höheren Stellenwert erlangen, und sie hat bereits in die Bereiche des nachhaltigen, verantwortungsbewussten oder ethischen Tourismus Eingang gefunden.

### Ergebnisse

#### A. Allgemeine Politik

Seit der Tagung des Europäischen Rates vom 21. Juni 1999 zum Thema „Tourismus und Beschäftigung“ widmete die Union dem Beitrag des Tourismus zur Beschäftigung in Europa verstärkt ihre Aufmerksamkeit. In der Mitteilung (KOM(2001)665) „Zusammenarbeit für die Zukunft des Tourismus in Europa“ vom November 2001 schlug die Kommission einen Aktionsrahmen und Maßnahmen zur Ankurbelung der europäischen Tourismuswirtschaft vor. Mit der Entschließung des Rates vom 21. Mai 2002 zur Zukunft des Tourismus wurde der Ansatz der Exekutive anerkannt und eine verstärkte Zusammenarbeit

zwischen öffentlichen und privaten Akteuren der europäischen Tourismuswirtschaft gefördert, wobei Europa zum Hauptreiseziel werden soll.

Auf dieser Grundlage setzte die Kommission anschließend eine Reihe von Maßnahmen und Aktionen um. Als direkte Folgen dieser Strategie sind unter anderem zu nennen:

- Tourismus-Satellitenkonten (TSA) je Mitgliedstaat, abgeschlossen durch die Vorstellung des ersten europäischen Satellitenkontos;
- Start eines Portals Werbung für Europa als Reiseziel;
- Abhalten eines Europäischen Tourismus-Forums seit 2002 (das 12. Forum 2013 in Vilnius, Litauen, war dem Thema „Tourismus als Triebkraft für Wirtschaftswachstum, sozialen Wandel und Wohlergehen“) gewidmet;

Zwischen 2001 und Februar 2014 veröffentlichte die Kommission sieben Mitteilungen über die Grundzüge ihrer Politik zur Entwicklung des Tourismussektors, u. a.

- KOM(2007)621 endg. vom 19. Oktober 2007 – Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus – hierin wird die Option der nachhaltigen Entwicklung als Mittel angeführt, um für langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus zu sorgen, und es werden auf drei Jahre angelegte vorbereitende Maßnahmen angekündigt;
- KOM(2010)352 endg. vom 30. Juni 2010, – Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus – hierin werden die Einflussfaktoren und Hindernisse für die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors und seine nachhaltige Entwicklung analysiert;
- KOM(2012)649 endg. vom 7. November 2012, – Belebung des Wachstums in der EU durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik – mit dem Ziel, die Zahl der Touristen aus Drittländern über eine gemeinsame Visumpolitik zu erhöhen;
- KOM(2014)86 endg. vom 20. Februar 2014 – Eine Europäische Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung im nachhaltigen Küsten- und Meerestourismus – mit dem Ziel, nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit im Bereich des Küsten- und Meerestourismus zu fördern.

## B. Besondere Maßnahmen

### 1. Zugunsten der Touristen – Reisende und/oder Urlauber

Hierbei handelt es sich um Maßnahmen zur Erleichterung des Grenzübertritts, zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit sowie der materiellen Interessen der Reisenden. Dazu gehören insbesondere die Empfehlung des Rates 86/666/EWG über den Brandschutz in bestehenden Hotels und weiterhin die Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen (wird überarbeitet) und die Richtlinie 2008/122/EG über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien. Dazu kommt die Annahme der Regelungen hinsichtlich der Rechte von Passagieren in allen Verkehrsbereichen (siehe Merkblatt 5.6.2). Ein weiteres Beispiel für die Verknüpfung des Tourismus mit anderen Kompetenzbereichen der Union zugunsten von Zielgruppen oder vorrangigen Themen liefert die Richtlinie 2006/7/EG vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer, die ab 31. Dezember 2014 die Richtlinie 76/160/EWG ersetzt.

Auf Ersuchen des Parlaments hat die Kommission mehrere Initiativen in Form von fünf vorbereitenden Maßnahmen zu aktuellen Themen bezüglich des europäischen Tourismus eingeleitet (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. November 2007):

„Eden“, eine Initiative, die sich auf die Förderung herausragender europäischer Reiseziele, neuer Reiseziele, die weniger bekannt sind, aber die Nachhaltigkeitsprinzipien einhalten, konzentriert. Die Finanzierung der vorbereitenden Maßnahme lief im Jahr 2011 aus, doch die Kommission verfolgte die Einführung der Initiative im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP/EIP) weiter.

„Calypso“, eine Initiative, die auf den Sozialtourismus für Senioren, unterprivilegierte junge Erwachsene, bedürftige Familien und Personen mit Mobilitätseinschränkung ausgerichtet ist. Ziel ist es, so vielen Menschen wie möglich eine Urlaubsreise zu ermöglichen und gleichzeitig saisonbedingte Schwankungen auszugleichen; die Kommission hat auch die Weiterverfolgung dieser Maßnahme im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sichergestellt.

Die Initiative „Nachhaltiger Tourismus“, einschließlich des „Iron Curtain Trail“ oder des „Grünen Bands Europa“ (6 800 km entlang der Barentssee bis zum Schwarzen Meer), hat das Ziel, den ehemaligen Eisernen Vorhang in ein grenzübergreifendes Wegenetz für Radfahrer und Spaziergänger umzuwandeln; diese Maßnahme wurde ebenfalls im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation weiterverfolgt.

„Grenzüberschreitende kulturelle Tourismusprodukte“, eine Initiative, die auf Kulturreisen und In-

dustrietourismus ausgerichtet ist und grenzüberschreitende Projekte für einen nachhaltigen thematischen Tourismus unterstützen soll. „Tourismus und Zugänglichkeit für alle“ hat zum Ziel, die allgemeine Zugänglichkeit des touristischen Angebots sicherzustellen, insbesondere für Personen mit Behinderungen, Senioren und Personen mit zeitweiligen Einschränkungen. Die beiden letzteren vorbereitenden Maßnahmen wurden 2012 auf Antrag des Europäischen Parlaments für einen Zeitraum von drei Jahren initiiert.

Darüber hinaus wurden zahlreiche weitere Aktionen von der Kommission initiiert, wie beispielsweise im Jahr 2011 das Pilotprojekt „50 000 Touristen“, durch das Tourismusströme in der Nebensaison zwischen verschiedenen Drittländern gefördert werden, zunächst zwischen Lateinamerika und Europa: Im Rahmen dieser Initiative sollen zunächst Südamerikaner nach Europa kommen (Oktober 2012 bis März 2013) und im Gegenzug europäische Bürgerinnen und Bürger nach Lateinamerika reisen (Mai bis Oktober 2013).

### 2. Zugunsten der Tourismuswirtschaft und der Regionen und für einen verantwortungsbewussten Tourismus

Den Regionen kommt bei der Gestaltung des Tourismus und seiner Umwandlung in einen nachhaltigen Sektor sowie bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Reiseziele auf nationaler Ebene die größte strategische Bedeutung zu. Die Kommission unterstützt auch die Vernetzung zwischen den großen europäischen Tourismusregionen. Im Juli 2009 wurde NECSTouR, ein offenes Netzwerk europäischer Tourismusregionen, als Plattform für den Austausch von Wissen und innovativen Lösungen in Bezug auf nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Tourismus, geschaffen. Im Hinblick auf den Beitrag, den der Tourismus für die regionale Entwicklung und die Arbeitsplätze der jeweiligen Regionen leistet, verfügt die Union über weitere Finanzierungsquellen: den EFRE zur Finanzierung nachhaltiger tourismusrelevanter Projekte, das Interreg-Programm, den Kohäsionsfonds zur Finanzierung von Infrastrukturen in den Bereichen Umwelt und Verkehr, den ESF für Beschäftigung, das Programm Leonardo da Vinci für die Berufsbildung, den ELER für die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, den EFF für die Umstellung zum Ökotourismus, das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (FRP). In dieser Hinsicht wurde im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 das CIP von dem Programm COSME und das FRP von Horizon 2020 abgelöst.

Im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau steht der Exekutive unter dem „Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU“ (COSME) eine Gesamtsumme von 105,5 Mio. EUR zur Verfügung. Für 2014 verfügt sie



über eine relativ geringe Mittelausstattung; der Verwaltungsausschuss des Programms COSME hat 8,7 Mio. EUR dafür festgelegt.

Harmonisierte statistische Daten über den Tourismus werden in der Union seit 1996 gesammelt. Mit der Verordnung (EU) Nr. 692/2011 vom 6. Juli 2011 wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Entwicklung, Erstellung und systematische Verbreitung von in den Mitgliedstaaten erhobenen statistischen Daten im Bereich des Tourismus geschaffen.

In ihren Mitteilungen KOM(96)547 endg. vom 27. November 1996 und KOM(99)262 endg. vom 26. Mai 1999 hat die Kommission eine gemeinschaftliche Maßnahme zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch angekündigt und entwickelt, und sie wurde in den Schlussfolgerungen des Rates vom 21. Dezember 1999 aufgefordert, das Thema weiter zu verfolgen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Im Dezember 1996 hat das Parlament bereits ein gemeinschaftliches Handeln im Bereich Tourismus mit einer befürwortenden Stellungnahme zum ersten mehrjährigen Programm „Philoxenia“ für die Jahre 1997-2000 unterstützt, das aufgrund mangelnder Einstimmigkeit im Rat abgelehnt wurde.

In seiner Entschließung vom 30. März 2000 über die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch (KOM(99)262 endg.) forderte das Parlament von den Mitgliedstaaten den Erlass allgemeingültiger extraterritorialer Bestimmungen, die es ermöglichen, gegen Personen, die im Ausland Straftaten im Sinne der sexuellen Ausbeutung von Kindern begangen haben, zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen. Am 27. Oktober 2011 hat das EP eine legislative Entschließung (P7\_TA(2011)0468) zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur „Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern“ verabschiedet. Dank der Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 wird der Sextourismus mit Kindesmissbrauch ab Dezember 2015 in der gesamten Union als Straftat eingestuft; insbesondere sind in Artikel 21 nationale Maßnahmen vorgesehen, um die Organisation von Reisen, die solche Delikte zum Ziel haben, zu verhindern oder zu verbieten.

Lange vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatte das Parlament eine Reihe von Entschließungen über die Ausrichtung oder die Initiativen der Kommission im Bereich des Tourismus angenommen, wobei die wichtigsten die vom 8. September 2005 über die neuen Perspektiven und die neuen Herausforderungen für einen nachhaltigen europäischen Fremdenverkehr, vom 29. November 2007

über „Eine neue EU-Tourismuspolitik: Wege zu mehr Partnerschaft für den europäischen Tourismus“ und vom 16. Dezember 2008 über den Einfluss des Tourismus auf die Küstenregionen und deren Entwicklung sind. Das Parlament befasste sich so mit den Auswirkungen der Visumpolitik auf den Tourismus und unterstützte die Werbung für europäische Reiseziele.

Es schlug außerdem die Einführung eines Gütezeichens für das europäische Erbe sowie die Schaffung eines grenzüberschreitenden Fahrradweges entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs vor und forderte den Sektor auf, das Dienstleistungsangebot zu erweitern, um den saisonalen Charakter des Tourismus zu berücksichtigen.

Schließlich hat das Parlament auf Grundlage des Initiativberichts (dem ersten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) mit dem Titel „Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt“ die Entschließung P7\_TA(2011)0407 angenommen. Das Parlament unterstützt damit die auf 21 Maßnahmen basierende politische Strategie der Kommission und möchte einen wettbewerbsfähigen, modernen, qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Tourismus wiederbeleben, der auf Europas multikulturellem Charakter basiert und für alle erschwinglich ist. Die Abgeordneten betonen die Bedeutung von Maßnahmen, die in anderen Bereichen getroffen wurden und sich entscheidend auf den Tourismus auswirken können, etwa auf den Gebieten Beschäftigung, Steuern und Verbraucherschutz. Im Übrigen haben sie am 12. März 2014 bereits in erster Lesung die legislative Entschließung P7\_TA-PROV(2014)0222 angenommen, mit der der Schutz von Reisenden bei Pauschalreisen gestärkt und die Richtlinie 90/314/EWG aufgehoben wird. Der angenommene Text wird als Grundlage für die Verhandlungen mit dem Rat dienen, die nach der Europawahl aufgenommen werden.

Die Forderung des Parlaments, im Rahmen der Finanziellen Vorschau 2014-2020 ein spezielles Programm für den Tourismus einzuführen, wurde jedoch vom Rat nicht erfüllt. Außerdem hat es die Kommission im Februar 2014, anstatt per Verordnung ein europäisches Gütesiegel für Qualitätstourismus einzuführen, vorgezogen, dem Rat vorzuschlagen, eine Empfehlung betreffend alle unverbindlichen europäischen Qualitätsgrundsätze für Tourismusdienstleistungen (KOM(2014)85 endg.) anzunehmen. Diese Grundsätze sollten die Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber den im Entstehen begriffenen neuen Reisezielen stärken.

→ Piero Soave

# 5.7 Energiepolitik

## 5.7.1 Energiepolitik: allgemeine Grundsätze

*Zu den Problemen und Aufgaben Europas im Bereich der Energie zählen die zunehmende Importabhängigkeit, der Mangel an Diversifizierung, hohe und volatile Energiepreise, die weltweit zunehmende Energienachfrage, Sicherheitsrisiken für Erzeuger- und Transitländer, die zunehmende Gefährdung durch den Klimawandel, zu langsame Fortschritte in puncto Energieeffizienz, Herausforderungen im Zusammenhang mit dem zunehmenden Anteil erneuerbarer Energieträger, der Bedarf nach mehr Transparenz sowie die weitere Integration und Vernetzung der Energiemärkte. Im Mittelpunkt der europäischen Energiepolitik steht daher eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verwirklichung eines integrierten Energiemarktes, einer sicheren Energieversorgung und Nachhaltigkeit im Energiebereich.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Besondere Bestimmungen:

- Versorgungssicherheit: Artikel 122 AEUV;
- Energienetze: Artikel 170-172 AEUV;
- Kohle: In Protokoll 37 werden die finanziellen Konsequenzen, die sich aus dem Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrags im Jahr 2002 ergeben haben, erläutert;
- Kernenergie: Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag) dient als Rechtsgrundlage für die meisten europäischen Maßnahmen im Bereich der Kernenergie.

Sonstige Regelungen bezüglich der Energiepolitik:

- Energiebinnenmarkt: Artikel 114 AEUV;
- Externe Energiepolitik: Artikel 216–218 AEUV.

### Ziele

Gemäß dem Vertrag von Lissabon werden mit der Energiepolitik der EU folgende Ziele verfolgt:

- Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes;
- Sicherstellung der Energieversorgungssicherheit in der Union;
- Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- Förderung der Verknüpfung der Energienetze.

Nach Maßgabe von Artikel 194 AEUV fallen einige Bereiche der Energiepolitik in die geteilte Zuständig-

keit, womit die Weichen für den Übergang hin zu einer gemeinsamen Energiepolitik gestellt sind. Jeder Mitgliedstaat hat jedoch das Recht, „die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen“ (Artikel 194 Absatz 2).

### Ergebnisse

#### A. Allgemeine politische Rahmenbedingungen

Grundlage der aktuellen politischen Agenda ist die umfassende integrierte Klima- und Energiepolitik, die der Europäische Rat im März 2007 annahm und mit der bis 2020 folgende Ziele erreicht werden sollen:

- Senkung der Treibhausgasemissionen der EU um mindestens 20 % im Vergleich zu 1990;
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Energieverbrauch auf 20 % und
- Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.

Am 27. März 2013 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (KOM(2013)169 endg.), was den Auftakt zu Beratungen über die Ziele und politischen Maßnahmen für die Zeit nach 2020 bildete. Der Europäische Rat beabsichtigt, bis spätestens Oktober 2014 einen endgültigen Beschluss über den neuen Politikrahmen zu fassen.

In der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Energiefahrplan 2050“ (KOM(2011)885), in der auf die Herausforderungen und Chancen der langfristigen Kohlendioxidreduzierung der EU eingegangen wird, werden verschiedene langfristige Szenarien vorgestellt.

## B. Vollendung des Energiebinnenmarkts

Am 4. Februar 2011 verständigte sich der Europäische Rat auf das ehrgeizige Ziel, den Energiebinnenmarkt bis 2014 zu vollenden und sicherzustellen, dass es keine „Energieinseln“ in der EU gibt. Dieses Ziel wurde im März 2014 vom Europäischen Rat bekräftigt. Zu den wichtigsten Rechtsinstrumenten, die zu einem besseren Funktionieren des Energiebinnenmarktes beitragen sollen, zählen unter anderem das Dritte Paket für den Strom- und Gasmarkt, die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (Verordnung (EU) Nr. 347/2013) und die Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (siehe auch Kurzdarstellung 5.7.2 zum Energiebinnenmarkt).

## C. Stärkung der Außenbeziehungen im Energiebereich

Die Mitteilung der Kommission zur Energieversorgungssicherheit und internationalen Zusammenarbeit mit dem Titel „Die EU-Energiepolitik: Entwicklung der Beziehungen zu Partnern außerhalb der EU“ (KOM(2011)539) wurde am 7. September 2011 angenommen mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarländern auszubauen und einen umfassenderen Regelungsraum zu schaffen durch einen regelmäßigen Informationsaustausch zu zwischenstaatlichen Abkommen sowie eine Kooperation in den Bereichen Wettbewerb, Sicherheit, Netzzugang und Versorgungssicherheit. Im Anschluss daran wurde am 25. Oktober 2012 der Beschluss zur Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Energieabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (T7-0343/2012) angenommen.

## D. Erhöhung der Energieversorgungssicherheit

Angesichts der großen Bedeutung von Gas und Öl für die Sicherung der Energieversorgung in der EU hat die EU eine Reihe von Maßnahmen angenommen, mit denen sichergestellt werden soll, dass Risikobewertungen durchgeführt sowie angemessene Präventions- und Notfallpläne ausgearbeitet werden. Die Verordnung (EU) Nr. 994/2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates wurde am 20. Oktober 2010 mit dem Ziel angenommen, die Mechanismen zur Prävention und Krisenbewältigung zu stärken. Gemäß der Richtlinie 2009/119/EG müssen die Mitgliedstaaten Mindestvorräte an Erdöl halten, die den täglichen Durchschnittsnettoeinfuhren für 90 Tage oder dem täglichen durchschnittlichen Inlandsverbrauch für 61 Tage entsprechen, je nachdem, welche Menge größer ist.

Als Reaktion auf die Krise in der Ukraine hat der Europäische Rat auf seiner Tagung im März 2014 die Kommission aufgefordert, bis Juni 2014 einen umfassenden Plan zur Verringerung der Energieabhängigkeit der EU vorzulegen.

## E. Neue Impulse für die Energieeffizienz

Eckpfeiler der Politik zur Energieeffizienz ist die am 25. Oktober 2012 vom Parlament angenommene Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, mit der die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ziele für 2020 wieder auf Kurs gebracht werden sollen. Weitere wichtige politische Instrumente sind die Produktkennzeichnung und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden (siehe auch Kurzdarstellung 5.7.3 zur Energieeffizienz).

## F. Bestmögliche Nutzung eigener Energiereserven der EU (einschließlich erneuerbarer Energieträger)

Eine der Prioritäten, auf die sich die der Europäische Rat im Mai 2013 einigte, war eine stärkere Diversifizierung der Energieversorgung der EU und die Entwicklung der heimischen Energieressourcen, um die Versorgungssicherheit sicherzustellen und die Energieabhängigkeit von Drittländern zu verringern. Mit der Richtlinie 2009/28/EG (angenommen im April 2009) wurde das Ziel festgelegt, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Energieverbrauch im Jahr 2020 20 % betragen soll (siehe auch Kurzdarstellung 5.7.4 zu erneuerbaren Energien).

## G. Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben

### 1. Horizont 2020

Das Programm „Horizont 2020“ deckt den Zeitraum von 2014 bis 2020 ab; es ist das wichtigste Instrument der EU zur Förderung von Forschung im Energiebereich. Es wurden Mittel in Höhe von 5 931 Mio. EUR bereitgestellt, um die Entwicklung sauberer, sicherer und effizienter Energien und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

### 2. Der Europäische Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan)

Mit dem am 22. November 2007 von der Kommission angenommenen SET-Plan soll die Markteinführung und Verbreitung von kohlenstoffarmen und effizienten Energietechnologien beschleunigt werden. Mit dem Plan werden Maßnahmen gefördert, durch die die EU in die Lage versetzt werden soll, die zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele notwendigen Technologien zu entwickeln und zugleich sicherzustellen, dass ihre Unternehmen von den Chancen eines neuen energiepolitischen Ansatzes profitieren können. In der Mitteilung der Kommission „Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen (SET-

Plan)“ (KOM(2009)519) wurde die Durchführung des SET-Plans bewertet und der Schluss gezogen, dass ein stärkeres Eingreifen auf EU-Ebene in Erwägung gezogen werden sollte, um das angestrebte breite Spektrum an Technologien zu erreichen.

### 3. Zukunftsstrategie für die Energietechnologie

In ihrer Mitteilung zu „Technologien und Innovationen im Energiebereich“ (KOM(2013)253) vom 2. Mai 2013 stellt die Kommission die Strategie vor, mit der sie der EU zu einem Technologie- und Innovationssektor verhelfen will, der Weltrang genießt und die Herausforderungen bis 2020 und darüber hinaus bewältigen kann.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat sich stets nachdrücklich für eine gemeinsame Energiepolitik ausgesprochen, die auf Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit ausgerichtet ist. Das Parlament hat mehrmals zu Kohärenz, Entschlossenheit, Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten angesichts der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen im EU-Binnenmarkt, zum politischen Engagement aller EU-Länder sowie zu einer starken Initiative der Kommission im Hinblick auf die Ziele für 2020 aufgerufen.

Es setzt sich für eine verstärkte Integration der Energiemärkte und die Annahme ehrgeiziger rechtsverbindlicher Zielvorgaben für die Nutzung erneuerbarer Energieträger, die Steigerung der Energieeffizienz und die Verringerung der Treibhausgase ein. In diesem Zusammenhang unterstützt das Parlament die Einführung konsequenterer Verpflichtungen zur Erreichung der EU-Ziele und betont, dass die neue Energiepolitik das langfristige Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen der EU um 80-95 % bis 2050 fördern muss.

Ferner unterstützt das Parlament die Diversifizierung der Energiequellen und Versorgungswege, insbesondere den Aufbau eines südlichen Erdgaskorridors, eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres sowie allgemein den Aufbau von Erdgas- und Elektrizitätsverbindungen durch Mittel- und Südosteuropa entlang einer Nord-Süd-Achse, den Ausbau der Verbindungen, die Diversifizierung der Terminals für Flüssigerdgas und den Ausbau von Pipelines zur Öffnung des Binnenmarkts.

Angesichts der zunehmenden Abhängigkeit Europas von fossilen Brennstoffen begrüßte das Parlament den SET-Plan, da es überzeugt war, dass dieser Plan einen wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit

und Versorgungssicherheit leisten werde und zur Verwirklichung der Energie- und Klimaziele der EU für 2020 unabdingbar sei. Das Parlament betonte die wichtige Rolle der Forschung bei der Sicherstellung einer nachhaltigen Energieversorgung und hob die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen im Bereich der neuen Energietechnologien – sowohl bezüglich der erneuerbaren Energiequellen als auch bezüglich einer nachhaltigen Nutzung fossiler Brennstoffe – hervor. Zudem betonte das Parlament, dass die erfolgreiche Durchführung des Plans zusätzliche öffentliche und private Geldmittel erfordere.

Die wichtigsten Entschlüsse der letzten Zeit:

- Entschluß vom 5. Februar 2014 zu dem Thema „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (T7-0094/2014);
- Entschluß des Europäischen Parlaments vom 10. September 2013 zu dem Thema „Ein funktionierender Energiebinnenmarkt“ (T7-0344/2013);
- Entschluß vom 21. Mai 2013 zu aktuellen Herausforderungen und Chancen für erneuerbare Energieträger auf dem europäischen Energiebinnenmarkt (T7-0201/2013);
- Entschluß vom 21. Mai 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Offshore-Aktivitäten zur Prospektion, Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas (T7-0200/2013);
- Entschluß vom 14. März 2013 zu dem Energiefahrplan 2050, Energie für die Zukunft (T7-0088/2013);
- Entschluß vom 12. März zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die trans-europäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG (T7-0061/2013);
- Entschluß vom 11. September 2012 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (T7-0306/2013);
- Entschluß vom 12. Juni 2012 zur Entwicklung einer energiepolitischen Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb der EU: ein strategischer Ansatz für eine sichere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Energieversorgung (T7-0238/2012).

→ Balázs Mellár

## 5.7.2 Energiebinnenmarkt

*In der Zeit von 1996 bis 2009 wurden drei Legislativpakete zur Harmonisierung und Liberalisierung des EU-Binnenmarkts für Energie verabschiedet. Sie betrafen die Themen Marktzugang, Transparenz und Regulierung, Verbraucherschutz, Förderung des Verbunds und Versorgungssicherheit. Diese Vorschriften öffneten die Gas- und Strommärkte der Mitgliedstaaten für neue Anbieter und ermöglichen den Geschäfts- und Privatkunden die freie Wahl des Anbieters. Weitere EU-Strategien zum Energiebinnenmarkt betreffen die Sicherheit der Strom-, Gas- und Ölversorgung sowie den Aufbau transeuropäischer Netze für den Transport von Strom und Gas.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 194 AEUV.

### Ziele

Die Vollendung des EU-Binnenmarkts im Energiebereich erfordert den Abbau zahlreicher Handelschranken und -hemmnisse, eine Angleichung in der Steuer- und Preispolitik, Anpassungen von Normen und Standards sowie Umweltvorschriften und Sicherheitsauflagen. Geschaffen werden soll ein gut funktionierender Markt, der durch einen gerechten Marktzugang und ein hohes Verbraucherschutzniveau sowie ausreichende Verbund- und Erzeugungskapazitäten gekennzeichnet ist. Im Februar 2011 setzte der Europäische Rat die Ziele, den Energiebinnenmarkt bis 2014 zu vollenden und die Verbundnetze auszubauen, um alle bislang abgekoppelten Mitgliedstaaten bis 2015 an die europäischen Gas- und Stromnetze anzubinden.

### Ergebnisse

#### A. Liberalisierung der Gas- und Strommärkte

Das erste Legislativpaket (Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und Richtlinie 98/30/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt) wurde 2003 durch ein zweites Legislativpaket ersetzt, mit dem die Gas- und Strommärkte der Mitgliedstaaten für neue Anbieter geöffnet wurden und den Verbrauchern die freie Wahl des Gas- und Stromanbieters (Geschäftskunden seit 1. Juli 2004, Privatkunden seit 1. Juli 2007) ermöglicht wurde. Im April 2009 wurde ein drittes Legislativpaket angenommen, das darauf abzielte, die Liberalisierung des Binnenmarkts für Strom und Gas voranzutreiben, und mit dem das zweite Paket geändert wurde. Die Richtlinien zu Elektrizität (2009/72/EG) zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG und Gas (2009/73/EG) zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG stellen insbesondere Folgendes sicher:

- Regelung der Eigentumsrechte an Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzen, indem sie eine klare Trennung der Netzaktivitäten von den Versorgungs- und Gewinnungsaktivitäten vor-

schreiben, wobei drei Modelle zur Anwendung kommen: vollständige „eigentumsrechtliche Entflechtung“, unabhängige Netzbetreiber (Independent System Operator, ISO – zuständig für den Netzzunterhalt, während die Einrichtungen im Eigentum des integrierten Unternehmens verbleiben) und unabhängige Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber (Independent Transmission Operator, ITO – detaillierte Regeln gewährleisten Autonomie, Unabhängigkeit und die nötigen Investitionen im Fernleitungsbereich);

- Sicherstellung einer effektiveren Aufsicht durch wirklich unabhängige einzelstaatliche Energieregulierungsbehörden sowie eine weitere Harmonisierung der Befugnisse und Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen mit dem Ziel, einen wirksamen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzen zu gewährleisten;
- Stärkung des Verbraucherschutzes und Sicherstellung der Unterstützung schutzbedürftiger Verbraucher;
- Regulierung des Zugangs Dritter zu Gasspeichern und Flüssigerdgasanlagen (LNG-Anlagen) und Erstellung von Vorschriften zur Sicherstellung der Transparenz und der regelmäßigen Berichterstattung über Erdgasvorkommen;
- Förderung der regionalen Solidarität durch die Anforderung an die Mitgliedstaaten, bei schweren Unterbrechungen der Erdgasversorgung zusammenzuarbeiten, indem sie ihre nationalen Notfallmaßnahmen koordinieren und die Erdgasverbindungsleitungen ausbauen.

Das am 3. März 2011 in Kraft getretene dritte Energiepaket wurde in einigen Mitgliedstaaten bislang noch nicht umgesetzt und vollständig durchgesetzt. Die EU wird die auf 2014 festgesetzte Frist für die Vollendung des Energiebinnenmarktes kaum einhalten können. Die Kommission weist in ihrer Mitteilung zur Festlegung eines Aktionsplans für einen funktionierenden Energiebinnenmarkt (KOM(2012)663) vom November 2012 darauf hin, dass es noch immer Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes gibt und dass weitere Maßnahmen erforderlich sind,

um die Energiesysteme zu modernisieren, die Verbraucher besser zu schützen und es ihnen zu ermöglichen, von den Preisunterschieden und der Vielfalt an Dienstleistungen zu profitieren, die ein vollständig liberalisierter Energiemarkt mit nicht regulierten Preisen bietet. Für 2014 hat die Kommission die Veröffentlichung eines Berichts über die Fortschritte bei der Umsetzung des Energiebinnenmarkts und eine Initiative zum Endkundenmarkt vorgesehen, durch die die Mitwirkung der Verbraucher ermöglicht werden soll.

## B. Regulierung des Energiemarkts

Die 2003 eingerichtete Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas soll die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsstellen fördern und für eine einheitliche Anwendung der Binnenmarktrichtlinien in allen Mitgliedstaaten sorgen (Beschluss 2003/796/EG). Zudem wurde 2010 die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) eingerichtet (Verordnung (EG) Nr. 713/2009). Sie hat ihre Arbeit im März 2011 aufgenommen. Als Aufsichtsgremium mit beratender Funktion unterbreitet sie der Kommission Empfehlungen zur Marktregulierung sowie zu den Prioritäten für die Übertragung- bzw. Fernleitungsinfrastrukturen. Die Agentur ist vornehmlich dafür zuständig,

- die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden auf regionaler und europäischer Ebene zu fördern,
- die Fortschritte bei der Umsetzung der Zehnjahresnetzentwicklungspläne zu überwachen,
- den Elektrizitäts- und den Erdgasbinnenmarkt zu überwachen, insbesondere den Energiegroßhandel, die Endkundenpreise von Strom und Gas, den Netzzugang und den Zugang zu Strom aus erneuerbaren Energiequellen sowie die Einhaltung der Verbraucherrechte.

In einem weiteren Schritt wurden durch zwei Verordnungen Strukturen für die Zusammenarbeit der europäischen Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber (ENTSO) geschaffen, und zwar für Strom (EG/714/2009) und für Erdgas (EG/715/2009, geändert durch den Beschluss 2010/685/EU der Kommission). Gemeinsam mit der ACER sollen die ENTSO präzise Vorschriften für den Netzzugang und technische Kodizes erarbeiten sowie die Koordinierung des Netzbetriebs sicherstellen, indem sie entsprechende Informationen austauschen und gemeinsame Sicherheits- und Notfallstandards und -verfahren erarbeiten. Eine weitere Aufgabe der ENTSO besteht darin, alle zwei Jahre einen Zehnjahresinvestitionsplan vorzulegen, der wiederum von der ACER geprüft wird. Im Oktober 2013 erließ die Kommission den ersten EU-weiten Gasnetzcodex für die grenzüberschreitende Kapazitätszuweisung (Verordnung (EU) Nr. 984/2013 der Kommission). Im November 2013 veröffentlichte die Kommission

überdies einen Leitfaden zu staatlichen Interventionen im Elektrizitätsbinnenmarkt, der insbesondere eine Kontrollliste enthält, auf die die Mitgliedstaaten bei der Planung angemessener Erzeugungskapazitäten zurückgreifen sollen (C(2013) 7243).

Richtlinie 2008/92/EG soll für eine bessere Transparenz der Gas- und Strompreise für industrielle Endkunden sorgen, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, zweimal jährlich Angaben zu den Preisen und Preissystemen an Eurostat zu übermitteln. Im Oktober 2011 erließ die EU die **Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 zu den Bereichen Integrität und Transparenz der Energiegroßhandelsmärkte**, durch die faire Handelsbedingungen für die europäischen Energiemärkte garantiert werden sollen. In ihr wird der ACER die Befugnis eingeräumt, Daten von Energiegroßhandelsmärkten zu erfassen, zu überprüfen und weiterzugeben, die Märkte und den Handel zu überwachen, Fälle von Marktmissbrauch zu untersuchen und die Anwendung entsprechender Sanktionen mit den Mitgliedstaaten abzustimmen. Für die Anwendung von Sanktionen für Verstöße sind jedoch die Mitgliedstaaten zuständig. In seiner Tagung vom 22. Mai 2013 ersuchte der Europäische Rat die Kommission um eine Untersuchung über die Zusammensetzung der Energiepreise und -kosten in den Mitgliedstaaten sowie über die diese Preise und Kosten bestimmenden Faktoren, die die Kommission im Januar 2014 vorlegte (KOM(2014)21 und SWD(2014)0020).

## C. Sicherheit der Strom-, Erdgas- und Ölversorgung

In Richtlinie 2005/89/EG werden Maßnahmen zur Sicherung der Stromversorgung festgelegt, mit denen für das ordnungsgemäße Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarktes, einen angemessenen Grad der Zusammenschaltung zwischen Mitgliedstaaten, einen angemessenen Umfang an Erzeugungskapazität und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage gesorgt werden soll. Angesichts der großen Bedeutung von Gas für die Energieversorgung der Europäischen Union und als Antwort auf die russisch-ukrainische Gaskrise im Winter 2008/2009 wurde 2010 die Verordnung (EU) Nr. 994/2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung angenommen. Die Verordnung zielt auf eine Stärkung der Mechanismen zur Prävention und Bewältigung von Krisen ab. Um eine sichere Erdölversorgung zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2009/119/EG Mindestvorräte an Erdöl lagern, die einem durchschnittlichen täglichen Nettoimport von 90 Tagen oder einem durchschnittlichen täglichen Inlandsverbrauch von 61 Tagen entsprechen, je nachdem, welcher der beiden Werte höher ist. Angesichts der jüngsten russisch-ukrainischen Krise und der Annektierung der Krim durch Russland forderte der Europäische Rat die Kommission im März 2014 auf, bis Juni 2014 einen umfassenden Plan für

die Verringerung der Energieabhängigkeit der EU vorzulegen.

### D. Transeuropäische Netze

Im Beschluss Nr. 1364/2006/EG werden Leitlinien für transeuropäische Energienetze festgelegt, die Vorhaben von gemeinsamem Interesse und vorrangige Vorhaben ausweisen, wozu auch transeuropäische Strom- und Gasnetze zählen. Zuschüsse gemäß Verordnung (EG) Nr. 2236/95 werden vorrangig für Vorhaben von gemeinsamem Interesse gewährt. Aus dem Haushalt für die transeuropäischen Energienetze werden vor allem Machbarkeitsstudien finanziert. Zum Teil können Investitionen auch durch andere Instrumente finanziert werden, so beispielsweise durch die Strukturfonds, wenn es um Konvergenzregionen geht. Ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens über die Mitteilung von Investitionsvorhaben für Energieinfrastruktur in der EU (KOM(2013)153) wurde von Rat und Parlament im Februar 2014 angenommen (T7-0058/2014). Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission ihre Investitionsvorhaben für Energieinfrastruktur mitzuteilen.

In einem Bericht für die Tagung des Rates (Energie) im Juni 2011 schätzte die Kommission, dass bis 2020 ca. 200 Mrd. EUR in die europaweite Energieinfrastruktur investiert werden müssten. Angesichts dessen hat die Kommission in ihrer Mitteilung „Ein Haushalt für Europa 2020“ einen neuen Mechanismus, die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF), zur Unterstützung von Prioritätsprojekten im Bereich Energie, Transport und kritische digitale Infrastruktur für den Zeitraum 2014–2020 vorgeschlagen. Im November 2013 billigte das Parlament die mit dem Rat erzielte Einigung über die Bereitstellung von Mitteln für die Fazilität, wobei 5,12 Mrd. EUR für die Entwicklung transeuropäischer Energieinfrastrukturprojekte vorgesehen sind (T7-0463/2013). Auf der Grundlage der im März 2013 von Rat und Parlament angenommenen Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (T7-0061/2013) wurden mehrere Vorhaben von gemeinsamem Interesse für die Förderung durch die EU ausgewählt. In der Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur werden 12 als vorrangig eingestufte Korridore und Bereiche für den Transport von Strom, Gas, Öl und Kohlendioxid sowie Maßnahmen zur Rationalisierung und Beschleunigung von Genehmigungs- und Regelungsverfahren bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse aufgeführt. Die Kommission legte 2013 eine Liste mit 248 europäischen Vorhaben von gemeinsamem Interesse gemäß der Verfahren und Kriterien der Verordnung vor. Diese Liste wird alle zwei Jahre überprüft. Im März 2014 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, bis Juni spezifische Verbundziele für 2030 vorzuschlagen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Im Zuge der Verabschiedung des Legislativpakets zum Energiebinnenmarkt befürwortete das Parlament mit Nachdruck die eigentumsrechtliche Entflechtung der Übertragungsnetze in der Strombranche als das wirkungsvollste Instrument, um Infrastrukturinvestitionen auf diskriminierungsfreie Weise zu fördern, gerechte Netzzugangsbedingungen für neue Marktteilnehmer zu schaffen und für Markttransparenz zu sorgen. Ferner verwies das Parlament auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Ansatzes für mittelfristige Investitionen (indikativer europäischer Zehnjahresplan mit Schwerpunkt auf dem Verbund), einer verstärkten Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden, Mitgliedstaaten und Übertragungs- bzw. Fernleitungsnetzbetreiber und einer starken Vereinheitlichung der Bedingungen für den Netzzugang. Auf Betreiben des Parlaments wurde den Verbraucherrechten besondere Bedeutung beigemessen, was Bestandteil des Kompromisses mit dem Rat war: Die betreffenden Entschlüsse enthielten die Forderung nach einer Stärkung der Verbraucherrechte (Anbieterwechsel, direkte Information durch intelligente Zähler und effiziente Bearbeitung von Beschwerden durch einen Bürgerbeauftragten für Energie). Außerdem gelang es dem Parlament, die Anerkennung des Konzepts der „Energiearmut“ zu erreichen. Es hat die Gründung der ACER nachdrücklich unterstützt und betont, dass sie die notwendigen Befugnisse erhalten muss, um die Probleme zu lösen, die von den nationalen Regulierungsbehörden nicht behoben werden können und die die Integration und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Zudem erreichte das Parlament eine Aufwertung der Agentur in grenzübergreifender Hinsicht durch die Gewährung von Entscheidungsbefugnissen, die Sicherstellung der Transparenz all ihrer Tätigkeiten und die Gewährleistung demokratischer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament sowie ihrer finanziellen Unabhängigkeit. Darüber hinaus vertritt das Parlament die Auffassung, dass sich die Betreiber umfassender über Infrastruktur und Netzverwaltung austauschen müssen. Zur Förderung von Transparenz auf den Energiegroßhandelsmärkten hat es die Schaffung nationaler Register für Großhändler sowie die EU-weite Vereinheitlichung der Sanktionssysteme auf der Grundlage von Mindestnormen im Rahmen der REMIT-Verordnung forciert.

Vor kurzem, im März 2013, forderte das Parlament bei der Annahme der Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (T7-0061/2013), Energiespeichern besondere Aufmerksamkeit beizumessen und darauf zu achten, dass die Stabilität der europäischen Stromnetze durch die Einbeziehung von Energie aus erneuerbaren Quellen sichergestellt wird. Es nahm auch einen Änderungsantrag an, mit dem die von den ENTSO bei der Ausarbeitung ihrer Netzent-

wicklungspläne angewandten Methoden transparenter gemacht werden sollen. Ferner legte es einen Änderungsantrag vor, mit dem Verbraucher vor unverhältnismäßigen Belastungen durch kostspielige Vorhaben von gemeinsamem Interesse geschützt werden sollen.

Im September 2013 nahm das Parlament eine Entschließung zum Thema „Ein funktionierender Energiebinnenmarkt“ (T7-0344/2013) an, mit der es die gleichnamige Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2012 (KOM(2012)663) und den dazugehörigen Aktionsplan billigte, durch den einige Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes beseitigt werden sollen. Das Parlament hat seine Unterstützung für die Schaffung einer Europäischen Energiegemeinschaft der Mitgliedstaaten bekundet und darauf hingewiesen, dass die Koordinierung von Infrastrukturvorhaben verbessert werden muss und die Sondierung neuer Ansätze für die Förderung von Investitionen in Energienetze erforderlich ist.

In seiner Entschließung vom November 2013, in der es die Fazilität „Connecting Europe“ billigte (T7-0463/2013), legte das Parlament ebenso Nachdruck auf die Nutzung von Synergien in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie wie auf die Mobilisierung öffentlicher und privater Finanzmittel.

Das Parlament sorgte dafür, dass der Vorschlag für die Verordnung über die Mitteilung von Investitionsvorhaben für Energieinfrastruktur gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde. Es erwirkte die Aufhebung der einschlägigen Vorgängerverordnungen (617/2010 und 833/2010), nach denen es nur konsultiert worden wäre. Das Parlament stimmte der Verordnung im Februar 2014 in erster Lesung zu (T7-0058/2014). In seiner legislativen Entschließung präzisierte es die Anforderungen an die Mitteilungen hinsichtlich Inhalt, Vertraulichkeit, Überwachung und Berichterstattung.

---

→ [Cécile Kerebel](#)



### 5.7.3 Energieeffizienz

*Die Reduzierung des Energieverbrauchs und die Verhinderung der Energieverschwendung werden für die EU immer wichtiger. Im Jahr 2007 legten die Entscheidungsträger der EU das Ziel fest, den jährlichen Energieverbrauch der Union bis 2020 um 20 % zu senken. Energieeffizienzmaßnahmen werden zunehmend als Mittel anerkannt, mit dem nicht nur eine nachhaltige Energieversorgung erzielt, Treibhausgasemissionen gesenkt, die Versorgungssicherheit verbessert und die Kosten für die Einfuhr von Energie reduziert werden können, sondern mit dem auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften verbessert werden kann. Der Europäische Rat betonte auf seiner Tagung am 20./21. März 2014, dass Energieeffizienz ein wirksames Mittel zur Senkung der Energiekosten und zur Verringerung der Energieabhängigkeit darstellt. Die EU hat Mindestnormen für die Energieeffizienz und Regeln für die Kennzeichnung und umweltgerechte Gestaltung („Ökodesign“) von Produkten, Dienstleistungen und Infrastruktur festgelegt. Ziel dieser Maßnahmen ist die Verbesserung der Effizienz in allen Abschnitten der Energiekette, d. h. von der Erzeugung der Energie bis zum Verbrauch der Energie durch den Verbraucher.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 194 AEUV.

#### Leistungen

##### A. Allgemeiner Rahmen

Im Jahr 2006 verabschiedete die Kommission den „Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen“ (KOM(2006)545). Mit diesem Aktionsplan sollten die breite Öffentlichkeit, die politischen Entscheidungsträger und die Marktakteure mobilisiert und der Energiebinnenmarkt so umgestaltet werden, dass die Unionsbürger Zugang zu den weltweit energieeffizientesten Infrastrukturen (einschließlich Gebäude), Produkten (u. a. Haushaltsgeräte und Kraftfahrzeuge) und Energiesystemen erhalten. Das Ziel des Aktionsplans besteht darin, den Energiebedarf so zu kontrollieren und zu verringern sowie Energieverbrauch und -versorgung gezielt so zu beeinflussen, dass bis zum Jahr 2020 insgesamt 20 % des jährlichen Primärenergieverbrauchs (gemessen am geschätzten Energieverbrauch für das Jahr 2020) eingespart werden können. Die Kommission erarbeitete aufgrund aktueller Schätzungen, denen zufolge die EU das geplante Ziel von 20 % nur zur Hälfte erreichen kann, den umfassenden neuen Energieeffizienzplan 2011 (EEP) (KOM(2011)109).

Die Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU) trat im Dezember 2012 in Kraft. Gemäß der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf der Grundlage des Primär- oder Endenergieverbrauchs nationale Ziele für die Energieeffizienz für das Jahr 2020 festzulegen. In der Richtlinie werden ebenfalls rechtsverbindliche Vorschriften für Endverbraucher und Energieversorger festgelegt. Den Mitgliedstaaten steht es frei, diese Mindestanforderungen bei ihren Bemühungen, Energie einzusparen, strenger auszulegen. Die vorgeschlagene Richtlinie umfasst unter anderem folgende Anforderungen:

- Renovierung von jährlich mindestens 3 % der Gesamtnutzfläche von Gebäuden der Zentralregierung ab dem Jahr 2014 und Erwerb von Gebäuden, Dienstleistungen und Produkten mit hoher Energieeffizienz, um den öffentlichen Sektor wegweisend zu gestalten;
- Festlegung nationaler Langzeitstrategien zur Förderung von Investitionen in die Renovierung von Wohn- und Geschäftsgebäuden und Ausarbeitung nationaler Energieeffizienzverpflichtungssysteme oder gleichwertiger Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Endverbraucher eine jährliche Energieeinsparung von 1,5 % erreichen können;
- Bewertung des Potenzials für die Anwendung hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung sowie effizienter Fernwärme und Fernkälte in allen Mitgliedstaaten bis Ende 2015;
- regelmäßig, d. h. mindestens alle vier Jahre, Durchführung obligatorischer Energieaudits bei großen Unternehmen, mit Ausnahme von Unternehmen mit zertifizierten Energie- und Umweltsystemen;
- Einführung intelligenter Netze und Geräte zur Verbrauchsmessung sowie Bereitstellung genauer Informationen über Energieabrechnungen, um die Position der Verbraucher zu stärken und einen effizienteren Umgang mit Energie zu erreichen.

Bis zum 30. Juni 2014 wird die Kommission bewerten, ob die EU ihr vorrangiges Energiesparziel bis 2020 erreichen wird, und erforderlichenfalls einen Vorschlag über verpflichtende nationale Energieeffizienzziele vorlegen. Die Mitgliedstaaten müssen dann jährlich über die erzielten Fortschritte in Bezug auf die nationalen Energieeffizienzziele berichten. Im November 2013 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung und sieben Leitfäden zur Umsetzung verschiedener Aspekte der Energieeffizienz-Richtlinie.

Derzeit wird eine öffentliche Konsultation über den Fortschritt in Bezug auf das Energieeffizienzziel für das Jahr 2020 und einen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 durchgeführt. Beiträge können bis zum 28. April 2014 eingereicht werden.

### B. Energiedienstleistungen

Mit der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG) werden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, die Endenergieeffizienz zu erhöhen und kostenwirksame Energieeinsparungspotenziale rentabel auszunutzen. Mit dem Inkrafttreten der neuen Energieeffizienz-Richtlinie wurde die Richtlinie 2006/32/EG aufgehoben (mit Ausnahme von Artikel 4 Absatz 1 bis Absatz 4 sowie den Anhängen I, III und IV, die erst am 1. Januar 2017 aufgehoben werden), da sich einige Bestimmungen überschneiden. Die weiterhin in Kraft bleibenden Bestimmungen betreffen die Erreichung des Energieeinsparungswerts von 9 % des Endenergieverbrauchs der einzelnen Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2017. Durch die Energieeffizienz-Richtlinie werden ferner die in der Richtlinie über Energieeffizienz und Energiedienstleistungen dargelegten Anforderungen für die Messung der Energieeinsparungen vereinfacht, und die Richtlinie trägt zur Vereinheitlichung der Bestimmungen des bestehenden Rechtsrahmens bei.

### C. Kraft-Wärme-Kopplung

Die Richtlinie 2004/8/EG über die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG) wurde im Jahr 2004 angenommen, um die Entwicklung und Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) in der EU zu fördern. Während des Annahmeverfahrens war die Richtlinie sowohl im Rat als auch im Parlament Gegenstand hitziger Debatten. In der Richtlinie wurde eine einheitliche Begriffsbestimmung des in KWK-Anlagen erzeugten Stroms niedergelegt. Die Kommission hat harmonisierte Wirkungsgrad-Referenzwerte für die getrennte Erzeugung von Strom und Wärme festgelegt, die am 19. Dezember 2011 im Rahmen eines Durchführungsbeschlusses der Kommission einer Prüfung unterzogen wurden, um technologischen Entwicklungen und Änderungen bei der Nutzung der verschiedenen Energieträger Rechnung zu tragen. Mit dem Inkrafttreten der Energieeffizienz-Richtlinie im Dezember 2012 wurde die KWK-Richtlinie aufgehoben. Gemäß der Energieeffizienz-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Potenzial der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der Fernwärme und der Fernkälte in ihrem Hoheitsgebiet zu bewerten und auf der Grundlage der klimatischen Bedingungen, der wirtschaftlichen Machbarkeit und der technischen Eignung (mit einigen Ausnahmen) eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen und die Kommission davon in Kenntnis zu setzen.

### D. Energieeffizienz von Gebäuden

Die Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (insbesondere Wärmedämmung, Klimaanlage und Nutzung erneuerbarer Energieträger) enthält Anforderungen hinsichtlich der Methode zur Berechnung der Energieeffizienz von Gebäuden, der Mindestanforderungen für neue und bestehende Gebäude und der Erstellung von Energieausweisen. Die Richtlinie wurde mit Wirkung vom 1. Februar 2012 durch die im Juli 2010 in Kraft getretene Neufassung der Richtlinie 2010/31/EU aufgehoben. Hauptziele der Neufassung der Richtlinie waren die Vereinheitlichung einiger Bestimmungen der ursprünglichen Richtlinie und die Erhöhung der Anforderungen an die Energieeffizienz hinsichtlich

- des gemeinsamen allgemeinen Rahmens für eine Methode zur Berechnung der integrierten Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Gebäudeteilen;
- der Anwendung von Mindestanforderungen an die Energieeffizienz neuer Gebäude und neuer Gebäudeteile, wobei beispielsweise gefordert wird, dass bis zum 31. Dezember 2020 alle neuen Gebäude Niedrigstenergiegebäude sein müssen;
- der Anwendung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz, insbesondere von bestehenden Gebäuden, Gebäudeteilen und Gebäudekomponenten, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, sowie von gebäudetechnischen Systemen, wenn diese neu installiert, ersetzt oder modernisiert werden;
- der Erstellung von Energieausweisen für Gebäude oder Gebäudeteile, der regelmäßigen Inspektion von Heizungs- und Klimaanlage in Gebäuden, der unabhängigen Kontrollsysteme für Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz und der Inspektionsberichte.

In der Neufassung der Richtlinie werden Mindestanforderungen festgelegt; den Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, weitere Maßnahmen zu empfehlen oder einzuführen. Im Anschluss an die Neufassung der Richtlinie veröffentlichte die Kommission im April 2013 einen Bericht zur Bewertung der Wirksamkeit der gegenwärtigen finanziellen Förderung der Energieeffizienz von Gebäuden (KOM(2013)225). Dieser Bericht soll die Mitgliedstaaten ebenfalls bei der Umsetzung einer Anforderung der Energieeffizienz-Richtlinie unterstützen, bis April 2014 eine langfristige Strategie zur Mobilisierung von Investitionen in die Renovierung des nationalen Gebäudebestands festzulegen. In einem weiteren, im Februar 2014 veröffentlichten Bericht werden technische Leitlinien zur Finanzierung der energetischen Sanierung von Gebäuden mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds dargelegt.

## E. Energieeffizienz von Produkten

Hinsichtlich der Energieeffizienz von Produkten wurden auf EU-Ebene verschiedene Maßnahmen eingeleitet, darunter Maßnahmen für

- die Kennzeichnung und Angabe von Standardproduktinformationen zum Energieverbrauch und anderen Ressourcen für alle energiebezogenen Produkte, die einen wesentlichen direkten oder indirekten Einfluss auf den Energieverbrauch haben, gemäß Richtlinie 2010/30/EU; die Kommission wird bis Ende 2014 einen Bericht über die Wirksamkeit dieser Richtlinie vorlegen; die Anforderungen für verschiedene Haushaltsgeräte sind in spezifischen Richtlinien und Verordnungen niedergelegt; die Kennzeichnung von Bürogeräten und die Kennzeichnung von Reifen fallen unter andere Verordnungen;
- Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung für energiebetriebene Produkte gemäß Richtlinie 2009/125/EG, Neufassung der Richtlinie 2005/32/EG gemäß Änderung durch Richtlinie 2008/28/EG. Für eine große Bandbreite an Produkten, einschließlich Heizvorrichtungen, Staubsaugern, Computern, Klimaanlage, Geschirrspülautomaten, Leuchtmitteln, Kühl- und Gefrierschränken, Fernsehgeräten und Elektromotoren, bestehen Durchführungsverordnungen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In seiner EntschlieÙung vom 15. Dezember 2010 zu der Revision des Aktionsplans für Energieeffizienz (T7-0485/2010) machte das Parlament deutlich, dass ein verbindliches Ziel im Bereich der Energieeffizienz von mindestens 20 % bis zum Jahr 2020 eingeführt werden sollte. Zudem forderte es eine Überarbeitung der Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen im Jahr 2011, die einen erweiterten Zeitrahmen bis 2020 sowie eine wichtige Bewertung der nationalen Aktionspläne für die Energieeffizienz und ihrer Implementierung umfassen sollte.

In einer früheren EntschlieÙung vom 6. Mai 2010 zur Mobilisierung der Informations- und Kommunikationstechnologien für die Erleichterung des Übergangs zu einer energieeffizienten, kohlenstoffarmen Wirtschaft (T7-0153/2010) betonte das Parlament, dass bedeutende Investitionen sowohl in Forschung und Entwicklung als auch in den Einsatz bestehender Technologien vonnöten wären, um einen erfolgreichen Übergang zu einer energieeffizienten Wirtschaft mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen. Das Parlament schlug vor, dass die Mitgliedstaaten Anreize sowohl für öffentliche als auch für private Investitionen in mehr Energieeffizienz schaffen sollten. Als vielversprechender Ausgangspunkt wurde die Einführung von Energieeffizienz als Bildungsinhalt an den Schulen genannt. Das Parla-

ment betonte darüber hinaus, dass breit angelegte Informationskampagnen zur Erläuterung der Vorteile von intelligenter Verbrauchsmessung und IKT für die Bürgerinnen und Bürger unabdingbar für die Unterstützung durch die Bevölkerung seien.

Bei der Annahme der Neufassung der Richtlinie zur Energieeffizienz von Gebäuden sprach sich das Parlament für eine konsequenter und ehrgeizigere Verordnung aus. Beispielsweise bestand es darauf, dass alle Gebäude bereits bis zum 31. Dezember 2016 Netto-Nullenergiegebäude sein sollten (COD/2008/223).

Hinsichtlich der Neufassung der Richtlinie zur Energiekennzeichnung (COD/2008/222) stellte das Parlament sicher, dass sich der Text explizit sowohl auf Produkte bezieht, die Energie verbrauchen (und daher einen direkten Einfluss auf Energieeinsparungen haben), als auch auf Produkte, die selbst keine Energie verbrauchen, jedoch einen indirekten Einfluss auf Energieeinsparungen haben können. Darüber hinaus stärkte das Parlament das Ausmaß, in dem Informationen zur Energieeffizienz sowie Werbe- und technische Werbematerialien einbezogen werden müssen.

Im Jahr 2012 spielte das Parlament eine Schlüsselrolle bei der Verhandlung über die Energieeffizienz-Richtlinie (2011/0172(COD)) und stellte sicher, dass die Anforderungen an die Strategien für die Renovierung des nationalen Gebäudebestands und die obligatorischen Energieaudits bei großen Unternehmen in dem mit dem Rat erzielten Kompromiss beibehalten wurden. Dem Parlament gelang es ebenfalls, einen Änderungsantrag beizubehalten, in dem Regeln für Nachfrageelastizitätsmechanismen gefordert wurden, die es Energieverbrauchern ermöglichen, ihren Energieverbrauch an die Versorgungsbedingungen anzupassen und damit ihre Energiekosten zu senken.

Das Parlament hat kürzlich eine EntschlieÙung zu der Durchführung und den Auswirkungen der Energieeffizienzmaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik (2013/2038(INI)) verabschiedet, in der es die neuen Möglichkeiten im Rahmen des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und des Kohäsionsfonds, insbesondere in Bezug auf den Gebäudesektor, begrüÙt. Das Parlament forderte Sensibilisierungskampagnen und die Verbreitung von Informationen und betonte, dass in diesem Bereich Kapazitäten aufgebaut werden müssen und technische Hilfe benötigt wird.

In seiner EntschlieÙung zu dem Thema „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (2013/2135(INI)) forderte das Parlament ein verbindliches Energieeffizienzziel von 40 % und spezifische nationale Ziele. Es forderte darüber hinaus erneut ein verbindliches Ziel für das Jahr 2020.

→ Balázs Mellár

## 5.7.4 Erneuerbare Energieträger

*Erneuerbare Energieträger (Windenergie, Solarenergie, Wasserkraft, Meeresenergie, Geothermie, Biomasse und Biokraftstoffe) stellen Alternativen zu fossilen Brennstoffen dar und tragen dazu bei, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, die Energieversorgung zu diversifizieren und die Abhängigkeit von unzuverlässigen und instabilen Märkten für fossile Brennstoffe (insbesondere Erdöl und Erdgas) zu verringern. Die EU ist führend im Bereich der Technologien für Energie aus erneuerbaren Quellen. Sie hält 40 % der weltweiten Patente im Bereich erneuerbare Energien, und 2012 befand sich fast die Hälfte (44 %) der Kapazität für die Gewinnung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ausgenommen Wasserkraft) in der EU. Derzeit sind in der EU etwa 1,5 Millionen Menschen im Bereich Energie aus erneuerbaren Quellen beschäftigt. Die EU-Rechtsvorschriften zur Förderung erneuerbarer Energiequellen haben sich in den letzten Jahren deutlich weiterentwickelt. Der zukünftige politische Rahmen für den Zeitraum nach 2020 wird derzeit diskutiert.*

### Rechtsgrundlage und Ziele

Artikel 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: Die Energiepolitik der EU verfolgt das Ziel der Förderung der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen.

### Ergebnisse

#### A. Erste Schritte

Nach der Veröffentlichung des Weißbuchs über erneuerbare Energieträger 1997 setzte sich die EU das Ziel, bis zum Jahr 2010 einen Anteil erneuerbarer Energiequellen von 12 % am Energieverbrauch sowie von 22,1 % am Stromverbrauch zu erreichen. In der Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt werden Richtziele für jeden Mitgliedstaat festgelegt. Nach der Erweiterung der EU im Jahr 2004 wurde als neues Ziel für die EU-25 festgelegt, dass 21 % des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen erzeugt werden sollen. Angesichts des geringen Fortschritts hinsichtlich der für 2010 gesteckten Ziele wurde ein umfassenderer rechtlicher Rahmen festgelegt.

#### B. Fahrplan für erneuerbare Energien

In ihrer Mitteilung vom 10. Januar 2007 mit dem Titel „Fahrplan für erneuerbare Energien – Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft“ (KOM(2006)848), in der eine langfristige Strategie für erneuerbare Energien in der EU bis 2020 festgelegt wird, hat die Kommission vorgeschlagen, als verbindliches Ziel festzulegen, dass bis 2020 20 % des EU-Energieverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen und 10 % des Kraftstoffverbrauchs im Verkehr aus Biokraftstoffen abgedeckt werden müssen, und einen neuen rechtlichen Rahmen zu schaffen. Auf der Tagung des Europäischen Rats im Frühjahr 2007 haben die Staats- und Regierungschefs der EU die Ziele für 2020 unterstützt.

#### C. Richtlinie über erneuerbare Energien

In der neuen Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die am 23. April 2009 im Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde (Richtlinie 2009/28/EG zur Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG), ist verbindlich festgelegt, dass bis 2020 ein Anteil von 20 % des EU-Energieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen stammen muss; dieses Ziel ist unterteilt in einzelstaatliche verbindliche Teilziele, bei denen die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, den Anteil von Kraftstoffen aus erneuerbaren Energiequellen bis 2020 auf 10 % zu erhöhen. Zudem werden in der Richtlinie die verschiedenen Mechanismen erläutert, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer Zielvorgaben nutzen können (Förderregelungen, Herkunftsnachweise, gemeinsame Projekte, Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern) und Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe festgeschrieben.

Die Mitgliedstaaten führten im Jahr 2010 nationale Aktionspläne für erneuerbare Energiequellen ein. Die Kommission berichtete 2011 und 2013 über die Fortschritte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ziele im Bereich erneuerbare Energien für 2020 (KOM(2011)0031 sowie KOM(2013)0175). Dem neuesten Bericht zufolge hat das Wachstum im Bereich erneuerbare Energien beträchtlich zugenommen und die meisten Mitgliedstaaten haben die in der Richtlinie von 2009 festgelegten Zwischenziele erreicht. Da der Richtkurs jedoch zum Ende hin größere Anstrengungen verlangt, um die endgültigen Ziele zu erreichen, werden fast alle Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken müssen, um die Ziele für 2020 zu erfüllen. Die neuesten verfügbaren Zahlen von Eurostat deuten darauf hin, dass Energie aus erneuerbaren Quellen 2012 14 % des Energieverbrauchs der EU-28 ausmachte. Die Kommission weist in ihrem Bericht auch auf eine Reihe von Faktoren hin, die Anlass zur Sorge über den

weiteren Fortschritt geben: die Abweichung einiger Mitgliedstaaten von ihren eigenen Aktionsplänen für erneuerbare Energiequellen, das Versäumnis, gewisse Hürden in der Verwaltung oder im Netzbetrieb für die Einspeisung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu überwinden, kürzlich vorgenommene drastische Änderungen nationaler Maßnahmenpläne für erneuerbare Energiequellen und schließlich die schleppende Umsetzung der Richtlinie in einzelstaatliches Recht. Die Kommission hat bereits Verletzungsverfahren wegen mangelnder Umsetzung der Richtlinie gegen einige Mitgliedstaaten eingeleitet, insbesondere gegen Polen und Zypern.

#### D. Künftige Maßnahmen

In ihrer Mitteilung vom 6. Juni 2012 mit dem Titel „Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt“ (KOM(2012)271) stellt die Kommission Bereiche heraus, in denen die Anstrengungen bis 2020 noch intensiviert werden sollten, um die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der EU auch bis 2030 und darüber hinaus zu verstärken und vor allem, um Technologien für Energie aus erneuerbaren Quellen kostengünstiger und wettbewerbsfähiger und letztendlich marktorientiert (durch Förderprogramme speziell für weniger ausgereifte Technologien) zu gestalten und Investitionen in erneuerbare Energieträger anzuregen (durch das Auslaufen von Subventionen für fossile Brennstoffe, einen gut funktionierenden Markt für CO<sub>2</sub>-Emissionen und sinnvoll konzipierte Energiesteuern). Im November 2013 stellte die Kommission weitere Leitlinien zu Förderprogrammen für Energie aus erneuerbaren Quellen sowie zur Nutzung von Kooperationsmechanismen, um Ziele im Bereich erneuerbare Energieträger kostengünstiger zu erreichen, bereit (C(2013) 7243). Sie kündigte eine vollständige Überarbeitung der Fördermittel an, die Mitgliedstaaten der Branche der erneuerbaren Energien anbieten dürfen, wobei Ausschreibungen, Einspeiseprämien und Quotenverpflichtungen den üblichen Einspeisetarifen vorzuziehen sind. Durch neue Leitlinien zu staatlichen Beihilfen im Umwelt- und Energiebereich, die im Juli 2014 veröffentlicht werden sollen, wird der neue Rahmen für Förderprogramme für Energie aus erneuerbaren Quellen weiter ausgestaltet.

Die EU hat mit den Vorbereitungen für die Zeit nach 2020 begonnen, um für Investoren frühzeitig Klarheit über den politischen Rahmen nach 2020 zu schaffen. Erneuerbare Energieträger nehmen bei der langfristigen Strategie der Kommission, die in ihrem „Energiefahrplan 2050“ (KOM(2011)885) umrissen wurde, eine Schlüsselrolle ein. In den in diesem Fahrplan dargelegten Szenarien zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Energiebranche wird das Ziel angegeben, den Anteil erneuerbarer Energieträger bis 2030 auf mindestens 30 % anzuheben. Es wird jedoch auch vorhergesagt, dass das Wachstum der Nutzung erneuerbarer Energiequellen nach 2020

nachlassen wird, wenn keine weiteren Investitionen folgen. Nach der Veröffentlichung eines Grünbuchs mit dem Titel „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (KOM(2013)169) im März 2013 hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 22. Januar 2014 mit dem Titel „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“ (KOM(2014)15) vorgeschlagen, die verbindlichen einzelstaatlichen Ziele für Energie aus erneuerbaren Quellen nach 2020 nicht zu erneuern. Ein verbindliches Ziel – 27 % des Energieverbrauchs sollen aus erneuerbaren Quellen stammen – ist nur auf EU-Ebene vorgesehen. Die Kommission erwartet, dass einzelstaatliche verbindliche Ziele für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen das Wachstum in der Energiebranche anregen. Dieser Richtungswechsel hat zu intensiven Diskussionen mit dem Rat und dem Parlament geführt.

#### E. Unterstützungsmaßnahmen

Der Ausbau der Strominfrastruktur für die großflächige Bereitstellung erneuerbarer Energiequellen gehört zu den wichtigsten Zielen im Rahmen der Strategie „Energie 2020“ (siehe auch 5.7.1 zur Energiepolitik) und wird zudem in der Mitteilung der Kommission zum Energiefahrplan 2050 und im Energieinfrastrukturpaket befürwortet (siehe auch 5.7.2 zum Energiebinnenmarkt). Die Förderung und Entwicklung von Technologien für erneuerbare Energieträger der neuen Generation gehört ebenfalls zu den Kernelementen des SET-Plans (siehe auch 5.7.1 zur Energiepolitik).

#### F. Ressourcenbezogene Aspekte

##### 1. Biomasse und Biokraftstoffe

Die EU hat derzeit zwei Ziele für Biokraftstoffe: Bis 2020 sollen 10 % der Kraftstoffe aus erneuerbaren Energien stammen (Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG)), und Kraftstofflieferanten sollen verpflichtet werden, die Treibhausgasintensität ihrer Kraftstoffe bis 2020 um 6 % zu senken (Kraftstoffqualitätsrichtlinie (2009/30/EG)). In ihrer Mitteilung vom 22. Januar 2014 mit dem Titel „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“ (KOM(2014)15) hat die Kommission vorgeschlagen, diese beiden Ziele nach 2020 abzuschaffen. Diese Änderung hängt damit zusammen, dass Unsicherheit darüber besteht, wie die Auswirkungen indirekter Emissionen aufgrund von Landnutzungsänderungen im Zusammenhang mit Biokraftstoffen minimiert werden können. Im Oktober 2012 legte die Kommission Entwürfe zur Änderung der derzeitigen Rechtsvorschriften zu Biokraftstoffen vor, um die Emissionen durch Landnutzungsänderungen zu reduzieren, indem der Beitrag von aus Nahrungsmittelpflanzen hergestellten Biokraftstoffen zum 10 %-Ziel erneuerbarer Energien im Verkehr beschränkt wird und ein Förderprogramm für jene Biokraftstoffe geschaffen wird, die nicht zu einem

zusätzlichem Flächenverbrauch führen. Das Verfahren für die Annahme der neuen Rechtsvorschriften wurde jedoch durch Meinungsverschiedenheiten im Rat und im Parlament blockiert. Es wird erwartet, dass die Kommission in den nächsten Monaten einen Vorschlag zur Überarbeitung der Kraftstoffqualitätsrichtlinie vorlegt.

Nach der Veröffentlichung der nicht verbindlichen Kriterien für Biomasse im Februar 2010 (KOM(2010)11) beschloss die Kommission, die Maßnahmen zu überprüfen, den Erfolg ihrer ursprünglichen Empfehlungen zu beurteilen und über die Notwendigkeit zukünftiger verbindlicher Standards zu entscheiden. Ein neuer Vorschlag der Kommission zu Nachhaltigkeitskriterien für Biomasse wurde für 2013 erwartet, hat sich jedoch verzögert.

## 2. Offshore-Windenergie und Meeresenergie

Im Zuge ihrer zweiten Überprüfung der Energiestrategie vom November 2008 veröffentlichte die Kommission am 13. November 2013 die Mitteilung „Offshore-Windenergie: Zur Erreichung der energiepolitischen Ziele für 2020 und danach erforderliche Maßnahmen“ (KOM(2008)768), um den Ausbau der Meeresenergie und Offshore-Windenergie in der EU zu fördern.

Am 20. Januar 2014 veröffentlichte die Kommission einen Aktionsplan zur Unterstützung der Entwicklung von Meeresenergie, einschließlich der durch Wellen, Gezeiten, die Umwandlung thermischer Meeresenergie und Salzgradientenenergie erzeugten Energie (in ihrer Mitteilung mit dem Titel „Blaue Energie: Erforderliche Maßnahmen zur Ausschöpfung des Potenzials der Meeresenergie der europäischen Meere und Ozeane bis 2020 und darüber hinaus“ (KOM(2014)8)).

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat sich beständig für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen eingesetzt und die Bedeutung der Festlegung verbindlicher Ziele für 2020<sup>[1]</sup> und in letzter Zeit für 2030 betont. Im Februar 2014 verabschiedete es eine Entschließung<sup>[2]</sup>, in der die Vorschläge der Kommission für den Klima- und Energierahmen 2030 als kurzfristig und unambiti-

oniert kritisiert wurden. Es forderte einen verbindlichen Anteil von 30 % erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf EU-Ebene, der durch individuelle einzelstaatliche verbindliche Ziele umgesetzt werden sollte, und für eine Verlängerung der Ziele für Kraftstoffe über 2020 hinaus.

Zudem hat das Parlament in der Vergangenheit gefordert, langfristig ein System EU-weiter Anreize für erneuerbare Energiequellen einzurichten<sup>[3]</sup>, und sich dafür eingesetzt, Technologien für intelligente Netze zu fördern<sup>[4]</sup>. Es forderte die Kommission mehrmals auf, einen rechtlichen Rahmen für Heizung und Kühlung mit Energie aus erneuerbaren Quellen zu schaffen, um ihren Anteil an der Energiegewinnung zu vergrößern.

Bei der Annahme der Richtlinie über Energie aus erneuerbaren Quellen verschärfte und klärte das Europäische Parlament mehrere Mechanismen und errichtete zugleich ein System für die umfassendere Gewährleistung der ökologischen Nachhaltigkeit der gesamten Politik. Eine wichtige Rolle spielte das Parlament insbesondere bei folgenden Punkten:

- im Hinblick auf das Ziel für erneuerbare Kraftstoffe durch Festlegung quantitativer und qualitativer Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe (soziale Nachhaltigkeit, Bodennutzungsrechte, Auswirkungen auf Nahrungsmittelsicherheit und -preise usw.), wobei insbesondere auf die Probleme im Zusammenhang mit der indirekten Landnutzungsänderung hingewiesen wurde;
- bei der Sicherstellung des Zugangs von Energie aus erneuerbaren Quellen zur Stromnetzinfrastuktur;
- bei der Beschränkung der Rolle der für 2014 vorgesehenen Überprüfungsklausel, um zu verhindern, dass die verbindlichen Ziele neu verhandelt werden.

Im März 2013 beschloss das Parlament den Energiefahrplan 2050<sup>[5]</sup> und forderte die Kommission dazu auf, so bald wie möglich einen politischen Rahmen für 2030 festzulegen, der Etappenziele und übergeordnete Ziele für Treibhausgasemissionen, erneuerbare Energieträger und Energieeffizienz enthält. In der Entschließung hob das Parlament insbesondere die Bedeutung eines stabilen Rechtsrahmens für Investitionsanreize für erneuerbare Energiequellen hervor, betonte die Notwendigkeit eines stärker europäisch geprägten Ansatzes bei Maßnahmen

[1] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. September 2005 zu dem Anteil der erneuerbaren Energieträger in der EU und Vorschlägen für konkrete Maßnahmen (ABl. C 277 E vom 21.9.2006, S. 599), vom 14. Februar 2006 zu Heizen und Kühlen aus erneuerbaren Energiequellen (ABl. C 290 E, vom 29.11.2006, S. 115), vom 14. Dezember 2006 zu der Strategie für Biomasse und Biokraftstoffe (ABl. C 317 E vom 23.12.2006, S. 890) und vom 25. September 2007 zu dem Fahrplan für erneuerbare Energiequellen in Europa (ABl. C 219 E vom 28.8.2008, S. 82).

[2] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Februar 2014 zu dem Thema „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0094).

[3] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2010 mit dem Titel „Weg zu einer neuen Energiestrategie für Europa 2011-2020“ (ABl. C 99 E vom 3.4.2012, S. 64).

[4] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu dem Thema „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach“ (ABl. C 33 E vom 5.2.2013, S. 46).

[5] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 mit dem Titel „Energiefahrplan 2050, Energie für die Zukunft“ (Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0088).

zur Förderung erneuerbarer Energieträger, bei dem die vorhandenen Kooperationsmechanismen voll ausgeschöpft werden, und wies auf die besondere Rolle der dezentralen Erzeugung und der Erzeugung in Kleinanlagen hin. Das Parlament forderte die Kommission auf, Untersuchungen und Vorschläge zur Frage vorzulegen, wie sich erneuerbare Energiequellen in der EU nachhaltig und effizienter erschließen lassen.

Im März 2013 nahm das Parlament außerdem die Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur an, die von der Kommission als Teil des Energieinfrastrukturpakets<sup>[1]</sup> vorgeschlagen wurden. Es hob insbesondere die Bedeutung von Energiespeichern hervor und wies darauf hin, dass es notwendig sei, die Stabilität des europäischen Stromnetzes durch die Einbindung erneuerbarer Energiequellen zu gewährleisten.

Im Mai 2013 nahm das Parlament eine Entschließung<sup>[2]</sup> zur Mitteilung der Kommission vom 6. Juni 2012 mit dem Titel „Erneuerbare Energien: ein wichtiger Faktor auf dem Europäischen Energiemarkt“ (KOM(2012)271) an. Es setzte sich dafür ein, Ziele und Etappenziele für den Zeitraum bis 2050 festzulegen, um sicherzustellen, dass Energie aus erneuerbaren Quellen in der EU eine glaubwürdige Zukunft hat, und ein Ziel eines Anteils von mindestens 30 % erneuerbarer Energien im EU-Energiemix 2030 festzulegen. Es betonte auch, dass eine langfristige in-

tegrierte Strategie zur Förderung erneuerbarer Energiequellen auf EU-Ebene benötigt wird.

In seiner Entschließung vom 12. September 2013 zum Thema „Strom- und Wärmeerzeugung in kleinem und kleinstem Maßstab“<sup>[3]</sup> betonte das Europäische Parlament das große Potenzial für Energieerzeugung durch die Bürger und die Notwendigkeit, Anreize zu schaffen, um die Energieerzeugung in kleinem Maßstab zu fördern. Es forderte die Kommission auch auf, Vorschläge in diesem Bereich zu machen.

In Bezug auf indirekte Emissionen durch Landnutzungsänderungen in Verbindung mit Biokraftstoffen forderte das Parlament im September 2013, den Anteil von herkömmlichen Biokraftstoffen der ersten Generation bis 2020 auf 6 % des Energieverbrauchs im Verkehr<sup>[4]</sup> statt der in den derzeitigen Rechtsvorschriften vorgesehenen 10 % zu beschränken. Die Kommission hatte ursprüngliche eine Grenze von 5 % vorgeschlagen. Das Parlament betonte, dass ein rascher Übergang zu neuen Biokraftstoffen aus alternativen Quellen wie Algen und Abfall, die bis 2020 mindestens 2,5 % des Energieverbrauchs im Verkehr ausmachen sollten, wichtig ist. Das Parlament konnte sich jedoch nicht auf ein Verhandlungsmandat für den Abschluss der Verabschiedung des Legislativtextes gemeinsam mit dem Rat einigen.

→ Cécile Kerebel

<sup>[1]</sup> Standpunkt des Europäischen Parlaments, festgelegt in erster Lesung am 12. März 2013 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG (Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0061).

<sup>[2]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Mai 2013 über aktuelle Herausforderungen und Chancen für erneuerbare Energieträger auf dem europäischen Energiebinnenmarkt (Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0201).

<sup>[3]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0374.

<sup>[4]</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2013 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0357).

## 5.7.5 Kernenergie

*Kernkraftwerke erzeugen derzeit etwa ein Drittel der in der EU verbrauchten Elektrizität und 14 % ihres gesamten Energieverbrauchs. Die Kernenergie ist eine kohlendioxidarme Alternative zu fossilen Brennstoffen und stellt eine wichtige Komponente im Energiemix vieler Mitgliedstaaten dar. Allerdings wird die Kernenergie seit der Katastrophe von Tschernobyl im Jahr 1986 und dem atomaren Unglück im japanischen Fukushima im Jahr 2011 äußerst kontrovers diskutiert. Aufgrund des in Deutschland beschlossenen Atomausstiegs bis 2020 sowie der vorübergehenden Stilllegung zweier belgischer Reaktoren, nachdem Risse in deren Behältern entdeckt worden waren, wurden vermehrt Forderungen nach der Abschaffung der Kernenergie in Europa laut. Die Entscheidung über die Nutzung von Kernenergie liegt jedoch ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Trotzdem werden auf EU-Ebene vermehrt Anstrengungen unternommen, um die Sicherheitsnormen von Kernkraftwerken zu verbessern und einen sicheren Umgang mit radioaktiven Abfällen sowie ihre sichere Entsorgung sicherzustellen.*

### Rechtsgrundlage

Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag), Artikel 40-52 (Investitionen, gemeinsame Unternehmen und Versorgung) und 92-99 (gemeinsamer Markt auf dem Kerngebiet).

### Ziele

Um dem allgemeinen Mangel an „herkömmlichen“ Energieträgern der 1950er Jahre zu begegnen, wandten sich die sechs Gründerstaaten der Kernenergie zu, in der sie die Chance sahen, Unabhängigkeit bei der Energieversorgung zu erreichen. Da die Investitionskosten im Bereich der Kernenergie die Möglichkeiten der einzelnen Länder überschritten, schlossen sich die Gründerstaaten zur Europäischen Atomgemeinschaft zusammen. Das Ziel des Euratom-Vertrags ist es, zum Aufbau und zur Entwicklung der Kernindustrie in Europa beizutragen, damit alle Mitgliedstaaten von der Entwicklung der Kernenergie profitieren können und die Versorgungssicherheit sichergestellt werden kann. Gleichzeitig werden der Bevölkerung durch den Vertrag hohe Sicherheitsnormen garantiert und es wird verhindert, dass Kernmaterial, das für zivile Zwecke vorgesehen ist, für militärische Zwecke missbraucht wird. Der Zuständigkeitsbereich der Euratom umfasst ausschließlich die zivile und friedliche Nutzung der Kernenergie.

### Leistungen

#### A. Strahlenschutz

Die Exposition gegenüber ionisierender Strahlung stellt eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit (sowohl für die Öffentlichkeit als auch für Arbeitnehmer im medizinischen Bereich und in der Industrie- und Kernenergiebranche) und für die Umwelt dar. Im Laufe der Zeit hat die EU eine Reihe

von Rechtsakten im Bereich des Strahlenschutzes erlassen, die kürzlich aktualisiert und vereinfacht wurden. Die Aktualisierung war notwendig geworden, weil die geltenden Rechtsvorschriften den wissenschaftlichen Fortschritt nicht vollständig widerspiegeln und nicht ausreichend kohärent waren. Hinzu kam, dass die Themen natürliche Strahlungsquellen und Umweltschutz nicht ausreichend behandelt wurden. Mit der Richtlinie 96/29/Euratom des Rates vom 13. Mai 1996 wurden die grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen festgelegt. Im Mai 2012 legte die Kommission einen Vorschlag für eine neue Richtlinie zur Aktualisierung der grundlegenden Sicherheitsnormen vor (KOM(2012)242), der Ende 2013 vom Rat und nach Stellungnahme des Parlaments<sup>[1]</sup> angenommen wurde. Damit werden fünf bestehende Richtlinien ersetzt und die europäischen Rechtsvorschriften vereinfacht. Es werden rechtsverbindliche Anforderungen zum Schutz vor Radonexposition innerhalb von Gebäuden, zur Verwendung von Baumaterialien und zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit der Ableitung radioaktiver Stoffe aus kerntechnischen Anlagen eingeführt. Eine weitere Richtlinie des Rates, in der es um die Überwachung radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch geht, wurde im März 2012 von der Kommission vorgelegt (KOM(2012)147) und nach der Annahme durch das Parlament<sup>[2]</sup> vom Rat im Jahr 2013 angenommen.

Zu der Verordnung des Rates über die „Festlegung von Höchstwerten für die radioaktive Kontamination von Nahrungsmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation“, die die Kommission 2010 vorgeschlagen hat (KOM(2010)184), liegt noch

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0564.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0068.



keine endgültige Entscheidung vor. Das Parlament hat eine geänderte Fassung der Verordnung<sup>[1]</sup>, die auf einem Kompromiss mit dem Rat gründet, gebilligt.

### B. Verbringung radioaktiver Stoffe und radioaktiven Abfalls

Mit der Verordnung (Euratom) Nr. 1493/93 des Rates vom 8. Juni 1993 wurde ein gemeinschaftliches Meldesystem für die Verbringungen radioaktiver Stoffe zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt, damit die zuständigen Behörden im Bereich Strahlenschutz den gleichen Umfang an Informationen erhalten wie vor 1993, als es noch Grenzkontrollen gab. 2012 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung eines Gemeinschaftssystems zur Registrierung von Beförderern radioaktiven Materials vor (KOM(2012)561). Durch diese Verordnung werden die Melde- und Genehmigungssysteme ersetzt, die von den Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 96/29/Euratom des Rates zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen eingerichtet wurden.

1992 wurde in der EU ein System zur vorherigen Genehmigung der Verbringung von radioaktiven Abfällen eingeführt, das 2006 wesentlich geändert wurde. Mit der Richtlinie 2006/117/Euratom des Rates vom 20. November 2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente soll bei derartigen Verbringungen ein angemessenes Maß an Schutz für die Bevölkerung sichergestellt werden. Mit der Richtlinie werden eine Reihe strenger Kriterien, Definitionen und Verfahren festgelegt und aufgezählt, die bei der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente im inner- und außergemeinschaftlichen Verkehr zu beachten sind. Im April 2013 legte die Kommission ihren ersten Bericht über die Umsetzung der Richtlinie aus dem Jahr 2006 in den Mitgliedstaaten für den Zeitraum von 2008 bis 2011 vor.

### C. Abfallbewirtschaftung

2011 wurde mit der Annahme der Richtlinie des Rates ein europäischer Rechtsrahmen für die Abfallbehandlung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle geschaffen (2011/70/Euratom). Darin sind die genaue Überwachung nationaler Programme zur Errichtung und Verwaltung von Endlagern sowie rechtlich bindende Sicherheitsnormen vorgesehen. Bis 2015 müssen die Mitgliedstaaten einen ersten Bericht über die Durchführung ihrer nationalen Programme vorlegen.

### D. Sicherung von Kernmaterialien

Zur Errichtung eines Sicherungssystems, das dazu dient, die ausschließliche Verwendung von Kern-

material zu dem von ihren Nutzern deklarierten Zweck sowie die Einhaltung internationaler Verpflichtungen sicherzustellen, wurden mehrere Verordnungen angenommen und geändert (Verordnung (Euratom) Nr. 302/2005 der Kommission). Diese Sicherungsmaßnahmen decken den gesamten Kernbrennstoffkreislauf ab, von der Gewinnung des Kernmaterials in den Mitgliedstaaten bzw. seiner Einfuhr aus Drittländern bis zur Ausfuhr in Länder außerhalb der EU. Innerhalb der EU ist die Kommission für die Kontrolle von Kernmaterial, das für zivile Zwecke bestimmt ist, zuständig.

### E. Sicherheit kerntechnischer Anlagen

Mit der Richtlinie des Rates (2009/71/Euratom) wurde ein Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen geschaffen. Die Mitgliedstaaten müssen mit Blick auf die Anforderungen im Bereich nukleare Sicherheit einen nationalen Rahmen für die Genehmigung kerntechnischer Anlagen entwickeln und Maßnahmen zur Überwachung sowie zur Durchsetzung einführen. Gemäß der Richtlinie sind die Sicherheitsnormen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) innerhalb der EU zum Teil rechtlich bindend und durchsetzbar. Infolge des nuklearen Unfalls von Fukushima forderte der Europäische Rat im März 2011 eine umfassende Risiko- und Sicherheitsbewertung aller Kernkraftwerke in der EU. Die Kommission wurde damit betraut, freiwillige Stresstests für die 143 Kernkraftwerke in der EU durchzuführen, mit dem Ziel, die Sicherheit und Stabilität der kerntechnischen Anlagen im Falle extremer Naturereignisse (Überschwemmungen oder Erdbeben) zu beurteilen. Im Oktober 2012 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Ergebnisse der Stresstests (KOM(2012)571), in der die derzeitigen europäischen Sicherheitsnormen im Allgemeinen positiv bewertet werden, in der allerdings auch die Notwendigkeit weiterer Modernisierungen betont wird, damit eine bessere Übereinstimmung unter den Mitgliedstaaten und die Umsetzung international bewährter Verfahren sichergestellt werden kann. Im März 2013 nahm das Parlament eine Entschließung an, mithilfe derer die Grenzen der Stresstests aufgezeigt werden<sup>[2]</sup>. Im Juni 2013 legte die Kommission einen Legislativvorschlag vor, in dem mit Blick auf die Ergebnisse der Stresstests eine Überarbeitung und Stärkung der Bestimmungen der derzeit gültigen Richtlinie über nukleare Sicherheit vorgesehen ist. Der Vorschlag sieht vor, die Rolle und Unabhängigkeit der zuständigen nationalen Regulierungsbehörden zu stärken, die Transparenz zu erhöhen, die anlageninterne Notfallvorsorge und -bekämpfung zu verbessern sowie ein EU-weites Peer-Review-System einzuführen und eingehende Sicherheitsüberprüfungen älterer Kernkraftwerke vorzunehmen.

<sup>[1]</sup> ABl. C 188 E vom 28.6.2012, S. 79.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0089.

## F. Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Kernenergie

Die Forschung auf dem Gebiet der Kernenergie in Europa wird durch mehrjährige Rahmenprogramme finanziert. Das Programm Euratom für Forschung und Ausbildung auf dem Gebiet der Kernenergie ist eine eigenständige Ergänzung des europäischen Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizon 2020. Für den Zeitraum von 2014 bis 2018 wurden für das Programm Euratom 1 608 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden auf drei Einzelbereiche verteilt: indirekte Maßnahmen zu Fusionsforschung (728 Mio. EUR), indirekte Maßnahmen zu Kernspaltung und Strahlenschutz (315 Mio. EUR) und direkte Maßnahmen der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission (559 Mio. EUR). Im Bereich der Kernspaltungsenergie wurde 2007 eine Technologieplattform für nachhaltige Kernenergie geschaffen, damit die Aktivitäten in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Demonstration und Einführung besser koordiniert werden können. Im Bereich der Fusionsenergie ist die EU ein Gründungsmitglied und der wichtigste Finanzpartner des ITER, einem internationalen Forschungsprojekt für Kernfusion, wofür derzeit im französischen Cadarache der weltweit größte Versuchsreaktor für Kernfusion gebaut wird. Zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der technologischen Entwicklung auf dem Gebiet der Kernfusion wurde ein gemeinsames Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie errichtet (Entscheidung 2007/198/Euratom des Rates). Die Mitglieder sind Euratom, vertreten durch die Kommission, die EU-Mitgliedstaaten und ausgewählte Drittländer, die mit Euratom ein Abkommen über die Zusammenarbeit geschlossen haben.

Aufgrund der wachsenden Kosten von ITER ist die zukünftige Finanzierung des Projekts zunehmend umstritten und hat mehrfach zu Unstimmigkeiten zwischen den Organen der EU und den Mitgliedstaaten geführt. In der Mitteilung „ITER: aktueller Stand und Zukunftsperspektiven“ (KOM(2010)226) betonte die Kommission, dass die Kosten des Projekts weitaus höher ausgefallen seien als ursprünglich geschätzt. In seiner Schlussfolgerung vom 12. Juli 2010 bekannte sich der Rat klar zum ITER und erklärte sich bereit, den geschätzten Finanzierungsbedarf zu tragen. Da der Rat und das Parlament dem ursprünglichen Haushaltsvorschlag nicht zustimmen konnten, legte die Kommission am 20. April 2011 einen überarbeiteten Vorschlag vor (KOM(2011)226). Im Dezember 2011 wurde schließlich eine Einigung über die Verlängerung der Finanzierung des ITER-Projekts erzielt, wonach für die Jahre 2012 und 2013 zusätzliche Projektmittel in Höhe von 1 300 Mio. EUR bereitgestellt wurden. Die Finanzierung der zusätzlichen Kosten, die bereits für den Zeitraum 2014 bis 2018 geschätzt wurden, stellte bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 der EU eines der größten Hindernisse dar. Schließ-

lich wurde sich darauf geeinigt, dass die Mittel für den ITER aus einem zweckbestimmten Bereich des mehrjährigen Finanzrahmens entnommen werden, so dass die direkte Finanzierung durch die Programme Horizon 2020 oder Euratom vermieden wird.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Gemäß dem Euratom-Vertrag kommt dem Parlament beim Beschlussfassungsverfahren nur eine beratende Funktion zu, weshalb es eine eher untergeordnete Rolle spielt. Dennoch hat es in zahlreichen Entschlüssen zu dem Thema konsequent darauf hingewiesen, dass die Aufgabenverteilung zwischen den Organen der EU und den Mitgliedstaaten geklärt, der gemeinsame EU-Rahmen gestärkt und die Anforderungen an Sicherheit und Umweltschutz verbessert werden müssen.

In seinem Standpunkt in erster Lesung im Jahr 2009 zum Vorschlag einer Richtlinie des Rates über einen Gemeinschaftsrahmen für nukleare Sicherheit hob das Europäische Parlament insbesondere die Tatsache hervor, dass die nukleare Sicherheit eine Angelegenheit ist, die im Interesse der Gemeinschaft liegt, und der Rechnung getragen werden sollte, wenn über die Genehmigung neuer Anlagen oder die Verlängerung der Laufzeit bestehender Anlagen entschieden wird<sup>[1]</sup>. Ungeachtet der Empfehlungen des Parlaments wurde jedoch in der Richtlinie, die im Rahmen des Konsultationsverfahrens verabschiedet wurde, die nationale Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt gestellt. Für die Sitzung im April 2014 ist vorgesehen, dass das Parlament seinen Standpunkt zu der überarbeiteten Richtlinie über die nukleare Sicherheit festlegt und dabei der Empfehlung des ITRE-Ausschusses vom März 2014 folgt, die aufgrund des Berichts von Romana Jordan über den Legislativvorschlag der Kommission ausgesprochen wurde (A7-0252/2014). In dem Bericht werden weitere Anforderungen an die Bestimmungen im Bereich Transparenz und Unterrichtung der Öffentlichkeit im Unglücksfall festgelegt sowie eindeutigere Definitionen der nuklearen Sicherheit und genauere Vorschriften über die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen gefordert.

In seinem Standpunkt in erster Lesung befürwortete das Parlament den Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und ersetzte als Rechtsgrundlage der Verordnung Artikel 31 (Euratom-Vertrag) durch Artikel 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>[2]</sup>.

In seiner Entschliessung vom Juli 2011 über die Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach<sup>[3]</sup> begrüßte das Parlament ausdrücklich die Entschei-

[1] ABl. C 184 E vom 8.7.2010, S. 216.

[2] ABl. C 188 E vom 28.6.2012, S. 80.

[3] ABl. C 33 E vom 5.2.2013, S. 46.

derung der Kommission, Stresstests für europäische Kernkraftwerke einzuführen. In der Plenarsitzung im März 2013 verabschiedete das Parlament eine zusätzliche EntschlieÙung, in der die Grenzen der „Stresstests“, die 2012 von der Kommission durchgeführt wurden, aufgezeigt werden und in der gefordert wird, weitere Kriterien, insbesondere in Bezug auf Materialermüdung, menschliches Versagen und Schwachstellen innerhalb der Reaktorbehälter, in zukünftige Tests miteinzubeziehen. Das Parlament forderte ausdrücklich die vollständige Umsetzung der Sicherheitsverbesserungen<sup>[1]</sup>.

In seiner EntschlieÙung vom 23. Juni 2011 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle<sup>[2]</sup> befürwortete das Parlament den Vorschlag der Kommission, die Ausfuhr radioaktiver Abfälle vollständig zu untersagen, während der Rat sich dafür aussprach, die Ausfuhr unter sehr strengen Auflagen zu erlauben. Darüber hinaus forderte das Parlament, die Richtlinie dahin gehend zu präzisieren, dass ein Bezug zum Umweltschutz hergestellt und dass die Unterrichtung und Teilhabe der Öffentlichkeit an der Abfallwirtschaft mithilfe hinreichender Bestimmungen sichergestellt wird.

In seiner EntschlieÙung vom 12. März 2013 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch<sup>[3]</sup> forderte

das Parlament eine Änderung der Rechtsgrundlage (Artikel 192 AEUV anstelle von Artikel 31 und 32 des Euratom-Vertrags) und somit die Befolgung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Das Parlament schlug zusätzliche Bestimmungen in Bezug auf verbesserte Verbraucherinformationen, Stichprobenkontrollen der Wasserqualität sowie die differenzierte Behandlung natürlicher Radioaktivität und von Menschen verursachter Kontamination vor. Darüber hinaus erläuterte es die Pflichten der Mitgliedstaaten und der Kommission.

In seiner EntschlieÙung vom 24. Oktober 2013 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aktualisierung der grundlegenden Sicherheitsnormen zum Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung<sup>[4]</sup> forderte das Parlament ein weiteres Mal eine Änderung der Rechtsgrundlage, indem entsprechende Artikel des Euratom-Vertrags durch Artikel des AEUV ersetzt werden. Mit der EntschlieÙung wurde der Anwendungsbereich der Richtlinie auf alle zukünftigen, bereits bestehenden sowie unfall- oder notfallbedingten Expositionen erweitert, und es wurden strengere Auflagen für die zulässigen Höchstwerte festgelegt. Darüber hinaus wurden die Sätze für Geldstrafen und Schadenersatz erhöht. Außerdem wurde das System zur Unterrichtung der Öffentlichkeit verbessert.

---

→ Cécile Kerebel

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0089.

<sup>[2]</sup> ABl. C 390 E vom 18.12.2012, S. 147.

<sup>[3]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0068.

<sup>[4]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0452.

## 5.8 Transeuropäische Netze im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationssektor

### 5.8.1 Transeuropäische Netze – Leitlinien

*Die erstmalig im Vertrag von Maastricht erwähnten transeuropäischen Netze (TEN) in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation sind in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit dem Ziel übernommen worden, alle Regionen der EU miteinander zu verbinden. Diese Netze sollen der Entwicklung des Binnenmarkts und der Schaffung von Arbeitsplätzen unter Verfolgung von Umweltschutzziele und den Zielen der nachhaltigen Entwicklung dienen. Ende 2013 kam es zu einer grundlegenden Reform des transeuropäischen Verkehrsnetzes.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 170-172 und Artikel 194 Absatz 1 Buchstabe d des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Letzterer bezieht sich speziell auf Energienetze).

Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU.

#### Ziele

Der Vertrag von Maastricht übertrug der Union die Aufgabe, transeuropäische Infrastrukturnetze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie (TEN) auf- und auszubauen. Die Netze sollen einen Beitrag zur Entwicklung des Binnenmarktes sowie zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts leisten. Mit den TEN wird zudem bezweckt, Inselregionen, Enklaven und Regionen in Randlage mit den zentralen Gebieten der Union zu verbinden und das Hoheitsgebiet der EU besser mit den angrenzenden Drittländern zu verknüpfen.

#### Ergebnisse

##### A. Allgemeine Leitlinien und Ideen

Die Kommission betonte in ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus dem Jahr 1993 die zentrale Bedeutung der transeuropäischen Netze für den Binnenmarkt, insbesondere für die Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar nicht nur durch den Aufbau der Infrastruktur selbst, sondern auch durch ihre spätere Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung. 14 vorrangige Vorhaben für den Verkehr und zehn für den Energiesektor

wurden von den Europäischen Räten von Korfu und Essen im Jahr 1994 gebilligt.

##### B. Sektorbezogene legislative Maßnahmen

###### 1. Verkehr

###### a. Leitlinien von 1996

Mit der Entscheidung Nr. 1692/96/EG vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) wurden die allgemeinen Parameter für das Gesamtnetz formuliert. Es wurden die Merkmale des spezifischen Netzes für die jeweiligen Verkehrsträger festgelegt und die förderfähigen Vorhaben von gemeinsamem Interesse sowie die vorrangigen Vorhaben ermittelt. Der Schwerpunkt lag dabei auf umweltfreundlichen Verkehrsträgern, wozu insbesondere Projekte zum Ausbau des Schienennetzes zählten. Das TEN-V umfasst das gesamte Gebiet der EU und kann auf Länder der Europäischen Freihandelszone sowie auf Länder in Südosteuropa und im Mittelmeerraum ausgedehnt werden. Es umfasste zunächst 14 Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die vom Europäischen Rat von Essen angenommen wurden. Mit der Entscheidung Nr. 1346/2001/EG vom 22. Mai 2001 zur Änderung der TEN-V-Leitlinien hinsichtlich Seehäfen, Binnenhäfen und intermodaler Terminals wurde ein gemeinschaftlicher „Verkehrsentwicklungsplan“ für alle Verkehrsträger vollendet.

###### b. Überarbeitung der TEN-V-Leitlinien im Jahr 2004

Die Erweiterungen von 2004 und 2007 sowie gravierende Verzögerungen und Finanzierungsprobleme bei der Realisierung – insbesondere der grenzüberschreitenden Abschnitte – machten eine umfangreiche Überarbeitung der TEN-V-Leitlinien erforderlich. Die Anzahl der angeführten vorrangigen Vorhaben

wurde auf 30 erhöht, die alle die EU-Umweltvorschriften erfüllen müssen. Ein neues Konzept der Meeresautobahnen wurde mit dem Ziel eingeführt, bestimmte Seeverbindungen effizienter zu machen und den Kurzstreckenseeverkehr besser in die Schienenverbindungen zu integrieren.

Im Jahr 2005 wurden „Europäische Koordinatoren“ für besonders wichtige Projekte ernannt, um bei Kontakten mit den nationalen Entscheidungsinstanzen, den Betreibern und Nutzern von Verkehrsmitteln sowie den Vertretern der Zivilgesellschaft als Vermittler zu fungieren. Eine Exekutivagentur für das europäische Verkehrsnetz (TEN-V EA) wurde im Oktober 2006 eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht in der technischen und finanziellen Vorbereitung und Begleitung der Entscheidungen zu den von der Kommission verwalteten Projekten.

### c. Überarbeitung von 2013: einheitliches Netz, Kern-/Gesamtnetz

Die neue Infrastrukturpolitik der EU wird den jetzigen Flickenteppich aus Straßen, Schienenwegen, Flughäfen und Schifffahrtskanälen in Europa zu einem einheitlichen Verkehrsnetz umformen. Mit der neuen Politik wird erstmalig ein Kernverkehrsnetz eingerichtet, das auf neun Hauptkorridoren beruht: zwei Nord-Süd-Korridoren, drei Ost-West-Korridoren und vier diagonale Korridoren. Im neuen Kernnetz werden Ost-West-Verbindungen umgeformt, Engpässe beseitigt, die Infrastruktur modernisiert und der grenzüberschreitende Verkehr flüssiger gestaltet, was den Reisenden und Unternehmen in der ganzen EU zugutekommen wird. Die Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger wird verbessert und dadurch wird ein Beitrag zu den Klimaschutzzielen der EU geleistet. Das Kernnetz soll bis 2030 fertiggestellt sein.

Das neue Kernnetz wird durch ein umfassendes Gesamtnetz von Zubringern unterstützt, die auf regionaler und nationaler Ebene in das Kernverkehrsnetz eingespeist werden. Das Gesamtnetz wird die EU vollständig abdecken und die Erreichbarkeit aller Regionen gewährleisten. Das Ziel besteht darin, sicherzustellen, dass bis 2050 die allermeisten Bürger und Unternehmen in Europa nicht weiter als 30 Minuten Fahrzeit von diesem Gesamtnetz entfernt sind.

Zu den Prioritäten für das Gesamtnetz gehören: Beseitigung von Engpässen und fehlenden Verbindungen; Verknüpfung und Interoperabilität regionaler und nationaler Transportnetze für den Personen- und Güterverkehr; Gewährleistung eines ökologisch nachhaltigen, emissionsarmen und energieeffizienten Verkehrswesens mit dem Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors der Union bis 2050 um 60 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken; gleichzeitig ist nach einer Verringerung sämtlicher Formen der Umweltverschmutzung zu suchen. Die Vorteile für alle Nutzer des Netzwerks umfassen Personenbeförderungsdienste von hoher Qualität, die

für alle Bürger erschwinglich und zugänglich sind, einschließlich Zugänglichkeit für ältere Menschen mit eingeschränkter Beweglichkeit und Personen mit Behinderungen. Es gelten nun strengere Kriterien für die Auswahl von Projekten, nachdem 2013 neue Leitlinien erlassen worden sind, die – im Rahmen der durch spezifische Maßnahmen geförderten Ziele – den Schwerpunkt auf Effizienz, ökologische Nachhaltigkeit, Steigerung der Vorteile für alle Nutzer und Kohäsion für die gesamte EU legen.

Die Finanzierung für die Verkehrsinfrastruktur wird für 2014–2020 über die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) auf 26,3 Mrd. EUR verdreifacht werden. Diese EU-Finanzierung wird eng auf das Kernverkehrsnetz konzentriert, mit dem der höchste Mehrwert für die EU erzielt werden kann. Um Ost-West-Verbindungen in den Fokus zu rücken, wird fast die Hälfte der gesamten EU-Finanzierung für die Verkehrsinfrastruktur (11,3 Mrd. EUR) ausschließlich für Kohäsionsstaaten zweckgebunden werden (weitere Informationen zur Finanzierung der TEN sind unter 5.8.2 zu finden).

## 2. Energie

### a. Leitlinien von 1996

Auf dem Gipfel von Essen im Jahr 1994 wurden mehrere Vorhaben im Bereich der Energienetze als vorrangig eingestuft. Mit der Entscheidung Nr. 1254/96/EG vom 5. Juni 1996 wurden Leitlinien für die transeuropäischen Netze im Energiebereich (TEN-E) aufgestellt, die es der Gemeinschaft ermöglichen sollten, die förderfähigen Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu ermitteln, und die dazu beitragen sollten, günstige Rahmenbedingungen für ihre Umsetzung zu schaffen. Darüber hinaus enthielten sie sektorbezogene Ziele für die Elektrizität.

### b. Derzeitige Leitlinien

Mit der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG vom 6. September 2006 wurden neue Leitlinien zur Aktualisierung der TEN-E eingeführt. Gleichzeitig wurden die alten Leitlinien von 1996 und 2003 aufgehoben. Die gegenwärtigen Ziele sind die Diversifizierung der Versorgung, die Erhöhung der Versorgungssicherheit durch Stärkung der Verbindungen mit Drittländern (Beitrittsländer und Drittstaaten des Mittelmeer- und Schwarzmeerraums, der Region des Kaspischen Meeres, des Mittleren Ostens und der Golfregion), die Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die Energienetze und die Sicherstellung des Zugangs von Inselregionen, Enklaven und Regionen in Randlage zu den TEN-E.

Die EU hat Vorhaben ermittelt, die mit Mitteln der Union gefördert werden können, und diese in drei Kategorien eingeteilt: Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die die Elektrizitäts- und Erdgasnetze umfassen und potenziell wirtschaftlich tragfähig sein müssen; vorrangige Vorhaben, die bei der Mittelvergabe bevorzugt werden; und Vorhaben von euro-

päischem Interesse, die ebenfalls vorrangig, jedoch grenzüberschreitend sind oder erhebliche Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Transportkapazitäten haben.

Zu den Prioritäten für Maßnahmen in diesem Bereich, die mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung in Einklang stehen müssen, gehören: a) die Nutzung erneuerbarer Energiequellen und ein verbesserter Anschluss der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen; b) die Nutzung effizienterer Technologien zur Verringerung der mit dem Transport und der Übertragung von Energie verbundenen Verluste und Umweltrisiken; c) der Aufbau von Energienetzen in Inselregionen und Regionen in äußerster Randlage bei gleichzeitiger Diversifizierung der Energiequellen; sowie d) die Sicherstellung der Interoperabilität der Netze der EU mit den Netzen der neuen Mitgliedstaaten und Drittstaaten. In Anhang I der Entscheidung wurden 32 Elektrizitäts- und zehn Erdgasvorhaben als Vorhaben von europäischem Interesse eingestuft, während in den Anhängen II und III in den Bereichen Elektrizität und Erdgas 164 bzw. 122 Vorhaben aufgeführt sind.

Im Finanzrahmen 2007-2013 ist für die TEN-E ein Betrag in Höhe von 155 Mio. EUR vorgesehen. Im Jahr 2007 wurden vier europäische Koordinatoren ernannt.

Der neue, den Energiebereich betreffende Titel des AEUV (Artikel 194 Absatz 1 Buchstabe d) bietet eine solide Rechtsgrundlage für die Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

### 3. Telekommunikation

Die Entscheidung Nr. 2717/95/EG vom 9. November 1995 enthält Leitlinien für die Entwicklung des dienstintegrierenden digitalen Fernmeldenetzes (EURO-ISDN) zu einem TEN. Darin werden Ziele, Prioritäten und Vorhaben von gemeinsamem Interesse festgelegt, um eine auf dem EURO-ISDN basierende Palette von Dienstleistungen im Hinblick auf ein künftiges europäisches Breitband-Kommunikationsnetz zu entwickeln.

Die Entscheidung Nr. 1336/97/EG vom 17. Juni 1997 enthält die Leitlinien für die transeuropäischen Telekommunikationsnetze (TEN-Telekom). Darin werden die Ziele, Prioritäten und die Grundzüge der geplanten Maßnahmen festgelegt. Zu den Prioritäten gehören die Anwendungen, die zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beitragen, sowie der Ausbau der Grundnetze, insbesondere der Satellitennetze. Diese Leitlinien wurden mit der Entscheidung Nr. 1376/2002/EG vom 12. Juli 2002 leicht modifiziert.

Die Leitlinien dienen dazu, Vorhaben von gemeinsamem Interesse auszuweisen und die Verfahren und Kriterien für ihre Auswahl festzulegen. Mit dem Gemeinschaftsprogramm eTEN, einem wichtigen Instrument des Aktionsplans „eEUROPE 2005: Eine

Informationsgesellschaft für alle“, sollte ebenfalls das Programm EURO-ISDN fortgesetzt werden. Ziel dieses im Jahr 2006 abgeschlossenen Programms war die Unterstützung transeuropäisch ausgerichteter und über Telekommunikationsnetze laufender elektronischer Dienste. Die Investitionen der EU konzentrieren sich gegenwärtig auf die Modernisierung der bestehenden Netze.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat die Politik des Aufbaus der TEN nachdrücklich unterstützt und machte regelmäßig auf die schleppende Umsetzung der vorrangigen Vorhaben aufmerksam, drängte auf feste Zeitpläne und forderte von den Mitgliedstaaten eine Erhöhung der Haushaltsmittel – insbesondere für das TEN-V. Das EP hat sichergestellt, dass die Projekte mit einem eindeutigen „europäischen Mehrwert“ vorrangig gefördert werden, die positive und langfristige Auswirkungen auf die Umwelt und die Beschäftigungslage haben und die dazu beitragen, Engpässe, insbesondere in den Bereichen Schienenverkehr und kombinierter Verkehr, zu beseitigen.

Mit dem im Jahr 2007 angenommenen Initiativbericht „Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent“ zog das Parlament Bilanz und legte neue Ziele fest, insbesondere die Notwendigkeit, die gesamten TEN zu verwirklichen, um alle Verkehrsträger optimal zu nutzen („Ko-Modalität“) und das Gleichgewicht zwischen den Verkehrsträgern umzuverteilen („Verkehrsverlagerung“), um die Umweltauswirkungen des Verkehrs zu vermindern. Das Parlament hat sich für die Verkehrsmittel Schiene, Bus und Schiff ausgesprochen, deren Marktanteil immer noch gering ist.

Darüber hinaus hat das Parlament in seiner Entschließung zum Grünbuch aus dem Jahr 2009 seine Forderung bekräftigt, dem Schienenverkehr (insbesondere dem Güterverkehr), Häfen, dem nachhaltigen Seeverkehr und Binnenwasserstraßen sowie ihren Hinterlandverbindungen und intermodalen Drehkreuzen von Infrastrukturverbindungen mit den neuen Mitgliedstaaten und den Drittstaaten Vorrang einzuräumen. In diesem Zusammenhang spricht sich das EP für eine Ausweitung des TEN-V auf die Partnerstaaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Mittelmeerländer aus.

In den vergangenen 15 Jahren hat das Parlament einen Beitrag zur Neufassung der Rechtsakte geleistet, die nach und nach zum TEN-V verabschiedet worden sind. So hat es gemeinsam mit dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren den Beschluss Nr. 661/2010/EU vom 7. Juli 2010 zur Kodifizierung der TEN-V-Leitlinien angenommen. Damit wurden die Entscheidungen Nrn. 1692/96/EG, 1346/2001/EG und 884/2004/EG aufgehoben, ein neuer Anhang mit den Karten der 27 Mitgliedstaat-

ten eingefügt und Termine für den Aufbau des Netzes in allen Mitgliedstaaten festgelegt.

Am 19. November 2013 nahm das Parlament die neuen TEN-V-Leitlinien mit konkreten Zielen an, erhöhte die EU-Finanzierung und machte klare Vorgaben für die Errichtung des Kernverkehrsnetzes und des Gesamtverkehrsnetzes, wobei 2030 bzw. 2050 als Zieltermine festgelegt wurden. Das Parlament bestand unter anderem darauf, dass sich die Auswahl der Vorhaben nach dem „EU-Mehrwert“ richtet (der sich aus politischen Wahlmöglichkeiten/finanziellen Interventionen ergibt, die zu einer deutlichen

und messbaren Verbesserung der Verkehrsverbindungen und Verkehrsflüsse führen) und eine sozio-ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse im Sinne einer quantifizierten Ex-ante-Bewertung auf der Grundlage einer harmonisierten Methode des Werts eines Projekts oder Programms festgelegt wird, die alle sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Vorteile und Kosten berücksichtigt und als Indikator für den Beitrag zum Wohlergehen dient.

---

→ [Jakub Semrau](#)

## 5.8.2 Die Finanzierung der transeuropäischen Netze

*Die transeuropäischen Netze (TEN) werden zum Teil von der Europäischen Union und zum Teil von den Mitgliedstaaten finanziert. Die finanzielle Unterstützung der EU dient dabei als Anreiz, denn den Großteil der Mittel müssen die Mitgliedstaaten aufbringen. Ergänzend können zur Finanzierung der TEN auch Mittel aus den Strukturfonds, Beihilfen der Europäischen Investitionsbank (EIB) oder Beiträge aus der Privatwirtschaft herangezogen werden. Mit der Einführung der Fazilität „Connecting Europe“ 2013 wurden die TEN bereichsübergreifend grundlegend reformiert.*

### Rechtsgrundlage

Titel XVI Artikel 171 AEUV, wonach gilt, dass die EU Vorhaben von gemeinsamem Interesse finanziell unterstützen kann, wenn sie den in den Leitlinien formulierten Anforderungen entsprechen.

Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010.

### Ziele

Das Ziel besteht darin, durch den gezielten Einsatz von EU-Mitteln den Aufbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation voranzutreiben (5.8.1).

### Bisherige Erfolge

#### A. Festlegung der allgemeinen Bedingungen für die Finanzierung von Vorhaben

Grundsätzlich dienen die EU-Mittel als Anreiz dafür, dass Projekte in Angriff genommen werden. Den Großteil der Mittel müssen die Mitgliedstaaten selbst aufbringen, es sei denn, es werden Mittel aus dem Kohäsionsfonds bereitgestellt; in diesem Fall leistet die EU traditionell einen größeren Beitrag.

Die Grundsätze der Finanzierung sind in der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates vom 18. September 1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze festgelegt.

#### 1. Projekte wurden von der EU bisher in einer oder mehreren der folgenden Weisen unterstützt:

- Kofinanzierung projektbezogener Studien oder anderer Maßnahmen der fachlichen Unterstützung (generell nicht mehr als 50 % der Gesamtkosten),
- Beiträge zu den Prämien für Kreditgarantien des Europäischen Investitionsfonds oder anderer Finanzinstitutionen,

- Zinszuschüsse für von der Europäischen Investitionsbank (EIB) oder anderen öffentlichen oder privaten Finanzinstitutionen gewährte Darlehen,
- direkte Subventionen für Investitionen in entsprechend begründeten Fällen.

#### 2. Für die Projekte gelten progressiv die folgenden Kriterien:

- Die EU-Beihilfen für Telekommunikations- und Energienetze dürfen nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen des betreffenden Sektors führen.
- Die Projekte müssen zur Verwirklichung der Ziele beitragen, die mit den Netzen verfolgt werden.
- Die Projekte müssen potenziell wirtschaftlich tragfähig sein.
- Das Projekt muss Fortschritte verzeichnen, und die EU-Hilfe muss diese Entwicklung begünstigen.
- Das Projekt hat direkt oder indirekt Einfluss auf Umwelt und Beschäftigung, wobei progressiv in zunehmendem Maße vollständige Kosten-Nutzen-Analysen, Umweltverträglichkeitsprüfungen usw. einbezogen werden.
- Die Zeitpläne für die einzelnen Teile des Projekts werden – z. B. bei grenzüberschreitenden Projekten – entsprechend abgestimmt.

Die finanzierten Vorhaben müssen dem EU-Recht und der Politik der EU entsprechen, insbesondere in Bezug auf den Umweltschutz, den Wettbewerb und die Vergabe öffentlicher Aufträge. Mit den schrittweise eingeführten Verordnungen, in denen allgemeine Regeln für die Gewährung von EU-Zuschüssen festgelegt sind, wurde auch eine Reihe neuer Elemente eingeführt, beispielsweise:

- Jahres- und Mehrjahresprogramme in den Bereichen Verkehr und Energie, in deren Rahmen ausgewählte Vorhaben mit EU-Mitteln unterstützt werden,
- die Regelung, dass für EU-Zuschüsse für Studien unabhängig von der Art des Vorhabens eine Obergrenze von 50 % und für Zuschüsse für vorrangige Projekte im Bereich Verkehr eine Obergrenze von 10 bis 30 % gilt (wobei die Ober-



grenze für grenzüberschreitende Abschnitte bei vorrangigen Projekten bei 30 % liegt),

- die Aufnahme und Einbindung von Risikokapital als Teil der EU-Finanzhilfe,
- die Bereitstellung von 8 168 Mio. EUR für die TEN im Finanzrahmen für den Zeitraum 2007-2013, wobei 8 013 Mio. EUR für den Bereich Verkehr (TEN-V) und 155 Mio. EUR für den Bereich Energie (TEN-E) vorgesehen wurden.

## B. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten

### 1. Strukturfonds und Kohäsionsfonds der EU

Im Zeitraum 2000-2006 flossen etwa 26 Mrd. EUR aus diesen Fonds in TEN-Projekte – die Beiträge stammen vor allem aus dem Kohäsionsfonds und wurden in Griechenland, Irland (bis 2003), Portugal, Spanien und den EU-10 eingesetzt. Im Fall der letztgenannten Staatengruppe wurden 2,48 Mrd. EUR Vorbeitrittshilfe sowie 4,24 Mrd. EUR aus dem Kohäsionsfonds und 2,53 Mrd. EUR aus anderen Strukturfonds gezahlt. Von dem Gesamtbetrag aus Vorbeitrittshilfe und Kohäsionsfondsmitteln flossen etwa 50 %, das heißt 3,9 Mrd. EUR, in TEN-V-Projekte.

### 2. Hilfen der Europäischen Investitionsbank

Für EIB-Darlehen gelten keine territorialen Beschränkungen, da sie aufgrund der banküblichen Kriterien gewährt werden und demnach von der finanziellen (Rückzahlungsfähigkeit), technischen und ökologischen Tragfähigkeit des Projekts abhängig sind. In den zehn Jahren von 1995 bis 2005 vergab die EIB beispielsweise für TEN-Projekte Darlehen im Umfang von insgesamt etwa 65 Mrd. EUR.

## C. Finanzrahmen 2007-2013

Ursprünglich hatte die Kommission – mit der Unterstützung des Parlaments – vorgeschlagen, für den Finanzzeitraum 2007-2013 20,35 Mrd. EUR für TEN-Verkehr und 0,34 Mrd. EUR für TEN-Energie vorzusehen. Der Rat bestand jedoch auf einer drastischen Kürzung, so dass im Finanzrahmen für TEN letztendlich 8,01 Mrd. EUR für Verkehrsprojekte und 0,16 Mrd. EUR für Energieprojekte vorgesehen wurden (was nur 40 % des ursprünglich für Verkehr vorgeschlagenen Betrags und 45 % des für Energie vorgeschlagenen Betrags entspricht). Da die Mittel knapp sind, wurde in der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 festgelegt, dass nationale (öffentliche oder private) Finanzierungsquellen nur bei den Kategorien von Projekten mit EU-Mitteln unterstützt werden dürfen, die für das Netz insgesamt den größten Mehrwert bringen (wie etwa grenzüberschreitende Abschnitte der Netze und Projekte, die auf die Beseitigung von Engpässen ausgerichtet sind). Außerdem flossen im Rahmen der von der Kommission angenommenen allgemeinen operationellen Programme der Kohäsionspolitik 43 Mrd. EUR in TEN-V-Projekte.

## Die Fazilität „Connecting Europe“

Seit Januar 2014 gibt es in der EU ein neues infrastrukturpolitisches Instrument für TEN, für das bis 2020 Mittel in Höhe von mehr als 33 Mrd. EUR vorgesehen sind: die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF). Mit der CEF sollen Synergieeffekte in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie bewirkt, die Wirksamkeit von EU-Maßnahmen verstärkt und eine Optimierung der Einführungskosten ermöglicht werden. Außerdem sollen damit Investitionen im Bereich der Transeuropäischen Netze angestoßen und Mittel der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft mobilisiert werden, während gleichzeitig die Rechtssicherheit verbessert und für die Einhaltung des Grundsatzes der Technologieneutralität gesorgt werden soll.

## A. Allgemeine Zielsetzungen

Mit der CEF werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Unterstützung der Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die auf den Ausbau und die Errichtung neuer Infrastruktur und Dienste oder die Modernisierung vorhandener Infrastruktur und Dienste in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie ausgerichtet sind,
- vorrangige Behandlung der Einrichtung bisher fehlender Verbindungen im Verkehrsnetz,
- Förderung von Projekten, die mit einem Mehrwert für Europa und mit maßgeblichen Vorteilen für die Gesellschaft verbunden sind und die am Markt bisher keine ausreichende Finanzierung erhalten,
- Unterstützung der Strategie „Europa 2020“ durch den Ausbau transeuropäischer Netze unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung der Verkehrsströme und Schaffung besserer Rahmenbedingungen für private, öffentliche oder öffentlich-private Investitionen,
- Unterstützung der Union bei der Verwirklichung ihrer Ziele im Bereich nachhaltige Entwicklung und damit bei der Umsetzung ihrer mittel- und langfristigen Dekarbonisierungsziele.

### 1. Im Verkehrssektor werden nur Projekte von gemeinsamem Interesse unterstützt, die ausgerichtet sind auf:

- die Beseitigung von Engpässen, die Einrichtung bisher fehlender Verbindungen und insbesondere den Ausbau der grenzüberschreitenden Abschnitte,
- die Sicherstellung langfristig tragfähiger und effizienter Verkehrssysteme, und zwar sowohl in Vorbereitung auf die künftig zu erwartenden Verkehrsströme als auch mit Blick auf eine mögliche Dekarbonisierung aller Verkehrsträger und

- die Optimierung der Einbindung und Verbindung der unterschiedlichen Verkehrsträger und die Verbesserung der Interoperabilität von Verkehrsdiensten bei gleichzeitiger Sicherstellung des Zugangs zur Verkehrsinfrastruktur.
- 2. Im Energiesektor ist die Unterstützung ausgerichtet auf:**
- die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung der verstärkten Integration des Energiebinnenmarkts und der grenzübergreifenden Interoperabilität der Strom- und Gasnetze,
  - die bessere Absicherung der Energieversorgung der EU und
  - die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung – durch die Einspeisung von Energie aus erneuerbaren Quellen in die Übertragungsnetze und die Entwicklung von intelligenten Energienetzen und Kohlendioxidnetzen.
- 3. Im Telekommunikationssektor unterstützt die CEF:**
- generische Dienste, Kerndienstplattformen und programmunterstützende Maßnahmen, die durch Finanzhilfen und/oder Vergabe öffentlicher Aufträge finanziert werden,
  - Maßnahmen im Bereich der Breitbandnetze, die durch Finanzhilfen finanziert werden.

## B. Die Mittel der CEF

Die Mittelausstattung für die Durchführung der CEF wurde für den Zeitraum 2014-2020 auf mehr als 33,24 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen festgelegt. Dieser Betrag verteilt sich folgendermaßen:

1. Verkehrssektor: 26 250 582 000 EUR. Davon stammen 11 305 500 000 aus dem Kohäsionsfonds und sollen gemäß der CEF-Verordnung ausschließlich in Mitgliedstaaten fließen, die für eine Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds in Frage kommen,
2. Telekommunikationssektor: 1 141 602 000 EUR,
3. Energiesektor: 5 850 075 000 EUR.

Etwa 80 bis 85 % der Gesamtmittel für die CEF werden für Projekte vorgesehen, die auf Mehrjahresprogrammen basieren (entlang der Kernnetzkorridore und entsprechend den horizontalen Prioritäten), während 15 bis 20 % als Beitrag zur Verwirklichung der in Jahresprogrammen verankerten Zielsetzungen dienen sollen (also kurzfristige Vorhaben, die jährlich neu angepasst werden können).

Nach der Halbzeitbewertung können Parlament und Rat auf Vorschlag der Kommission Übertragungen zwischen den für Verkehr, Telekommunikation bzw. Energie vorgesehenen Mittelzuweisungen vornehmen. Davon ausgenommen sind die Mittel in Höhe von 11 305 500 000 EUR, die aus dem Kohäsionsfonds übertragen wurden, um in den für eine Unter-

stützung aus dem Kohäsionsfonds infrage kommenden Mitgliedstaaten Vorhaben im Verkehrssektor zu finanzieren.

Grundsätzlich müssen die eingesetzten Finanzierungsinstrumente dem konkreten Handlungsbedarf am Markt entsprechen, d. h. auf Maßnahmen ausgerichtet sein, die einen echten Mehrwert für Europa bringen, und sie dürfen nicht zur Verdrängung privater Investoren führen. Sie müssen die Hebelwirkung der Finanzierungen aus dem EU-Haushalt erhöhen und mit Blick auf die Attraktivität der Vorhaben für private Investoren stärker als Multiplikatoren wirken.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat sich im Interesse der TEN stets dafür eingesetzt, dass umweltfreundlichere Verkehrsträger bei der Finanzierung vorrangig behandelt werden: Es hat sich dafür stark gemacht, dass bei Infrastrukturprojekten mehr als 50 % der Mittel für Vorhaben im Bereich Schienenverkehr (einschließlich kombinierter Verkehr) eingesetzt wird und der Anteil der Mittel für Vorhaben im Bereich Straßenverkehr die Obergrenze von 25 % nicht überschreiten darf. Außerdem hat das Parlament immer wieder hervorgehoben, dass die Kommission die Koordinierung und die Kohärenz der Vorhaben sicherstellen muss, die mit Haushaltsmitteln der EU, EIB-Mitteln, Mitteln aus dem Kohäsionsfonds, dem EFRE oder anderen EU-Finanzierungsinstrumenten finanziert werden.

Nachdem der Rat Ende 2005 massive Kürzungen am ursprünglichen Kommissionsvorschlag beschlossen hatte, drängte das Parlament bei den anschließenden Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau auf eine Erhöhung des für die TEN vorgesehenen Betrags. Im Rahmen der endgültigen Einigung mit dem Rat konnte das Parlament für die TEN eine Mittelaufstockung um 500 Mio. EUR sowie zusätzliche Mittel der EIB durchsetzen.

Am 7. Juni 2011 stimmte das Parlament für den Kompromiss, der im Rahmen der Überprüfung der Regeln für die Erhebung von Mautgebühren im Straßenverkehr („Eurovignetten“-Richtlinie) mit dem Rat erreicht wurde und wonach mindestens 15 % der Einnahmen aus den Gebühren für externe Kosten und Infrastrukturgebühren jedes Mitgliedstaates in TEN-V-Projekte investiert werden müssen, um den Verkehr nachhaltiger zu gestalten. Der Anteil soll im Verlauf der Zeit angehoben werden.

Das Parlament war an der Ausarbeitung der CEF-Verordnung beteiligt (drei Berichterstatter aus zwei EP-Ausschüssen für alle Fraktionen) und hat damit einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass im Zeitraum 2014-2020 umfangreiche EU-Mittel für die TEN bereitgestellt werden.

→ Jakob Semrau

## 5.9 Industrie- und Forschungspolitik

### 5.9.1 Allgemeine Grundsätze der Industriepolitik der EU

*Die Industriepolitik der EU zielt darauf ab, die europäische Industrie wettbewerbsfähiger zu machen, damit die Industrie auch weiterhin ein entscheidender Faktor für nachhaltiges Wachstum und nachhaltige Beschäftigung in Europa bleibt. Verschiedene Strategien wurden angenommen, um für bessere Rahmenbedingungen für die Industrie der Union zu sorgen – die jüngste Strategie wurde in der Mitteilung „Für ein Wiedererstarben der europäischen Industrie“ vom Januar 2014 erläutert.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 173 AEUV.

#### Ziele

Die Industriepolitik folgt grundsätzlich einem horizontalen Ansatz und zielt darauf ab, günstige Rahmenbedingungen für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen. Sie ist außerdem in eine Reihe anderer Politikbereiche der EU gut integriert, wie beispielsweise solche, die im Zusammenhang mit Handel, Binnenmarkt, Forschung und Innovation, Beschäftigung, Umweltschutz und öffentlicher Gesundheit stehen. Die Industriepolitik der EU ist insbesondere darauf ausgerichtet, 1) die Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen zu beschleunigen; 2) ein günstiges Umfeld für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Union, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, zu fördern; 3) ein günstiges Umfeld für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen zu fördern, und 4) eine bessere Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung zu fördern (Artikel 173 AEUV).

#### Leistungen

##### A. Einleitung

Durch die Instrumente der EU-Industriepolitik, die ebenfalls unternehmenspolitische Instrumente sind, sollen die allgemeinen Voraussetzungen geschaffen werden, die es Unternehmern und Unternehmen ermöglichen, Initiativen zu ergreifen und ihre Ideen und Möglichkeiten zu nutzen. Gleichwohl muss die Industriepolitik den spezifischen Bedürfnissen und Besonderheiten der einzelnen Sektoren Rechnung tragen. In jährlichen europäischen Berichten über die Wettbewerbsfähigkeit werden die Stärken und

Schwächen der EU-Wirtschaft im Allgemeinen und der EU-Industrie im Besonderen untersucht. Diese Berichte können sektorübergreifende oder sektorbezogene politische Initiativen auslösen.

##### B. Auf dem Weg zu einer integrierten Industriepolitik

Im Juli 2005 enthielt die Mitteilung der Kommission „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik“ (KOM(2005)474) erstmals ein integriertes Konzept für die Industriepolitik, das sich auf ein konkretes Arbeitsprogramm von sektorübergreifenden und sektorbezogenen Initiativen stützt.

In der Mitteilung „Halbzeitbewertung der Industriepolitik“ (KOM(2007)374) wurde der Schluss gezogen, dass sich die in der Mitteilung von 2005 beschriebenen Maßnahmen positiv auf die europäische Industrie ausgewirkt haben, und zwar sowohl auf Großunternehmen als auch auf die KMU. Es wurde betont, dass das integrierte Konzept sich als erfolgreich erwiesen habe und vom Parlament und den Mitgliedstaaten unterstützt worden sei. Daher wurde empfohlen, den Rahmen beizubehalten, weil die Industrie so am besten auf die Herausforderungen der Globalisierung und des Klimawandels reagieren könne.

Die Mitteilung der Kommission „Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik“ (KOM(2008)0397) aus dem Jahr 2008 versteht sich als integriertes Maßnahmenpaket zur Förderung von mehr Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch, wobei die europäische Wirtschaft gleichzeitig wettbewerbsfähiger gemacht werden soll. Im Aktionsplan wurde der Einsatz einer Vielfalt von politischen Instrumenten vorgeschlagen, um diese „Quadratur des Kreises“

zu verwirklichen. So soll beispielsweise durch einen vereinfachten Rahmen für die Kennzeichnung die Nachfrage der Verbraucher in Richtung eines nachhaltigeren Konsums gelenkt werden.

Als Reaktion auf die Herausforderungen, eine nachhaltige Versorgung mit nichtenergetischen Rohstoffen für die Wirtschaft der EU sicherzustellen, leitete die Kommission die „Rohstoffinitiative“ (KOM(2008)0699) ein. Damit sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen beim Zugang zu Rohstoffen in Drittländern gewährleistet, bessere Rahmenbedingungen für die Gewinnung von Rohstoffen innerhalb der EU geschaffen und durch Verbesserung der Ressourceneffizienz sowie durch Förderung des Recyclings eine Verringerung des Verbrauchs von Primärrohstoffen erreicht werden. In einer anschließenden Mitteilung der Kommission (KOM(2011)21) wurde vorgeschlagen, diese Initiative entschlossener umzusetzen.

In der Mitteilung „An die Zukunft denken: Entwicklung einer gemeinsamen EU-Strategie für Schlüsseltechnologien“ KOM(2009)512, legt die Kommission dar, dass die EU den Einsatz von Schlüsseltechnologien (KET) innerhalb ihres derzeitigen politischen Rahmens fördern werde, und empfahl darüber hinaus die Einsetzung einer hochrangigen Sachverständigengruppe (GHB), die dafür zuständig wäre, eine längerfristige gemeinsame Strategie zu erarbeiten. Die hochrangige Gruppe schlägt in ihrem Abschlussbericht elf politische Empfehlungen für die Entwicklung und den Einsatz von Schlüsseltechnologien in Europa vor.

### C. Die Strategie „Europa 2020“ und die Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“

Im März 2010 trat an die Stelle der Lissabon-Strategie die Strategie „Europa 2020“ („Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (KOM(2010)2020)). Im Rahmen der neuen Strategie wurden sieben Leitinitiativen festgelegt; vier davon sind besonders wichtig, um die Industrie der EU wettbewerbsfähiger zu gestalten: „Innovationsunion“ (KOM(2010)546); „Eine digitale Agenda für Europa“ (KOM(2010)245); „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ (KOM(2010)614) und „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen“ (KOM(2008)868). Die Leitinitiative „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ konzentriert sich auf zehn Maßnahmen, um die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas zu fördern. Dabei werden Faktoren wie beispielsweise das Wachstum kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Rohstoffversorgung und -bewirtschaftung stärker betont.

In ihrer Mitteilung vom 14. Oktober 2011 mit dem Titel „Industriepolitik: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ (KOM(2011)642) forderte die Kommission tief greifende Strukturreformen sowie kohärente

und abgestimmte politische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, um die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaft und Industrie in der EU zu stärken und langfristiges, nachhaltiges Wachstum zu unterstützen. In der Mitteilung wurden verschiedene Schlüsselbereiche hervorgehoben, in denen größere Anstrengungen unternommen werden müssen: Strukturwandel in der Wirtschaft, Innovationsfähigkeit von Industriezweigen, Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz, die Rahmenbedingungen für Unternehmen, Binnenmarkt und KMU.

Am 10. Oktober 2012 hat die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung – Aktualisierung der Mitteilung zur Industriepolitik“ (KOM(2012)582) veröffentlicht, die darauf abzielt, Investitionen in Innovation zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf sechs vorrangige Bereichen mit großem Potenzial gelegt wird. Dabei handelt es sich um fortschrittliche Herstellungstechnologien zur umweltfreundlichen Produktion, Schlüsseltechnologien, biobasierte Produkte, eine nachhaltige Industriepolitik, Bauwirtschaft und Rohstoffe, umweltfreundliche Fahrzeuge und Schiffe sowie intelligente Netze. In der Mitteilung wurde ferner betont, dass bessere Marktbedingungen und der Zugang zu Finanzmitteln und zu Kapitalmärkten sowie Humankapital und Qualifikationen notwendig sind, um die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

Die Kommission legte im Januar 2014 eine Mitteilung mit dem Titel: „Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie“ (KOM(2014)14) vor. Diese Mitteilung befasst sich schwerpunktmäßig damit, den industriellen Niedergang umzukehren und das Ziel, dass Produktionstätigkeiten bis 2020 einen Beitrag von 20 % zum BIP leisten, zu erreichen. Gemäß den Erklärungen der Kommission bedarf es in der EU einer kohärenteren Politik im Bereich des Binnenmarkts, darunter was die europäische Infrastruktur betrifft, etwa Energie, Verkehr und Informationsnetze, sowie für Güter und Dienstleistungen, um neue Investitionen anzuziehen und bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, in den Bereichen hochwertige Verwaltung, Handel, Forschung und Rohstoffe verstärkt zusammenzuarbeiten.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Im Zuge der durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Änderungen des EG-Vertrags wird erstmalig die Frage der Industriepolitik behandelt; dieser Erfolg kann den Initiativen des Parlaments zugeschrieben werden. Das Parlament hat den Prozess der Umstrukturierung der Stahlindustrie mit gefördert und für eine dynamischere Industriepolitik plädiert. Seither hat das Parlament zahlreiche Entschlüsse angenommen, durch die die Industriepolitik

der EU weiter gestärkt wurde. Zu den jüngeren Entschlüssen zählen:

- Entschließung vom 16. Juni 2010 zur Strategie Europa 2020<sup>[1]</sup>, in der das Parlament sein entschlossenes Eintreten für die Industriepolitik bekundet und vorgeschlagen hat, ein Umfeld zu schaffen, in dem eine solide wettbewerbsfähige und diversifizierte industrielle Grundlage in Europa aufrechterhalten und entwickelt wird. Ferner wurde hervorgehoben, dass in der Strategie „Europa 2020“ die Kosten und der Nutzen der Umstellung auf eine nachhaltige und energieeffiziente Wirtschaft offengelegt werden müssen;
  - Entschließung vom 9. März 2011 zu einer Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung<sup>[2]</sup>, in der das Parlament die Bedeutung einer umfassenderen Zielvorstellung für die europäische Industrie bis zum Jahr 2020 unterstrichen hat. Langfristig berechenbare und stabile Regelungen wurden dabei für künftige Investitionen als wesentlich erachtet. Insbesondere forderte das Parlament die Kommission eindringlich auf, größeren Nachdruck auf industrielle Erneuerung, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu legen sowie eine ehrgeizige, ökoeffiziente und umweltfreundliche Industriestrategie der EU zu erarbeiten;
  - Entschließung vom 26. Oktober 2011 zur Agenda „Neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“<sup>[3]</sup>, in der das Parlament betont hat, dass es wichtig ist, eine engere Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen und der Industrie zu entwickeln sowie Investitionen von Industrieunternehmen in Forschung und Entwicklung zu fördern und zu unterstützen. Das Parlament forderte höhere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation sowie die Förderung von Kompetenzzentren und von Mobilität unter jungen Menschen. Ferner forderte das Parlament, dass die Entwicklung von Bedin-
- gungen, die das Wachstum innovativer Unternehmen begünstigen, unterstützt wird;
  - Entschließung vom 19. Januar 2012 zu einer Weltraumstrategie der Europäischen Union zum Nutzen der Bürger<sup>[4]</sup>, in der das Parlament betont hat, dass eine Strategie für Forschung und Innovation im Bereich der Weltraumpolitik wichtig ist, durch die technologischer Fortschritt, die industrielle Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der EU sichergestellt und Arbeitsplätze innerhalb der EU geschaffen würden;
  - Entschließung vom 15. Januar 2014<sup>[5]</sup> zur Reindustrialisierung Europas zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit, in der das Parlament die gegenwärtige Lage der Industrie in Europa bewertet und eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen hat, um die gegenwärtigen Herausforderungen zu bewältigen. Im Rahmen der Entschließung wurde eine Strategie mit dem Titel „Renaissance of Industry for a Sustainable Europe“ (RISE) (Erneuerung der Industrie für ein nachhaltiges Europa) unterstützt, um Innovationen auf dem Weg zu einer neuen industriellen Revolution voranzutreiben;
  - Entschließung vom 4. Februar 2014<sup>[6]</sup> zu einem Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Stahlindustrie in Europa, in der das Parlament die wichtige Rolle hervorgehoben hat, die der Stahlindustrie in den industriellen Wertschöpfungsketten zukommt, etwa in denen der Automobil- und Bauindustrie sowie des Maschinenbaus und der Elektrotechnik. Ferner wird in der Entschließung dazu aufgefordert, eine wettbewerbsfähige europäische Stahlproduktion zu erhalten, durch die Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze in Europa sichergestellt werden.

→ Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> ABl. C 236 E vom 12.8.2011, S. 57.

<sup>[2]</sup> ABl. C 199 E vom 7.7.12, S. 131.

<sup>[3]</sup> ABl. C 131 E vom 8.5.2013, S. 87.

<sup>[4]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0013.

<sup>[5]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0032.

<sup>[6]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0069.

## 5.9.2 Kleine und mittlere Unternehmen

*Kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) machen 99 % aller Unternehmen in der EU aus. Auf sie entfallen zwei Drittel aller Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft und sie schaffen mehr als 50 % der gesamten gewerblichen Wertschöpfung in der EU. Neun von zehn KMUs sind Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern. Zur Unterstützung der KMU wurden verschiedene Aktionsprogramme verabschiedet, wie etwa die Initiative für kleine und mittlere Unternehmen in Europa („Small Business Act“), die alle diese Programme bündelt und einen umfassenden politischen Rahmen schaffen soll. Die Programme Horizont 2020 und COSME wurden verabschiedet, um die Wettbewerbsfähigkeit der KMU mit Hilfe von Forschung und Entwicklung zu fördern und den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für KMU zu verbessern.*

### Rechtsgrundlage

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind hauptsächlich im innerstaatlichen Rahmen und nur selten grenzüberschreitend innerhalb der EU tätig. Unabhängig davon sind für sie die EU-Rechtsvorschriften in verschiedenen Bereichen von Belang, so zum Beispiel in den Bereichen Besteuerung (Artikel 110-113 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]), Wettbewerb (Artikel 101-109 AEUV) und Gesellschaftsrecht (Niederlassungsrecht – Artikel 49-54 AEUV). Die Definition von KMU der Kommission ist in der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission enthalten.

### Ziele

Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen machen 99 % aller Unternehmen in der EU aus. Es gibt etwa 21 Millionen KMU, die fast 33 Millionen Arbeitnehmer beschäftigen und eine wichtige Quelle für unternehmerische Initiative und Innovation sind, die wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen beitragen. Die EU-Politik für KMU zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die politischen Strategien und Maßnahmen der Union KMU-freundlich gestaltet werden und dazu beitragen, Europa für Unternehmensgründungen und wirtschaftliche Aktivitäten attraktiver zu machen.

### Leistungen

#### A. „Small Business Act“ (SBA)

Die bislang weitestreichende und umfassendste KMU-Initiative, der „Small Business Act“, wurde von der Kommission im Juni 2008 in Form einer Mitteilung zu diesem Thema (KOM(2008)394) vorgelegt. Mit dem SBA soll ein neuer politischer Rahmen geschaffen werden, der die bestehenden Instrumente zusammenführt und sich dabei auf die „Europäische Charta für Kleinunternehmen“ und die Mitteilung „Eine zeitgemäße KMU-Politik für Wachstum und Beschäftigung“ stützt. Hierfür wird statt eines rein gemeinschaftlichen Ansatzes eine politische Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

Mit dem SBA soll die Herangehensweise an die unternehmerische Tätigkeit in der EU insgesamt verbessert und das Prinzip „Vorfahrt für KMU“ in der Politik verankert werden.

#### 1. Intelligente Regulierung

Die Kommission räumt dem Bürokratieabbau im SBA einen hohen Stellenwert ein, da die Sensibilisierung der Behörden für die Bedürfnisse der KMU wesentlich zum Wachstum von kleinen und mittleren Unternehmen beitragen kann. Auch die derzeit laufende Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) dürfte zur Erreichung dieses Ziels beitragen, indem ordnungspolitische Hindernisse für grenzüberschreitende Dienstleistungstätigkeiten verringert wurden.

Die Änderung der Zahlungsverzugsrichtlinie (gemäß der Behörden gehalten sind, Rechnungen innerhalb von 30 Tagen zu bezahlen, damit KMU abgesichert sind) und der Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung (mit der in elektronischer Form ausgestellte Rechnungen solchen in Papierform gleichgestellt werden), ist für Kleinunternehmen besonders hilfreich. Aufgrund der Modernisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge der EU hat sich die Verwaltungsbelastung für KMU bei Bewerbungen um öffentliche Aufträge verringert. Auch können sie sich einfacher zu Bietergemeinschaften zusammenschließen. Derselbe Ansatz wird angewendet, um mit Hilfe der Modernisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge der EU und der bestehenden Rechnungslegungsrichtlinien (78/660/EWG und 83/349/EWG, siehe KOM(2011)684) die finanziellen Berichtsverpflichtungen zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand für KMU zu verringern.

#### 2. Zugang zur Finanzierung

Die Finanzmärkte stellen den KMU oftmals nicht die von ihnen benötigten Finanzmittel zur Verfügung. In den letzten Jahren wurden durch die Bereitstellung von Darlehen, Bürgschaften und Risikokapital gewisse Fortschritte beim Zugang der KMU zu Finanzierungsquellen und Krediten erzielt. Die Finanzinstitutionen der Union – die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF) – haben ihre Maßnahmen zugunsten KMU intensiviert.

Allerdings ist der Zugang zu Finanzmitteln dem SBA zufolge nach wie vor das zweitgrößte Problem der KMU. Im Rahmen des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) wurden im Zeitraum 2007-2013 mehr als 1 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt, was die Finanzinstitute in die Lage versetzt haben dürfte, insgesamt 30 Mrd. EUR für schätzungsweise 400 000 KMU bereitzustellen. Darüber hinaus wurde auch die Verfügbarkeit von Mikrokrediten verbessert.

Im November 2011 schlug die Kommission außerdem einen „Aktionsplan zur Verbesserung des Finanzierungszugangs für KMU“ vor (siehe KOM(2011)870). Dieser sieht unter anderem politische Initiativen zur Erleichterung des Zugangs von KMU zum Risikokapitalmarkt vor. Laut Aktionsplan sollen im Jahr 2013 Maßnahmen zur Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für grenzübergreifende Risikokapitalinvestitionen vorgelegt werden.

### 3. KMUs im Binnenmarkt

Sowohl in der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte. Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ (KOM(2010)608) als auch im SBA und in der Binnenmarktakte II (KOM(2012)573) wird die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt hervorgehoben. Verschiedene Initiativen und Maßnahmen, die darauf abzielen, das Gründen und Führen von KMU im Binnenmarkt zu erleichtern, wurden bereits auf den Weg gebracht oder sind in Planung. So wurden KMU in vielen Bereichen Ausnahmeregelungen gewährt, beispielsweise in Bezug auf Wettbewerbsvorschriften, Besteuerung und Gesellschaftsrecht.

### 4. Wettbewerbspolitik

Seit langem werden KMU im Rahmen der Politik der EU in Bezug auf staatliche Beihilfen vorteilhaft behandelt, um den besonderen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, mit denen sie sich aufgrund ihrer Größe konfrontiert sehen. 2008 wurde mit der Gruppenfreistellungsverordnung eine neue Freistellungsverordnung für staatliche Beihilfen verabschiedet. Gemäß den neuen Bestimmungen können KMU Investitionsbeihilfen von bis zu 7,5 Mio. EUR für ein bestimmtes Projekt erhalten, ohne dass diese bei der Kommission angemeldet werden müssen. Die Initiative zielt außerdem darauf ab, die Durchführung von Umweltschutzprojekten zu erleichtern und Unternehmerinnen zu fördern. Ferner werden eine Reihe von Leitlinien zu staatlichen Beihilfen, einschließlich zum Risikokapital, überarbeitet, um die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen und den Anforderungen der KMU Rechnung zu tragen.

### B. EU-Programme und -Netzwerke für KMU

Zu den für KMU ergriffenen Maßnahmen und den für sie geschaffenen Netzwerken zählen erstens all-

gemeine Unterstützungsdienste für KMU in der EU wie zum Beispiel das „Enterprise Europe Network“, „SOLVIT“, „Europa für Sie – Dialog mit Unternehmen“, „KMU und die Umwelt“ sowie „Sicherer Umgang mit Chemikalien: nationale REACH-Helpdesks“. Zweitens umfasst die Unterstützung für Innovation und Forschung folgende Hilfsangebote: „IPR Help Desk“, „KMU-Techweb“, „KMU-Helpdesk zu IPR-Fragen in China“, „Netzwerk der EG-Gründer- und Innovationszentren (BIC – EBN-Netz)“, „Innovationsnetzwerke“, „Gate2Growth“, „CORDIS Incubators Service“ (Datenbank der Gründerzentren), „CORDIS Europäisches Innovationsportal“ sowie „Elektronische Marktplätze“.

### C. KMUs und Forschung

Forschung sowie Innovation sind für den nachhaltigen Erfolg und das Wachstum von KMU in der EU von maßgeblicher Bedeutung. Das Programm Horizont 2020 für den Zeitraum 2014-2020 zielt darauf ab, eine verbesserte und umfassendere Unterstützung für Forschung und Entwicklung innerhalb von KMU zu gewährleisten. Mit der Schaffung eines einzigen Regelwerks soll eine erhebliche Vereinfachung erzielt werden. Im Rahmen dieses Ansatzes werden KMU dabei gefördert, sich mit Hilfe eines neuen, auf KMU ausgerichteten Instruments, das die Finanzierungslücken für risikoreiche Forschung und Innovation in der Gründungsphase schließen soll, zu beteiligen.

Auch das von EUREKA verwaltete Programm Eurostars bietet Unterstützung für KMU mit einem Hauptschwerpunkt auf Forschung und Entwicklung.

### D. Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME)

Das „Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen“ (COSME) wurde von der Kommission im November 2011 vorgeschlagen (siehe KOM(2011)0834). Im November 2013 hat das Parlament den mehrjährigen Finanzrahmen gebilligt, der Haushaltsmittel in Höhe von 2,3 Mrd. EUR (in Preisen von 2013) für COSME bereitstellt.

COSME ist zum größten Teil innerhalb des aktuellen Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) tätig und verfolgt die nachstehenden allgemeinen Ziele:

- Verbesserung des Zugangs von KMU zu Finanzmitteln in Form von Eigenkapital und Fremdfinanzierungsmitteln; eine Eigenkapital-Fazilität für Investitionen in der Wachstumsphase und eine Kreditfazilität, in deren Rahmen Kredite für KMU durch direkte oder andere Risikoteilungsvereinbarungen mit Finanzmittlern abgesichert werden; 1,4 Mrd. EUR des COSME-Haushalts werden für Finanzinstrumente bereitgestellt.
- Verbesserung des Zugangs zu Märkten innerhalb und außerhalb der Union: Wachstumsorientier-

te unterstützende Dienstleistungen für Unternehmen werden durch das Enterprise Europe Network bereitgestellt, um die Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit in den Binnenmarkt hinein und darüber hinaus zu erleichtern.

- Förderung der unternehmerischen Initiative: Die Maßnahmen umfassen die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten und Ansätze, insbesondere bei Jungunternehmern, jungen Menschen und Frauen.

Der Kommission zufolge wird davon ausgegangen, dass das Programm jährlich 39 000 Unternehmen dabei helfen wird, 29 500 Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten und 900 neue Produkte, Dienstleistungen oder Produktionsprozesse einzuführen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Bereits 1983 proklamierte das Europäische Parlament das „Europäische Jahr der KMU und des Handwerks“ und startete verschiedene Initiativen zur Förderung der Entwicklung dieser Betriebe. Seither hat das Parlament stets deutlich gemacht, dass es sich der Förderung von KMU in Europa verpflichtet fühlt. Einige Beispiele seien im Folgenden genannt:

- Im Juni 2010 hat das Parlament eine Entschließung zur „Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel“<sup>[1]</sup> verabschiedet. In dieser Entschließung wird die Notwendigkeit unterstrichen, Voraussetzungen für eine bessere Verfügbarkeit von Risikokapital für KMU zu schaffen. Das Parlament fordert die Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten für KMU wie Mikrokredite, Risikokapital für Investitionen in innovative Unternehmen und informelle private Investoren („Business Angels“) zur Förderung von Unternehmensprojekten von jungen Forschern. Außerdem fordert es die zuständigen nationalen und EU-Stellen auf, steuerliche, finanzielle, unternehmerische und administrative Anreize für Investitionen zu schaffen.
- Im März 2011 hat das Parlament eine Entschließung zur „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“<sup>[2]</sup> verabschiedet. Hier fordert das Parlament unter anderem von der Kommission, mit der Umsetzung des SBA fortzufahren, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und KMU einen besseren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Außerdem verlangt es eine Überarbeitung der Definition des Begriffs KMU, um in bestimmten Industriebranchen hier eine größere Flexibilität zu ermöglichen. Darüber hinaus wird die Kommission aufgefordert, die Beteiligung von KMU an den Rahmenprogrammen für Forschung und Entwicklung zu erhöhen.

- Im Mai 2011 verabschiedete das Parlament eine Entschließung zum „Fortschrittsbericht zum ‚Small Business Act‘“<sup>[3]</sup>. In seiner Stellungnahme fordert das Parlament die Mitgliedstaaten unter anderem dazu auf, den letzten noch verbliebenen Vorschlag für das Statut der Europäischen Privatgesellschaft anzunehmen. Es bringt darin ebenfalls seine Bedenken dahin gehend zum Ausdruck, dass der KMU-Test bisher insbesondere auf nationaler Ebene nicht korrekt und stetig auf alle neuen Legislativvorschläge angewendet wurde. Darüber hinaus warnt das Parlament die Mitgliedstaaten vor einer Übererfüllung bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht, bei der sie über die Anforderungen der Unionsvorschriften hinausgehen.
- Im Oktober 2012 nahm das Parlament eine Entschließung zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU): „Wettbewerbsfähigkeit und Geschäftsmöglichkeiten“<sup>[4]</sup> an. In dieser Entschließung hebt das Parlament mehrere Bereiche hervor, unter anderem die Verringerung der Verwaltungslast, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen, die Neugründung von Unternehmen sowie der Zugang zu Informationen und Finanzierung.
- Im Januar 2014 verabschiedete das Parlament eine Entschließung zur Reindustrialisierung Europas zwecks der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit<sup>[5]</sup>, in der die wichtige Rolle der KMU in der EU-Wirtschaft hervorgehoben und besondere Unterstützung und Hilfe für KMU gefordert werden.
- 2014 wird das Parlament voraussichtlich eine Entschließung über die Kommissionsmitteilung „Folgebemaßnahmen der Kommission zu den 10 wichtigsten Konsultationen der KMU zur EU-Regulierung“ (KOM(2013)446) verabschieden, in der Initiativen begrüßt werden, die die Verwaltungslast für KMU auf EU-Ebene verringern. Das Parlament wird hervorheben, dass die unproportionale und ineffiziente nationale Umsetzung und der Mangel an Anstrengungen für eine Vereinfachung auf nationaler Ebene die Lasten für die KMU vergrößern. Zudem wird es dahin gehend Bedenken äußern, dass eine große Mehrheit europäischer KMU noch nicht vom Binnenmarkt profitieren konnte und dass diejenigen, die in Ländern außerhalb der EU exportieren, nur eine sehr kleine Minderheit darstellen. Die Entschließung wird von einer Frage zu mündlichen Beantwortung an die Kommission begleitet werden.

→ Frédéric Gouardères

[1] ABl. C 236 E vom 12.8.2011, S. 41.

[2] ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 131.

[3] ABl. C 377 E vom 7.12.2012, S. 102.

[4] Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0387.

[5] Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0032.



### 5.9.3 „Digitale Agenda für Europa“

*Seit 1995 haben die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der EU für Produktivitätszuwächse und Wachstum gesorgt<sup>[1]</sup>. Die IKT umfassen ein breites Spektrum an Technologien – von der Informationstechnologie (IT) über Telekommunikation, Rundfunk, alle Arten von Audio- und Videoverarbeitung und -übermittlung bis hin zu netzwerkbasiereten Kontroll- und Überwachungsfunktionen. Im Verlaufe der vergangenen drei Jahrzehnte hat die technologische „Konvergenz“ die Grenzen zwischen Telekommunikation, Rundfunk und IT verwischt. Smartphones, Tablets und Connected-TV sind die deutlichsten Beispiele für dieses Phänomen. Zwar ist der lineare Rundfunkdienst nach wie vor das wichtigste Informations- und Unterhaltungsmedium in Europa, doch können immer mehr audiovisuelle Inhalte bei Bedarf abgerufen werden, während das exponentielle Wachstum bei den Internetanschlüssen der vierten Generation („4G“) und beim „Internet der Dinge“ – dazu gehören Autos mit Internetverbindung ebenso wie tragbare Geräte und Sensoren – dem Internet eine immer allgegenwärtigere Dimension verleiht.*

<sup>[1]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

#### Rechtsgrundlage

Zwar enthalten die Verträge keine speziellen Bestimmungen über IKT, doch kann die EU einschlägige Rechtsvorschriften im Rahmen der branchenbezogenen und horizontalen Politikbereiche erlassen, etwa in der der Industriepolitik (Artikel 173 AEUV), der Wettbewerbspolitik (Artikel 101 bis 109 AEUV), der Handelspolitik (Artikel 206 und 207 AEUV), im Bereich der transeuropäischen Netze (Artikel 170 bis 172 AEUV), der Forschung, technologischen Entwicklung und Raumfahrt (Artikel 179 bis 190 AEUV), der Angleichung der Rechtsvorschriften (Artikel 114 AEUV), der Artikel 28, 30, 34 und 35 AEUV (freier Warenverkehr), Artikel 45 bis 66 AEUV (Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr), Artikel 165 und 166 AEUV (allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport) und Artikel 167 AEUV (Kultur). All diese Bereiche sind von zentraler Bedeutung für die Schaffung des „digitalen Europas“.

#### Ziele

In Umsetzung der Lissabon-Strategie<sup>[1]</sup> wurde die Digitale Agenda für Europa<sup>[2]</sup> von der Kommission als eine der sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 konzipiert. Sie wurde im Mai 2010 veröffentlicht und definiert die grundlegende Rolle, die den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zukommen muss, wenn Europa seine

ehrzeigigen Ziele für 2020 verwirklichen will. In der Strategie Europa 2020 wird der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen eine große Bedeutung für die Förderung der sozialen Inklusion und der Wettbewerbsfähigkeit der EU beigemessen. Die Digitale Agenda für Europa setzt dabei folgende Ziele: 1) grundlegende Breitbandabdeckung für 100 % der EU-Bürger, 2) schnelle Breitbanddienste bis 2020: Breitbandabdeckung mit mindestens 30 Mbit/s für 100 % der EU-Bürger, 3) ultraschnelle Breitbanddienste bis 2020: 50 % der europäischen Haushalte sollten einen Internetzugang mit über 100 Mbit/s besitzen. Insgesamt wird mit der Digitalen Agenda für Europa das Ziel verfolgt, für einen Neustart der europäischen Wirtschaft zu sorgen und die Bürger und Unternehmen in der EU dabei zu unterstützen, den größtmöglichen Nutzen aus den digitalen Technologien zu ziehen<sup>[3]</sup>. Mit der Umsetzung der Agenda sollen Innovationen, Wirtschaftswachstum und Verbesserungen im Alltag für Bürger und Unternehmen gefördert werden. Die Agenda soll vornehmlich im Zusammenhang mit folgenden Problemen Abhilfe schaffen: 1) Fragmentierung der digitalen Märkte, 2) mangelnde Interoperabilität, 3) Zunahme der Cyberkriminalität und Gefahr mangelnden Vertrauens in Netze, 4) mangelnde Investitionen in Netze, 5) unzureichende Forschung und Innovation, 6) mangelnde Kompetenzen und Kenntnisse in der Anwendung von IKT und 7) verpasste Chancen für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen. Die Halbzeitbewertung der Strategie Europa 2020 einschließlich der Digitalen Agenda für Europa

<sup>[1]</sup> Ziel dieser Strategie war, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (siehe: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/eu2020/growth\\_and\\_jobs/index\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/index_de.htm)).

<sup>[2]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda>

<sup>[3]</sup> Siehe: Streaming and Online Access to Content and Services, Studie im Auftrag des Ausschusses Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)492435\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET(2014)492435_EN.pdf), S. 31.

wird durch öffentliche Konsultationen unterstützt, die dazu führen werden, dass die Strategie für den Zeitraum von 2015 bis 2020 aktualisiert wird<sup>[1]</sup>.

## Ergebnisse

Infolge der Richtlinie 89/552/EWG (Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“), aktualisiert durch die Richtlinie 2007/65/EG (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) zur Regulierung von Fernsehübertragungsdiensten, Werbung und Sponsoring, dem Schutz Minderjähriger und der Förderung europäischer Werke, sowie des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Richtlinie 96/19/EG und deren überarbeitete Fassungen von April 2002 und November 2009), durch die der Telekommunikationsmarkt am 1. Januar 1998 für den uneingeschränkten Wettbewerb geöffnet wurde, verfügt die EU heute über ein fortgeschrittenes System von Anwenderrechten und Schutzmaßnahmen für die Verbraucher, nämlich:

- die einheitliche europäische Notrufnummer 112 (Richtlinie 2009/136/EG), den Notruf 116000 für vermisste Kinder, den Notruf 116111 für Hilfesuchende Kinder und den Notruf 116123 zur Lebenshilfe;
- das Recht, innerhalb eines Werktags unter Beibehaltung der bisherigen Telefonnummer (Übertragbarkeit von Nummern) den Festnetz- oder Mobilfunkanbieter zu wechseln (Richtlinie 2009/136/EG);
- verhältnismäßig niedrige Preise für die elektronische Kommunikation (z. B. Roaming, siehe Verordnung (EU) Nr. 531/2012);
- eine umfassende grundlegende Breitbandabdeckung, hauptsächlich aufgrund der Entwicklungen beim mobilen und Satelliten-Breitband;
- eine Top-Level-Domain der EU (Verordnung (EG) Nr. 733/2002);
- den Schutz der Privatsphäre (Richtlinie 2009/136/EG) und den Datenschutz (Richtlinie 95/46/EG), der durch die bevorstehende Reform der Datenschutzbestimmungen (2012/0011(COD)) weiter verbessert wird.

Zur Verbesserung der Angleichung der nationalen Regulierungsverfahren gewährleistet das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) (Verordnung (EG) Nr. 1211/2009) die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission, fördert bewährte Verfahren und gemeinsame Ansätze und verhindert zugleich widersprüchliche Bestimmungen, die zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt für Telekommunikation führen

<sup>[1]</sup> Mitteilung der Kommission „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (KOM(2014)0130).

könnten. Hinsichtlich der Frequenzverwaltung werden durch das Mehrjahresprogramm für die Funkfrequenzpolitik der politische Kurs und die Ziele für die Strategieplanung und Angleichung der Frequenznutzung festgelegt, damit der Binnenmarkt in den Bereichen der Unionspolitik funktioniert, in denen die Nutzung des Frequenzspektrums eine Rolle spielt, etwa in der elektronischen Kommunikation, in der Forschung und technologischen Entwicklung, in Raumfahrt, Verkehr, Energie und im Bereich der audiovisuellen Medien. Zur Gewährleistung einer hohen und effektiven Netz- und Informationssicherheit wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 460/2004 die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) gegründet, deren Mandat kürzlich durch die Entschließung des Parlaments vom 16. April 2013<sup>[2]</sup> gestärkt wurde. Seit 1999 gab es eine Reihe mehrjähriger Programme für mehr Sicherheit im Internet. Unter die Förderung im Rahmen des gegenwärtigen Programms fallen Aktivitäten auf nationaler und auf EU-Ebene sowie zwei jährliche Veranstaltungen – der Tag des sichereren Internets und das Forum „Sichereres Internet“. Mit dem Programm soll vor allem die sicherere Nutzung des Internets sowie anderer Kommunikationstechnologien (insbesondere für Kinder und Jugendliche) und die Bildung der Anwender (insbesondere Kinder, Eltern, Erzieher, Lehrer und Ausbilder) gefördert und gegen illegale Inhalte und schädliches Verhalten im Internet vorgegangen werden.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament setzt sich für eine kontinuierliche und moderne IKT-Politik ein und hat dazu zahlreiche Rechtsvorschriften verabschiedet. Es sorgt stets dafür, dass die Informations- und Kommunikationstechnologien weiter auf der Tagesordnung bleiben, und zwar in Form von Initiativberichten, mündlichen und schriftlichen Anfragen, Studien<sup>[3]</sup>, Workshops<sup>[4]</sup>, Stellungnahmen und Entschließungen sowie durch die Forderung einer verstärkten Koordinierung einzelstaatlicher Maßnahmen zum Aufbau europaweiter Dienste und einer besseren Förderung der Forschung und Entwicklung im Bereich der IKT durch die EU<sup>[5]</sup>.

Das Parlament hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die durch die Digitalisierung des Rundfunks frei werdenden Frequenzen (die „digitale

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0103.

<sup>[3]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0083c7a4db/Think-Tank.html#studies>

<sup>[4]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/events.html?id=workshops#documents>

<sup>[5]</sup> Ubiquitous Development of the Digital Single Market (Umfassende Entwicklung des Digitalen Binnenmarkts), Studie im Auftrag des Ausschusses Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

Dividende“) genutzt werden müssen, um die Breitbandversorgung aller EU-Bürger sicherzustellen, und betont, dass weitere Schritte notwendig sind, um einen universellen Zugang zu Hochgeschwindigkeitsnetzen im Breitbandbereich sowie die Kompetenz aller Bürger und Verbraucher für die Nutzung von IKT zu gewährleisten (ABl. C 81 E vom 15.3.2011, S. 45). Ebenso betont es die Bedeutung der Sicherheit im Cyberspace (ABl. C 332 E vom 15.11.2013, S. 22), damit die Privatsphäre und die anderen bürgerlichen Freiheiten im digitalen Umfeld zuverlässig geschützt werden. Gleichzeitig setzt sich das Parlament entschieden für Technologieneutralität, „Netzneutralität“ und die „Netzfreiheiten“ für europäische Bürger sowie für die Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Diensten und Anwendungen über Telekommunikationsnetzwerke auf der Grundlage der Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger ein; solche Maßnahmen müssen auch sicherstellen, dass die Internetdiensteanbieter nicht den Zugang der Anwender zu Inhalten und Anwendungen oder ihre Möglichkeit, Dienste ihrer Wahl zu nutzen, einschränken (ABl. C 153 E vom 31.5.2013, S. 128). Darüber hinaus war das Parlament treibende Kraft bei der weiteren Senkung der Roaming-Tarife (ABl. C 261 E vom 10.9.2013, S. 54) und spielte eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie, als es sich entschloss, mit seiner eigenen Prüfung des Handelsübereinkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) fortzufahren, und anschließend

in seiner legislativen Entschließung vom 4. Juli 2012 (ABl. C 349 E vom 29.11.2013, S. 552) seine Zustimmung zu dem Abschluss des Übereinkommens verweigerte.

Diese politische Ausrichtung führte zur Eröffnung von Gesetzgebungsverfahren zu wichtigen Vorschlägen, beispielsweise einer Verordnung über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation (2013/0080(COD)), einer Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen gemeinsamen Netz- und Informationssicherheit in der Union (2013/0027(COD)), einer allgemeinen Datenschutzverordnung (2012/0011(COD)) und einer Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für die elektronische Kommunikation (2012/0146(COD)).

Nachdem das Parlament mehrfach für eine erhebliche Senkung der Roaming-Gebühren gesorgt hatte, beschloss es am 3. April 2014, die Roaming-Gebühren in Europa zum 15. Dezember 2015 ganz abzuschaffen und die Grundsätze der Netzneutralität und eines offenen Internets zu wahren, und trug damit wesentlich zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents (KOM(2013)627) bei.

→ Fabrizio Porrino / Mariusz Maciejewski

## 5.9.4 Der alles umfassende digitale Binnenmarkt

*Der digitale Binnenmarkt ist einer der aussichtsreichsten und anspruchsvollsten Bereiche des Fortschritts, in dem Wirtschaftlichkeitssteigerungen von 260 Mrd. EUR pro Jahr möglich sind. Er eröffnet neue Möglichkeiten, die Wirtschaft durch den elektronischen Handel anzukurbeln, erleichtert es Unternehmen gleichzeitig, den Vorschriften in administrativer und finanzieller Hinsicht zu entsprechen, und stärkt die Kundenrechte durch elektronische Behördendienste. Unternehmen und Behörden bieten im digitalen Binnenmarkt immer umfassendere Dienste zunehmend auf mobilen Plattformen an, die den Zugriff auf Informationen und Inhalte jederzeit, überall und mit jedem Endgerät ermöglichen. Diese Entwicklungen bedürfen eines rechtlichen Rahmens, der zur erfolgreichen Weiterentwicklung von Cloud Computing und grenzenlosem Mobilfunkverkehr sowie zum einfacheren Zugang zu Informationen und Inhalten beiträgt, dabei aber die Privatsphäre, die personenbezogenen Daten, die Computer- und Netzsicherheit sowie die Netzneutralität schützt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 26, 27, 114 und 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Beim digitalen Binnenmarkt geht es in erster Linie darum, nationale Schranken für Online-Transaktionen zu beseitigen. Er gründet in der Vorstellung von einem gemeinsamen Markt, in dem Handelsbarrieren zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut werden sollten, um so den wirtschaftlichen Wohlstand zu vergrößern und einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen. Diese Vorstellung wurde zum Konzept des Binnenmarkts, eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, weiterentwickelt. In Fortführung der Lissabon-Strategie<sup>[1]</sup> wurde mit der Strategie Europa 2020 die Digitale Agenda für Europa<sup>[2]</sup> als eine von sieben Leitinitiativen beschlossen und damit der wichtige Beitrag anerkannt, den die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) leisten müssen, damit die EU ihre für 2020 gesteckten Ziele (5.10.3) erreicht.

Der digitale Binnenmarkt hat das Potenzial, den Zugang zu Informationen zu verbessern, durch niedrigere Transaktionskosten, dematerialisierten Konsum und eine bessere Ökobilanz Wirtschaftlichkeitssteigerungen zu erzielen und bessere Geschäfts- und

Verwaltungsmodelle einzuführen<sup>[3]</sup>. Für die Verbraucher bringt eine Steigerung des elektronischen Handels dank grenzüberschreitendem Handel und leichterem Angebotsvergleich greifbare Vorteile mit sich, etwa die schnelle Entwicklung neuer Produkte, niedrigere Preise oder eine größere Auswahl und bessere Qualität von Produkten und Dienstleistungen<sup>[4]</sup>. Mehr elektronische Behördendienste erleichtern es den Bürgern und Unternehmen, ihren Auskunftspflichten online nachzukommen und Arbeits- und Geschäftsangebote zu finden<sup>[5]</sup>.

Kürzlich durchgeführte Berechnungen der Kosten, die durch einen Verzicht auf EU-weite Regelungen entstehen würden, zeigen, dass der digitale Binnenmarkt längerfristig ca. 520 Mrd. EUR zum BIP der EU-28 beitragen könnte; etwa die Hälfte dieses Zuwachses kann in den kommenden Jahren mit der richtigen Mischung aus bereits bestehenden Vorgaben erzielt werden<sup>[6]</sup>. Damit wird der digitale

<sup>[3]</sup> Siehe Streaming and Online Access to Content and Services (Streaming und Online-Zugang zu Inhalten und Dienstleistungen), Studie im Auftrag des Parlamentsausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)492435\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET(2014)492435_EN.pdf)

<sup>[4]</sup> Eine Aufstellung der Vorteile der jüngsten Initiativen ist zu finden unter „Fahrplan für den digitalen Binnenmarkt“, Themenpapier für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments (2012), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/492434/IPOL-IMCO\\_NT\(2012\)492434\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/492434/IPOL-IMCO_NT(2012)492434_DE.pdf)

<sup>[5]</sup> Siehe European Single Point of Contact (Eine zentrale europäische Anlaufstelle, Studie im Auftrag des Parlamentsausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

<sup>[6]</sup> Siehe Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas 2014-19, Studie im Auftrag des Parlaments, 2014, <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/files/mapping-the-cone--de.pdf>

<sup>[1]</sup> Ziel der Lissabon-Strategie war es, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.

<sup>[2]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

Binnenmarkt, gemessen am potenziellen Nutzen, zum wichtigsten Politikbereich der EU. In einzelnen Politikbereichen könnten 80 % der Organisationen durch beispielsweise Cloud-Computing ihre Kosten um 10 bis 20 % senken. Weitere Vorteile betreffen die Bereiche ortsunabhängiges Arbeiten (46 %), Produktivität (41 %), Normung (35 %) sowie neue Geschäftsmöglichkeiten (33 %) und Märkte (32 %)<sup>[1]</sup>. Insbesondere schutzbedürftige Menschen (ältere Menschen, Menschen mit eingeschränkter Mobilität, Bewohner abgelegener ländlicher Gebiete oder Menschen mit geringer Kaufkraft) können vom digitalen Binnenmarkt profitieren, und die EU könnte so den demografischen Herausforderungen von heute besser begegnen<sup>[2]</sup>.

### Ergebnisse

Neubelebung der europäischen Wirtschaft durch den digitalen Binnenmarkt: Angesichts des noch ungenutzten Potenzials des Binnenmarkts haben das Parlament, der Rat und die Kommission neue Maßnahmen zur Wiederbelebung initiiert und die Öffentlichkeit und die Verbraucher sowie kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) ins Zentrum der Binnenmarktstrategie gerückt<sup>[3]</sup>. Dabei kommt dem digitalen Binnenmarkt eine Schlüsselrolle zu.

In ihrer Mitteilung „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (KOM(2010)2020) stellte die Kommission sieben Leitinitiativen vor, darunter die Digitale Agenda, die dazu beitragen sollen, „die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen ausgeprägten sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet ist“.

Neben der Strategie Europa 2020 veröffentlichte die Kommission im Mai 2010 einen Bericht mit dem Titel „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas“ mit dem Ziel, eine umfassende Strategie für den Binnenmarkt zu entwerfen, die alle relevanten Politikbereiche

einschließlich der IKT-Politik abdeckt. Der Bericht stellt außerdem verschiedene Initiativen zur Unterstützung des Binnenmarkts durch die Beseitigung von Barrieren vor. Die genannten Mitteilungen der Kommission und die Entschließung des Parlaments vom 20. Mai 2010 zur Schaffung eines Binnenmarkts für Verbraucher und Bürger<sup>[4]</sup> ebneten den Weg für die Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte“ (KOM(2010)608), in der die Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts innerhalb der Union vorstellte. Im Anschluss an ihre Mitteilung vom 11. Januar 2012 mit dem Titel „Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste“ (KOM(2011)942) veröffentlichte die Kommission im Juni 2012 eine Mitteilung mit dem Titel „Bessere Governance für den Binnenmarkt“ (KOM(2012)259). Darin wurde vorgeschlagen, sich auf die Branchen mit dem größten Wachstumspotenzial zu konzentrieren, darunter netzgebundene Branchen (z. B. Energie und Telekommunikation).

Im September 2012 schlug die Kommission in ihrer Mitteilung „Freisetzung des Cloud-Computing-Potenzials in Europa“ die folgenden Leitaktionen vor: 1) das Lösen des Normensdschungels, 2) die Gewährleistung sicherer und fairer Vertragsbedingungen und 3) den Aufbau einer europäischen Cloud-Partnerschaft zur Förderung von Innovation und Wachstum über die öffentliche Hand. Zu den Problemen, die damit gelöst werden sollen, gehören u. a. die Fragmentierung des digitalen Binnenmarkts und komplexe vertragliche Rahmenbedingungen (KOM(2012)529).

Im Oktober 2012 präsentierte die Kommission im Rahmen der Binnenmarktakte II (KOM(2012)573) erneut eine Reihe von Vorschlägen, darunter zwölf Leitaktionen, die sich auf die vier wichtigsten Einflussfaktoren für Wachstum, Beschäftigung und Vertrauen konzentrieren: integrierte Netze, die grenzüberschreitende Mobilität von Bürgern und Unternehmen, die digitale Wirtschaft sowie die Stärkung des Zusammenhalts und die Erhöhung des Nutzens für die Verbraucher. In Bezug auf die digitale Wirtschaft schlägt die Kommission als weitere Maßnahme zur Vollendung des digitalen Binnenmarkts bis 2015 vor, den elektronischen Geschäftsverkehr in der EU durch einfacher bedienbare, vertrauenswürdiger und wettbewerbsfähigere Zahlungsdienste zu fördern; darüber hinaus müssen die Ursachen für ausbleibende Investitionen in den Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetzen beseitigt werden, um die standardmäßige elektronische Rechnungsstellung bei Vergabeverfahren umzusetzen und um die Bedeutung des Verbrauchervertrauens zu unterstreichen. Eigenen Angaben zufolge wollte die Kommission alle wichtigen Gesetzgebungsvorschläge in Verbindung mit der Binnenmarktakte II bis

<sup>[1]</sup> Mitteilung der Kommission zur „Freisetzung des Cloud-Computing-Potenzials in Europa“ (KOM(2012)529).

<sup>[2]</sup> Mitteilung der Kommission „Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste“ (KOM(2011)942).

<sup>[3]</sup> Frühere Initiativen zielten auf ein reibungsloseres Funktionalisieren des Binnenmarkts sowie auf mehr Verbraucherschutz ab, z. B. die Datenschutzrichtlinie (95/46/EG, über einen Vorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung von 2012 wird derzeit im Parlament beraten), die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (2000/31/EG), das Telekommunikationspaket einschließlich der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (2002/58/EG), die Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (2007/64/EG), die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher (2011/83/EG) und die Roaming-Verordnung (EU) Nr. 531/2012).

<sup>[4]</sup> ABl. C 161 E vom 31.5.2011, S. 84.

zum Frühling 2013 vorlegen, gefolgt von den Vorschlägen für Rechtsakte ohne Gesetzescharakter bis Ende 2013. Über zahlreiche Gesetzgebungsvorschläge, u. a. zur Abschaffung der Roaming-Gebühren in Europa und zur Verbesserung der Computer- und Netzsicherheit, wird derzeit vorrangig im Parlament beraten, während die Kommission im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Strategie Europa 2020 eine Bestandsaufnahme vornimmt<sup>[1]</sup>.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament ist eine treibende Kraft bei der Neubelebung des Binnenmarkts und setzt sich vehement für die Weiterentwicklung des digitalen Binnenmarkts ein.

Es wies in seiner Entschließung vom 20. April 2012 zu der Vorreiterrolle des eGovernment für einen wettbewerbsgeprägten Binnenmarkt für digitale Dienste<sup>[2]</sup> auf die Notwendigkeit eines klaren und kohärenten Rechtsrahmens für die gegenseitige Anerkennung elektronischer Authentifizierungen und Identifizierungen sowie elektronischer Signaturen hin, damit länderübergreifende Behördendienste EU-weit möglich werden.

Am 11. Dezember 2012 verabschiedete das Parlament zwei nichtlegislative Entschließungen zum Binnenmarkt, eine zur Vollendung des digitalen

Binnenmarkts<sup>[3]</sup> und eine zu einer digitalen Freiheitsstrategie in der Außenpolitik der EU<sup>[4]</sup>. Diese Entschließungen zielten darauf ab, Strategien und Verfahren für die Verwirklichung eines digitalen Binnenmarkts in der EU zu entwickeln, der 27 verschiedenen Rechtsordnungen in zentralen Bereichen wie der Mehrwertsteuer, Versanddienstleistungen oder den Rechten an geistigem Eigentum gerecht wird. Eine der Empfehlungen an die Kommission und den Rat für den Abbau digitaler Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten lautet, KMU durch einen funktionsfähigen und gut ausgebauten europaweiten elektronischen Geschäftsverkehr den Anschluss an die digitale Revolution zu ermöglichen.

Am 4. Juli 2013 verabschiedete das Parlament im Hinblick auf eine mögliche Binnenmarktakte III mit dem Schwerpunkt auf dem digitalen Binnenmarkt eine weitere Entschließung zur Vollendung des digitalen Binnenmarkts<sup>[5]</sup>, mit der das volle Potenzial des digitalen Binnenmarkts nutzbar gemacht, der Mangel an IKT-Kenntnissen überwunden, Vertrauen, Sicherheit und Selbstvertrauen der Verbraucher aufgebaut, attraktive legale Angebote digitaler Inhalte geschaffen, Mobilitätsdienste eingeführt und die internationale Dimension des Binnenmarkts gestärkt werden sollen.

→ [Mariusz Maciejewski](#)

<sup>[1]</sup> Mitteilung der Kommission „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (KOM(2014)130).

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0140.

<sup>[3]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[4]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0470.

<sup>[5]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0327.

## 5.9.5 Verteidigungsindustrie

*Mit einem Umsatz von 96 Mrd. EUR im Jahr 2012, 400 000 direkt Beschäftigten und 960 000 indirekten Arbeitsplätzen ist die europäische Verteidigungsindustrie ein bedeutender Wirtschaftszweig. Die Verteidigungsindustrie ist durch wirtschaftliche und technologische Komponenten gekennzeichnet, die wichtige Faktoren darstellen, wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie geht. Die Beseitigung der Zersplitterung des Marktes mittels des schrittweisen Aufbaus eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter würde zum Bürokratieabbau führen, der Innovation zugutekommen und Überschneidungen bei Verteidigungsprogrammen und in der Forschung einschränken. Die im Jahr 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur leistet einen aktiven Beitrag zur Entwicklung dieser Industrie. Die Branche sieht sich gegenwärtig mit einigen Herausforderungen konfrontiert: der Kürzung der Ausgaben der EU im Bereich Verteidigung, die sich auf die Investitionen in Forschung und Innovation auswirkt, dem zunehmenden Wettbewerb auf dem Weltmarkt, der Umsetzung des Rechtsrahmens des Binnenmarktes für Verteidigung und der Unterstützung von im Bereich Verteidigung tätigen KMU in einer Zeit der Sparmaßnahmen.*

### Rechtsgrundlage

EU-Maßnahmen in diesem Bereich müssen auf Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beruhen, der auf Fälle abstellt, in denen die EU-Verträge keine ausdrücklichen Bestimmungen für Maßnahmen enthalten, die zur Verwirklichung eines der Ziele der Union erforderlich sind. Artikel 173 AEUV bildet die Rechtsgrundlage für die Industriepolitik der EU. Fortschritte bei der Anwendung der Bestimmungen des Binnenmarktes auf den Markt für Verteidigungsgüter werden jedoch durch Artikel 346 Absatz 1 AEUV gehemmt, in dem es heißt: „Jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen“.

### Ziele

Die Verteidigungsindustrie ist technologisch und wirtschaftspolitisch von großer Bedeutung für die EU. Ihre Wettbewerbsfähigkeit ist ein maßgeblicher Faktor für die Glaubwürdigkeit der in der Entwicklung befindlichen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die EU-Mitgliedstaaten müssen gemeinsam darauf hinwirken, Strategien und Vorgehensweisen ein Ende zu setzen, die einer wirkungsvolleren Zusammenarbeit europäischer Unternehmen in der Verteidigungsindustrie im Wege stehen.

### Ergebnisse

Die Verteidigungsindustrie der EU ist für die europäische Wirtschaft insgesamt wichtig. Wie alle anderen Wirtschaftszweige muss auch sie ihre Effizienz steigern, um ihren Kunden ein gutes Preis-Leistungs-

Verhältnis bieten zu können und gleichzeitig die Interessen ihrer Anteilseigner zu sichern.

### A. Hintergrund

#### 1. Forschungs- und Entwicklungspolitik

Das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (F&E) ist ausschließlich auf zivile Ziele gerichtet. Einige der dort erfassten technologischen Bereiche – z. B. Werkstoffe oder Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) – können jedoch dazu beitragen, die technologische Grundlage und die Wettbewerbsfähigkeit der Verteidigungsindustrie zu verbessern. Nach Möglichkeit sollten die Erfordernisse der Verteidigungsindustrie daher bei der Umsetzung der EU-Forschungspolitik berücksichtigt werden. Auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2013 hat dieser die Mitgliedstaaten angehalten, stärker in kooperative Forschungsprogramme zu investieren, und er hat außerdem die Kommission und die Europäische Verteidigungsagentur dazu aufgefordert, Vorschläge auszuarbeiten, um die Forschung für doppelte Verwendungszwecke weiter zu fördern.

#### 2. Innergemeinschaftliche Verbringungen und öffentliche Beschaffung

Die EU muss ihre Regelungen zu innergemeinschaftlichen Verbringungen von Verteidigungsgütern und -ausrüstung sowie als zweite grundlegende Aufgabe auch ihre Bestimmungen über die öffentliche Beschaffung vereinfachen und harmonisieren: Die Erarbeitung einschlägiger Leitlinien ist eine wesentliche Grundlage für die Einführung eines EU-Rahmenwerks in diesem Bereich.

#### 3. Ausfuhren

Der Rat hat (auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 in ihrer geänderten Fassung und der

Gemeinsamen Aktion 2000/401/GASP im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)) zur Kontrolle der technischen Unterstützung im Zusammenhang mit bestimmten militärischen Endverwendungen eine Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck beschlossen. Zusammen bilden sie ein integriertes System. Diese Regelung trägt den internationalen Vereinbarungen zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen Rechnung. Die Liste der kontrollierten Güter mit doppeltem Verwendungszweck sind in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 aufgeführt. Gemäß der EU-Regelung dürfen kontrollierte Güter das Zollgebiet der EU nur mit einer Ausfuhrgenehmigung verlassen. Weitere Einschränkungen gelten für die Erbringung von Vermittlungstätigkeiten in Bezug auf Güter mit doppeltem Verwendungszweck sowie die Durchfuhr solcher Güter durch die EU. Im Bereich der Ausfuhr konventioneller Waffen wurde im Juni 1998 mit der Annahme des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhr ein wichtiger Schritt getan. Mit diesem Kodex wird das Ziel verfolgt, die Transparenz zu erhöhen, unlauteren Wettbewerb zu verhindern und die für gemeinsame Projekte geltenden Regeln zu präzisieren. Der Rat nimmt jährlich eine Überprüfung der Umsetzung des Kodex vor. Im Juni 2000 bestätigte er eine gemeinsame Liste von Ausrüstungselementen, die dem Verhaltenskodex unterliegen. In seiner Entschließung vom 13. März 2008 kritisierte das Parlament den Rat dafür, dass er den Verhaltenskodex nicht in ein rechtsverbindliches Instrument umgeformt hat. Die Kommission veröffentlichte am 30. Juni 2011 das Grünbuch mit dem Titel „Das System der Europäischen Union zur Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck“, das darauf abzielt, eine Bestandsaufnahme der aktuellen Arbeitsweise des EU-Ausfuhrkontrollsystems vorzunehmen und mögliche Reformbereiche zu erörtern.

## B. EU-Politik im Bereich der Verteidigungsindustrie

### 1. Auf dem Weg zu einem europäischen Markt für Verteidigungsgüter

Eines der Hauptziele der EU-Politik im Bereich der Verteidigungsindustrie ist die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB). Diese Basis würde durch die Schaffung eines integrierten europäischen Marktes für Verteidigungsgüter gestärkt werden. Im Juli 2006 wurde die zwischenstaatliche Regelung zur Förderung des Wettbewerbs im europäischen Markt für Verteidigungsgüter eingeführt. Diese freiwillige Regelung der Regierungen untereinander basiert auf einem Verhaltenskodex für die Beschaffung von Verteidigungsgütern, der durch ein Berichts- und Überwachungssystem zur

Gewährleistung der gegenseitigen Transparenz und Rechenschaftspflicht zwischen den Mitgliedstaaten ergänzt wird. Ein weiteres wichtiges Element ist der Kodex für bewährte Vorgehensweisen innerhalb der Versorgungskette (Mai 2005). Die Standardisierung von Verteidigungsgütern ist für die Integration von nationalen Märkten wichtig. Die Kommission ist tätig geworden und hat das europäische Handbuch für die Beschaffung von Verteidigungsgütern erarbeitet, welches aktuelle Normenverweise enthält und dem öffentlichen Einkäufer die beste Art zeigt, diese in Verträgen im Bereich Verteidigung zu spezifizieren. In Zukunft wird das Handbuch von der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) verwaltet. Die EVA hat das „European Defence Standards Information System“ (europäisches Informationssystem für Normen für Verteidigungsgüter – EDSIS) entwickelt, das ein Portal für eine weitreichendere europäische Standardisierung von Verteidigungsgütern darstellt und auf die Bekanntmachung von Normen für Verteidigungsgüter, die erstellt oder wesentlich geändert werden müssen, abzielt. Die Kommission und die EVA werden einen Fahrplan für die Entwicklung von Normen für die Verteidigungsindustrie und von Möglichkeiten zur Senkung der Kosten für die militärische Zertifizierung erarbeiten, indem unter anderem die gegenseitige Anerkennung zwischen den Mitgliedstaaten verbessert wird.

Die Kommission hat am 24. Juli 2013 eine Mitteilung verabschiedet, die einen Aktionsplan zur Stärkung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie beinhaltet. Die Initiativen betreffen die folgenden Bereiche: Binnenmarkt, Industriepolitik, Forschung und Innovation, Fähigkeiten, Raumfahrt, Energie und internationaler Handel. Im Hinblick auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern wird in der Mitteilung die Einrichtung eines Marktüberwachungsmechanismus angekündigt. Am 19. Dezember 2013 hat der Europäische Rat die Mitteilung erörtert und Schlussfolgerungen zur GSPV angenommen, in denen eine Reihe von prioritären Maßnahmen genannt wird.

### 2. Beschaffung und innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern

Im September 2004 legte die Kommission ein Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern (KOM(2004)608) vor. Mit diesem Grünbuch verfolgte sie das Ziel, zum „schrittweisen Aufbau eines [...] europäischen Marktes für Verteidigungsgüter“ (EDEM) zwischen den Mitgliedstaaten auf einer transparenteren und offeneren Grundlage beizutragen. Das Grünbuch ist Teil der von der Kommission Anfang 2003 verabschiedeten Strategie „in Richtung einer Politik der Europäischen Union im Bereich Verteidigungsgüter“. Damit sollen eine effizientere Nutzung der Ressourcen im Verteidigungsbereich erreicht sowie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verbessert werden. Ferner sollen Verbesserungen des militärischen Geräts im Rahmen der



Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstützt werden. Im Grünbuch wird die Haltung zur Diskussion gestellt, dass die bestehende Ausnahmeregelung gemäß Artikel 296 EGV (jetzt: Artikel 346 AEUV) durch eine Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen erläutert werden könnte, um die Aufträge, die unter die Ausnahmeregelungen jenes Artikels fallen, deutlicher abzugrenzen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren für die Vergabe von Aufträgen, die unter die Ausnahmeregelungen des Artikels 346 fallen, auszuarbeiten.

Aufträge im Militär- und Sicherheitsbereich sind durch hohe Komplexität und Sensibilität gekennzeichnet. Die normalen Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Richtlinie 2004/18/EG) sind deshalb unzweckmäßig. Mit der Richtlinie 2009/81/EG wurden faire und transparente Regeln für die Auftragsvergabe im Verteidigungsbereich eingeführt, die den Unternehmen in der Verteidigungsindustrie einen leichteren Zugang zu den Märkten für Verteidigungsgüter anderer Mitgliedstaaten ermöglichen dürften. Sie sieht ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Veröffentlichung als Standardverfahren vor, das eine flexiblere Vorgehensweise erlaubt, und enthält spezifische Regeln zur Sicherheit sensibler Informationen, Klauseln zur Versorgungssicherheit sowie spezifische Regeln zur Vergabe von Unteraufträgen. Ebenso wie Richtlinie 2004/18/EG ist Richtlinie 2009/81/EG jedoch nur vorbehaltlich Artikel 346 AEUV anzuwenden. Die Mitgliedstaaten können Verträge aus den Bereichen Verteidigung und Sicherheit von den Bestimmungen ausnehmen, wenn dies für den Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich ist.

Mit der Richtlinie 2009/43/EG über die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern werden die Bedingungen und Verfahren für die Verbringung solcher Güter innerhalb der EU vereinfacht und harmonisiert. Sie schafft ein einheitliches und transparentes System mit drei Arten von Genehmigungen: Allgemeingenehmigungen, Globalgenehmigungen und Einzelgenehmigungen. Ein weiteres zentrales Element der Richtlinie ist die Zertifizierung von Unternehmen. Unternehmen, die als vertrauenswürdig eingestuft werden, sind berechtigt, die Güter im Rahmen von Allgemeingenehmigungen zu verbringen. Einzelgenehmigungen sollten eine Ausnahme bilden und auf eindeutig gerechtfertigte Fälle beschränkt bleiben.

### 3. Eine Europäische Agentur für Verteidigungsgüter

Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) wurde am 12. Juli 2004 errichtet. Zu ihren Hauptaufgaben gehören: Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten; Förderung und Verbesserung der europäischen Zusammenarbeit im Rüstungssektor; Stärkung der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB) und Schaffung eines

international wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter (EDEM) sowie Förderung der Wirksamkeit der Forschung und Technologie (F&T) im europäischen Verteidigungssektor.

### 4. Europäisches Programm für Sicherheitsforschung

Parallel dazu hat die Kommission – anknüpfend an in den 1990er Jahren durchgeführte Arbeit sowie auf der Grundlage des Grünbuchs über die Beschaffung von Verteidigungsgütern – damit begonnen, ihre Arbeit im Bereich der Sicherheitsforschung zu beschleunigen. Seit der Mitteilung vom 11. März 2003 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union“ (2004/213/EG) konnte die Kommission im Hinblick auf die Schaffung eines Forschungsprogramms auf dem Gebiet von Sicherheit und Verteidigung im Rahmen einer neuen vorbereitenden Maßnahme bereits einige Fortschritte verzeichnen<sup>[1]</sup>. Das neue Programm der EU für Forschung und Innovation, Horizont 2020 (2014-2020), ist Teil der Bemühungen, neues Wachstum und neue Arbeitsplätze in Europa zu schaffen. Eine der damit anzugehenden Herausforderungen ist die Förderung der Forschung zum Schutz der Freiheit und Sicherheit der EU und ihrer Bürger. Das Programm stellt darauf ab, alle im Bereich der Sicherheit wirkenden Interessenträger zusammenzubringen: die Industrie einschließlich der KMU, Forschungsorganisationen und Universitäten sowie staatliche Stellen, nichtstaatliche Organisationen und öffentliche und private Organisationen im Sicherheitsbereich. Die aktive Einbindung von Endnutzern ist von großer Bedeutung. Die der Schaffung sicherer Gesellschaften zugewiesenen Mittel betragen für den Zeitraum 2014-2020 1 700 Mio. EUR, was 2,2 % der Mittelausstattung des Programms Horizont 2020 entspricht.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat mehrere Entschlüsse zum Thema Verteidigungsindustrie angenommen. In einer am 10. April 2002 angenommenen Entschlüsselung hat das Parlament die Schaffung einer Europäischen Rüstungsagentur und eine Standardisierung im Verteidigungsbereich gefordert. Das Parlament hat auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, die europäische Forschung im Bereich der Verteidigung besser zu bündeln und zu koordinieren, die Gründung transnationaler Unternehmen zu fördern, und die Integration der Industrien in den Beitrittsländern zu erreichen. In einem Bericht zum Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern (2005/2030(INI)) bekräftigte das Parlament seine bereits in der Entschlüsselung aus dem Jahr 2002 zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass eine starke, effiziente und tragfähige europäische Rüstungsindustrie und eine wirksame Beschaffungspolitik für die

[1] ABl. L 67 vom 5.3.2004, S. 18.

Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von wesentlicher Bedeutung sind. In dem Bericht wurden zudem die Bemühungen der Kommission begrüßt, durch diese Maßnahmen zum schrittweisen Aufbau eines transparenteren und offeneren europäischen Marktes für Verteidigungsgüter zwischen den Mitgliedstaaten beizutragen. In dem Bericht wird insbesondere auf die Rolle des Artikels 346 hingewiesen, und es wird die Verabschiedung einer Mitteilung zu Auslegungsfragen gefordert. An die Kommission ergeht überdies die Aufforderung, eng mit der EVA zusammenzuarbeiten, um parallel dazu einen umfassenden Aktionsplan mit flankierenden Maßnahmen in verwandten Bereichen wie Nachschubsicherheit, Transfer, Ausfuhren, staatliche Beihilfen und Anrechnungen auszuarbeiten, die zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Sinne eines fairen innereuropäischen Wettbewerbs erforderlich sind. Das Parlament konnte auch erreichen, dass seine Bedenken am sogenannten „Verteidigungspaket“ (d. h. den Richtlinien 2009/43/EG und 2009/81/EG) in den endgültig verabschiedeten Fassungen der Richtlinien Ausdruck fanden (z. B. die Stärkung der Transparenz und die eingeschränkte Verwendung von Anrechnungen).

In seiner EntschlieÙung vom 22. November 2012 zur Umsetzung der GSVP hat das Parlament nachdrücklich gefordert, dass sich die Verstärkung der europä-

ischen Kapazitäten auch in der Konsolidierung der industriellen und technologischen Grundlage der Verteidigungsindustrie der EU widerspiegeln sollte, und hat die Mitgliedstaaten zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG aufgefordert, um für eine stärkere Interoperabilität der Ausrüstungen zu sorgen und gegen die Zersplitterung des Marktes vorzugehen.

Im Rahmen der jüngsten einschlägigen Initiative des Parlaments in diesem Bereich (die EntschlieÙung vom 21. November 2013) werden eine starke technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung, die Harmonisierung von Anforderungen und eine Konsolidierung der Nachfrage sowie ein gemeinsamer Ansatz bei Standardisierung und Zertifizierung gefordert. Das Parlament fordert zudem die Stärkung der europäischen industriellen Zusammenarbeit und betont, dass GSVP-Missionen durch europäische Forschung und Entwicklung im Rahmen des Forschungsprogramms Horizont 2020 unterstützt werden müssen. Es fordert die Mitgliedstaaten ferner auf, ihre Verteidigungsmärkte transparenter und offener zu gestalten, und betont gleichzeitig die Besonderheiten der Beschaffung von Verteidigungsgütern.

---

→ [Carine Piaguet / Frédéric Gouardères](#)

## 5.9.6 Forschungs- und Technologiepolitik

*Die europäische Forschungs- und Technologiepolitik (FTE) nimmt seit Abschluss des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952 und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) 1957 im europäischen Recht einen wichtigen Platz ein. Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte gibt es mehrjährige Forschungsrahmenprogramme. Im November 2011 legte die Kommission einen Vorschlag für das Nachfolge-Rahmenprogramm („Horizont 2020“) als Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der Innovationsunion vor, eine Leitinitiative der Strategie Europa 2020 zur Sicherstellung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU. Das neue Programm für Forschung und Innovation der EU (2014-2020) ist Teil der Bemühungen, neues Wachstum und neue Arbeitsplätze in Europa zu schaffen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 179 bis 189 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte besteht das Ziel der FTE-Politik der EU darin, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

Darüber hinaus heißt es in Artikel 179 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Die Union hat zum Ziel, ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass ein europäischer Raum der Forschung geschaffen wird, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht werden“.

### Ergebnisse

Eine typische von der Union finanzierte Aktion bezieht Rechtspersonen ein, d. h. Hochschulen, Forschungszentren, Unternehmen (einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)) sowie einzelne Forscher aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten, assoziierten Ländern und Drittländern. Die Umsetzung des Rahmenprogramms (RP) erfolgt über spezifische Programme. Die Gemeinschaft hat mehrere Möglichkeiten, im Rahmen dieser spezifischen Programme ihre FTE-Ziele zu erreichen:

- direkte Aktionen, die von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) durchgeführt und vollständig von der Union finanziert werden;
- indirekte Aktionen, beispielsweise folgende:
  - i) Kooperationsforschungsprojekte, die von Konsortien von Rechtspersonen in den Mitgliedstaaten, assoziierten Staaten und Drittländern durchgeführt werden, ii) Exzellenznetze (gemeinsame Programme, die von mehreren Forschungsorganisationen durchgeführt werden, die ihre Aktivi-

täten auf einem bestimmten Gebiet aufeinander abstimmen), iii) Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen, iv) Einzelprojekte (Unterstützung für „Pionierforschung“) oder v) Unterstützung für die Aus- und Weiterbildung sowie die Laufbahnentwicklung von Forschern, die hauptsächlich für die Durchführung der Marie-Curie-Maßnahmen eingesetzt wird.

#### a. Beteiligung

Jede in einem Mitgliedstaat oder assoziierten Land niedergelassene Rechtsperson, die die nationalen, internationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erfüllt, kann sich an Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen beteiligen und, wenn ihre Vorschläge bewilligt werden, eine Förderung der EU erhalten. Somit können Hochschulen, Forschungszentren, Unternehmen (einschließlich KMU) und internationale Organisationen eine finanzielle Förderung beantragen. Auch Rechtspersonen aus Drittländern können sich an Konsortien beteiligen und sogar für bestimmte RP-Maßnahmen eine Förderung erhalten:

#### b. (Internationale) Koordination und Zusammenarbeit

Das System EFR-Netz bezweckt die Verbesserung der Koordinierung nationaler und regionaler Forschungsprogramme in den Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern durch Vernetzung, wozu auch die „gegenseitige Öffnung“ der Programme und die Durchführung gemeinsamer Vorhaben gehören. Über das RP7 werden auch die Betriebskosten von COST abgedeckt. Bei COST handelt es sich um einen zwischenstaatlichen Rahmen zur Unterstützung der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Wissenschaft und Technik, das die Koordinierung von national geförderter Forschung auf europäischer Ebene ermöglicht. Es dient der Vorbereitung und Abrundung der Maßnahmen der EU-Rahmenprogramme. Des Weiteren stimmt das RP7 seine Aktivitäten mit dem zwischenstaatlichen EUREKA-Programm zur Förderung marktorientierter Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ab. Über EUREKA können Forschungseinrichtungen und Un-

ternehmen neue Produkte, Verfahren und Dienstleistungen auf den Markt bringen.

#### c. FTE-Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms 2010-2013

Im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms 2010-2013 wurde der Entschluss gefasst, drei öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) ins Leben zu rufen, die sich ebenfalls mit FTE und Innovation beschäftigen: a) die Initiative „Factories of the Future“ für das verarbeitende Gewerbe, b) die Initiative „Energy-efficient Buildings“ für den Bausektor und c) die Initiative „Green Cars“ für die Automobilbranche. Die EU-Finanzierung dieser ÖPP wird über das RP7 sichergestellt.

#### d. Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut

Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut wurde im Jahr 2008 gegründet und hat das Ziel, weltweit führende Innovationen durch den Aufbau hoch integrierter Wissens- und Innovationsgemeinschaften zu fördern. Diese Wissens- und Innovationsgemeinschaften bringen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen an einen Tisch, um den Weg für neue Innovationen und Innovationsmodelle zu bereiten, die andere inspirieren.

### Das neue Rahmenprogramm – „Horizont 2020“

Im November 2011 legte die Kommission mit ihrem Legislativpaket für „Horizont 2020“ ein Rahmenprogramm für den Zeitraum 2014-2020 vor. Mit „Horizont 2020“ wird die gesamte derzeitige Forschungs- und Innovationsfinanzierung – die durch das 7. Forschungsrahmenprogramm (RP7), das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) bestritten wird – in einem einzigen Programm kombiniert, für das ein einheitliches Regelwerk gilt.

Durch die Einführung einheitlicher Richtlinien kann mit „Horizont 2020“ eine beträchtliche Vereinfachung erreicht und auf Herausforderungen in der Gesellschaft eingegangen werden, da das Programm dazu beiträgt, die Kluft zwischen Forschung und Markt zu überbrücken, indem innovative Unternehmen beispielsweise dabei unterstützt werden, ihre technologischen Durchbrüche zu vermarktbareren Produkten mit wirklichem Geschäftspotenzial zu entwickeln. Dieser marktorientierte Ansatz wird die Schaffung von Partnerschaften mit dem Privatsektor und den Mitgliedstaaten zur Bündelung der benötigten Ressourcen umfassen.

Der Vorschlag über „Horizont 2020“ ist außerdem darauf ausgerichtet, Ziele klarer zu formulieren, die Verfahren zu vereinfachen sowie Doppelarbeit und Aufsplitterung zu vermeiden. Zudem wird die Aus-

weitung einer Teilnahme an EU-Programmen auf KMU und Industrie, weibliche Forscher, neue Mitgliedstaaten und Drittländer nicht außer Acht gelassen. Darüber hinaus strebt „Horizont 2020“ eine bessere Übernahme und Nutzung von Ergebnissen durch Unternehmen, Investoren, öffentliche Behörden, andere Forscher und politische Entscheidungsträger an.

„Horizont 2020“ konzentriert sich auf drei wesentliche Säulen:

- **Wissenschaftsexzellenz:** Die weltweit führende Position der EU in der Wissenschaft wird mit einem Budget in Höhe von 24,4 Mrd. EUR gefördert, einschließlich einer Aufstockung der Mittel für den EFR um 77 %.
- **Führende Rolle der Industrie:** Mit einem Budget von 17,01 Mrd. EUR soll die führende Rolle der Industrie im Bereich Innovation gesichert werden. Dies umfasst eine Investition in Schlüsseltechnologien in Höhe von 13,5 Mrd. EUR sowie die Vereinfachung des Zugangs zu Kapital und Unterstützung für KMU.
- **Gesellschaftliche Herausforderungen:** Es werden 29,68 Mrd. EUR bereitgestellt, um sechs gesellschaftliche Herausforderungen in Europa anzugehen: Gesundheit, demografischer Wandel und Wohlergehen; Ernährungssicherheit, nachhaltige Landwirtschaft, marine und maritime Forschung und Biowirtschaft; sichere, saubere und effiziente Energie; intelligenter, grüner und integrierter Verkehr; Klimapolitik, Ressourceneffizienz und Rohstoffe; integrative, innovative und sichere Gesellschaften.

Zur Schaffung von Anreizen für eine Beteiligung von KMU hat die Kommission ein spezifisches Finanzierungsinstrument vorgeschlagen, durch das Zuschüsse für FuE gewährt werden und die Vermarktung unterstützt wird, indem der Zugang zu Eigenkapital (Finanzierung von Investitionen in der Früh- und Wachstumsphase) und Fremdkapital (z. B. Darlehen und Garantien) ermöglicht wird.

Die Kommission hat ferner vorgeschlagen, die Anzahl neuer Wissens- und Innovationsgemeinschaften (KIC) im EIT zu erhöhen. Dies sind langfristige Partnerschaften unter Beteiligung von Organisationen aus den Bereichen Bildung, Technologie, Forschung, Unternehmen und Unternehmertum, die sich mit gesellschaftlichen Herausforderungen befassen.

Diese Maßnahmen werden zu einer stärkeren Beteiligung der Industrie, von KMU, Hochschulen und Forschungseinrichtungen beitragen und die Vermarktung von FuE-Ergebnissen beschleunigen.

Im November 2013 hat das Europäische Parlament den Mehrjährigen Finanzrahmen angenommen, in dem für „Horizont 2020“ Mittel in Höhe von 77 Mrd. EUR (zu den Preisen von 2013) vorgesehen sind.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Seit mehr als 20 Jahren setzt sich das Europäische Parlament (EP) für eine immer ehrgeizigere FTE-Politik der EU ein und fordert eine deutliche Anhebung der Gesamtausgaben für Forschung in den Mitgliedsstaaten, um Europas internationale Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten und zu festigen. Das EP hat sich auch dafür ausgesprochen, die Zusammenarbeit mit Nicht EU Partnern zu verstärken, die Aktivitäten von Strukturfonds und Rahmenprogrammen ernsthaft zu integrieren, ein zielgerichtetes Konzept zur bestmöglichen Einbeziehung von KMU zu verfolgen und die Beteiligung vielversprechender schwächerer Akteure zu vereinfachen. Zudem hat das Parlament mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Rahmenprogramme deutlich flexibler ausgelegt und mit vereinfachten Verfahren ausgestattet sein sollten, damit die Möglichkeit besteht, Mittel in aussichtsreiche Projekte umzulenken und auf sich verändernde Rahmenbedingungen und neu entstehende Forschungsschwerpunkte zu reagieren.

In den Trilogverhandlungen zu dem Horizont-2020-Paket, die im Juni 2013 zu einer Einigung mit dem Rat führten, ist den MdEP die Durchsetzung einer Reihe von Änderungen an dem Vorschlag gelungen, insbesondere die Aufnahme von zwei neuen Zielen mit eigener Struktur und eigenen Haushaltslinien:

- die Stärkung der Zusammenarbeit und des Dialogs zwischen Wissenschaft und Gesellschaft und die Erhöhung der Anziehungskraft von Laufbahnen im FuE-Bereich für junge Menschen,
- die Erweiterung des Kreises der Teilnehmer an dem Programm durch Teamarbeit zwischen verschiedenen Institutionen, Forschungspartnerschaften und den Austausch bewährter Verfahren.

Darüber hinaus erhalten KMU mindestens 20 % der kombinierten Haushaltsmittel aus den Säulen „industrielle Führerschaft“ und „gesellschaftliche Herausforderungen“. Außerdem sind 7 % der kombinierten Haushaltsmittel dieser Säulen für das neue KMU-spezifische Instrument bestimmt, mit dessen Hilfe ihre Einbeziehung in die aus „Horizont 2020“ finanzierten Projekte erhöht werden soll (z. B. durch die Erleichterung der Auslagerung von Forschungsarbeiten für nicht forschungsintensive KMU und die Unterstützung einer Zusammenarbeit zwischen ihnen). Im Jahr 2015 wird ein neuer „Schneller Weg zur Innovation“ eingeführt, um die Zeit „von der Idee zur Vermarktung“ zu verkürzen und die Einbeziehung der KMU und der Industrie zu verstärken. Der offene Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen, die aus Mitteln von „Horizont 2020“ finanziert wurden, wird verbindlich vorgeschrieben.

Um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kleinen, mittelgroßen und großen Projekten herzustellen, sind 40 % der Mittel für Zukunftstechnologien und neu aufkommende Technologien (Teil von Säule 1) für die unbürokratische, offene und bedarfsorientierte Finanzierung von Kooperationsprojekten (FET Open) zweckbestimmt. Ferner veranschlagten die MdEP 85 % der Mittel für energiepolitische Herausforderungen (Teil von Säule 3) für die Forschung im Bereich Energie aus nicht-fossilen Brennstoffen.

Um eine Multiplizierung öffentlich-privater Partnerschaften bei der Umsetzung von „Horizont 2020“ zu vermeiden, wird eine strengere Bewertung der Einrichtung und des Betriebs solcher Strukturen eingeführt. Im Rahmen eines Kompromisses zwischen den Organen wurde die Anzahl neuer KIC von sechs auf fünf verringert.

Nachfolgend ist eine Liste der kürzlich verabschiedeten Entschlüsse und Berichte des EP zum Vorschlag für das Programm „Horizont 2020“ aufgeführt:

- A7-0428/2012, 19.12.2012, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regeln für die Beteiligung am Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) sowie für die Verbreitung der Ergebnisse (KOM(2011)0810 – C7-0465/2011 – 2011/0399(COD)), Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Berichtersteller: Christian Ehler;
- A7-0002/2013, 21.12.2012, Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020), KOM(2011)0811 – C7-0509/2011 – 2011/0402(CNS), Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatlerin: Maria Da Graça Carvalho;
- A7-0427/2012, 20.12.2012, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020); KOM(2011)0809 – C7-0466/2011 – 2011/0401(COD), Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatlerin: Teresa Riera Madurell;
- Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zum Grünbuch mit dem Titel: „Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation“ (P7\_TA(2011)0401).

→ Frédéric Gouardères

## 5.9.7 Innovationspolitik

*Innovation spielt in unserer Wirtschaft eine immer größere Rolle. Sie bietet den Bürgern sowohl in ihrer Rolle als Verbraucher als auch als Arbeitnehmer Vorteile. Sie beschleunigt und verbessert die Konzeption, Entwicklung, Herstellung und Nutzung von neuen Produkten, industriellen Verfahren und Dienstleistungen. Sie ist entscheidend für die Schaffung besserer Beschäftigungsmöglichkeiten, den Aufbau einer umweltfreundlicheren Gesellschaft und die Verbesserung unserer Lebensqualität, aber auch dafür, die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem globalen Markt zu bewahren. Innovationspolitik ist die Schnittstelle zwischen der Politik auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung einerseits und der Industriepolitik andererseits und hat das Ziel, einen Rahmen zu schaffen, der der Vermarktung von Ideen förderlich ist. Sie wird beim Erlass europäischer Rechtsvorschriften zunehmend an Bedeutung gewinnen.*

### Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für die allgemeine Industriepolitik der EU ist Artikel 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der wie folgt lautet: „Die Union und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind“.

Die Rechtsgrundlage für die EU-Politik auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung (FTE) bilden die Artikel 179 bis 189 AEUV. Das wichtigste Instrument der FTE-Politik der Union ist das mehrjährige Rahmenprogramm, in dem die Ziele, die Prioritäten und der finanzielle Umfang der Forschungsförderung für einen Zeitraum von mehreren Jahren festgelegt werden. Die FTE-Rahmenprogramme werden vom Europäischen Parlament und dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses angenommen.

### Ziele

Die Bedeutung der Innovationspolitik ist allgemein anerkannt. Auch mit anderen EU-Politikbereichen wie Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt, Industrie und Energie besteht ein enger Zusammenhang. Die Aufgabe von Innovation besteht darin, Forschungsergebnisse in neue und bessere Dienstleistungen und Produkte umzusetzen, um auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig zu bleiben und die Lebensqualität der europäischen Bürger zu verbessern.

Europa wendet jährlich 0,8 % seines BIP weniger als die USA und 1,5 % weniger als Japan für Forschung und Entwicklung (FuE) auf. Darüber hinaus kommt es zu einem gewissen Brain Drain, da unsere besten Forscher und Innovatoren in Länder ziehen, in denen ihnen bessere Bedingungen geboten werden. Die EU verfügt zwar über den größten Markt der Welt, dieser ist jedoch noch immer zerstückelt und nicht innovationsfreundlich genug.

Damit sich diese Trends ändern, hat die EU das Konzept einer „Innovationsunion“ entwickelt, die folgende Ziele hat:

- dafür sorgen, dass Europa wissenschaftliche Leistungen von Weltrang erbringt;
- Hemmnisse für die Innovation – wie teure Patentierung, Marktzерstückelung, langsame Festlegung von Normen und Mangel an Fachkenntnissen – beseitigen, die derzeit verhindern, dass Ideen schnell auf den Markt gelangen;
- die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor verbessern, insbesondere durch die Umsetzung von Innovationspartnerschaften zwischen den europäischen Organen, nationalen und regionalen Behörden und Unternehmen.

Die Innovationsunion ist eine entscheidende Investition in unsere Zukunft. Wenn wir unser Ziel erreichen, bis 2020 3 % des EU-BIP in FuE zu investieren, könnten dadurch bis zu 3,7 Millionen Arbeitsplätze geschaffen und das jährliche BIP bis 2025 um 795 Mrd. EUR gesteigert werden.

### Erfolge

Die Innovationsunion ist eine von sieben Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“ für eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft. Mit der von der Kommission im Oktober 2010 eingeführten Strategie wird das Ziel verfolgt, die Bedingungen und den Zugang zu Finanzmitteln für Forschung und Innovation in Europa zu verbessern, so dass aus innovativen Ideen Produkte und Dienstleistungen werden können, mit denen Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden. Mit der Innovationsunion soll ein wirklicher Europäischer Binnenmarkt für Innovation geschaffen werden, der innovative Firmen und Unternehmen anzieht. Zu diesem Zweck wurden mehrere Maßnahmen im Bereich Patentschutz, Normung, öffentliches Beschaffungswesen und intelligente Regulierung vorgeschlagen. Ein weiteres Ziel der Innovationsunion besteht in der

Anregung von Investitionen im privaten Sektor; dafür wird unter anderem eine Erhöhung europäischer Risikokapitalinvestitionen vorgeschlagen.

Es wurden verschiedene Instrumente eingeführt, um die Situation in der EU und die erzielten Fortschritte zu messen und zu überwachen:

- Ein umfassender Leistungsanzeiger der Innovationsunion, der auf 25 Indikatoren basiert, und ein europäischer Wissensmarkt für Patente und Lizenzen. Der Europäische Innovationsanzeiger (EIS) ist ein Instrument der Europäischen Kommission, das im Rahmen der Lissabon-Strategie entwickelt wurde, um eine vergleichende Beurteilung der Innovationsleistung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ermöglichen.
- Ein Regionaler Innovationsanzeiger ähnlich dem Leistungsanzeiger der Innovationsunion, mit dem die europäischen Regionen in vier Innovationsleistungsgruppen eingeteilt werden. Es gibt 41 Regionen in der ersten Gruppe der „Innovationsführer“, 58 Regionen in der zweiten Gruppe der „Innovationsnachzügler“, 39 Regionen sind „mäßige Innovatoren“ und 52 Regionen gehören zur vierten Gruppe der „bescheidenen Innovatoren“. Dies ermöglicht eine präzisere Zuordnung von Innovation auf lokaler Ebene.
- Das Innobarometer ist eine jährliche Meinungsumfrage unter Unternehmen und der Öffentlichkeit zu Einstellungen und Tätigkeiten im Zusammenhang mit Innovationspolitik. Die Innobarometer-Umfrage liefert Informationen, die für politische Maßnahmen relevant sind und nicht aus anderen Quellen verfügbar sind.

Innovation wird durch Forschung und Bildung ermöglicht. Europa würde im nächsten Jahrzehnt mindestens eine Million weitere Forscher benötigen, um das Ziel zu erreichen, bis zum Jahr 2020 3 % des BIP der EU in FuE zu investieren. Mit der Innovationsunion werden Maßnahmen zur Vollendung des Europäischen Forschungsraums bis zum Jahr 2014 vorgeschlagen. Das bedeutet eine größere Kohärenz zwischen europäischen und nationalen Forschungsrichtlinien und die Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität von Forschern. Im Bereich Bildung wird die Kommission Projekte zur Entwicklung neuer Lehrpläne unterstützen, mit denen auf Lücken bei den Innovationsfähigkeiten eingegangen wird.

Im November 2013 hat das Parlament den mehrjährigen Finanzrahmen verabschiedet, wobei Horizont 2020 für den Zeitraum 2014-2020 ein Haushalt von 77 Mrd. EUR (in Preisen von 2013) zugewiesen wurde. Als eine Leitinitiative von Europa 2020, mit der die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas gesichert werden soll, ist Horizont 2020 das Finanzinstrument, das eine Umsetzung der Innovationsunion ermöglicht. Das neue Programm für Forschung und Innovation ist Teil der Bemühungen, neues Wachstum und Arbeitsplätze in Europa zu schaffen, und

vereint die gesamte Finanzierung für Forschung und Innovation, die derzeit über die Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung, die innovationsbezogenen Tätigkeiten des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) bereitgestellt werden. Durch die Einführung einheitlicher Richtlinien kann mit Horizont 2020 eine beträchtliche Vereinfachung erreicht und auf Herausforderungen in der Gesellschaft eingegangen werden. Das Programm trägt dazu bei, die Lücke zwischen Forschung und dem Markt zu überbrücken, indem innovative Unternehmen beispielsweise dabei unterstützt werden, ihre technologischen Durchbrüche zu vermarktbareren Produkten mit wirklichem Geschäftspotenzial zu entwickeln. Mit dem Instrument „Fast Track to Innovation“ (Der schnelle Weg zur Innovation) wird die Zeit zwischen Idee und Markteinführung beträchtlich verkürzt, und es wird eine erhöhte Beteiligung an Horizont 2020 und ein Anstieg der Anzahl der Erstbewerber erwartet.

Mit Horizont 2020 werden viele der spezifischen Verpflichtungen der Innovationsunion umgesetzt, insbesondere durch die Konzentration auf die wirklichen Herausforderungen der Gesellschaft, die Vereinfachung des Zugangs, die Beteiligung von KMU, die Stärkung von Finanzinstrumenten, die Unterstützung der öffentlichen Beschaffung von Innovation, die Erleichterung der Zusammenarbeit und die Unterstützung von Forschung im Bereich des öffentlichen Sektors und der sozialen Innovation.

Darüber hinaus wird sich die Kohäsionspolitik in Zukunft stärker auf Forschung und Innovation konzentrieren. In besser entwickelten Regionen werden mindestens 80 % der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung auf nationaler Ebene für Innovation zugewiesen, wobei die Schwerpunkte eine Wirtschaft mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen und wettbewerbsfähige KMU sind. Der entsprechende Anteil in weniger entwickelten Regionen wird 50 % betragen. Im Einklang mit einem stärker strategisch ausgerichteten Schwerpunkt wird die Unterstützung vom Vorhandensein einer nationalen oder regionalen Strategie für intelligente Spezialisierung abhängen.

Ein weiteres Ziel der Innovationsunion besteht in der Anregung von Investitionen im privaten Sektor; dafür wird unter anderem eine Erhöhung europäischer Risikokapitalinvestitionen vorgeschlagen, die derzeit ein Viertel des Volumens in den Vereinigten Staaten ausmachen. Um den Zugang zu Darlehen für FuE-Projekte zu verbessern und Demonstrationsprojekte einzuleiten, hat die EU außerdem eine Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF) vorgeschlagen, die auf der finanziellen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) basiert. Das Ziel der RSFF besteht darin, den Zugang zu EIB-Fremd-

finanzierung für Teilnehmer an europäischen FuE-Projekten zu verbessern.

Es wurde auch ein Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und KMU (COSME) vorgeschlagen, dessen Schwerpunkt Finanzinstrumente und die Bereitstellung von Unterstützung für die Internationalisierung von Unternehmen sein sollen.

Mit der Innovationsunion soll ein wirklicher Europäischer Binnenmarkt für Innovation geschaffen werden, der innovative Firmen und Unternehmen anzieht. Zu diesem Zweck werden mehrere Maßnahmen in den Bereichen Patentschutz, Normung, öffentliches Beschaffungswesen und intelligente Regulierung vorgeschlagen. Darüber hinaus hat die Kommission eine Strategie zur Förderung der Europäischen Normung (KOM(2011)315) erstellt, in der sie die Notwendigkeit betont, das Verfahren für die Festlegung und Nutzung von Normen in Europa zu verbessern, um europäische und internationale Normen im Interesse der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu nutzen.

Um die Schaffung einer „Innovationsgrenze“ zwischen den innovativsten Regionen und den übrigen Regionen zu verhindern, wird die Kommission den Mitgliedstaaten dabei helfen, den verbleibenden Anteil der 86 Mrd. EUR bei den Strukturfonds, die für Forschungs- und Innovationsprojekte im Zeitraum 2007-2013 vorgesehen sind, besser zu nutzen.

Darüber hinaus wurden Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) konzipiert, um öffentliche und private Interessenträger auf EU-Ebene sowie auf nationaler und regionaler Ebene zusammenzubringen, um wesentliche Herausforderungen in der Gesellschaft anzugehen und durch die Kombination von Maßnahmen auf Angebots- und Nachfrageseite zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wirtschaftswachstum beizutragen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat zahlreiche Entschlüsse angenommen, die auf eine weitere Stärkung der Innovationspolitik der EU abzielen. Einige der jüngsten sind:

- Entschließung vom 22. Mai 2008 zu der Halbzeitbewertung der Industriepolitik: Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (2009/C 279 E/12). Darin wurden sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, ihre Bemühungen um die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen zu verstärken. Außerdem wurde die Bedeutung einer transparenten und vereinfachten Politik zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum betont.

- Entschließung vom 16. Juni 2010 zur Strategie Europa 2020. Zum einen wird eine Industriepolitik mit dem Ziel, das beste Umfeld für die Entwicklung und den Erhalt einer starken, wettbewerbsfähigen und diversifizierten industriellen Grundlage in Europa zu schaffen, entschieden unterstützt; gleichzeitig wurde in dieser Entschließung auch betont, dass in der Strategie Europa 2020 die Kosten und Vorzüge des Wandels hin zu einer nachhaltigen und energieeffizienten Wirtschaft aufgezeigt werden sollten.
- Entschließung vom 11. November 2010 zu europäischen Innovationspartnerschaften im Rahmen der Leitinitiative Innovationsunion (RSP/2010/2927).
- Entschließung vom 9. März 2011 zu einer Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung (T7-0093/2011). Darin wurde die Bedeutung einer umfassenderen Vision für die europäische Industrie im Jahr 2020 betont, da die langfristige Berechenbarkeit und die Stabilität von Regelungen als entscheidend angesehen werden, um Investitionen anzuziehen.
- Entschließung vom 27. September 2011 zu dem Grünbuch mit dem Titel „Von Herausforderungen zu Chancen: Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die EU-Finanzierung von Forschung und Innovation“ (T7-0401/2011).
- Entschließung vom 12. Mai 2011 zum Thema „Innovationsunion: Umwandlung Europas für eine Welt nach der Krise“ (T7-0236/2011).
- Entschließung vom 26. Oktober 2011 zu der Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten (T7-0466/2011). In dieser Entschließung wurde betont, dass die Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit zwischen Forschungsinstituten und der Industrie und die Förderung und Unterstützung von Industrieunternehmen bei Investitionen in Forschung und Entwicklung wichtig sind. Das Parlament forderte höhere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation, zur Förderung von Kompetenzzentren und der Mobilität junger Menschen und zur Entwicklung von Bedingungen, die das Wachstum innovativer Unternehmen begünstigen.
- Entschließung vom 21. November 2013 zu dem Beschluss über das spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) (T7-0504/2013).

→ Frédéric Gouardères



# 5.10 Sozial- und Beschäftigungspolitik

## 5.10.1 Sozial- und Beschäftigungspolitik: allgemeine Grundsätze

*Die soziale Dimension der europäischen Integration hat sich im Laufe der Jahre erheblich weiterentwickelt. Sie ist ein Schlüsselaspekt der Strategie Europa 2020, die „integratives Wachstum“ bei hohem Beschäftigungsniveau und einer Verringerung der Anzahl von Menschen, die in Armut leben oder von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, sicherstellen soll.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 9, 10, 19, 45-48, 145-150 und 151-161 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

In Artikel 151 AEUV ist festgehalten, dass die EU und die Mitgliedstaaten in den Bereichen Soziales und Beschäftigung gemeinsam die folgenden Ziele verfolgen: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessener sozialer Schutz, sozialer Dialog, Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und Bekämpfung von Ausgrenzungen.

### Ergebnisse

#### A. Von den Römischen Verträgen zum Vertrag von Maastricht

Um Arbeitnehmern und ihren Familien die Möglichkeit zu geben, das Recht auf Freizügigkeit in vollem Umfang zu nutzen und einen Arbeitsplatz im gesamten Gemeinsamen Markt zu suchen, wurden die Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten im Rahmen der Römischen Verträge aufeinander abgestimmt. Im Vertrag ist der Grundsatz der gleichen Entlohnung für Männer und Frauen verankert, dessen unmittelbare Anwendbarkeit vom Gerichtshof anerkannt wurde, und es wurden die Grundlagen für den Europäischen Sozialfonds geschaffen (siehe 5.10.2).

Später führten Bedenken hinsichtlich eines strukturellen Ungleichgewichts und ungleichmäßigen Wachstums in Europa zu einer aktiveren Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene. Im Jahr 1974 verabschiedete der Rat das erste sozialpolitische Aktionsprogramm.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurden die Bestimmungen zur Harmonisierung im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz eingeführt. Mit qualifizierter Mehrheit und in Zusammenarbeit mit dem Parlament verabschiedete der Rat eine Reihe von Richtlinien zur Festlegung von Mindestanforderungen auf diesem Gebiet. Zudem wurde es durch die EEA für die Sozialpartner möglich, Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene zu führen, und es wurde eine Gemeinschaftspolitik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt geschaffen.

Es herrschte zunehmend Einigkeit darüber, dass den sozialen Aspekten im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarkts mehr Aufmerksamkeit zuteilwerden müsse. Nach langwierigen Debatten wurde im Dezember 1989 beim Gipfel von Straßburg die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Sozialcharta) von den Staats- und Regierungschefs von elf Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich entschied sich dagegen – verabschiedet.

Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht wurde die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und eines hohen Maßes an Sozialschutz offiziell zu einem der Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Gemeinschaft (EG). Da während der Regierungskonferenz keine Einigung über das Abkommen erzielt worden war, beschlossen elf Mitgliedstaaten, dennoch voranzuschreiten und ein Abkommen über die Sozialpolitik zu unterzeichnen, das einige bedeutende Neuerungen umfasste (siehe 5.10.6, 5.10.8). Im Protokoll Nr. 14 zum Vertrag, das dem Abkommen beigefügt wurde, steht, dass „elf Mitgliedstaaten [...] auf dem durch die Sozialcharta von 1989 vorgezeichneten Weg weitergehen wollen“ – somit wurde das Vereinigte Königreich ausgeschlossen.

Dem Rat wurde die Befugnis erteilt, Richtlinien anzunehmen, mit denen die Mindestanforderungen

für einige neue Sektoren festgelegt wurden, die mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches für alle Mitgliedstaaten rechtlich bindend waren.

### B. Vom Vertrag von Amsterdam zum Vertrag von Lissabon

Mit der Unterzeichnung des **Vertrags von Amsterdam** wurde die ungünstige doppelte Rechtslage, die infolge der Entscheidung des Vereinigten Königreiches entstanden war, schließlich beendet, da sich alle Mitgliederstaaten einschließlich des Vereinigten Königreiches (nach einem Regierungswechsel) darauf einigten, das Abkommen über die Sozialpolitik mit geringfügigen Änderungen (Artikel 151-161 AEUV) in den Text des EG-Vertrages einzubinden. Durch Artikel 153 wurde die Zusammenarbeit durch das Verfahren der Mitentscheidung ersetzt, das darüber hinaus auf Bestimmungen zum Europäischen Sozialfonds (siehe 5.10.2), zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie zur sozialen Sicherheit der EU-Wanderarbeitnehmer (siehe 5.10.4) ausgeweitet wurde. In einem neuen Paragraphen wurden Maßnahmen festgelegt, die auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten abzielen, damit der sozialen Ausgrenzung entgegen gewirkt werden kann. Aufgrund des neu eingeführten Artikels 19 verfügt der Rat über die Befugnis, „geeignete Vorkehrungen [zu] treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Auf dieser Grundlage wurden bald darauf zwei Richtlinien angenommen: die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und die Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Im Vertrag von Amsterdam wurde außerdem die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus als ein Ziel der EU aufgenommen, und der EG wurde die Zuständigkeit dafür übertragen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zu unterstützen und zu ergänzen, die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu fördern und eine auf einer offenen Koordinierungsmethode (OKM) (siehe 5.10.3) begründete „koordinierte Strategie“, die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), (Artikel 145-150 AEUV) zu entwickeln. Während des Gipfeltreffens im Juni 1997 in Amsterdam wurde beschlossen, dass die Bestimmungen dieses neuen Titels des Vertrags unverzüglich umgesetzt werden sollten.

Als die Strategie von Lissabon im März 2000 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, die EU zur größten wettbewerbsfähigen Wirtschaft der Welt zu entwickeln, erkannten die Regierungschefs auch an, dass Wirtschaftswachstum allein nicht ausreicht, um die Armut oder die Gefahr der sozialen Ausgrenzung zu

bekämpfen, und verpflichteten sich, die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet auf der Grundlage einer offenen Koordinierungsmethode zu verbessern (die später im Rahmen der sogenannten „OKM Soziales“ auf Renten, Gesundheitswesen und Langzeitpflege ausgedehnt wurde).

Im Jahr 2000 wurden beim Gipfel in Nizza auch die europäische Agenda für Sozialpolitik bis zum Jahr 2005 sowie die von einer eigens dafür eingerichteten Sonderkommission entwickelte Charta der Grundrechte der Europäischen Union angenommen. Wer jedoch mit deutlichen Fortschritten im Sektor Soziales rechnete, wurde von der Unterzeichnung des Vertrags von Nizza ziemlich enttäuscht. Zwar wurde ein Ausschuss für Sozialschutz eingesetzt, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Bereich des sozialen Schutzes zu fördern, aber sämtliche Vorschläge zur Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens wurden abgelehnt.

Aufgrund der Ergebnisse der mittelfristigen Überprüfung der Strategie von Lissabon im Jahr 2005 wurden die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die im Rahmen der EBS angenommen worden waren, in die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung aufgenommen, und der Lissabon-Reformprozess wurde mit der OKM Soziales auf der Basis eines Dreijahreszyklus synchronisiert.

Im Zuge der Wiederbelebung der Strategie von Lissabon wurde 2005 eine neue sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2006-2010 angenommen. Ein EU-Programm für Beschäftigung und gesellschaftliche Solidarität mit der Bezeichnung Progress wurde für den Zeitraum 2007-2013 auf den Weg gebracht, um die Umsetzung der Ziele der EU im Bereich Soziales voranzubringen (siehe 5.10.9). Im Jahr 2007 wurde der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) geschaffen, um Arbeitskräfte zu unterstützen, die aufgrund struktureller Veränderungen im Welthandel ihren Arbeitsplatz verlieren (siehe 5.10.2).

Am 13. Dezember 2007 wurde der Vertrag von Lissabon unterzeichnet, durch den weitere Fortschritte bei der Konsolidierung der sozialen Dimension der europäischen Integration ermöglicht wurden. Der Vertrag über die Europäische Union betont nun die sozialen Ziele der EU, darunter Vollbeschäftigung und Solidarität zwischen den Generationen (Artikel 3). In Artikel 6 wird der Charta der Grundrechte die gleiche Rechtskraft zuerkannt wie den Verträgen. In der Charta selbst werden die sogenannten „Solidaritätsrechte“ anerkannt, darunter das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung sowie das Recht auf Tarifverhandlungen, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und soziale Unterstützung. In den AEUV wurde eine horizontale Sozialklausel mit folgendem Wortlaut eingefügt: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die

Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“ (Artikel 9).

### C. Die Entwicklung seit dem Vertrag von Lissabon

Als Antwort auf die infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zunehmende Arbeitslosigkeit, veröffentlichte die Kommission im Juli 2008 eine überarbeitete Sozialagenda mit dem Titel „Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts“. Außerdem wurden Maßnahmen zur Verstärkung der Wirkung der bestehenden Finanzinstrumente (ESF und EGF) ergriffen. Darüber hinaus wurde 2010 ein neues europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument eingerichtet, über das Kleinunternehmen und Arbeitslosen Mikrokredite gewährt werden, damit sie ihr eigenes Unternehmen aufbauen oder weiterentwickeln können.

Integratives Wachstum (Förderung einer Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsniveau sowie sozialem und territorialem Zusammenhalt) zählt zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020, dem Nachfolger der Strategie von Lissabon. In der neuen strategischen Agenda der EU wird erstmalig ein klares Ziel für die Säule „Soziales“ (Reduzierung der Zahl der von Armut bedrohten Personen um 20 Millionen bis 2020) sowie ein erneuertes Engagement für ein ehrgeiziges Ziel im Beschäftigungsbereich (75 % Beschäftigung bei Frauen und Männern zwischen 20 und 64 Jahren) genannt. Von den sieben Leitinitiativen, die zur Förderung der Planziele der Strategie Europa 2020 ausgewählt wurden, fallen drei in die Bereiche Beschäftigung und Soziales: Die Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten zielt auf die Erneuerung von Flexicurity-Konzepten ab, damit die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbessert und die Entwicklung zukunftsfähiger Kompetenzen gefördert wird sowie Arbeitsqualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden; Jugend in Bewegung trägt zur Förderung besserer allgemeiner und beruflicher Bildung bei, unterstützt junge Menschen bei ihrem Auslandsstudium und erleichtert ihnen die Arbeitssuche und die Europäische Plattform zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung fördert die Verbreitung bewährter Verfahren und stellt Finanzmittel zur Unterstützung der sozialen Integration und zur Bekämpfung der Diskriminierung bereit. Seit 2010 wird die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) an den beschäftigungs- und sozialpolitischen Planzielen der Strategie Europa 2020 gemessen. Dies wurde in das Europäische Semester aufgenommen, einem Verfahrensinstrument zur Verbesserung der zeitlichen Konsistenz bei der jährlich wiederkehrenden Koordinierung der EU-

Politik in den Bereichen Gesamtwirtschaft, Steuern, Beschäftigung und Soziales.

Außerdem wurden drei bereits bestehende EU-Programme, darunter die Programme Progress und Progress-Mikrofinanzierungsinstrument, die dazu dienen, Ideen für örtliche Reformen zu testen, damit die besten in allen Mitgliedstaaten zur Anwendung gebracht werden können, zum Europäischen Programm für Beschäftigung und soziale Innovation zusammengeführt.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Obwohl das Parlament lange Zeit eine reine Berater- und Beobachterrolle innehatte, war es bei der Entwicklung von EU-Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik seit jeher aktiv engagiert, mit dem Ziel, die EU bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu stärken und die Arbeits- und Lebensbedingungen für alle Menschen zu verbessern. Seit den Anfängen der europäischen Integration hat das Parlament häufig eine aktivere Politik im Sozialbereich gefordert, um der zunehmenden Bedeutung der Union im Bereich der Wirtschaft Rechnung zu tragen, und hat die verschiedenen Vorschläge der Kommission in diesem Bereich unterstützt. Das Parlament wurde in die Vorbereitung des Vertrags von Amsterdam enger einbezogen als bei früheren Vertragsrevisionen, und einige wichtige Neuerungen, die infolge dieses Prozesses eingeführt wurden, spiegeln seine Empfehlungen wider, wie etwa die Eingliederung des Abkommens über die Sozialpolitik in den Vertrag und die Aufnahme eines Kapitels über Beschäftigung.

Im Rahmen der Strategie von Lissabon wies das EP verstärkt auf die Rolle hin, die beschäftigungs- und sozialpolitische Erwägungen bei der Gestaltung von Wachstumsstrategien, die auf Ebene der EU und auf nationaler Ebene umzusetzen sind, spielen sollten. Es erinnerte daran, dass ein hohes Maß an Sozialschutz zu den zentralen Elementen der Strategie von Lissabon zählt, und bezeichnete es als unannehmbar, dass Menschen unterhalb der Armutsgrenze leben und von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Das Parlament vertrat ferner die Ansicht, dass im Rahmen der Strategie von Lissabon keine ausreichend verbindlichen Zielvorgaben für den sozialen Bereich festgelegt wurden, und es forderte die Mitgliedstaaten auf, die beschäftigungsspezifischen und sozialen Auswirkungen der im Rahmen der Strategie Europa 2020 umgesetzten Reformen genau zu überwachen. In diesem Sinne forderte das Parlament im Rahmen der Debatte über die Wirtschaftskrise unter anderem, dass die EU sich eindeutig zum Erhalt der europäischen Sozialmodelle und zu einem starken sozialen Europa bekennen solle.

Seitdem die Planziele der Strategie Europa 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht und umgesetzt werden, hat sich das Parlament wie-

derholt dafür ausgesprochen, die Beschäftigungs- und Sozialziele wirkungsvoller in das Europäische Semester zu integrieren, indem beispielsweise soziale Indikatoren verpflichtend sind und weitere Indikatoren dahin gehend erweitert werden, dass sie Kinderarmut und menschenwürdige Arbeit umfassen. Es bedauert zutiefst, dass seine Rolle im Europäischen Semester eingeschränkt ist, und spricht sich für ein institutionsübergreifendes Abkommen aus, durch das es enger in den Prozess eingebunden werden kann.

Außerdem steht das Parlament der Praxis, bestimmte Maßnahmen, wie beispielsweise makroökonomische Anpassungsprogramme, außerhalb des supranationalen Rahmens anzuwenden, höchst kritisch gegenüber. Im März 2014 erklärte das Parlament, dass nur wirklich demokratisch rechenschaftspflichtige Institutionen den politischen Prozess der Entwicklung und Umsetzung der Anpassungsprogramme für Länder in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten leiten sollten.

Mit seiner Entscheidung über den Einsatz der finanziellen Ressourcen aus dem Haushalt der EU bestä-

tigte das Parlament sein Engagement für soziale Werte. In neuester Zeit konnte das Parlament dafür sorgen, dass der Europäische Sozialfonds (ESF), Europas wichtigstes Instrument im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung, 23,1 % aller Kohäsionsmittel der EU ausmacht und dass 20 % aller dem ESF zugewiesenen Mittel der Mitgliedstaaten für soziale Kohäsion ausgegeben werden müssen.

Seit 2010 unterstützt das Parlament den Gedanken einer Jugendgarantie-Regelung nachdrücklich. Im April 2013 wurde dieses Programm schließlich vom Rat angenommen, und es soll sicherstellen, dass allen jungen EU-Bürgern und rechtmäßig ansässigen Einwohnern im Alter von bis zu 25 Jahren sowie Studienabgängern unter 30 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Verlust ihres Arbeitsplatzes oder nach Abschluss ihrer formalen Ausbildung eine Arbeitsstelle guter Qualität, eine weiterführende Ausbildung oder ein Ausbildungsplatz angeboten wird.

---

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 5.10.2 Europäischer Sozialfonds

*Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde nach dem Vertrag von Rom mit dem Ziel geschaffen, Mobilität und Beschäftigungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern im Gemeinsamen Markt zu verbessern. Seine Aufgaben und Durchführungsbestimmungen wurden in der Folge geändert, um die wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sowie die auf EU-Ebene weiterentwickelten politischen Prioritäten widerzuspiegeln.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 162-164, 174, 175, 177 und 178 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gilt nun für die Annahme allgemeiner Regeln für die Strukturfonds das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

### Ziele

Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 304/2013 soll der ESF die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern, die soziale Eingliederung stärken, die Armut bekämpfen, Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen fördern und aktive, umfassende und nachhaltige Integrationsmaßnahmen entwickeln.

Entsprechend seinen Schwerpunkten verfolgt der ESF folgende Ziele:

- Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und hochwertiger Arbeitsplätze, Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, Unterstützung der geografischen und beschäftigungsspezifischen Mobilität von Arbeitnehmern und Erleichterung ihrer Anpassung an den wirtschaftlichen Wandel,
- Förderung eines hohen Bildungs- und Ausbildungsniveaus für alle und Unterstützung für junge Menschen beim Übergang zwischen Ausbildung und Beruf,
- Armutsbekämpfung, Stärkung der sozialen Eingliederung und Förderung der Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit.

### Ergebnisse

#### A. Hintergrund

Der ESF war der erste Strukturfonds überhaupt. Während der Übergangszeit (bis 1970) wurde er dazu verwendet, den Mitgliedstaaten die Hälfte der Kosten für berufliche Bildung und Wiedereinrichtungsbeihilfen für die Arbeitnehmer zu erstatten, die Opfer von wirtschaftlichen Umstrukturierungen geworden waren. Insgesamt erhielten in diesem Zeitraum mehr als zwei Millionen Menschen eine solche Beihilfe. Im Jahr 1971 führte ein Beschluss des Rates

zu einer beträchtlichen Aufstockung der Mittel des Fonds und zur Ablösung des Verfahrens der nachträglichen Erstattung durch neue Regeln, nach denen Mitgliedstaaten vorher Zuschüsse beantragen müssen. Im Zuge einer neuen Reform im Jahr 1983 (gemäß Beschluss 83/516/EWG des Rates vom 17. Oktober 1983) erfolgte eine stärkere Ausrichtung der Maßnahmen des Fonds auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und die Unterstützung der am stärksten notleidenden Regionen. Die Einheitliche Europäische Akte (1986) fügte das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft in den EG-Vertrag ein und zog die grundlegende Reform sämtlicher Strukturfonds nach sich (gemäß den Verordnungen vom 24. Juni und 19. Dezember 1988), die im Wesentlichen darin bestand, Programmplanung und Durchführung der Strukturfonds zu koordinieren. Der Vertrag von Maastricht erweiterte den Anwendungsbereich des ESF um die in Artikel 146 beschriebene „Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme“. Für den folgenden Programmplanungszeitraum (1994-1999) wurde das Niveau der Fondsmittel für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt verdoppelt (141 Mrd. ECU). Die Gemeinschaftsinitiativen wurden nach verschiedenen Modellvorhaben im vorangegangenen Programmplanungszeitraum für 1994-1999 bestätigt und erhielten eine Mittelaufstockung (9 % der Gesamtressourcen der Strukturfonds). Die beiden auf diese Weise aus ESF-Mitteln kofinanzierten Programme zielten darauf ab, innovative transnationale Projekte zu unterstützen: „ADAPT“ sollte Arbeitgebern und Arbeitnehmern dabei helfen, sich auf den industriellen Wandlungsprozess einzustellen und seine Folgen zu bewältigen, „EMPLOYMENT“ förderte die Eingliederung besonders schutzbedürftiger Gruppen in den Arbeitsmarkt mit vier Unterprogrammen.

Im Zusammenhang mit der Agenda 2000 wurde der Rahmen der Strukturfonds für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 vereinfacht. Dem damals mit 60 Mrd. EUR ausgestatteten ESF wurde die doppelte Verantwortung sowohl für die Förderung der Kohäsionspolitik als auch für die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) (5.10.3) übertragen; sein Interventionsbereich wurde entsprechend angepasst. Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL konzentrierte sich auf die Förderung innova-

tiver, transnationaler Projekte zur Bekämpfung von Diskriminierung und Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt. Sie war die einzige Gemeinschaftsinitiative, die im Programmplanungszeitraum 2000-2006 aus ESF-Mitteln kofinanziert wurde.

Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 blieben nur drei Strukturfonds übrig: Der ESF, der Europäische Fond für regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds (KF). Gemeinsam sollten sie drei Ziele verwirklichen: Konvergenz (Bündelung von 81 % der Ressourcen), regionaler Wettbewerb und Beschäftigung (Bündelung von 16 % der Ressourcen für Regionen mit fehlender Konvergenz) sowie europäische territoriale Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen Entwicklung der EU (2,5 % der Ressourcen).

Die Mittel der Strukturfonds werden Mitgliedstaaten nach einer Formel zugewiesen, die Bevölkerung (und die Bevölkerungsdichte), regionalen Wohlstand, Arbeitslosigkeit und Bildungsniveau berücksichtigt. Sie wird zwischen den Mitgliedstaaten zusammen mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für einen bestimmten Zeitraum ausgehandelt. Eines der Hauptmerkmale der Strukturfonds ist der Grundsatz der Komplementarität, demzufolge Mitgliedstaaten nicht die Strukturfonds heranziehen können, um Inlandsausgaben für Aktivitäten zu ersetzen, die ohnehin schon geplant waren.

Im Zeitraum 2007-2013 spielte der ESF zusammen mit den anderen Finanzinstrumenten der europäischen Kohäsionspolitik eine wesentliche Rolle im europäischen Konjunktur-Aktionsrahmen, der im Dezember 2008 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde, sowie in dem koordinierten Europäischen Konjunkturprogramm, das am 26. November desselben Jahres von der Kommission vorgelegt wurde. Eine Reihe von legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen sollte dabei helfen, Investitionen zur Unterstützung der Realwirtschaft zu beschleunigen.

## B. Aktueller Programmplanungszeitraum

### 1. Fünf Strukturfonds

Die fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020, also EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF) unterliegen nun gemeinsamen Regeln. Darüber hinaus werden Tätigkeitsbereiche und andere Besonderheiten durch fondsspezifische Verordnungen geregelt. In der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 sind die gemeinsamen Grundsätze, Bestimmungen und Normen für die Ausführung der fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds festgelegt. Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 vom 17. Dezember 2013 beinhaltet die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds (ESF), darunter die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, seinen

Interventionsbereich, spezifische Vorschriften und die förderfähigen Ausgaben.

### 2. Europäischer Sozialfonds

Die Rolle des ESF wurde für den Zeitraum 2014-2020 gestärkt. Mit einer Gesamtmittelausstattung von 74 Mrd. EUR kofinanziert der ESF nationale oder regionale operationelle Programme, die für den Zeitraum von sieben Jahren des mehrjährigen Finanzrahmens laufen und von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und durch eine Entscheidung der Kommission angenommen werden.

Die neue ESF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 wurde im Dezember 2013 angenommen. Sie setzt folgende thematische Schwerpunkte:

- Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung;
- Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen;
- Verbesserung der institutionellen Kapazität der staatlichen Behörden und der Interessenträger und effiziente öffentliche Verwaltung.

Vom ESF profitieren somit die Menschen, darunter junge Menschen, Frauen und solche aus benachteiligten Gruppen, um die soziale Inklusion zu fördern. Außerdem unterstützt der ESF Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer. Schließlich hilft der ESF den Mitgliedstaaten, die Qualität ihrer öffentlichen Verwaltung und Staatsführung zu verbessern.

Die vorrangige Aufgabe des ESF ist somit nicht mehr die Unterstützung von Arbeitskräften, sich an Änderungen und Restrukturierungen auf dem Arbeitsmarkt anzupassen, sondern die Finanzierung konkreter Projekte, die Personen mit Schwierigkeiten dabei helfen, sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. So wurde auch die Hilfe, die früher Einzelnen gewährt wurde, zunehmend abgelöst durch die Unterstützung der Anpassung von Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung an geänderte Anforderungen des Arbeitsmarkts.

### 3. Instrumente zur Unterstützung der Maßnahmen im Rahmen des ESF

Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) wurde als Instrument der Wettbewerbspolitik (und nicht der Kohäsionspolitik) für den MFR 2007-2013 geschaffen, um Arbeitskräfte zu unterstützen, die infolge der durch die Globalisierung verursachten großen Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge ihren Arbeitsplatz verlieren. Während der EGF auf spezielle Notfälle wie Massenentlassungen aufgrund der Globalisierung für einen bestimmten Zeitraum reagiert, unterstützt der ESF

mehrfährige Programme, die für langfristige strukturelle Ziele geschaffen wurden, wie z. B. Arbeitskräfte im Arbeitsmarkt zu halten oder wiederenzugliedern.

Angesichts der Krise wurde die EGF-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1927/2006) vorübergehend geändert, um die resultierenden Entlassungen aufzufangen und Kofinanzierungsraten von 50 % bis 65 % bereitzustellen. Da diese krisenbezogenen Ausnahmeregelungen Ende 2011 ausgelaufen sind, schlug die Kommission vor, sie bis zum Ende des Jahres 2013 – dem Ende des laufenden MFR – zu verlängern; dieser Vorschlag wurde vom Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Parlaments nachdrücklich unterstützt. Allerdings konnte sich der Rat nicht einigen und die Ausnahmeregelungen liefen Ende 2011 aus.

Die neue EGF-Verordnung für den Zeitraum 2014-2020 wurde von Parlament und Rat im Dezember 2013 mit einem Budget von bis zu 150 Mio. EUR angenommen.

Das Programm Progress wurde als einer der drei Schwerpunkte in das neue EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) integriert. Mit einem Budget von 550 Mio. EUR zielt es darauf ab, hochwertige und nachhaltige Beschäftigung zu fördern, angemessenen Sozialschutz zu gewährleisten, soziale Ausgrenzung und Armut zu bekämpfen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Der Einfluss des Parlaments auf den ESF ist im Laufe der Jahre gewachsen. Nach dem Vertrag von Maastricht waren die allgemeinen Bestimmungen über den Fonds an seine Zustimmung gebunden, während nach dem Vertrag von Amsterdam die Durchführungsbestimmungen des ESF dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen. Das Parlament betrachtet den ESF als das wichtigste Instrument

der EU im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Es hat sich daher stets für eine optimale Funktionsweise des Fonds eingesetzt und eine Vereinfachung der Rechtssetzung und Verfahren eingemahnt, was die Wirksamkeit und Qualität der Unterstützung durch den ESF erhöhen würde.

Als Mitgesetzgeber für eine Verordnung über den ESF für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ergänzte das Parlament den Vorschlag der Kommission durch Änderungen, die dazu beitrugen, den Fonds zum Hauptinstrument zur Vereinfachung der Durchführung der europäischen Beschäftigungsstrategie umzugestalten. Das Parlament änderte den Text des Verordnungsvorschlags und erweiterte damit den Geltungsbereich des ESF hinsichtlich größerer Unterstützung bei der Bekämpfung ungleicher Chancen von Männern und Frauen, von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung durch leichteren Zugang zu Beschäftigung für schutzbedürftige Gruppen.

Das Parlament unterstützte den Vorschlag der Kommission für einen Beitrag des ESF zur Bewältigung der Wirtschaftskrise und stimmte den gesetzlichen Bestimmungen für einen beschleunigten Zugang zum Fonds zu. In seiner Entschließung vom 7. Oktober 2010 forderte das Parlament auf, den ESF als wichtigsten Impulsgeber für die Umsetzung der Ziele von „Europa 2020“ zu stärken, unter anderem durch größere Flexibilität und Vereinfachung der Prüfungen und Verfahren.

Dank dem Parlament entfallen im neuen Programmplanungszeitraum (2014-2020) auf den ESF 23,1 % der gesamten Finanzmittel der EU für die Kohäsion, und 20 % der ESF-Zuweisung jedes Mitgliedstaates müssen für die soziale Eingliederung aufgewandt werden. Das Parlament setzte sich auch mit Nachdruck dafür ein, neuen Kategorien von Begünstigten wie Selbstständigen Zugang zum EGF zu eröffnen.

→ [Laurence Smajda](#)

## 5.10.3 Beschäftigungspolitik

*Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zählt zu den wichtigsten Zielen der Strategie „Europa 2020“. Die Europäische Beschäftigungsstrategie mit ihren beschäftigungspolitischen Leitlinien und Programmen, beispielsweise das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI), wurde mit dem Ziel ausgearbeitet, Wachstum und Beschäftigung, Mobilität der Arbeitskräfte und den sozialen Fortschritt zu fördern.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 8-10, 145-150, 156-159 und 162-164 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Zu den im Vertrag erwähnten wesentlichen Grundsätzen, Zielen und Maßnahmen gehört die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie, insbesondere im Hinblick auf die Förderung qualifizierter, gut ausgebildeter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte und die Schaffung von Arbeitsmärkten, die auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren vermögen. Gemäß der horizontalen Klausel in Artikel 9 AEUV wird das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt.

### Ergebnisse

#### A. Die Anfänge (1950er bis 1990er Jahre)

Die Arbeitnehmer haben seit den 1950er Jahren von der „Wiederanpassungshilfe“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) profitiert. Arbeitnehmer im Kohle- und Stahlsektor, deren Arbeitsplätze durch industrielle Umstrukturierungsmaßnahmen bedroht sind, erhielten Beihilfen. Der Europäische Sozialfonds (ESF) (5.10.2), der Anfang der 1960er Jahre eingerichtet wurde, ist das wichtigste Instrument der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

In den 1980er Jahren und Anfang der 1990er Jahre waren die Aktionsprogramme für die Beschäftigung auf besondere Zielgruppen ausgerichtet, und es wurde eine Reihe von Beobachtungs- und Dokumentationssystemen eingerichtet.

Zur Förderung der Freizügigkeit und zur Unterstützung der Arbeitnehmer bei der Stellensuche in einem anderen Mitgliedstaat wurde das ehemalige SEDOC-System 1992 verbessert und in EURES (Netz der europäischen Arbeitsverwaltungen) umbenannt. EURES ist ein Netzwerk für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den öffentlichen

Arbeitsvermittlungsstellen der EWR-Staaten und anderen Partnerorganisationen. Die Schweiz nimmt auch daran teil.

#### B. In Richtung einer umfassenderen Beschäftigungspolitik

##### 1. Das Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung (1993)

Die hohen Arbeitslosenquoten in den meisten EU-Ländern waren Anlass für die Veröffentlichung des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ im Jahr 1993. Dieses Weißbuch eröffnete die Debatte über die europäische Strategie für Wirtschaft und Beschäftigung, indem die Beschäftigung zum ersten Mal als wichtigste Priorität für die Europäische Union betrachtet wurde.

##### 2. Der Beitrag des Vertrags von Amsterdam (1997)

Der neue Beschäftigungstitel im Vertrag von Amsterdam bildete die Grundlage für die Einführung der europäischen Beschäftigungsstrategie sowie die Einsetzung des ständigen, im Vertrag verankerten Beschäftigungsausschusses mit beratender Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten. Der Vertrag hat nichts an dem Grundsatz geändert, dass die Mitgliedstaaten die alleinige Zuständigkeit für die Beschäftigungspolitik besitzen, jedoch haben sich die Mitgliedstaaten selbst dazu verpflichtet, ihre Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene zu koordinieren. Durch die Aufnahme eines „Sozialprotokolls“ in den Vertrag sind auch die Verantwortung und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Sozialpartner erweitert worden.

##### 3. Europäische Beschäftigungsstrategie (1997-2004)

Der außerordentliche Beschäftigungsgipfel im November 1997 in Luxemburg griff dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1998 vor und brachte die auch als „Luxemburg-Prozess“ bezeichnete „Europäische Beschäftigungsstrategie“ (EBS) auf den Weg. Damit wurde der Rahmen für den jährlichen Zyklus geschaffen, der die nationalen Beschäftigungspolitiken koordinieren und überwachen soll. Die auf europäischer Ebene erfolgende Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken stützt sich auf den Willen der Mitgliedstaaten



zur Ausarbeitung einer Reihe gemeinsamer Zielvorgaben und Pläne. Die Strategie baut auf folgenden wesentlichen Faktoren auf:

- beschäftigungspolitische Leitlinien;
- nationale Aktionspläne;
- gemeinsamer Beschäftigungsbericht;
- Empfehlungen.

Die EBS verpflichtete die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft dazu, ein hohes Beschäftigungsniveau als eines der Hauptziele der EU zu erreichen. 1997 wurde die Beschäftigung erstmals auf eine Ebene mit den makroökonomischen Zielen Wachstum und Stabilität gestellt. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft erarbeiteten gemeinsam eine abgestimmte Strategie für Beschäftigung auf Gemeinschaftsebene und nutzten dafür die neu eingeführte „offene Koordinierungsmethode“ (OKM). Im Jahr 2000 einigte sich der Europäische Rat von Lissabon auf das neue strategische Ziel, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden zu lassen. Er nannte Vollbeschäftigung als übergeordnetes Ziel der Beschäftigungs- und Sozialpolitik und legte konkrete, bis 2010 zu erreichende Zielvorgaben fest.

#### 4. Die erneuerte Europäische Beschäftigungsstrategie (seit 2005)

Die EBS wurde 2002 überprüft und 2005 neu gestartet, wobei der Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung gelegt wurde, um die Lissabon-Strategie zu vereinfachen und zu straffen. Eine der Änderungen war die Einführung eines mehrjährigen Zeitrahmens (der erste Zyklus umfasste die Jahre 2005-2008). Seit 2005 wurde die EBS in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik integriert.

Die integrierten Leitlinien für die Zeiträume 2005-2008 und 2008-2010 umfassten insgesamt 23 Leitlinien, von denen acht speziell die Beschäftigung zum Gegenstand hatten, um Fortschritte bei der Lissabon-Strategie herbeizuführen. Sie waren auf die Förderung von Vollbeschäftigung, die Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausgerichtet.

#### 5. Die Strategie „Europa 2020“ und die integrierten Leitlinien

Die integrierten Leitlinien tragen den Kernzielen der Strategie „Europa 2020“, der neuen Zehnjahresstrategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Rechnung. Zu diesen Kernzielen gehören:

- **Arbeitsmarkt:** Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 % bis zum Jahr 2020, indem insbesondere junge Menschen sowie ältere und gering qualifizierte Arbeitnehmer intensiver am Erwerbsleben beteiligt und legale Migranten besser integriert werden;

- **soziale Eingliederung und Bekämpfung von Armut:** Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen;
- **Verbesserung der Qualität und Leistung der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme:** Senkung der Schulabbrecherquote (von 15 %) auf 10 % und Anhebung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die über einen Hochschulabschluss oder einen vergleichbaren Abschluss verfügen, auf mindestens 40 % (statt 31 %).

Diese Kernziele bilden das Fundament für Struktur-reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Alle fünf Kernziele sind von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Ausgangslage und der nationalen Gegebenheiten in nationale Ziele umzusetzen. Die integrierten Leitlinien, die im Oktober 2010 vom Rat angenommen und seither nicht mehr verändert wurden, sehen Folgendes vor:

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität;
- Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens;
- Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit des allgemeinen und beruflichen Bildungswesens auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung oder zu einer gleichwertigen Bildung;
- Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut.

Die nächste Überprüfung der integrierten Leitlinien ist für 2014 vorgesehen.

Zusätzlich zu den Kernzielen von Europa 2020 fallen drei Leitinitiativen in die Bereiche Beschäftigung und Soziales: i) Jugend in Bewegung: soll die Chancen junger Menschen bei der Arbeitssuche verbessern, indem Studierende und Auszubildende dabei unterstützt werden, in anderen Ländern Erfahrungen zu sammeln, und indem die Qualität und Attraktivität allgemeiner und beruflicher Bildung in Europa verbessert werden; ii) eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: verfolgt das Ziel, frische Impulse für Arbeitsmarktreformen zu schaffen, mit denen die Bürgerinnen und Bürger beim Erwerb der geeigneten Qualifikationen für künftige Arbeitsverhältnisse unterstützt, neue Arbeitsplätze geschaffen und die beschäftigungspolitischen Gesetze der EU revidiert werden; und iii) die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung, mit der ein strukturierter Dialog zwischen der EU und europäischen Interessenträgern wie beispielsweise nichtstaatlichen Organisationen, Gewerkschaften, Akademikern, re-

gionalen Körperschaften und Stiftungen eingeführt wird, damit Maßnahmen zur Bekämpfung diverser Aspekte von Armut und sozialer Ausgrenzung auf EU-Ebene durchgeführt werden, zum Beispiel Gewährleistung des Zugangs zu grundlegenden Bankdienstleistungen, Bekämpfung von Kinderarmut und Gewährleistung der Teilhabe von Roma an der Gesellschaft.

## 6. Änderungen infolge des Vertrags von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, wurde das beschäftigungspolitische Ziel gestärkt, indem Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt zum Ziel erklärt werden (Artikel 3 Absatz 3 EUV). Die horizontale Sozialklausel in Artikel 9 AEUV trägt ebenfalls zur Stärkung der Beschäftigungspolitik bei, wobei die Berücksichtigung sozialer Anforderungen in der Politik der EU gefordert wird. Die Charta der Grundrechte hat rechtsverbindlichen Charakter erlangt und zur Stärkung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik beigetragen.

## 7. Weitere politische Instrumente

Neben diesen Benchmarking-Verfahren hat die EU ein neues Programm für den Zeitraum von 2014 bis 2020 geführt. Im Rahmen des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation kommen drei bestehende Programme zusammen, mit denen die Beschäftigung, die Sozialpolitik und die Mobilität der Arbeitskräfte EU-weit gefördert werden, nämlich:

- Progress (Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität), mit dem analytisches Wissen erzeugt, zum Austausch von Informationen beigetragen und gegenseitiges Lernen gefördert wird, und mit dem die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer politischen Maßnahmen und bei der Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen finanziell unterstützt werden, damit die soziale Inklusion gefördert und die Armut verringert wird;
- EURES (Europäisches Netzwerk für Stellenangebote), bei dem es sich um ein Netz zur Förderung der Beschäftigungsmobilität handelt, das Informationen, Orientierung und Dienstleistungen in den Bereichen Einstellung/Arbeitsvermittlung in der ganzen EU bietet;
- Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum, wobei nicht nur Einzelpersonen und Kleinstunternehmen der Zugang zur Mikrofinanzierung erleichtert werden soll, sondern auch der Aufbau von Kapazitäten für Anbieter von Kleinstkrediten verbessert und in die Entwicklung und in den Ausbau von sozialen Unternehmen investiert werden soll, d. h. Unternehmen, die nicht möglichst viel Gewinn erzielen wollen, die hauptsächlich sozial orientiert sind.

Zusätzlich zu diesem Programm veröffentlicht die Kommission politische Leitlinien in Form von „Paketen“.

So werden im Beschäftigungspaket vom April 2012 politische Maßnahmen vorgeschlagen, die vor allem die Nachfrageseite bei der Schaffung von Arbeitsplätzen berücksichtigen und den Mitgliedstaaten Wege aufzeigen, wie sie Neueinstellungen durch eine niedrigere Besteuerung der Arbeit fördern und Unternehmensgründungen mehr unterstützen können. In der Mitteilung wird hervorgehoben, dass der Ordnungsrahmen der EU der Beschäftigung und der sozialen Dimension verstärkt Rechnung tragen sollte; außerdem werden Wege aufgezeigt, wie die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Festlegung der EU-Prioritäten verstärkt eingebunden werden können.

Aufgrund der Besorgnis erregenden Jugendarbeitslosigkeit hat die EU eine Reihe von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Situation von Jugendlichen unter diversen Gesichtspunkten verabschiedet, insbesondere im Hinblick auf Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt.

Im Dezember 2012 hat die Europäische Kommission das Paket zur Jugendbeschäftigung vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um eine Reihe von Maßnahmen, die den Mitgliedstaaten dabei helfen sollen, insbesondere Jugendarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung zu bewältigen. Im Vorfeld dieses Pakets wurde im Juli 2013 die Europäische Ausbildungsallianz auf den Weg gebracht, und im Dezember 2013 schlug die Kommission einen Qualitätsrahmen für Praktika vor.

Im Februar 2013 schlug der Europäische Rat vor, besondere Mittel zuzuweisen, um die Bemühungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in den am meisten betroffenen Regionen der Europäischen Union mithilfe der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zu bündeln. Mit einem Budget von bis zu acht Mrd. EUR für den Zeitraum 2014 bis 2020 ist sie auf einzelne junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren ausgerichtet, die weder beschäftigt sind noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEETs), und die in Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 25 % leben, um dazu beizutragen, diese jungen Menschen in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament sieht die Beschäftigung als eine der wichtigsten Prioritäten der Europäischen Union und ist der Ansicht, dass die EU und die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen koordinieren müssen. Die Rolle des Parlaments in diesem Bereich wurde schrittweise weiterentwickelt; seit dem Vertrag von Amsterdam muss das Parlament vom Rat angehört werden, ehe dieser jährlich die beschäftigungspolitischen Leitlinien festlegt.

Auf der Regierungskonferenz von 1996 stellte das Parlament sicher, dass der Beschäftigungspolitik im Vertrag von Amsterdam eine viel höhere Priorität eingeräumt würde als in früheren Verträgen, und forderte ein eigenes Beschäftigungskapitel im Vertrag.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2005-2008 wurden vom Parlament befürwortet. Die offene Koordinierungsmethode sollte die Rolle der Parlamente stärken – nicht nur die des Europäischen Parlaments, sondern auch die der nationalen Parlamente, die eine entscheidende Rolle bei der Festlegung und Erfüllung innerstaatlicher Ziele spielen.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für den Zeitraum 2008-2010 mussten geändert werden, um die soziale Dimension der Lissabon-Strategie und die Qualität der Beschäftigung zu stärken. Das Parlament empfahl ferner, in diese Leitlinien einen ausgewogenen Flexicurity-Ansatz zu integrieren.

Das Parlament hat die Strategie „Europa 2020“ entschlossen unterstützt und Entschließungen angenommen, in denen die einzelnen Leitinitiativen im Bereich Beschäftigung und Soziales unterstützt und verstärkt werden. Das Parlament hat den Europäischen Rat aufgefordert, die Ziele der Strategie „Europa 2020“ sowie andere beschäftigungspolitische Aspekte in seine politischen Leitlinien für das Europäische Semester zu integrieren.

Das Parlament hat mehrfach zur Einbindung der in der Strategie formulierten Ziele bei der Beschließung neuer Maßnahmen aufgerufen.

In seiner Entschließung vom 6. Juni 2012 „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ rief das Parlament zu den notwendigen Investitionen in das Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial im Bereich der grünen Wirtschaft, im Gesundheits- und Sozialbereich und auf dem Gebiet der IKT auf, wozu auch Investitionen in Kompetenzen, Ausbildung und höhere Löhne zählen.

Viele der Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit gehen auf Vorschläge des Parlaments für konkrete, praktische Maßnahmen zurück, namentlich die EU-Jugendgarantie und Mindestvorschriften für Praktika. Das Parlament hat sich seit 2010 nachdrücklich die Einführung der Jugendgarantie eingesetzt, mit der sichergestellt werden soll, dass allen jungen Bürgern und rechtmäßig ansässigen Einwohnern der EU im Alter von bis zu 25 Jahren sowie Studienabgängern unter 30 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Verlust ihres Arbeitsplatzes oder nach Abschluss ihrer formalen Ausbildung eine Arbeitsstelle guter Qualität, eine weiterführende Ausbildung oder ein Ausbildungsplatz angeboten wird. Diese wurde im April 2013 vereinbart.

---

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 5.10.4 Soziale Sicherheit und grenzüberschreitende Mobilität

*Die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme dient der Förderung der Freizügigkeit im EU-Gebiet. Bis vor kurzem regelten zwei Verordnungen aus den Jahren 1971 und 1972 die Bestimmungen für Beschäftigte und andere Personen, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten. Eine grundlegende Reform des gesamten Rechtsrahmens ist nun jedoch in Kraft getreten.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 48, 78, 79 und 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Ein wichtiger Grundsatz, der in den Römischen Verträgen unter den Zielen aufgeführt wird, ist die Beseitigung der Hindernisse für die Freizügigkeit von Personen innerhalb der Gemeinschaft (2.1.3 3.1.3). Zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Mobilität müssen Maßnahmen zur sozialen Absicherung getroffen werden, so dass EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatland arbeiten und wohnen, ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht teilweise oder vollständig einbüßen.

### Ergebnisse

Bereits 1958 erließ der Rat zwei Verordnungen über die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern, an deren Stelle später die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 trat, die durch die Durchführungsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 574/72) ergänzt wurde. Im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gelten diese Verordnungen ebenfalls für Staatsangehörige von Island, Liechtenstein und Norwegen und im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und der Schweiz auch für Staatsangehörige der Schweiz<sup>[1]</sup>. 2004 wurde die Koordinierungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 883/2004) erlassen, um die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zu ersetzen und zu erweitern. Diese Koordinierungsverordnung wurde später durch die Durchführungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 987/2009) ergänzt.

#### A. Die vier Hauptgrundsätze der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71

##### 1. Der Gleichbehandlungsgrundsatz

Dieser beinhaltet, dass Arbeitnehmer und Selbstständige aus anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte wie die Staatsbürger des Gastlandes haben müssen. Damit der Gleichbehandlungsgrundsatz als eingehalten gelten kann, müssen drei Bedingungen erfüllt sein: die Gleichstellung der Sachverhalte, die

Zusammenlegung der Anrechnungszeiten und die Wahrung der Ansprüche. Das Recht auf Gleichbehandlung gilt bedingungslos für alle Arbeitnehmer und Selbstständige aus einem anderen Mitgliedstaat, die sich eine gewisse Zeit im Gastland aufhalten haben.

##### 2. Die Zusammenlegung

Dieser Grundsatz ist beispielsweise von Bedeutung, wenn die nationalen Vorschriften vorsehen, dass ein Arbeitnehmer über einen gewissen Zeitraum versichert oder beschäftigt gewesen sein muss, bevor er/sie Anspruch auf bestimmte Leistungen hat. Hier bedeutet der Zusammenlegungsgrundsatz, dass der zuständige Mitgliedstaat die Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, die den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaates unterlagen, bei der Entscheidung berücksichtigt, ob der Arbeitnehmer die Anforderungen an die Dauer der Versicherungs- oder Beschäftigungszeit erfüllt.<sup>[2]</sup>

##### 3. Das Verbot von Doppelleistungen

Dieser Grundsatz soll verhindern, dass jemand besondere Vorteile aus der Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit zieht. Wer Beiträge zum System der sozialen Sicherheit in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten für dieselbe Versicherungsperiode geleistet hat, erwirbt damit keinen Anspruch auf mehrere Leistungen derselben Art.

##### 4. Der Übertragbarkeitsgrundsatz

Dieser besagt, dass die Sozialleistungen an einem beliebigen Ort innerhalb der Union in Anspruch genommen werden können. Dieser Grundsatz untersagt es den Mitgliedstaaten, die Auszahlung von Leistungen Personen mit Wohnsitz im eigenen Land vorzubehalten. Er gilt jedoch nicht für alle sozialen Leistungen; so gelten beispielsweise für Arbeitslose besondere Festlegungen.

#### B. Personenbezogener Geltungsbereich

Ursprünglich galt die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ausschließlich für Arbeitnehmer. Mit Wirkung vom 1. Juli 1982 wurde sie jedoch auf Selbstständige ausgeweitet. Außerdem fielen die Familienangehörigen und Hinterbliebenen der Arbeitnehmer und

<sup>[1]</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>[2]</sup> Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit – [www.issa.int](http://www.issa.int)

Selbstständigen sowie Staatenlose und Flüchtlinge in ihren Geltungsbereich. Mit der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1606/98 vom 29. Juni 1998 erweiterte der Rat den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 dahin gehend, dass Beamte hinsichtlich der allgemeinen im jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Ansprüche auf eine Rente gleichgestellt wurden. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 307/1999 vom 8. Februar 1999 wurde der Geltungsbereich auf sämtliche Versicherte, insbesondere auf Studierende und sonstige Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, weiter ausgeweitet. Die Verordnung (EG) Nr. 895/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 dehnte den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erneut aus und zwar auf Staatsangehörige von Drittstaaten, soweit sich diese rechtmäßig auf EU-Gebiet aufhalten.

Der aktuelle Rechtsrahmen – die seit Januar in Kraft befindliche Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 – hat diese modernisierten Koordinierungsregeln für die Sozialleistungen in der EU auf sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhaltende Drittstaatsangehörige, die sich in einer grenzüberschreitenden Situation befinden, ausgeweitet (die bisher allein aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit noch nicht unter diese Vorschriften fielen). Unter den Geltungsbereich fallen nun ebenfalls Familienmitglieder und Hinterbliebene dieser Personen, sofern sie sich in der EU aufhalten.

### C. Abgedeckte Leistungen

Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 führt die in der Verordnung abgedeckten Sozialleistungen auf:

- Leistungen bei Krankheit sowie Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft;
- Leistungen bei Alter und Invalidität;
- Leistungen an Hinterbliebene;
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten;
- Sterbegeld;
- Vorruhestandsleistungen;
- Leistungen im Fall der Arbeitslosigkeit;
- Familienzulagen.

### D. Modernisierung des Systems

#### 1. Reform der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71

Nach 1971 wurde die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 mehrfach geändert, um Entwicklungen auf EU-Ebene, Veränderungen der Rechtsetzung auf einzelstaatlicher Ebene und Urteile des Europäischen Gerichtshofs einzubeziehen.

#### 2. Bessere Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme

Im April 2004 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 an, die an die Stelle der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 trat. Die neue Verordnung basiert weiterhin auf den vier Grundsätzen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, ihr Ziel ist jedoch die Vereinfachung der bestehenden EU-Regelungen zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit besonders durch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Sozialversicherungsträgern und bessere Verfahren für den Datenaustausch zwischen ihnen. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten stärker verpflichtet werden, in Fragen der Sozialleistungen zusammenzuarbeiten, und es wird einfacher, ohne Abstriche an den Sozialleistungen in einen anderen Mitgliedstaat zu wechseln, unabhängig davon, ob der Wechsel beruflich oder privat bedingt ist.

Das Koordinierungspaket zur Modernisierung, das aus der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 988/2009 geänderten Fassung und der Durchführungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 987/2009) besteht, stellt seit seinem Inkrafttreten im Mai 2010 den neuen Rechtsrahmen dar. Die Durchführungsverordnung vollendet die mit der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geleistete Modernisierung und soll die Rechte und Pflichten der Beteiligten klarer herausstellen, indem sie die erforderlichen Maßnahmen festlegt, damit Personen im Geltungsbereich der Verordnung, die in einen anderen Mitgliedstaat reisen, sich dort aufhalten oder dort wohnen, nicht ihre Ansprüche im Bereich der sozialen Sicherheit verlieren. Folgende Aspekte werden von der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und ihrer Durchführungsverordnung erfasst:

- bessere Versichertenrechte durch Ausweitung des personenbezogenen sowie inhaltlichen Geltungsbereichs hinsichtlich der Sozialleistungen;
- eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung in Bereichen der sozialen Sicherheit auf die gesetzlichen Vorruhestandsregelungen;
- Änderung einiger Bestimmungen zur Arbeitslosigkeit;
- Stärkung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie des Grundsatzes der Leistungsübertragung;
- Einführung des Grundsatzes sachgerechter Verwaltung; Verpflichtung zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung der Institutionen der Mitgliedstaaten zum Wohle der Bürger.

Die seit Januar 2011 in Kraft befindliche Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 weitete diese modernisierten Koordinierungsregeln der EU-Sozialsicherheit auf sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhaltende Drittstaatsangehörige in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen aus.

### 3. Europäische Krankenversicherungskarte

Europäische Bürger, die innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ihr Recht auf Mobilität in Anspruch nehmen, können künftig die europäische Krankenversicherungskarte nutzen. Diese Krankenversicherungskarte vereinfacht den Zugang zu ärztlichen Leistungen bei einem vorübergehenden Aufenthalt aus persönlichen oder beruflichen Gründen.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat stets großes Interesse für die Probleme von Wanderarbeitnehmern, Grenzgängern, Selbstständigen und Drittstaatsangehörigen gezeigt, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, und verschiedene Entschlüsse mit dem Ziel angenommen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Das Parlament hat mehrfach sein Bedauern darüber ausgesprochen, dass immer noch Hindernisse für die vollständige Verwirklichung des Grundsatzes der Freizügigkeit bestehen, und den Rat aufgefordert, ausstehende Vorschläge anzunehmen, wie etwa die Einbeziehung der Vorruhestandsregelungen in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, die Ausweitung des Rechts von Arbeitslosen, in einem anderen Staat Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, und die Ausweitung des Geltungsbereichs der Gesetzgebung auf alle versicherten Personen. Einige dieser Forderungen wurden mit der abschließenden Annahme der überarbeiteten Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erfüllt.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kommt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung und über die Rechte der Arbeit-

nehmer auf soziale Sicherheit wird im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt (Artikel 48). Erklärt ein Mitgliedstaat jedoch, dass ein Entwurf eines Gesetzgebungsakts „wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Geltungsbereich, Kosten oder Finanzstruktur verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würden“, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In einem solchen Fall wird der Entwurf des Gesetzgebungsakts ausgesetzt. Der Europäische Rat hat innerhalb von vier Monaten der Aussetzung die Möglichkeit, entweder i) den Entwurf an den Rat zurückzuverweisen und damit die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu beenden, ii) keine Maßnahmen zu ergreifen oder iii) die Kommission aufzufordern, einen neuen Vorschlag vorzulegen; in letzterem Falle gilt der ursprünglich vorgeschlagene Akt als nicht erlassen<sup>[1]</sup>.

Eine weitere wichtige Änderung ist die ausdrückliche Einbeziehung der selbstständig Erwerbstätigen in den Kreis der Personen, für die die Bestimmungen zur sozialen Sicherheit im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gelten.

In seiner Entschließung vom 14. Januar 2014 über sozialen Schutz für alle, einschließlich der Selbstständigen, fordert das Parlament die Kommission auf, die Rechtsvorschriften zu überprüfen und die Implementierung und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu überwachen, damit die Sozialversicherungsansprüche der Erwerbstätigen aus anderen EU-Mitgliedstaaten abgesichert werden.

→ Laurence Smajda

<sup>[1]</sup> Artikel 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

## 5.10.5 Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz

*Die Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz ist seit den 1980er Jahren ein wichtiges Anliegen der EU. Mit der Einführung von Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene wurden Mindeststandards für den Schutz von Arbeitnehmern festgelegt. Den Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, strengere Maßnahmen für den Schutz von Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten oder einzuführen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhielt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechtsverbindlichkeit, wodurch der Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz einen noch höheren Stellenwert in der Gesetzgebung der EU erhielt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 91, 114, 115, 151, 153 und 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Auf der Grundlage von Artikel 153 des AEUV fördert die EU durch die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen die Verbesserung der Arbeitsumwelt, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen und ihre Sicherheit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck werden auf EU-Ebene Mindestanforderungen festgelegt; es steht den Mitgliedstaaten jedoch frei, ein höheres Schutzniveau auf nationaler Ebene einzuführen. Im Vertrag ist festgelegt, dass Richtlinien zur Einführung solcher Mindestanforderungen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben dürfen, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

### Ergebnisse

#### A. Hintergrund

##### 1. Die Anfänge

Im Rahmen der durch den Vertrag von Paris im Jahr 1951 geschaffenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurden im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz unterschiedliche Forschungsprogramme durchgeführt. Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes beim Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz wurde mit der Gründung der EWG im Jahr 1957 durch den Vertrag von Rom noch offenkundiger. Im Jahr 1974 wurde der Beratende Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz geschaffen, dessen Aufgabe darin besteht, die Kommission bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen in diesem Bereich zu unterstützen. Für die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes waren Mindestan-

forderungen im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz erforderlich. Dies führte zur Annahme einer Reihe von Richtlinien, zum Beispiel der Richtlinie 82/605/EWG (ersetzt durch die Richtlinie 98/24/EG) über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch metallisches Blei, der Richtlinie 83/477/EWG (zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/18/EG) über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz und der Richtlinie 86/188/EWG (zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/10/EG) über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch Lärm am Arbeitsplatz.

##### 2. Die Einheitliche Europäische Akte

Mit der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 wurden Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz erstmals in den EWG-Vertrag aufgenommen. In dem entsprechenden Artikel werden Mindestanforderungen festgelegt, und dem Rat wird die Möglichkeit eingeräumt, Richtlinien zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen. Mit dem Artikel sollte Folgendes erreicht werden: Die Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer und der Sicherheit am Arbeitsplatz; die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen; die Verhinderung des „Sozialdumpings“ mit der fortschreitenden Vollendung des Binnenmarktes; und die Vermeidung von Situationen, in denen Unternehmen ihre Standorte in Gebiete mit einem geringeren Schutzniveau verlegen, um an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. In der Sozialcharta (Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer) von 1989, die allerdings keinen rechtsverbindlichen Charakter besaß, wird nachdrücklich erklärt, dass „den sozialen Fragen im Zuge der Schaffung des europäischen Binnenmarktes die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Fragen beizumessen ist“.

##### 3. Beitrag des Vertrags von Amsterdam (1997)

Durch die Aufnahme des Titels zur Beschäftigung und des Abkommens über die Sozialpolitik in den Vertrag von Amsterdam wurde der Stellenwert der

Beschäftigungspolitik erhöht. Erstmals wurden Richtlinien zur Festlegung von Mindestanforderungen im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz sowie der Arbeitsbedingungen von Parlament und Rat im Mitentscheidungsverfahren angenommen.

## B. Meilensteine

### 1. Rahmenrichtlinie 89/391/EWG

Artikel 137 des Vertrags von Nizza (jetzt Artikel 153 AEUV) bildet die Grundlage für die Bemühungen der EU zur Verbesserung der Arbeitsumwelt mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer. Ein wesentlicher Schritt bei der Förderung von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer war die Annahme der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG, in der insbesondere präventive Maßnahmen hervorgehoben werden. Mit der Rahmenrichtlinie wird darauf abgezielt, den Schutz der Arbeitnehmer vor Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen durch Maßnahmen zur Gefahrenverhütung, Information, Anhörung, ausgewogene Beteiligung und Ausbildung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter zu verbessern. Sie gilt für sämtliche Arbeitnehmer in der EU, ob im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft. Die Rahmenrichtlinie bildet außerdem die Grundlage für 20 „Tochterrichtlinien“:

- Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten (89/654/EWG),
- Benutzung von Arbeitsmitteln (89/655/EWG, geändert durch Richtlinie 2001/45/EG),
- Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen (89/656/EWG),
- Arbeit an Bildschirmgeräten (90/270/EWG),
- manuelle Handhabung von Lasten (90/269/EWG),
- Gefährdung durch Karzinogene (90/394/EWG),
- zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen (92/57/EWG),
- Sicherheits- und/oder Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz (92/58/EWG),
- schwangere Arbeitnehmerinnen (92/85/EWG),
- Betriebe, in denen durch Bohrungen Mineralien gewonnen werden (92/91/EWG),
- mineralgewinnende Betriebe (92/104/EWG),
- Fischereifahrzeuge (93/103/EG),
- chemische Arbeitsstoffe (98/24/EG, geändert durch Richtlinie 2000/39/EG),
- Mindestvorschriften zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer, die durch explosionsfähige Atmosphären gefährdet werden können (99/92/EG),
- Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (2000/54/EG),
- Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit (2004/37/EG),
- Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (Vibrationen) (2002/44/EG), Lärm (2003/10/EG), elektromagnetische Felder (2004/40/EG) und künstliche optische Strahlung (2006/25/EG).

Die Rahmenrichtlinie wirkte sich auch auf andere Gesetzgebungsakte aus, insbesondere auf folgende: Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie 91/383/EWG über Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis; Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung; Richtlinie 99/95/EG über die Arbeitszeitregelung im Seeverkehr; Richtlinie 2000/34/EG zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind (Straßen-, Luft-, See- und Schienenverkehr, Binnenschifffahrt, Seefischerei, andere Tätigkeiten auf See und die Tätigkeit von Ärzten in der Ausbildung); Richtlinie 94/33/EG über den Jugendarbeitsschutz; Verordnung (EG) Nr. 2062/94 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

### 2. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wurde 1996 gegründet und hat ihren Sitz in Bilbao (Spanien). Sie soll den Austausch von Wissen und Informationen unterstützen und somit zur Förderung einer Kultur der Risikovorbeugung beitragen.

### C. Aktionsprogramme der Gemeinschaft und Strategien für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz

Zwischen 1951 und 1997 wurden Forschungsprogramme der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz eingeführt. Die Europäische Sozialpolitische Agenda wurde im Jahr 2000 angenommen und trug zu einer strategischeren Herangehensweise an das Thema des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz auf EU-Ebene bei. Die Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für 2002 bis 2006 geht von einem globalen Konzept für das Wohlbefinden am Arbeitsplatz aus. Bei der Gemeinschaftsstrategie für den Zeitraum 2007 bis 2012 lag das Augenmerk hauptsächlich auf dem Thema der Prävention. Mit



dieser Strategie sollte eine kontinuierliche, nachhaltige und homogene Verringerung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in der EU erreicht werden, insbesondere durch die Festlegung und Umsetzung nationaler Strategien nach einer eingehenden Prüfung der nationalen Situation sowie durch eine Verbesserung und Vereinfachung der bestehenden Gesetzgebung, u. a. mittels einer verbesserten Umsetzung dieser Gesetzgebung in die Praxis durch nicht bindende Instrumente (wie beispielsweise den Austausch bewährter Verfahren, Sensibilisierungskampagnen und bessere Information und Ausbildung). Das Parlament begrüßte das Ziel der Kommission, die Zahl der Arbeitsunfälle in der EU um 25 % zu senken. Im Mai 2013 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse der Bewertung der Gemeinschaftsstrategie für 2007 bis 2012 und begann öffentliche Konsultationen zu einer neuen Strategie für 2013 bis 2020.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament spricht sich stets für ein höchstmögliches Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer aus. Es hat mehrere Entschlüsse angenommen, in denen gefordert wird, dass alle Aspekte, die mittelbar oder unmittelbar das physische und psychische Wohlbefinden der Arbeitnehmer beeinflussen, in der Gesetzgebung der EU berücksichtigt werden müssen. Das Parlament hat einen bedeutenden Einfluss auf die Richtlinien zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Es unterstützt die Bemühungen der Kommission um eine bessere Information für KMU. Es ist der Auffassung, dass die Arbeit an die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Menschen angepasst werden muss und nicht umgekehrt, und dass die Arbeitsumwelt so gestaltet werden sollte, dass die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Arbeitnehmer stärker berücksichtigt werden. Das Parlament ersucht die Kommission dringend, neue Risiken zu prüfen, die durch die bestehenden Rechtsvorschriften nicht erfasst werden, z. B. Exposition gegenüber Nanopartikeln, Stress, Burnout-Syndrom, Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz.

Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, die Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (Richtlinie 2000/54/EG) zu ändern und Arbeitnehmer im Gesundheitswesen vor durch Blut übertragbaren Infektionen aufgrund von Verletzungen mit Injektionsnadeln zu schützen<sup>[1]</sup>. Die Sozialpartner schlossen schließlich eine Rahmenvereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor, die im Juli 2009

unterzeichnet wurde. Das Parlament begrüßte diese Errungenschaft in seiner Entschlüsselung vom 11. Februar 2010<sup>[2]</sup>. Am 10. Mai 2010 wurde die Richtlinie 2010/32/EU des Rates zur Durchführung der Rahmenvereinbarung angenommen.

Ferner fordert das Parlament Verbesserungen der bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz. Im Juli 2008 beschloss die Kommission schließlich, eine Überarbeitung der Richtlinie 92/85/EWG vorzuschlagen. Im Oktober 2010 stimmte das Parlament in erster Lesung über den Vorschlag der Kommission ab.

Das Parlament hat zudem wiederholt betont, dass die EU-Rechtsvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer vor Muskel-Skelett-Erkrankungen verbessert werden müssen.

Im Juni 2010 lehnte das Parlament den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, ab, da es nicht damit einverstanden war, dass selbstständige Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden sollten. Daraufhin zog die Kommission ihren Vorschlag zurück.

Eine weitere Schlüsselforderung des Parlaments ist eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG auf bestimmte Personengruppen (wie Angehörige der Streitkräfte, Selbstständige, Hausangestellte und Heimarbeiter). Darüber hinaus tritt es für die Vorlage einer Richtlinie ein, in der Mindeststandards für die Anerkennung von Berufskrankheiten festgelegt werden. Weitere Themen, die derzeit im Parlament debattiert werden, sind die Sicherheit bei Tätigkeiten im Bereich der Offshore-Förderung von Erdöl und Erdgas sowie die grundlegenden Sicherheitsstandards für den Schutz vor Gefahren in Zusammenhang mit der Exposition gegenüber ionisierender Strahlung.

In seiner Halbzeitüberprüfung der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für 2007-2012 legte das Parlament ein besonderes Augenmerk auf den Gesundheitsschutz und die Sicherheit gefährdeter Arbeitnehmer und die spezifischen Risiken, denen sie ausgesetzt sind.

Im September 2013 nahm das Parlament eine Entschlüsselung an, in der es seine Aufforderung an die Kommission, eine neue Europäische Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für 2013 bis 2020 vorzulegen, wiederholte.

Das Parlament hat auch wiederholt eine bessere Umsetzung der bestehenden Richtlinien gefordert.

<sup>[1]</sup> Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2006, Angenommene Texte, P6\_TA(2006)0305.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2010)0030.

Die Richtlinie 2013/35/EU über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (elektromagnetische Felder) wurde 2013 von Parlament und Rat angenommen.

Obwohl es seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet wird, haben sich die Merkmale des Mitentscheidungsverfahrens nicht verändert. Der Vertrag von Lissabon enthält eine „Sozialklausel“, nach der in

der Politik der EU soziale Anforderungen zu berücksichtigen sind. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtsverbindlich, wobei das Subsidiaritätsprinzip gemäß den allgemeinen Bestimmungen von Kapitel VII der Charta gewahrt wird.

---

→ [Laurence Smajda](#)

## 5.10.6 Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung

*Die Europäische Union ergänzt die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Rechts der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung durch Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bzw. durch den Erlass von Mindestvorschriften in Form von Richtlinien.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 5, 114, 115, 151 und 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Die EU unterstützt und ergänzt die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitnehmerbeteiligung, um zur Erreichung der Kernziele der europäischen Sozialpolitik beizutragen, die in Artikel 151 AEUV verankert sind und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen umfassen.

### Ergebnisse

#### A. Hintergrund

Das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung ist seit der Annahme des ersten sozialen Aktionsprogramms durch den Rat im Jahr 1974 ein zentrales Thema der europäischen Diskussion. In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte (Sozialcharta) aus dem Jahr 1989 wird betont, dass es wünschenswert ist, die Mitwirkung der Arbeitnehmer zu fördern. Die Vorschläge der Kommission auf diesem Gebiet stießen jedoch häufig auf Widerstand. Auf dem Gebiet des Rechts der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung gab es keine geeignete Rechtsgrundlage für Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, bis durch den Vertrag von Amsterdam das Abkommen über die Sozialpolitik in den EG-Vertrag aufgenommen wurde. Frühere Rechtsakte stützten sich hauptsächlich auf Artikel des Vertrags, die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit oder zur Annäherung der Rechtsvorschriften im gemeinsamen Markt oder Binnenmarkt vorsahen. Die erste in diesem Bereich relevante Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat (Richtlinie 94/45/EG des Rates) wurde in Übereinstimmung mit dem Abkommen über die Sozialpolitik erlassen; sie wurde später, 1997, auf das Vereinigte Königreich ausgeweitet. Bezüglich der Beteiligung der Arbeitnehmer wird dem Parlament und dem Rat durch Artikel 153 AEUV die Befugnis zuerkannt, Folgendes zu verabschieden:

- Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Dies soll durch Initiativen erreicht werden, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben, allerdings unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten;
- Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

In diesem Bereich findet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach vorheriger Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Anwendung.

#### B. Geltende Rechtsvorschriften

Eine erste Gruppe von Richtlinien befasst sich mit dem Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung in einer Reihe wichtiger Fragen in Bezug auf die Wirtschaftsleistung des Unternehmens, seine finanzielle Solidität und Pläne für seine künftige Entwicklung, die sich auf die Beschäftigung auswirken könnten. In diesen Richtlinien ist jedoch keine Bestimmung enthalten, die den Arbeitnehmern das Recht auf Mitbestimmung einräumt:

- Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 über Massenentlassungen, geändert durch die Richtlinien 92/56/EWG und 98/59/EG, nach der der Arbeitgeber bei beabsichtigten Massenentlassungen Verhandlungen mit den Arbeitnehmern aufnehmen muss, um Mittel und Wege zu finden, um Massenentlassungen zu vermeiden oder einzuschränken sowie ihre Folgen zu mildern;
- Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (Konsolidierung der Richtlinien 77/187/EWG

und 98/50/EG des Rates), nach der Arbeitnehmer über die Gründe für einen solchen Übergang und seine Folgen unterrichtet werden müssen;

- Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, in der gemeinsame Mindestanforderungen für einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz des Rechts der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung in Bezug auf die wirtschaftliche Lage und die Beschäftigungssituation, soweit davon ihr Arbeitsplatz betroffen ist, festgelegt werden;
- Richtlinie 2004/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 betreffend Übernahmeangebote, nach der die Arbeitnehmer der betroffenen Gesellschaften oder ihre Vertreter die Möglichkeit erhalten sollten, sich zu den voraussichtlichen Auswirkungen eines solchen Angebots auf die Beschäftigung zu äußern; darüber hinaus gelten die üblichen Vorschriften für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer. In seinem Initiativbericht über die Anwendung dieser Richtlinie, der am 21. Mai 2013 angenommen wurde<sup>[1]</sup>, besteht das Europäische Parlament darauf, dass die relevanten Bestimmungen in Bezug auf die Arbeitnehmerrechte tatsächlich angewandt und gegebenenfalls angemessen durchgesetzt werden und dass der Schutz und die Stärkung der Arbeitnehmerrechte dringender Gegenstand weiterer Überlegungen sein müssen;
- Richtlinie 2011/35/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Verschmelzung von Aktiengesellschaften (Kodifizierung und Aufhebung der Richtlinie 78/855/EWG), wonach Arbeitnehmer in fusionierenden Unternehmen den gleichen Schutz genießen wie nach der Richtlinie über den Übergang von Unternehmen.

Die ersten drei Richtlinien wurden von der Kommission einem Eignungstest unterzogen, bei dem sie im Juli 2013 zu dem Schluss gelangte, dass sie im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllen und dass ihr Nutzen die Kosten aufwiegt, dass aber einige Bereiche, wie z. B. die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinien auf Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und KMU, sowie gewisse Begriffsbestimmungen in den Rechtsakten einer weiteren Prüfung und Diskussion bedürfen, die nach Anhörung der europäischen Sozialpartner zu einer Konsolidierung der drei Richtlinien führen könnte (SWD(2013)0293).

Außerdem ist das Parlament gerade mit einem Vorschlag der Kommission betreffend Seeleute (KOM(2013)0798) befasst. Nach diesem Vorschlag soll das uneingeschränkte Recht der Seeleute auf

Unterrichtung und Anhörung in allen Richtlinien anerkannt werden, die zuvor Ausnahmen und Abweichungen in Bezug auf dieses Recht zuließen.

Bei einer zweiten Gruppe von Richtlinien geht es um die Festlegung von Vorschriften für Situationen mit einer grenzüberschreitenden Komponente, wobei partielle Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden:

- Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats, geändert durch die Richtlinie 2009/38/EG: Diese Richtlinie beinhaltet allgemeine Vorschriften, die sicherstellen sollen, dass Arbeitnehmer in großen multinationalen Unternehmen und bei Unternehmenszusammenschlüssen unterrichtet und angehört werden. In den Europäischen Betriebsräten sitzen die zentrale Leitung und Arbeitnehmervertreter aus ganz Europa an einem Tisch, um über Fragen wie Leistung des Unternehmens, seine Aussichten und seine Beschäftigungs-, Umstrukturierungs- und Personalpolitik zu diskutieren. Den Arbeitnehmern werden außerdem gewisse Rechte garantiert, die die Unterrichtung und Anhörung in Bezug auf das Arbeitsumfeld betreffen. In den Europäischen Betriebsräten vertreten 18 000 Arbeitnehmervertreter die Interessen von 18 Millionen Arbeitnehmern (Stand April 2011);
- Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer: Das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft, das durch die Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates angenommen wurde, wird durch eine Richtlinie ergänzt, die Vorschriften für die Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen über die strategische Entwicklung der Gesellschaft festlegt. Die Arbeitnehmer werden nicht nur durch ein dem Europäischen Betriebsrat vergleichbares Organ unterrichtet und angehört, sondern es ist auch eine Mitbestimmung im Verwaltungs- oder Aufsichtsrat vorgesehen, wenn diese Mitbestimmung in den nationalen Gründungsunternehmen Anwendung fand (wie es in den nationalen Systemen vieler Mitgliedstaaten der Fall ist);
- Richtlinie 2003/72/EG des Rates vom 22. Juli 2003 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft (Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates) hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer: Diese Richtlinie legt Vorschriften für die in Europäischen Genossenschaften (SCE) vorzusehenden Mechanismen fest, mit denen gewährleistet werden soll, dass die Arbeitnehmervertreter Einfluss auf die Führung des Unternehmens ausüben können. Genossenschaften verfügen über ein besonderes Verwaltungsmodell, das auf Gemeinschaftseigentum, demo-

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte vom 21.5.2013, P7\_TA(2013)0198.

kratischer Teilhabe und Kontrolle durch die Mitglieder beruht. Leider wird von dem SCE-Modell nicht so häufig Gebrauch gemacht wie erhofft, und das Parlament hat die Kommission dazu aufgerufen, es nutzerfreundlicher zu gestalten und ausreichende Mittel bereitzustellen, um einen Rahmen für die Sozialwirtschaft als Ganzes zu entwickeln<sup>[1]</sup>;

- Richtlinie 2005/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten: Sie beinhaltet auch Vorschriften zu der in dem fusionierten Unternehmen geltenden Arbeitnehmermitbestimmung.

Nachdem die Kommission 2006 ihre Vorschläge zurückgezogen hatte, legte sie 2012 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung (FE) vor. Sie prüft derzeit auch die Möglichkeit eines weiteren Legislativvorschlags über das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft. Dies stößt jedoch in einigen EU-Mitgliedstaaten auf Widerstand, und jeder dieser Staaten könnte einen nach der derzeit bevorzugten Rechtsgrundlage des Artikels 352 AEUV (ergänzende Zuständigkeit), der Einstimmigkeit und die Zustimmung des Parlaments vorschreibt, ausgearbeiteten Vorschlag blockieren. Im März 2013 forderten die Mitglieder des Europäischen Parlaments die Kommission auf, auf der Grundlage von Artikel 352 AEUV oder des die Harmonisierung des Binnenmarkts betreffenden Artikels 114 AEUV umgehend „einen oder mehrere Vorschläge vorzulegen, durch die es Gegenseitigkeitsgesellschaften gestattet wird, in einem europäischen und grenzübergreifenden Umfang tätig zu werden“<sup>[2]</sup>; die Kommission erarbeitet derzeit eine Folgenabschätzung des Statuts der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft im Rahmen der Vorarbeiten für den Vorschlag für ein solches Statut.

### C. Weitere Initiativen

Unternehmen und Arbeitnehmervertreter haben mit dem Abschluss transnationaler Betriebsvereinbarungen begonnen. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer sich verstärkenden internationalen Dimension der Unternehmensorganisation sowie einer immer stärkeren Betonung der sozialen Verantwortung von Unternehmen einschließlich neuer Ansätze für den Dialog zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmern. Bei den transnationalen Betriebsvereinbarungen handelt es sich um verschiedenartige Texte, die von Vertretern eines Unternehmens oder einer Unternehmensgruppe einerseits und einer oder mehreren Arbeitnehmerorganisationen andererseits für die Anwendung in mehr

als einem Mitgliedstaat gemeinsam ausgearbeitet werden. Mitte 2011 konnten 215 Vereinbarungen in 138 weltweit operierenden Unternehmen mit über 10 Millionen Beschäftigten ermittelt werden. Diese Vorgehensweise kann jedoch juristische und politische Fragen aufwerfen, was die Beziehungen zwischen den einzelnen vertikalen Ebenen des sozialen Dialogs (internationale, europäische und einzelstaatliche Ebene) und ihre horizontalen Anwendungsbereiche (branchenübergreifend, branchenspezifisch und unternehmensspezifisch) betrifft. Des Weiteren sind Widersprüche zwischen dem grenzübergreifenden Anwendungsbereich transnationaler Betriebsvereinbarungen und den einzelstaatlichen Normen und Referenzen möglich, und es gibt nur wenige Streitbeilegungsmechanismen.

Ziel der EU ist es, die Entwicklung der transnationalen Betriebsvereinbarungen zu begleiten und zu überwachen, indem der Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen unterstützt wird. Die Kommission hat eine Ad-hoc-Expertengruppe für transnationale Betriebsvereinbarungen eingesetzt, die im Oktober 2011 zum sechsten Mal tagte und im Januar 2012 ihren Bericht vorlegte.

In seiner Entschließung vom 12. September 2013 zu den grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen und zum sozialen Dialog<sup>[3]</sup> regt das Parlament an, die Kommission solle prüfen, ob für europäische transnationale Unternehmensvereinbarungen ein fakultativer europäischer Rechtsrahmen notwendig wäre, um für mehr Rechtssicherheit und mehr Transparenz zu sorgen, unter Einschluss von Klauseln, mit denen verhindert werden soll, dass durch den Abschluss einer europäischen transnationalen Unternehmensvereinbarung nationale Tarifverträge unterlaufen werden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat mehrere Entschließungen angenommen, in denen die Forderung erhoben wird, den Arbeitnehmern ein Recht auf Beteiligung an den unternehmerischen Entscheidungen zuzuerkennen. Das Recht auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung soll sowohl in nationalen als auch in transnationalen Unternehmen unabhängig von deren Rechtsstellung gelten. Nach Ansicht des Parlaments sollten Arbeitnehmer nicht nur ein Recht auf Unterrichtung und Anhörung haben, sondern auch ein Mitbestimmungsrecht in Fragen ausüben können, die die Einführung neuer Technologien, Änderungen der Arbeitsorganisation, die Produktion und die wirtschaftliche Planung betreffen. In seiner Entschließung vom 14. Januar 2014 zur finanziellen Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmensgewinnen<sup>[4]</sup> bekräftigte das Parlament seine Unterstützung für die Beteiligung der Arbeitnehmer

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte vom 13.3.2012, P7\_TA(2012)0071.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte vom 14.3.2013, P7\_TA(2013)0094.

<sup>[3]</sup> Angenommene Texte vom 12.9.2013, P7\_TA(2013)0386.

<sup>[4]</sup> Angenommene Texte vom 14.1.2014, P7\_TA(2014)0013.

am Gewinn und am Betriebsergebnis, wobei es die Kommission und die Mitgliedstaaten aufforderte, angemessene Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, um Unternehmen zu motivieren, freiwillig Programme zur finanziellen Beteiligung der Arbeitnehmer zu entwickeln und anzubieten, die allen Arbeitnehmern offenstehen.

In seiner Entschließung vom 15. Januar 2013 mit Empfehlungen an die Kommission zu Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, Antizipation und Management von Umstrukturierungen<sup>[1]</sup> fordert das Parlament die Kommission auf, so bald wie möglich einen Vorschlag für einen Rechtsakt über Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, Antizipation und Management von Umstrukturierungen zu unterbreiten. In einem solchen Rechtsakt sollte vorgeschrieben werden, dass die Arbeitnehmervertre-

ter rechtzeitig in vollem Umfang über vorgesehene Umstrukturierungen einschließlich der Gründe für die Wahl der beabsichtigten Maßnahmen unterrichtet werden, und ein sinnvoller Zeitrahmen für die Anhörung festgelegt werden. Diese rechtzeitige Anhörung sollte es den betreffenden Unternehmen und ihren Arbeitnehmervertretern ermöglichen, Kollektivvereinbarungen zur Regelung der sich aus der Umstrukturierung ergebenden Probleme auszuhandeln. Das Parlament fordert die Kommission auf, zu gewährleisten, dass erst als letzte Option, nachdem alle möglichen Alternativen in Betracht gezogen wurden, auf die Kündigung zurückgegriffen wird, ohne dass dies die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt.

---

→ Marion Schmid-Drüner

<sup>[1]</sup> Angenommene Texte vom 15.1.2013, P7\_TA(2013)0005.

## 5.10.7 Der soziale Dialog

*Der soziale Dialog ist ein Grundbestandteil des europäischen Sozialmodells, das mit der Amsterdamer Reform umfassende Anerkennung im Vertrag gefunden hat. Die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) können somit aktiv zur Gestaltung der europäischen Sozialpolitik beitragen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 151 bis 156 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Gemäß Artikel 151 AEUV wird die Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als gemeinsames Ziel der EU und der Mitgliedstaaten anerkannt. Ziel des sozialen Dialogs ist es, das europäische Regierungshandeln durch die Einbeziehung der Sozialpartner in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess zu verbessern.

### Leistungen

#### A. Zweiseitiger sozialer Dialog

Gemäß dem ursprünglichen Wortlaut in den Römischen Verträgen war es eine der Aufgaben der Kommission im Sozialbereich, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Koalitionsrechts und der Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu fördern. Allerdings ist mit der Umsetzung dieser Bestimmung erst viele Jahre später begonnen worden.

Seit seinem Beginn 1985 zielt der auf Initiative des Kommissionspräsidenten Jacques Delors in Gang gekommene Prozess des sozialen Dialogs von Val Duchesse darauf ab, die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) und dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) vertretenen Sozialpartner am Binnenmarktprozess zu beteiligen. Als Ergebnis von Sitzungen dieser Sozialpartner wurden mehrere gemeinsame Erklärungen zu Beschäftigung, allgemeiner und beruflicher Bildung und anderen sozialen Themen verabschiedet.

1992 wurde der Ausschuss für den sozialen Dialog (ASD) als Hauptforum für den zweiseitigen sozialen Dialog auf europäischer Ebene eingerichtet. Er tritt derzeit drei- bis viermal im Jahr zusammen und setzt sich aus 64 Mitgliedern (32 Arbeitgeber- und 32 Arbeitnehmervertretern) entweder aus europäischen Sekretariaten oder nationalen Organisationen zusammen. Inzwischen wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte eine Rechtsgrundlage für die Entwicklung eines „sozialen Dialogs auf EU-Ebene“ geschaffen. Im Oktober 1991 nahmen UNICE, EGB und CEEP ein gemeinsames Abkommen an, das die

obligatorische Anhörung der Sozialpartner bei der Vorbereitung europäischer Rechtsvorschriften im sozialen Bereich sowie die Möglichkeit von Verhandlungen über Rahmenvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene fordert. Diese Vereinbarung wurde in das Abkommen über die Sozialpolitik aufgenommen, das von allen Mitgliedern mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs unterzeichnet und mit dem Protokoll über die Sozialpolitik dem Vertrag von Maastricht beigefügt wurde. Auf nationaler Ebene erhielten die Sozialpartner damit die Möglichkeit, Richtlinien durch Tarifverträge umzusetzen.

Auf EU-Ebene muss die Kommission gemäß Artikel 154 AEUV die Sozialpartner anhören, bevor sie Maßnahmen im Sozialbereich trifft. Die Sozialpartner können dann beschließen, unter sich ein Abkommen zum Gegenstand der Anhörung zu verhandeln und die Initiative der Kommission zu beenden. Das Verhandlungsverfahren kann bis zu neun Monate dauern und die Sozialpartner haben folgende Möglichkeiten:

- Sie können ein Abkommen schließen und gemeinsam die Kommission bitten, dem Rat die Annahme eines Beschlusses über dessen Durchführung vorzuschlagen, oder
- sie können es nach dem Abschluss eines Abkommens vorziehen, dieses nach ihren jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten und denen der Mitgliedstaaten umzusetzen („freiwillige Vereinbarungen“ oder später „autonome Vereinbarungen“), oder
- sie erzielen keine Einigung. In diesem Fall nimmt die Kommission ihre Arbeit zu dem betreffenden Vorschlag wieder auf.

Die Aufnahme des Abkommens über die Sozialpolitik in den EG-Vertrag gemäß dem Vertrag von Amsterdam bedeutete letztendlich die Möglichkeit der Anwendung eines einheitlichen Rahmens für den sozialen Dialog innerhalb der EU. Zu den ersten sektorübergreifenden Ergebnissen dieses Verfahrens gehörte die Annahme von Rahmenvereinbarungen über den Elternurlaub (1995), über Teilzeitarbeit (1997) und über befristete Arbeitsverträge (1999), die durch Richtlinien des Rates umgesetzt wurden.

Die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern über ein Rahmenabkommen zur Zeitarbeit scheiterten im Mai 2001. Daher nahm die Kommission im März 2002 einen Vorschlag für eine Richtlinie über Zeitarbeit an, der auf dem zwischen den Sozi-

alpartnern erreichten Konsens basierte. Nachdem die Sozialpartner die Aufnahme von Verhandlungen abgelehnt hatten, legte die Kommission 2004 einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vor, in der neuere Entwicklungen wie die Arbeit auf Abruf und die flexible Wochenarbeitszeit eingebunden wurden. Darüber hinaus hat die Kommission einen Bericht über die Art und Weise angenommen, in der die Arbeitszeitregelungen aus dem Jahre 2003 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Das Parlament, die Kommission und der Rat konnten anschließend nicht zu einer Einigung gelangen, und die europäischen Sozialpartner versuchten während eines Jahres im Rahmen von Verhandlungen, eine Einigung zu erzielen; die Verhandlungen wurden jedoch im Dezember 2012 abgebrochen, weil es erhebliche Differenzen darüber gab, wie Arbeit auf Abruf als Arbeitszeit eingestuft werden sollte. Es ist jetzt an der Kommission, einen neuen Vorschlag vorzulegen.

Des Weiteren wurde seit 1998 nach Annahme eines Beschlusses der Kommission über die Einsetzung spezifischer Ausschüsse (Beschluss 98/500/EG der Kommission vom 20. Mai 1998) der sektorale soziale Dialog gestärkt. In den wichtigsten Wirtschaftsbereichen wurden mehrere Ausschüsse geschaffen, deren Arbeit zu wertvollen Ergebnissen führte. Der sektorale soziale Dialog führte zu drei europäischen Vereinbarungen über die Arbeitszeitregelung von Seeleuten (1998), die Arbeitszeitregelung mobiler Arbeitnehmer in der Zivilluftfahrt (2000) und über bestimmte Aspekte der Arbeitsbedingungen mobiler Arbeitnehmer im interoperablen grenzüberschreitenden Dienst des Eisenbahnsektors (2005). Diese Vereinbarungen wurden durch Beschluss des Rates umgesetzt. Das „Übereinkommen über den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer durch gute Handhabung und Verwendung von kristallinem Siliziumdioxid und dieses enthaltender Produkte“, das im April 2006 unterzeichnet wurde, war die erste branchenübergreifende Vereinbarung, die von europäischen Sozialpartnern verhandelt wurde.

Die im Mai 2002 abgeschlossene Vereinbarung über Telearbeit wurde erstmalig nach den besonderen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und Mitgliedstaaten umgesetzt. Darüber hinaus wurden von den Sozialpartnern „autonome Vereinbarungen“ über arbeitsbedingten Stress und eine europäische Fahrerlaubnis für Zugführer in grenzüberschreitenden interoperablen Verkehrsdiensten (2004), über Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz (April 2007) und über integrative Arbeitsmärkte (März 2010) abgeschlossen.

Im Mai 2008 unterzeichneten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter der Seeverkehrswirtschaft eine Vereinbarung über Arbeitsnormen in ihrer Branche, die darauf abzielt, bestimmte Vorschriften des Seearbeitsübereinkommens der Internationalen Arbeits-

organisation von 2006 umzusetzen, und auf Antrag schlug die Kommission im Juli 2008 die Annahme einer Richtlinie für die Umsetzung der Vereinbarung durch den Rat vor.

Nachdem schon seit Jahren gefordert wurde, dass die Kommission eine Änderung der Richtlinie 2000/54/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit vorschlug, um Arbeitnehmer im Gesundheitswesen vor durch Blut übertragbaren Infektionen aufgrund von Verletzungen durch Injektionsnadeln zu schützen, beschlossen die Sozialpartner schließlich die Aufnahme von Verhandlungen. Diese führten zur Rahmenvereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor, von HOSPEEM (Europäische Arbeitgebervereinigung für Kliniken und Gesundheitswesen) und EGÖD (Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst), die am 17. Juli 2009 unterzeichnet wurde. Die Richtlinie des Rates zu ihrer Umsetzung wurde am 8. März 2010 verabschiedet.

Gemäß den durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Änderungen ist der Konsultationsprozess noch wichtiger geworden, seit er alle Bereiche abdeckt, die jetzt unter Artikel 151 AEUV fallen.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde ein neuer Artikel (Artikel 152 AEUV) eingesetzt, in dem es heißt: „Die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.“ Artikel 153 AEUV gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Sozialpartnern die Umsetzung eines Ratsbeschlusses über die Ratifizierung eines auf europäischer Ebene unterzeichneten Tarifvertrags zu übertragen.

## B. Dreiseitiger sozialer Dialog

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses wurde es als wichtig angesehen, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen in die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften der Union einzubeziehen. Der Beratende Ausschuss der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss legen davon Zeugnis ab. Seit den 1960er Jahren hat es mehrere beratende Ausschüsse gegeben, deren Rolle darin bestand, die Kommission bei der Formulierung spezifischer Strategien zu unterstützen. Im Allgemeinen gehören diesen Ausschüssen, wie beispielsweise dem Beratenden Ausschuss für die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern, dem Ausschuss des Europäischen Sozialfonds und dem Ausschuss für Chancengleichheit von Frauen und Männern, Vertreter der nationalen Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften sowie der Regierungen der Mitgliedstaaten an. Seit 1970 war der Ständige Ausschuss



für Beschäftigungsfragen das wichtigste Forum für den dreiseitigen sozialen Dialog auf europäischer Ebene. Ihm gehörten 20 Vertreter der Sozialpartner an, wobei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu gleichen Teilen repräsentiert waren. Nach einer Reform im Jahr 1999 wurde der Ausschuss in die koordinierte europäische Beschäftigungsstrategie integriert. Auf der Grundlage eines gemeinsamen Beitrags der Sozialpartner auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 begründete der Rat im März 2003 den Dreigliedrigen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung (Beschluss 2003/174/EG des Rates). Der Dreigliedrige Sozialgipfel ersetzt den Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen und sichert eine kontinuierliche Konsultation zwischen dem Rat, der Kommission und den Sozialpartnern in wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Fragen. Er tagt mindestens einmal im Jahr und muss eine seiner Sitzungen vor der Frühjahrstagung des Europäischen Rates durchführen.

Mit der Institutionalisierung eines Prozesses, der sich seit 1997 entwickelt, setzt sich der Gipfel nun offiziell aus dem amtierenden EU-Ratsvorsitz und den zwei nachfolgenden Vorsitzen, der Kommission und den Sozialpartnern zusammen. Die drei Ratsvorsitze werden normalerweise von den Staats- oder Regierungschefs und den für Beschäftigung und Soziales zuständigen Ministern vertreten; die Kommission hat auch zwei Vertreter, gewöhnlich ihren Präsidenten und das für Beschäftigung und Soziales zuständige Kommissionsmitglied. Die Mitglieder der Sozialpartner sind in zwei Delegationen von jeweils 10 Arbeitnehmer- und 10 Arbeitgebervertretern unterteilt, wobei besonders darauf geachtet wird, dass die Teilnahme von Männern und Frauen in einem ausgewogenen Verhältnis steht. Jeder Gruppe gehören Delegierte europäischer branchenübergreifender Organisationen an, die entweder allgemeine oder spezifischere Interessen des Aufsichts- und Führungspersonals und von kleinen und mittleren Unternehmen auf europäischer Ebene vertreten. Für die technische Koordinierung der Arbeitnehmerdelegation ist der EGB und für die der Arbeitgeberdelegation die UNICE zuständig. Mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon wurde die Rolle des Dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung im Rahmen des Artikels 152 in den AEUV aufgenommen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament ist der Auffassung, dass der soziale Dialog ein wesentliches Element in den Traditionen der Mitgliedstaaten ist, und fordert dazu auf, dem

„Trilog“ eine wichtigere Rolle auf europäischer Ebene einzuräumen. Sein Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten hat die Sozialpartner auf EU-Ebene immer wieder aufgefordert, ihre Auffassungen darzulegen, bevor Berichte oder Stellungnahmen zu diesbezüglichen Themen vorgelegt werden. Es hat darüber hinaus die Kommission oft daran erinnert, dass auf europäischer Ebene eine kohärente Industriepolitik benötigt wird, in der die Sozialpartner eine wichtige Rolle spielen sollten. Der Vertrag von Lissabon räumt dem Parlament das klare Recht ein, über die Umsetzung der auf Unionsebene abgeschlossenen Tarifverträge (Artikel 155 AEUV) ebenso informiert zu werden wie über Initiativen der Kommission zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 156 AEUV, darunter Angelegenheiten in Bezug auf das Koalitionsrecht und Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Inmitten der Wirtschaftskrise hat das Parlament wiederholt darauf hingewiesen, dass der soziale Dialog unerlässlich für die Erfüllung der Beschäftigungsziele in der Strategie „Europa 2020“ ist (2009/2220(INI)). Im Januar 2012 betonte es, dass die Empfehlungen des Jahreswachstumsberichts mit ihrer Konzentration auf Haushaltskonsolidierung nicht nur die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Wohlstand, sondern auch den sozialen Dialog als solchen behindern würden. In ihrem Bericht zu Arbeitsbeziehungen in Europa 2012 bekräftigte die Kommission ihre frühere Schlussfolgerung, dass die Mitgliedstaaten mit den stärksten Sozialpartnerschaften auch bei der Überwindung der Krise am erfolgreichsten waren. Darüber hinaus wies das Parlament in seiner Entschlieung zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten im Jahreswachstumsbericht 2014 erneut mit Nachdruck auf die Bedeutung des sozialen Dialogs hin und forderte, dass die Rolle der Sozialpartner in dem neuen Prozess zur wirtschaftspolitischen Steuerung gestärkt werden sollte. In Bezug auf die Programme zur wirtschaftlichen Anpassung in den Ländern, die am stärksten von der Krise betroffen sind, betonte das Parlament in seiner Entschlieung vom 13. März 2014 zu dem beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten der Rolle und der Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euro-Währungsgebiets (P7\_TA(2014)0240), dass die Sozialpartner auf nationaler Ebene bei der anfänglichen Konzeption der Programme hätten angehört oder einbezogen werden müssen.

→ Marion Schmid-Drüner

## 5.10.8 Gleichstellung von Männern und Frauen

*Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist eines der Ziele der Europäischen Union. Mit Rechtsvorschriften, der Rechtsprechung und Änderungen der Verträge ist es nach und nach gelungen, diesem Grundsatz Nachdruck zu verleihen und ihn in der EU anzuwenden. Das Europäische Parlament hat sich seit jeher mit allem Nachdruck für den Grundsatz der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen starkgemacht.*

### Rechtsgrundlage

Seit 1957 ist der Grundsatz, dass Männer und Frauen gleiches Entgelt für gleiche Arbeit erhalten sollten, in den EU-Verträgen verankert (Jetzt: Artikel 157 AEUV). Außerdem kann die EU gemäß Artikel 153 AEUV generell auf dem Gebiet der Chancengleichheit und Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung und Arbeit tätig werden. Darüber hinaus sind innerhalb dieses Rahmens nach Artikel 157 AEUV positive Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der Frauen möglich. Ferner sind nach Artikel 19 AEUV Rechtsvorschriften zur Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung, unter anderem aufgrund des Geschlechts, möglich. Auf der Grundlage von Artikel 79 und 83 AEUV wurden Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Mädchen, angenommen, und mit dem Programm „Gleichstellung, Rechte und Unionsbürgerschaft“ werden unter anderem Maßnahmen finanziert, mit denen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen gemäß Artikel 168 AEUV beigetragen werden soll.

### Ziele

Die Europäische Union gründet auf einer Reihe von Werten, darunter auch der Gleichheit, und fördert die Gleichstellung von Frauen und Männern (Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 3 EUV). Diese Ziele sind zudem in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Außerdem soll die Union nach Artikel 8 AEUV bei allen ihren Tätigkeiten darauf hinwirken, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern (auch bekannt unter der Bezeichnung Gender-Mainstreaming). In der Erklärung Nr. 19, die der Schlussakte der Regierungskonferenz, auf der der Vertrag von Lissabon angenommen wurde, beigefügt ist, haben die Union und die Mitgliedstaaten sich verpflichtet, „jede Art der häuslichen Gewalt zu bekämpfen ..., solche strafbaren Handlungen zu verhindern und zu ahnden sowie die Opfer zu unterstützen und zu schützen“.

### Leistungen

#### A. Die wichtigsten Rechtsvorschriften

In diesem Zusammenhang wurden folgende Unionsrechtsvorschriften angenommen, meistens im

Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens:

- Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit;
- Richtlinie 92/85/EWG vom 19. Oktober 1992 zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz. Die Kommission hat vorgeschlagen, diese Richtlinie zu überarbeiten (siehe weiter unten);
- Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen;
- 2006 wurden einige ehemalige Rechtsakte aufgehoben und durch die Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006<sup>[1]</sup> zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) ersetzt. In dieser Richtlinie werden die Begriffe unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung und sexuelle Belästigung rechtsverbindlich definiert. Weiterhin wird in der Richtlinie von den Arbeitgebern gefordert, vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung sexueller Belästigung zu ergreifen, die Sanktionen bei Diskriminierung werden verstärkt und es wird die Schaffung von staatlichen Stellen in den Mitgliedstaaten zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern vorgesehen. Derzeit strebt das Parlament eine Überarbeitung dieser Richtlinie an, was die Bestimmungen über den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit<sup>[2]</sup> betrifft;

<sup>[1]</sup> Mit der Neufassung der Richtlinie wird auch die Richtlinie 76/207/EWG aufgehoben, die durch die Richtlinie 2002/73/EG geändert wurde.

<sup>[2]</sup> Siehe: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Mai 2012 mit Empfehlungen an den Rat zur Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit – Angenommene Texte, P7\_TA(2012)0225.

- Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESS-EUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG;
- Richtlinie 2010/41/EU vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft – ausüben, sowie über den Mutterschutz, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG;
- Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. Diese Richtlinie ersetzt den Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates; darin wird eine Angleichung der Sanktionen für Menschenhandel in den Mitgliedstaaten und der Unterstützungsmaßnahmen für die Opfer eingeführt. Auch werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „die Einleitung von Maßnahmen [zu erwägen], mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung sind, in dem Wissen, dass die betreffende Person Opfer [von Menschenhandel] ist, als strafbare Handlung eingestuft wird, um der Nachfrage entgegenzuwirken“; außerdem wird das Amt des europäischen Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels eingeführt;
- Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung mit dem Ziel, eine „Person vor einer strafbaren Handlung einer anderen Person, die ihr Leben, ihre physische oder psychische Integrität, ihre Würde, ihre persönliche Freiheit oder ihre sexuelle Integrität gefährden kann“, zu schützen, und die es einer zuständigen Behörde in einem anderen Mitgliedstaat ermöglicht, der betreffenden Person im Hoheitsgebiet dieses anderen Mitgliedstaats weiter Schutz zu gewähren; diese Richtlinie wird gestärkt durch die Verordnung (EU) Nr. 606/2013 vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, mit der gewährleistet werden soll, dass Schutzmaßnahmen in Zivilsachen EU-weit anerkannt werden;
- Richtlinie 2012/29/EU vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI.
- Das Defrenne-II-Urteil vom 8. April 1976 (Rechtssache 43/75): Der Gerichtshof erkannte die unmittelbare Geltung des Grundsatzes des gleichen Entgelts von Männern und Frauen an und urteilte, dass der Grundsatz nicht nur für den Bereich der öffentlichen Behörden gilt, sondern sich auch auf alle die abhängige Erwerbstätigkeit kollektiv regelnden Tarifverträge erstreckt.
- Das Bilka-Urteil vom 13. Mai 1986 (Rechtssache 170/84): Der Gerichtshof entschied, dass eine Maßnahme, die Teilzeitbeschäftigte von der betrieblichen Altersvorsorge ausschließt, als „mittelbare Diskriminierung“ einen Verstoß gegen den ehemaligen Artikel 119 darstellt, wenn sie wesentlich mehr Frauen als Männer betrifft, außer wenn nachgewiesen werden konnte, dass diese Situation auf Faktoren beruhte, die objektiv gerechtfertigt waren und nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun hatten.
- Das Barber-Urteil vom 17. Mai 1990 (Rechtssache 262/88): Der Gerichtshof entschied, dass alle Formen betrieblicher Renten auf den Begriff des Entgelts gemäß Artikel 119 zurückzuführen sind. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist daher auf sie anwendbar. Der Gerichtshof leitete daraus den Grundsatz ab, dass Arbeitnehmer männlichen Geschlechts ihre Rechte in Bezug auf Alters- und Hinterbliebenenrenten im gleichen Alter wie ihre Kolleginnen geltend machen können.
- Das Marschall-Urteil vom 11. November 1997 (Rechtssache C-409/95): Der Gerichtshof erklärte, dass das Gemeinschaftsrecht keiner nationalen Regelung entgegensteht, nach der in Tätigkeitsbereichen, in denen Frauen weniger vertreten sind als Männer, vorrangig weibliche Bewerber zu fördern sind („positive Diskriminierung“), sofern dieser Vorteil nicht automatisch gewährt wird und den männlichen Bewerbern in jedem Einzelfall eine objektive Prüfung ihrer Bewerbung garantiert ist.
- Das Test-Achats-Urteil vom 1. März 2011 (Rechtssache C-236/09): Der Gerichtshof erklärte Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2004/113/EG für ungültig, weil er dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zuwiderläuft. Daher müssen bei der Festlegung von Versicherungsbeiträgen und -leistungen für Männer und Frauen dieselben versicherungsmathematischen Grundsätze zugrunde gelegt werden.

## B. Fortschritte bei der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

Der EuGH spielte eine wichtige Rolle bei der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen. Die wichtigsten Urteile waren:

## C. Jüngste Entwicklungen

Im Folgenden finden Sie eine Übersicht der jüngsten Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der Gleichstellung von Männern und Frauen:

### 1. Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR 2014-2020) und das Programm „Gleichstellung, Rechte und Unionsbürgerschaft“

Das neue Programm Gleichstellung, Rechte und Unionsbürgerschaft wurde zur Finanzierung von Projekten eingeführt, mit denen die Gleichstellung der Geschlechter verwirklicht und der Gewalt gegen Frauen ein Ende gesetzt werden soll (Artikel 4). Zusammen mit dem Programm Justiz (Verordnung (EU) Nr. 1382/2013) wurden für dieses Programm bis zum Jahr 2020 15 686 Mio. EUR bereitgestellt (MFR-Verordnung (EU) Nr. 1311/2013); sechs Programme aus dem Finanzierungszeitraum 2007-2013 wurden konsolidiert, darunter das Daphne-III-Programm (Beschluss Nr. 779/2007/EG) und die Abschnitte „Nichtdiskriminierung und Vielfalt“ und „Gleichstellung der Geschlechter“ des Programms für Beschäftigung und soziale Solidarität (Progress) (Beschluss Nr. 1672/2006/EG).

Im Anhang wird festgelegt, dass die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter gemeinsam mit anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung im Rahmen von Gruppe 1 finanziert wird, der 57 % der Finanzmittel zugeteilt werden. Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen fällt unter Gruppe 2, für die 43 % der Mittel insgesamt zur Verfügung stehen.

Für 2014 hat das Parlament die Haushaltslinie 33 02 02 (Förderung von Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung) auf 31 151 000 EUR an Verpflichtungsermächtigungen aufgestockt, als Kompensation für die drastische Senkung an Mitteln im Vergleich zu den vorherigen Jahren. Zusätzlich wurden der Haushaltslinie 33 02 01 23 007 000 EUR zugewiesen, als Beitrag zum Schutz von Frauen vor Gewalt und zur Bekämpfung von jeglicher Form von Gewalt gegen Frauen.

### 2. Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)

Das Europäische Parlament und der Rat haben im Dezember 2006 das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen mit Sitz in Vilnius, Litauen, geschaffen, dessen Aufgabe es ist, die Gleichstellung von Männern und Frauen aktiv zu fördern, einschließlich der grundsätzlichen Berücksichtigung dieser Frage in der Politik der Union und der Mitgliedstaaten. Ferner bekämpft das Institut die Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und rückt Gleichstellungsthemen stärker ins Bewusstsein, indem es den Gemeinschaftsorganen technische Hilfestellung leistet, etwa bei der Erhebung, Auswertung und Verbreitung von Daten sowie von neuen methodischen Instrumentarien (siehe das Online-Ressourcen- und Dokumentationszentrum von EIGE: <http://eige.europa.eu/content/rdc>).

### 3. Frauen-Charta und Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2010-2015)

Mit der von der Kommission im Oktober 2010 vorgestellten Frauen-Charta und der zugehörigen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, die am 21. September 2010 angenommen wurde, wird ein umfassender Rahmen für die Förderung der Gleichstellung in allen EU-Politikbereichen geschaffen. Gleichzeitig werden darin auch fünf Schlüsselbereiche für Maßnahmen festgelegt:

- Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen wie für Männer, was insbesondere im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ gefördert wird;
- gleiches Entgelt für gleiche oder gleichwertige Arbeit durch Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur deutlichen Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in den nächsten fünf Jahren;
- EU-Fördermaßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter in Entscheidungsprozessen;
- Würde, Integrität und das Beenden der geschlechtsspezifischen Gewalt im Zuge umfassender politischer Maßnahmen;
- Gleichstellung der Geschlechter über die Europäische Union hinaus durch Behandlung der Frage in den Außenbeziehungen und bei internationalen Organisationen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament spielt nach wie vor eine sehr wichtige Rolle im Rahmen der Politik zur Chancengleichheit, vor allem durch seinen Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM). Im Bereich der Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt wird das Parlament auf der Grundlage des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Mitentscheidung) tätig, zum Beispiel im Zusammenhang mit

- dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen (KOM(2012)0614) (siehe den Standpunkt des Parlaments in erster Lesung, angenommen Ende 2013)<sup>[1]</sup>;

<sup>[1]</sup> Siehe: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2013 zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften – Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0488.

- der Überarbeitung der Richtlinie 92/85/EWG (siehe weiter oben); in erster Lesung<sup>[1]</sup> setzte das Parlament sich für einen längeren Mutterschaftsurlaub mit vollem Lohnausgleich ein, nämlich 20 Wochen, dieser Vorschlag wird jedoch derzeit vom Rat blockiert.

Außerdem trägt das Parlament durch seine Initiativberichte generell zur Entwicklung der Gleichstellungspolitik bei und lenkt die Aufmerksamkeit der anderen Institutionen auf spezifische Problemstellungen, etwa auf Folgendes:

- Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen durch Annahme eines legislativen Initiativberichts, in dem die Kommission aufgefordert wird, eine legislative Initiative zu ergreifen und „bis Ende 2014 auf Grundlage von Artikel 84 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, mit dem Maßnahmen eingeführt werden, um das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu fördern und zu unterstützen“; diese EntschlieÙung enthält eine Reihe von Empfehlungen<sup>[2]</sup>;

- Gleichstellung der Geschlechter in Zeiten der Krise, wie von der interparlamentarischen Konferenz anlässlich des Internationalen Frauentags 2013 und von der zugehörigen EntschlieÙung über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Gleichstellung von Männern und Frauen<sup>[3]</sup> hervorgehoben;
- Gleichstellung in den internationalen Beziehungen, insbesondere hinsichtlich der Entwicklungen, die seit dem sogenannten „Arabischen Frühling“ in Nordafrika<sup>[4]</sup> stattgefunden haben.

Über den FEMM-Ausschuss und seine Hochrangige Gruppe für die Gleichstellung der Geschlechter gestaltet das Parlament ebenfalls den Dialog und die Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Parlamenten. Am 3. Oktober 2012 wurde eine interparlamentarische Konferenz veranstaltet, die der Diskussion der Arbeit der Parlamente in der EU für die Gleichstellung gewidmet war.

→ Erika Schulze

<sup>[1]</sup> Siehe: EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz – Angenommene Texte, P7\_TA(2010)0373.

<sup>[2]</sup> Siehe: EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. Februar 2014 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen – Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0126.

<sup>[3]</sup> Siehe: EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2013 über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Rechte der Frauen – Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0073.

<sup>[4]</sup> Siehe: EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2013 zur Lage der Frau in Nordafrika – Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0075.

## 5.10.9 Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung

*Durch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung will die Europäische Union die soziale Integration und den Zusammenhalt in der europäischen Gesellschaft stärken und allen ihren Bürgern den gleichberechtigten Zugang zu den verfügbaren Möglichkeiten und Ressourcen ermöglichen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 19, 145-150, 151-161 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zählt zu den spezifischen Zielen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik. Artikel 19 AEUV ist die EU befugt, Diskriminierungen zu bekämpfen, indem sie potenziellen Opfern Rechtsschutz gewährt und Fördermaßnahmen festlegt.

### Ergebnisse

#### A. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Im Zeitraum zwischen 1975 und 1994 führte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Reihe von Pilotprojekten und Programmen zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung durch. Die gemeinschaftlichen Maßnahmen in diesem Bereich wurden jedoch aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen immer wieder angefochten. Dieses Problem wurde gelöst durch das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, in dem die Beseitigung der sozialen Ausgrenzung als Ziel der Sozialpolitik der Gemeinschaft verankert wurde.

Im Anschluss an den Start der Lissabon-Strategie auf der Tagung des Europäischen Rats im März 2000 beschloss der Europäische Rat in Nizza, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf der Grundlage einer offenen Koordinierungsmethode (OMK) getroffen werden sollen, die nationale Aktionspläne und Initiativen der Kommission mit dem Ziel der Förderung der Zusammenarbeit in diesem Bereich verknüpft. Die Mitgliedstaaten erklärten sich einverstanden, ab Juni 2001 regelmäßig nationale Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung vorzulegen. Die OMK wurde parallel dazu auch auf andere Bereiche des Sozialschutzes angewandt, z. B. auf die Sicherstellung einer angemessenen und tragfähigen Altersversorgung sowie auf Maßnahmen zur Sicherstellung einer für alle zugänglichen, qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Im Jahr 2005 hat die Europäische Kommission vor-

geschlagen, laufende Konzepte zu straffen und in einem neuen Rahmen für die OMK zu Maßnahmen des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung (die „OMK Soziales“) zu bündeln. Die übergreifenden Ziele der OMK Soziales waren: a) die Förderung des sozialen Zusammenhalts, der Gleichbehandlung der Geschlechter und der Chancengleichheit für alle durch angemessene, zugängliche, finanziell tragbare, anpassungsfähige und wirksame Systeme des Sozialschutzes und durch Maßnahmen der sozialen Eingliederung; b) eine wirksame Verzahnung der in der Lissabonner Strategie erklärten Ziele, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sowie die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung; und c) die verantwortungsvolle Führung, Transparenz und Einbeziehung aller Beteiligten bei der Gestaltung, Durchführung und Überwachung der Politik.

Wie in Artikel 160 AEUV vorgesehen, wurde im Jahr 2000 ein Ausschuss für Sozialschutz gebildet, um die Zusammenarbeit mit der Kommission und zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Mit der Empfehlung vom 6. Mai 2009 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (KOM(2008)639) aktualisierte die Kommission die Empfehlung 92/441/EWG des Rates und empfahl den Mitgliedstaaten „eine integrierte umfassende Strategie zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu gestalten und durchzuführen, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereint“.

Eine der wichtigsten Neuerungen im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ ist ein neues gemeinsames Ziel bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, nämlich die Verringerung der Zahl der unterhalb der nationalen Armutsgrenzen lebenden Europäer um 25 %, wodurch mehr als 20 Millionen Menschen aus der Armut herausgeführt würden. Gemäß der Mitteilung der Kommission „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (KOM(2010)758) soll die neu eingerichtete Leitinitiative „die Mitgliedstaaten, die EU-Organe und die wichtigsten StakeholderInnen verpflichten, gemeinsam Armut und soziale

Ausgrenzung zu bekämpfen“. Sie macht „es möglich, die Koordinierung zu intensivieren, die die Mitgliedstaaten – vor allem mithilfe der sozialen OMK – seit Langem im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung aufgebaut haben. Künftig müssen die Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Umsetzung des sozialen Ziels der Strategie Europa 2020 in ihren nationalen Reformprogrammen berichten, wobei die Kommission und der Rat die Möglichkeit haben, länderspezifische Empfehlungen auszusprechen.

Im Oktober 2011 schlug die Kommission ein Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation vor, das die drei bereits bestehenden Instrumente in einem integrierten Programm zusammenfasst. Im Jahr 2013 erzielten das Parlament und der Rat eine Einigung über dieses neue EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) mit einem Budget von 920 Mio. EUR für den Zeitraum 2014-2020.

Dank der Beschäftigungsinitiative für Jugendliche ist eine der wichtigsten Innovationen des nächsten Programmzeitraums (2014-2020), dass ein besonderer Fokus auf die kritische Situation der Jugendlichen in der gegenwärtigen Krise gelegt wird. So steigert in den am stärksten betroffenen Regionen eine gezielte Zuweisung im Rahmen der Kohäsionspolitik die Möglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

## B. Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung

Ausgehend von den Erfahrungen im Zusammenhang mit der Diskriminierung der Geschlechter bestand Mitte der 1990er Jahre Einigkeit darüber, dass Diskriminierung in vielen weiteren Bereichen ebenfalls bekämpft werden müsse. Als Ergebnis dieses Prozesses wurde dem Vertrag von Amsterdam nach dessen Inkrafttreten im Jahr 1997 der neue Artikel 13 EGV (jetzt Artikel 19 AEUV) hinzugefügt. Artikel 13 ermächtigte den Rat, durch einstimmigen Beschluss Maßnahmen zu treffen, um gegen Diskriminierung aus einer Reihe neuer Gründe vorzugehen, darunter aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung. Dieser Artikel wurde später durch den Vertrag von Nizza modifiziert, um die Verabschiedung von Fördermaßnahmen im Mitentscheidungsverfahren und durch Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu ermöglichen.

Im Jahr 1999 ergriff die Kommission die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 13 und machte eine Reihe von Vorschlägen. Dies führte zur Verabschiedung zweier Richtlinien im Jahr 2000, nämlich der Richtlinie des Rates 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse) und der Richtlinie des Rates 2000/78/EG (Rah-

menrichtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf).

Im Juli 2008 verabschiedete die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung außerhalb von Beschäftigung und Beruf ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Der Vorschlag, der noch anhängig ist, behandelt den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Sozialschutz, Gesundheitswesen und Bildung. Das Parlament nahm am 2. April 2009 eine legislative Entschließung<sup>[1]</sup> an, in der die Initiative begrüßt wird.

## C. Fördermaßnahmen

Im Dezember 2002 verabschiedeten das Parlament und der Rat den Beschluss Nr. 50/2002/EG zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Ein spezielles Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierung auf der Grundlage von Artikel 13 Absatz 2 EGV (jetzt Artikel 19 Absatz 2 AEUV) war eingerichtet worden. Es behandelte alle in Artikel 13 genannten Diskriminierungsgründe mit Ausnahme des Geschlechts, da dieser Diskriminierungsgrund gesondert im EU-Programm zur Gleichstellung der Geschlechter behandelt wird. 2007 wurden alle gemeinschaftlichen Förderprogramme im Bereich der Beschäftigung und der sozialen Angelegenheiten in einem einheitlichen Rahmenwerk, dem Progress-Programm, zusammengefasst. Angelegt auf einen Zeitraum von sieben Jahren sollte es die Ausgaben rationalisieren und die Wirkung von Maßnahmen, die von der Europäischen Gemeinschaft (jetzt Europäische Union) unterstützt werden, verbessern. Im Rahmen des neuen EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) wurden für Progress 550 Mio. EUR (61 % des gesamten EaSI-Budgets) für Maßnahmen zur Förderung hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung, Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes, Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen zugewiesen.

Auch der ESF stellt EU-Finanzmittel zur Kofinanzierung von Maßnahmen zur Verfügung, die dazu beitragen sollen, Diskriminierung zu bekämpfen und den am stärksten Benachteiligten Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen.

## D. Strategien der EU für spezifische Gruppen

Im Anschluss an das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen (2003) wurde ein Aktionsplan für behinderte Menschen ausgearbeitet, der die Rahmenbedingungen für Maßnahmen auf Gemeinschafts-/EU-Ebene im Zeitraum von 2004 bis 2010

[1] ABl. C 137 E vom 27.5.2010, S. 68.

festlegte. Im November 2010 wurde die Mitteilung der Kommission zur „Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020“ (KOM(2010)0636) veröffentlicht.

Die EU hat in den letzten Jahren auch mehrere Initiativen durchgeführt, um eine Debatte über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des demografischen Wandels sowie die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Beschäftigungssituation anzuregen und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Suche nach Wegen, das Wohlergehen ihrer alternden Bevölkerung zu sichern, zu fördern.

Angesichts der kontinuierlich steigenden Jugendarbeitslosigkeit hat die Kommission Ende Dezember 2011 zur Ergreifung von Sofortmaßnahmen aufgerufen und die Initiative „Chancen für junge Menschen“ (KOM(2011)933) ins Leben gerufen. Im Dezember 2012 schlug die Kommission außerdem ein Jugendbeschäftigungspaket vor, das den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung einzuleiten, indem junge Menschen Beschäftigungs-, Bildungs- und Berufsausbildungsangebote erhalten. Dieses Paket beinhaltete einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie, die im Februar 2013 vom Rat angenommen wurde.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Parlament in Bezug auf die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung gemäß Artikel 19 Absatz 1 AEUV mit einer Zustimmungsbefugnis ausgestattet und hat dadurch bei der Rechtssetzung im Bereich Chancengleichheit an Bedeutung gewonnen. Das Parlament hat aktiv an der Debatte teilgenommen, die zur Aufnahme von Artikel 19 (ehemals Artikel 13 EGV) in den Vertrag geführt hat, und hat die Kommission und die Mitgliedstaaten wiederholt dazu aufgerufen, die korrekte, vollständige und fristgerechte Umsetzung der Richtlinien aus dem Jahr 2000 sicherzustellen.

Das Parlament hat wiederholt Entschlüsse angenommen, mit denen die Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Bedingungen und Aussichten für sozial benachteiligte Menschen verstärkt werden sollen. In mehreren neueren Berichten wird betont, wie wichtig hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung sind, und gleichzeitig unterstrichen, dass Armut trotz Arbeit in europäischen Gesellschaften nicht unbekannt ist und in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Das Parlament ist der Ansicht, dass die Festlegung eines Mindesteinkommens (von mindestens 60 % des Medianeinkommens im betreffenden Mitgliedstaat) und

von Mindestlöhnen in angemessener Höhe (d. h. oberhalb der Armutsgrenze) ein wirksames Instrument zum Schutz der Menschen vor Armut und Ausgrenzung ist, und ruft die Mitgliedstaaten auf, sich mit Unterstützung der Kommission über ihre Erfahrungen zu diesem Thema auszutauschen (Entschließung vom 20. Oktober 2010 zu der Bedeutung des Mindesteinkommens für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer integrativen Gesellschaft in Europa<sup>[1]</sup>). Nach Auffassung des Parlaments sollten die Bemühungen der Mitgliedstaaten „darauf ausgerichtet sein, allen lebenslang Zugangsmöglichkeiten und Chancen zu bieten und somit Armut und soziale Ausgrenzung dadurch zu verringern, dass Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung (...) abgebaut werden“ unter besonderer Berücksichtigung von Gruppen am Rande der Gesellschaft, wie zum Beispiel ältere Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen und Minderheiten, insbesondere die Volksgruppe der Roma. Das Parlament hat darum ersucht, den Prozess der „OMK Soziales“ zu verbessern und der sozialen Komponente der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020 sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene mehr Bedeutung beizumessen. Es hat den Rat und die Kommission aufgerufen, Verhandlungen zu einer interinstitutionellen Vereinbarung über die Teilnahme des Parlaments an diesem Prozess zu eröffnen (Entschließung vom 6. Mai 2009 zu der aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen<sup>[2]</sup>).

In der Entschließung des Parlaments vom 15. November 2011 zu der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung<sup>[3]</sup> wurde zuletzt eindringlich dazu aufgerufen, der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der einzelstaatlichen Bemühungen in den nächsten Jahren oberste Priorität einzuräumen, da die Bekämpfung von Armut das wichtigste Mittel darstellt, um zukünftiges Wirtschaftswachstum zu sichern und der weiteren Ausbreitung von sozialer Ungleichheit und sozialen Unruhen vorzubeugen. Das Parlament wiederholt seine Forderung, dass in jedem Mitgliedstaat ein angemessenes Lohnniveau sowie Mindesteinkommenssysteme vorhanden sein sollten, und fordert die Mitgliedstaaten auf, das Programm zur Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der EU mit den ursprünglichen Haushaltsmitteln auszuweiten sowie die Richtlinie zur Gleichbehandlung außerhalb von Beschäftigung und Beruf (KOM(2008)426) schnellstmöglich umzusetzen. Darüber hinaus fordert es die Kommission auf, sicherzustellen, dass die Verwirklichung des Ziels der Strategie Europa 2020, 20 Millionen Menschen aus der Armut zu verhelfen, durch die mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Sparmaßnahmen nicht infrage gestellt wird.

[1] ABl. C 70 E vom 8.3.2012, S. 8.

[2] ABl. C 212 E vom 5.8.2010, S. 23.

[3] ABl. C 153 E vom 31.5.2013, S. 57.



Da das EU-Programm zur Abgabe von Nahrungsmitteln 2013 eingestellt werden sollte, forderte das Parlament die Kommission auf, ein Ernährungsprogramm aufrechtzuerhalten. Im Oktober 2012 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für einen neuen Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) für den Zeitraum 2014-2020 mit einem vorgeschlagenen Budget von 2,5 Mrd. EUR. Nach Verhandlungen im Jahr 2013

stimmte der Rat der Forderung des Parlaments zu, das Budget des FEAD von 2,5 Mrd. EUR auf 3,5 Mrd. EUR zu erhöhen. Ziel des Fonds ist es, die am stärksten benachteiligten Personen mit Lebensmitteln, Kleidung und weiteren wesentlichen Gütern zu versorgen und Maßnahmen zur sozialen Eingliederung der Ärmsten in die Gesellschaft zu finanzieren.

---

→ [Laurence Smajda](#)

## 5.11 Steuerpolitik

### 5.11.1 Allgemeine Steuerpolitik

*Die Steuerhoheit gehört zu den grundlegenden Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten, die in diesem Bereich der Union nur begrenzte Befugnisse gewährt haben. Auf Unionsebene ist die Steuerpolitik auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ausgerichtet; die Bemühungen der Union, eine Harmonisierung in diesem Bereich zu erreichen, konzentrieren sich daher in erster Linie auf die indirekte Besteuerung. Parallel zu diesen Bemühungen intensiviert die Union die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und -vermeidung, die den fairen Wettbewerb bedrohen und ein großes Defizit bei den Steuereinnahmen verursachen. Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union müssen steuerliche Maßnahmen von den Mitgliedstaaten einstimmig angenommen werden. Die Steuerpolitik wird stark durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beeinflusst, das Europäische Parlament hingegen hat lediglich das Recht, in dieser Frage angehört zu werden, mit Ausnahme von Haushaltsfragen, wo es sich als Haushaltsbehörde die Entscheidungsbefugnisse mit dem Rat teilt.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 110 bis 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

#### Ziele

Die **steuerpolitische Strategie** der Union wird in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“ (KOM(2001)0260) erläutert. Unter der Voraussetzung, dass sie die Gemeinschaftsvorschriften einhalten, steht es den Mitgliedstaaten frei, ihre Steuersysteme so zu gestalten, wie sie es für angemessen halten. Innerhalb dieses Rahmens sind die Beseitigung steuerlich bedingter Hindernisse für die grenzübergreifende Wirtschaftstätigkeit, die Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs<sup>[1]</sup> und der Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden zur Sicherstellung der Kontrolle und zur Bekämpfung von Betrug die Prioritäten der Steuerpolitik der Union. Durch eine verstärkte Koordinierung der Steuerpolitik würde sichergestellt, dass mit der Steuerpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten die weiter reichenden Ziele der Unionspolitik unterstützt werden, die kürzlich in der Europa 2020 Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum festgelegt wurden.

<sup>[1]</sup> Siehe den Bericht der Gruppe „Verhaltenskodex“ des Rates vom 23. November 1999 an den Rat Wirtschaft und Finanzen über „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ (SN 4901/99).

#### Leistungen

##### A. Steuerniveau, Steuerstruktur und Wachstum

Die **EU ist ein relativ hoch besteuertes Gebiet**, in dem die Steuerlast beinahe 40 % des BIP beträgt (2011, neueste verfügbare Daten). Auf der Grundlage der Gesamthöhe der Steuereinnahmen für den Zeitraum von 2000 bis 2011 können die Mitgliedstaaten grob in drei Gruppen unterteilt werden: eine östliche und südliche Gruppe, die jeweils in der Regel eine Steuerbelastung unterhalb des Unionsdurchschnitts aufweist; eine Gruppe größerer Länder, die sich alle in der Euro-Kernzone befinden und eine Steuerbelastung von 38 bis 42 % des BIP aufweisen; eine Gruppe mit nordischen Ländern, welche die höchste Gesamtsteuerlast aufweist, die in einigen Fällen 50 % des BIP erreicht. Was die Struktur der Besteuerung anbelangt, erzielt die östliche und südliche Gruppe einen relativ hohen Anteil der Gesamteinnahmen durch Verbrauchsteuern. In der nordischen Gruppe sowie in der Gruppe der Länder der Euro-Kernzone stammen die Einnahmen in erster Linie aus einer relativ hohen Besteuerung der Arbeit.

Die Verbindung zwischen **Steuerniveau** und **Wachstum** ist nicht gesichert. Der ursächliche Zusammenhang wird durch mindestens drei Faktoren verwischt. Erstens besteht eine Wechselwirkung zwischen Steuerniveau und Wachstum in dem Sinne, dass das Steuerniveau das Wachstum beeinflusst und umgekehrt. Zweitens scheint das Wachstum

durch die Progression<sup>[1]</sup> des Steuergesetzes stärker beeinflusst zu werden als durch das Steuerniveau. Drittens werden die negativen Auswirkungen der Steuern auf das Wachstum durch die positiven Auswirkungen der Staatsausgaben auf das Wachstum ausgeglichen.

Während der Zusammenhang zwischen Steuerniveau und Wachstum weiterhin unklar ist, gibt es im Allgemeinen mehr Erkenntnisse darüber, **wie einzelne Steuern das Wachstum beeinflussen**. In diesem Abschnitt werden Steuern gemäß ihren wirtschaftlichen Schlüsselfunktionen eingestuft: Steuern auf Arbeit, auf Kapital und auf Verbrauch.

**Besteuerung von Arbeit:** Die grundlegenden Steuern in dieser Kategorie sind **Einkommenssteuern** und **Sozialversicherungsbeiträge**. Eine höhere Besteuerung von Arbeit hat in drei Bereichen entscheidende Auswirkungen: das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeit nehmen ab, da eine wachsende Kluft zwischen Brutto- und Nettolöhnen dazu führt, dass die Arbeitskräfte nicht so gewillt sind, ihre Arbeit anzubieten und Unternehmen oft weniger Beschäftigung anbieten; progressive Einkommenssteuersätze verringern den Ertrag von Investitionen in eine Ausbildung, die in der Regel mit einem höheren Einkommen verbunden ist; durch progressive Einkommensteuersätze wird außerdem der technologische Fortschritt verlangsamt, da der Ertrag aus unternehmerischen Aktivitäten in der Regel stärker besteuert wird als Löhne.

**Besteuerung von Kapital:** Bei den Steuern in dieser Kategorie handelt es sich in erster Linie um **Körperschaftsteuer, Steuern auf Kapitaleinkünfte** sowie um **Grund- und Erbschaftssteuern**. Von Kapitalsteuern und insbesondere Körperschaftssteuern wird angenommen, dass sie sich besonders nachteilig auf das Wachstum auswirken, da sie das Volumen von Investitionen sowie den Standort, an dem investiert und Profite erwirtschaftet werden, beeinflussen. Eine höhere Körperschaftsteuer kann zu deutlichen Kapitalabflüssen führen. Die Besteuerung von Kapitaleinkünften verzerrt auch die Entscheidungen von Haushalten in Bezug auf ihr Konsum- und Sparverhalten. Steuern auf Immobilien und Erbschaftssteuern sind für das Wachstum weniger schädlich, da sie akkumuliertes Vermögen betreffen, das eine unelastische Bemessungsgrundlage darstellt.

**Besteuerung von Verbrauch:** Bei den Steuern in dieser Kategorie handelt es sich in erster Linie um

**Mehrwertsteuer (MwSt.) und Verbrauchsabgaben.** Steuern auf Verbrauch haben weniger verzerrende Auswirkungen auf Entscheidungen über Arbeit, Freizeit und Sparen als Steuern auf Arbeit oder Körperschaftssteuern. Darüber hinaus weisen sie in den meisten Fällen keine progressive Struktur auf. Die Mehrwertsteuer bezieht sich auf den Wert von Waren und Dienstleistungen, die für den Inlandsverbrauch gekauft und verkauft werden. Waren und Dienstleistungen, die ins Ausland verkauft werden (Exporte) unterliegen nicht der Mehrwertsteuer. Umgekehrt werden Importe besteuert, damit das System für die Hersteller des importierenden Landes fair bleibt. Verbrauchsteuern werden oft auch erhoben, um die Lebensführung der Menschen zu verbessern (z. B. Tabaksteuer) oder um eine umweltfreundliche Produktion zu unterstützen (z. B. Steuern auf schädliche Emissionen). In dem Umfang, in dem höhere Verbrauchsteuern durch niedrigere Steuern auf Arbeit und Kapital ausgeglichen werden, wird durch die Steuerstruktur das Wachstum gefördert. Die unerwünschte Nebenwirkung besteht darin, dass die Verbraucherpreise und Produktionskosten ansteigen können, und so das tatsächlich verfügbare Einkommen der Haushalte oder den Bruttoertragsüberschuss von Unternehmen fast genauso verringern wie Steuern auf Arbeit und Kapital.

Dieser grobe Überblick zeigt, dass bestimmte Steuern das Wachstum stärker fördern als andere. Grundsteuern wirken sich häufig am wenigsten nachteilig auf das Wachstum aus. Die Auswirkungen von Verbrauchsabgaben sind ähnlich gering. Im Gegensatz dazu wird die Besteuerung von Arbeit als weniger wachstumsfördernd erachtet, wobei die starke Progression der Einkommenssteuersätze als besonders negativ angesehen wird. Durch Körperschafts- und Kapitalsteuern wird das Wachstum am stärksten beeinträchtigt, vor allem weil diese Steuern zu weniger Innovationen führen und auf einer besonders mobilen Bemessungsgrundlage erhoben werden.

## B. Steuern und Umverteilung

Die **Umverteilungseffekte** eines Steuersystems können genauso wichtig sein wie dessen Wachstumseffekte. Oft gibt es einen Kompromiss zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: Der soziale Wohlstand ist größer, wenn die Verbrauchsmöglichkeiten gleichmäßiger verteilt sind. Eine Umverteilung kann die Anreize, zu arbeiten und überhaupt ein Einkommen zu verdienen, jedoch verringern. Verschiedene Arten von Steuern weisen unterschiedliche Verteilungseigenschaften auf. Einkommenssteuern sind meist progressiv, aber der Grad der Progression und daher auch die Umverteilungskraft sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. Sozialversicherungsbeiträge sind oft proportional oder sogar regressiv, wenn für sie eine Obergrenze festgelegt wurde. Die Mehrwertsteuer wird oft als regressiv betrachtet, da bei den unteren Einkommensstufen eine höhere Konsumbereitschaft herrscht. Verbrauchsabgaben

<sup>[1]</sup> Ein Steuersystem ist progressiv, wenn der durchschnittliche Steuersatz entsprechend der Bemessungsgrundlage ansteigt. Daher liegt der für die höchste Einkommensstufe geltende Steuersatz (der Spitzensteuersatz) höher als der durchschnittliche Steuersatz. Ein Steuersystem ist flach (proportional), wenn der durchschnittliche Steuersatz sich nicht abhängig von der Bemessungsgrundlage ändert. Ein Steuersystem ist regressiv, wenn der durchschnittliche Steuersatz sinkt, wenn sich die Bemessungsgrundlage erhöht.

sind generell regressiv, da für sie ein fester Betrag pro Menge festgelegt wird.

Das effektivste politische Werkzeug zur Umverteilung von Einkommen ist die **progressive Besteuerung von Einkommen aus Arbeit** in Kombination mit einkommensbezogenen Leistungen. Ein Argument dafür, persönliches Kapitaleinkommen ebenfalls gemäß progressiven Sätzen zu besteuern, besteht trotz der stärkeren Verzerrungseffekte darin, dass Kapitaleinkommen ungleichmäßiger verteilt ist als Einkommen aus Arbeit. Bei den Verbrauchsteuern wenden die meisten Mitgliedstaaten offensichtlich aus Umverteilungsgründen unterschiedliche Mehrwertsteuersätze an (z. B. reduzierte Sätze für Grundnahrungs- und Arzneimittel). Direkte Transferzahlungen zur Entlastung von Haushalten mit geringem Einkommen wären kosteneffektiver, da Haushalte mit hohem Einkommen ebenfalls von reduzierten Sätzen für Verbrauchsartikel profitieren.

### C. Wichtige politische Initiativen

In der Mitteilung der Kommission über die Beseitigung grenzübergreifender steuerlicher Hindernisse für die Bürgerinnen und Bürger der EU (KOM(2010)0769) werden die **schwierigsten Steuerprobleme** beschrieben, denen sich Bürgerinnen und Bürger der EU in grenzübergreifenden Situationen gegenüber sehen (z. B. Diskriminierung, doppelte Besteuerung, Schwierigkeiten bei der Beantragung von Steuerrückzahlungen und Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Informationen über ausländische Steuervorschriften). Weitere **wichtige politische Initiativen** umfassen: Ein Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer (KOM(2010)0695), gefolgt von einer Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer (KOM(2011)0851); ein Vorschlag für eine Richtlinie (KOM(2011)0169) nebst Mitteilung (KOM(2011)0168) zur Änderung der Energiesteuerrichtlinie (Richtlinie 2003/96/EG), der eine intelligentere Energiebesteuerung in der EU zum Ziel hat; einen Vorschlag für eine Richtlinie über eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (KOM(2011)0121), in der ein einheitliches System zur Berechnung der gemeinsamen konsolidierten Körperschafts-Bemessungsgrundlage (GKKB) für Unternehmen, die in der EU tätig sind sowie einheitliche Regeln festgelegt werden, die es diesen Unternehmen ermöglichen, ihre steuerpflichtigen Gewinne zu berechnen; sowie einen Vorschlag für eine Richtlinie über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem (KOM(2011)0594).

Zu erwähnende spezifische Harmonisierungsmaßnahmen auf dem Gebiet der **indirekten Besteuerung** sind: Richtlinie 2008/7/EG betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital; Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswegen durch schwere Nutzfahrzeuge; einen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Besteuerung

von Personenkraftwagen (KOM(2005)0261); Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem; sowie eine Vielzahl von Einzelvereinbarungen in Bezug auf Verbrauchsteuern (z. B. auf Alkohol, Tabak und Energie) und Befreiungen (einschließlich verschiedener Richtlinien über Steuerbefreiungen für Reisende, kleine Warensendungen, die Einfuhr von persönlichen Wertgegenständen und bestimmte Transportmittel).

Obwohl der EuGH auch viele Urteile zur **direkten Besteuerung** von EU-Bürgern ausgesprochen hat, konzentrieren sich die europäischen Maßnahmen zur Harmonisierung der direkten Steuern vornehmlich auf die Unternehmensbesteuerung; Bisherige Harmonisierungsmaßnahmen sind allgemein, z. B. die Amtshilfe-Richtlinie (Richtlinie 77/799/EWG) und die Richtlinie über die Beitreibung von Forderungen (Richtlinie 76/308/EWG) – zu beiden Bereichen liegen neue Vorschläge der Kommission vor, (KOM(2009)0028) und (KOM(2009)0029) – sowie verschiedene Mitteilungen der Kommission. Zu den auf die Personenbesteuerung bezogenen Maßnahmen gehören die Zinsbesteuerungs-Richtlinie (Richtlinie 2003/48/EG), der Vorschlag zur Änderung dieser Richtlinie (KOM(2008)0727), die Mitteilung zur Besteuerung von Dividenden (KOM(2003)0810) und zur Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung (KOM(2001)0214). Zu den auf die Unternehmensbesteuerung bezogenen Maßnahmen gehören die Fusions-Richtlinie (Richtlinie 90/434/EWG), die Mutter/Tochter-Richtlinie (Richtlinie 90/435/EWG), das Schiedsübereinkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (90/436/EWG) und die Richtlinie 2003/49/EG über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.

In der EU geht jedes Jahr ungefähr eine Billion Euro aufgrund von **Steuerhinterziehung und -vermeidung** verloren. Dies bedroht den fairen Wettbewerb und stellt einen enormen Verlust an Steuereinnahmen dar. Die Kommission hat zur Bekämpfung des Steuerbetrugs einen Aktionsplan (KOM(2012)0722) und zwei Empfehlungen angenommen, eine über aggressive Steuerplanung (C(2012)8806) und eine zur Förderung verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich (C(2012)8805). Dies war eine Folgemaßnahme zur Mitteilung vom Juni 2012 über konkrete Maßnahmen zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung (KOM(2012)0351).

Der vom Europäischen Rat bei seiner Sitzung im Juni 2012 angenommene Pakt für Wachstum und Beschäftigung nennt die Besteuerung als ein Element, das zur Haushaltskonsolidierung und zu nachhaltigem Wachstum beitragen sollte, und fordert daher die Weiterführung der Diskussion im Rat. Als Folgemaßnahme hat der Rat **Schlussfolgerungen zu**

**Steuerhinterziehung und Steuerbetrug** (COUNCIL(9405/13)) angenommen, in denen er hervorhob, dass die Anstrengungen auf nationaler, auf EU- und auf globaler Ebene miteinander kombiniert werden müssen, und seine Unterstützung für die Arbeiten im Rahmen der G8, G20 und OECD in Bezug auf den automatischen Informationsaustausch bestätigte. Bei der gleichen Gelegenheit erörterte der Rat außerdem **eine Überarbeitung der Zinsbesteuerungsrichtlinie**, mit der der Anwendungsbereich der Richtlinie auf alle Arten von Sparerträgen sowie auf Produkte, die Zinsen erzeugen, ausgeweitet werden soll.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat die **Grundzüge der Programme der Kommission im Steuerbereich** im Allgemeinen befürwortet. Im Jahr 2002 unterstrich das Parlament in einem Bericht über die allgemeine Steuerpolitik in der EU, dass „der steuerliche Wettbewerb [...] an sich ein wirksames Instrument zur Senkung eines hohen Steuerdrucks sein“ könne und zu geringerem bürokratischen Aufwand, gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit und zur Modernisierung des europäischen Sozialmodells beitragen könnte. Handlungsbedarf auf EU-Ebene wurde in mehreren Bereichen identifiziert: beispielsweise die Beseitigung von Diskriminierungen, Doppelbesteuerungen und bürokratischen Hemmnissen; der Übergang zu einem endgültigen Mehrwertsteuersystem, bei dem das Ursprungslandprinzip uneingeschränkt angewandt wird; die Befürwortung des Verursacherprinzips bei

der Energiesteuer; eine begrenzte Erweiterung der Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit bei Themen in Verbindung mit der Zusammenarbeit der Steuerbehörden sowie Mitentscheidungsbefugnisse für das Parlament im Steuerbereich.

Am 2. Februar 2010 nahm das Parlament einen **Bericht über die Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich**<sup>[1]</sup> an, in dem es für eine verantwortungsvolle Steuerpolitik, die Transparenz und den Informationsaustausch auf allen Ebenen – national, europäisch und global – sowie fairen Steuerwettbewerb plädierte. Außerdem befürwortete es die Verabschiedung jährlicher Berichte über die Steuerpolitik.

Am 30. April 2013 nahm das Parlament einen Bericht über den **jährlichen Steuerbericht**<sup>[2]</sup> an. Während darin erneut festgestellt wird, dass die Steuerpolitik weiterhin in nationaler Zuständigkeit verbleibt, und dass die unterschiedlichen Steuersysteme der Mitgliedstaaten daher zu respektieren sind, wird in dem Bericht betont, dass wachstumsorientierte Steuermaßnahmen und die Förderung von Verbrauchsteuern Vorrang erhalten müssen, da sie langfristig zur Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung besser geeignet sind als Steuern auf Arbeit. In dem Bericht wurde außerdem auf die dringende Notwendigkeit hingewiesen, die Probleme der Doppelbesteuerung und der Steuerhinterziehung zu lösen.

→ [Dario Paternoster](#)

<sup>[1]</sup> ABl. C 341 vom 16.12.2010, S. 29.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0206.

## 5.11.2 Direkte Besteuerung: Personen- und Unternehmensbesteuerung

*Der Bereich der direkten Besteuerung wird nicht unmittelbar durch die europäische Gesetzgebung geregelt. Dennoch tragen mehrere Richtlinien und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dazu bei, harmonisierte Standards für Unternehmensbesteuerung und die Besteuerung von Privatpersonen festzulegen. Darüber hinaus wird in einigen Mitteilungen das Anliegen hervorgehoben, Steuerhinterziehung und Doppelbesteuerung zu vermeiden.*

### Rechtsgrundlage

Der EU-Vertrag enthält keine ausdrücklichen Rechtssetzungsbefugnisse im Bereich der direkten Steuern. Die Rechtsvorschriften für die Besteuerung der Gesellschaften stützen sich gewöhnlich auf **Artikel 115 AEUV**, der Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zulässt, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das **Funktionieren des Binnenmarktes** auswirken, und Einstimmigkeit und das Verfahren der Konsultation vorsieht.

**Artikel 65 AEUV** betrifft den **freien Kapitalverkehr** und erlaubt es den Mitgliedstaaten, Steuerpflichtige mit unterschiedlichem Wohn- oder Kapitalanlageort unterschiedlich zu behandeln. 1995 entschied jedoch der EuGH (Rechtssache C-279/93), dass **Artikel 45 AEUV** im Bereich der Steuern und der sozialen Sicherheit unmittelbar anwendbar ist, der bestimmt, dass die **Freizügigkeit der Arbeitnehmer** „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung [...] in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ umfasst. Gemäß den Artikeln 110-113 AEUV sind die Mitgliedstaaten zum Zwecke der **Beseitigung der Doppelbesteuerung** innerhalb der Gemeinschaft verpflichtet, untereinander Verhandlungen einzuleiten, und Artikel 55 AEUV untersagt die **Diskriminierung** hinsichtlich von Beteiligung am Kapital von Gesellschaften. Die meisten Vereinbarungen im Bereich der direkten Steuern liegen jedoch außerhalb des Gemeinschaftsrechts. Ein umfassendes Netz **bilateraler Steuerabkommen**, die sowohl für Mitgliedstaaten als auch für Drittländer gelten, deckt die Besteuerung grenzüberschreitender Einkommensströme ab.

### Ziele

Zwei spezifische Ziele sind die Verhütung von Steuerhinterziehung und die Beseitigung der Doppelbesteuerung. Generell kann eine gewisse Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) sowie Verhinderung der Verschlechterung der Einnahmensituation durch „Steuerwettbewerb“ und der Einengung des

Spielraums für manipulierende Buchführung gerechtfertigt sein.

### Ergebnisse

#### A. Unternehmensbesteuerung

Seit über 30 Jahren werden Vorschläge zur Harmonisierung der **Körperschaftsteuer** diskutiert (1962 Neumark-Bericht, 1970 Van-den-Tempel-Bericht, 1975 Richtlinienvorschlag zur Angleichung der Steuersätze zwischen 45 % und 55 %; 1980 räumte die Kommission in einer Mitteilung ein, dass dieser Harmonisierungsversuch wahrscheinlich aussichtslos sei (KOM(80)139). Stattdessen konzentrierte sie sich auf begrenzte Maßnahmen, die für die Vollendung des Binnenmarktes wichtig waren. In den „Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung“ von 1990 (SEK(90)601) wurden drei bereits veröffentlichte Vorschläge vorrangig behandelt und angenommen, nämlich die **Fusionsrichtlinie** (90/434/EWG), die die Behandlung von Gewinnausschüttungen bei der Fusion von Unternehmen regelt, die **Richtlinie betreffend Mutter- und Tochtergesellschaften** (90/435/EWG), die die Doppelbesteuerung von grenzüberschreitenden Dividendenzahlungen an Muttergesellschaften beseitigt, und das **Schiedsübereinkommen** (90/436/EWG), mit dem Schiedsverfahren im Fall von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen eingeführt wurden. Beispielhaft für das zähe Ringen mit den Mitgliedstaaten kann die 1991 vorgeschlagene Richtlinie für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften stehen: Trotz einer Änderung zwei Jahre später und ungeachtet einer positiven Stellungnahme des Europäischen Parlaments zog die Kommission den Vorschlag später wegen fehlender Einigung im Rat zurück. Als Teil des „Monti-Pakets“, wurde 1998 eine neue Fassung vorgelegt, die als Richtlinie 2003/49/EG angenommen wurde.

1991 wurde auch der **Unabhängige Sachverständigenausschuss Ruding** eingesetzt, dessen Bericht ein Aktionsprogramm zur Beseitigung der Doppelbesteuerung, zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze innerhalb einer Bandbreite von 30-40 % und zur Sicherstellung vollständiger Transparenz bei den verschiedenen Steuererleichterungen der Mitgliedstaaten zum Zwecke der Investitionsför-

derung empfahl. Die Kommission schlug daraufhin **Änderungen der Richtlinien über Fusionen bzw. Mutter- und Tochtergesellschaften** (KOM(93)293) vor und verwies auf zwei bereits lange vorliegende Richtlinienvorschläge zur **Übertragung von Unternehmensverlusten** (KOM(84)404) und zu **Verlusten von in anderen Mitgliedstaaten gelegenen Betriebsstätten und Tochtergesellschaften** (KOM(90)595).

1996 legte die Kommission einen neuen Ansatz in Bezug auf die Besteuerung fest. Im Bereich der Unternehmensteuer war das wichtigste Ergebnis der **Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung**, den der Rat 1998 als Entschließung annahm. Der Rat setzte eine Verhaltenskodex-Gruppe („Primarolo-Gruppe“) ein, die Fälle von unfairer Unternehmensbesteuerung prüfen sollte. Ihr Bericht wurde 1999 vorgelegt; darin wurden 66 Steuerpraktiken ausgewiesen, die innerhalb von fünf Jahren abgeschafft werden sollen.

1998 baten die Mitgliedstaaten die Kommission, eine „analytische Studie der Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Gemeinschaft“ durchzuführen. Die von zwei Sachverständigengruppen erarbeitete Studie (SEK(2001)1681) wurde 2001 veröffentlicht. Die ergänzende Mitteilung der Kommission (KOM(2001)582) stellte fest, dass die meisten Probleme von Unternehmen darauf beruhen, dass sich die Unternehmen im Binnenmarkt auf verschiedene nationale Regelwerke einstellen müssen. Die Kommission schlug verschiedene Herangehensweisen vor, um eine konsolidierte Bemessungsgrenze für EU-weite Unternehmensaktivitäten zu schaffen, nämlich eine Sitzlandbesteuerung, eine fakultative einheitliche konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage, eine europäische Körperschaftsteuer sowie eine obligatorische, vollständig harmonisierte Bemessungsgrundlage. Die Vorschläge wurden 2002 auf einer Konferenz erörtert; außerdem wurde 2004 eine Arbeitsgruppe gebildet, deren Arbeitsergebnisse in den Richtlinienvorschlag der Kommission (KOM(2011)121) eingingen. Die vorgeschlagene „Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“ (GKKB) würde bedeuten, dass Unternehmen u. a. von einem System mit einer zentralen Anlaufstelle profitieren, bei der sie ihre Steuerunterlagen einreichen können. Auch können sie alle Gewinne und Verluste, die sie in der EU erfahren haben, konsolidieren. Mitgliedstaaten würden die gesamte Kompetenz, ihre eigenen Körperschaftsteuern festzusetzen, erhalten. Die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments dazu (erste Lesung) wurde im April 2012 angenommen (P7\_TA(2012)0135).

## B. Besteuerung der KMU

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wurden besonders angesprochen: 1994 in einer Kommissionsmitteilung (KOM(94)206) und einer „ersten

Initiative in Form einer Empfehlung zur Selbstfinanzierung“ (später 94/390/EG). Seit 2001 verfolgt die Kommission das Projekt der „Sitzlandbesteuerung“ (KOM(2005)702) für KMU, die vorsieht, dass die KMU ihre Gewinne (auch aus anderen Mitgliedstaaten) gemäß den ihnen vertrauten nationalen Steuervorschriften des Sitzlandes ermitteln dürfen.

## C. Personenbesteuerung

### 1. Einkommensteuer

Die Besteuerung der Arbeitnehmer bzw. Rentempfänger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben und/oder abhängige Familienangehörige haben, gab schon immer Anlass zu Problemen. Mit bilateralen Abkommen konnte zwar generell eine Doppelbesteuerung verhindert werden, Fragen wie die Anwendung unterschiedlicher Steuererleichterungen im Wohnsitzstaat auf Arbeitseinkünfte im Tätigkeitsstaat konnten jedoch in dieser Weise nicht gelöst werden. Um eine Gleichbehandlung von Gebietsansässigen und Nichtgebietsansässigen sicherzustellen, schlug die Kommission eine **Richtlinie zur Harmonisierung von Regelungen im Bereich der Einkommensteuer im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft** (KOM(79)737) vor, der zufolge die Besteuerung im Wohnsitzstaat gelten hätte. Nach Ablehnung durch den Rat wurde dieser Vorschlag 1993 von der Kommission zurückgezogen, die lediglich eine Empfehlung zu den für die **Besteuerung der Einkünfte Nichtgebietsansässiger** anzuwendenden Grundsätzen herausgab. Weiterhin wurden Verstoßverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer eingeleitet. Der EuGH entschied 1993 (Rechtssache C-112/91), dass ein Mitgliedstaat fremde EU-Staatsangehörige, die in Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit in seinem Hoheitsgebiet eine nichtselbstständige Beschäftigung ausüben, bei der Erhebung der direkten Steuern nicht schlechter behandeln darf als eigene Staatsangehörige (siehe Rechtssache C-279/93). So entwickelte sich die Integration im Bereich der direkten Personenbesteuerung eher durch Urteile des EuGH als durch das normale Gesetzgebungsverfahren.

### 2. Besteuerung der grenzüberschreitend gezahlten Bank- und sonstigen Zinsen

Grundsätzlich muss der Steuerpflichtige Zinsen bei seiner Steuererklärung angeben. In der Praxis bot der freie Kapitalverkehr sowie das Bankgeheimnis Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung. Einige Mitgliedstaaten erheben eine Quellensteuer auf Zinsen. Als jedoch Deutschland 1989 eine Quellensteuer mit dem bescheidenen Satz von 10 % einführte, kam es zu massiven Kapitalabflüssen nach Luxemburg, so dass die deutsche Quellensteuer vorübergehend aufgehoben werden musste. Im gleichen Jahr nahm die Kommission einen Richtlinienvorschlag über ein

**gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen** mit einem Steuersatz von 15 % an, der aber zurückgezogen und durch einen neuen Vorschlag **zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft** ersetzt wurde (Steuersatz von 20 %). Er sah auch ein alternatives Informationssystem vor. Nach langwierigen Verhandlungen wurde 2000 ein Kompromiss erzielt und 2003 die Richtlinie 2003/48/EG zur Besteuerung von Zinserträgen verabschiedet. Sie trat am 1. Juli 2005 in Kraft und sieht grundsätzlich einen Informationsaustausch über gezahlte Zinsen vor. Seit 2008 berät der Rat über einen Änderungsvorschlag (KOM(2008)727), zuletzt diskutiert am 17. Mai 2011.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Bei Vorschlägen zur Besteuerung beschränkt sich die Rolle des EP in der Regel auf das Verfahren der Konsultation. In den Entschlüssen und Änderungsanträgen des EP wurden die Vorschläge der Kommission zur Unternehmensbesteuerung und zur direkten Personenbesteuerung weitgehend unterstützt – einschließlich aller Teile des „Monti-Pakets“ –, wobei jedoch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs empfohlen wurde. Das Parlament gab 1994 seine Stellungnahme zum Ruding-Bericht ab. Es billigte auch grundsätzlich das Vorgehen der Kommission im Hinblick auf KMU und forderte einen

Aktionsplan, der in das integrierte Programm für die KMU eingefügt werden kann.

In seiner Entschlüsselung vom März 2002 hat das EP Ansichten zum Vorschlag der Kommission im Bereich der Unternehmensbesteuerung dargelegt. Was die in Frage kommenden Alternativen betrifft, war es an der Option der Besteuerung nach den Regeln des Wohnsitzlandes, auch als intermediärer Übergang zu einer „gemeinsamen Bemessungsgrundlage“, d. h. „zu neuen harmonisierten gemeinschaftlichen Regeln, die parallel zu den nationalen Regeln gelten sollen, die die europäischen Unternehmen übernehmen könnten,“ interessiert. Am 13. Dezember 2005 nahm das EP eine Entschlüsselung zur Unternehmensbesteuerung an, in der es seine Unterstützung für die Kommissionsvorschläge im Hinblick auf die einheitliche konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage und die Sitzlandbesteuerung für KMU bekundete. Schließlich arbeitet das Europäische Parlament an „Jährlichen Steuerberichten“. Der erste wurde durch einen Workshop vorbereitet (am 8. Dezember 2011, Dokument PE 464.460) und im Februar 2012 angenommen (2011/2271(INI)); er beschäftigt sich insbesondere mit Fragen der Doppelbesteuerung. Der Bericht für 2013 behandelt Steuern und Wachstumspolitik sowie Steuerkoordinierung (2013/2025(INI)).

→ Doris Kolassa



## 5.11.3 Indirekte Besteuerung: Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabak und Energie

*Um einen gut funktionierenden Binnenmarkt und Wettbewerb zu gewährleisten, sehen die europäischen Rechtsvorschriften eine Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Alkohol und Tabak vor. Bei den Steuersätzen handelt es sich meist um Mindestsätze oder Zielsätze, die sich langfristig annähern sollen. Außerdem wurden verschiedene Abgaben im Energiebereich festgesetzt, um die Umwelt und die öffentliche Gesundheit zu schützen bzw. eine umsichtige und rationelle Nutzung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten. Dazu gehören Regelungen und Mindestverbrauchsteuern für Mineralöle, Diesel, Kraftstoffe und Biokraftstoffe.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 113 AEUV sowie im Hinblick auf Energiebesteuerung Artikel 192 AEUV, der (auch steuerliche) Maßnahmen erlaubt, um die Ziele von Artikel 191 AEUV zu verfolgen: Schutz von Umwelt und Gesundheit sowie der natürlichen Ressourcen.

### Ziele

Die **Sätze** und **Strukturen** der Verbrauchsteuern variieren zwischen den Mitgliedstaaten und wirken sich auf den Wettbewerb aus. Die Erhebung von Abgaben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten zu höheren Sätzen als auf inländische Waren ist diskriminierend und durch Artikel 110 AEUV verboten. Sehr große Besteuerungsunterschiede für ein bestimmtes Erzeugnis können zu steuerinduzierten Warenbewegungen, zu Verlusten von Einnahmen und zu Betrügereien führen. Daher hat man seit den frühen 70er Jahren Versuche unternommen, sowohl die Strukturen als auch die Sätze zu harmonisieren, ist jedoch kaum vorangekommen, zum Teil aufgrund von Überlegungen, die nicht nur rein steuerlicher Art waren. So wurden etwa in einigen Mitgliedstaaten hohe Steuersätze als Teil allgemeiner Politiken vorgeschrieben, die vom **Alkoholkonsum und vom Rauchen abhalten** sollten. Andererseits sind Wein und Tabak in einigen Mitgliedstaaten wichtige **landwirtschaftliche Erzeugnisse**.

In der Energiebesteuerung hatten allerdings andere Faktoren eine ebenso wichtige Rolle bei der Festlegung der Struktur und der Höhe der Mineralölsteuern gespielt wie die Bestimmungen von Artikel 113 AEUV. Wichtig sind die **Verkehrspolitik** (Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsarten oder die transparente Verteilung der Infrastrukturkosten); die **Umweltpolitik** (weniger Umweltverschmutzung, z. B. durch Festlegung unterschiedlicher Mindeststeuersätze für verbleites bzw. bleifreies Benzin); die allgemeine **Energiepolitik** (Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Energieträgern Kohle, Erdöl, Erdgas, Kernkraft usw. bzw. zwischen einheimischen und importierten Energieträgern); die

**Agrarpolitik** (z. B. im Jahre 1999 zurückgezogener Vorschlag für einen reduzierten Verbrauchsteuersatz auf Biokraftstoffe) und schließlich die gemeinsame **Beschäftigungspolitik** (Steuerstrategie, um von der Besteuerung der Arbeit auf andere Einkommensquellen überzugehen, einschließlich Besteuerung der Verwendung von Rohmaterial und Energie).

### Ergebnisse

#### A. Allgemeine Vorschriften

Die Richtlinie 2008/118/EG über das allgemeine Verbrauchsteuersystem legt ein allgemeines System für verbrauchsteuerpflichtige Waren fest, um den freien Warenverkehr und damit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes in der Europäischen Union zu gewährleisten. Verbrauchsteuern werden auf den Verbrauch von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Alkohol und alkoholischen Getränken sowie Tabakwaren erhoben und stehen den Mitgliedstaaten zu. Diese Waren werden verbrauchsteuerpflichtig mit ihrer Herstellung bzw. mit ihrer Einfuhr.

#### B. Alkoholische Getränke

Eine grundsätzliche Frage der Alkoholbesteuerung war das **Ausmaß, in dem verschiedene Erzeugnisse im Wettbewerb miteinander stehen**. Kommission (KOM(79)261) und EuGH (Rechtssache 170/78, Slg. 1985) vertreten die Ansicht, dass alle alkoholischen Getränke substituierbar sind und miteinander konkurrieren. Eine 2001 für die Kommission durchgeführte Studie zeigte jedoch, dass das Ausmaß des Wettbewerbs zwischen den einzelnen Erzeugnissen variiert. Die Vorschläge der Kommission zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Bier, Wein und Spirituosen von 1972 und 1985 wurden blockiert. Erst 1992 kam es zur Annahme der Richtlinie 92/83/EWG, die festgelegt, auf welche Erzeugnisse und nach welcher Methode Verbrauchsteuern erhoben werden. Zunächst wurde ein einheitlicher Satz (Durchschnitt der nationalen Sätze: 0,17 ECU pro Liter für Wein/Bier und 3,81 ECU pro 0,75-l-Fla-

sche für Spirituosen) vorgeschlagen. Jedoch liegen nur wenige nationale Verbrauchsteuern auf Alkohol in der Nähe des durchschnittlichen Satzes. Daher schlug die Kommission später einen flexibleren Ansatz mit **Mindestsätzen** und **Zielsätzen** vor, die sich langfristig annähern sollten. Angenommen wurden die Richtlinien 92/84/EWG und 92/83/EWG; spätere Vorschläge scheiterten.

### C. Tabakerzeugnisse

Die **Basisstruktur** der Verbrauchsteuern auf Tabak wurde ab 1972 durch Richtlinien festgelegt, die nunmehr in einer konsolidierten Richtlinie (2011/64/EG) zusammengefasst sind. Die ursprünglichen Vorschläge der Kommission stellten auf die absolute Harmonisierung der Sätze ab. Letztendlich wurden aber lediglich **Mindestsätze** festgelegt. Es bestehen verschiedene Kategorien von steuerpflichtigen Tabakwaren (Zigarren und Zigarillos, loser Feinschnitttabak, anderer Rauchtobak). Die Steuern für Zigaretten müssen sich aus einem **proportionalen** („ad valorem“) Satz (anhand des gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreises) in Verbindung mit einer **spezifischen** Verbrauchsteuer (je Produkteinheit) zusammensetzen. Andere Tabakwaren werden entweder mit einer ad-valorem, einer spezifischen oder einer sogenannten gemischten Verbrauchsteuer belegt. Die Festlegung **eindeutiger Kriterien** erwies sich jedoch als schwer lösbares Problem. Die **Schwierigkeit, ein bestimmtes Verhältnis festzulegen**, spiegelt sich in der Struktur der gemeinschaftlichen Tabakindustrie wider. Eine spezifische Steuer – x EUR pro 1 000 Zigaretten – kommt den teuren Erzeugnissen der Privatunternehmen zugute, da Preisunterschiede geschmälert werden. Eine proportionale Steuer, insbesondere bei Kombination mit der Mehrwertsteuer, hat den gegenteiligen Effekt, nämlich die Vervielfachung der Preisunterschiede. Innerhalb des bisher festgelegten breiten Spielraums (größer als 5 % und kleiner als 75 % des Gesamtbetrags aus proportionaler und spezifischer Verbrauchsteuer, und nicht mehr als 55 % der gesamten Steuerlast, d. h. nach Hinzufügung der Mehrwertsteuer) haben einige Mitgliedstaaten einen minimalen spezifischen Teilbetrag, andere einen maximalen Teilbetrag gewählt, was wiederum zu Abweichungen bei den Einzelhandelspreisen beiträgt.

### D. Energieerzeugnisse (Mineralöle, Gas, Strom, alternative Energie, Flugzeugtreibstoff)

Die **Basisstruktur** der Verbrauchsteuern auf Mineralöle in der Gemeinschaft wurde 1992 gelegt. Es handelt sich um **spezifische** Verbrauchsteuern, d. h., sie errechnen sich auf 1 000 Liter bzw. 1 000 kg des Erzeugnisses. Als Mineralöle im Sinne der Verbrauchsteuern gelten verbleites Benzin, bleifreies Benzin, Gasöl, schweres Heizöl, Flüssiggas (LPG), Methan und Kerosin. Ursprünglich wurde 1987 eine

absolute Harmonisierung auf der Grundlage von Durchschnittssätzen vorgeschlagen. Dessen ungeachtet wurden, wie im Fall von Alkohol und Tabak, lediglich **Mindestsätze** festgesetzt. 1992 schlug die Kommission (erfolglos) die Einführung einer gemeinschaftsweiten Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie vor, deren Ziel es war, die **CO<sub>2</sub>-Emissionen** bis 2000 auf ihrem Stand von 1990 zu stabilisieren, um die Emission von Treibhausgasen zu verringern und die globale Erwärmung zu stoppen. Im Jahr 1997 veröffentlichte die Kommission neue Vorschläge, die das Mineralölsteuersystem auf alle Energieerzeugnisse und insbesondere auf Produkte ausweitete, die direkt oder indirekt Mineralöle ersetzen können (Kohle, Koks, Braunkohle, Bitumen und daraus hergestellte Produkte; Erdgas und elektrischer Strom). Der Vorschlag wurde mit weitreichenden Änderungen angenommen (**Richtlinie 2003/96/EG**, Ausnahmebestimmungen in den Richtlinien 2004/74/EG und 2004/75/EG).

Die 2000 veröffentlichte Mitteilung der Kommission über die Besteuerung von **Flugkraftstoff** (KOM(2000)110) ergab lediglich, dass die Richtlinie 2003/96/EG eine obligatorische Steuerbefreiung für Lieferungen von Energieerzeugnissen zur Verwendung als **Kraftstoff für die Luftfahrt** mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt vorsieht. Damit wurden jedoch erstmals Bestimmungen eingeführt, die es den Mitgliedstaaten erlauben, Flugkraftstoffe für Inlandsflüge und im Rahmen bilateraler Vereinbarungen Kraftstoffe zur Verwendung für innergemeinschaftliche Flüge zu besteuern. Über den Vorschlag von 2002 zur **Besteuerung von Dieselmotorkraftstoff** erzielte der Rat zwar 2003 eine generelle Einigung, aber das Europäische Parlament lehnte den Vorschlag ab, der 2006 von der Kommission zurückgezogen wurde.

**Biokraftstoffe** sind Kraftstoffe, die aus organischen und erneuerbaren Ressourcen gewonnen werden, z. B. **Bioethanol, Biodiesel, Biogas**. 2001 wurden Maßnahmen zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen einschließlich der Möglichkeit der Anwendung eines ermäßigten Verbrauchsteuersatzes vorgeschlagen, die als Richtlinie 2003/30/EG (im Mitentscheidungsverfahren) 2003 angenommen wurden. Artikel 16 der Richtlinie 2003/96/EG erlaubt die Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes auf Biokraftstoffe, die als Heiz- oder Kraftstoff verwendet werden.

### E. Mehrwertsteuer auf andere Brennstoffe

2002 wurde ein Vorschlag zur **Erhebung der Mehrwertsteuer auf Erdgas und Elektrizität** vorgelegt, mit dem der Ort, an dem der Käufer ansässig ist, zum Ort der Besteuerung für Unternehmen wird. Für Endverbraucher wäre dies der Ort des Verbrauchs. Auch dieser Vorschlag ist inzwischen angenommen worden (Richtlinie 2003/92/EG).

## F. Neuere Vorhaben

Die neueste Initiative der Kommission ist ein Vorschlag (KOM(2011)196), der die Regelungen zur Besteuerung von Energieerzeugnissen modernisieren soll. Die Besteuerung von Energieerzeugnissen soll umgestaltet werden, damit gegenwärtige Ungleichgewichte beseitigt werden und sowohl die CO<sub>2</sub>-Emissionen als auch der Energiegehalt dieser Erzeugnisse Berücksichtigung finden. Vorgeschlagen wird die Aufteilung der Energiesteuern in zwei Komponenten, die zusammen den Gesamtzinssatz zur Besteuerung des Erzeugnisses bilden sollen. Damit sollen die Energieeffizienz und die Nutzung umweltfreundlicherer Erzeugnisse unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt gesteigert werden. Die Mitgliedstaaten können dadurch ihre gesamten Steuerstrukturen so umgestalten, dass durch die Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit auf den Verbrauch ein Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung geleistet wird. Zwar soll die Richtlinie 2013 in Kraft treten, es sind aber lange Übergangsfristen für die vollständige Angleichung der Besteuerung des Energiegehalts bis 2023 vorgesehen, um der Wirtschaft Zeit zur Anpassung an die neue Steuerstruktur zu geben.

## Rolle des Europäischen Parlaments

### A. Alkohol- und Tabakbesteuerung

Das Europäische Parlament begleitete seit 1987 jeden vorgelegten Vorschlag sehr intensiv unter Berücksichtigung verschiedener Interessen. Es wurden Verbrauchsteuermindestsätze sowie die stufenweise Annäherung an einheitliche Zielsätze vorgeschlagen. 1997 bekräftigte das EP, dass es keine Wettbewerbsverzerrung zwischen verschiedenen **alkoholischen Getränken** geben sollte, und schlug Leitlinien für künftige Maßnahmen vor. Für **Zigaretten und Tabakwaren** forderte das Parlament grundsätzlich eine „auf einem höheren Niveau angesetzte Harmonisierung“ der Steuersätze, jedoch auch weitere Studien vor der Einführung von Veränderungen. 2002 lehnte das EP die Vorschläge der Kommission zu Änderungen bei den Verbrauchsteuersätzen auf Tabak ab, besonders wegen der vorausgesagten Auswirkungen auf die Beitrittsländer, in denen die

Sätze signifikant niedriger waren als die zu jener Zeit angewandten gemeinschaftlichen Mindestsätze. Im Bericht über die Steuerpolitik der EU 2002 missbilligt das Parlament die von der Kommission bei den Verbrauchsteuern auf Tabak und alkoholische Getränke verfolgte Politik und stimmt insbesondere einer Harmonisierung nach oben hin – durch die ständige Anhebung der Mindestsätze der Besteuerung nicht zu. 2009 sprach sich das Parlament zwar für eine schrittweise Anhebung der Steuern auf Zigaretten und andere Tabakprodukte aus, jedoch nicht in der von der Kommission vorgeschlagenen Höhe. Außerdem sollte die Anhebung erst 2012 beginnen und (wie vorgeschlagen) 2014 vollendet werden.

### B. Mineralöl-/Energiebesteuerung

Eine Stellungnahme des EP zu den Verbrauchsteuersätzen auf Mineralöle wurde 1991 angenommen. Darin wurden die Festsetzung von Zielsätzen für Benzin und ein wesentlich höherer Mindestsatz für schweres Heizöl (Dieselkraftstoff) gefordert. 1999 nahm das EP seine Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission von 1997 an. Mit den wichtigsten Änderungsanträgen strebte das EP die Abschaffung der Liste der systematischen Steuerbefreiungen, aber die Erweiterung der Liste der fakultativen Befreiungen, die Indexbindung der Mindeststeuersätze an die Inflationsrate sowie die Einführung eines Verfahrens an, nach welchem Mitgliedstaaten die Steuer insgesamt bzw. teilweise erstatten können, wenn Firmen nachweisen können, dass sie zu einer Benachteiligung im Wettbewerb geführt hat. In seiner EntschlieÙung von 2002 zur Steuerpolitik der EU im Allgemeinen vertrat das EP die Ansicht, dass „insbesondere im Bereich der Energieerzeugnisse das Verursacherprinzip umfassender angewendet werden muss“ und dass es „nicht nur durch die steuerliche Belastung, sondern auch durch den Regelungsrahmen konkreten Niederschlag findet“. Im Oktober 2002 gab das EP eine positive Stellungnahme zu den Vorschlägen für Biokraftstoffe ab und nahm Änderungsanträge an, die dazu dienen sollen, diese Vorschläge zu stärken. Außerdem veranstaltete das EP im Oktober 2011 einen Workshop zum Vorschlag für eine Energierichtlinie (KOM(2011)169).

→ Doris Kolassa

## 5.11.4 Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer (MwSt.)

*Die Mehrwertsteuer (auch Umsatzsteuer genannt) wird in den Mitgliedstaaten seit 1970 angewandt. Im Hinblick auf ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts zielt die Rechtsetzungstätigkeit der EU auf eine Koordinierung und Angleichung der Mehrwertsteuervorschriften ab. Mit der Richtlinie 2006/112/EG wird eine Angleichung der Mehrwertsteuerbestimmungen innerhalb zweier Steuerbandbreiten angestrebt. Die für einen Binnenmarkt erforderliche Systemumstellung von der übergangsweise vorgesehenen Besteuerung im Bestimmungsland zur Besteuerung im Ursprungsland war für 1997 vorgesehen, ist jedoch nicht erfolgt. Das gemeinsame Mehrwertsteuersystem gilt für die Herstellung und den Vertrieb von Gegenständen und die Erbringung von Dienstleistungen, die zu Verbrauchszwecken in der Europäischen Union erworben und verkauft werden. Um die steuerliche Neutralität zu gewährleisten, können die Mehrwertsteuerpflichtigen von ihrem Mehrwertsteuerkonto den Mehrwertsteuerbetrag abziehen, den sie an andere Steuerpflichtige entrichtet haben. Die Mehrwertsteuer wird letztendlich vom Endverbraucher in Form eines prozentualen Aufschlags auf den Endpreis getragen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 113 AEUV.

### Entwicklung

Die Harmonisierung der MwSt. erfolgte in mehreren Stufen, um bei der „Steuerbefreiung“ der Ausfuhren und der „Wiederbesteuerung“ der Einfuhren im Handel innerhalb der EG Transparenz zu erzielen. Durch die Erste Mehrwertsteuerrichtlinie von 1967 ersetzten die Mitgliedstaaten ihre allgemeinen indirekten Steuern durch ein gemeinsames MwSt.-System mit Vorsteuerabzug. Die Zweite Mehrwertsteuerrichtlinie legte die Gliederung und Anwendungsmodalitäten fest, jedoch mit erheblichem Spielraum. 1970 wurde beschlossen, den EWG-Haushaltsplan aus Eigenmitteln der Gemeinschaft zu finanzieren. Diese sollten Zahlungen auf der Grundlage eines MwSt.-Anteils einschließen und durch die Anwendung eines gemeinsamen Steuersatzes auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage erzielt werden. Das erste Ziel der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie bestand deshalb in der Einführung einer weitgehend identischen „Mehrwertsteuergrundlage“. Die im Jahr 2007 verabschiedete Mehrwertsteuerrichtlinie 2006/112/EG kodifiziert nun alle Änderungen in einem einzigen Rechtsakt.

1985 veröffentlichte die Kommission das Weißbuch über den Binnenmarkt, dessen Teil III die Beseitigung von Steuerschranken betraf. Der Handlungsbedarf im Bereich der MwSt. entstand aus dem „Prinzip des Bestimmungsorts“, das für Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten galt. Die angewandten MwSt.- und Verbrauchsteuersätze sind die des Endverbraucherlands, und die gesamten Einnahmen fließen in die Staatskasse dieses Landes. Diese Methode machte materielle Grenzkontrollen notwendig. Wenn Handelswaren ein Land verließen, wurden sie „steuerbe-

freit“ (Anwendung des Nullsatzes) und bei der Einfuhr „wiederbesteuert“. Für Waren im Transitverkehr war eine umfangreiche Dokumentation notwendig. Laut Cecchini-Bericht verursachten Grenzkontrollen Kosten in Höhe von etwa 8 Mrd. EUR bzw. 2 % des Händlerumsatzes.

### Ergebnisse

#### A. Das Mehrwertsteuersystem

##### 1. Ursprüngliche Vorschläge

1987 schlug die Kommission einen Übergang zum „Prinzip des Ursprungsorts“ vor, nach dem Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten nicht mehr dem Nullsatz unterliegen sollten, sondern die bereits im Ursprungsland erhobene Steuer enthalten, die die Händler dann auf dem üblichen Weg als Vorsteuer abziehen könnten. Theoretisch hätte dies dazu geführt, dass der Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten genauso behandelt wird wie der nationale. Ein großer Unterschied hätte jedoch weiter bestanden: Die national gezahlte Mehrwertsteuer fließt derselben Staatskasse zu, während bei Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten zwei verschiedene Staatskassen betroffen sind. Schätzungen machten deutlich, dass es zu beträchtlichen Steuertransfers, insbesondere nach Deutschland und in die Beneluxländer, gekommen wäre. Daher schlug die Kommission die Schaffung eines Clearing-Systems vor, um die in den Ursprungsländern eingenommene MwSt. den Ländern des Verbrauchs zuzuweisen (basierend auf MwSt.-Einnahmen, Statistiken oder Stichproben).

##### 2. Das Übergangssystem

Diese Vorschläge waren jedoch inakzeptabel für die Mitgliedstaaten, die 1989 eine hochrangige Arbeitsgruppe einberiefen. Diese griff alternativ auf das

**Prinzip des Bestimmungsorts für Transaktionen für Zwecke der MwSt.-registrierten Händler** zurück und schuf so die Grundlage des Übergangssystems, das 1993 in Kraft trat (Richtlinien 91/680/EWG und 92/111/EWG). Obwohl die Steuerkontrollen an den Grenzen abgeschafft wurden, müssen Händler weiterhin ausführliche Verzeichnisse der grenzüberschreitenden Käufe und Verkäufe führen; die Kontrolle erfolgt über die administrative Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten. Jedoch gilt das Ursprungsort-Prinzip für alle Verkäufe an den Endverbraucher, d. h., ist die MwSt. auf Waren gezahlt, so können diese Waren innerhalb der Union ohne weitere Kontrollen oder Steuerverbindlichkeit befördert werden. 1993 wurden daher die Steuerfreibeträge für Reisende abgeschafft. Es gibt jedoch noch drei „Sonderregelungen“, für die dieser Grundsatz nicht gilt, nämlich für Fernverkäufe, steuerbefreite juristische Personen und schließlich neue Verkehrsmittel.

Ursprünglich sollte das Übergangssystem bis 1996 gelten. Dies scheiterte, da erst 1997 ein Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt wurde, dem 1998 neue Vorschläge zur Einführung eines Vorsteuerabzugssystems im Registrierungsstaat folgten. Alle Vorschläge wurden mangels Chancen auf Annahme zurückgezogen.

### 3. Eine durchführbare Strategie zur Verbesserung des derzeit gültigen Systems

Ab 2000 verfolgte die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der derzeitigen „Übergangsregeln“, z. B. durch eine Mitteilung über eine Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt.-Systems im Binnenmarkt, in der eine neue Liste von Prioritäten und ein Zeitplan dargelegt wurden. Es folgte eine weitere Mitteilung, die über die bis 2003 erzielten Fortschritte informiert. Die zentrale EU-Rechtsvorschrift im Bereich Mehrwertsteuer ist inzwischen die Mehrwertsteuer-Richtlinie 2006/112/EG. Ihr folgten 2008 die Richtlinie 2008/8/EG über den Ort der Dienstleistung und die Richtlinie 2008/9/EG über die Erstattung der Mehrwertsteuer. Nunmehr wird die Mehrwertsteuer auf Dienstleistungen zwischen Gewerbetreibenden grundsätzlich in dem Land der Dienstleistungserbringung besteuert. Weiterhin wird die MwSt.-Erstattung beschleunigt und eine einheitliche MwSt.-Identifikationsnummer eingeführt.

2005 wurde die Grundlage für eine einheitliche Anwendung der EU-Vorschriften gelegt (jetzt Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011). Da die Unterschiede in der praktischen Anwendung der gemeinschaftlichen Vorschriften zu einem echten Hindernis wurden, verleiht diese Verordnung einigen vereinbarten Konzepten für bestimmte Aspekte des Mehrwertsteuerrechts nun Rechtskraft und gewährleistet Transparenz und Rechtssicherheit sowohl für die Händler als auch für die Verwaltungsbehörden. Früher konnten die Mitgliedstaaten derarti-

ge Vorschriften nur nach individueller Beantragung anwenden, die allerdings auch weiterhin gestattet ist. Inzwischen haben alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zur Vereinfachung der Erhebung der Mehrwertsteuer besondere Vorschriften anzuwenden, da viele von ihnen sich als erfolgreich erwiesen haben. Das Verwaltungssystem für die Mehrwertsteuer erfordert eine umfassende Zusammenarbeit zwischen den Behörden, da die vorhandenen Mechanismen zahlreiche Gesetzeslücken aufweisen, die Steuerhinterziehungen ermöglichen. Aus diesem Grund stellt die Betrugsbekämpfung ein vorrangiges Ziel der Gemeinschaft dar und ist in der Richtlinie geregelt.

Mit dem Programm Fiscalis, dessen zweite Phase noch bis 2013 andauert, und dem EDV-gestützten MIAS (MwSt.-Informationsaustauschsystem) zur Überprüfung der Gültigkeit von MwSt.-Nummern soll das Funktionieren der Systeme der indirekten Besteuerung in der EU generell gestärkt werden. Die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 37/2009 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zum Zweck der Bekämpfung des Steuerbetrugs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen verbesserte das System; die Arbeiten in diesem Bereich dauern jedoch an.

### B. Mehrwertsteuersätze

Die derzeitige Struktur der Mehrwertsteuersätze stellt im Wesentlichen eine Momentaufnahme der zum Zeitpunkt der Harmonisierung der Mehrwertsteuer (1993) in den Mitgliedstaaten geltenden Sätze dar. Ziel der ursprünglichen Kommissionsvorschläge war die „Annäherung“ innerhalb zweier Steuerbandbreiten mit einem Standardsatz zwischen 14 % und 20 % und einem ermäßigten Satz zwischen 5 % und 9 %. Die Richtlinie 92/77/EWG sah jedoch einen Mindestnormalsatz von 15 % vor, der alle zwei Jahre überprüft werden sollte. Jedoch wurde festgestellt, dass weder wesentliche Veränderungen der grenzüberschreitenden Kaufmuster noch nennenswerte Wettbewerbsverzerrungen oder Umlenkungen der Handelsströme als Folge unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze stattgefunden hatten. Daher schlug die Kommission 1995 und 1998 (erfolglos) keine Änderung des 15%-Mindestsatzes vor, sondern einen neuen Höchstsatz von 25 %. Im Dezember 2005 verlängerte der Rat die Geltungsdauer des MwSt.-Mindestnormalsatzes von 15 % bis 2010 sowie inzwischen darüber hinaus (Richtlinie 2010/88/EU, die den Satz bis Ende 2015 verlängert). Bestimmte Ausnahmen sind jedoch vorgesehen (z. B. für arbeitsintensive Dienstleistungen). Jedoch haben die ermäßigten Mehrwertsteuersätze mehrfach zu Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten geführt, die bei ihrer Anwendung divergierende Präferenzen verfolgten (trotzdem wurde die Richtlinie 2009/47/EG über ermäßigte Mehrwertsteuersätze für lokal erbrachte arbeitsintensive Dienstleistungen erlassen). Die weitere Anwendung eines MwSt.-Nullsatzes auf bestimmte Waren und Dienstleistungen war eben-

falls Gegenstand von Kontroversen. Jedoch konnten die bereits 1975 in Kraft befindlichen Nullsätze unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin angewandt werden.

### C. Aktuelle Entwicklungen

2010 veröffentlichte die Kommission ihr Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer (KOM(2010)695), dem eine Mitteilung folgte (KOM(2011)851). Ziel ist die Diskussion des derzeitigen MwSt.-Systems sowie möglicher Maßnahmen zur Verbesserung von Kohärenz mit dem Binnenmarkt und Leistungsfähigkeit als Einnahmequelle bei gleichzeitiger Reduzierung der Befolgungskosten. Die Kommission veröffentlicht außerdem regelmäßig Studien zu verschiedenen Aspekten der Mehrwertsteuer, z. B. Retrospektive Beurteilung von Elementen des MwSt.-Systems (2011), Folgen der Verkürzung des Abgabetermins für zusammenfassende Meldungen (2012), Machbarkeit und Auswirkungen einer gemeinsamen standardisierten EU-Mehrwertsteuererklärung (2013).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Entsprechend den Unionsvorschriften im Bereich der MwSt., die im Wesentlichen auf Artikel 113 und 115 AEUV basieren, ist die Rolle des EP auf das Verfahren der Konsultation beschränkt. 1991 akzeptierte das EP die Übergangsregelung „unter der Bedingung, dass sowohl Kommission als auch Rat an der vollständigen Abschaffung der Steuergrenzen zum frühestmöglichen Zeitpunkt festhalten“. Seitdem unterstützt das EP den Übergang zu einem System der Besteuerung im Ursprungsland (Entschließung

2002). In den letzten Jahren hat es sich zudem sehr für ein besseres Funktionieren der Übergangsregelungen sowie für Vereinfachung und Modernisierung eingesetzt und zahlreiche Verordnungen zur MwSt. angenommen.

1991 befürwortete das EP einen MindestNormalsatz von 15 %; 1997 sprach es sich gegen die vorgeschlagene Obergrenze von 25 % aus, billigte 1998 jedoch unter bestimmten Bedingungen eine Bandbreite von 15-25 % für den Normalsatz. 1998 hatte es sich zudem für Maßnahmen zur einheitlichen Anwendung der ermäßigten Mehrwertsteuersätze ausgesprochen. 2005 stimmte es dann für einen Höchstsatz von 25 %. Darüber hinaus bekräftigte es seine Befürwortung ermäßigter Sätze für bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen. 2007 stimmte es der Erweiterung der vorübergehenden Ausnahmeregelungen für einige neue Mitgliedstaaten zu, forderte den Rat jedoch eindringlich auf, bis Ende 2010 eine langfristige Lösung für die Struktur der Sätze zu finden. Darüber hinaus betonte es, dass lokal erbrachte Dienstleistungen sich nicht auf den Binnenmarkt auswirken und es den Mitgliedstaaten daher erlaubt werden sollte, in diesem Bereich ermäßigte Sätze oder sogar Nullsätze anzuwenden. Zuletzt nahm das EP mit großer Mehrheit eine Entschließung zum Vorschlag KOM(2012)428 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug an; die Konsultation zum Änderungsvorschlag KOM(2012)206 hinsichtlich der Behandlung von Gutscheinen wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2013 vom EP abgeschlossen.

→ Doris Kolassa

## 5.12 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR)

### 5.12.1 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: allgemeine Aspekte

*Im Vertrag von Lissabon wird der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts große Bedeutung beigemessen. Auch werden mehrere wichtige Neuerungen eingeführt: ein wirksameres und demokratischeres Beschlussverfahren, das an die Stelle der bisherigen Säulenstruktur tritt und zu mehr Rechenschaftspflicht und Legitimation führt, erweiterte Befugnisse für den Gerichtshof der Europäischen Union und eine neue Rolle der nationalen Parlamente. Die Grundrechte werden durch eine nunmehr für die EU rechtsverbindliche Charta der Grundrechte sowie durch die Pflicht der EU gestärkt, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutreten.*

#### Rechtsgrundlage

Artikel 3 Absatz 2 EUV lautet: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“ In diesem Artikel, der die zentralen Ziele der EU aufzeigt, erlangt die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) eine höhere Priorität, als es in dem vorangegangenen Vertrag von Nizza der Fall war, da dieses Ziel nunmehr noch vor der Verwirklichung des Binnenmarkts steht.

Titel V AEUV – Artikel 67 bis 89 – ist dem RFSR gewidmet. Über die allgemeinen Bestimmungen hinaus enthält dieser Titel ein spezielles Kapitel zu jedem der nachstehend aufgeführten Bereiche:

- Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung;
- justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen;
- justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen;
- polizeiliche Zusammenarbeit<sup>[1]</sup>.

Über diese Bestimmungen hinaus soll auch auf weitere Artikel verwiesen werden, die untrennbar mit der Errichtung eines RFSR verbunden sind. Dies gilt insbesondere für Artikel 6 EUV über die Charta der Grundrechte und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten,

Artikel 8 AEUV über die Bekämpfung von Ungleichheiten, Artikel 15 Absatz 3 AEUV über das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Artikel 16 AEUV über den Schutz personenbezogener Daten und Artikel 18 bis 25 AEUV über die Nichtdiskriminierung und die Unionsbürgerschaft.

#### Ziele

Die dem RFSR zugewiesenen Ziele sind in Artikel 67 AEUV festgelegt:

- „Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden.
- Sie stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist. Für die Zwecke dieses Titels werden Staatenlose den Drittstaatsangehörigen gleichgestellt.
- Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der

<sup>[1]</sup> S. Kurzdarstellungen 5.12.2, 5.12.3, 5.12.4, 5.12.6, 5.12.7.

strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

- Die Union erleichtert den Zugang zum Recht, insbesondere durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen.“

## Ergebnisse

### A. Die wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon

#### 1. Effizienteres und demokratischeres Beschlussfassungsverfahren

Mit dem Vertrag von Lissabon entfällt die dritte Säule, die auf zwischenstaatlicher Zusammenarbeit basierte, wodurch im RFSR nun generell die Gemeinschaftsmethode zur Anwendung kommt. Die Annahme von Rechtsvorschriften erfolgt nun grundsätzlich gemäß dem in Artikel 294 AEUV erläuterten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, während die Beschlussfassung des EP als Mitgesetzgeber nach dem Mitentscheidungsverfahren erfolgt.

#### 2. Neue Rolle der nationalen Parlamente

In Artikel 12 EUV und in den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 wird die Rolle der nationalen Parlamente in der EU erläutert. Die nationalen Parlamente verfügen nunmehr vor allem über einen Zeitraum von acht Wochen, um jeden Entwurf eines Gesetzgebungsakts unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen, bevor zu diesem Entwurf auf EU-Ebene ein Beschluss gefasst werden kann. Im Bereich des RFSR ist der Entwurf erneut zu überprüfen, sofern dies von einem Viertel der nationalen Parlamente gefordert wird (Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2).

Der Gerichtshof der Europäischen Union kann wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip mit einer Nichtigkeitsklage befasst werden.

Die nationalen Parlamente werden an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust und Europol beteiligt (Artikel 85 und 88 AEUV).

#### 3. Zusätzliche Rechte des Gerichtshofs der Europäischen Union

Der Gerichtshof kann nunmehr ohne Einschränkungen angerufen werden, um im Wege der Vorabentscheidung über den gesamten Bereich des RFSR zu entscheiden. Allerdings ist es innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht möglich, Klage über die Rechtsakte zu führen, die im Rahmen des vorangegangenen Vertrags im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen wurden. Das gleiche Verfahren gilt für Vertragsverletzungsklagen (Protokoll Nr. 36).

#### 4. Stärkung der Rolle der Kommission

Eine bedeutende Neuerung besteht in der Möglichkeit der Kommission, gegen Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Vorschriften im Bereich des RFSR einzuleiten, was ihr eine neue Befugnis verschafft, die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsakte zu überprüfen.

#### 5. Mögliche Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Bewertung der Umsetzung der politischen Maßnahmen im Bereich des RFSR

In Artikel 70 AEUV ist festgelegt, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen erlassen kann, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der von den Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Umsetzung der Politik im Bereich des RFSR vornehmen.

### B. Die programmatische Rolle des Europäischen Rates

Ein Aspekt neben der Weiterentwicklung der Verträge ist vor allem die Rolle, die der Europäische Rat hinsichtlich der Entwicklungen und Fortschritte in den verschiedenen Bereichen des RFSR gespielt hat.

Während der Tagung des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999 fand eine Sondersitzung zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts statt, bei der die Möglichkeiten des Vertrags von Amsterdam umfassend genutzt wurden.

Im November 2004 verabschiedete der Europäische Rat ein neues Fünfjahres-Aktionsprogramm, das Haager Programm.

Am 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedete der Europäische Rat das Stockholmer Programm. In diesem neuen, für den Zeitraum zwischen 2010 und 2014 konzipierten Mehrjahresprogramm werden die Interessen und Bedürfnisse der Bürger sowie anderer Personen, für die die EU Verantwortung trägt, in den Mittelpunkt gerückt.

Im Vertrag von Lissabon wird die maßgebliche Rolle des Europäischen Rates anerkannt und festgeschrieben: „Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest“ (Artikel 68 AEUV).

### C. Einsatz von speziellen Beauftragten – Agenturen – für die Verwaltung des RFSR

Es wurden mehrere Agenturen eingerichtet, die zur Verwaltung der politischen Maßnahmen in mehreren für den RFSR bedeutenden Bereichen beitragen sollen: Europol im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit; die Europäische Polizeiakademie (EPA); Eurojust im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen; die Europäische Agentur für Grund-



rechte im Bereich des Schutzes der Grundrechte und der Bekämpfung von Diskriminierung; die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht; Frontex im Bereich der Koordinierung der Kontrolle der Außengrenzen; das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen; und erst vor kurzem die Europäische Agentur für das Management von IT-Großsystemen im RFSR (eu-LISA).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament verfügt über mehrere Instrumente und eine Reihe von Befugnissen, um seiner Rolle in vollem Umfang gerecht zu werden:

- Befugnis im gesetzgebenden Bereich, in dem das Europäische Parlament bereits vor dem Vertrag von Lissabon im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens als Mitgesetzgeber auftrat, sein Beitrag in den Bereichen der dritten Säule aber auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränkt war;
- haushaltspolitische Befugnis, in deren Rahmen das Europäische Parlament den Haushalt der EU gemeinsam mit dem Rat festlegt;
- Befugnis zur Befassung des Gerichtshofs im Rahmen einer Nichtigkeitsklage, wobei das Parlament diese Befugnis insbesondere ausübte, um die Nichtigkeitserklärung bestimmter Artikel der Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft zu beantragen und zu erlangen<sup>[1]</sup>;
- politisches Initiativrecht durch die Annahme sogenannter Initiativberichte und Entschlüsse zu Themen, deren Behandlung vom Europäischen Parlament ausgewählt werden<sup>[2]</sup>;
- Möglichkeit der Entsendung von Delegationen in die Mitgliedstaaten, um sich mit den Proble-

men vertraut zu machen und vor allem die Modalitäten der Umsetzung von Rechtsvorschriften der EU zu überprüfen. Das Europäische Parlament machte von dieser Möglichkeit im Hinblick auf die Aufnahmemodalitäten für Asylbewerber in bestimmten Mitgliedstaaten Gebrauch<sup>[3]</sup>.

Die Hauptprioritäten, die im Verlauf der letzten Jahre immer wieder vom Europäischen Parlament hervorgehoben wurden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Anerkennung und Berücksichtigung der zunehmenden Bedeutung des RFSR im Rahmen der Entwicklung der EU,
- Abschaffung der dritten Säule und Einbeziehung der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in die Verfahren und das geltende EU-Recht, um dem Europäischen Parlament die Ausübung seiner demokratischen Rolle im Gesetzgebungsverfahren in vollem Umfang zu ermöglichen,
- Abschaffung der Einstimmigkeitsregel im Rat zur Vereinfachung der Beschlussfassung,
- Wahrung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem Schutz der Grundrechte der Bürger und den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung,
- Stärkung des Schutzes und der Förderung der Grundrechte, vor allem durch die Annahme einer rechtsverbindlichen Charta der Grundrechte der EU sowie durch die Errichtung einer Agentur für Grundrechte als ein wirksames Instrument, das im Bereich der Grundrechte Unterstützung leistet und über Fachwissen verfügt.

→ Sarah Sy

<sup>[1]</sup> EuGH, Urteil vom 6.5.2008, Rechtssache C-133/06.

<sup>[2]</sup> Beispielsweise die Entschlüsselung zu Homophobie in Europa vom 18.1.2006.

<sup>[3]</sup> Entschlüsselung vom 5.2.2009.

## 5.12.2 Asylpolitik

*Durch die Asylpolitik sollen die Asylverfahren der Mitgliedstaaten harmonisiert und ein gemeinsames Asylsystem festgelegt werden. Der Vertrag von Lissabon bringt erhebliche Änderungen mit sich. Die Modalitäten seiner Umsetzung sind im Stockholmer Programm festgelegt.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 67 Absatz 2 und Artikel 78 AEUV;
- Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

### Ziele

Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status gewährt und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung sichergestellt werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 im Einklang stehen. Weder im Vertrag noch in der Charta werden die Begriffe „Asyl“ und „Flüchtling“ definiert. In beiden Dokumenten findet sich der ausdrückliche Verweis auf das Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und das Protokoll vom 31. Januar 1967.

### Ergebnisse

#### A. Der Beitrag der Verträge von Amsterdam und Nizza

Durch den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1999 werden den Organen der EU neue Befugnisse übertragen, so dass diese nach einem bestimmten institutionellen Mechanismus Rechtsvorschriften im Bereich Asyl ausarbeiten können.

Im Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001 ist festgelegt, dass der Rat innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages Maßnahmen in bestimmten Bereichen erlässt, insbesondere Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, der von einem Drittstaatsangehörigen in einem der Mitgliedstaaten gestellt wird, sowie bestimmte Mindestnormen (Aufnahme von Asylbewerbern, Flüchtlingsstatus, Verfahren).

Im Vertrag ist vorgesehen, dass der Rat die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diesen Bereich einstimmig und nach Anhörung des Parlaments beschließt. Außerdem kann der Rat – nach Abschluss dieser ersten Phase – laut Vertrag beschließen, dass das normale Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet, d. h. der Rat fasst seine Beschlüsse nunmehr mit qualifizierter Mehrheit. Der Rat hat Ende 2004 einen entsprechenden Beschluss gefasst, und seit 2005 wird das Mitentscheidungsverfahren angewendet.

#### B. Der Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Maßnahmen im Bereich Asyl in die gemeinsame Politik überführt. Durch den Vertrag sollen nicht nur Mindestnormen festgelegt, sondern ein gemeinsames System aus Vorschriften und einheitlichen Verfahren geschaffen werden.

Das gemeinsame europäische Asylsystem muss dabei folgende Aspekte umfassen:

- einen einheitlichen Asylstatus;
- einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus;
- eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz;
- gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus;
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist;
- Normen für die Aufnahmebedingungen;
- die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern.

Das Beschlussfassungsverfahren innerhalb der EU wird durch den Vertrag nicht verändert.

Dafür wird die gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union jedoch erheblich verbessert. Von nun an dürfen alle Gerichte eines Mitgliedstaates ein Vorabentscheidungsverfahren anstreben und nicht mehr nur, wie dies früher der Fall war, die letztinstanzlichen nationalen Gerichte. Dadurch soll der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Bereich Asylfragen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

#### C. Die Programme des Europäischen Rates

Die vom Europäischen Rat verabschiedeten aufeinanderfolgenden Programme hatten tiefgreifende Auswirkungen auf die Umsetzung der Europäischen Asylpolitik.

Mit der Annahme des Programms von Tampere im Oktober 1999 hat der Europäische Rat beschlossen, dass die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in zwei Phasen erfolgen soll. Im Haager Programm vom November 2004 wird gefordert, dass die Rechtsakte und Maßnahmen der zweiten Phase vor Ende 2010 angenommen werden müssen.

Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl vom 16. Oktober 2008 wird „feierlich bekräftigt, dass jeder verfolgte Ausländer in Anwendung des Genfer Abkommens Recht auf Hilfe und Schutz im Gebiet der Europäischen Union hat“. Gefordert wird, „nach Möglichkeit 2010, spätestens aber 2012, ein einheitliches Asylverfahren mit gemeinsamen Garantien einzuführen und einen einheitlichen Status für Flüchtlinge einerseits und für Begünstigte des subsidiären Schutzes andererseits anzunehmen“.

Das Stockholmer Programm, das der Europäische Rat am 10. Dezember 2009 für den Zeitraum 2010-2014 angenommen hat, bekräftigt Ziel, einen europäischen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen, der auf einem gemeinsamen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Begünstigte eines internationalen Schutzes beruht.

Darüber hinaus werden die Notwendigkeit, den besonders belasteten Mitgliedstaaten wirkliche Solidarität entgegenzubringen, und die wichtige Rolle des neuen Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen betont.

#### D. Die wichtigsten bereits bestehenden Rechtsinstrumente und derzeit erörterten Vorschläge

- Entscheidung 2000/596/EG des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds, ABl. L 252 vom 6.10.2000, S. 12;
- Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 180 vom 29.6.2013 (Verordnung (EU) Nr. 603/2013 wird zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten angewandt und wird die vorherige Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates und ihre Durchführungsverordnung (EG) Nr. 407/2002 aufheben);
- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Bemühungen bei der Aufnahme dieser Personen und beim Umgang mit den Folgen dieser Aufnahme, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12;
- Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29.6.2013 (Richtlinie 2013/33/EU wird die Richtlinie 2003/9/EG des Rates mit Wirkung vom 21. Juli 2015 aufheben);
- Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29.6.2013 (Verordnung (EU) Nr. 604/2013 wird sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten angewandt und wird die vorherige Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates aufheben);
- Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011 (Richtlinie 2011/95/EU wird die vorherige Richtlinie 2004/83/EG des Rates mit Wirkung vom 21. Dezember 2013 aufheben);
- Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 vom 29.6.2013 (Richtlinie 2013/32/EU wird die vorherige Richtlinie 2005/85/EG des Rates mit Wirkung vom 21. Juli 2015 aufheben);
- Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates, ABl. L 144 vom 6.6.2007;
- Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, ABl. L 144 vom 6.6.2007;

- Entscheidung 2007/435/EG des Rates vom 25. Juni 2007 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, ABl. L 168 vom 28.6.2007;
- Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger;
- Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (ABl. L 132 vom 29.5.2010);
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl- und Migrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements (KOM(2011)0752 – 2011/0367(COD));
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds (KOM(2011)0751 – 2011/0366 (COD)).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Die Entschlüsse vom 11. September 2012 zu „verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich“, vom 21. Juni 2007 zu „Asyl: praktische Zusammenarbeit, Qualität der Beschlussfassung im gemeinsamen europäischen Asylsystem“, vom 2. September 2008 zur „Entwicklung des Dublin-Systems“ und vom 10. März 2009 zur „Zukunft des gemeinsamen europäischen Asylsystems“ geben einen Überblick über die wichtigsten Leitlinien und Anliegen des Europäischen Parlaments. Das Europäische Parlament fordert zuverlässige und faire Verfahren sowie die wirksame und auf dem Grundsatz der Nichtzurückweisung beruhende Umsetzung von Rechtsvorschriften. Außerdem betont es die Notwendigkeit, eine Verringerung des Schutzes und der Qualität der Aufnahme zu vermeiden und die Belastung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen gerechter zu verteilen.

Das Parlament unterstreicht, dass die Ingewahrsamnahme nur in eindeutig definierten Ausnahmefällen möglich sein darf und ein Anspruch auf Rechtsmittel bestehen muss. Es unterstützt die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

Darüber hinaus verfügt das Europäische Parlament über das Instrument der Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof. Dieses Instrument wurde erfolgreich eingesetzt, um die Nichtigkeit der Bestimmungen bezüglich der Modalitäten zur Annahme der in

Richtlinie 2005/85/EG vorgesehenen gemeinsamen Liste der als sichere Herkunftsstaaten geltenden Drittstaaten und der sicheren europäischen Drittländer zu erwirken (EuGH, Urteil vom 6. Mai 2008, Rechtssache C-133/06).

Das Parlament hat außerdem mehrere Besuche in den Unterbringungszentren und Auffangzentren in den Mitgliedstaaten absolviert. In der Entschlüsselung vom 5. Februar 2009 zur „Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten: Reisen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres von 2005 bis 2008 in der EU“ werden die Schwachstellen bei der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten hervorgehoben.

Im Rahmen der Vorstellung des neuen Asylpakets, das die Einführung des gemeinsamen europäischen Asylsystems zum Ziel hat, nahm das Parlament in seiner Eigenschaft als Mitgesetzgeber in erster Lesung am 7. Mai 2009 zu den ersten vier Vorschlägen der Kommission Stellung: Mindestbedingungen für die Aufnahme, Eurodac, Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen. Insgesamt waren die Berichterstatter des Parlaments mit den Vorschlägen der Kommission und ihrem allgemeinen Ansatz zufrieden; sie haben allerdings mehrere Änderungsanträge eingereicht<sup>[1]</sup>. Nach Verhandlungen, die sich über mehr als zwei Jahre hingezogen haben, und der Annahme der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 über das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen Ende 2010 sowie der Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung (siehe oben, „Ergebnisse“, Abschnitt D) Ende 2011 wurde eine politische Vereinbarung zwischen dem Rat und dem Parlament über die Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten und Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes erzielt. Die Einführung des neuen gemeinsamen europäischen Asylsystems wurde mit der Annahme der geänderten Dublin-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 über die Einrichtung von Eurodac im Juni 2013 abgeschlossen.

→ Sarah Sy

[1] Mindestbedingungen für die Aufnahme, A. Masip Hidalgo, 2008/0244; Eurodac, N. Vlad Popa, 2008/0242; Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, J. Lambert, 2009/0027; Mitgliedstaat, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, J. Hennis-Plasschaert, 2008/0243; Europäischer Flüchtlingsfonds, B. Dührkop Dührkop, 2009/0026.

## 5.12.3 Einwanderungspolitik

*Eine vorausschauende und umfassende europäische Migrationspolitik, die auf Solidarität beruht, ist eines der Hauptziele der Europäischen Union. Mit der Migrationspolitik soll ein ausgewogenes Konzept für den Umgang mit legaler und illegaler Einwanderung festgelegt werden.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 79 und 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Zuständigkeiten

**Legale Einwanderung:** Die EU hat die Befugnis, die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Zwecken der Beschäftigung, des Studiums oder der Familienzusammenführung festzulegen. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin das Recht festzulegen, wie viele Menschen aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen.

**Integration:** Die EU kann für Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt treffen, Anreize und Unterstützung bereitstellen. Es gibt jedoch keine Vorschrift für die Harmonisierung der nationalen Gesetze und Verordnungen.

**Bekämpfung der illegalen Einwanderung:** Die EU ist aufgefordert, der illegalen Einwanderung vorzubeugen und sie einzudämmen, vor allem durch eine wirksame Rückführungspolitik unter Achtung der Grundrechte. Als irregulärer Migrant wird eine Person bezeichnet, die ohne ein gültiges Visum oder eine gültige Aufenthaltsgenehmigung in die EU kommt, oder die nach Ablauf der Gültigkeit ihres Visums in der EU verbleibt.

**Rückübernahmeabkommen:** Der EU obliegt die Zuständigkeit für den Abschluss von Übereinkünften mit Drittländern für die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland, die die Voraussetzungen für die Einreise in einen oder mehrere der Mitgliedstaaten oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen.

### Ziele

**Festlegung eines ausgewogenen Migrationskonzepts:** Ziel der EU ist ein ausgewogenes Konzept für den Umgang mit legaler Zuwanderung und die Bekämpfung illegaler Einwanderung. Zu einer guten Steuerung der Migrationsströme gehören eine faire Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, die verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung sowie die Förderung einer engeren Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern auf allen Gebieten. Ziel der EU

ist ein einheitlicher Sockel an Rechten und Pflichten für legale Migranten, der denen für die europäischen Bürger vergleichbar ist.

**Grundsatz der Solidarität:** Gemäß dem Vertrag von Lissabon gilt im Bereich der Einwanderungspolitik der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Verteilung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten, einschließlich der finanziellen Folgen (Artikel 80 AEUV).

### Ergebnisse

#### A. Durch den Vertrag von Lissabon bedingte Institutionelle Entwicklungen

Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 (1.1.5) in Kraft trat, wurden die Verfahren der Mitentscheidung und der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der legalen Einwanderung sowie eine neue Rechtsgrundlage für Integrationsmaßnahmen eingeführt. Fortan gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für Maßnahmen sowohl im Bereich der legalen als auch der illegalen Einwanderung, so dass das Europäische Parlament jetzt mit dem Rat gleichberechtigter Mitgesetzgeber ist.

Gleichzeitig wurde im Vertrag von Lissabon auch klargestellt, dass die EU sich die Befugnisse in diesem Bereich mit den Mitgliedstaaten teilt, insbesondere bezüglich der Anzahl der Migranten, die in einen Mitgliedstaat einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen (Artikel 79 Absatz 5 AEUV), und es ist vorgesehen, dass bei einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen in einen Mitgliedstaat Maßnahmen zugunsten des betroffenen Mitgliedstaats erlassen werden können (Artikel 78 Absatz 3 AEUV).

Der Gerichtshof hat nun die uneingeschränkte Zuständigkeit für die Bereiche Einwanderung und Asyl.

#### B. Jüngste politische Entwicklungen

##### 1. Gesamtansatz für Migration und Mobilität

Im November 2011 erließ die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“, mit der sämtliche migrationspolitische Maßnahmen einheitlicher zusammengeführt werden sollten. Dieser Gesamtansatz umfasst vier Aspekte: legale Einwanderung und Mobilität, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, internationaler Schutz und Asylpolitik und Maximierung der Auswirkungen von Mi-

gration und Mobilität auf die Entwicklung. Die Frage der Menschenrechte von Migranten wird in allen Teilen dieses Ansatzes behandelt.

Der Gesamtansatz ist auf den regionalen und bilateralen Dialog zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern ausgerichtet. Eines der wichtigsten Instrumente des Gesamtansatzes ist die Möglichkeit, „Mobilitätspartnerschaften“ mit Drittländern abzuschließen. Solche Partnerschaften umfassen nicht nur Rückübernahmeabkommen, sondern ein breiteres Spektrum von Maßnahmen, die von Entwicklungshilfe über befristete Visaerleichterungen und zirkuläre Migration bis hin zur Bekämpfung der illegalen Migration reichen.

## 2. Das Stockholmer Programm und sein Nachfolger

Der Europäische Rat verabschiedete im Dezember 2009 das „Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“. Es wurde als Fortsetzung der Programme von Tampere und Den Haag als neues mehrjähriges Programm für Maßnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum 2010-2014 aufgelegt.

Das Stockholmer Programm läuft im Dezember 2014 aus. Im März 2014 veröffentlichte die Kommission eine neue Mitteilung, in der sie ihre Vorstellungen von der künftigen Agenda für innere Angelegenheiten darlegte. Die Mitteilung mit dem Titel „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“ stellt den Beitrag der Kommission zu den strategischen Leitlinien dar, die im Juni 2014 von Rat und Parlament erörtert werden sollen.

## C. Jüngste Entwicklungen in der Rechtsetzung

Seit 2008 wurden zahlreiche wichtige Richtlinien in den Bereichen Migration und Asyl angenommen, und einige andere diesbezügliche Richtlinien sollen in naher Zukunft überarbeitet werden.

### 1. Legale Einwanderung

Da sich die Verabschiedung einer generellen Regelung für die Einwanderung von Arbeitskräften in die EU schwierig gestaltete, wird derzeit der Ansatz verfolgt, sektorenspezifische Rechtsvorschriften für Migrantengruppen zu erlassen und damit auf EU-Ebene einen Weg für die legale Einwanderung zu schaffen.

Mit der Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung wurde die „Blaue Karte EU“ eingeführt, ein beschleunigtes Verfahren für die Erteilung einer speziellen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, mit dem attraktiveren Bedingungen für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die eine hoch qualifizierte Beschäftigung in den Mitgliedstaaten der Union aufnehmen

möchten, geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis zum 19. Juni 2011 umsetzen, und der erste Bericht über die Umsetzung der Richtlinie ist im Juni 2014 fällig.

In der Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige (2011/98/EU) wird ein gemeinsames und vereinfachtes Verfahren für Drittstaatsangehörige festgelegt, die eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für einen Mitgliedstaat beantragen, sowie ein gemeinsames Bündel von Rechten, die legalen Einwanderern garantiert werden. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 25. Dezember 2013 umsetzen, und der erste Bericht zu ihrer Umsetzung ist bis Dezember 2016 fällig.

In der Richtlinie 2014/36/EU, die im Februar 2014 angenommen wurde, sind die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeiter festgelegt. Saisonarbeiter aus Drittstaaten dürfen sich in der EU in Abhängigkeit vom betreffenden Mitgliedstaat für einen Zeitraum von höchstens fünf bis neun Monaten aufhalten, um einer saisonabhängigen Tätigkeit nachzugehen, wobei ihr Hauptwohnsitz in dieser Zeit im Drittland bleibt. In der Richtlinie sind auch die Rechte dieser Arbeitnehmer aus Drittstaaten festgelegt.

Im April 2014 stimmte das Parlament über eine Entschließung über die Annahme des Vorschlags für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung ab. Sobald die neue Richtlinie vom Rat angenommen ist, wird es für Unternehmen und multinationale Konzerne leichter sein, angestellte Führungskräfte, Fachkräfte und Praktikanten vorübergehend zu Zweigstellen oder Tochtergesellschaften in die EU zu entsenden.

Am 25. Mai 2013 unterbreitete die Kommission einen neuen Vorschlag (KOM(2013)151) für eine Richtlinie zur Verbesserung der bestehenden Rechtsinstrumente für die Einreise in die EU von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken (Richtlinien 2004/114/EG und 2005/71/EG).

Die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union wird weiterhin durch die Richtlinie 2003/109/EG des Rates geregelt, deren Geltungsbereich 2011 durch eine entsprechende Änderung auf Flüchtlinge und andere Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz ausgedehnt wurde.

### 2. Integration

In der Richtlinie 2003/86/EG sind die Bestimmungen zum Recht auf Familienzusammenführung festgelegt. Nach dem 2008 vorgelegten Bericht zur Umsetzung wird diese Richtlinie von den Mitgliedstaaten nicht vollständig und ordnungsgemäß zur Anwendung gebracht. Aus diesem Grund wurde 2011 ein

Grünbuch veröffentlicht, mit dem entsprechende öffentliche Konsultationen eingeleitet wurden. Im April 2014 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, um den Mitgliedstaaten Anleitung bei der Anwendung der Richtlinie zu bieten.

Im April 2010 wurde von der Kommission die dritte Ausgabe des „Integrationshandbuchs für politische Entscheidungsträger und Praktiker“ und im Juli 2011 die Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen vorgelegt. Darüber hinaus wurden 2009 zwei neue integrationspolitische Instrumente geschaffen: das Europäische Integrationsforum (das von der Kommission und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss organisiert wird) und die Europäische Webseite für Integration (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/>).

### 3. Illegale Einwanderung

Die EU hat zwei grundlegende Rechtsakte zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung verabschiedet:

- In der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) sind gemeinsame EU-Normen und Verfahren für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger festgelegt. Die Mitgliedstaaten waren aufgerufen, die Richtlinie bis zum 24. Dezember 2010 umzusetzen. Der erste Bericht über die Umsetzung wurde im März 2014 angenommen und konnte neben Bereichen, in denen weiterhin Handlungsbedarf besteht, auch positive Entwicklungen aufzeigen. Handlungsbedarf besteht vor allem mit Blick auf die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie, die Förderung einheitlicher Verfahren, die im Einklang mit den Grundrechten stehen, die stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Stärkung der Rolle von Frontex.
- In der Richtlinie 2009/52/EG sind Sanktionen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegen Arbeitgeber festgelegt, die das Verbot der Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger missachten. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Richtlinie bis zum 20. Juli 2011 umzusetzen, und der erste Bericht zu ihrer Umsetzung ist bis Juli 2014 fällig.

Gleichzeitig verhandelt und schließt die EU Rückübernahmeabkommen über die Rückkehr irregulärer Migranten sowie über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit Herkunfts- und Transitländern. Diese Abkommen enthalten beiderseitige Verpflichtungen zur Zusammenarbeit zwischen der EU und den betreffenden Partnerländern. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen sind die Abkommen mit Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland, der Ukraine, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, Pakistan, Serbien, der Republik Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und Kap Verde in Kraft getreten. Im Februar 2014 stimmte das Parlament dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der Türkei zu.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament setzt sich aktiv für die Einführung einer europäischen Einwanderungspolitik ein. Es forderte die Schaffung legaler Möglichkeiten für die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen und insbesondere Maßnahmen zur Verringerung der Anreize für irreguläre Zuwanderung.

In seiner Entschliessung zum Stockholmer Programm vom 25. November 2009 forderte das Parlament nachdrücklich, dass die Integrations-, Migrations- und Asylpolitik auf der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte basieren müsse. Das Parlament missbilligte erneut die Zurückweisung und Massenausweisungen in Länder, in denen die Menschenrechte missachtet werden. Das Parlament hat stets darauf hingewiesen, dass den Bedürfnissen besonders schutzbedürftiger Gruppen, wie Flüchtlinge und Minderjährige, entsprochen werden muss.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist das Parlament aktiv an der Annahme neuer Rechtsvorschriften im Bereich Einwanderung beteiligt. Es hat beispielsweise bei der Erarbeitung und der Annahme der Rückführungsrichtlinie und der Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis eine wichtige Rolle gespielt.

→ Rosa Raffaelli

## 5.12.4 Grenzschutz an den Außengrenzen

*Nach einer Zeit der raschen Fortschritte, die durch die Entwicklung von Instrumenten und Agenturen wie SIS, VIS und Frontex gekennzeichnet war, erfährt der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nunmehr eine Phase der Konsolidierung, damit die wertvollste Voraussetzung für ein gutes Funktionieren des Schutzes der Außengrenzen, nämlich das Vertrauen sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen und den EU-Organen, ihre Wirkung entfalten kann.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 77 AEUV (ehemaliger Artikel 62 EGV).

### Ziele

Während einerseits sichergestellt wird, dass die Binnengrenzen der Europäischen Union ohne Grenzkontrollen überschritten werden können, will die Union gemeinsame Normen für die Kontrollen an ihren Außengrenzen schaffen und ein integriertes System für den Schutz dieser Grenzen einrichten.

### Ergebnisse

Der erste Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Schutz der Außengrenzen der EU wurde am 14. Juni 1985 unternommen, als fünf der zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Schengener Abkommen unterzeichneten, das fünf Jahre später durch das Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens ergänzt wurde. Das Abkommen, das Übereinkommen, die auf der Grundlage dieser beiden Dokumente festgelegten Bestimmungen sowie die zugehörigen Verträge bilden zusammen den Schengen-Besitzstand. Der durch die genannten Übereinkünfte geschaffene Raum ohne Grenzkontrollen, der Schengen-Raum, besteht gegenwärtig aus 26 europäischen Ländern (nähere Einzelheiten zum Schengen-Raum enthält die Kurzdarstellung 2.1.3, Freier Personenverkehr“).

#### A. Aufbau des Schengen-Besitzstands bezüglich der Außengrenzen

Die Bestimmungen des heutigen Schengen-Besitzstands bezüglich der Außengrenzen, der auf dem ursprünglichen, in der EU-Rechtsordnung durch den Vertrag von Amsterdam verankerten Besitzstand aufbaut, finden sich in einer großen Bandbreite von Maßnahmen wieder. Diese können grob in fünf Kategorien unterteilt werden:

Zunächst lässt sich hinsichtlich der Außengrenzen ein Schengen-Besitzstand in einem engeren Sinn ausmachen: die Maßnahmen zur Regelung des Grenzverkehrs an den Außengrenzen des Schengen-Raums. Die Aktivitäten der EU im Bereich des Grenzschatzes sind schwerpunktmäßig auf die Gewährleistung der Achtung und ordnungsgemäßen Anwendung dieser Maßnahmen ausgerichtet. Die

wichtigste Rechtsvorschrift in dieser Kategorie ist der Schengener Grenzkodex, der das Überschreiten von Grenzen des Schengen-Raums durch Personen regelt. Eine weitere Kategorie von Legislativmaßnahmen zielt darauf ab, eine gewisse finanzielle Lastenteilung in Bezug auf den Grenzschatz an den Außengrenzen des Schengen-Raums zu erreichen. Als wichtigstes Instrument ist hier der Außengrenzenfonds zu nennen. Eine dritte Kategorie von Maßnahmen steht im Zusammenhang mit der Einrichtung zentraler Datenbanken zum Zweck der Grenzkontrolle und Migrationsteuerung. Zu dieser Kategorie gehören das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac, die europäische Datenbank zum Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern (weitere Informationen zu dieser Datenbank enthält Kurzdarstellung 5.12.2 „Asylpolitik“). Eine vierte Kategorie bilden Maßnahmen zur Verhinderung und Sanktionierung der unerlaubten Ein- und Durchreise und des unerlaubten Aufenthalts. Die fünfte und letzte Kategorie, institutionelle Maßnahmen zur Koordinierung der operativen Zusammenarbeit, ist eng mit der Verwirklichung einer operativen Zusammenarbeit zum Zweck der Kontrolle der Außengrenzen verbunden. Eckpfeiler dieser Zusammenarbeit ist die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten (Frontex).

#### 1. Das Schengener Informationssystem (SIS)

Das Schengener Informationssystem (SIS) kann als Kernstück des Schengen-Raums bezeichnet werden. In der Praxis ist das SIS die größte gemeinsame Datenbank im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, der Unterstützung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und der Durchführung der Grenzkontrollen an den Außengrenzen. Die teilnehmenden Staaten erstellen „Ausschreibungen“ zu gesuchten oder vermissten Personen, verlorenem oder gestohlenem Eigentum und Einreiseverboten. Alle Polizei- oder sonstigen Vollzugsbeamten sowie Behörden, welche die Informationen im System für ihre Arbeit benötigen, können direkt auf das SIS zugreifen. Der Austausch von zusätzlichen oder ergänzenden Informationen über Ausschreibungen im Schengener Informationssystem wird durch SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry – Nationale Kontaktstelle für den Austausch zusätzlicher Informationen)



sichergestellt, eine ständige Struktur auf nationaler Ebene. In allen Schengen-Staaten gibt es SIRENE-Büros. Sie koordinieren Maßnahmen in Verbindung mit SIS-Ausschreibungen und stellen sicher, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, wenn eine gesuchte Person festgenommen wird, eine Person, der die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wurde, erneut einzureisen versucht, eine vermisste Person gefunden wird, ein gestohlenen Fahrzeug oder Ausweisdokument beschlagnahmt wird usw. Die Einführung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II), die neue Funktionen und Merkmale bieten soll, so z. B. die Einführung biometrischer Daten und die Verknüpfung von Ausschreibungen, war ursprünglich für 2007 vorgesehen, hat sich allerdings aufgrund der technischen Komplexität des Systems deutlich verzögert. Am 9. April 2013 konnte es endlich in Betrieb genommen werden. Es wird – gemeinsam mit dem VIS und Eurodac – durch die neue EU-Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen verwaltet.

## 2. Das Visa-Informationssystem (VIS)

Durch das VIS, das sich noch in der Entwicklungsphase befindet, sollen die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik, die konsularische Zusammenarbeit und die Konsultationen zwischen den zentralen Visumbehörden verbessert werden. Sobald das VIS voll funktionsfähig ist, soll es mit allen Konsulaten der Schengen-Staaten, die Visa erteilen, und mit allen ihren Grenzübergängen an den Außengrenzen verbunden werden. An diesen Übergängen ermöglicht das VIS dann den Grenzschutzbeamten, zu überprüfen, ob der Inhaber eines biometrischen Visums mit dem entsprechenden Antragsteller identisch ist. Zunächst wird überprüft, ob die am Grenzübergang eingescannten Fingerabdrücke mit dem biometrischen Datensatz auf dem Visum übereinstimmen. In einem zweiten Schritt werden die am Grenzübergang abgenommenen Fingerabdrücke mit den Inhalten der gesamten VIS-Datenbank abgeglichen, die bei Erreichen ihrer vollen Kapazität wohl die größte biometrische Datenbank der Welt sein wird. In das System werden hohe Sicherheitsstufen eingebaut, damit es stabil und jederzeit verfügbar bleibt und die Daten nur von befugten Personen zu zulässigen Zwecken genutzt werden. Das VIS wurde nicht in sämtlichen Schengen-Konsulaten weltweit gleichzeitig eingeführt, sondern wird nach und nach in den einzelnen Regionen der Welt in Betrieb genommen. Im Oktober 2011 wurde es in sämtlichen Konsulaten in Nordafrika, im Mai 2012 in den Konsulaten in Nahost und im Oktober 2012 in den Konsulaten der Golfregion aufgenommen, die Visa für die Schengen-Staaten ausstellen. Die weltweite Einführung des Systems wird mindestens zwei weitere Jahre in Anspruch nehmen.

## 3. Frontex

Ebenso wie die europäische Architektur der inneren Sicherheit durch die tägliche Schengen-Zusammenarbeit, durch Rechtsakte wie den Vertrag von Amsterdam und durch die politischen Leitlinien der Europäischen Räte von Tampere, Laeken, Sevilla und Thessaloniki immer weiter entwickelt wurde, hat auch der Grenzschutz eine Entwicklung durchgemacht: von Systemen, die der Souveränität der einzelnen Staaten unterlagen und auf nationale Belange konzentriert waren, hin zu einer operativen Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Zwar liegt die Zuständigkeit für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, doch werden nationale Grenzsicherungssysteme zunehmend durch ein vereinheitlichtes, effektives und europaweit einsetzbares Instrumentarium ergänzt, mit dem potenzielle Risiken an den Außengrenzen zu bewältigen sind.

Eines der Schlüsselemente dieses Prozesses ist die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex). Diese Einrichtung nahm ihre Tätigkeit am 3. Oktober 2005 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates auf. Frontex verfügt über 160 Mitarbeiter. Ihr Sitz befindet sich in Warschau.

Frontex unterstützt ein europaweites Modell des integrierten Grenzschutzes, bei dem der Grenzschutz durch Sicherstellung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verbessert wird. Die Agentur hat zahlreiche Schwerpunktaufgaben, die in der Frontex-Verordnung aufgeführt werden, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Durchführung von Risikoanalysen, der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen und der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation von Rückführungsaktionen liegt. Die Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates weitet das Mandat von Frontex aus, indem ihre operationellen Kapazitäten in einer Reihe von Bereichen gestärkt werden und sichergestellt wird, dass die Agentur ihre Aufgaben unter vollständiger Einhaltung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften, einschließlich der Charta der Grundrechte, wahrnimmt.

## B. Die Zukunft des Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen

Trotz dieser ersten Schritte in Richtung eines integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen, die in den letzten Jahren so augenfällige Neuerungen zur Folge hatten wie etwa die Modernisierung der technischen Infrastruktur insbesondere an den östlichen und südlichen Grenzen, mehr als 60 gemeinsame Maßnahmen gegen illegale Einwanderung (darunter das aktuelle Projekt „Poseidon“ an der Grenze

Griechenlands zur Türkei) und die Schaffung eines Pools von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT) sowie eines Zentralregisters der technischen Ausrüstungsgegenstände (CRATE), um Mitgliedstaaten in Ausnahme- und Notsituationen zu helfen, wird das Bild nach wie vor durch nationale Segmente geprägt, die einer locker verbundenen Perlschnur gleichen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies in naher Zukunft ändern wird. Der Vertrag von Lissabon mit seiner weitreichenden Neufassung der Rechtsgrundlagen für die Annahme von Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen gewährt dem EU-Gesetzgeber erheblichen Spielraum für die Verabschiedung legislativer Maßnahmen für ein wirklich integriertes System zum Schutz der Außengrenzen. Allerdings muss die Praxis zeigen, ob solche Maßnahmen tatsächlich gemäß der Rechtsgrundlage für den Schutz der Außengrenzen oder eher gemäß dem Kapitel für polizeiliche Zusammenarbeit angenommen werden (weitere Informationen zu dieser Form der Zusammenarbeit und ihrer Rechtsgrundlage enthält Kurzdarstellung 5.12.7 „Polizeiliche Zusammenarbeit“). Darüber hinaus ist vollkommen unklar, inwiefern diese neue rechtliche Zuständigkeit unter den gegebenen politischen Umständen zur Übertragung nicht nur von Koordinierungsbefugnissen, sondern auch von Exekutivbefugnissen führen könnte, die z. B. die Schaffung eines europäischen Grenzschutzkorps oder die Umgestaltung des kürzlich eingerichteten Ständigen Ausschusses zur inneren Sicherheit (COSI) in eine Art EU-Innenministerium zur Folge haben könnten. Die Zeit ist sicherlich noch nicht reif für solch fulminante Durchbrüche. Was wir stattdessen erleben werden, ist eine lange und dringend benötigte Phase der Konsolidierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, damit die wertvollste Voraussetzung für ein gutes Funktionieren des Schutzes der Außengrenzen, nämlich das Vertrauen sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen und den EU-Organen, ihre Wirkung entfalten kann. Das bedeutet nicht, dass der Schutz der Außengrenzen einer Phase der Stagnation entgegengeht. Es gibt bereits spürbare neue Tendenzen in diesem Bereich. Diesbezüglich markierten die drei gemeinsam als „Grenzpaket“ bezeichneten Mitteilungen der Kommission vom Februar 2008 einen klaren Wendepunkt. Das Paket präsentierte eine ganze Reihe elektronischer und anderer technischer Funktionen mit der Bezeichnung „e-Borders“, u. a. vollautomatische Grenzkontrollen, umfassende Systeme zur Ein- und Ausreisekontrolle, Fluggastüberwachung und die elektronische Erteilung von Reisegenehmigungen, Hightech-Grenzanlagen und virtuelle Zäune. Im Detail umfasst das Dreifachpaket hauptsächlich:

- die nächsten Schritte für den Grenzschutz, d. h. eine Kombination aus Kontroll- und Vereinfachungsmechanismen, nämlich Erleichterungen für Bona-fide-Reisende dank biometrischer Identifikatoren und automatischer Sicherheitsschleusen, ein umfassendes Ein- und Ausreisensystem, das es den Grenzschutzbehörden ermöglicht, zu bestimmen, wer sich innerhalb und wer sich außerhalb der Landesgrenzen aufhält, sowie ESTA, ein System zur elektronischen Erteilung von Reisegenehmigungen, bei dem Reisende vor Reiseantritt eine Genehmigung beantragen müssten, ohne die sie kein Flugzeug oder anderes Transportmittel nach Europa besteigen könnten;
- die künftige Weiterentwicklung von Frontex, so dass diese Agentur durch Beschaffung eigener Ausrüstung mehr Autonomie bei der Durchführung von RABIT/CRATE-Einsätzen erreicht und mit Nicht-EU-Ländern und internationalen Organisationen zusammenarbeiten kann;
- ein zukünftiges Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) zur Ergänzung der nahtlosen Kontrolle an Grenzübergängen durch ein gleichermaßen straff organisiertes System zur Überwachung und zum Informationsaustausch an den Land- und Seegrenzen der EU.

Einige Monate später wurde im Nachgang zu dem Paket der Kommission und vor allem zu ihren Vorschlägen bezüglich der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung die „Zukunftsgruppe“ 2008 damit beauftragt, sich nach dem Auslaufen des Haager Programms weitere Gedanken über die künftige Gestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen. Abgelöst wurde dies durch das Stockholmer Programm, das durch den Europäischen Rat im Dezember 2009 unterstützte Nachfolgeprogramm des Haager Programms, und schließlich durch den Aktionsplan der Kommission zur Umsetzung des Stockholmer Programms vom 20. April 2010, in dem Folgendes betont wurde: „Auch die intelligente Nutzung moderner Technologien beim Grenzmanagement, die die bestehenden Instrumente als Teil eines Risikomanagementverfahrens ergänzen sollen, kann Bona-fide-Reisenden den Zugang zu Europa erleichtern und zudem die Innovation in verschiedenen Industriezweigen der EU-Länder anregen. Dies wäre ein Beitrag zu Europas Wohlstand und Wachstum und würde den Unionsbürgern ein Gefühl der Sicherheit geben“ (weitere Informationen zum Stockholmer Programm enthält Kurzdarstellung 5.12.1 „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Allgemeine Aspekte“). Am 25. Oktober 2011 legte die Kommission eine Mitteilung über intelligente Grenzen vor, in der die wichtigsten Optionen dafür aufgeführt werden, durch Einsatz neuer Technologien ausländischen Staatsangehörigen, die in die EU reisen, das Leben zu vereinfachen und den Grenzübergang von Drittstaatsangehörigen wirkungsvoller zu überwachen. Diese Möglichkeiten bestünden aus:

- einem Einreise-/Ausreisensystem (EES), das Zeitpunkt und Ort der Einreise und die Dauer genehmigter Kurzaufenthalte in einer elektronischen

Datenbank erfassen und das gegenwärtige System des Abstempelns der Reisepässe ablösen würde. Diese Daten würden den Grenzkontroll- und Einwanderungsbehörden zugänglich gemacht;

- einem Registrierungsprogramm für Reisende (RTP), das es bestimmten Gruppen von Vielreisenden aus Drittländern (z. B. Geschäftsreisenden, Familienangehörigen usw.), die zuvor eine geeignete Vorabkontrolle durchlaufen haben, ermöglichen würde, mit vereinfachten Grenzkontrollen und durch automatische Sicherheitsschleusen in die EU einzureisen. Hierdurch würde der Grenzübertritt von 4 bis 5 Millionen Reisenden im Jahr beschleunigt, und es würden Anreize für Investitionen in moderne automatische Grenzkontrollen (z. B. mithilfe von e-Reisepässen) an bedeutenden Grenzübergängen geschaffen.

Die Kommission legte den Legislativvorschlag für EUROSUR am 12. Dezember 2011 und die Legislativvorschläge für EES und RTP am 28. Februar 2013 vor.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Diese Initiativen sind im Europäischen Parlament auf geteilte Reaktionen gestoßen. Während die verbesserte organisatorische Funktion der Agentur Frontex beim Parlament breite Unterstützung fand, äußerte es ernsthafte Bedenken hinsichtlich des gewaltigen technischen Aufwands und der massenhaften Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Außengrenzen vorgesehen sind. Aus Sicht des Parlaments stellt eine solche Erfassung und Verar-

beitung von Daten nicht nur schlichtweg eine weitreichende Verletzung der Privatsphäre dar, sondern bringt auch quantitätsbezogene Probleme mit sich. Je mehr Daten in den Übertragungsmustern und Profiling-Systemen verwendet werden, desto größer wird das Risiko von Datenverlusten, fehlerhaften Ergebnissen und unangenehmen Folgen für die betroffenen Personen. Ebenso weiß man aus langjähriger Erfahrung in den USA, dem weltgrößten Versuchslabor für Grenzsicherung, dass selbst beträchtliche Investitionen in Spitzentechnologien die Grenzen der Vereinigten Staaten nicht wasserdicht machen konnten. Aus diesen Gründen stellte das Europäische Parlament am 25. November 2009 in seiner Entschliebung zum Stockholmer Programm nachdrücklich fest „dass neue Grenzschutzinstrumente oder umfangreiche Datenspeichersysteme nicht eingeführt werden sollten, bis die bestehenden Instrumente voll funktionsfähig, sicher und zuverlässig sind“, und forderte eine „eingehende Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit neuer Instrumente für Bereiche wie Ein- und Ausreise, das Registrierungsprogramm für Reisende, Fluggastdatensätze und das System für vorherige Reisegenehmigungen“. Abschließend forderte das Parlament „die Annahme eines Gesamtplans, in dem die allgemeinen Ziele und die konkrete Gestaltung der integrierten Grenzschutzstrategie der Europäischen Union dargelegt werden, damit wirklich eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [...] betrieben wird“.

→ [Andreas-Renatus Hartmann](#)

## 5.12.5 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

*In Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug entwickelt die Union eine justizielle Zusammenarbeit, deren Eckpfeiler die gegenseitige Anerkennung der gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen ist. Die Hauptziele dabei sind die Sicherstellung von Rechtssicherheit und der effektive und problemlose Zugang zu den Gerichten. Dazu muss leicht erkennbar sein, welches Gericht für welche Angelegenheit zuständig und welches Recht anwendbar ist. Ferner sind schnelle und wirksame Anerkennungs- und Vollstreckungsverfahren erforderlich.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 81 Absatz 1 AEUV.

### Ziele

Mit den Maßnahmen der Union im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- Sicherstellung eines hohen Maßes an Rechtssicherheit für die Bürger bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten im Bereich des Zivilrechts;
- Sicherstellung eines effektiven und problemlosen Zugangs zu den Gerichten zur Beilegung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten;
- Vereinfachung der Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zivilgerichten;
- Unterstützung der Ausbildung von Richtern und Justizpersonal.

### Ergebnisse

#### A. Die Entwicklung des Primärrechts im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen

Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen gehörte bei der Verabschiedung der Gründungsverträge nicht zu den Zielen der Europäischen Gemeinschaft. In Artikel 220 EGV war jedoch vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die „Förmlichkeiten für die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung richterlicher Entscheidungen und Schiedssprüche“ vereinfachen. Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurde mit dem Vertrag von Maastricht offiziell in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union aufgenommen, und zwar im zwischenstaatlichen Rahmen der Säule „Justiz und Inneres“. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen „vergemeinschaftet“, indem sie aus dem Vertrag über die Europäische Union in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft überführt wurde. Sie unterliegt dadurch jedoch nicht der Gemeinschaftsmethode. Durch den Vertrag von Nizza wurden Maßnahmen im Bereich der justiziel-

len Zusammenarbeit in Zivilsachen – mit Ausnahme der familienrechtlichen Aspekte – über das Mitentscheidungsverfahren möglich.

Beim Treffen des Europäischen Rats in Tampere (Oktober 1999) wurden die Meilensteine für die Schaffung des europäischen Rechtsraums festgelegt. Nachdem eine unzureichende Umsetzung dieses Programms festgestellt worden war, wurde beim Treffen des Europäischen Rates in Den Haag (November 2004) ein neuer Aktionsplan für den Zeitraum 2005-2010 auf den Weg gebracht. Im Haager Programm wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Verwirklichung der gegenseitigen Anerkennung voranzutreiben und auf neue Bereiche wie vermögensrechtliche Ansprüche innerhalb der Familie sowie Erb- und Testamentssachen auszuweiten. Auf das Haager Programm folgte das Stockholmer Programm, in dem der Fahrplan für die Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum 2010-2014 vorgegeben wird.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden alle Maßnahmen aus dem Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterworfen. Das Familienrecht unterliegt dagegen weiterhin einem besonderen Gesetzgebungsverfahren: Der Rat entscheidet einstimmig nach Anhörung des Parlaments.

#### B. Die wichtigsten angenommenen Rechtsakte

##### 1. Bestimmung des Gerichtsstands, Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen

Das wichtigste Instrument in diesem Bereich ist die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen („Brüssel-I-Verordnung“). Mit dieser Verordnung sollen die Vorschriften über die internationale Zuständigkeit in Zivil- und Handelssachen innerhalb der Mitgliedstaaten harmonisiert sowie die Anerkennung und Vollstreckung der Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vereinfacht und beschleunigt werden. Die Bestimmungen der Brüssel-I-Verordnung

werden durch die Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 („Brüssel-IIa-Verordnung“) des Rates über die Zuständigkeit, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung ergänzt.

Um die internationale Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen zu vereinfachen, hat der Rat im Dezember 2008 die Verordnung (EG) Nr. 4/2009 angenommen. Mit dieser Verordnung wurden einheitliche Regeln für die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung sowie für die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden in einem einzigen Rechtsinstrument zusammengefasst. Um die grenzüberschreitenden Insolvenzverfahren zu verbessern und zu beschleunigen, hat der Rat am 29. Mai 2000 die Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 angenommen, mit der einheitliche Bestimmungen über die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und das anwendbare Recht in diesem Bereich festgelegt werden (die Verordnung wird derzeit überarbeitet). Um das Exequaturverfahren für Entscheidungen über unbestrittene Forderungen abzuschaffen, haben das Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 805/2004 angenommen, mit der ein europäischer Vollstreckungstitel für unbestrittene Forderungen geschaffen wird. Im Hinblick auf die Beseitigung aller Hindernisse, die sich für die Bürger bei der Ausübung ihrer Rechte im Zusammenhang mit internationalen Erbfällen ergeben, haben das Parlament und der Rat im Juli 2012 die Verordnung (EU) Nr. 650/2012 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Annahme und Vollstreckung öffentlicher Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses angenommen.

Aufgrund der Besonderheiten der Rechtsinstitute Ehe und eingetragene Partnerschaft und der unterschiedlichen Rechtsfolgen, die sich aus diesen Formen des Zusammenlebens ergeben, hat die Kommission zwei gesonderte Verordnungsvorschläge im Bereich der Vermögensrechte internationaler Paare vorgelegt. In beiden geht es um die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen – einmal betreffend das Ehegüterrecht, das andere Mal betreffend das Güterrecht eingetragener Partnerschaften.

## 2. Harmonisierung der Kollisionsnormen

Das Europäische Parlament und der Rat haben die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom-I-Verordnung“) angenommen. Die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 864/2007 vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom-II-Verordnung“) ermöglichte die Einführung einheitlicher Kollisionsnormen für außervertragliche Schuldverhältnisse in Zivil- und Handelssachen. Auf diese Weise sollen

die Rechtssicherheit und die Berechenbarkeit des Ausgangs von Rechtsstreitigkeiten verbessert werden. Die Kollisionsnormen hinsichtlich Unterhaltspflichten sind in der Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen festgelegt. Im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts hat der Rat im Dezember 2010 die Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 angenommen. Mit dieser Verordnung wird ein klarer und umfassender Rechtsrahmen im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts in den 15 teilnehmenden Mitgliedstaaten geschaffen. Im Hinblick auf Erbsachen mit Auslandsbezug ist in der Verordnung (EU) Nr. 650/2012 unter anderem das anzuwendende Recht in Erbsachen festgelegt.

## 3. Erleichterung des Zugangs zu den Gerichten

Um den Zugang zu Gerichten bei grenzüberschreitenden Fällen zu erleichtern, hat der Rat die Richtlinie 2003/8/EG zur Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe angenommen. Ziel der Richtlinie ist es, für alle Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein „angemessenes“ Niveau der Prozesskostenhilfe bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten sicherzustellen. Um für die europäischen Bürger und Unternehmen einen leichteren und effizienteren Zugang zu den Gerichten sicherzustellen, hat die Union gemeinsame Verfahrensregeln für vereinfachte und beschleunigte grenzüberschreitende Gerichtsverfahren bei verbraucher- und handelsrechtlichen Ansprüchen mit geringem Streitwert und zur Beitreibung unbestrittener Geldforderungen in der gesamten Union eingeführt. Es handelt sich um die Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und die Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 (geänderte Fassung) zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens. Diese Verfahren ergänzen die im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren und sind freiwillig. Die Richtlinie 2008/52/EG enthält gemeinsame Bestimmungen über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, um die Rechtssicherheit zu verbessern und somit die Anwendung dieser Form der Streitbeilegung zu unterstützen.

## 4. Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zivilgerichten

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 soll die Übermittlung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen, die in einem anderen Mitgliedstaat zugestellt

werden sollen, zwischen den Mitgliedstaaten vereinfacht und beschleunigt und somit die Wirksamkeit und Schnelligkeit der gerichtlichen Verfahren verstärkt werden. Der Rat hat, um die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen zu vereinfachen und zu beschleunigen, die Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 angenommen. Um die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern, zu vereinfachen und zu beschleunigen und den Zugang der Bürger, die in grenzüberschreitende Rechtsstreitigkeiten verwickelt sind, zu den Gerichten zu erleichtern, wurde mit der Entscheidung 2001/470/EG des Rates vom 28. Mai 2001 ein Europäisches Justizielles Netz für Zivil- und Handelssachen eingerichtet. Das Netz besteht aus von den Mitgliedstaaten benannten Kontaktstellen, den in einigen Rechtsakten der Union vorgesehenen Zentralbehörden, den Verbindungsrichtern und anderen Behörden, die Zuständigkeiten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren besitzen (Richter, Zentralbehörden). Die Entscheidung Nr. 2001/470/EG wurde durch die Entscheidung Nr. 568/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates geändert, mit der die dem Europäischen Justiziellen Netz in Zivil- und Handelssachen übertragenen Aufgaben erweitert und ausgebaut werden sollen. Eine wichtige Neuerung der neuen Entscheidung ist die Öffnung des Netzes für die Berufskammern, die die Angehörigen der Rechtsberufe, insbesondere die Rechtsanwälte, Notare und Gerichtsvollzieher, vertreten.

Ein weiteres Instrument zur Vereinfachung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen ist die Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Justizverwaltung. Dieses Projekt wurde im Juni 2007 gestartet und durch eine europäische Strategie für die e-Justiz umgesetzt. Zu den Instrumenten der e-Justiz gehören: das europäische Justizportal e-Justiz, durch das der Zugang zur Justiz für die Bürger und Unternehmen EU-weit verein-

facht werden soll; die Vernetzung der nationalen Strafregister auf europäischer Ebene; eine stärkere Nutzung von Videokonferenzen in Gerichtsverfahren und innovative Übersetzungswerkzeuge (wie die maschinelle Übersetzung) sowie dynamische Formulare und eine europäische Datenbank von Gerichtsübersetzern und -dolmetschern. Die Europäische Kommission hat kürzlich ein neues EU-Justizbarometer veröffentlicht (KOM(2013)0160), in dem die Justizsysteme in den Bereichen Zivilrecht und Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten verglichen und Verbesserungen angeregt werden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Dank der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (mit Ausnahme des Familienrechts) hat das Europäische Parlament bei der Festlegung des Inhalts der genannten Rechtsakte eine aktive Rolle gespielt. Das Europäische Parlament hat in der Vergangenheit festgestellt, dass eine echte europäische Rechtskultur erforderlich ist, damit die Bürger alle Vorteile aus den durch die Verträge gewährten Rechten ziehen. Eines der wichtigsten Elemente in diesem Zusammenhang ist die Ausbildung, insbesondere auf juristischem Gebiet. Das Parlament und die Kommission haben ein Pilotprogramm für bewährte Verfahrensweisen im Bereich der juristischen Ausbildung eingeleitet. Im Juni 2013 hat das Europäische Parlament (auf der Grundlage eines Initiativberichts) eine Entschließung zur „Verbesserung des Zugangs zum Recht: Prozesskostenhilfe bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug in Zivil- und Handelssachen“ angenommen. Die Abstimmung über die beiden Vorschläge im Bereich der Vermögensrechte internationaler Paare ist für Herbst 2013 vorgesehen.

→ Vesna Naglič

## 5.12.6 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

*Heutzutage gibt es immer mehr Menschen, die nicht nur ins Ausland reisen, sondern dort auch arbeiten, studieren und leben; darunter befinden sich auch Straftäter. Kriminalität ist zu einem komplexen internationalen Phänomen geworden. Unsere Aufgabe ist es, einen gemeinsamen europäischen Raum der Strafgerichtsbarkeit zu entwickeln, der vom Vertrauen und von der Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden untereinander geprägt ist. Ausgangspunkt ist die Achtung einer unserer wichtigsten Grundsätze: die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen in allen EU-Mitgliedstaaten. Der Vertrag von Lissabon bietet eine tragfähigere Grundlage für die Entwicklung eines Raums der Strafgerichtsbarkeit und sieht gleichzeitig neue Befugnisse für das Europäische Parlament vor.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 82 bis 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Ziele

Durch die schrittweise Abschaffung der Grenzkontrollen in der EU wurde die Freizügigkeit für die europäischen Bürgerinnen und Bürger erheblich vereinfacht, allerdings ist es auch für Straftäter leichter geworden, über Landesgrenzen hinweg zu operieren. Um den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen zu können, hat sich die EU nunmehr zum Ziel gesetzt, einen einheitlichen Raum der Strafgerichtsbarkeit zu schaffen. Ausgangspunkt ist die Wahrung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung. Echte Staatsbürgerschaft muss sicherstellen, dass die Rechte von Opfern, Tatverdächtigen und Strafgefangenen in der Union geschützt werden, selbst über Landesgrenzen hinweg.

### Ergebnisse

#### A. Ein neuer institutioneller Rahmen: der Vertrag von Lissabon und das Stockholmer Programm

##### 1. Der Vertrag von Lissabon

Das Europäische Parlament wurde früher im Rahmen des sogenannten „dritten Pfeilers“ (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) lediglich konsultiert. Seine Rolle wurde durch den Vertrag von Lissabon gestärkt, der mehr Effizienz, Verantwortlichkeit und Legitimität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit sich gebracht hat. In dem Vertrag wurden (mit einigen wenigen Ausnahmen) die Gemeinschaftsmethode mit Mitentscheidung (die nun zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird) sowie die Abstimmung im Rat nach dem Mehrheitsprinzip zum allgemeinen Grundsatz gemacht. Die frühere Pfeilerstruktur ist verschwunden. Bei internationalen Abkommen gibt es nun ein

neues Verfahren, nämlich das „Zustimmungsverfahren“. Die Abschaffung des ehemaligen „dritten Pfeilers“ hat zur Harmonisierung der Rechtsakte geführt. Anstelle von Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen und Übereinkommen wird die EU künftig die üblichen Gemeinschaftsinstrumente (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) verabschieden.

Die Rolle des Gerichtshofs wird ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon gestärkt: Es kommen die allgemeinen Verfahren für Vorabentscheidungsersuchen und von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren zu Anwendung, wobei jedoch für bereits in Kraft getretene Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bis 1. Dezember 2014 Übergangsbestimmungen gelten.

Die Mitgliedstaaten können nach wie vor legislative Maßnahmen vorschlagen, Voraussetzung für eine Initiative ist nun jedoch die Unterstützung durch ein Viertel der Mitgliedstaaten. Vorgesehen sind besondere Maßnahmen in Bezug auf die verstärkte Zusammenarbeit, Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) und die sogenannte „Notbremse“. Die EU-Grundrechtecharta ist integraler Bestandteil des Vertrags von Lissabon und rechtsverbindlich für die Europäische Union (sowie deren Organe und Einrichtungen) und die Mitgliedstaaten, wenn diese EU-Recht anwenden.

##### 2. Das Stockholmer Programm

Nach dem Programm von Tampere (Oktober 1999) und dem Nachfolgeprogramm von Den Haag (November 2004) verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2009 ein neues Mehrjahresprogramm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) für den Zeitraum 2010-2014, das sogenannte Stockholmer Programm. Das Parlament hat am 25. November 2009 eine Entschließung zu diesem Programm angenommen. Eine Halbzeitbewertung der Umsetzung des Stockholmer Programms durch die Europäische Kommission war ursprünglich für Juni 2012 vorgesehen, wurde aber nicht

durchgeführt. Am 11. März 2014 veröffentlichte die Kommission zwei Mitteilungen, in denen sie die politischen Prioritäten für das Nachfolgeprogramm zum Stockholmer Programm darlegt. Am 2. April 2014 nahm das Parlament eine Entschließung zur Halbzeitbewertung des Stockholmer Programms an. Der Europäische Rat wird voraussichtlich auf seiner Tagung im Juni 2014 darüber beraten, um gemäß Artikel 68 AEUV die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Planung im RFSR festzulegen.

### B. Rechtshilfe in Strafsachen

Am 29. Mai 2000 nahm der EU-Ministerrat das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen an. Durch dieses Übereinkommen soll die Zusammenarbeit zwischen Justiz-, Polizei- und Zollbehörden in der Union gefördert und modernisiert werden, indem geltende Rechtsakte durch zusätzliche Bestimmungen ergänzt werden, wobei aber auch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahr 1950 eingehalten wird. Darüber hinaus ist von internationalen Organisationen eine Reihe von Übereinkommen wie das Übereinkommen des Europarates aus dem Jahr 1959 über die gegenseitige Unterstützung in Strafsachen angenommen worden.

### C. Gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen

Der Europäische Rat von Tampere erklärte, dass die gegenseitige Anerkennung Eckpfeiler der justiziellen Zusammenarbeit sowohl im Zivilrecht als auch in Strafsachen werden soll. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung wurde durch das Haager Programm sowie das Stockholmer Programm bekräftigt. Er stellt ein Schlüsselkonzept für den europäischen Rechtsraum dar, da Schwierigkeiten aufgrund von Unterschieden in den nationalen Rechtssystemen lediglich durch eine gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen überwunden werden können. Dieses Konzept kann aber nur dann weiterentwickelt werden, wenn ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten herrscht. Gegenseitige Anerkennung ist sowohl im Ermittlungsverfahren als auch in der abschließenden Urteilsphase von Bedeutung.

### D. Der Europäische Haftbefehl (EuHB)

Der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl hat das klassische Auslieferungssystem durch innovative Regelungen revolutioniert. Dazu gehören die Einschränkung der Gründe für die Ablehnung der Vollstreckung, die Verlagerung der Beschlussfassung von den politischen zu den Justizbehörden, die Möglichkeit der Übergabe von Staatsangehörigen des Vollstreckungsstaates sowie exakte Fristen für die Vollstreckung eines bestimmten Europäischen Haftbefehls. Bei der Um-

setzung des Europäischen Haftbefehls sind sowohl auf europäischer als auch auf einzelstaatlicher Ebene Schwierigkeiten aufgetreten. Europol, Eurojust und das Europäische Justizielle Netz können im Bereich der gegenseitigen Rechtshilfe und der Ersuchen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls einen wichtigen Beitrag leisten. Am 27. Februar 2014 nahm das Parlament eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Überarbeitung des EuHB an.

### E. Angleichung der Rechtsvorschriften

Das Funktionieren des europäischen Raums des Rechts könnte durch Unterschiede im einzelstaatlichen Strafrecht beeinträchtigt werden. Dabei muss nochmals klargestellt werden, dass mit der „Angleichung“ des Strafrechts in der EU eine Anpassung an einen gemeinsamen Mindeststandard gemeint ist, nicht jedoch eine vollständige Vereinheitlichung. Organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, Terrorismus, Finanzkriminalität (Betrug, Geldwäsche und Korruption), Cyberkriminalität, Umweltkriminalität, Fälschung und Piraterie, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit – all das sind Bereiche, in denen Rechtstexte angenommen wurden oder verhandelt werden, um zu gemeinsamen Definitionen zu kommen und das Strafmaß anzugleichen. Im Vertrag von Lissabon ist vorgesehen, dass das Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren „Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen [können], die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.“

### F. Eurojust, das Europäische Justizielle Netz und die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen

Eurojust ist eine Einrichtung der EU, die durch eine Entscheidung des Rates aus dem Jahr 2002, die im Dezember 2008 geändert wurde, eingerichtet wurde. Eurojust fördert und verbessert die Koordinierung der Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere durch Vereinfachung der Bereitstellung von grenzüberschreitender Rechtshilfe und durch Vollstreckung von Auslieferungersuchen und Europäischen Haftbefehlen. Im Vertrag von Lissabon ist festgelegt, dass „zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union [...] der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen [kann]“; gleichzeitig ist eine spätere Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit



grenzüberschreitender Dimension vorgesehen. Am 17. Juni 2013 unterbreitete die Kommission Gesetzgebungsvorschläge zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Reform von Eurojust, das zur EU-Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen werden soll.

Das Europäische Justizielle Netz (EJN) für Strafsachen wurde im Juni 1998 eingerichtet, um die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Das EJN hat zum Ziel, die nationalen Richter und Staatsanwälte dabei zu unterstützen, grenzüberschreitende Ermittlungen und Verfolgungen durchzuführen.

Der Europäische Rat von Tampere rief zur unverzüglichen Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG) insbesondere zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie zur Terrorismusbekämpfung auf. Das im Mai 2000 verabschiedete Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen sieht ebenfalls die Einrichtung von GEG vor. Im Juni 2002 nahm der Rat einen Rahmenbeschluss zu GEG an. Zwei oder mehr Mitgliedstaaten können eine gemeinsame Ermittlungsgruppe bilden, an der auch Vertreter von Europol und Eurojust teilnehmen können. Hierbei handelt es sich jedoch um ein noch nicht voll ausgeprägtes Instrument.

### G. Verfahrensrechte

Das Recht von Beschuldigten und Angeklagten auf ein faires Verfahren ist als Grundrecht anerkannt. Der ursprüngliche, von der Kommission im Jahr 2004 vorgelegte Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren wurde wegen unterschiedlicher Ansichten der nationalen Delegationen blockiert. Im November 2009 schließlich nahm der Rat einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren an und forderte die Kommission auf, Ad-hoc-Vorschläge voranzubringen. In diesem Fahrplan wurden sechs Hauptbereiche vorgestellt, in denen Gesetzes- oder andere Initiativen wünschenswert sind: Übersetzungs- und Dolmetschleistungen, Rechtsbelehrung und Belehrung über den Tatvorwurf, Rechtsbeistand und Prozesskostenhilfe, Kommunikation mit Angehörigen, Arbeitgebern und Konsularbehörden, besondere Garantien für schutzbedürftige Verdächtige oder Beschuldigte und (ein Vorschlag für ein Grünbuch über) Untersuchungshaft. Im Oktober 2010 verabschiedeten das Parlament und der Rat die Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren. Im Mai 2012 nahmen das Parlament und der Rat die Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren (Rechtsbelehrung) an. Im Oktober 2013 verabschiedeten das Parlament und der Rat die Richtlinie 2013/48/EU über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und das Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme. Im

Juni 2011 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs. Im Dezember 2011 nahm das Parlament eine Entschließung an, in der zu EU-weiten gemeinsamen Standards für Haftbedingungen aufgerufen wird. Am 27. November 2013 legte die Kommission ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen vor, um den Fahrplan für Verfahrensgarantien fertigzustellen. Die drei Richtlinienvorschläge (die gegenwärtig von Parlament und Rat geprüft werden) betreffen eine Stärkung der Vorschriften über die Unschuldsvermutung und das Recht auf Anwesenheit im Strafverfahren, spezielle Garantien für beschuldigte oder angeklagte Kinder in Strafverfahren und vorläufige Prozesskostenhilfe für Beschuldigte und Angeklagte.

### H. Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik

Im September 2011 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“. In dieser Mitteilung wird erläutert, wie die Bürger durch EU-weite strafrechtliche Mindestvorschriften besser vor kriminellem Verhalten geschützt werden können und es werden Grundsätze festgelegt, um Einheitlichkeit und Kohärenz der EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Strafrechts besser sicherzustellen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Der Vertrag von Lissabon hat mehr Effizienz, Verantwortlichkeit und Legitimität im Bereich des Strafrechts mit sich gebracht. Er hat (mit einigen wenigen Ausnahmen, z. B. die Europäische Staatsanwaltschaft) die Gemeinschaftsmethode mit Mitentscheidung (die dadurch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird) sowie die Abstimmung im Rat nach dem Mehrheitsprinzip zum allgemeinen Grundsatz gemacht. Die frühere Pfeilerstruktur ist verschwunden. Die EU-Grundrechtecharta ist integraler Bestandteil des Vertrags von Lissabon und rechtsverbindlich für die Europäische Union (deren Organe und Einrichtungen) und deren Mitgliedstaaten, wenn diese EU-Recht anwenden. Bei internationalen Vereinbarungen ist ein neues Verfahren, das „Zustimmungsverfahren“, vorgesehen.

Das Parlament hat Entschließungen zu verschiedenen Themen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen, z. B. zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten, zu Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft, zu Überwachungsmaßnahmen im Anschluss an ein Verfahren, zur Übertragung der Strafverfolgung, zum Europäischen Haftbefehl, zur Europäischen Beweisanordnung, zu Eurojust, zum Europäischen Justiziellen Netz, zu Entscheidungen, die im Anschluss an eine

Verhandlung in Abwesenheit der betroffenen Person ergangen sind, zu Umweltkriminalität, Terrorismus, organisierter Kriminalität, E-Justiz, Menschenhandel, Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, zur Europäischen Schutzanordnung, zu Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten. Im Mai 2009 nahm das Parlament eine Entschließung (die auch eine Empfehlung an den Rat enthielt) zur Entwicklung eines Raums der Strafgerichtsbarkeit in der EU an. Im Mai 2012 verabschiedete es eine Entschließung auf Grundlage eines Initiativberichts mit dem Titel „zu einem EU-Ansatz zum Strafrecht“, in der die Frage behandelt wurde, welche Kriterien für die Festlegung angewendet werden können, ob ein EU-Strafrecht erforderlich ist und wie die Kohärenz und die Qualität des Strafrechts sichergestellt werden können.

In der ersten Hälfte von 2014 hat das Parlament die vorgeschlagenen Richtlinien über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, Insidergeschäften und Marktmanipulation und die Verhütung und Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen mittels Strafrecht, Schutz des Euro vor Fälschung und Vermeidung, dass das Finanzsystem für Geldwäsche und

Terrorismusfinanzierung verwendet wird, gebilligt. Am 12. März 2014 stimmte das Parlament über eine Entschließung zur Annahme eines Zwischenberichts über den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ab.

Das Parlament wird in die Bewertung und Überwachung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, einschließlich des Strafrechts, eingebunden, wie im Vertrag von Lissabon festgelegt. Gemäß Artikel 70 AEUV werden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über den Inhalt und die Ergebnisse der Bewertung der Durchführung der unter diesen Titel fallenden Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, unterrichtet. Artikel 85 AEUV sieht vor, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust beteiligt werden: Die entsprechenden Modalitäten werden durch neue Verordnungen des Parlaments und des Rates gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.

---

→ [Alessandro Davoli](#)

## 5.12.7 Polizeiliche Zusammenarbeit

*Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Wegfall der „Säulen“ (1.1.5) hat sich die Europäische Union mehr Mittel für die Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit gegeben und zugleich die parlamentarische Kontrolle über deren Entwicklung verstärkt. Das Hauptinstrument dieser Zusammenarbeit ist das Europäische Polizeiamt (Europol). Die polizeiliche Zusammenarbeit wird durch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens ergänzt. Die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden im Rahmen der „europäischen Architektur der inneren Sicherheit“, die derzeit geschaffen wird, ist untrennbar mit der Achtung der Grundrechte (2.1.2) und den Fortschritten auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (5.12.6) verbunden. Auf der anderen Seite kann sie in einem Kontext, in dem die Besorgnis über den Terrorismus immer größeren Raum einnimmt, den Außenbezug (6.1.1), insbesondere in Form des spezifischen Problems des Schutzes personenbezogener Daten (5.12.8), nicht unberücksichtigt lassen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 33, 87, 88 und 89 AEUV.

### Ziele

Die polizeiliche Zusammenarbeit soll dazu beitragen, die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen, in dem die Grundrechte geachtet werden; dies soll durch die Einbeziehung aller zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einschließlich der Polizei- und Zollbehörden und der sonstigen, auf Prävention, die Aufdeckung von Straftaten und die diesbezüglichen Ermittlungen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden erreicht werden. In der Praxis stehen dabei im Wesentlichen schwere Formen der Kriminalität (organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Menschenhandel) und terroristische Aktivitäten im Mittelpunkt.

### Ergebnisse

#### A. Anfänge

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten begann im Jahr 1976 mit der „TREV-Gruppe“. Später wurden im Vertrag von Maastricht jene Fragen von gemeinsamem Interesse festgehalten, die eine polizeiliche Zusammenarbeit rechtfertigten (Terrorismus, Drogen und andere Formen des internationalen Verbrechens), und es wurde die Schaffung eines „Europäischen Polizeiamts“ (Europol), das zunächst nur in Form einer „Europol-Drogeneinheit“ konkrete Gestalt annahm, im Grundsatz vereinbart. Am 26. Juli 1995 wurde das Europol-Übereinkommen unterzeichnet. Offiziell nahm das Amt seine Tätigkeit erst am 1. Juli 1999 auf, jedoch mit erweiterten Zuständigkeiten, die ihm durch den (am 2. Oktober 1997 unterzeichneten) Vertrag von Amsterdam zugewiesen worden waren. Parallel dazu hatte sich jedoch, vorerst für eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten, die poli-

zeiliche Zusammenarbeit seit 1985 im Zusammenhang mit der Errichtung des „Schengen-Raums“ für den freien Personenverkehr weiterentwickelt (2.1.3 sowie 5.12.4 zum Grenzschutz der Außengrenzen). Der mit der polizeilichen Zusammenarbeit verbundene „Schengen-Besitzstand“ wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam – jedoch im Rahmen der „dritten Säule“ (zwischenstaatlicher Bereich) – in das Unionsrecht übernommen. Das gleiche Verfahren kam für die Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit (namentlich beim Austausch genetischer Daten) zur Anwendung, die im Rahmen des Prümmer Vertrags von einem engeren Kreis von Mitgliedstaaten gebilligt und dann durch den Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 für die gesamte Union übernommen worden waren.

#### B. Derzeitiger institutioneller Rahmen

Der Vertrag von Lissabon (bzw. der AEUV) hat die Dinge erheblich vereinfacht: Die Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit werden nun größtenteils nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, d. h. unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, mit qualifizierter Mehrheit im Rat der Europäischen Union angenommen und unterliegen der Kontrolle durch den Gerichtshof. Gleichwohl hat sich der Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und mit ihm auch die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen über die Besonderheiten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinaus (Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark, hervorgehobene Rolle der nationalen Parlamente, siehe Protokolle Nr. 1, 2, 21 und 22 im Anhang zum AEUV) einen gewissen spezifischen Charakter bewahrt:

- Die Kommission teilt ihr Vorschlagsrecht mit den Mitgliedstaaten, sofern diese ein Viertel der Ratsmitglieder repräsentieren (Artikel 76 AEUV);
- hinsichtlich der operativen Maßnahmen der Zusammenarbeit wird das Europäische Parlament nur angehört; bei fehlender Einstimmigkeit

im Rat (a priori wird Einstimmigkeit gefordert) unterliegt die mögliche Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die dies wünschen (mindestens neun), einer Prüfung im Europäischen Rat, die aussetzende Wirkung hat, damit ein Konsens gefunden werden kann (sog. „Notbremse-Mechanismus“, Artikel 87 Absatz 3 AEUV);

- Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des AEUV angenommen wurden, können nicht vor Ablauf von fünf Jahren Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens oder Vorabentscheidungsersuchens sein (Protokoll Nr. 36 im Anhang zum AEUV).

## C. Agenturen und andere Organe der polizeilichen Zusammenarbeit

### 1. Das Europäische Polizeiamt (Europol)

Die Aufgabe von Europol besteht darin, die Effizienz der nationalen Polizeibehörden und anderen gleichartigen Behörden zu erhöhen, indem es ihre Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und anderen schweren Formen des internationalen Verbrechens erleichtert.

Seit dem 1. Januar 2010 ist Europol eine EU-Agentur, die ihre Mittel aus dem Unionshaushalt erhält und an ihrem Hauptsitz in Den Haag (Niederlande) mehr als 700 Mitarbeiter (darunter 130 Verbindungsbeamte) beschäftigt. Die Tätigkeit von Europol konzentriert sich hauptsächlich auf die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Polizeibehörden. Dazu erstellt Europol insbesondere eine Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität („SOCTA“ für „Serious and Organised Crime Threat Assessment“), die dem Rat als Entscheidungsgrundlage dient, aber auch den unter der Bezeichnung „TE-SAT“ bekannten Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus in der EU. Europol darf keine Zwangsmaßnahmen wie Festnahmen oder Durchsuchungen vornehmen. Gleichwohl entwickeln sich, wenn auch zögerlich, die operativen Befugnisse von Europol: So ermöglichte der Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 die Teilnahme von Europol an gemeinsamen Ermittlungsgruppen; ferner ist es Europol nun gestattet, die Mitgliedstaaten um Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen zu ersuchen.

Schließlich ist Europol ermächtigt (durch Beschluss des Rates vom 27. März 2000), Verhandlungen über den Abschluss von Vereinbarungen mit Drittstaaten und Nicht-EU-Stellen aufzunehmen. Dazu hat Europol insbesondere Kooperationsvereinbarungen mit Interpol und den Vereinigten Staaten abgeschlossen. Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat am 27. März 2013 einen Legislativvorschlag zur Änderung des derzeit geltenden Europol-Beschlusses unterbreitet. In seinem am 25. Februar 2014 angenommenen endgültigen

Standpunkt zu dem Vorschlag lehnt das Europäische Parlament die von der Kommission befürwortete Zusammenlegung von Europol und CEPOL ab. Es schlägt vor, die für Europol geltende Datenschutzregelung zu verschärfen, die Steuerung von Europol durch höhere Effizienz zu verbessern und die Rechenschaftspflicht von Europol gegenüber dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten durch die Einsetzung eines Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschusses zu erhöhen.

### 2. Die Europäische Polizeiakademie (CEPOL)

Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt der polizeilichen Zusammenarbeit ist der Beitrag zur Polizeiausbildung. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2000 die CEPOL gegründet, die zunächst in Form eines Netzwerks der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen bestand und im Jahr 2005 in eine Agentur der Europäischen Union umgewandelt wurde (Beschluss des Rates 2005/681/JI vom 20. September 2005). Nachdem das Vereinigte Königreich mitgeteilt hat, dass die CEPOL ihren Sitz nicht länger auf seinem Hoheitsgebiet haben sollte, und damit die Unabhängigkeit der CEPOL als eigenständige Agentur aufrechterhalten werden kann, wurden Vorkehrungen getroffen, um die CEPOL übergangsweise in Budapest anzusiedeln, bis eine langfristige Lösung für die Agentur gefunden wird.

### 3. Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI)

Die operative Zusammenarbeit galt von ihren ersten zögerlichen Anfängen an als Stein des Anstoßes bei der Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit. Abgesehen von den bereits erwähnten zaghaften Fortschritten im Rahmen von Europol (gemeinsame Ermittlungsgruppen, siehe oben) beschränkte sie sich auf die seit dem Jahr 2000 zweimal jährlich zusammentreffende Task Force der Leiter der nationalen Sicherheitsdienste mehrerer europäischer Länder („Berner Club“), einer informellen Struktur des Informationsaustauschs in Bereichen wie Spionageabwehr, organisierte Kriminalität und Terrorismus. Der Vertrag von Lissabon geht mit der Schaffung des COSI weiter (Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010 zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit). Seine Aufgaben sind

- die Bewertung der allgemeinen Ausrichtung und der Mängel der operativen Zusammenarbeit;
- die Formulierung konkreter Empfehlungen;
- die Unterstützung des Rates nach der „Solidaritätsklausel“ (Artikel 222 AEUV).

Er ist jedoch kein europäisches „FBI“, d. h. er kann selbst keine Operationen durchführen, und ist überdies auch nicht am Legislativverfahren beteiligt. Er agiert über die Vertreter der Mitgliedstaaten von

den Hauptstädten aus, um dem operativen Charakter seiner Aufgabe bestmöglich gerecht zu werden, und wird von den JI-Referenten der Ständigen Vertretungen in Brüssel unterstützt. Dem COSI können sich Vertreter jedes anderen Organs anschließen, das mit der inneren Sicherheit befasst ist, insbesondere Eurojust (5.12.6 über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und Frontex (5.12.4 über den Grenzschutz an den Außengrenzen).

#### 4. EU-Nachrichtenanalysezentrum (INTCEN)

Das EU-Nachrichtenanalysezentrum (INTCEN) ist kein Organ der polizeilichen Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne, da es zum Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gehört. Es trägt jedoch zu dieser Zusammenarbeit bei, indem es Einschätzungen der Bedrohungslage gibt und sich dabei auf Quellen stützt, die ihm von den Nachrichtendiensten, dem Militär, den Diplomaten und den Polizeibehörden geliefert werden. Das INTCEN kann auch nützliche Informationen zu operativen Fragen wie Zielen, Motiven und Bewegungen von Terroristen liefern, um die Mitgliedstaaten insgesamt zu sensibilisieren und ihnen zu helfen, die für sie geeigneten Maßnahmen zu treffen.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

In seiner sehr ausführlichen EntschlieÙung vom 25. November 2009 über das Stockholmer Programm hat das Europäische Parlament ein weiteres Mal seine wichtigsten Bedenken und Forderungen hinsichtlich der Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Allgemeinen und der polizeilichen Zusammenarbeit im Besonderen dargelegt:

- absolute Notwendigkeit, eine Ausgewogenheit zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen (Ziffer 7) – so äußert es sich beispielsweise besorgt angesichts der zunehmend weitverbreiteten Praxis der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen für präventive und polizeiliche Zwecke (Ziffer 88) und verlangt die Festlegung strengerer Regeln für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Nutzung unionsweiter Register (Ziffer 93);
- kohärenter Ansatz in Sicherheitsfragen: „bestandet das Fehlen eines umfassenden Masterplans, der die allgemeinen Ziele und die allgemeine Struktur der Sicherheits- und Grenzschutzstrategie der Europäischen Union festlegt“ (Ziffer 116) und fordert die Entwicklung einer Strategie, „durch die die Bemühungen der Mitgliedstaaten, europäischen Institutionen, EU-Agenturen und Informationsaustauschnetze und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gebündelt werden“ (Ziffer 124);
- Notwendigkeit, die Wirksamkeit der Umsetzung der einschlägigen politischen Maßnahmen der

EU zu kontrollieren: „vertritt die Auffassung, dass eine Verringerung der breiten Kluft zwischen den auf europäischer Ebene gebilligten Vorschriften und Maßnahmen und ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene Vorrang haben sollte“ (Ziffer 14); Notwendigkeit „einer objektiven Bewertung des durch die Agenturen, Netzwerke und den Informationsaustausch auf EU-Ebene erbrachten zusätzlichen Nutzens; erklärt seine Absicht, zusammen mit den nationalen Parlamenten alle Tätigkeiten des Rates im Rahmen der operationellen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit der Europäischen Union aufmerksam zu überwachen“ (Ziffer 138);

- Hervorhebung bestimmter Aspekte der Kriminalität: Zwar erkennt das Parlament „die Notwendigkeit [an], die Bürger vor Terrorismus und organisierter Kriminalität zu schützen“ (Ziffer 118), unterstreicht aber auch die Bedeutung des Kampfes gegen Verbrechen, die Rassismus und Hass (Ziffern 26 und 31), Gewalt gegen Frauen (Ziffer 32) und Kinder (Ziffer 76), Menschenhandel (Ziffer 126), Korruption (Ziffer 127) und Cyberkriminalität (Ziffer 129) zum Hintergrund haben;
- Förderung der Entwicklung einer wirksameren operativen Zusammenarbeit: „fordert wirksamere und ergebnisorientierte Verfahren zur weiteren Umsetzung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, indem Europol und Eurojust systematischer in Untersuchungen, insbesondere in Fällen von organisierter Kriminalität, Betrug, Korruption und anderer schwerer Verbrechen, die die Sicherheit der Bürger und die finanziellen Interessen der Europäischen Union schwerwiegend gefährden, eingebunden werden“ (Ziffer 131); als Voraussetzung dafür müssen die gegenseitige Kenntnis und das gegenseitige Vertrauen auf Unionsebene durch gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, die Schaffung gemeinsamer Teams der polizeilichen Zusammenarbeit und die Schaffung eines Studentenaustauschprogramms in Zusammenarbeit mit der Europäische Polizeiakademie gefördert werden (Ziffer 134).

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat das Europäische Parlament deutlich erweiterte Befugnisse erhalten: Es kann nun über die Rechtsvorschriften betreffend die polizeiliche Zusammenarbeit mitentscheiden und – insbesondere über die Ausübung seiner Haushaltsbefugnisse – die in diesem Bereich tätigen Einrichtungen kontrollieren. Seine Absicht, diese neuen Befugnisse zu nutzen, bewies es unlängst mit seiner Weigerung, der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) für das Haushaltsjahr 2008 Entlastung zu erteilen. Sehr klar hat das Europäische Parlament seine Absicht zum Ausdruck gebracht, sich an der Überarbeitung des Rechtsrahmens von Europol (Ziffer 148) und den konkreten

Kontrollmodalitäten zu beteiligen, die es gemeinsam mit den nationalen Parlamenten nicht nur im Hinblick auf diese Agentur, sondern auch allgemein bei der Bewertung der Sicherheitspolitik anwenden wird (Ziffer 13). In diesem Rahmen könnte sich das Europäische Parlament in Zukunft zu konkreteren Aspekten der polizeilichen Zusammenarbeit – zum Beispiel den von Europol erstellten „SOCTA“ und

„TE-SAT“ – einbringen. Gleichwohl muss angemerkt werden, dass der COSI weiterhin außerhalb des Aktionsradius des Europäischen Parlaments liegt, das – ebenso wie die nationalen Parlamente – lediglich über dessen Tätigkeiten unterrichtet wird.

---

→ [Andreas-Renatus Hartmann](#)

## 5.12.8 Schutz personenbezogener Daten

*Der Schutz personenbezogener Daten und die Achtung der Privatsphäre sind wichtige Grundrechte. Das Europäische Parlament betont die Notwendigkeit der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen der Stärkung der Sicherheit und der Wahrung der Menschenrechte, die auch den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre mit einbezieht. Der Vertrag von Lissabon schafft eine solide Grundlage für die Entwicklung eines eindeutigen und wirksamen Datenschutzsystems. Gleichzeitig werden darin neue Befugnisse des Parlaments festgelegt.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);

Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

### Ziele

Die Union muss für die konsequente Anwendung des in der EU-Grundrechtecharta verankerten Grundrechts auf Datenschutz sorgen. Die Position der EU zum Schutz personenbezogener Daten muss bei allen EU-Maßnahmen, einschließlich jener in den Bereichen Strafverfolgung und Verbrechensvorbeugung, sowie in internationalen Beziehungen gestärkt werden. In einer globalen, von raschem technologischen Wandel geprägten Gesellschaft ist der Informationsaustausch grenzenlos. Um den Herausforderungen, denen die moderne Gesellschaft gegenübersteht, gerecht zu werden, muss der Datenschutz im Netz und der Zugang zum Internet sichergestellt werden sowie dem Missbrauch von Videoüberwachung, Funkfrequenzkennzeichnungen (Smart Chips), verhaltensbezogener Werbung, Suchmaschinen und sozialen Netzwerken vorgebeugt werden.

### Ergebnisse

#### A. Ein neuer institutioneller Rahmen: der Vertrag von Lissabon und das Stockholmer Programm

##### 1. Der Vertrag von Lissabon

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon waren die Rechtsvorschriften zum Datenschutz im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zwischen der ersten Säule (Datenschutz für private und gewerbliche Zwecke, unter Anwendung der Gemeinschaftsmethode) und der dritten Säule (Datenschutz für Strafverfolgungszwecke, auf zwischenstaatlicher Ebene) aufgeteilt. Daraus ergab sich, dass sich der Beschlussfassungsprozess in den beiden Bereichen an zwei verschiedenen Regelwerken ausrichtete. Der Vertrag von Lissabon löste die Säulenstruktur auf und bietet so eine bessere Grundlage für die Entwicklung eines eindeutigeren und

effektiveren Datenschutzsystems. Gleichzeitig sieht er den Ausbau der Befugnisse des Europäischen Parlaments vor und macht es zum Mitgesetzgeber. Gemäß Artikel 16 AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

##### 2. Das Stockholmer Programm

Nach dem Programm von Tampere (Oktober 1999) und dem Haager Programm (November 2004) hat der Europäische Rat im Dezember 2009 ein neues mehrjähriges Programm zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum 2010-2014 gebilligt: das Stockholmer Programm. Das Parlament hat am 25. November 2009 eine EntschlieÙung zu diesem Programm angenommen. Eine Halbzeitbewertung der Umsetzung des Stockholmer Programms durch die Europäische Kommission, die ursprünglich bis Juni 2012 abgeschlossen werden sollte, wurde letztendlich nicht durchgeführt. Am 11. März 2014 hat die Kommission zwei Mitteilungen zu den politischen Prioritäten für die Zeit nach dem Stockholmer Programm angenommen. Am 2. April 2014 hat das Parlament eine EntschlieÙung zu der Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms angenommen. Der Europäische Rat wird voraussichtlich auf seiner Tagung im Juni 2014 im Einklang mit Artikel 68 AEUV über die Festlegung strategischer Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beraten.

#### B. Wichtige Rechtsakte zum Datenschutz

##### 1. Die EU-Grundrechtecharta

In Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union werden die Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten als eng verbundene, aber dennoch eigenständige Grundrechte angesehen. Mit der Einbeziehung in den Vertrag von Lissabon wurde die Grundrechtecharta für die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union sowie ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht rechtlich bindend.

## 2. Der Europarat

### a. Das Übereinkommen Nr. 108 von 1981

Das Übereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten ist das erste international verbindliche Rechtsinstrument im Bereich Datenschutz. Zweck des Übereinkommens ist es, „für jedermann [...] sicherzustellen, dass seine Rechte und Grundfreiheiten, insbesondere sein Recht auf einen Persönlichkeitsbereich, bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten geschützt werden“.

### b. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

In Artikel 8 der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verankert: „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz“.

## 3. Derzeitige EU-Rechtsakte zum Datenschutz

Aufgrund der früheren Säulenstruktur sind derzeit verschiedene Rechtsakte in Kraft. Dazu gehören die im Rahmen der früheren ersten Säule verabschiedeten Rechtsakte, wie beispielsweise die Richtlinie 95/46/EG zum Datenschutz, die 2009 geänderte Richtlinie 2002/58/EG über Datenschutz in der elektronischen Kommunikation und die (wegen ihres schwerwiegenden Eingriffs in das Privatleben und den Datenschutz am 8. April 2014 vom Gerichtshof der Europäischen Union für ungültig erklärte) Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsdatenspeicherung, sowie die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und der im Rahmen der früheren dritten Säule erlassene Rahmenbeschluss des Rates vom November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden. Derzeit wird ein neuer umfassender Rechtsrahmen zum Datenschutz auf EU-Ebene erörtert (siehe unten: „Geplante Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften zum Datenschutz“).

### a. Datenschutzrichtlinie 95/46/EG

Die Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist das Kernstück der Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten in der EU. In der Richtlinie werden allgemeine Regeln für die rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten sowie zu den Rechten der betroffenen Personen festgelegt; gleichzeitig werden unabhängige nationale Aufsichtsbehörden vorgesehen. In der Richtlinie wird außerdem vorgeschrieben, dass persönliche Angaben nur dann weiterverarbeitet werden

dürfen, wenn die betreffende Person ihre ausdrückliche Einwilligung dazu gegeben hat und im Vorfeld von der Weiterverarbeitung der Daten in Kenntnis gesetzt wurde.

### b. Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates

Der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, reguliert den Datenschutz in der früheren dritten Säule. Dieser Bereich wird von der Richtlinie 95/46/EG nicht abgedeckt, da diese nur auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in der früheren ersten Säule Anwendung findet. Der Rahmenbeschluss findet nur auf den Austausch polizeilicher und justizieller Daten zwischen den Mitgliedstaaten, EU-Behörden und -Systemen, nicht jedoch auf innerstaatliche Daten Anwendung.

## 4. Der Europäische Datenschutzbeauftragte und die Artikel-29-Datenschutzgruppe

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde, die die Einhaltung der Datenschutzverpflichtungen durch die Organe und Einrichtungen der EU gewährleistet. Diese Verpflichtungen sind in der Datenschutzrichtlinie (EG) Nr. 45/2001 niedergelegt. Die wichtigsten Aufgaben des EDSB sind Überwachung, Beratung und Zusammenarbeit. Der EDSB berät ferner die Organe und Einrichtungen der EU zu sämtlichen Angelegenheiten, die sich auf den Schutz personenbezogener Daten auswirken. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe ist ein unabhängiges Beratungsorgan für den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre, das nach Artikel 29 der Datenschutzrichtlinie eingesetzt wurde. Die Gruppe setzt sich aus Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden, dem EDSB und der Kommission zusammen. Sie gibt Empfehlungen, Stellungnahmen und Arbeitsdokumente heraus. Das Sekretariat der Datenschutzgruppe wird von der Kommission gestellt.

## 5. Die geplante Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften über den Datenschutz

Am 25. Januar 2012 veröffentlichte die Kommission ein umfassendes Paket von Legislativvorschlägen im Hinblick auf die Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften zum Datenschutz. Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung sollen der Schutz personenbezogener Daten in der EU gewahrt, die Kontrolle der Nutzer über ihre eigenen Daten gestärkt und die Kosten für die Unternehmer gesenkt werden. Der technologische Fortschritt und die Globalisierung haben zu tiefgreifenden Veränderungen bei der Erhebung und Verwendung sowie beim Zugang zu personenbezogenen Daten geführt. Darüber hinaus wurde die Richtlinie von 1995 in den 28 Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt. Ein einheitlicher Rechtsakt würde der gegenwärtigen Fragmentierung und dem kostspieligen Verwaltungsaufwand ein Ende



bereiten. Diese Initiative wird dazu beitragen, das Vertrauen der Verbraucher in Online-Dienste zu stärken, und den so dringend benötigten Schwung für Wachstum, Beschäftigung und Innovation in Europa bringen. Das Paket umfasst eine Mitteilung zu den wichtigsten politischen Zielen der Reform, einen Vorschlag für eine allgemeine Verordnung zur Modernisierung der in der Datenschutzrichtlinie von 1995 enthaltenen Grundsätze, einen Vorschlag für eine spezifische Richtlinie zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie einen Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses von 2008. Parlament und Rat prüfen zurzeit die Vorschläge der Kommission.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament betont seit jeher die Notwendigkeit einer ausgewogenen Strategie zur Stärkung von Sicherheit bei gleichzeitigem Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre. Das Parlament hat verschiedene Entschlüsse zu diesen sensiblen Themen angenommen, insbesondere im Hinblick auf die Profilerstellung anhand ethnischer Zugehörigkeit, den Prümer Ratsbeschluss zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und Verbrechen, den Einsatz von Körperscannern zur Verbesserung der Flugsicherheit, biometrische Daten in Pässen sowie die Gemeinsame Konsularische Instruktion, Grenzverwaltung, Internet und „Datenschürfung“ (Data Mining).

Der Vertrag von Lissabon hat mehr Rechenschaftspflicht und Legitimität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit sich gebracht und so die Gemeinschaftsmethode – bis auf wenige Ausnahmen – zur Regel gemacht. Dies schließt die Mehrheitsabstimmung im Rat und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (früher als Mitentscheidungsverfahren bekannt) ein. Bei internationalen Abkommen gibt es nun ein neues Verfahren („Zustimmungsverfahren“). Das Parlament hat von diesen Befugnissen im Februar 2010 Gebrauch gemacht, als es die vorläufige Anwendung des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (TFTP; vormals SWIFT-Abkommen) ablehnte, das der Weiterleitung von Daten zu Finanztransaktionen an die Vereinigten Staaten zum Zweck der Terrorismusbekämpfung diene. Nach der Annahme der Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 trat das TFTP-Abkommen im August 2010 in Kraft. Der endgültige Wortlaut des Abkommens berücksichtigt die wichtigsten Anliegen des Parlaments. Im Juli 2011 legte die Kommission eine Mitteilung zu den wichtigsten Optionen für die Schaffung eines Systems zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU TFTS) vor, hinsichtlich der das Parlament jedoch Bedenken äußerte. Im November 2013 gab die Kommission bekannt, dass sie

derzeit keinen Vorschlag für ein EU TFTS vorzulegen gedenkt.

Ein weiteres Anliegen mit großer Bedeutung für den Datenschutz ist das PNR-Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über die Verarbeitung und Weitergabe von Fluggastdatensätzen durch Luftfahrtgesellschaften an das US-Heimatschutzministerium. Nachdem das Parlament am 19. April 2012 seine Zustimmung erteilt hatte, nahm der Rat am 26. April 2012 einen Beschluss über den Abschluss des neuen Abkommens an, das seit Juli 2012 an die Stelle des früheren PNR-Abkommens mit den Vereinigten Staaten trat, welches seit 2007 vorläufig in Kraft war.

Im Februar 2011 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Verwendung von Fluggastdatensätzen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (EU PNR) vor. Dabei stand insbesondere die Frage im Mittelpunkt, ob sich die vorgeschlagenen neuen Vorschriften auf die Erhebung von Fluggastdatensätzen (PNR) für Flüge aus und nach Drittländern beschränken sollten oder ob auch Flüge innerhalb der EU erfasst werden sollten. Der Vorschlag für eine Richtlinie wird derzeit vom Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens geprüft.

Das Parlament wird (im Rahmen des Zustimmungsverfahrens) an der Genehmigung eines rechtsverbindlichen Rahmenabkommens mit den Vereinigten Staaten über den Austausch von Informationen und den Datenschutz beteiligt sein. Ziel ist ein hohes Niveau des Schutzes von personenbezogenen Informationen wie Fluggast- oder Finanzdaten, die im Zuge der transatlantischen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität übermittelt werden.

Am 6. Juli 2011 hat das Parlament als Reaktion auf eine Mitteilung der Kommission vom November 2010 eine Entschlüsselung zu einem Gesamtkonzept für den Schutz personenbezogener Daten in der Europäischen Union verabschiedet. Am 9. und 10. Oktober 2012 organisierte das Parlament eine interparlamentarische Ausschusssitzung mit den nationalen Parlamenten zum Thema „Reform des EU-Datenschutzrechts“.

Am 12. März 2014 nahm das Parlament eine Entschlüsselung zu dem Überwachungsprogramm der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten, den Überwachungsbehörden in mehreren Mitgliedstaaten und den entsprechenden Auswirkungen auf die Grundrechte der EU-Bürger und die transatlantische Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres an. Diese Entschlüsselung beendete eine sechsmonatige parlamentarische Untersuchung über die elektronische Massenüberwachung von EU-Bürgern, die infolge der Enthüllungen vom Juni 2013 über mutmaßliche Ausspähungen durch

die Vereinigten Staaten und einige EU-Mitgliedstaaten eingeleitet worden war. In seiner Entschließung forderte das Parlament die Aussetzung der Grundsätze des „sicheren Hafens“ (freiwillige Datenschutzstandards für Nicht-EU-Unternehmen, die personenbezogene Daten von EU-Bürgern in die Vereinigten Staaten übermitteln) und des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus.

Die von der Kommission im Januar 2012 zur Reform der Datenschutzvorschriften vorgelegten Legislativvorschläge werden gegenwärtig im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vom Parlament geprüft. Das Parlament besteht darauf, dass die Vorschläge der Kommission für eine allgemeine Datenschutzverordnung und für eine Richtlinie für

den Bereich der Strafverfolgung im Paket behandelt werden. Am 12. März 2014 stimmte das Parlament in erster Lesung über die Reform ab; es setzte sich dabei für bessere Garantien für die betroffenen Personen, eine Verbesserung der Geschäftsmöglichkeiten und die Schaffung eines robusten Systems für die Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen aus. Die Verhandlungen zwischen dem neu gewählten Parlament und dem Rat werden beginnen, sobald die Mitgliedstaaten ihren Standpunkt festgelegt haben. Ziel des Parlaments ist es, bis Ende 2014 eine Einigung zu erzielen.

---

→ [Alessandro Davoli](#)

# 5.13 Kultur, Bildung und Sport

## 5.13.1 Kultur

*Die Tätigkeit der Europäischen Union im Bereich Kultur ergänzt die Kulturpolitik der Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen. Hierzu gehören etwa der Schutz des europäischen Kulturerbes, die Zusammenarbeit von Kulturinstitutionen verschiedener Länder und die Förderung der Mobilität von Kulturschaffenden. Die Kulturwirtschaft ist auch von Bestimmungen der Verträge betroffen, die nicht explizit den Bereich Kultur betreffen.*

### Rechtsgrundlage

Die Maßnahmen der EU im Bereich Kultur sind in Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ex Artikel 151 EGV) niedergelegt. Darin werden die Grundsätze und der aktuelle Rahmen der Kulturpolitik festgelegt, einschließlich der wesentlichen Inhalte und der Verfahren für die Beschlussfassung. In Artikel 6 AEUV werden die Kompetenzen der EU im Bereich Kultur wie folgt definiert: „Die Union ist für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig.“

Im Vertrag von Lissabon wird der Kultur mehr Bedeutung beigemessen: „Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas“, heißt es wörtlich in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Eines der in dem Vertrag ausgeführten Hauptziele besteht darin, dass die Europäische Union den „Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt“ wahrt und für den „Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“ sorgt (Artikel 3 EUV). Mit dem Vertrag von Lissabon wird eine wichtige Neuerung eingeführt: Die Beschlussfassung im Rat in Bezug auf kulturelle Angelegenheiten erfolgt fortan mit qualifizierter Mehrheit und nicht mehr einstimmig. Da es jedoch nach wie vor nicht möglich ist, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich der Kulturpolitik zu harmonisieren, betrifft die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Prinzip nur Entscheidungen über die Form und den Umfang der Finanzierungsprogramme.

In Artikel 13 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union steht: „Kunst und Forschung sind frei.“ In Artikel 22 der Charta heißt es: „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.“

### Ziele

Der Vertrag sieht vor, dass die EU unter Wahrung der nationalen und regionalen Vielfalt bei gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen

Erbes einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten leistet. Mit der Europäischen Kulturagenda von 2007 wurde anerkannt, dass Kultur unbedingt notwendig ist, damit die EU ihre strategischen Ziele Wohlstand, Solidarität und Sicherheit erreichen und gleichzeitig ihre Präsenz auf internationaler Ebene ausbauen kann.

### Ergebnisse

#### A. Politische Entwicklungen

##### 1. Europäische Kulturagenda

Im Mai 2007 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Kulturagenda vor, die auf drei wesentliche Zielsetzungen basiert: kulturelle Vielfalt und interkultureller Dialog, Kultur als Katalysator für Kreativität und Kultur als zentraler Bestandteil der internationalen Beziehungen. Für die Zwecke des ersten Zielsetzung müssen die Union und alle anderen einschlägigen Interessenträger zusammenarbeiten, um den interkulturellen Dialog zu fördern und sicherzustellen, dass die kulturelle Vielfalt der EU verstanden, geachtet und gefördert wird. Dazu sollten sie beispielsweise versuchen, die grenzüberschreitende Mobilität von Künstlern und Kulturschaffenden und die Verbreitung von Kunstwerken über nationale Grenzen hinweg zu verbessern.

Im Mittelpunkt der zweiten Zielsetzung steht die Förderung der Kultur als Katalysator für Kreativität im Rahmen der Strategie von Lissabon für Wachstum und Beschäftigung und deren Nachfolgestrategie Europa 2020.

Die Förderung der Kultur als wesentlicher Bestandteil der internationalen Beziehungen der Union ist die dritte Zielsetzung. Mit der Unterzeichnung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen hat sich die EU zur Entwicklung einer neuen und stärker proaktiven kulturellen Rolle Europas im Rahmen der internationalen Beziehungen und zur Eingliederung der kulturellen Dimension als wichti-

ges Element in den Beziehungen Europas mit Partnerländern und -regionen verpflichtet.

## 2. Interkultureller Dialog

Der interkulturelle Dialog gehört zu den ständigen Prioritäten der EU. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat diese Dimension eine noch größere Bedeutung erhalten. Im Bereich der Kulturpolitik sind Initiativen wie jene zur Roma-Kultur, zu interkulturellen Städten oder der Dialog mit der Plattform für ein interkulturelles Europa (Platform on Intercultural Europe) besonders hervorzuheben. Weitere EU-Politikbereiche, mit denen der interkulturelle Dialog gefördert wird, sind Bereiche, die den audiovisuellen Sektor, die Mehrsprachigkeit, die Jugend, die Forschung, die Integration und externe Beziehungen betreffen – um nur einige zu nennen.

## B. Aktionsprogramme

### 1. Initiative „Kulturhauptstadt Europas“

Die Initiative „Kulturhauptstadt Europas“ ist eine der erfolgreichsten und bekanntesten kulturpolitischen Initiativen der EU. Die Städte werden auf der Grundlage eines Kulturprogramms, das stark europäisch ausgerichtet sein muss, an dem Einheimische jeden Alters beteiligt sein müssen und das langfristig zu der Entwicklung der Stadt beitragen muss, von einer unabhängigen Jury ausgewählt. Im Laufe der Jahre hat sich die Initiative „Kulturhauptstadt Europas“ darüber hinaus als einzigartige Gelegenheit zur Modernisierung von Städten, zur Förderung der lokalen Kreativität und zur Verbesserung des Images von Städten erwiesen. Bislang wurden mehr als 40 Städte zu Kulturhauptstädten Europas ernannt, darunter z. B. Stockholm, Genua, Athen, Glasgow, Krakau und Porto. Ab 2011 werden jedes Jahr jeweils zwei Städte in zwei EU-Ländern zu Kulturhauptstädten Europas ernannt (im Jahr 2014 Riga (Lettland) und Umeå (Schweden)). Das Verfahren für die Auswahl einer Stadt beginnt rund sechs Jahre im Voraus und umfasst zwei Phasen. Die Reihenfolge der Mitgliedsstaaten, die als Gastgeber fungieren, wird allerdings schon früher in zwei Phasen festgelegt. Für die Bewertung der Vorschläge ist eine Jury unabhängiger Kulturexperten verantwortlich. Die Bestimmungen und Voraussetzungen für die Vergabe des Titels sind in einem Beschluss von 2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (Nr. 1622/2006/EG) niedergelegt und werden derzeit (April 2014) überarbeitet<sup>[1]</sup>.

### 2. Preise

Im Rahmen der Kulturpolitik der EU wird die Verleihung von Preisen in den Bereichen des kulturellen Erbes, der Architektur, der Literatur und der Musik gefördert. Mit diesen Preisen verfolgt die EU das Ziel, die hervorragende Qualität und den Erfolg der kul-

turellen Aktivitäten in Europa herauszustellen. Mit diesen Preisen werden Künstler, Musiker, Architekten, Schriftsteller und die im Bereich Kulturerbe Tätigen sowie ihre Arbeit ins Rampenlicht gerückt. Hierdurch werden der Reichtum der kulturellen Vielfalt Europas sowie die Bedeutung des interkulturellen Dialogs und grenzüberschreitender Aktivitäten in Europa und über seine Grenzen hinaus präsentiert.

### 3. Mobilität von Künstlern

Die grenzüberschreitende Mobilität von Künstlern und Kulturschaffenden ist von maßgeblicher Bedeutung, damit der gemeinsame „europäische Kulturraum“ Wirklichkeit wird und kulturelle Vielfalt und der interkulturelle Dialog gestärkt werden können. Künstler und Kulturschaffende müssen Grenzen überqueren, um die Bandbreite ihrer Aktivitäten zu erweitern und Erfahrungen mit einem neuen Publikum sammeln zu können, um sich neue und anregende Inspirationsquellen zu erschließen, um sich in ihrem künstlerischen Schaffen weiterzuentwickeln, um Erfahrungen auszutauschen und um voneinander zu lernen, damit sie in ihrem Werdegang voranschreiten können. Die grenzüberschreitende Mobilität von Künstlern und Kulturschaffenden ist seit dem Jahr 2000 einer der Schwerpunkte des Programms „Kultur“. Sie wurde in dem neuen Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 weiter durch die Förderung des Kapazitätsaufbaus gestärkt, um Künstler dabei zu unterstützen, eine internationale Karriere zu verfolgen, und internationale Vernetzung zu fördern, so dass sich Künstlern berufliche Chancen eröffnen, der gemeinsame Kulturraum der Europäer sich ausdehnt und eine aktive Unionsbürgerschaft Stimulierung erfährt.

### 4. Kreatives Europa – das Kulturprogramm der EU für die Jahre 2014-2020

Kulturelle Maßnahmen eignen sich sehr gut für die Vermittlung von Werten und die Förderung von Zielen des Gemeinwohls, die über die reine Schaffung von Wohlstand hinausgehen. Der Bereich Kultur befindet sich am Schnittpunkt zwischen Wirtschaft und Politik, die als die wichtigsten Bereiche der europäischen Integration gelten, und damit kommt auch der Kultur eine entscheidende Rolle zu. Durch Kultur entsteht nicht nur Wohlstand. Kultur trägt auch zur sozialen Inklusion, zu besserer Bildung und Ausbildung, zum Selbstbewusstsein und zu einem Gefühl des Stolzes bei, zu einer historischen Gemeinschaft zu gehören.

Vor diesem Hintergrund hat die EU für den Zeitraum 2014-2020 ein neues Programm für die Bereiche Kultur und Audiovisuelles aufgelegt: „Kreatives Europa“. Es baut auf früheren Unionsprogrammen auf: auf den Programmen unter dem Namen MEDIA (1991-2013), dem Programm MEDIA Mundus (2011-2013) und den Programmen unter dem Namen „Kultur“ (2000-2013). Darüber hinaus wird das Programm „Kreatives Europa“ ein sektorübergreifen-

<sup>[1]</sup> Weitere Informationen: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0199%28COD%29&l=en#tab-0>

des Teilprogramm umfassen, das aus den folgenden zwei Elementen besteht:

- a. *eine vom Europäischen Investitionsfonds verwaltete Finanzgarantie, um kleinen Akteuren den Zugang zu Bankdarlehen zu erleichtern;*
- b. *Mittel zur finanziellen Unterstützung von Studien, Analysen und einer besseren Datenerhebung, um die wissenschaftlichen Grundlagen der politischen Entscheidungsfindung zu verbessern.*

Mit dem Programm „Kreatives Europa“ werden das europäische Kino und die Kultur- und Kreativwirtschaft gefördert, um deren Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung zu erhöhen. Gefördert werden sollen vor allem Künstler, Kulturschaffende und Fachkräfte des Bereichs audiovisuelle Medien sowie Organisationen aus den Bereichen darstellende und bildende Künste, Verlagswesen, Film, Fernsehen, Musik, interdisziplinäre Kunst sowie Kulturerbe und die Videospielbranche. Mit Haushaltsmitteln von 1,46 Mrd. EUR für die kommenden 7 Jahre (9 % mehr als das derzeitige Budget) dürfte das Programm zu einem Aufschwung in der Kultur- und Kreativwirtschaft führen.

Dieses Rahmenprogramm wird ein „einfaches, erkennbares und leicht zugängliches Tor für europäische Kultur- und Kreativschaffende“ sein und „Synergien und fruchtbaren Austausch über die verschiedenen Gruppen der Kultur- und Kreativbranche hinweg ermöglichen“.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Befugnisse des Parlaments gestärkt. In seinen Entschlüssen setzte es sich für die Erhöhung der Haushaltsmittel für die Kultur, für eine Verbesserung der Situation der Kulturschaffenden und für eine weitergehende Aufwertung des europäischen Kulturerbes ein. Mit Blick auf das künstlerische Schaffen tritt das Parlament dafür ein, es den Mitgliedstaaten freizustellen, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf eine breitere Palette von Dienstleistungen und Gütern wie Musik- und Filmaufnahmen anzuwenden, sofern das Funktionieren des Binnenmarktes dadurch nicht beeinträchtigt wird. In Europa gibt

es noch immer zahlreiche Hindernisse, die die Freizügigkeit von Kreativen sowie den freien Austausch von kulturellen Produkten und Aktivitäten einschränken, sogar in Bezug auf den digitalen Raum. Das Parlament fordert deshalb einen Rechtsrahmen für mobile Künstler, um deren derzeitige Probleme im Bereich Steuern und Sozialversicherung zu lösen.

Das Parlament hat sich darüber hinaus schon mehrfach mit den Besonderheiten der Kulturwirtschaft befasst. In einer Entschlüsselung vom Mai 2011 zu der Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien<sup>[1]</sup> begrüßt das Parlament die Tatsache, dass die Kulturwirtschaft auf europäischer Ebene eine stärkere Anerkennung erreicht hat und inzwischen auch im politischen Tagesgeschäft eine Rolle spielen. In der Entschlüsselung werden unter anderem die Rolle der Bildung in der Kunst und die Bedeutung der sprachlichen Vielfalt bei der Verbreitung kultureller Werke hervorgehoben. In dieser Hinsicht ist insbesondere der LUX-Preis als eine bemerkenswerte Initiative des Parlaments zu nennen. Er wird europäischen Filmen verliehen, und mit ihm soll ein Beitrag zur Förderung der Diskussion über die europäische Integration und zur besseren Verbreitung europäischer Filme in Europa geleistet werden. Mit dem Preis wird die Untertitelung des ausgezeichneten Films in allen 23 Amtssprachen der EU finanziert. Damit beweist das Parlament, dass es konkrete Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Vielfalt und des gegenseitigen Verständnisses der Bürger innerhalb der EU ergreift.

Die aktuellsten Maßnahmen des Parlaments in diesem Bereich umfassen die Verabschiedung einer Entschlüsselung zur Unterstützung der europäischen Kultur- und Kreativwirtschaft als Motor für Wachstum und Beschäftigung<sup>[2]</sup> im September 2013 und die Verabschiedung seines Standpunkts in erster Lesung über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (Neufassung) im April 2014<sup>[3]</sup>.

→ Ana Maria Nogueira / Markus J. Prutsch

<sup>[1]</sup> ABl. C 377 E vom 7.12.2012, S. 142.

<sup>[2]</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0368.

<sup>[3]</sup> P7\_TA(2014)0416.

## 5.13.2 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik

*Die audiovisuelle Politik in der EU wird im Wesentlichen durch die Artikel 167 und 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestimmt. Die im Dezember 2007 in Kraft getretene Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste stellt die wichtigste EU-Rechtsvorschrift zur audiovisuellen Politik dar. Das wichtigste Instrument der EU zur Unterstützung des Sektors (hauptsächlich der Filmindustrie) wird das Programm „Kreatives Europa“ sein. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist festgelegt, dass die „Freiheit der Medien und ihre Pluralität“ zu achten sind.*

### Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage bilden die folgenden Artikel des AEUV: 28, 30, 34 und 35 (freier Warenverkehr), 45-62 (Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr), 101-109 (Wettbewerbspolitik), 114 (technologische Harmonisierung oder Verwendung ähnlicher technologischer Standards, beispielsweise bei Internetproduktionen), 165 (Bildung), 166 (berufliche Bildung), 167 (Kultur) und 173 (Industrie). Weder der Vertrag von Rom noch der AEUV enthielten ursprünglich Bestimmungen, die der EU unmittelbare Befugnisse für die audiovisuelle Politik und die Medienpolitik verleihen. Die Zuständigkeit für die Medienpolitik zur Festlegung von Maßnahmen für die verschiedenen Sektoren der Informations- und Kommunikationstechnologie und zur Orientierung in Bezug auf die Grundzüge der Medienpolitik leitet sich vielmehr aus verschiedenen Artikeln des AEUV ab. In den vergangenen Jahren wurde die Gestaltung der audiovisuellen Politik allerdings auch im Rahmen der Überarbeitung der Verträge berücksichtigt. Somit basieren die audiovisuelle Politik und die Medienpolitik auf verschiedenen Rechtsgrundlagen und leiten sich aus unterschiedlichen Quellen ab. Dies ist angesichts der komplexen Natur der Waren und Dienstleistungen im Bereich Medien, die nicht ausschließlich als kulturelle Güter oder Wirtschaftsgüter zu kategorisieren sind, auch erforderlich.

### Ziele

Gemäß Artikel 167 AEUV fördert die EU die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt bzw. ergänzt gegebenenfalls deren Vorgehen im Bereich des künstlerischen und literarischen Schaffens, was auch den audiovisuellen Sektor einschließt. Im Bereich der audiovisuellen Politik besteht die Rolle der EU darin, einen europäischen Binnenmarkt für audiovisuelle Dienstleistungen zu schaffen. Darüber hinaus muss die EU bei allen ihren politischen Entscheidungen und Konzepten kulturelle Aspekte berücksichtigen.

### Ergebnisse

Die Umsetzung der audiovisuellen Politik und der Medienpolitik der EU findet auf folgende Weise statt:

### A. Rechtsrahmen

#### 1. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)

Um die technologischen Entwicklungen in diesem Sektor, insbesondere die Konvergenz der Dienstleistungen und der Technologie (und zwar in dem Sinne, dass die traditionellen Unterschiede zwischen Telekommunikation und Rundfunkübertragung zunehmend verschwinden) sowie die zunehmende Bedeutung nichtlinearer Dienstleistungen, beispielsweise des Video-on-Demand (VoD), zu berücksichtigen, wurde im Jahr 2005 die Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) (89/552/EWG) eingeleitet. Zur Abdeckung all dieser über das Rundfunkwesen hinausgehenden Dienste, die inzwischen unabhängig von der genutzten Verbreitungs- oder Empfangstechnik als „audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD) bezeichnet werden, war daher ein gemeinsames Regelungsumfeld erforderlich. Die Hauptaspekte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Schaffung eines umfassenden Rahmens, durch den die regulative Belastung reduziert wird, in den aber gleichzeitig auch alle audiovisuellen Mediendienste integriert werden;
- modernisierte Vorschriften zur TV-Werbung, durch die die Finanzierung audiovisueller Inhalte verbessert wird;
- neue Elemente, wie z. B. eine Verpflichtung, Mediendienstleistungsanbieter anzuhalten, den Zugang für Menschen mit Seh- und Hörbeeinträchtigungen zu verbessern.

Die Kommission legte am 4. Mai 2012 ihren ersten Bericht über die Anwendung der AVMD-Richtlinie vor. Aus dem Bericht geht hervor, dass die AVMD-Richtlinie zwar funktioniert, neue, internetbasierte Angebote wie Connected TV die Grenzen zwischen der Rundfunkausstrahlung audiovisueller Inhalte und ihrer Over-the-top-Übermittlung jedoch verschwimmen lassen könnten. Folglich muss der in der AVMD-Richtlinie niedergelegte aktuelle AVMD-Rechtsrahmen gegebenenfalls vor dem Hintergrund sich entwickelnder Sehgewohnheiten und Übermittlungsverfahren unter Berücksichtigung verwandter Ziele wie Verbraucherschutz und Grad der Medienkompetenz überprüft werden.

Die Kommission hat daher am 24. April 2013 ein Grünbuch mit dem Titel „Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“ veröffentlicht. Ziel des Grünbuchs war es, eine breit angelegte öffentliche Debatte über die Auswirkungen des gegenwärtigen Wandels der audiovisuellen Medienlandschaft, der von einer stetig zunehmenden Konvergenz der Mediendienste geprägt ist, sowie über die Art, wie diese Dienste genutzt und bereitgestellt werden, anzustoßen.

Die Richtlinie enthält spezifische Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen und schützt sie auch vor audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf, die nicht für sie geeignet sind. Diese Bestimmungen wurden durch die Empfehlungen aus den Jahren 1998 und 2006 zum Schutz von Minderjährigen und der Menschenwürde und durch das Programm „Sicheres Internet“, mit dem eine sichere Nutzung des Internet und der neuen Online-Technologien insbesondere durch Kinder gefördert werden sollte, ergänzt.

## 2. Europäisches Filmerbe

Die EU fördert die Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten bei der Erhaltung und dem Schutz des Kulturerbes von europäischer Bedeutung (Artikel 167 AEUV). In der Empfehlung zum Filmerbe wird den Mitgliedstaaten empfohlen, das europäische Filmerbe systematisch zu erfassen, zu katalogisieren, zu bewahren und wiederherzustellen, so dass es an künftige Generationen weitergegeben werden kann. Die Mitgliedstaaten der EU sind aufgefordert, der Kommission alle zwei Jahre Bericht über entsprechende Maßnahmen zu erstatten.

### B. Förderprogramme, beispielsweise „Kreatives Europa“

In den vergangenen 22 Jahren wurden mit dem MEDIA-Programm die Entwicklung und der Verleih Tausender Filme, aber auch Weiterbildungsmaßnahmen, Festivals und Werbemaßnahmen in ganz Europa gefördert. Das Programm MEDIA 2007 für die Jahre 2007-2013 war das vierte Mehrjahresprogramm seit 1991.

Das Programm MEDIA Mundus war ein breit angelegtes internationales Kooperationsprogramm für die audiovisuelle Industrie, mit dem die kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der europäischen Filmindustrie und Filmemachern aus Drittstaaten gestärkt werden sollten.

Ziel von MEDIA International (der vorbereitenden Maßnahme) war die Ermittlung von Wegen für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Fachleuten der audiovisuellen Industrie Europas und von Drittstaaten zum beiderseitigen Nutzen. Ein weiteres Ziel war die Förderung eines bilateralen Austauschs kinematografischer und audiovisueller Arbeiten.

Ab 2014 wird „Kreatives Europa“ die Programme „MEDIA“, „MEDIA Mundus“ und „Kultur“ ersetzen. Die Gesamtmittelausstattung des Programms „Kreatives Europa“ beläuft sich auf 1,46 Mrd. EUR (2014-2020). Dies bedeutet eine Erhöhung der Mittel um 9 % im Vergleich zu den vorherigen Programmen.

„Kreatives Europa“ baut auf dem Erfolg der vorherigen Programme auf. Sein Ziel ist die weitere Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den Kreativbranchen in der EU und darüber hinaus. Mit dem Programm „Kreatives Europa“ wird die Kultur- und Kreativwirtschaft zur kulturellen Vielfalt und zu Wachstum und Beschäftigung in Europa in Einklang mit der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beitragen.

„Kreatives Europa“ fördert über das Teilprogramm MEDIA und das Teilprogramm Kultur auch weiterhin die audiovisuelle Industrie bzw. den Kulturbereich. Im Rahmen des Teilprogramms MEDIA werden nach wie vor Mittel für Weiterbildungsmaßnahmen, Entwicklung, Verleih, Vertriebsstellen, Promotion (Märkte und Festivals) und Kinonetzwerke bereitgestellt. Zudem sieht das Programm „Kreatives Europa“ einen gemeinsamen branchenübergreifenden Aktionsbereich einschließlich eines neuen Garantiefonds für die Kultur- und Kreativwirtschaft vor, der nach 2014 eingerichtet wird.

Das Programm „Kreatives Europa“ ist Teil des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), mit dem die Parameter für den Gesamthaushaltsplan der Union für den Zeitraum 2014-2020 festgelegt werden. Es wurde vereinbart, mindestens 56 % der zugewiesenen Mittel für das Teilprogramm MEDIA, mindestens 31 % für das Teilprogramm Kultur und höchstens 13 % für den branchenübergreifenden Aktionsbereich vorzusehen. Der branchenübergreifende Aktionsbereich wird den Garantiefonds sowie die Förderung der „Kreatives Europa“-Desks (die im Jahr 2014 an die Stelle der MEDIA-Desks und der Kulturkontaktstellen treten) und der transnationalen politischen Zusammenarbeit umfassen. Schritt für Schritt werden auch spezifische branchenübergreifende Maßnahmen hinzukommen.

### C. Weitere Maßnahmen, beispielsweise zur Förderung der Online-Verbreitung von Inhalten, zur Erhöhung der Medienkompetenz und zur Förderung des Medienpluralismus

Medienkompetenz ist die Fähigkeit, die Medien zu nutzen, die verschiedenen Aspekte der Medien und Medieninhalte zu verstehen und kritisch zu bewerten sowie selbst in vielfältigen Kontexten zu kommunizieren. Es handelt sich um eine grundlegende Fähigkeit, über die nicht nur junge Menschen, sondern auch Erwachsene und ältere Menschen, Eltern, Lehrkräfte und Angehörige der Medienberufe verfügen sollten. Die EU erachtet Medienkompetenz als

einen wichtigen Faktor für eine aktive Staatsbürgerschaft in der Informationsgesellschaft von heute.

Der Begriff Medienpluralismus bringt zum Ausdruck, dass die europäische Medienlandschaft transparent, frei und vielfältig sein muss. Anfang 2012 hat die EU mit Zuschüssen der Europäischen Union am Robert-Schuman-Zentrum, einer Forschungsinitiative am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, das Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit eingerichtet. Das Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit ist ein weiterer Schritt im Rahmen der anhaltenden Bemühungen der Kommission, den Medienpluralismus und die Medienfreiheit in Europa besser zu schützen und die Maßnahmen, die auf europäischer oder nationaler Ebene zur Förderung dieser Ziele zu ergreifen sind, festzulegen.

Maßnahmen außerhalb der EU – vor allem die Verteidigung der kulturellen Interessen Europas in der Welthandelsorganisation.

Im audiovisuellen Sektor zeichnen sich große, durch die zunehmende Internationalisierung der Märkte und die technologischen Fortschritte auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verursachte Herausforderungen und Möglichkeiten ab. Die internationale Dimension der audiovisuellen Politik beeinflusst Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten. Sie umfasst fünf Hauptbereiche:

- EU-Erweiterung;
- Europäische Nachbarschaftspolitik;
- Handelsbeziehungen: Die wichtigsten internationalen Gremien auf diesem Gebiet sind die Welthandelsorganisation und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung;
- Förderung der kulturellen Vielfalt (UNESCO);
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet der audiovisuellen Politik.

#### D. Weitere Initiativen

Seit 1995 geht es beim „Europatag“ der Filmfestspiele von Cannes um die Förderung der europäischen Filmproduktion. Im Jahr 2004 wurde ein Preis für „Neue Talente in der Europäischen Union“ eingeführt, um junge europäische Regisseure bekannt zu machen, die an einer über MEDIA geförderten Fortbildung teilgenommen haben.

#### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat betont, dass die EU das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit des audiovisuellen Sektors fördern und zugleich seine weiterreichende Bedeutung für den Schutz der kulturellen Vielfalt anerkennen müsse. In seinen Entschlüssen der 1980er und frühen 1990er Jahre

zum Fernsehen wurden immer wieder gemeinsame technische Normen für Direktübertragungen über Satellit und für das hochauflösende Fernsehen gefordert.

#### 1. Von der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ zur AVMD-Richtlinie

Die ersten Versuche zur Schaffung einer audiovisuellen Politik in der EU wurden durch die Entwicklung des Satellitenrundfunks in den frühen 1980er Jahren angeregt. Die Fernsehrichtlinie wurde 1989 verabschiedet, und das Europäische Parlament hat sie seither entschieden unterstützt. Allerdings musste der Rechtsrahmen für die audiovisuelle Politik aufgrund der späteren technischen Entwicklungen und der Entwicklung der Märkte überarbeitet werden. Die Fernsehrichtlinie wurde 1997 und 2007 überarbeitet. Bei der letzten Überarbeitung wurde die Richtlinie in Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) umbenannt.

#### 2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)

Die AVMD-Richtlinie ist als Weiterentwicklung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ zu betrachten und erstreckt sich auch auf neue Mediendienste wie das Internetfernsehen und Abrufdienste. Die Billigung dieser Richtlinie war das Resultat von Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat, bei denen die meisten der vom Europäischen Parlament in der ersten Lesung vorgebrachten Bedenken berücksichtigt wurden. Die Mitgliedstaaten hatten zwei Jahre Zeit, um die neuen Bestimmungen in nationales Recht umzusetzen. Seit Ende 2009 gilt der modernisierte Rechtsrahmen für die audiovisuelle Branche.

Am 22. Mai 2013 nahm das Europäische Parlament seinen Bericht über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste an. Dieser Bericht enthält verschiedene Bemerkungen und Empfehlungen des Europäischen Parlaments, insbesondere in Bezug auf die Zugänglichkeit und Förderung europäischer audiovisueller Werke, den Jugendschutz, Werbung, künftige Herausforderungen und den internationalen Wettbewerb.

In seinem am 10. Juni 2013 angenommenen Initiativbericht über „Connected TV“ forderte das Parlament die Kommission auf, zu bewerten, inwieweit es erforderlich ist, die AVMD-Richtlinie und weitere bestehende Vorgaben aus der Netz- und Medienregulierung (z. B. TK-Paket) hinsichtlich der Regelungen zur Auffindbarkeit und des diskriminierungsfreien Zugangs zu Plattformen für Anbieter und Entwickler von Inhalten sowie für Nutzer unter Erweiterung des Plattformbegriffs zu überarbeiten und die vorhandenen Instrumentarien, insbesondere angesichts der Entwicklung des Connected TV, an neue Konstellationen anzupassen.



Der Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments hat vor Kurzem (als Reaktion auf das entsprechende Grünbuch der Kommission) einen Entschließungsantrag über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt verabschiedet. In diesem Antrag erkennt das Europäische Parlament die Konvergenz der Märkte an und betont, dass der Zugang zu und die Auffindbar-

keit von Angeboten gewahrt bleiben müssen und dass die Vielfaltssicherung und Finanzierungsmodelle gewährleistet sein müssen, und es analysiert die Infrastruktur und Frequenzen, die Werte und den Regulierungsrahmen.

---

→ Miklós Györffi

## 5.13.3 Allgemeine und berufliche Bildung

*In der Bildungs- und Berufsbildungspolitik erfolgt die Entscheidungsfindung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip entscheiden die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) über Maßnahmen im Bereich der Bildung und Weiterbildung. Deshalb hat die EU auf diesem Gebiet eine eher unterstützende Rolle. Einige Herausforderungen sind jedoch allen Mitgliedstaaten gemeinsam, beispielsweise alternde Gesellschaften, Qualifikationsdefizite der Arbeitnehmer und globaler Wettbewerb. Deshalb müssen die Staaten gemeinsame Antworten finden, zusammenarbeiten und voneinander lernen<sup>[1]</sup>.*

[1] Siehe auch die Kurzdarstellung 5.13.4 zur Hochschulbildung.

### Rechtsgrundlage

In dem 1957 abgeschlossenen Vertrag von Rom wurde die Berufsbildung als Bereich des gemeinschaftlichen Handelns beschrieben. Durch den Vertrag von Maastricht wurde Bildung im Jahr 1992 formal als EU-Kompetenzbereich anerkannt. In diesem Vertrag heißt es: „Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt“.

Durch den Vertrag von Lissabon wurden keine Veränderungen an der Rolle der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (Titel XII Artikel 165 und 166) vorgenommen. Es gibt jedoch einige erwähnenswerte Neuerungen. Beispielsweise enthält der Vertrag von Lissabon eine Bestimmung, die in der Literatur als eine horizontale „Sozialklausel“ beschrieben wird. In Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen [...] Niveau[s] der allgemeinen und beruflichen Bildung [...] Rechnung“.

Darüber hinaus ist in der Charta der Grundrechte der EU, die die gleiche Rechtskraft hat wie die Verträge (Artikel 6 EUV), folgendes festgelegt: „Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“ (Artikel 14) sowie „Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben“ (Artikel 15).

### Ziele

#### A. Ziele gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen muss die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Niveaus der allgemeinen und beruflichen Bildung Rechnung tragen. Demzufolge verfolgt die EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung die folgenden langfristigen strategischen Ziele:

- lebenslanges Lernen und Mobilität ermöglichen;
- Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Förderung der Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und der aktiven Bürgerschaft;
- Förderung von Kreativität und Innovation – einschließlich unternehmerischen Denkens – auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung.

#### B. Prioritäten im Bildungsbereich

Mit der Verabschiedung der Strategie Europa 2020, dem allumfassenden Programm der EU zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, hat die Bildungs- und Berufsbildungspolitik einen deutlichen Impuls erhalten. Die Zuständigkeit für die Bildungs- und Ausbildungssysteme liegt zwar bei den Mitgliedstaaten, die EU spielt aber eine Schlüsselrolle, was die Unterstützung und Ergänzung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verbesserung und Modernisierung ihrer Bildungssysteme betrifft. Die Ziele, Instrumente und Bestimmungen für eine Zusammenarbeit auf EU-Ebene werden in dem strategischen Rahmen mit der Bezeichnung „ET 2020“ dargestellt. Dieser strategische Rahmen ist bis 2020 gültig und umfasst auch den Kopenhagen-Prozess für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Innerhalb des ET 2020 werden prioritäre Bereiche festgelegt, um die Aktivitäten mittels Arbeitszyklen von drei Jahren zu planen.

Die Fortschritte werden mithilfe von Indikatoren anhand einer Reihe von Benchmarks gemessen (siehe unten), die dazu beitragen sollen, eine auf die Realität ausgerichtete Maßnahmenpolitik sicherzustellen und Herausforderungen zu ermitteln. Kernindikatoren werden ferner verwendet, um die Fortschritte in einer Reihe von zusätzlichen vorrangigen Bereichen zu überwachen, für die es derzeit noch keine Benchmarks gibt, wie Sprachen, die Kompetenzen von Erwachsenen, Investitionen in Bildung und Ausbildung, IKT im Bildungsbereich, unternehmerisches Denken in der Bildung sowie berufliche Aus- und Weiterbildung.

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 erhalten die Mitgliedstaaten jedes Jahr spezifische Beratung zu prioritären Reformen in Form von länderspezifischen Empfehlungen.

Folgende konkrete Ziele werden im Rahmen des Programms Erasmus+ im Bildungs- und Ausbildungsbereich verfolgt:

- Verbesserung des Niveaus der Schlüsselkompetenzen und -fähigkeiten, insbesondere im Hinblick auf ihre Relevanz für den Arbeitsmarkt<sup>[1]</sup> und ihren Beitrag zu einer solidarischen Gesellschaft;
- Förderung von qualitativen Verbesserungen, von Spitzenleistungen in der Innovation sowie der Internationalisierung auf der Ebene der Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen;
- Förderung der Schaffung eines europäischen Raums des lebenslangen Lernens zur Ergänzung der politischen Reformen auf nationaler Ebene und Sensibilisierung dafür sowie Unterstützung der Modernisierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme;
- Verbesserung der internationalen Dimension von Bildung und Ausbildung;
- Verbesserung des Sprachunterrichts und des Erlernens von Sprachen sowie Förderung der großen sprachlichen Vielfalt und des interkulturellen Bewusstseins in der EU.

Indikatoren und Benchmarks sind wichtige Instrumente zur Messung der Fortschritte im Bildungs- und Ausbildungsbereich. Im Rahmen von ET 2020 wurden folgende Benchmarks der EU für 2020 festgelegt:

- mindestens 95 % der Kinder im Alter zwischen vier Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter sollten in den Genuss einer Vorschulbildung kommen;

<sup>[1]</sup> Nach der Einschätzung von Wirtschaftstreibern gelingt es den europäischen Aus- und Weiterbildungssystemen nach wie vor nicht, die richtigen Kenntnisse zu vermitteln, um eine Beschäftigungsfähigkeit der Absolventen zu gewährleisten; außerdem arbeiteten sie nicht in angemessener Weise mit Unternehmen und Arbeitgebern zusammen, um Lerninhalte stärker auf die Realität des Arbeitsumfelds auszurichten.

- der Anteil der 15-Jährigen mit unzureichenden Fähigkeiten in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften sollte unter 15 % liegen;
- der Anteil der Schul- und Ausbildungsabbrecher sollte weniger als 10 % betragen;
- mindestens 40 % der 30- bis 34-Jährigen sollten einen Hochschulabschluss besitzen;
- durchschnittlich mindestens 15 % der Erwachsenen (im Alter von 25 bis 64 Jahren) sollten am lebenslangen Lernen teilnehmen;
- mindestens 20 % der Hochschulabsolventen und 6 % der 18- bis 34-Jährigen mit einer beruflichen Erstqualifizierung sollten eine gewisse Zeit im Ausland studiert oder eine Ausbildung absolviert haben;
- der Anteil der Absolventen (20- bis 34-Jährige, die erfolgreich die Sekundarstufe II oder eine Hochschulbildung absolviert haben) in Beschäftigungsverhältnissen, die ihre Ausbildung vor 1 bis 3 Jahren abgeschlossen haben, sollte mindestens 82 % betragen<sup>[2]</sup>.

Die EU unterstützt auch die Prioritäten des Bologna-Prozesses, der auf eine größere Kohärenz der Studiengänge an den Universitäten und Hochschulen sowie im Bereich der höheren Bildung in Europa abzielt und im Jahr 2010 eingeleitet wurde. Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) ist die erste EU-Initiative zur vollständigen Integration der drei Seiten des „Wissensdreiecks“ (Bildung, Forschung, Innovation). Dieses Institut soll sich zu einem Referenzmodell von Weltniveau entwickeln, das Veränderungen innerhalb der bestehenden Bildungs- und Forschungseinrichtungen fördert und voranbringt (siehe Kurzdarstellung 5.13.4 für mehr Informationen zur höheren Bildung).

### C. „Jugend in Bewegung“

„Jugend in Bewegung“ ist ein umfassendes Paket von politischen Initiativen zu Bildung und Beschäftigung für junge Menschen in Europa. Die Initiative, die 2010 gestartet wurde, bildet Teil der Strategie Europa 2020. Sie zielt darauf ab, die Aus- und Weiterbildung sowie die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu verbessern, die hohe Jugendarbeitslosigkeit zu senken und die Jugendbeschäftigungsquote zu erhöhen im Einklang mit dem allgemeineren Ziel der EU, eine Beschäftigungsquote von 75 % für die Bevölkerung im Erwerbsalter (20-64 Jahre) zu erreichen.

<sup>[2]</sup> Siehe Strategie Europa 2020: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm). Fünf der Europa-2020-Leitinitiativen sind unmittelbar von der Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung abhängig: Jugend in Bewegung, Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Digitale Agenda, Innovationsunion und Plattform gegen Armut.

### D. Das Programm „Erasmus+“ (2014-2020)

Die Bereiche Bildung, Ausbildung und Sport wurden in der Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt als Schlüsselfaktoren anerkannt, um die sozioökonomische Krise in den europäischen Ländern zu überwinden, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern und um die soziale Gerechtigkeit und Integration voranzutreiben.

Vor diesem Hintergrund stellt Erasmus+ das EU-Programm für die Bereiche Bildung, Ausbildung, Jugend und Sport für den Zeitraum 2014-2020 dar. Erasmus+ baut auf früheren Initiativen der EU zur Förderung des Austausches und der Entwicklung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugendarbeit auf.

Es soll die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine effiziente Nutzung des Potenzials des europäischen Human- und Sozialkapitals fördern und gleichzeitig den Grundsatz des lebenslangen Lernens bekräftigen, indem die Unterstützungsmaßnahmen für formales, nichtformales und informelles Lernen in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Jugend miteinander verbunden werden. Erasmus+ ist das Ergebnis der Integration folgender EU-Programme, die im Zeitraum 2007-2013 durchgeführt wurden:

- Programm für lebenslanges Lernen;
- Programm „Jugend in Aktion“;
- Programm „Erasmus Mundus“;
- Tempus;
- Alfa;
- Edulink;
- Kooperationsprogramme mit Industrieländern im Bereich der Hochschulbildung.

Das ehrgeizige Ziel des neuen Programms Erasmus+ ist es, über diese Programme hinauszugehen und Synergien zu fördern, die gegenseitige Bereicherung in den verschiedenen Bereichen von Bildung, Ausbildung und Jugend zu unterstützen, künstliche Barrieren zwischen den verschiedenen Maßnahmen und Projektformaten zu beseitigen, neue Ideen zu fördern, neue Akteure aus der Arbeitswelt und der Zivilgesellschaft zu gewinnen und Impulse für neue Formen der Zusammenarbeit zu geben.

Mit Erasmus+ werden die ehemals getrennten Programme – unter Beibehaltung der etablierten einzelnen Markenidentitäten – durch folgende Teilprogramme auf sinnvolle Weise konsolidiert:

- Erasmus+: Comenius – Schulbildung;
- Erasmus+: Erasmus – Hochschulbildung;
- Erasmus+: Erasmus Mundus – gemeinsame Masterabschlüsse;
- Erasmus+: Leonardo da Vinci – berufliche Aus- und Weiterbildung;
- Erasmus+: Grundtvig – Erwachsenenbildung;

- Erasmus+: Jugend in Aktion – nichtformales und informelles Lernen für junge Menschen (beispielsweise Freiwilligentätigkeit).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat sich stets für eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und für eine Ausweitung der europäischen Dimension in der Bildungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten eingesetzt. So hat es sich auch für eine solide Rechtsgrundlage für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ausgesprochen.

Am 11. September 2012 nahm das Parlament eine Entschließung zur allgemeinen und beruflichen Bildung und Europa 2020 an und reagierte damit auf die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Die allgemeine und berufliche Bildung in einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Europa“. Das Parlament weist darauf hin, dass trotz einer gewissen Verbesserung im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung das lebenslange Lernen (LLL) für die Mehrheit der EU-Bevölkerung noch keine Realität ist. In der Tat geben einige Faktoren Anlass zur Sorge, so z. B. die immer noch erschreckend hohe Anzahl von Schulabbrechern in einigen Mitgliedstaaten. In der Annahme, dass Wirtschaftswachstum vorrangig auf Bildung, Wissen, Innovation und einer geeigneten Sozialpolitik basieren muss, damit sichergestellt wird, dass die EU die derzeitige Krise überwindet, scheint es umso wichtiger, die politischen Maßnahmen in diesem Bereich innerhalb des EU-2020-Strategierahmens ordnungsgemäß und vollständig durchzuführen, um in der Lage zu sein, diese kritische Phase zu überstehen.

Das Parlament hat erfolgreich auf eine Erhöhung der verfügbaren Haushaltsmittel für die bestehenden Programme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung hingewirkt und ist ein starker Verfechter einer Verlagerung der Prioritäten der EU-Fördermittel im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zu zukunftsorientierteren Ausgaben, etwa durch seine Forderung nach eindeutigen Mittelzuweisungen für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Sport und Aktivitäten im Rahmen des Jean-Monnet-Programms. Die Tatsache, dass das Parlament bei den Verhandlungen über den nächsten MFR für 2014-2020 gegenüber dem Rat zum ersten Mal gleichberechtigt war, bot eine starke Verhandlungsposition in den Debatten über die nächste Reihe von Kultur- und Bildungsprogrammen, insbesondere das Programm „Erasmus+“, für den Zeitraum 2014-2020<sup>[1]</sup>.

→ Ana Maria Nogueira

<sup>[1]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371\(COD\)&l=EN](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371(COD)&l=EN)

## 5.13.4 Hochschulbildung

*Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip werden hochschulpolitische Maßnahmen in Europa im Wesentlichen auf Ebene der einzelnen EU-Mitgliedstaaten beschlossen. Daher hat die EU hier – wie in den Politikbereichen Bildung, Berufsausbildung, Jugend und Sport im Allgemeinen – eine hauptsächlich unterstützende und teilweise koordinierende Funktion. Jedwede Harmonisierung der Gesetze und Bestimmungen der Mitgliedstaaten wird zwar ausdrücklich ausgeschlossen, jedoch kann die EU im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und durch Fördermaßnahmen tätig werden. Außerdem kann der Rat Empfehlungen zu einem Vorschlag der Kommission annehmen. Zu den wichtigsten Zielen der Maßnahmen der Union im Bereich der Hochschulbildung gehören Förderung der Mobilität von Studenten und Mitarbeitern, Förderung der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen und Studienzeiten, Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen sowie die Entwicklung des (akademischen) Fernunterrichts.*

### Rechtsgrundlage

Im Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 wurde die Bildung – und in diesem Zusammenhang auch die Hochschulbildung – ausdrücklich als ein Zuständigkeitsbereich der EU anerkannt. In Titel VIII Artikel 126 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union wurde festgelegt: „Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt“<sup>[1]</sup>. Diese Bestimmung wurde später wörtlich in den Vertrag von Nizza aufgenommen, der am 1. Januar 2003<sup>[2]</sup> in Kraft trat, und ist zudem ein integraler Bestandteil des Vertrags von Lissabon, der seit dem 1. Januar 2009 die verfassungsmäßige Grundlage der EU bildet<sup>[3]</sup>.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde zwar nicht die Rolle der EU in Bezug auf die (Hochschul-)Bildung an sich geändert, jedoch wurden der Stellenwert dieses Politikbereichs und die Rolle, die die EU in ihm einnehmen kann, erweitert. Dies erfolgte durch eine Klausel, die in der einschlägigen Literatur als horizontale „Sozialklausel“ bezeichnet wird, da Ti-

tel II Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) folgende Bestimmung enthält: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit [...] einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung [...] Rechnung.“ Die hohe Stellung der (Hochschul-)Bildung als ein Anliegen der europäischen Politik wird in der Charta der Grundrechte der EU, die mit den Verträgen rechtlich gleichrangig ist, noch bekräftigt, und zwar in Titel II Artikel 14, in dem das „Recht auf Bildung“<sup>[4]</sup> garantiert wird.

### Ziele

#### A. Ziele gemäß den Verträgen der Europäischen Union

Auf der Grundlage der langfristigen Verpflichtung der EU, lebenslanges Lernen und Mobilität zu ermöglichen, die Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verbessern sowie Kreativität und Innovationen zu fördern, sind in Artikel 165 Absatz 2 AEUV ausdrücklich die Ziele, die mit den Maßnahmen der EU in den Bereichen allgemeine Bildung, berufliche Bildung, Jugend und Sport verfolgt werden, aufgeführt. Die folgenden Zielsetzungen sind für den Bereich der Hochschulbildung von besonderer Bedeutung:

- Entwicklung einer europäischen Dimension im Bildungswesen;
- Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;

<sup>[1]</sup> Siehe ABl. C 191 vom 29. Juli 1992 (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>).

<sup>[2]</sup> Siehe konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV; ABl. C 325 vom 24. Dezember 2002, S. 33-184: [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf)), Kapitel 3 Artikel 149 Absatz 1.

<sup>[3]</sup> Siehe konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft (AEUV; ABl. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47-199: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>), Titel XII Artikel 165 Absatz 1. Der Wortlaut des ehemaligen Artikels 149 Absatz 1 EGV wird beibehalten; es wurde in Artikel 165 Absatz 1 AEUV lediglich zusätzlich ein separater Abschnitt zum Bereich Sport eingefügt.

<sup>[4]</sup> Siehe insbesondere Artikel 14 Absatz 1: „Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“.

- Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten und
- Förderung der Entwicklung der Fernlehre.

## B. Aktuelle Prioritäten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung

Durch die Strategie „Europa 2020“ hat in Europa das politische Interesse an der Hochschulbildung zugenommen<sup>[1]</sup>. Die Ziele von „Europa 2020“, deren Schwerpunkt auf einem „intelligenten“, „nachhaltigen“ und „integrativen“ Wachstum liegt, sollen durch effektivere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovationen verwirklicht werden. Zu den wichtigsten Zielen dieser Strategie gehört, dass deutlich mehr junge Menschen einen Hochschulabschluss erwerben (mindestens 40 % der 30- bis 34-Jährigen bis 2020)<sup>[2]</sup>. Dieses ehrgeizige Ziel wurde bereits im strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“) formuliert, der vom Europäischen Rat im Mai 2009 verabschiedet wurde und an seinen Vorgänger, das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ anschließt. Dieser strategische Rahmen enthält gemeinsame strategische Ziele für die Mitgliedstaaten und eine Reihe von Grundsätzen zur Erreichung dieser Ziele<sup>[3]</sup>. Neben den eigenen politischen Initiativen der Mitgliedstaaten unterstützt die EU aktiv die Prioritäten des Bologna-Prozesses, im Rahmen dessen seit seinem Beginn im Jahre 1999 auf vergleichbarere, kompatibelere und kohärentere Hochschulsysteme in Europa hingearbeitet wird, was seinen Höhepunkt in der Gründung des Europäischen Hochschulraums (EHR) durch die Erklärung von Budapest und Wien der Ministerkonferenz vom März 2010 fand.

<sup>[1]</sup> Siehe Strategiepapier „Europa 2020“, veröffentlicht im März 2010 (KOM(2010)2020) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>). Siehe Website der Kommission für weitere Informationen: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm)

<sup>[2]</sup> Das zweite Hauptziel im Bereich der (höheren) Bildung ist die Senkung des Anteils der frühen Schulabgänger auf unter 10 %.

<sup>[3]</sup> Siehe ABl. C 119 vom 28. Mai 2009, S. 2-10 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PDF>). In Anlage I, in der die vorgesehenen europäischen Durchschnittsbezugswerte („europäischen Benchmarks“) skizziert werden, heißt es im Hinblick auf die Hochschulbildung: „Angesichts der zunehmenden Nachfrage nach Hochschulabschlüssen und unter Berücksichtigung der gleichwertigen Bedeutung der beruflichen Aus- und Weiterbildung: Bis 2020 sollten mindestens 40 % der 30- bis 34-Jährigen einen Hochschulabschluss besitzen.“ Ebd. S. 7.

## Ergebnisse

### A. Erasmus

Erasmus ist das Einzelprogramm für Hochschulbildung innerhalb des Programms für lebenslanges Lernen 2007-2013, das die EU-Initiativen für die allgemeine und berufliche Bildung in einem Programm vereint. Mit dem Programm Erasmus werden der Austausch von Studierenden und Lehrenden sowie die Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen gefördert<sup>[4]</sup>. Erasmus wurde bereits im Jahre 1987 eingeführt und hat sich nicht nur zum größten Studierendenaustauschprogramm der Welt, sondern auch zu einer der erfolgreichsten EU-Initiativen und einer der bekanntesten europäischen Markennamen entwickelt. Die Anzahl derer, die von diesem Mobilitätsprogramm, das nicht nur von der Kommission als eine „europäische Erfolgsgeschichte“ bezeichnet wird, profitieren, steigt beständig und belief sich im Studienjahr 2010/2011 auf etwa 213 000 Lernende und 43 000 Lehrende aus nicht weniger als 3 174 Hochschulbildungseinrichtungen<sup>[5]</sup>.

### B. Internationale Zusammenarbeit im Bereich Hochschulbildung

Die Unterstützung der EU von internationalen Aktivitäten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Politik der Europäischen Union ist und zunehmend an Bedeutung gewinnt, konzentriert sich vor allem auf die Hochschulbildung. Die fünf wichtigsten von der Kommission festgelegten Ziele lauten:

- Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Hochschulbildungseinrichtungen innerhalb und außerhalb der EU bei ihren Internationalisierungsanstrengungen;
- Unterstützung von Partnerländern außerhalb der EU bei ihren Modernisierungsanstrengungen;
- Förderung gemeinsamer Werte und des Verständnisses zwischen den Völkern und Kulturen;
- Entwicklung der EU zu einem Exzellenzzentrum im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und
- Verbesserung der Qualität der Leistungen und der Qualifikation der Personalressourcen in der EU durch das Lernen voneinander, Vergleiche und den Erfahrungsaustausch über bewährte Praktiken<sup>[6]</sup>.

<sup>[4]</sup> Für einen Überblick siehe: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/erasmus\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/erasmus_en.htm)

<sup>[5]</sup> Für detaillierte Informationen siehe Europäische Kommission (2012): The Erasmus Programme 2010-2011: A Statistical Overview (<http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/1011/report.pdf>), hier: S. 11.

<sup>[6]</sup> Siehe: [http://ec.europa.eu/education/policy/international-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/policy/international-cooperation/index_en.htm)

Zu den internationalen Kooperationsprogrammen der EU im Bereich der Hochschulbildung gehören:

- Erasmus Mundus: qualitative Verbesserung der Hochschulbildung weltweit (gemeinsame europäische Master- und Promotionsprogramme, einschließlich Stipendien, Partnerschaften mit Hochschuleinrichtungen außerhalb der EU und Projekte zur Förderung der europäischen Hochschulbildung auf internationaler Ebene);
- Jean Monnet: Förderung von Lehre und Forschung im Bereich der europäischen Integration;
- Tempus: dient hauptsächlich dem Aufbau von Kapazitäten und der Modernisierung der Hochschulbildung in den Nachbarstaaten in Südosteuropa, Osteuropa und dem Mittelmeerraum;
- Zusammenarbeit mit Industrieländern: Verbesserung der Hochschulbildung durch gemeinsame Studienprogramme;
- Edulink: Aufbau von Kapazitäten und regionale Einbindung in die Hochschulbildung in den AKP-Staaten (Afrika, karibischer und pazifischer Raum);
- ALFA: Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen der EU und Lateinamerika.

### C. Das Programm „Erasmus+“ (2014-2020)

Das Kernziel des Programms „Erasmus+“, das von der Kommission am 23. November 2011<sup>[1]</sup> vorgestellt wurde und für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020) konzipiert wurde, ist es, mittels eines gemeinsamen integrierten Programms in Europas Bildung, Berufsbildung und Jugend zu investieren. Das neue Programm<sup>[2]</sup>, das im Dezember 2013 angenommen wurde und seit dem 1. Januar 2014 in Kraft ist, kombiniert die zuvor getrennten Programme in den Bereichen Hochschulbildung (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus, bilaterale Programme mit anderen Ländern oder Kontinenten), Schulbildung (Comenius), berufliche Bildung und

Ausbildung (Leonardo da Vinci), Erwachsenenbildung (Grundtvig), Jugend („Jugend in Aktion“) und europäische Integrationsstudien (Jean Monnet). Zudem wird auch zum ersten Mal der Breitensport einbezogen. Mit „Erasmus+“ sollen in den Zielbereichen die Aktivitäten im Rahmen von drei Leitmaßnahmen neu strukturiert und optimiert werden:

1. Lernmobilität von Einzelpersonen,
2. Zusammenarbeit zur Förderung von Innovation und bewährten Verfahren und
3. Unterstützung politischer Reformen.

Das neue integrierte Programm unterscheidet sich nicht nur in seiner Architektur erheblich von der seiner Vorgänger, es ist auch deutlich umfangreicher. Den Schätzungen der Kommission zufolge können durch „Erasmus+“ im Zeitraum 2014-2020 etwa 4 Millionen Einzelpersonen von Mobilitätschancen profitieren. Es wird davon ausgegangen, dass etwa 2 Millionen von ihnen Hochschulstudierende sein werden, und dass etwa 200 000 Studierende von der neuen Regelung für Darlehen Gebrauch machen werden, um einen Masterstudiengang vollständig im Ausland zu absolvieren. Voraussichtlich werden fast 800 000 mobile Lehrkräfte, Ausbilder und andere Mitarbeiter in der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie Jugendarbeiter an dem Programm teilnehmen<sup>[3]</sup>. Der geplante Umfang von „Erasmus+“ geht mit einer wesentlichen Erhöhung des Programmbudgets einher: Parlament, Rat und Kommission haben sich in ihren Verhandlungen auf den Gesamtbetrag von 14,77 Mrd. EUR geeinigt (zu laufenden Preisen; die Kommission hatte ursprünglich ein Budget von 17,299 Mrd. EUR vorgeschlagen). Trotz der übergreifenden Architektur von „Erasmus+“ spielt die Hochschulbildung in diesem Programm eine Schlüsselrolle. Dies spiegelt sich nicht nur im Namen des Programms wider, sondern auch in den bereitgestellten Finanzmitteln, denn mindestens 33,3 % des Budgets sind für die Hochschulbildung vorgesehen. Darüber hinaus werden 3,5 % des Gesamtbudgets für die Bürgerschaftszusammenarbeit für Studendarlehen und 1,9 % des Gesamtbudgets für die Jean-Monnet-Aktivitäten bereitgestellt. Zur Stärkung der internationalen Dimension der Hochschulbildung werden zusätzliche Fördermittel im Rahmen der verschiedenen Instrumente im Bereich der Außenbeziehungen (Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, Europäisches Nachbarschaftsinstrument, Partnerschaftsinstrument für die Zusammenarbeit mit Drittländern und Instrument für Heranführungshilfe) bereitgestellt<sup>[4]</sup>. Somit ist und bleibt die Hochschulbildung der wichtigste von der EU bezuschusste Bildungsbereich.

<sup>[1]</sup> Siehe: KOM(2011)788 endg. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0788:FIN:DE:PDF>). Der Vorschlag für die Verordnung wurde ergänzt durch eine Mitteilung der Kommission, in der das neue Programm erklärt wird, das in der Anfangsphase „Erasmus für alle“ hieß (siehe KOM(2011)0787, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0787:FIN:DE:PDF>) und durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (5 Bände), in der die Folgen des Programms „Erasmus für alle“ auf die jeweiligen Politikbereiche abgeschätzt werden (siehe SEK(2011)1402, [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_1402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1402_en.pdf)).

<sup>[2]</sup> Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung von „Erasmus +“, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1719/2006/EG, Nr. 1720/2006/EG und Nr. 1298/2008/EG (ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 50-73).

<sup>[3]</sup> Siehe: [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-at-a-glance\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-at-a-glance_de.pdf)

<sup>[4]</sup> Die Zuweisung dieser Mittel erfolgt nur in den Mehrjahresrichtprogrammen dieser Instrumente im Bereich der Außenbeziehungen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Angesichts der begrenzten Zuständigkeiten der EU im Bereich der (Hochschul-)Bildung besteht die Aufgabe des Parlaments hauptsächlich darin, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und die europäischen Dimensionen wann immer möglich zu vergrößern. Es ist dem Parlament gelungen, zunehmend Einfluss auf die Gestaltung der Hochschulpolitik in Europa auszuüben, was mit seiner wachsenden politischen Bedeutung in den vergangenen Jahrzehnten einherging und in nicht geringerem Maße durch die generellen Europäisierungstendenzen infolge des Bologna-Prozesses erleichtert wurde.

Das Parlament hat erfolgreich auf eine Erhöhung der verfügbaren Haushaltsmittel für die bestehenden

Programme im Bereich der (Hochschul-)Bildung, einschließlich Erasmus und Erasmus Mundus, hingewirkt und ist ein starker Verfechter einer Verlagerung der Prioritäten bezüglich der Bereitstellung der EU-Fördermittel im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) hin zu zukunftsorientierteren Ausgaben, zum Beispiel im Bereich der Hochschulbildung. Die Tatsache, dass das Parlament zum ersten Mal bei den Verhandlungen über den MFR mit dem Rat gleichberechtigt war, bietet eine starke Verhandlungsposition in den Debatten über die nächste Reihe von (Kultur- und Bildungs-)Programmen für den Zeitraum 2014 bis 2020, insbesondere in Bezug auf „Erasmus+“<sup>[1]</sup>.

→ Markus J. Prutsch

<sup>[1]</sup> Zum Gesetzgebungsverfahren siehe: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371(COD))



## 5.13.5 Jugendpolitik

*Die Jugendpolitik ist ein nationaler Politikbereich. Auf europäischer Ebene gehört die Jugendpolitik zu den Bereichen, bei denen die Beschlussfassung durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfolgt. Eine Reihe von europäischen Programmen fördert den Austausch junger Menschen innerhalb der EU wie auch mit Drittstaaten.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 165 und 166 AEUV. Die Einbeziehung des Begriffs „Jugend“ in die europäische Politik ist relativ neu. Erstmals wurde dieser Begriff 1993 im Vertrag von Maastricht erwähnt. In Artikel 165 AEUV (ehemals Artikel 149 EG) ist der Austausch von Jugendlichen und von sozialpädagogischen Betreuern vorgesehen. Jugendliche sind darüber hinaus ausdrücklich in die unter Artikel 166 (vormals Artikel 150 EG) fallenden Fördermaßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung eingeschlossen. Für den Anwendungsbereich der Artikel 165 und 166 gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Im Bereich der Jugendpolitik ist keinerlei Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen. Der Rat erlässt hier zumeist Empfehlungen.

Mit dem Vertrag von Lissabon kommt zu den Aufgaben der Union im Zusammenhang mit jungen Menschen die Förderung der Beteiligung von Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa hinzu (Artikel 165 AEUV). Darüber hinaus ist auf die Charta der Grundrechte der EU hinzuweisen, die einen Artikel zu den Rechten des Kindes (Artikel 24) sowie einen Artikel zum Verbot der Kinderarbeit und zum Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Artikel 32) beinhaltet. Mit Inkrafttreten des Vertrags wurde die Charta der Grundrechte ebenso rechtsverbindlich wie die Verträge (Artikel 6 EUV).

### Ziele

Im Vertragsartikel zur Jugend wird explizit das Ziel genannt, den Ausbau des Jugendaustausches und des Austausches von Betreuern zu fördern. Mit dem AEUV kommt die Förderung einer verstärkten Beteiligung von Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa hinzu. Über diesen Artikel hinaus profitieren Kinder und Jugendliche jedoch auch von Zielen der EU auf anderen Gebieten, etwa in den Bereichen Bildung, Berufsbildung und Gesundheit oder im Hinblick auf die Rechte und den Schutz von Kindern und Jugendlichen.

### Ergebnisse

Vor 2001 waren die Aktivitäten der europäischen Institutionen im Bereich der Jugendpolitik hauptsächlich auf die Prüfung und Umsetzung bestimmter Programme konzentriert, beispielsweise des 1988 ins Leben gerufenen Programms „Jugend für Europa“. Man war sich aber immer einig, dass die-

se Maßnahmen und diese Zusammenarbeit weiter ausgebaut und junge Menschen stärker einbezogen werden müssen. Das im November 2001 verabschiedete Weißbuch Jugend enthielt einen an die Mitgliedstaaten der EU gerichteten Vorschlag, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Jugendpolitik in vier prioritären Bereichen zu intensivieren: Partizipation, Information, Freiwilligentätigkeit und ein besseres Verständnis und mehr Wissen über die Jugend. In dem Weißbuch wurde vorgeschlagen, die Jugenddimensionen stärker zu berücksichtigen und die Beteiligung junger Menschen an der Erarbeitung anderer relevanter politischer Maßnahmen, beispielsweise in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Beschäftigung, der sozialen Eingliederung, des Gesundheitswesens und der Bekämpfung der Diskriminierung, zu fördern. Auf der Grundlage des Weißbuchs erarbeitete der Rat der Europäischen Union im Juni 2002 einen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Jugendpolitik. Später, im November 2005, wurde der Rahmen erweitert, so dass auch der Europäische Pakt für die Jugend Berücksichtigung fand.

### A. Aktionsprogramme

#### 1. Die EU-Jugendstrategie 2010-2018

Im April 2009 legte die Kommission die Mitteilung „Eine EU-Strategie für die Jugend: Investitionen und Empowerment – Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist“ vor. Im Rahmen der neuen Strategie werden die Mitgliedstaaten und die Kommission aufgefordert, im Zeitraum zwischen 2010 und 2018 im Bereich der Jugendpolitik auf der Grundlage einer neuen offenen Methode der Koordinierung zusammenzuarbeiten. Außerdem werden alle Mitgliedstaaten angehalten, einen dauerhaften und regelmäßigen Dialog mit jungen Menschen zu organisieren. Darüber hinaus wird mit diesem Dokument eine stärker auf Forschungsergebnissen und sicheren Erkenntnissen beruhende Jugendpolitik gefordert. Im November 2009 nahm der Rat der für Jugend zuständigen Minister die Entschlieung über einen erneuerten Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa für das nächste Jahrzehnt an. Die Grundlage dafür bildet die Mitteilung der Kommission vom April 2009. In der neuen EU-Strategie für die Jugend sind zwei allgemeine Ziele des neuen Rahmens definiert:

- Schaffung von mehr Möglichkeiten und mehr Chancengleichheit für alle jungen Menschen im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt;
- Förderung von aktiver Bürgerschaft, sozialer Eingliederung und Solidarität unter jungen Menschen.

Im Rahmen dieser allgemeinen Ziele enthält die Strategie auch eine Reihe konkreter Initiativen, um jungen Menschen bei der Nutzung von Möglichkeiten und bei der Bewältigung von Herausforderungen zu helfen, und zwar in den folgenden Bereichen: allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung und unternehmerisches Denken, Gesundheit und Wohlbefinden, Partizipation, Freiwilligenarbeit, soziale Eingliederung, Kreativität und Kultur sowie Jugend in der Welt.

## 2. Das Programm „Jugend in Aktion“

Am 15. November 2006 verabschiedeten das Parlament und der Rat den Beschluss Nr. 1719/2006/EG über die Einführung des Programms „Jugend in Aktion“ im Zeitraum 2007–2013. Dieser Beschluss bildet die Rechtsgrundlage für das Programm während seiner gesamten Dauer. Das Programm richtet sich an junge Menschen im Alter zwischen 15 und 28 (in einigen Fällen auch zwischen 13 und 30) Jahren. Es soll jungen Europäern zwischen der Pubertät und dem Erwachsenenalter Anregung zur aktiven Teilhabe am demokratischen Leben sowie zu Solidarität und Toleranz geben und sie in die Gestaltung der Zukunft der EU einbeziehen. Ziele des Programms sind die Förderung der Mobilität innerhalb der EU und über die Grenzen der EU hinaus, der nicht formalen Bildung und des interkulturellen Dialogs sowie der Einbeziehung aller jungen Menschen, ungeachtet ihres sozialen, kulturellen oder Bildungshintergrunds. Mit dem Programm werden junge Menschen beim Erwerb neuer Kompetenzen unterstützt, und es bietet ihnen Möglichkeiten zum nicht formalen und informellen Lernen mit einer europäischen Dimension. Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Zugang von jungen Menschen aus den Gemeinschaften der Roma, wofür es in den Jahren 2009 und 2010 eine jährliche Schwerpunktsetzung gab. Freiwilligenarbeit ist ein wichtiger Bestandteil einer Vielzahl von EU-Programmen, deren Hauptzweck die Förderung der Mobilität Freiwilliger ist, beispielsweise des Programms „Jugend in Aktion“ – insbesondere mit dem Europäischen Freiwilligendienst –, des Programms Erasmus+ und des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“. Schwerpunkt wird die Finanzierung jener Projekte im Rahmen von EU-Aktionsprogrammen sein, in denen Freiwilligenarbeit eine wichtige Rolle spielt. Ein Beispiel für derartige Programme ist „Jugend in Aktion“.

## 3. „Jugend in Bewegung“ (siehe Punkt 5.13.3 – Ziele – C)

### B. Sonstige EU-Initiativen

Der Schutz der Rechte von Kindern und Jugendlichen

#### 1. Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes

Am 15. Februar 2011 nahm die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes“ (KOM(2011)60) an. Damit soll erneut zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die EU-Organe und alle Mitgliedstaaten in der Pflicht sehen, die Rechte von Kindern in allen maßgeblichen Politikbereichen der EU zu stärken, zu respektieren, zu schützen und in konkrete Ergebnisse umzusetzen. Künftig sollten Maßnahmen der EU, die Kinder mittelbar oder unmittelbar betreffen, in einer Weise konzipiert, umgesetzt und überwacht werden, die dem in der Charta der Grundrechte der EU und der UN-Kinderrechtskonvention (UNCRC) verankerten Grundsatz des Kindeswohls Rechnung trägt.

#### 2. Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche

Seit 2000 fördert die EU mittels des sogenannten „Daphne“-Programms Projekte und Aktionen gegen Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen. Zielgruppen des Programms sind Kinder und junge Menschen bis zu einem Alter von 25 Jahren sowie Frauen. Ziel des Programms ist es, „zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen vor jeglicher Form von Gewalt beizutragen und ein hohes Maß an Gesundheitsschutz, Wohlbefinden und sozialem Zusammenhalt herbeizuführen“ (Beschluss Nr. 779/2007/EG). Auch die Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung ist vorgesehen. Von 2007 bis 2013 stehen für das Programm insgesamt 116 Mio. EUR zur Verfügung.

#### 3. Jugend und Medien

Auch von den neuen Technologien geht eine besondere Gefahr für Kinder aus. Online-Technologien eröffnen Kindern und Jugendlichen ungeahnte Möglichkeiten, indem sie ihnen Zugang zu Wissen bieten und ihnen ermöglichen, digitale Lernangebote zu nutzen und an öffentlichen Debatten teilzunehmen. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen stellt ein wichtiges Element der europäischen Politik im audiovisuellen Bereich dar und hat im Zusammenhang mit der Entwicklung nichtlinearer Mediendienste neue Aktualität erlangt. Die Kommission verfolgt aufmerksam die Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in innerstaatliches Recht, die bis zum 19. Dezember 2009 erfolgt sein musste. Mit der Richtlinie werden die Vorschriften zum Schutz von Kindern, die bisher insbesondere für herkömmliche TV-Programme galten, auf die schnell wachsenden, vor allem über das Internet abrufbaren audiovisuellen Mediendienste ausgedehnt.

## C. Die Zukunft der Jugendpolitik – 2014 bis 2020

Junge Menschen in den Bildungsbereich und den Arbeitsmarkt zu integrieren und dort zu halten ist für die Gesellschaften Europas zu einer enormen Herausforderung und dringenden Aufgabe geworden. Viele Beobachter befürchten, dass die Aussichten junger Menschen auf ein erfülltes und produktives Leben sehr beeinträchtigt sind, wenn schulisches Versagen und Arbeitslosigkeit zusammenkommen.

Erasmus+ ist das neue Programm der Europäischen Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport für 2014-2020. Mit diesem Programm sollen die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine effiziente Nutzung des Potenzials des europäischen Human- und Sozialkapitals unterstützt und der Grundsatz des lebenslangen Lernens bekräftigt werden, indem die Unterstützungsmaßnahmen für formales, nicht formales und informelles Lernen miteinander verbunden werden. Über 5,5 Millionen junge Menschen sind derzeit in der EU-28 ohne Arbeit. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 23,4 % (in manchen Ländern 40 %), d. h. dass mehr als ein Fünftel der jungen Europäer keinen Arbeitsplatz auf dem Arbeitsmarkt findet kann.

Die Statistiken zeigen, dass junge Menschen mit besonderen sozioökonomischen Problemen konfrontiert sind, sie zeigen aber auch auf, dass jugendpolitische Maßnahmen einen Kurswechsel, einen stärker integrierten Ansatz und auf jeden Fall mehr Engagement auf EU-Ebene und Unterstützung für die Mitgliedstaaten erfordern<sup>[1]</sup>.

Unter den aktuellen schwierigen sozialen<sup>[2]</sup> und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden von jungen Menschen immer mehr Kenntnisse und vielfältige Kompetenzen verlangt, die vom formalen Bildungssektor allein nicht vermittelt werden können. „Der Erwerb allgemeiner und beruflicher Bildung in Schulen reicht nicht mehr aus für den Rest des Lebens. Humankapital bedeutet mehr denn je Lernen zu lernen, soziale Kompetenzen, Anpassungsfähigkeit usw.“<sup>[3]</sup>

Erasmus+ enthält ein spezifisches Kapitel „Jugend“ mit einer Reihe konkreter Ziele und genau definierter Arten von Maßnahmen, um Kompetenzen zu för-

dern und um dazu beizutragen, die hohe Jugendarbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten (in manchen Ländern 40 %) zu bewältigen.

Spezifische Ziele:

- Verbesserung des Niveaus der Schlüsselkompetenzen und -fähigkeiten junger Menschen, auch von Menschen mit geringeren Möglichkeiten, sowie Förderung der Teilhabe am demokratischen Leben in Europa und am Arbeitsmarkt, der aktiven Bürgerschaft, des interkulturellen Dialogs, der sozialen Eingliederung und der Solidarität;
- Förderung von Qualitätsverbesserungen in der Jugendarbeit, insbesondere durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den im Jugendbereich tätigen Organisationen und/oder anderen Beteiligten;
- Ergänzung der politischen Reformen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene und Unterstützung der Entwicklung einer auf Wissen und gesicherten Erkenntnissen beruhenden Jugendpolitik;
- Verbesserung der internationalen Dimension der Aktivitäten junger Menschen und der Rolle junger Arbeitnehmer und von Jugendorganisationen als Unterstützungsstrukturen für junge Menschen.

Diese Ziele werden mittels folgenden Maßnahmen verfolgt:

- Lernmobilität von Einzelpersonen;
- Zusammenarbeit zur Förderung von Innovation und zum Austausch von bewährten Verfahren;
- Unterstützung politischer Reformen.

Erasmus+ beinhaltet die Bürgerschaftsfazilität für Studiendarlehen, die auf Studenten abgestellt ist, die einen Masterabschluss im Ausland absolvieren möchten. Darlehen in Höhe von 12 000 EUR für ein einjähriges Master-Studium und 18 000 EUR für ein zweijähriges Master-Studium stehen zur Verfügung.

Im April 2013 verabschiedete der Rat eine Empfehlung zur Schaffung einer , mit der sichergestellt werden soll, dass jungen Menschen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine gute Arbeitsstelle bzw. Ausbildung oder ein hochwertiger Bildungsgang angeboten wird. Es sollte sich um ein hochwertiges Angebot für eine Arbeitsstelle, eine Ausbildung, ein Praktikum oder eine weiterführende Ausbildung handeln, das an die Einzelperson und die betreffende Situation angepasst ist.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat sich stets für eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Jugendpolitik eingesetzt. Im Zuge der Annahme des

<sup>[1]</sup> Laut Secours Catholique/Caritas France sind junge Menschen am stärksten von Armut betroffen ([http://www.lemonde.fr/societe/article/2011/11/08/les-jeunes-sont-les-plus-touchees-par-la-pauvrete-selon-le-secours-catholique\\_1600255\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2011/11/08/les-jeunes-sont-les-plus-touchees-par-la-pauvrete-selon-le-secours-catholique_1600255_3224.html)).

<sup>[2]</sup> Es gibt ein Gefühl, das junge Menschen europaweit eint, nämlich die Ansicht, dass sie nicht in der Lage sein werden, das gleiche Wohlstandsniveau wie ihre Eltern zu erreichen. Sie glauben, dass sie keine Zukunft haben. Sie sind gut ausgebildet und finden doch keine Arbeit.

<sup>[3]</sup> BEPA - Bureau of European Policy Advisers (Beratergremium für europäische Politik) (2007): Investing in youth: an empowering strategy.

Programms „Jugend in Aktion“ forderte das Parlament eine deutliche Aufstockung des Finanzrahmens sowie eine Vereinfachung des Zugangs zu diesen Maßnahmen. Des Weiteren sprach es sich dafür aus, junge Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt aufzunehmen, um Diskriminierungen zu vermeiden. Zur Förderung europäischer Projekte junger Menschen hat das Parlament gemeinsam mit der Stiftung Internationaler Karlspreis zu Aachen 2008 den Europäischen Karlspreis für die Jugend ins Leben gerufen. Der Preis wird an Projekte vergeben, mit denen die europäische und die internationale Verständigung vorangebracht und die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins für die europäische Identität und Integration gefördert wird und

die praktische Beispiele für in einer Gemeinschaft zusammenlebende Europäer bieten. Am 16. Januar 2013 nahm das Parlament eine Entschließung an (P7\_TA(2013)0016), mit der die Initiative der Jugendgarantie-Systeme nachdrücklich unterstützt wird und in der betont wird, dass für die wirksame Durchführung der Systeme eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie auf einzelstaatlicher Ebene zwischen den Sozialpartnern, den lokalen und regionalen Behörden, öffentlichen und privaten Beschäftigungsagenturen sowie lokalen und regionalen Aus- und Weiterbildungsstellen erforderlich ist.

→ [Ana Maria Nogueira](#)

## 5.13.6 Sprachenpolitik

*Im Rahmen ihrer Bemühungen zur Förderung der Mobilität und interkulturellen Verständigung hat die EU den Sprachenerwerb zu einer wichtigen Priorität erklärt und finanziert zahlreiche Programme und Projekte in diesem Bereich. Die Mehrsprachigkeit ist nach Ansicht der EU ein wichtiges Element europäischer Wettbewerbsfähigkeit. Zu den Zielen der EU-Sprachenpolitik gehört deshalb, dass jeder europäische Bürger zusätzlich zu seiner Muttersprache zwei weitere Sprachen beherrschen sollte.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 2 und 3 EUV und Artikel 6 und 165 AEUV.

In den EU-Verträgen wird der Union im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung die Aufgabe übertragen, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch den Fremdsprachenerwerb und die Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten (Artikel 165 Absatz 2), zu unterstützen und zu ergänzen. Dies soll unter strikter Beachtung der Vielfalt der Kulturen und Sprachen erfolgen (Artikel 165 Absatz 1).

Auch die Charta der Grundrechte der EU aus dem Jahr 2000, die mit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich wurde, verpflichtet die Union, die Sprachenvielfalt zu achten (Artikel 22), und verbietet die Diskriminierung aufgrund der Sprache (Artikel 21). Die Achtung der Sprachenvielfalt ist ein Grundwert der EU, ebenso wie die Achtung des Menschen und die Offenheit gegenüber anderen Kulturen. Den Grundsatz der Sprachenvielfalt berücksichtigen die EU-Institutionen auch im Schriftverkehr mit den Bürgern. So hat jeder Unionsbürger das Recht, „sich schriftlich in einer der in Artikel 55 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union genannten Sprachen an jedes Organ oder an jede Einrichtung [zu] wenden, die in dem vorliegenden Artikel oder in Artikel 13 des genannten Vertrags genannt sind, und eine Antwort in derselben Sprache [zu] erhalten“ (Artikel 24 AEUV).

### Ziele

Sprachen haben für die EU einen hohen Stellenwert. Sprache ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Identität und der unmittelbarste Ausdruck von Kultur. In Europa ist Sprachenvielfalt gelebte Wirklichkeit. In einer EU, die nach dem Grundsatz „In Vielfalt geeint“ gegründet wurde, ist die Fähigkeit, in mehreren Sprachen zu kommunizieren, für Bürger, Organisationen und Unternehmen unverzichtbar.

Die Sprachenpolitik der EU hat zum Ziel, das Lehren und Lernen von Fremdsprachen in der EU zu fördern und ein günstiges Umfeld für alle Sprachen der Mitgliedstaaten zu schaffen. Fremdsprachenkenntnisse werden als Grundkompetenz betrachtet, die jeder EU-Bürger erwerben sollte, um in der europäischen

Bildungsgesellschaft seine Ausbildungs- und Beschäftigungschancen zu erhöhen, insbesondere durch die Inanspruchnahme der Personenfreizügigkeit. Im Rahmen der allgemeinen Bildungs- und Berufsbildungspolitik hat sich die EU daher zum Ziel gesetzt, dass alle Bürger zusätzlich zu ihrer Muttersprache zwei weitere Sprachen beherrschen sollten. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass in den Schulen bereits ab einem frühen Alter Fremdsprachenunterricht in zwei Sprachen erteilt wird (KOM(2008)566).

In der Rahmenstrategie „Bildung und Ausbildung 2020“ wird der Sprachenerwerb als vorrangiges Ziel eingestuft. Die Kommunikation in Fremdsprachen ist eine der acht Schlüsselkompetenzen zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung. Hierzu gehören neben Grundfähigkeiten wie der muttersprachlichen Kompetenz auch zusätzliche Fähigkeiten wie Vermittlungsfähigkeit und interkulturelles Verständnis.

Die Bildungspolitik der EU orientiert sich zunehmend an der Strategie Europa 2020. In diesem Zusammenhang fällt den Sprachkenntnissen eine wichtige Rolle bei der Initiative „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ zu, da sie die Beschäftigungsfähigkeit verbessern. Ebenso bilden sie eine Voraussetzung für Mobilität und somit für eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Leitinitiative „Jugend in Bewegung“.

### Ergebnisse

#### A. Förderprogramme

##### 1. Programm Erasmus+

Das im Januar 2014 gestartete Erasmus+ ist das neue EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport im Zeitraum 2014-2020. Eines der spezifischen Ziele des Programms ist die Förderung des Erlernens von Sprachen und der sprachlichen Vielfalt. Im Leitfaden zu Erasmus+ heißt es wie folgt:

„Die gebotenen Möglichkeiten der Sprachförderung zielen darauf ab, die Mobilität effizienter und effektiver zu machen und die Lernleistung zu verbessern, und tragen somit zu den spezifischen Zielen des Programms bei.“

Die Sprachförderung wird für die Sprache angeboten, die von Teilnehmern im Rahmen von langfristigen, unter der Leitaktion 1 geförderten Mobilitätsaktivitäten für das Studium, ein Praktikum oder einen Freiwilligendienst im Ausland verwendet wird. Die Sprachförderung wird überwiegend online angeboten, das das E-Learning Vorteile für das Erlernen von Sprachen bietet, was Zugänglichkeit und Flexibilität betrifft.

Im „Erasmus+“-Leitfaden heißt es ferner wie folgt: „Im Rahmen der Leitaktion 2 werden strategische Partnerschaften im Bereich des Lehrens und Erlernens von Sprachen gefördert.“ Innovation und bewährte Verfahren zur Förderung von sprachlichen Fähigkeiten können zum Beispiel Unterrichts- und Bewertungsmethoden, Erstellung von pädagogischem Material, Forschung, computergestütztes Lernen von Sprachen und unternehmerische Vorhaben umfassen, bei denen Fremdsprachen zum Einsatz kommen. Des Weiteren können den Teilnehmern von strategischen Partnerschaften, die langfristige Bildungs- und Lehraktivitäten für Mitarbeiter, Jugendliche und Lernende organisieren, finanzielle Hilfen für die Sprachförderung gewährt werden.

## 2. Programm Kreatives Europa

Zusätzlich zu den Bildungs- und Ausbildungsprogrammen werden im Rahmen des Programms Kreatives Europa Finanzhilfen für Sprachprojekte zur Verfügung gestellt. So wird etwa im Rahmen des Unterprogramms Kultur die Übersetzung von Büchern und Manuskripten gefördert.

## 3. Sonstige Unterstützung

Die EU unterstützt das Europäische Fremdsprachenzentrum, dessen Aufgabe es ist, Exzellenz und Innovation auf dem Gebiet des Spracherwerbs zu fördern und dazu beizutragen, dass Europäer effizienter Sprachen lernen. Hauptziel des Europäischen Fremdsprachenzentrums ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung eines effektiven Sprachunterrichts durch:

- Fokussierung auf das Lernen und Unterrichten von Sprachen;
- Förderung des Dialogs und des Austausches unter den in diesem Bereich tätigen Akteuren;
- Förderung von programmbezogenen Netzwerken und Forschungsprojekten.

Das Europäische Fremdsprachenzentrum verwaltet vierjährige Programme zur Förderung der Exzellenz in der europäischen Spracherziehung.

Die EU hat verschiedene Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung von Regional- und Minderheitensprachen ergriffen. Diese umfassen das Europäische Forschungszentrum zur Mehrsprachigkeit und zum Sprachenerwerb (Mercator), das zu einem Netzwerk aus fünf Forschungs- und Dokumentationszentren

gehört, die sich auf Regional- und Minderheitensprachen in der Europäischen Union spezialisiert haben. Die geförderten Aktivitäten umfassen unter anderem:

- andere Projekte zur Förderung von Regional- und Minderheitensprachen, wie etwa ADUM (ein Projekt, das über EU-Programme informiert, mit denen Projekte zur Förderung von Minderheitensprachen finanziert werden), das Projekt „Keltische, regionale und Minderheitensprachen im Ausland“ (CRAMLAP) und das Netzwerk zur Förderung der Sprachenvielfalt (NPLD);
- Gebärdensprachen (Dicta-Sign und SignSpeak);
- bilinguale Erziehung (E-Inhalt und sprachenintegriertes Lernen (ECLIL)).

## B. Sonstige EU-Initiativen

### 1. Aktionsplan und Rahmenstrategie

Als Reaktion auf eine Entschließung des EP vom 13. Dezember 2001 zu regionalen und weniger verbreiteten europäischen Sprachen und auf eine relevante Entschließung des Rates (2002/C 50/01) verabschiedete die Kommission im Juli 2003 den Aktionsplan „Förderung des Sprachenlernens und der Sprachenvielfalt“ (KOM(2003)449), in dem drei Bereiche festgelegt werden, in denen Fördermittel für kurzfristige Aktionen zur Unterstützung der von Mitgliedstaaten im Rahmen bestehender Gemeinschaftsprogramme durchgeführten Maßnahmen bereitgestellt werden. Die drei Bereiche sind: lebenslanges Sprachenlernen, Verbesserung des Fremdsprachenunterrichts und Schaffung eines sprachenfreundlichen Umfelds. Der Aktionsplan wurde 2005 durch die neue Rahmenstrategie zur Mehrsprachigkeit ergänzt (KOM(2005)596, s. o.). Die Ergebnisse des Aktionsplanes auf nationaler und europäischer Ebene wurden im Herbst 2007 von der Kommission in einem Bericht zusammengefasst (KOM(2007)554). Der Bericht soll als Grundlage für weitere Maßnahmen im Bereich der Politik der Mehrsprachigkeit dienen.

Im Jahr 2008 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung“, die einen neuen Rahmen für die Politik der EU im Bereich der Mehrsprachigkeit vorgibt. In der Mitteilung wurde gefordert, die Mehrsprachigkeit als Querschnittsthema in allen relevanten Politikfeldern zu berücksichtigen. Sie richtete sich an einen breiten Kreis von Interessengruppen und empfahl eine engere Zusammenarbeit mit und zwischen diesen Gruppen. Das Konzept für die Mehrsprachigkeit bezieht neue und ständig wachsende Gruppen von Lernenden ein, die in diesem Zusammenhang bisher nur am Rande angesprochen wurden: Schulabbrecher, Immigranten, Schüler mit besonderen Lernbedürfnissen, Auszubildende und Erwachsene.

## 2. Sensibilisierung für die Bedeutung von Fremdsprachen

Aufgrund der Motivation durch den großen Erfolg des Europäischen Jahres der Sprachen (2001) beschlossen die EU und der Europarat, jedes Jahr am 26. September den Europäischen Tag der Sprachen mit einer Vielfalt von Veranstaltungen rund um das Sprachenlernen zu begehen. Wie schon das vorausgegangene Europäische Jahr der Sprachen zielt auch diese Aktion darauf ab, unter den Bürgern ein Bewusstsein für die vielen in Europa gesprochenen Sprachen zu schaffen und sie zum Sprachenlernen anzuregen.

## 3. Vergleichbarkeit von Sprachkompetenz

Im Jahr 2005 schlug die Kommission dem EP und dem Rat die Einführung eines Europäischen Indikators für Sprachkompetenz (KOM(2005)356) vor. Der Rahmen hierfür wurde in der Mitteilung der Kommission vom 13. April 2007 (KOM(2007)184) festgelegt. Dieser Indikator soll einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen des Ziels „Muttersprache + zwei“ leisten, indem er eine vergleichbare Messung der fremdsprachlichen Kompetenz in allen Mitgliedstaaten ermöglicht. Die ersten Ergebnisse der 2011 durchgeführten Erhebung über die Sprachkompetenz lagen 2012 vor.

## 4. Online-Beobachtungsstelle für Mehrsprachigkeit

Die EU verfügt über eine Online-Beobachtungsstelle für Mehrsprachigkeit (Poliglotti4.eu)<sup>[1]</sup>. Dabei handelt es sich um ein Projekt zur Förderung der Mehrsprachigkeit in Europa und das Ergebnis von Beratungen der EU-Plattform der Zivilgesellschaft zur Mehrsprachigkeit. Auf der Website des Projekts werden bewährte Verfahren in der Sprachenpolitik und beim Sprachenlernen vorgestellt und Politikern, Lehrenden, Lernenden und Organisationen der Zivilgesellschaft ein leistungsstarkes Werkzeug an die Hand gegeben, um ihre Arbeit im Bereich der infor-

mellen und nichtstaatlichen Bildung zu verbessern und zu vergleichen.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Das EP hat bereits mehrfach Initiativberichte verfasst, um Impulse für die Weiterentwicklung der Sprachenpolitik in Europa zu geben. Insbesondere der Ausschuss für Kultur und Bildung hat in seinen Berichten Handlungsbedarf in bestimmten Bereichen ermittelt und die Kommission zur Ausarbeitung von Maßnahmen zur Würdigung und Förderung der sprachlichen Vielfalt in der EU aufgefordert. Im EP haben alle EU-Sprachen gleiches Gewicht: Alle Dokumente des Parlaments werden in sämtliche Amtssprachen der EU übersetzt, und jeder Abgeordnete hat das Recht, in einer Amtssprache seiner Wahl das Wort zu ergreifen. Am 19. November 2013 verabschiedete das EP die Programme „Erasmus+“ und „Kreatives Europa“. Im Rahmen des Programms „Kreatives Europa“ können im audiovisuellen Bereich Filme, Video- und Multimediaspiele, Dokumentarfilme und Kurzfilme finanziell gefördert werden. Das EP hat eine spezifische Bestimmung über die Finanzierung der Untertitelung, Synchronisierung und Audiobeschreibung von Europäischen Filmen hinzugefügt, was den grenzüberschreitenden Zugang zu europäischen Werken und die grenzüberschreitende Verbreitung solcher Werke erleichtern dürfte.

Am 11. September 2013 hat das EP eine Entschließung zu vom Aussterben bedrohten europäischen Sprachen und die Sprachenvielfalt in der Europäischen Union (P7\_TA(2013)0350) verabschiedet, in der die Europäische Union und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, sich intensiver mit der extremen Bedrohung, der viele als bedroht eingestufte europäische Sprachen ausgesetzt sind, zu befassen und sich voll und ganz für den Schutz und die Förderung der einzigartigen Vielfalt des sprachlichen und kulturellen Erbes der Union einzusetzen.

→ Miklós Györffi

<sup>[1]</sup> [http://www.poliglotti4.eu/php/index.php?lg=de&class\\_id=](http://www.poliglotti4.eu/php/index.php?lg=de&class_id=)

## 5.13.7 Sport

*Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 erwarb die Europäische Union (EU) erstmals eine spezifische Kompetenz auf dem Gebiet des Sports. Nähere Einzelheiten der Politik der EU im Bereich Sport sind in Artikel 165 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt. Darüber hinaus wird in Artikel 6 AEUV der Sport als eines der Politikfelder genannt, in denen die Union die Kompetenz zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung der Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten hat.*

### Rechtsgrundlage

In Artikel 165 AEUV werden Einzelheiten in Bezug auf die Sportpolitik festgelegt und die EU wird ermächtigt, die von den Mitgliedstaaten ergriffenen sportpolitischen Maßnahmen zu unterstützen, zu koordinieren und zu ergänzen. Konkret heißt es dort: „Die Union trägt zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei und berücksichtigt dabei dessen besondere Merkmale, dessen auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie dessen soziale und pädagogische Funktion.“ Die Ziele der Sportpolitik werden konkreter wie folgt beschrieben: 1. Förderung der Fairness und Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen sowie 2. Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler, insbesondere der jüngeren Sportler.

Der EU dürften sich durch diese ihr neu übertragene Kompetenz neue Möglichkeiten eröffnen, im Bereich Sport tätig zu werden. Die EU verfügt nunmehr über eine rechtliche Grundlage und über Haushaltsmittel für die Entwicklung eines spezifischen EU-Sportprogramms. Diese Kompetenz ermöglicht auch eine bessere Förderung des Sports in anderen Bereichen und Programmen der EU-Politik, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Bildung.

Die Vertragsbestimmungen eröffnen der EU darüber hinaus die Möglichkeit, in internationalen Foren und gegenüber Drittstaaten mit einer Stimme zu sprechen. Die Sportminister der Mitgliedstaaten der EU kommen nun im Rahmen offizieller Tagungen des Rates „Sport“ zusammen. Die erste offizielle Tagung des Rates „Sport“ fand am 10. Mai 2010 statt. Am 16. September 2010 änderte der Europäische Rat den Namen des Rates „Bildung, Jugend und Kultur“, offiziell heißt das Gremium inzwischen Rat „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“, wobei das Ressort Kultur audiovisuelle Themen einschließt.

Die Kompetenzen der EU in Bezug auf den Binnenmarkt hatten allerdings bereits in der Vergangenheit erhebliche Auswirkungen auf den Sport, und diese sind so wichtig wie eh und je. Der Europäische Gerichtshof hat im Laufe der Jahre ein umfassendes, bedeutsames Fallrecht entwickelt, das erhebliche Auswirkungen auf die Welt des Sports hatte (etwa

im Rahmen der Rechtssache Bosman). Gleichzeitig hat die EU durch die Ausübung ihrer Befugnisse im Zusammenhang mit nicht zwingendem Recht in verwandten Bereichen wie Bildung, Gesundheit und soziale Integration über die entsprechenden Förderprogramme bereits Einfluss auf den Sport ausgeübt.

Zugleich hat das Fehlen einer spezifischen Rechtskompetenz die Kommission nicht daran gehindert, die Grundlagen einer EU-Sportpolitik zu schaffen, so wie sie im Weißbuch Sport aus dem Jahr 2007 und in dem damit verbundenen Aktionsplan „Pierre de Coubertin“, mit dessen Umsetzung 2008 begonnen wurde, dargelegt wurden. Die Kommission hat zudem in den Jahren 2009, 2010 und 2011 im Rahmen „vorbereitender Maßnahmen“ bestimmte Sportprojekte direkt finanziert.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat die Kommission zu der Ausarbeitung eines Vorschlags für ein umfassendes EU-Sportprogramm und einer Mitteilung zum Thema Sport im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon veranlasst.

### Ziele

Im Rahmen ihrer auf den Bestimmungen des Vertrags und entsprechenden Erklärungen beruhenden Tätigkeit befasst sich die EU mit den wirtschaftlichen, sozialen, erzieherischen und kulturellen Aspekten des Sports. Sie arbeitet daran, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Sports die Ziele größerer Fairness und Offenheit von Sportwettkämpfen sowie eines besseren Schutzes der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler zu erreichen.

### Ergebnisse

Das Weißbuch Sport der Kommission vom Juli 2007 war die erste „umfassende Initiative“ der EU zum Thema Sport. Durch die Umsetzung der darin vorgeschlagenen Maßnahmen hat die Kommission nützliche Informationen in Bezug auf künftig zu behandelnde Themen gesammelt. Mit dem Weißbuch wurde der Weg für die im Januar 2011 veröffentlichte Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“, deren Gegenstand die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den Sport sind, geebnet.



### A. Weißbuch Sport (2007)

Die Zusammenarbeit und der Dialog auf der Ebene der EU im Bereich Sport haben durch das Weißbuch Sport aus dem Jahr 2007 eine neue Dimension erhalten. Fast alle Maßnahmen des Aktionsplans „Pierre de Coubertin“, des Begleitpapiers zum Weißbuch Sport, sind bereits abgeschlossen oder werden derzeit durchgeführt.

In dem Dokument wurde eine Anzahl von der EU umzusetzender und zu unterstützender Maßnahmen vorgeschlagen, darunter: Die gesellschaftliche Rolle des Sports: Verbesserung der öffentlichen Gesundheit durch körperliche Betätigung; Bekämpfung des Doping; Stärkung der Rolle des Sports in der Bildung; Freiwilligentätigkeiten; soziale Integration; Bekämpfung von Rassismus; Sport als Instrument für Entwicklung. Die wirtschaftliche Dimension des Sports: Erfassung vergleichbarer Daten; Gewährleistung der finanziellen Unterstützung von Organisationen im Bereich des Breitensports. Die Organisation des Sports: Besonderheiten des Sports; Freizügigkeit, Spielertransfers und Spieleragenten; Schutz von Minderjährigen; Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche; Lizenzvergabesystem für Vereine; Medienrechte.

Im Weißbuch wurden zudem im Rahmen des detaillierten Aktionsplans „Pierre de Coubertin“ konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Der Aktionsplan betrifft soziale und wirtschaftliche Aspekte des Sports wie öffentliche Gesundheit, Bildung, soziale Integration und Freiwilligenarbeit, Außenbeziehungen und Finanzierung. Auf zahlreichen Gebieten stellt das Weißbuch nach wie vor eine angemessene Grundlage für Aktivitäten der EU im Bereich Sport dar. Dazu gehören beispielsweise die Förderung der ehrenamtlichen Tätigkeit im Sport, der Schutz von Minderjährigen und der Umweltschutz.

### B. Sportprogramm der EU

In seiner Entschließung zum Weißbuch Sport vom 14. April 2008 forderte das Europäische Parlament die Kommission zur Vorlage eines EU-Sportprogramms sowie zu vorbereitenden Maßnahmen im Bereich des Sports bis 2009 auf. Im Dezember 2008 billigte das Parlament Mittel für die erste vorbereitende Maßnahme. In den Jahren 2009 und 2010 hat die Kommission ein Jahresarbeitsprogramm zu Finanzhilfen und öffentlichen Aufträgen für vorbereitende Maßnahmen im Bereich Sport und für Sonderveranstaltungen verabschiedet. Ziel dieser vorbereitenden Maßnahmen ist die Vorbereitung künftiger Maßnahmen der EU auf dem Gebiet des Sports, um die Vertragsbestimmungen zum Sport umzusetzen. Das EU-Sportprogramm sollte zur Förderung europäischer Werte beitragen, die soziale und pädagogische Rolle des Sports fördern, einen Lebensstil der körperlichen Aktivität unterstützen und die Kooperation mit Drittstaaten und interna-

tionalen Organisationen auf dem Gebiet des Sports fördern, um nur einige Punkte zu nennen.

Der Bereich Sport ist ein Bestandteil von Erasmus+, dem neuen EU-Programm für Bildung, Ausbildung, Jugend und Sport für den Zeitraum 2014-2020, in dessen Rahmen ihm ein eigenes Kapitel und spezifische Haushaltsmittel zugeteilt werden, wodurch es der EU möglich sein wird, sich auf Themen zu konzentrieren, die auf einzelstaatlicher Ebene nicht wirksam in Angriff genommen werden können.

Die Maßnahmen im Rahmen von Erasmus+ im Bereich Sport sind darauf ausgerichtet, Maßnahmen zu fördern, mit denen Kapazitäten erweitert, die Professionalität gesteigert, Managementkompetenzen und die Qualität der Umsetzung von EU-Projekten verbessert sowie Verbindungen zwischen Organisationen der Sportbranche geschaffen werden können. Das Europäische Parlament war stark daran interessiert, diese Maßnahmen auf den Breitensport sowie auf die Förderung von Projekten zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung auszurichten.

### C. Entwicklung der europäischen Dimension des Sports

Im Januar 2011 legte die Kommission eine Mitteilung zu den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den Sport mit dem Titel „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“ vor. Hierbei handelt es sich um das erste politische Dokument, das die Kommission seit dem Inkrafttreten des Vertrags auf dem Gebiet des Sports verabschiedet hat. Anknüpfend an das Weißbuch 2007 wird in dieser Mitteilung das Potenzial des Sports hervorgehoben, einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der allgemeinen Ziele der Strategie Europa 2020 zu leisten, da sich durch den Sport die Beschäftigungsfähigkeit und Mobilität der Menschen verbessert. Dies geschieht unter anderem durch Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration im und durch den Sport sowie durch Aus- und Weiterbildung. Vorgeschlagen wird, dass die EU das Übereinkommen des Europarates gegen Doping unterzeichnet, Sicherheitsmaßnahmen und Sicherheitsanforderungen für internationale Sportveranstaltungen erarbeitet und umsetzt, weitere Fortschritte bei der Einführung nationaler Ziele auf der Grundlage der Leitlinien der EU zur körperlichen Betätigung erreicht sowie Standards für die Zugänglichkeit von Sportveranstaltungen für Behinderte erarbeitet.

In wirtschaftlicher Hinsicht ruft die Kommission die Sportverbände zur Einführung von Mechanismen für die gemeinsame Veräußerung von Medienrechten auf, um eine angemessene Neuverteilung der Erlöse zu gewährleisten. Andere Fragen betreffen Rechte des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit dem Sport, die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren für eine transparente und nachhaltige Finanzierung des Sports sowie die Überwa-

chung der Anwendung gesetzlicher Bestimmungen über staatliche Beihilfen auf dem Gebiet des Sports.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Nach der entschiedenen Ansicht des Europäischen Parlaments besteht zunehmend die Notwendigkeit, dass sich die Europäische Union unter strikter Achtung des Subsidiaritätsprinzips mit Fragen des Sports befasst. Im Europäischen Parlament fällt die Ausarbeitung einer europäischen Sportpolitik in die Zuständigkeit des Ausschusses für Kultur und Bildung (CULT). Dem Parlament ist bewusst, dass der Sport als solcher ein wichtiges soziales Phänomen und ein öffentliches Gut darstellt, und es arbeitet in diesem Themenfeld mit den anderen Organen der EU zusammen. In der aktuellen Wahlperiode legte

der Ausschuss für Kultur und Bildung einen Berichtsentwurf mit dem Titel „Die europäische Dimension des Sports“ vor, der auf der Mitteilung „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“ basiert.

Sehr aktiv war das Europäische Parlament bei der Bekämpfung von Spielabsprachen und Korruption im Sport. Im Dezember 2012 führte der Ausschuss für Kultur und Bildung eine öffentliche Anhörung durch, die sich auf zwei zentrale Themen, namentlich den Kampf gegen Spielabsprachen und Fairplay im Bereich Finanzen, konzentrierte. Im März 2013 verabschiedete das Parlament eine Entschließung (P7\_TA-PROV(2013)0098) zu Ergebnisabsprachen und Korruption im Sport.

→ [Ana Maria Nogueira](#)

## 5.13.8 Kommunikationspolitik

*Die Kommunikationspolitik wird nicht durch spezifische Bestimmungen der Verträge geregelt, sondern ergibt sich aus der Verpflichtung der EU, ihren Bürgern sowohl ihre Funktionsweise und Politik als auch die „europäische Integration“ im Allgemeinen zu erläutern. Die Notwendigkeit effektiver Kommunikation hat in der EU-Charta der Grundrechte eine gesetzliche Grundlage, die allen Bürgern das Recht garantiert, über europäische Angelegenheiten informiert zu werden. Seit der förmlichen Einführung der neuen europäischen Bürgerinitiative im Jahr 2012 ist den Bürgern eine direktere Beteiligung an der neuen Gesetzgebung und den europäischen Angelegenheiten ermöglicht worden.*

### Rechtsgrundlage

Obgleich die Verträge keinerlei spezifische Kapitel oder Artikel in Bezug auf Kommunikationspolitik enthalten, erhalten alle europäischen Institutionen durch die EU-Charta der Grundrechte, die von 1999 bis 2000 von einem Konvent ausgearbeitet und durch den Vertrag von Lissabon, der der Charta den gleichen rechtlichen Status wie die EU-Verträge verlieh, rechtsverbindlich geworden ist, ein gemeinsames Rahmenwerk, um EU-Errungenschaften mit den zugrundeliegenden Werten der EU zu verknüpfen, wenn die gesamte Öffentlichkeit über diese informiert wird.<sup>[1]</sup> Die maßgeblichen Artikel der Charta, in denen auf Information und Kommunikation eingegangen wird, sind Artikel 11 (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie Freiheit und Pluralität der Medien), Artikel 41 (Recht auf Anhörung und Recht einer Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten), Artikel 42 (Recht auf Zugang zu Dokumenten der europäischen Organe) und Artikel 44 (Petitionsrecht). Für Maßnahmen, für die es im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) keine gesonderte Rechtsgrundlage gibt, ist ein Verweis auf Artikel 352 AEUV (ex-Artikel 308 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) erforderlich<sup>[2]</sup>.

### Ziele

Die Kommunikation mit den EU-Bürgern ist seit langem ein vorrangiges Anliegen der Organe der EU. Ziel ist es, das Vertrauen in das europäische Projekt zu stärken. Nach den negativen Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden (Mai 2005) und der späteren Ablehnung des Vertrags von Lissabon in Irland

(Juni 2008) hat die EU eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die auf eine verbesserte Kommunikation zwischen den Organen und den Bürgern der Union abzielen. Dies schien notwendig zu sein, und zwar nicht nur weil auch Vertreter der Öffentlichkeit unzureichend über die Politik der EU und ihre Auswirkungen auf das Alltagsleben informiert sind, sondern auch, um durch die Beachtung der Grundsätze des Pluralismus, der Partizipation, der Offenheit und der Transparenz die europäischen Bürger in die Lage zu versetzen, ihr Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben in einer Union, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden sollen, wahrzunehmen. Seit 2012 wird es den Bürgern im Rahmen der europäischen Bürgerinitiative, einer Neuerung des Vertrags von Lissabon, ermöglicht, direkt Vorschläge für die neue EU-Gesetzgebung einzureichen.

### Leistungen

Seit 2005 hat die Kommission<sup>[3]</sup> eine Reihe von Strategiepapieren zur Kommunikation veröffentlicht. Diese spiegeln den hohen Stellenwert dieser Politik wider, die auf drei Grundsätzen beruht:

- Eingehen auf den Bürger und Berücksichtigung seiner Ansichten und Bedenken;
- Erläutern, wie sich die Politik der Europäischen Union auf das tägliche Leben der Bürger auswirkt;
- Kontakt zu den Bürgern vor Ort herstellen, indem sie in ihrem nationalen und lokalen Umfeld sowie über ihre bevorzugten Medien angesprochen werden.

<sup>[1]</sup> Siehe ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:de:PDF>).

<sup>[2]</sup> Siehe konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 199 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=DE>)).

<sup>[3]</sup> Während der Amtszeit der Kommission Barroso I (2004-2009) gehörte die Generaldirektion Kommunikation zum Verantwortungsbereich des für institutionelle Beziehungen und Kommunikationsstrategie zuständigen Kommissionsmitglieds. Während der Amtszeit der Kommission Barroso II (2010-2014) wurden die Kommunikationspolitik und -strategie mit dem Bereich Bürgerschaft zusammengefasst und fallen nun in den Zuständigkeitsbereich des für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft zuständigen Kommissionsmitglieds.

### A. Wichtigste Maßnahmen (Auswahl):

- das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (siehe auch weiter unten);
- „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“ (siehe auch weiter unten);
- das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa – die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen;
- „Debating Europe“ (gemeinsam mit den Menschen über Europa diskutieren), ein Online-Forum, über das die Bürger gegenüber Entscheidungsträgern ihre Bedenken zum Ausdruck bringen können;
- die Webseite der EU soll eine zentrale Stelle für alle EU-Organen sein und sämtliche Informationen über die EU enthalten;
- Europa den Menschen vermitteln durch audiovisuelle Medien, das europäische Rundfunknetz (<http://www.euramet.eu>) und Presseurop (<http://www.presseurop.eu/de>) – dadurch sollen neue und bereits bestehende audiovisuelle Plattformen verstärkt zur Information über EU-Angelegenheiten genutzt werden;
- Überwindung des Kommunikationsdefizits zwischen der EU und ihren Bürgern durch eine effiziente Zusammenarbeit und Partnerschaften.

### B. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2007-2013) und sein Nachfolgeprogramm

Nachdem sowohl in Tampere (1999) als auch in Nizza (2000) auf den Tagungen des Europäischen Rates ein offenerer Dialog mit der Zivilgesellschaft gefordert wurde, wurde im Januar 2004 ein erstes Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft durch den Europäischen Rat eingeleitet (Beschluss 2004/100/EG des Rates). Nach dem Scheitern des Projekts einer Verfassung für Europa wurde das Programm „Aktive europäische Bürgerschaft“ durch das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ersetzt, das durch den Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates für den Zeitraum 2007-2013 geschaffen und mit Finanzmitteln in Höhe von 215 Mio. EUR ausgestattet wurde.<sup>[1]</sup> Auf Grundlage der Empfehlung, die nach der Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2010 veröffentlicht wurde, schlug die Kommission im Dezember 2011 formell eine Fortsetzung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ – wenn auch in geringfügig veränderter Form – innerhalb des nächsten mehrjährigen Finanzrah-

[1] Siehe ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 32 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0032:040:DE:PDF>).

mens 2014-2020 vor.<sup>[2]</sup> Als Hauptziele werden eine „Stärkung des Geschichtsbewusstseins und größere Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene“<sup>[3]</sup> genannt. Das neue Programm wurde am 14. April 2014 vom Rat der Europäischen Union förmlich angenommen (Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates).<sup>[4]</sup> Mit einem Gesamthaushalt von 185,5 Mio. EUR, was im Vergleich zu beiden Vorläuferprogrammen und dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission eine Kürzung darstellt, wird das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2007-2013) in zwei thematischen Bereichen Finanzmittel bereitstellen: 1) der Bereich „Europäisches Geschichtsbewusstsein“, der sich schwerpunktmäßig mit der Entstehungsgeschichte des europäischen Projekts befasst, und 2) der Bereich „Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung“, der darauf abzielt, das Bewusstsein der Bürger für die politischen Maßnahmen der EU zu fördern und insbesondere die aktive Teilhabe der Zivilgesellschaft in der europäischen Politikgestaltung sicherzustellen.

### C. Europa partnerschaftlich kommunizieren

Im Jahr 2009 wurden erstmals organübergreifende Prioritäten im Bereich der Kommunikation zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission vereinbart. Grundlage hierfür war die gemeinsame Erklärung zur „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“<sup>[5]</sup>, die im Dezember 2008 unterzeichnet wurde. Es wurden vier Prioritäten ausgewählt: die Wahl zum Europäischen Parlament, Energie und Klimawandel, der 20. Jahrestag des demokratischen Wandels in Mittel- und Osteuropa sowie nachhaltiges Wachstum, Arbeitsplätze und Solidarität. Eine besondere Verbindung wurde zum Europäischen Jahr der Kreativität und Innovation hergestellt. Ziel ist, laut diesem Dokument, „die Stärkung von Kohärenz und Synergien der Arbeit der einzelnen EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten, um den Bürgern einen besseren Zugang zu Informationen und ein besseres Verständnis der Auswirkungen der EU-Politik auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene zu vermitteln“.<sup>[6]</sup>

### D. Die europäische Bürgerinitiative

Durch die Einführung der europäischen Bürgerinitiative (EBI) im Rahmen des Vertrags von Lissabon erhalten die EU-Bürger ab dem 1. April 2012 ein stärkeres Sprachrohr und das Recht, sich direkt mit

[2] Siehe KOM(2011)0884 ([http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383_de.pdf)).

[3] Ebd., S. 3.

[4] Siehe ABl. L 115, vom 17.4.2014, S. 3 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:115:FULL&rom=DE>).

[5] Siehe KOM(2007)0569 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0569&rid=1>).

[6] Ebd., S. 4.

neuen politischen Initiativen an die Kommission zu wenden. Dies soll der europäischen Demokratie eine neue Dimension verleihen, die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte ergänzen und die öffentliche Debatte über europapolitische Themen beleben, so dass sich eine echte europäische Öffentlichkeit herausbilden kann. Es wird erwartet, dass durch die Umsetzung der Bürgerinitiative zu einer wesentlich verbesserten Einbindung der Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft in die Gestaltung der EU-Politik beigetragen wird. Wie im Vertrag gefordert, haben das Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission im Jahr 2011 eine Verordnung angenommen, in der die Bestimmungen und Verfahren dieses neuen Instruments festgelegt werden.<sup>[1]</sup> Im Rahmen der europäischen Bürgerinitiative wird es einer Million Bürgern aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, die Kommission dazu aufzufordern, Vorschläge für Rechtsakte in den unter ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen vorzulegen. Den Organisatoren einer Bürgerinitiative – ein Bürgerausschuss, bestehend aus mindestens sieben EU-Bürgern, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sein müssen – wird ein Jahr lang die Möglichkeit eingeräumt, die erforderlichen Unterstützungsbekundungen zu sammeln. Deren Anzahl ist von den zuständigen Behörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten zu überprüfen.<sup>[2]</sup>

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatte nahezu unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der EU-Institutionen, wobei ein stärkerer Schwerpunkt darauf gelegt wurde, den Bürgern der EU durch eine straffere und demokratischere Entscheidungsfindung Ergebnisse zu liefern. Insbesondere wurde die Rolle des Parlaments bei der Gestaltung Europas durch den Reformvertrag gestärkt. Als direkt gewählte Vertretung der europäischen Bürger hat das Parlament eine klare Verantwortung, zu vermitteln, was Europa ist, und Bürgerinteressen in Europa zu artikulieren und durchzusetzen. In seinen Berichten hat das Parlament daher immer wieder detaillierte

Vorschläge zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen der EU und ihren Bürgern gemacht. Beispielsweise hat das Parlament in einer im September 2010 angenommenen Entschließung konkrete Wege aufgezeigt, wie die Bürger der EU stärker in Debatten über europäische Belange einbezogen werden können.<sup>[3]</sup> In dem Bericht wird erörtert, wie die europäische Debatte durch Kommunikation initiiert, gefördert und weiterentwickelt werden kann. Darin wurde betont, dass eine bessere Kommunikation durch Regierungen, Parteien, Universitäten, öffentliche Rundfunkanstalten und die Institutionen der EU für die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit zur Debattenführung von ausschlaggebender Bedeutung ist. In der Entschließung wird auch auf die fortdauernde Revolution in den sogenannten sozialen Medien wie Facebook, Twitter, MySpace und eine Vielzahl von Blogs eingegangen. Obgleich das Parlament immer mehr Befugnisse erhalten hat, ist die Beteiligung an den Europawahlen seit der ersten direkten Wahl im Jahr 1979 stetig gesunken. Um diese Tendenz umzukehren, nutzt das Parlament verstärkt das Internet, damit es die Bürgerinnen und Bürger online erreicht. Dies gilt insbesondere für Wahljahre, die nachweislich besonders dafür geeignet sind, um soziale Medien und Plattformen zum Austausch von Inhalten zu nutzen.

Die aktuellen Trends einer zunehmenden Gleichgültigkeit oder sogar Feindseligkeit gegenüber der EU unter den EU-Bürgern – zusammen mit der derzeitigen Finanzkrise und den offensichtlich fehlenden Lösungen und eindeutigen politischen Antworten von Staats- und Regierungschefs der EU – erfordern im besonderen Maße passende Kommunikationsstrategien und kommunikationspolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene. Eine aktive Rolle bei der Gestaltung solcher Strategien und politischen Maßnahmen zu übernehmen, ist nicht nur eine der Verpflichtungen des Parlaments gegenüber den von ihm vertretenen europäischen Bürgern, sondern liegt auch in seinem eigenen Interesse.

→ Markus J. Prutsch

<sup>[1]</sup> Siehe ABl. L 65 vom 11.3.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF>).

<sup>[2]</sup> Für weitere Informationen über die europäische Bürgerinitiative und eine Übersicht über laufende und abgeschlossene Initiativen suchen Sie die Webseite <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de> auf.

<sup>[3]</sup> Vgl. die Entschließung des Parlaments vom 7. September 2010 zu Journalismus und neuen Medien – Schaffung eines europäischen öffentlichen Raums (P7\_TA(2010)0307) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0307+0+DOC+PDF+V0//DE>).



# AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU

# 6

**Die Europäische Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und die auch in der Charta der Vereinten Nationen und im Völkerrecht verankert sind. Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in der Welt ist ein unerlässlicher Bestandteil dieser Grundsätze. Auf dieser Grundlage werden auch die strategischen Interessen und Ziele der Union festgelegt. Die Union wird auch in Zukunft ihre politischen und Handelsbeziehungen zu den anderen Ländern und Regionen der Welt erweitern und vertiefen, unter anderem durch regelmäßige Gipfeltreffen mit ihren strategischen Partnern wie den USA, Japan, Kanada, Russland, Indien und China. Ihr Handeln schließt auch die Entwicklungshilfe, die politische Zusammenarbeit und den Dialog mit den Ländern des Mittelmeerraums, des Nahen Ostens, Lateinamerikas, Osteuropas, Mittelasiens und des westlichen Balkans ein. Der Europäische Auswärtige Dienst, dem auch Diplomaten der Mitgliedstaaten angehören und der vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidenten der Europäischen Kommission geleitet wird, spielt seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine Schlüsselrolle und ist ein neuer Akteur in diesen Bereichen.**



## 6 AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU

- 6.1 Politik der Außenbeziehungen — 541**
  - 6.1.1 Außenpolitik: Ziele, Mechanismen und Ergebnisse — 541
  - 6.1.2 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik — 544
- 6.2 Außenhandelsbeziehungen — 547**
  - 6.2.1 Die Europäische Union und ihre Handelspartner — 547
  - 6.2.2 Die Europäische Union und die Welthandelsorganisation — 551
  - 6.2.3 Handelsregelungen für die Entwicklungsländer — 554
- 6.3 Entwicklungspolitik — 557**
  - 6.3.1 Entwicklungspolitik: ein allgemeiner Überblick — 557
  - 6.3.2 Humanitäre Hilfe — 561
- 6.4 Menschenrechte und Demokratie — 564**
  - 6.4.1 Menschenrechte — 564
  - 6.4.2 Demokratieförderung und Wahlbeobachtung — 567
- 6.5 Erweiterung und Nachbarn der Europäischen Union — 570**
  - 6.5.1 Die Erweiterung der Europäischen Union — 570
  - 6.5.2 Die westlichen Balkanstaaten — 574
  - 6.5.3 Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden — 577
  - 6.5.4 Die Europäische Nachbarschaftspolitik — 581
  - 6.5.5 Östliche Partnerländer — 585
  - 6.5.6 Südliche Partner — 589
- 6.6 Weitere Beziehungen — 592**
  - 6.6.1 Transatlantische Beziehungen: USA und Kanada — 592
  - 6.6.2 Lateinamerika und Karibik — 596
  - 6.6.3 Russland und Zentralasien — 600
  - 6.6.4 Naher und Mittlerer Osten — 604
  - 6.6.5 Afrika — 608
  - 6.6.6 Asiatisch-pazifischer Raum — 612



# 6.1 Politik der Außenbeziehungen

## 6.1.1 Außenpolitik: Ziele, Mechanismen und Ergebnisse

*Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union wurde im Jahr 1993 eingerichtet und ist seitdem durch nachfolgende Vertragswerke, zuletzt durch den Vertrag von Lissabon, gestärkt worden. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 ist auch die Rolle des Parlaments in den die GASP betreffenden Angelegenheiten verstärkt worden. Das Parlament unterzieht die GASP heute eingehenden Untersuchungen und leistet insbesondere durch seine Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der Sonderbeauftragten der EU (EUSB) und der ausländischen Delegationen der EU einen Beitrag zu ihrer Entwicklung. Mit seinen Haushaltsbefugnissen prägt das Parlament den Umfang und die Tragweite der GASP ebenso wie die Finanzinstrumente der EU, welche die Auslandsaktivitäten der EU unterstützen. Mittels seiner Ausschüsse und Delegationen erhält das Parlament enge Beziehungen zu den anderen EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten (vor allem den nationalen Parlamenten), Partnerländern, Global-Governance-Strukturen und nichtstaatlichen Akteuren aufrecht. Das Parlament hat zu mehr Kohärenz und Transparenz der GASP und zu einer größeren öffentlichen Wahrnehmung dieser Politik beigetragen.*

### GASP: Entwicklung durch Verträge

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union wurde durch den Vertrag über die Europäische Union (EUV) im Jahr 1993 mit dem Ziel geschaffen, den Frieden zu erhalten, die internationale Sicherheit zu stärken, die internationale Zusammenarbeit zu fördern und die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten weiterzuentwickeln und zu festigen. Mit dem Vertrag wurde das „Drei-Säulen-System“ mit der GASP als zweiter Säule eingeführt. Während gemeinsame außenpolitische Reaktionen mittels gemeinsamer Haltungen und Maßnahmen gestaltet wurden, fußte die GASP vorwiegend auf zwischenstaatlichen Verfahren und zwischenstaatlichem Konsens.

Der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 schuf ein effizienteres Entscheidungsverfahren, zu dem auch konstruktive Stimmenthaltungen und Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit gehören. Im Dezember 1999 führte der Europäische Rat das Amt des Hohen Vertreters für die GASP (sowie das des Generalsekretärs des Rates) ein. Mit dem Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2003 wurden weitere Änderungen zur Optimierung des Entscheidungsverfahrens eingeführt, und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, welches mittels eines Ratsbeschlusses im Januar 2001 gegründet worden war, wurde beauftragt, die politische Kontrolle und die strate-

gische Ausrichtung der Krisenbewältigungsoperationen zu übernehmen. Nachdem das Projekt einer Europäischen Verfassung 2005 gescheitert war, wurden die wesentlichen institutionellen Bestimmungen in einen weiteren Reformvertrag umgewandelt und am 19. Oktober 2007 in Lissabon unterzeichnet.

Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Januar 2009 in Kraft trat, gab der Union eine Rechtspersönlichkeit und eine institutionelle Verkörperung ihres Außendienstes an die Hand und beseitigte die Säulenstruktur der EU. Durch den Vertrag wurde eine Reihe neuer GASP-Akteure wie etwa der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (der auch der Vizepräsident der Kommission ist) und der neue ständige Präsident des Rates geschaffen. Neben der Einführung des EAD wertete der Vertrag auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) auf, welche ein integraler Bestandteil der GASP ist (vgl. das Informationsblatt zur GASP für weitere Einzelheiten 6.1.2).

Die Rechtsgrundlage der GASP wurde im EUV festgelegt und im Vertrag von Lissabon überarbeitet. In Titel V Artikel 21-46 EUV wurden „Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und insbesondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ festgelegt. Der fünfte Teil, Artikel 205-222, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union befasst sich mit dem auswärtigen Handeln der Euro-

päischen Union. Der siebte Teil, Artikel 346 und 347, findet ebenfalls Anwendung.

### Die außenpolitischen Befugnisse und Instrumente des Parlaments

Trotz seiner eingeschränkten formalen Rolle im Prozess der außenpolitischen Entscheidungsfindung hat das Europäische Parlament das GASP-Konzept von Anfang an unterstützt und nach Wegen gesucht, den Anwendungsbereich des Konzepts zu erweitern. Angesichts der im zurückliegenden Jahrzehnt aufgetretenen internationalen Herausforderungen hat sich das Europäische Parlament wiederholt für die Schaffung des Amtes eines „Außenministers der EU“ sowie eines „Europäischen diplomatischen Dienstes“ eingesetzt. In der Praxis ist dem Parlament ein gewisses Maß an informeller Zusammenarbeit mit dem EAD, dem EU-Ratsvorsitz, dem Ratssekretariat und der Kommission im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten sowie auch mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten gelungen.

Der Hohe Vertreter wird in Artikel 36 EUV dazu verpflichtet, das Parlament zu den Hauptaspekten der GASP und den diesbezüglichen Entscheidungen zu konsultieren und das Parlament über die Entwicklung dieser Politik zu informieren. Im Parlament finden zweimal im Jahr Aussprachen über die Fortschrittsberichte zur GASP statt, wobei das Parlament seine Fragen an den Rat und die Hohe Vertreterin richtet und ihnen Empfehlungen gibt.

Das Recht des Parlaments, über die GASP/GSVP unterrichtet und dazu konsultiert zu werden, ist durch die Erklärung zur politischen Rechenschaftspflicht, die die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin im Jahr 2010 abgegeben hat, noch gestärkt worden. Die Erklärung beinhaltet unter anderem folgende Punkte:

- die Stärkung des Status der „Gemeinsamen Konsultationssitzungen“, die es einer designierten Gruppe von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP) ermöglichen, sich mit ihren Kollegen aus dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) des Rates, dem EAD und der Kommission zu treffen, um die laufenden zivilen GSVP-Missionen zu erörtern;
- die Bestätigung des Rechts des „Sonderausschusses“ des Parlaments auf Zugang zu vertraulichen Informationen im Zusammenhang mit der GASP und der GSVP. Dieses Recht basiert auf einer interinstitutionellen Vereinbarung aus dem Jahr 2002;
- der Meinungsaustausch mit Missionschefs, Delegationsleitern und anderen hochrangigen EU-Beamten bei Sitzungen und Anhörungen der parlamentarischen Ausschüsse;
- die Hohe Vertreterin wird beauftragt, mindestens zweimal im Jahr im Plenum anwesend zu

sein, um über den aktuellen Stand bezüglich der GASP/GSVP zu berichten und Fragen zu beantworten.

Neben diesem politischen Dialog macht das Parlament seinen Einfluss durch das Haushaltsverfahren geltend. Das Parlament, als die eine Hälfte der EU-Haushaltsbehörde, muss den Jahreshaushalt der GASP genehmigen. Mittels eines Verfahrens trilateraler Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission leistet das Parlament auch einen Beitrag dazu, die jeweiligen externen Finanzinstrumente (z. B. das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte und das Instrument für Stabilität) zu gestalten.

Das Parlament unterzieht die Operationen des EAD regelmäßig einer eingehenden Überprüfung und unterbreitet ihm Vorschläge zu Strukturfragen, welche von seiner geografischen und geschlechtsbezogenen Ausgewogenheit bis zu seinem Zusammenspiel mit anderen Institutionen der EU und den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten reichen. Das Parlament führt auch regelmäßige Diskussionen mit der Hohen Vertreterin und den EU-Sonderbeauftragten (EUSB), die für bestimmte Regionen oder Themen ernannt werden. Zudem gibt es einen Meinungsaustausch zwischen den parlamentarischen Ausschüssen, die bei der Gründung des EAD geholfen haben, und den neu ernannten Delegationsleitern des EAD.

Außerdem spielt das Parlament auch eine Rolle bei der Überwachung der Verhandlungen und der Umsetzung internationaler Abkommen. Für den Abschluss derartiger Abkommen bedarf der Rat der Zustimmung des Parlaments (vgl. das Informationsblatt zu Außenhandelsbeziehungen für weitere Einzelheiten 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3).

### An der GASP beteiligte interne Strukturen des Parlaments

Ein Großteil der Arbeit des Parlaments in Bezug auf die GASP erfolgt durch Sonderausschüsse, und zwar vor allem den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) und seine beiden Unterausschüsse (für Sicherheit und Verteidigung/SEDE und für Menschenrechte/DROI) sowie durch den Ausschuss für internationalen Handel (INTA) und den Entwicklungsausschuss (DEVE). Diese Ausschüsse gestalten die GASP durch die von ihnen herausgegebenen Berichte und Stellungnahmen. Sie dienen auch als die wichtigsten Kontaktstellen des Parlaments zu Global-Governance-Strukturen (einschließlich der UN), anderen EU-Institutionen, den Ratspräsidenten und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten.

Auch die Parlamentsdelegationen, deren Aufgabe darin besteht, die internationalen Kontakte des Parlaments (vor allem durch interparlamentarische Zusammenarbeit) aufrechtzuerhalten und weiterzu-

entwickeln, erledigen Aufgaben im Zusammenhang mit der GASP und fördern die grundlegenden Werte der Europäischen Union, zu denen die Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit zählen. Derzeit gibt es 34 ständige interparlamentarische Delegationen, zu denen die Gemischten Parlamentarischen Ausschüsse (GPA), die Parlamentarischen Kooperationsausschüsse (PKA), andere parlamentarische Delegationen und die paritätischen parlamentarischen Versammlungen gehören.

Zu den nennenswerten Beispielen interparlamentarischer Delegationen gehören:

- die Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU, die eingerichtet wurde, um die MdEP und die gewählten Vertreter der afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Länder, die das Cotonou-Abkommen unterzeichnet haben, zusammenzubringen. Sie besteht aus 78 MdEP und 78 Abgeordneten aus AKP-Ländern und tritt zweimal jährlich zusammen. Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte machen einen erheblichen Anteil an ihrer Arbeit aus und führen zu gemeinsamen Engagements;
- EuroLat, eine gemischte multilaterale Versammlung, die ihren Ursprung in der im Juni 1999 eingerichteten Biregionalen Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik hat. Sie besteht aus 150 Mitgliedern, 75 aus dem Europäischen Parlament und 75 aus den lateinamerikanischen Regionalparlamenten, zu denen auch Parlatino (das lateinamerikanische Parlament), Parlandino (das Andenparlament), Parlacen (das zentralamerikanische Parlament), Parlasur (das Parlament des Mercosur) und die Nationalkongresse von Chile und Mexiko gehören;
- die Parlamentarische Versammlung (PV) Euronest, die das parlamentarische Forum der Östlichen Partnerschaft der EU darstellt, welches die MdEP und die Mitglieder der nationalen Parlamente der Länder der Östlichen Partnerschaft zusammenbringt. Euronest hält jährliche Plenartagungen zur Erörterung regionaler Fragen von gemeinsamem Interesse ab. Sie verfügt über vier thematische ständige Ausschüsse (für politische, wirtschaftliche, energetische bzw. soziale Fragen) und zwei Arbeitsgruppen („Belarus“ bzw. „Geschäftsordnung“). Zu den Mitgliedern zählen 60 MdEP und 60 Abgeordnete aus Ländern der Östlichen Partnerschaft (10 für jedes Land). Die für Belarus bestimmten 10 Sitze sind derzeit nicht besetzt, da das Parlament die Mitglieder

der belarussischen Nationalversammlung nicht als Volksvertreter anerkennt;

- die Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum (PV-UfM), welche die parlamentarische Dimension der Union für den Mittelmeerraum (UfM) vertritt, die die Euromediterrane Partnerschaft (den Barcelona-Prozess) abgelöst hat. Die PV-UfM selbst ist die Nachfolgerin der Euromediterranen Parlamentarischen Versammlung und wurde offiziell auf einem Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs aus 43 Ländern im Jahr 2008 ins Leben gerufen. Zu ihren 240 Mitgliedern gehören 120 Mitglieder aus 10 Mittelmeerländern, 75 Abgeordnete aus Mitgliedstaaten der EU und 45 MdEP. Die Versammlung ist für die Intensivierung der Euromediterranen Partnerschaft und die Behandlung von Fragen von gegenseitigem politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Interesse zuständig. Das Europäische Parlament hatte den Vorsitz der PV-UfM bis zum März 2013 inne.

(Vgl. das Informationsblatt zur GSVP für Informationen zur Parlamentarischen Versammlung der NATO 6.1.2)

### Der Einfluss des Parlaments auf die GASP

Die Beteiligung des Parlaments an der GASP trägt zur Verbesserung der demokratischen Rechenschaftspflicht dieser Politik bei. Das Parlament hat die institutionelle Landschaft für die Zeit nach Lissabon leidenschaftlich unterstützt und eine größere Rolle für den EAD, die EU-Delegationen und die EUSB sowie eine kohärentere Politik und eine effektivere GASP befürwortet. Zur Vermeidung von Doppelungen und Ineffizienz hat es auf eine größere Kohärenz unter den politischen und finanziellen Instrumenten der EU für die Außenpolitik gedrängt.

Das Parlament hat eine Plattform für den Austausch unter den institutionellen und staatlichen Entscheidungsträgern sowie der Zivilgesellschaft und epistemischen Gemeinschaften (wie etwa Denkfabriken und Akademikern) zur Verfügung gestellt, die dabei helfen, das öffentliche Bewusstsein für die GASP zu schärfen, und die Beteiligung einer großen Anzahl von sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen Partnern innerhalb und außerhalb der EU erleichtern. Das Parlament hat die Sichtbarkeit der Außenpolitik der EU durch seine Tätigkeiten gestärkt und als Brücke zwischen den EU-Institutionen und den Bürgern fungiert.

→ Wanda Troszczyńska van Genderen

## 6.1.2 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

*Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) deckt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union die militärischen Einsätze und zivilen Missionen der Union ab. Die GSVP gibt den politischen Rahmen für zahlreiche ständige politische und militärische Strukturen und für Operationen im Ausland vor. Die Politik ist seit 1999 in den EU-Verträgen verankert. Seit 2003 legt die Europäische Sicherheitsstrategie die der GSVP zugrunde liegende Strategie fest, während der Vertrag von Lissabon Rechtsklarheit über institutionelle Aspekte schafft und die politische und haushaltspolitische Rolle des Europäischen Parlaments stärkt. Die GSVP ist einer der sichtbarsten und dynamischsten Politikbereiche der EU. Sie hat in weniger als einem Jahrzehnt eine starke strategische Ausrichtung – und Einsatztruppen – erhalten. Die GSVP wird gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon weiter ausgebaut.*

### Rechtsgrundlage

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP).<sup>[1]</sup> Der Rahmen für die GSVP ist im Vertrag über die Europäische Union (EUV) festgelegt. Artikel 41 regelt die Finanzierung der GASP und der GSVP, und die Politik wird in Artikel 42–46, in Titel V Kapitel 2 Abschnitt 2 (Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik), in den Protokollen 1, 10 und 11 sowie in den Erklärungen 13 und 14 näher beschrieben. Die besondere Rolle des Europäischen Parlaments in der GASP und der GSVP ist in Artikel 36 EUV beschrieben.

### Besonderheiten der GSVP

Die Beschlüsse zur GSVP werden vom Europäischen Rat und vom Rat der Europäischen Union einstimmig gefasst (Artikel 42 EUV). Nur in einigen bemerkenswerten Ausnahmefällen, die die Europäische Verteidigungsagentur (EDA, Artikel 45 EUV) und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Artikel 46 EUV) betreffen, gilt die Mehrheitsabstimmung. Vorschläge für Beschlüsse werden in der Regel vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vorgelegt, der gleichzeitig als Vizepräsident der Europäischen Kommission amtiert (VP/HV).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Konzept einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung eingeführt (Artikel 42 Absatz 3 EUV), das jedoch noch näher zu bestimmen ist. Auch wurde eine Verknüpfung zwischen der GSVP und anderen Politikbereichen der Union hergestellt, wobei die Europäische Verteidigungsagentur erforderli-

chenfalls gemeinsam mit der Kommission tätig wird (Artikel 45 Absatz 2 EUV). Das betrifft insbesondere die Politik der EU in den Bereichen Forschung, Industrie und Raumfahrt, für die das Parlament ermächtigt wurde, sich um eine sehr viel engere Verknüpfung mit der GSVP als bisher zu bemühen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat das Recht, die GSVP zu kontrollieren und auf eigene Initiative Anfragen dazu an den VP/HV und den Rat zu richten (Artikel 36 EUV). Es hat darüber hinaus ein Mitspracherecht bei den Mitteln für die GSVP (Artikel 41 EUV). Das Parlament berät zweimal im Jahr über die Fortschritte bei der Umsetzung der GASP und der GSVP und nimmt Berichte an – einen über die GASP, der vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten ausgearbeitet wird und bei Bedarf Passagen mit Bezug zur GSVP enthält, und einen über die GSVP, den der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung verfasst.

Seit 2012 veranstalten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zwei interparlamentarische Konferenzen pro Jahr, um über Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu beraten. Die interparlamentarische Zusammenarbeit in diesen Bereichen ist in Protokoll 1 zum Vertrag von Lissabon geregelt, in dem die Rolle der nationalen Parlamente in der EU beschrieben wird.

Durch die Neuerungen des Vertrags von Lissabon bietet sich die Gelegenheit, die politische Kohärenz der GSVP zu verbessern. Die zentrale institutionelle Rolle kommt dem VP/HV zu, der den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ in der Besetzung mit den Verteidigungsministern (beschlussfassendes Organ der EU für die GSVP) führt und die Europäische Verteidigungsagentur leitet. Der politische Rahmen für die Beratungen und den Dialog mit dem Parlament wird weiter ausgebaut, damit das Parlament eine vollwertige Rolle bei der Gestaltung der GSVP spielen kann.

<sup>[1]</sup> Siehe Titel V (Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) des Vertrags über die Europäische Union (EUV); siehe auch Kurzdarstellungen 6.1.1 zur Außenpolitik der EU.

Nach dem Vertrag von Lissabon beteiligt sich das Parlament daran, die Außenbeziehungen der Union zu gestalten und der im Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2008 beschriebenen Herausforderung zu begegnen: „Es ist von grundlegender Bedeutung, die Unterstützung der Öffentlichkeit für unser globales Engagement zu bewahren. In modernen Demokratien, in denen die Medien und die öffentliche Meinung von maßgeblicher Bedeutung für die Politikgestaltung sind, ist das Engagement der Bevölkerung entscheidend, um unseren Verpflichtungen im Ausland weiter nachzukommen. Wir entsenden Polizisten, Rechtsexperten und Soldaten in instabile Gebiete auf der ganzen Welt. Die Regierungen, die Parlamente und die EU-Organen haben die Pflicht nachzuweisen, wie dies zu unserer eigenen Sicherheit beiträgt.“

### Wichtige Themen für das Europäische Parlament

Das Parlament prüft die Entwicklungen der GSVP in Bezug auf Organe, Fähigkeiten und Operationen und gewährleistet, dass die Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Bedenken Rechnung trägt, die die EU-Bürger äußern. Regelmäßig werden Beratungen, Anhörungen und Workshops veranstaltet, beispielsweise über folgende Themen:

- die über 20 zivilen und militärischen Missionen der GSVP im Südkaukasus, in Afrika, im Nahen Osten und in Asien;
- sicherheits- und verteidigungspolitisch relevante internationale Krisen und die Reformen staatlicher Sicherheitssysteme nach Krisen;
- die multilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit außerhalb der EU und die entsprechenden Strukturen, insbesondere in Bezug auf die NATO;
- internationale Entwicklungen bei der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen;
- Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Piraterie, das organisierte Verbrechen und den illegalen Handel;
- die Stärkung der Rolle des Parlaments in der GSVP durch Maßnahmen der EU mit Folgen für die Sicherheit und Verteidigung (beispielsweise die innere Sicherheit und die Grenzsicherung, die Forschung sowie die Politik in den Bereichen Industrie und Raumfahrt);
- bewährte Verfahren, mit denen die Effektivität von Investitionen in Sicherheit und Verteidigung erhöht und die technische und industrielle Basis gestärkt werden können, „intelligente Verteidigung“ und „Bündelung und gemeinsame Nutzung“;
- institutionelle Entwicklungen mit Bezug zu den militärischen Strukturen der EU, der sicherheits-

und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der Union, der Europäischen Verteidigungsagentur und anderen Einrichtungen und Strukturen der EU im Bereich der Sicherheit und Verteidigung<sup>[1]</sup>;

- Rechtsvorschriften und politische Entschlüsse mit Bezug zu Sicherheit und Verteidigung, insbesondere wenn sie eines der zuvor genannten Themen betreffen.

Das Parlament nimmt an regelmäßigen Gemeinsamen Konsultationssitzungen mit dem Rat, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der Kommission teil. Diese Sitzungen dienen dem Austausch von Informationen über GSVP-Missionen und -Operationen, über die Ausführung des GASP-Haushaltsplans und über Regionen, die von besonderem Interesse sind oder Anlass zur Sorge geben. Sie zählen zu den Konsultationen zwischen dem Parlament und den anderen mit der GASP und der GSVP befassten EU-Organen, die seit der Erklärung der VP/HV zur politischen Rechenschaftspflicht von 2010 (6.1.1) eingeführt wurden.

Eingedenk der zentralen Bedeutung der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) für die Sicherheit in Europa ist das Parlament in der Parlamentarischen Versammlung der NATO vertreten, um die Beziehungen zwischen EU und NATO zu pflegen, wobei die Unabhängigkeit beider Organisationen gewahrt bleibt. Das ist besonders wichtig in den Einsatzgebieten, in denen sowohl die EU als auch die NATO engagiert sind, beispielsweise in Afghanistan, im Kosovo oder bei der Bekämpfung der Piraterie vor dem Horn von Afrika.

### GSVP – eine Politik mit Entwicklungspotenzial

Zwar hat sich die GSVP nicht wesentlich geändert, seit 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft trat, doch hat sie sowohl politisch als auch institutionell ein großes Entwicklungspotenzial.

Die wichtigsten Leistungen der GSVP sind bisher die Konsolidierung verbundener Strukturen der EU unter der Leitung des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie die Festlegung der Rechtsstellung, des Sitzes und der Funktionsweise der Europäischen Verteidigungsagentur durch den Rat gemäß Artikel 45 Absatz 2 EUV.

Zahlreiche Chancen zur Weiterentwicklung der GSVP wurden verpasst: Versuche, Einsätze einzuleiten, schlugen entweder fehl, wie in Libanon oder Libyen, oder verzögerten sich, wie in Mali. Infolgedessen

[1] Unter anderem das Satellitenzentrum der EU (EU SatGen), das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (EUISS), das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) und das Gemeinsame Gremium für die Rüstungszusammenarbeit (OCCAR).

wurden bisher weder die EU-Gefechtsverbände<sup>[1]</sup> eingesetzt noch die ständigen Hauptquartiere für EU-Einsätze eingerichtet.

Das Parlament hat bei der Kontrolle der Fortschritte und bei der Analyse der Rückschritte in der GSVP die Führung übernommen. Es fordert den Rat und die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, die Wirksamkeit der Politik zu erhöhen.

Als notwendige strategische Impulse für die Staats- und Regierungschefs formulierte der Europäische Rat im Dezember 2013 mehrere erste Ziele für die weitere Entwicklung der GSVP.

Folgende Ergebnisse werden für 2014 erwartet:

- eine Strategie für die Sicherheit des Seeverkehrs (vorzulegen bis Juni 2014);
- Empfehlungen für die Lieferung von Ausrüstung;
- ein Bericht über die Finanzierung von Missionen und Einsätze der GSVP;
- Vorschläge für Schnellreaktionsmaßnahmen einschließlich Einsätzen der EU-Gefechtsverbände;
- Vorschläge für alternative Möglichkeiten zur Unterstützung des Grenzschatzes in der Sahel-Sahara-Region;
- ein Plan zur Entwicklung von Industrienormen für das Militär;
- ein EU-Politikrahmen für die Cyberabwehr;
- ein Politikrahmen für die Verteidigungszusammenarbeit;
- Berichte der Europäischen Verteidigungsagentur über die wirksame und effiziente Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in gemeinsamen Beschaffungsprojekten;
- eine Bewertung des Athena-Mechanismus.

Um diesen Themen Nachdruck zu verleihen, hat der Europäische Rat den Termin für den entsprechenden Fortschrittsbericht auf Juni 2015 festgelegt.

Mit folgenden Maßnahmen könnte die GSVP ausgebaut, der entsprechende institutionelle Rahmen entwickelt und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Unionsstrukturen verbessert werden:

- Entwicklung eines strategischen Ansatzes zur Ausschöpfung des gesamten im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Potenzials der Politik in Bereichen, in denen die Union einen zusätzlichen Nutzen erbringen würde, wobei die gewünschte Balance zwischen der Union und den Mitgliedstaaten in einem Weißbuch über Sicher-

heit und Verteidigung beschrieben werden sollte;

- Einbindung der Verteidigung in die Politik der EU in den Bereichen Forschung und Innovation sowie Raumfahrt und Industrie, da dadurch die zivilen und militärischen Anforderungen besser harmonisiert und die Fähigkeiten der GSVP ausgebaut werden könnten;
- Ausbau des institutionellen Rahmens der Union, in erster Linie durch eine Aufstockung der Europäischen Verteidigungsagentur, damit diese die gesamte Bandbreite ihrer Missionen und Aufgaben gemäß den EU-Verträgen wahrnehmen kann, insbesondere zur Entwicklung der Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung im Rahmen der GSVP (Artikel 42 Absatz 3 EUV), und durch die Festlegung der Zuständigkeitsbereiche anderer EU-Agenturen oder weiterer in der Sicherheit und Verteidigung tätiger europäischer Stellen<sup>[2]</sup>;
- Festlegung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, die die Unterstützung der Mitgliedstaaten, die hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten Verpflichtungen eingehen, durch die EU umfasst (gemäß Artikel 46 EUV);
- Festlegung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Elementen der GSVP: die Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung (Artikel 42 Absatz 3 EUV), die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Artikel 46 EUV), die Klausel über die gegenseitige Unterstützung (Artikel 42 Absatz 7 EUV, die sich wie eine Klausel über gegenseitige Verteidigung liest), die Klausel über die gegenseitige Solidarität (Artikel 222 AEUV), die Verpflichtung der Union zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU (Artikel 42 Absatz 2 EUV) und die Beziehungen zwischen EU und NATO.

Diese Maßnahmen für einen Ausbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik können nur im Rahmen einer politischen Initiative umgesetzt werden. Das Parlament hat seine Bereitschaft bewiesen, aktiv zu werden und politische Initiativen in diesem Bereich zu verfolgen. Jedoch bedarf es der Unterstützung seiner nationalen Partner und der anderen europäischen Institutionen, um im Bereich der Sicherheit und Verteidigung effektiver agieren zu können.

→ Ulrich Karock

<sup>[1]</sup> Das Gefechtsverbandskonzept der EU sieht ein Instrument der GSVP zur frühen und schnellen militärischen Krisenreaktion vor. Ein Gefechtsverband ist ein Streitkräftedispositiv aus etwa 1 500 (in der Regel aus verschiedenen Ländern stammenden) Personen (Mindeststärke zur Gewährleistung einer militärischen Effizienz), das zu autonomen Einsätzen und zur Einleitung größerer Einsätze in der Lage ist. Die EU-Gefechtsverbände sind seit Januar 2005 einsatzbereit.

<sup>[2]</sup> Insbesondere europäische überstaatliche Einrichtungen außerhalb der EU-Strukturen, wie das Gemeinsame Gremium für die Rüstungszusammenarbeit (OCCAR), die Europäische Weltraumorganisation (ESA), das Deutsch-Französische Forschungsinstitut Saint-Louis (ISL) und die Europäische Organisation für die Sicherheit der Luftfahrt (Eurocontrol), die entweder bereits an EU-Programmen mit Bezug zu Sicherheit und Verteidigung (oder Technologien mit doppeltem Verwendungszweck) beteiligt sind oder sich daran beteiligen könnten, u. a. in den Bereichen Raumfahrt, Forschung und Entwicklung, Normung und Zertifizierung.

## 6.2 Außenhandelsbeziehungen

### 6.2.1 Die Europäische Union und ihre Handelspartner

*Als weltweit führender Exporteur von Waren und Dienstleistungen und größte Quelle ausländischer Direktinvestitionen hat die EU eine herausragende Stellung auf dem Weltmarkt inne. Doch findet im Welthandel gerade eine erhebliche Verlagerung von Marktanteilen statt, und damit ändert sich nicht nur die Art und Weise, in der die Union zum Welthandel beiträgt – auch die Gewissheit ihrer Dominanz steht infrage. Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 ist die EU allmählich von der Herstellung arbeitsintensiver Billigprodukte zur Spezialisierung auf hochwertige Markenwaren übergegangen. Die EU-Exporteure haben jedoch mit hartnäckigen Handelshemmnissen zu kämpfen. Um diese Hemmnisse zu überwinden und gleiche Wettbewerbsbedingungen für ihre Unternehmen zu schaffen, führt die Union Verhandlungen über mehrere Freihandelsabkommen.*

#### Rechtsgrundlage

Nach Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fällt die gemeinsame Handelspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union.

#### Die zentrale Position der EU

Die Europäische Union war 2012 nicht nur der weltweit führende Exporteur und Investor, sondern auch der wichtigste Handelspartner von mehr als 100 Ländern in der ganzen Welt. Die EU ist ein sehr offener, eng mit der Weltwirtschaft verflochtener Markt. Über 10 % der Arbeitsplätze in der EU hängen vom Außenhandel ab.

Aufgrund der Größe und Offenheit ihres Binnenmarktes spielt die EU eine zentrale Rolle bei der Gestaltung des globalen Handelssystems und hat maßgeblich zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) beigetragen.

Zudem ist der Außenhandel ein wichtiger Motor für die Steigerung des Lebensstandards innerhalb und außerhalb der EU. Die Union profitiert von der wirtschaftspolitischen Offenheit. Sie ist mit Abstand die größte und am weitesten integrierte Freihandelszone der Welt, und der Handel sorgt für Beschäftigung: 36 Millionen Arbeitsplätze in Europa hängen heute direkt oder indirekt vom Handel ab. Mit steigender Wettbewerbsfähigkeit wurde Europa für ausländische Unternehmen und Investoren immer attraktiver.

Aber der globale Handel ist in Bewegung. Neue wirtschaftliche Akteure und wichtige technische Neuerungen haben die Struktur und die Muster des internationalen Handels wesentlich verändert. Insbesondere die weite Verbreitung der Informationstechnologien hat dafür gesorgt, dass heute mit

anderen Waren und Dienstleistungen als früher gehandelt werden kann. Die Devisengeschäfte haben in den letzten 20 Jahren stark zugenommen und ein beispielloses Volumen erreicht. Die heutige globale Wirtschaft ist äußerst eng verflochten, und an die Stelle des herkömmlichen Handels mit Fertigwaren sind weitgehend weltweite Lieferketten getreten.

Die Globalisierung und die anhaltenden Folgen der globalen Finanzkrise wirken sich negativ auf die Wirtschaftsleistung der Union aus. In vielfacher Hinsicht hat sich die Wirtschaft der EU jedoch im Vergleich zu anderen Industriestaaten als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen, und ihr Anteil am weltweiten BIP ist weniger geschrumpft als der Japans oder der USA. Auch konnte die EU ihre relativ starke Stellung im Warenhandel behaupten und ihre führende Rolle im Dienstleistungsverkehr weiter ausbauen.

#### Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments

Der internationale Handel war einer der ersten Bereiche, in denen sich die Mitgliedstaaten der EU entschlossen, ihre Hoheitsrechte zu bündeln. Sie übertrugen der Kommission die Befugnis, in ihrem Namen handelspolitische Regelungen zu vereinbaren; dazu zählt auch die Aushandlung internationaler Handelsabkommen. Mit anderen Worten, die EU führt als eigene Rechtspersönlichkeit im Namen aller Mitgliedstaaten Verhandlungen über bilaterale und multilaterale Handelsabkommen. Wie die Protokolle im Streitbeilegungssystem der WTO belegen, hat die EU ein bemerkenswertes Geschick darin entwickelt, in internationalen Handelsstreitigkeiten ihre eigenen Interessen zu vertreten. Auch bedient sie sich internationaler Handelsinstrumente, um ihre Werte, politischen Ansätze und ordnungspolitischen Regeln in der übrigen Welt zu verbreiten.

Die Europäische Union tritt traditionell für ein offenes und gerechtes internationales Handelssystem ein. Sie bemüht sich nach Kräften um die „Integration aller Länder in die Weltwirtschaft [...], unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse“.

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 wurden die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallenden Bereiche des internationalen Handels erweitert und umfassen nun auch die ausländischen Direktinvestitionen. Der Vertrag von Lissabon stärkte auch die Stellung des Europäischen Parlamentes, das zum – dem Rat gleichgestellten – Mitgesetzgeber für handelsbezogene Rechtsakte wurde. Ihm wurde zudem eine aktivere Beteiligung an der Aushandlung und Ratifizierung internationaler Handelsabkommen zuerkannt. Seitdem diese Änderungen eingeführt wurden, verfolgt das Parlament eine in hohem Maße vorausschauende Handelspolitik. Seine ersten Beschlüsse, beispielsweise die Ablehnung des Abkommens zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie ACTA, wirken sich bereits spürbar auf die gemeinsame Handelspolitik der Union aus.

### Handelspolitik und handelspolitische Ausrichtung

Laut der Mitteilung der Kommission „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ von 2011 ist der internationale Handel eine Säule der neuen Strategie Europa 2020, mit der die EU umweltfreundlicher und wettbewerbsfähiger werden soll. Mit der Strategie Europa 2020 wird nicht nur bekräftigt, dass eine koordinierte Innen- und Außenpolitik der EU erforderlich ist; es wird auch ein größerer Schwerpunkt auf die Außenwirtschaftsbeziehungen der EU als Katalysator für Wachstum und Beschäftigung gelegt.

In der Mitteilung hebt die Kommission erneut die Selbstverpflichtung der EU zum Abschluss der Doha-Runde und zur Stärkung der WTO hervor. Jedoch trägt der Text auch der Tatsache Rechnung, dass multilaterale Verhandlungen derzeit angesichts der neuen Generation bilateraler Freihandelsabkommen (FHA), die die EU in den kommenden Jahren abzuschließen gedenkt, in den Hintergrund treten.

Der Stillstand in den multilateralen Verhandlungen – vor allem in der Doha-Gesprächsrunde – zwang die EU dazu, alternative Wege zu finden, um den Marktzugang in Drittländern zu sichern. Eine 2006 erstmalig abgeschlossene neue Art von Freihandelsabkommen geht über Zollsenkungen und die Liberalisierung des Warenverkehrs hinaus. Nach jahrelangen intensiven Verhandlungen wurde 2011 das Freihandelsabkommen mit Südkorea ratifiziert. Auch die Verhandlungen mit der Ukraine, Kolumbien, Peru, Singapur und den zentralamerikanischen Staaten wurden abgeschlossen. Verhandlungen mit einzelnen Mitgliedern des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN), nämlich Thailand, Vietnam und

Malaysia, sind im Gange. Außerdem hat die EU mit den USA, Indien, Japan und Kanada Verhandlungen über Freihandelsabkommen aufgenommen. Insgesamt sind 29 Handelsabkommen der EU in Kraft.

Diese Abkommen haben beträchtliche Vorteile. Die durchschnittlichen Zölle auf EU-Ausfuhren sollen um ca. 50 % gesenkt werden. Prognosen zufolge werden die Freihandelsabkommen mit einer Steigerung des BIP der EU um 2,2 % zum europäischen Wirtschaftswachstum beitragen. Bis zum Abschluss dieser Abkommen können allerdings mehrere Jahre vergehen.

Erwiesenermaßen ist die EU vor allem in den höheren Marktsegmenten gut vertreten; dort liegt ihr weltweiter Marktanteil bei etwa 30 % (gegenüber 20 % auf allen Gütermärkten außer Energie). In den Schwellenländern steigt die Qualität der Erzeugnisse zwar schnell, doch führen sie immer noch hauptsächlich Waren der unteren und mittleren Marktsegmente aus.

Die Handelsstatistiken können mitunter etwas irreführend sein. Die EU war zwar im Ganzen besser als andere traditionelle Akteure für den Strukturwandel gewappnet, den das Welthandelssystem in den letzten zehn Jahren erlebt hat, doch leidet sie unter schrumpfenden Kapazitäten und fehlenden Investitionen in Forschung und Innovation. Die Unternehmen aus der EU verlieren mehr und mehr an Boden, da neue Akteure aus dynamischen Schwellenländern verstärkt auf die Weltmärkte drängen.

Darüber hinaus ist die EU zwar bei Ausfuhren in Industrieländer (z. B. in die USA oder die Schweiz) stark, jedoch weniger wettbewerbsfähig in den schnell wachsenden Märkten, insbesondere in Asien. Es besteht durchaus die Gefahr, dass die Schwäche der EU in einigen der dynamischsten Märkte der Welt die Position der Union im internationalen Handel langfristig erheblich gefährdet.

### Ein- und Ausfuhren

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, war die EU 2012 bei den Ein- und Ausfuhren vor den USA und China weltweit führend. Der Warenhandel der EU mit der übrigen Welt belief sich 2012 auf 3 481 400 Mio. EUR.

#### Die Europäische Union als Handelsmacht

##### Warenaustausch

Land	Einfuhren	Ausfuhren	Gesamt
EU28 <sup>[1]</sup>	1 798,3	1 683,1	3 481,4
USA	1 817,8	1 203,1	3 020,9
China <sup>[2]</sup>	1 415,3	1 594,6	3 009,9
Japan	689,5	621,6	1 311,1
Südkorea <sup>[3]</sup>	404,4	426,4	830,8
Kanada	369,6	354,0	723,6
Russland	261,1	411,9	673,0



Indien	381,1	229,0	610,1
Mexiko	296,1	288,6	584,7
Saudi-Arabien	121,1	302,3	423,4
Australien	203,1	199,8	402,9
Brasilien	181,6	188,8	370,4
Türkei	184,1	118,7	302,8

<sup>(1)</sup> Außenhandelsströme mit Drittstaaten außerhalb der EU27.

<sup>(2)</sup> Ohne Hong Kong.

<sup>(3)</sup> 2010.

Quelle: Europäische Kommission, GD TRADE.

Zwischen 2011 und 2012 erhöhten sich die Warenausfuhren der EU. Die USA blieben 2012 bei weitem wichtigster Empfänger von Warenausfuhren aus der EU (siehe unten); dann folgen die Schweiz, China und Russland.

Bestimmungsländer der Ausfuhren aus der EU	% der Ausfuhren aus der EU
USA	16,5
Schweiz	10
China (ohne Hongkong)	8,5
Russland	7
Türkei	4,5
Japan	3
Norwegen	3
Übrige Welt	47,5

Quelle: Europäische Kommission, GD TRADE.

Die Einfuhren in die EU nahmen zwischen 2011 und 2012 ebenfalls zu. China war 2012 führender Warenlieferant der EU. Die Einfuhren aus Russland blieben auf hohem Niveau, womit Russland wie bereits 2011 zweitgrößter Warenlieferant der EU blieb (siehe unten).

Ursprungsland der Einfuhren in die EU	% der Einfuhren in die EU
China (ohne Hongkong)	16,5
Russland	12,5
USA	11,5
Schweiz	5,5
Norwegen	5,5
Japan	3,5
Türkei	3
Übrige Welt	42

Quelle: Europäische Kommission, GD TRADE.

Das traditionelle Handelsbilanzdefizit der EU sank 2012 gegenüber den Vorjahren und 2006 aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs und der schwachen Binnennachfrage. Ein weiterer Grund dafür sind die höheren Ausfuhren; sie stiegen 2012 in der EU fast doppelt so stark wie die Einfuhren. Die EU ist nach wie vor in hohem Maße abhängig von Rohstoffen und Brennstoffen, kann sich jedoch in Branchen wie dem Maschinenbau und der chemischen Industrie gut gegenüber der ausländischen Konkurrenz behaupten (siehe unten).

EU-Handel nach Klassen	2006		2010		2012	
	(1 000 Mio. EUR)	%	(1 000 Mio. EUR)	%	(1 000 Mio. EUR)	%
<b>Ausfuhren</b>						
Gesamt	1 161,9	100,0	1 356,7	100,0	1 683,1	100,0
Lebensmittel, Getränke und Tabak	57,9	5,0	76,4	5,6	103,6	6,2
Rohstoffe	28,5	2,5	37,9	2,8	42,9	2,5
Mineralische Brennstoffe, Schmierstoffe	59,0	5,1	76,2	5,6	125,6	7,5
Chemische Erzeugnisse	184,6	15,9	235,3	17,3	275,4	16,4
Waren, a. n. g.	294,2	25,3	311,7	23,0	379,4	22,5
Maschinen und Verkehrstechnik	509,6	43,9	572,6	42,2	705,2	41,9
<b>Einfuhren</b>						
Gesamt	1 363,9	100,0	1 530,8	100,0	1 798,3	100,0
Lebensmittel, Getränke und Tabak	67,9	5,0	80,7	5,3	102,2	5,7
Rohstoffe	63,2	4,6	71,1	4,6	71,5	4,0
Mineralische Brennstoffe, Schmierstoffe	339,6	24,9	383,2	25,0	548,2	30,5
Chemische Erzeugnisse	109,2	8,0	137,4	9,0	163,3	9,1
Waren, a. n. g.	341,6	25,0	362,4	23,7	387,8	21,6
Maschinen und Verkehrstechnik	412,5	30,2	446,3	29,2	452,3	25,2

<b>Handelsbilanzsaldo</b>						
Gesamt	-202,0	—	-174,2	—	-115,2	—
Lebensmittel, Getränke und Tabak	-10,0	—	-4,3	—	1,4	—
Rohstoffe	-34,7	—	-33,3	—	-28,6	—
Mineralische Brennstoffe, Schmierstoffe	-280,5	—	-307,0	—	-422,6	—
Chemische Erzeugnisse	75,3	—	97,8	—	112,1	—
Waren, a. n. g.	-47,4	—	-50,7	—	-8,4	—
Maschinen und Verkehrstechnik	97,1	—	126,3	—	252,9	—

Quelle: Europäische Kommission (GD TRADE) und Eurostat.

Die EU ist Weltmarktführer im Handel mit Dienstleistungen. Sie wies 2012 einen Überschuss von 152 200 Mio. EUR für den Dienstleistungsverkehr mit der übrigen Welt aus, wobei sich die Ausfuhren auf 654 600 Mio. EUR und die Einfuhren auf 502 400 Mio. EUR beliefen. Auf den Dienstleistungsverkehr entfielen 2012 24,9 % der gesamten Einfuhren von Waren und Dienstleistungen der EU. Die USA, Asien und die Länder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zählten dabei zu den wichtigsten Partnern der EU. Mehr als zwei Drittel der Einfuhren (70,2 %) und Ausfuhren (68,3 %) der EU im Rahmen des internationalen Dienstleistungsverkehrs entfielen 2012 auf die drei Klassen Verkehrsdienstleistungen, Reiseverkehr und Unternehmensdienstleistungen.

#### Direktinvestitionen der EU im Ausland

	Haben (%)	Soll (%)
Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)	16,7	14,0
Sonstige europäische Staaten (außer EU und EFTA)	8,9	9,5
Nordafrika	2,3	3,8
Zentralafrika und südliches Afrika	4,8	3,8
Nordamerika	26,4	31,4
Mittelamerika	4,0	5,9
Südamerika	4,2	2,8
Golfstaaten	4,2	2,6
Sonstige asiatische Staaten	19,5	17,8
Ozeanien (einschließlich Australien) und Antarktis	3,1	2,0

Quelle: Europäische Kommission, GD TRADE.

→ Roberto Bendini

## 6.2.2 Die Europäische Union und die Welthandelsorganisation

*Seit ihrer Gründung im Jahr 1995 spielt die Welthandelsorganisation (WTO) bei der Schaffung eines auf Regeln basierenden internationalen Handelssystems eine bedeutende Rolle. Die WTO löste das Allgemeine Zoll- und Handelsübereinkommen (GATT) von 1947 ab. Dank ihrem Streitbeilegungsverfahren hat die WTO den internationalen Handel fairer und weniger anfällig für einseitige Sanktionen gemacht.*

*Das Ziel, ein multilaterales Handelssystem auf der Grundlage von gemeinsamen Regeln zu schaffen, hat sich allerdings in einer zunehmend multipolaren Welt als schwer erreichbar erwiesen. Bemühungen um den Abschluss einer neuen Verhandlungsrunde mit dem Fokus auf Entwicklung (die „Doha-Entwicklungsrunde“) blieben bislang erfolglos. Dadurch wurden die Bemühungen vieler WTO-Mitglieder (darunter die EU) um eine gemeinsame Grundlage vereitelt und mehrere Länder veranlasst, sich stärker auf bilaterale Handelsabkommen zu konzentrieren.*

*Das Europäische Parlament hat schon immer eine wichtige Rolle bei der Beobachtung der Arbeit der WTO gespielt, sowohl direkt als auch indirekt durch die Parlamentarische Konferenz zur WTO, die gemeinsam mit der Interparlamentarischen Union (IPU) ausgerichtet wird. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 spielt das Europäische Parlament bei der Prüfung der Handelspolitik eine wichtigere Rolle.*

In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts waren die Staaten aufgrund von Handelsfragen gezwungen, in immer komplexere Interaktionen zu treten, so dass eine Grundlage zur Erleichterung und Regulierung von Handelsgesprächen geschaffen werden musste. Mit dem daraus resultierenden Allgemeinen Zoll- und Handelsübereinkommen (GATT) wurde nicht nur ein internationaler runder Tisch geschaffen, der einen multilateralen Handelsansatz bot, sondern auch ein System international anerkannter Handelsregeln. Damit sollten für alle Mitglieder durch „eine wesentliche Herabsetzung der Zolltarife und anderer Handelsschranken und [...] die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiete des internationalen Handels“<sup>[1]</sup> die gleichen Bedingungen geschaffen werden.

Infolge der Entwicklung des internationalen Handels, namentlich der Verlagerung von materiellen Gütern zum Austausch von Dienstleistungen und Gedanken, wurde das GATT in die Welthandelsorganisation (WTO) umgewandelt und damit institutionalisiert. In der WTO, die 1995 gegründet wurde, wurden frühere Handelsabkommen – darunter das GATT selbst, aber auch das Landwirtschaftsabkommen und das Welttextilabkommen – sowie weitere allgemeine Abkommen zusammengefasst. Von den letzteren wären vor allem das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) zu nennen.

Laut Statistiken besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen einem freien und fairen Handel und

wirtschaftlichem Wachstum. Vor diesem Hintergrund war die Gründung der WTO ein bedeutender Schritt in Richtung eines stärker integrierten und somit dynamischeren internationalen Handelssystems. Indem sie sich dafür einsetzt, dass die Länder auch weiterhin in Handelsgesprächen ihre Energie darauf verwenden, Handelshemmnisse abzubauen, sorgt die WTO außerdem für eine kontinuierliche Förderung des freien Handels. Angesichts der Tatsache, dass zwei Drittel ihrer Mitglieder Entwicklungsländer sind, bietet sie den Schwellenländern und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) die Möglichkeit, mithilfe des Handels ihre Entwicklungsbemühungen zu verstärken.

### Mechanismus für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten

Eine der größten Errungenschaften der WTO ist die Stärkung ihres Streitbeilegungsgremiums, das befugt ist, in Handelsstreitigkeiten zu entscheiden und seine Entscheidungen durchzusetzen. Der Streitbeilegungsmechanismus ist ein System von im Vorfeld festgelegten Regeln, mit deren Hilfe WTO-Mitglieder ungeachtet ihres politischen Gewichts oder ihrer wirtschaftlichen Macht Beschwerde gegen mutmaßliche Verstöße gegen WTO-Regeln einlegen und Entschädigung verlangen können. Mit diesem Verfahren werden die einseitigen Schutzmechanismen abgebaut, die von den Ländern zuvor gerne angewendet wurden und die häufig Gegensanktionen bei den davon betroffenen Ländern auslösten und manchmal sogar zu regelrechten Handelskriegen führten.

<sup>[1]</sup> GATT-Abkommen (1947), Einleitung.

Mit dem Verfahren der WTO ist sichergestellt, dass stärkere Mitglieder die schwächeren nicht dominieren, und es bietet klare Regeln für Sanktionen.

Seit der Gründung der WTO ist die EU einer der größten Nutzer des WTO-Streitbeilegungsverfahrens. Die Union war an 167 Streitbeilegungsverfahren beteiligt, in 90 Fällen als Beschwerdeführer und in 77 Fällen als Beklagte.<sup>[1]</sup> In weiteren 141 Fällen hat sie den Status einer Drittpartei beantragt, der es WTO-Mitgliedern ermöglicht, bei Streitigkeiten zwischen anderen Parteien als Beobachter zu fungieren. Die EU hat sich – vertreten durch die Europäische Kommission – außerdem häufig dafür eingesetzt, die WTO-Vereinbarungen zu verbessern und zu präzisieren, indem sie die Sondergruppen und die Berufungsinstanz der WTO anrief.

Das Europäische Parlament verfolgt aufmerksam die Entwicklung von Streitigkeiten, an denen die EU beteiligt ist. In der Vergangenheit hat der Ausschuss für internationalen Handel des Parlaments im Rahmen von Berichten, öffentlichen Anhörungen und mündlichen Anfragen an die Kommission und den Rat zu Handelsstreitigkeiten Stellung genommen. Das ist beispielsweise auch beim aktuellen Airbus-Boeing-Streit zwischen der EU und den Vereinigten Staaten der Fall.

### Doha-Runde

Seit 2001 führen die WTO-Mitglieder multilaterale Handelsverhandlungen im Rahmen einer breit angelegten Runde: der „Doha-Runde“. Diese neunte Runde weltweiter Handelsverhandlungen ist noch offen und basiert auf dem Grundsatz des Gesamtpakets, was im Wesentlichen bedeutet, dass nichts beschlossen ist, bis alles beschlossen ist. Wie in den vorhergehenden Runden soll auch in dieser Runde der Handel weiter liberalisiert werden. Darüber hinaus haben die Verhandlungsführer die Aufgabe, Handelsregelungen zu prüfen und sie an das sich ständig ändernde Welthandelssystem anzupassen.

Das wichtigste Ziel besteht darin, die Entwicklung in den Mittelpunkt des Welthandelssystems zu rücken. Die Verhandlungsergebnisse dürften die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, von Gewinnen aus dem internationalen Handel zu profitieren, erweitern, und sie bei der Armutsbekämpfung unterstützen. Daher wird die aktuelle Runde als „Entwicklungsagenda von Doha“ (DDA) bezeichnet.

Die DDA basiert auf drei Säulen:

1. Marktzugang für landwirtschaftliche Erzeugnisse (einschließlich Zöllen und Subventionen), für Industriegüter (auch als „nicht landwirtschaftliche Produkte“ bezeichnet) und für Dienstleistungen;
2. Regeln, z. B. für Handelserleichterungen und zur Verhinderung von Dumping, und

### 3. Entwicklung.

Bedauerlicherweise sind die Gespräche bei wichtigen Fragen zum Stillstand gekommen. Die größten Differenzen finden sich zwischen den oft unvereinbaren Positionen der wichtigsten Schwellenländer und Industrieländer oder Gruppen von Industrieländern, wenn es darum geht, wie das internationale Handelssystem neu gestaltet werden sollte. In den Doha-Gesprächen wurde den Entwicklungsländern eine immer größere Rolle eingeräumt, so dass diese Gruppe in den vergangenen zehn Jahren erheblich an Einfluss gewonnen hat.

Die EU hatte die Einberufung einer breit angelegten und ehrgeizigen Runde befürwortet, weil dies der einzige Weg zu sein schien, Wirtschaftswachstum und Entwicklungsgewinne für alle Teilnehmer zu erreichen und Akzeptanz für die damit einhergehenden Kompromisslösungen zu schaffen. Doch der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen scheint nicht in Reichweite zu liegen, obwohl eine Reihe von Teilnehmern, einschließlich der EU, intensive Bemühungen unternommen haben. Das ist enttäuschend, denn der Abschluss der Runde würde dazu beitragen, die weltweite Wirtschaftskrise schneller zu überwinden und den Protektionismus im Zaum zu halten.

Das Europäische Parlament hat diese Gespräche aufmerksam verfolgt. Es wurden verschiedene Berichte zur Bewertung des Diskussionsstands verfasst. Die Parlamentarische Konferenz zur WTO, die vom Europäischen Parlament gemeinsam mit der Interparlamentarischen Union ausgerichtet wird, bietet regelmäßig die Gelegenheit für eine konstruktive Teilnahme (weitere Informationen zu dieser Konferenz weiter unten). Das Parlament hat unter Hinweis auf die Bedeutung der Doha-Runde für den Welthandel und die wirtschaftliche Entwicklung wiederholt die Wiederaufnahme der Verhandlungen gefordert.

Auch in die Verhandlungen über ein Abkommen mit geringerer Reichweite wurde das Parlament eng eingebunden. Eine Delegation des Parlaments hat im Dezember 2013 auf Bali an einer parlamentarischen Konferenz teilgenommen, die parallel zur WTO-Ministerkonferenz stattfand.

### EU und WTO

Zusammen mit den Vereinigten Staaten hat die EU eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des internationalen Handelssystems seit dem Zweiten Weltkrieg gespielt.

Wie das GATT (und später die WTO) war auch die EU ursprünglich darauf ausgelegt, Zollbarrieren abzubauen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Der EU-Binnenmarkt war teilweise von den Grundsätzen und Verfahren des GATT inspiriert. Die Union gehörte immer zu den Hauptförderern eines effizienten internationalen Handels auf

<sup>[1]</sup> Stand: 1. April 2014.

der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit. Dank eines solchen Systems können Unternehmen einen fairen Marktzugang im Ausland erhalten, was zum Wirtschaftswachstum im In- und Ausland, insbesondere in weniger entwickelten Ländern, beiträgt.

Die gemeinsame Handelspolitik der EU ist einer der Bereiche, in denen die Union als solche uneingeschränkt und unmittelbar zuständig ist. Mit anderen Worten: Wenn die EU innerhalb der WTO aktiv wird, so tritt sie als ein Akteur auf, der durch die Kommission und nicht von den Mitgliedstaaten vertreten wird. Im Namen aller 28 Mitgliedstaaten verhandelt die Kommission über Handelsabkommen und vertritt die Interessen der EU vor dem WTO-Streitbeilegungsgremium. Die Kommission hält regelmäßig Rücksprache mit dem Rat und dem Europäischen Parlament und erstattet ihnen regelmäßig Bericht. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind der Rat und das Parlament gemeinsam Gesetzgeber und haben dementsprechend in Angelegenheiten des internationalen Handels das gleiche Mitspracherecht.

Im Rahmen der WTO hat sich die EU außerdem dafür eingesetzt, einen multilateralen Rahmen für Handelsverhandlungen zu fördern, mit dem bilaterale Verhandlungen ergänzt oder möglicherweise ersetzt werden sollen. Der Stillstand der jüngsten Verhandlungsrunde und der Umstand, dass andere Handelspartner zu bilateralen Abkommen zurückgekehrt sind, haben die EU jedoch veranlasst, ihre langjährige Strategie teilweise zu überdenken und ebenfalls wieder auf regionale und bilaterale Verhandlungen zurückzugreifen.

Die Pattsituation in der WTO ist darüber hinaus ein Zeichen dafür, dass sich das internationale Handelssystem in den letzten 20 Jahren dramatisch verändert hat. Das alte System, das in großen Teilen von der EU und den Vereinigten Staaten dominiert wurde, hat sich zu einem System entwickelt, das offener und vielfältiger ist und in dem neue Akteure – vor allem Schwellen- und Entwicklungsländer – eine zentrale Rolle spielen. Die Liberalisierung des internationalen Handelssystems kam einigen Entwicklungsländern zugute, die eine noch nie dagewesene

Phase nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums erleben. Die EU ist sich dieser Dynamiken sehr wohl bewusst und hat zu eingehenden Überlegungen über die Entwicklung der WTO im 21. Jahrhundert aufgerufen.

### Parlamentarische Konferenz zur WTO

Die Parlamentarische Konferenz zur WTO wird gemeinsam vom Europäischen Parlament und der Interparlamentarischen Union (IPU) ausgerichtet und soll dazu dienen, international die Demokratie zu stärken, indem sie der multilateralen Handelszusammenarbeit eine parlamentarische Dimension verleiht.

Die erste formelle Sitzung der WTO-Parlamentarier fand auf der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1999 in Seattle statt. Im Jahr 2001 einigten sich das Europäische Parlament und die IPU darauf, ihre Bemühungen zu bündeln und eine parlamentarische Sitzung im Rahmen der WTO-Konferenz in Doha zu veranstalten. Auf dieser Sitzung wurden die Grundlagen für die heutige Parlamentarische Konferenz zur WTO gelegt.

Diese Konferenz bietet ein Forum, in dem Parlamentarier aus der ganzen Welt Meinungen, Informationen und Erfahrungen über Angelegenheiten des internationalen Handels austauschen können. Sie verleiht der WTO eine parlamentarische Dimension. Zu den Tätigkeiten ihrer Teilnehmer gehören unter anderem die Beobachtung der WTO-Aktivitäten, die Förderung der Effektivität und Fairness der WTO, die Unterstützung von Transparenz in WTO-Verfahren, der Einsatz für die Verbesserung des Dialogs zwischen den Regierungen, den Parlamenten und der Zivilgesellschaft, die Einflussnahme auf die Richtung der Debatten innerhalb der WTO und der Ausbau der Stellung der nationalen Parlamente in Angelegenheiten des internationalen Handels.

Die Parlamentarische Konferenz zur WTO kommt einmal im Jahr und außerdem während der WTO-Ministerkonferenzen zusammen.

→ [Roberto Bendini](#)

## 6.2.3 Handelsregelungen für die Entwicklungsländer

*Die präferenziellen Handelsregelungen der EU für Entwicklungsländer beruhen auf zwei Säulen: zum einen dem unilateralen „Allgemeinen Präferenzsystem“ (APS), einer autonomen Handelsregelung, mit der die EU durch Senkung oder Streichung der Zölle für bestimmte Waren ausländischer Herkunft einen nichtwechelseitigen präferenziellen Zugang zum EU-Markt gewährt. Die zweite Säule besteht in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), die die EU mit Regionen Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) abgeschlossen hat. WPA sind auf die Regelungen der WTO abgestimmte Freihandelsabkommen, die in vielerlei Weise Aspekte der Entwicklung zur Geltung bringen. Die WPA haben Bestimmungen der Abkommen von Cotonou und Lomé ersetzt.*

### Rechtsgrundlage

In Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die Befugnisse des Parlaments im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik festgelegt. Laut Artikel 188 Absatz 2 AEUV ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (bei dem die Billigung des Parlaments erforderlich ist) auf die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik anzuwenden. Die Rechtsetzungsbefugnisse des Parlaments umfassen die Annahme oder die Ablehnung einzelner Maßnahmen der gemeinsamen Handelspolitik, wie beispielsweise der kürzlichen Reform des APS der EU. Das Parlament ist jedoch nicht direkt an Beschlüssen über Änderungen der Liste der Begünstigten beteiligt, da es sein Einverständnis zu der Ermächtigung der Kommission gegeben hat, „delegierte“ Rechtsakte gemäß den Artikeln 290 und 291 AEUV zu erlassen. Nach Artikel 218 AEUV bedarf der Abschluss von internationalen Handelsabkommen wie beispielsweise WPA der Zustimmung des Parlaments.

### Ziele der EU-Regelungen über präferenziellen Marktzugang

Das primäre Ziel des APS besteht darin, Entwicklungsländern und Gebieten durch Senkung der Zölle auf ihre Güter den Zugang zum EU-Markt zu erleichtern. Mithilfe von Zollpräferenzen auf dem EU-Markt werden den Entwicklungsländern eine verstärkte Teilnahme am internationalen Handel und damit zusätzliche Exporterlöse ermöglicht, die sie für die Umsetzung ihrer eigenen politischen Maßnahmen für nachhaltige Entwicklung und die Verringerung von Armut sowie die Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften nutzen können. Das APS ist an keinerlei Gegenseitigkeitsbedingung oder -erwartung geknüpft.

### Das APS

Das APS wurde 1971 eingeführt und danach durch mehrere Verordnungen des Rates umgesetzt. Die

jüngsten Erweiterungen der Regelung wurden mit der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012<sup>[1]</sup> eingeleitet. Mit dieser Verordnung wurde eine umfassende und seit dem 1. Januar 2014 gültige Reform der Regelung umgesetzt.

Bis zum 31. Dezember 2013 sah das APS Senkungen der Zölle für ca. 6 200 Zollpositionen vor (von insgesamt ca. 7 100) und kam den verschiedenen Bedürfnissen von 176 Begünstigten durch die Anwendung von einer Standard-Regelung und zwei Sonderregelungen entgegen:

- Die bis Ende 2013 gültige Standard-APS-Regelung senkte für 111 Staaten und Gebiete die Zölle von ca. 66 % aller Zollpositionen. Im Jahr 2012 exportierten förderungsfähige Staaten unter Inanspruchnahme dieser Regelung Güter im Wert von 40,7 Milliarden EUR, was 70,2 % aller durch APS-Präferenzen begünstigten EU-Importe entsprach<sup>[2]</sup>.
- Die Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung unter dem Namen APS+ sah eine völlige Streichung der Zölle auf die von der Standard-APS-Regelung erfassten rund 66 % aller Zollpositionen vor, wenn es sich um hilfsbedürftige Entwicklungsländer handelte. Diese Regelung setzte voraus, dass die Länder 27 mit nachhaltiger Entwicklung zusammenhängende internationale Übereinkünfte ratifiziert und umgesetzt hatten, bei denen es sich u. a. um grundlegende Menschenrechtsübereinkommen, Übereinkommen zum Arbeitsrecht, bestimmte Übereinkommen zum Umweltschutz sowie zur Bekämpfung von illegaler Drogenherstellung und illegalem Drogenhandel handelte. (Wenn diese

<sup>[1]</sup> Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:303:0001:0082:DE:PDF>

<sup>[2]</sup> Kommission: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc\\_152015.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152015.pdf)

Anforderungen nicht erfüllt wurden, wurden im Gegenzug die Zollkonzessionen ausgesetzt, wie im Fall Sri Lanka geschehen.) Im Jahr 2012 exportierten die 15 berechtigten Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Bolivien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Georgien, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mongolei, Nicaragua, Peru, Paraguay und Panama) im Rahmen dieser Präferenzregelung Güter im Wert von 4,9 Mrd. EUR, was 8,5 % aller APS-Präferenzen ausmachte.

- Die Initiative „Alles-außer-Waffen“ („Everything But Arms“ – EBA) gewährte den am wenigsten entwickelten Ländern („Least Developed Countries“ – LDC) die zollfreie Einfuhr ihrer Waren – ausgenommen Waffen und Munition – ohne mengenmäßige Beschränkungen<sup>[1]</sup>. Unter den Begünstigten war insbesondere der Fall von Myanmar/Birma von Interesse. Die Myanmar/Birma im Rahmen der EBA-Initiative gewährten Präferenzen wurden 1997 ausgesetzt, am 19. Juli 2013 jedoch rückwirkend zum 13. Juni 2012 wieder eingeführt.

### Das reformierte APS

Am 13. Juni 2012 nahm das Parlament den Vorschlag der Kommission für eine Reform des Schemas allgemeiner Zollpräferenzen an<sup>[2]</sup>. Die Reformen traten am 1. Januar 2014 in Kraft und führten dazu, dass die drei Instrumente zwar weitergeführt werden (APS und APS+ für weitere zehn Jahre, EBA für einen unbegrenzten Zeitraum), ihre Anwendung jedoch stärker konzentriert wurde:

- Durch strengere Regelungen zum Staatseinkommen sollte sichergestellt werden, dass hauptsächlich schutzbedürftige Entwicklungsländer mit geringem oder geringem bis mittlerem Einkommen begünstigt werden. Zu dieser Gruppe gehören 41 Länder wie beispielsweise Bolivien, die Republik Kongo und die Ukraine.
- Staaten, die in den letzten drei Jahren von der Weltbank als Länder mit hohem oder mit hohem bis mittlerem Einkommen eingeordnet wurden, verlieren ihre Förderungsfähigkeit im Rahmen des APS. Es handelt sich beispielsweise um Argentinien, Brasilien, Katar, die Russische Föderation und Saudi-Arabien. Insgesamt werden 90 Länder förderungsfähig bleiben.
- Die Kriterien für die Förderungsfähigkeit im Rahmen des APS wurden gelockert. Früher konnte ein Land begünstigt werden, wenn seine Exporte weniger als 1 % der Einfuhren ausmachten, die die EU von allen APS-Begünstigten zusam-

men bezog. Seit dem 1. Januar 2014 liegt diese Schwelle bei 2 %, was bedeutet, dass manche Länder wie beispielsweise Pakistan und die Philippinen für eine Förderung im Rahmen des APS+ infrage kommen.

- Weitere Änderungen im Rahmen des APS beziehen sich auf den Graduierungsmechanismus, nach dem die Schwelle berechnet wird, ab der Zollpräferenzen nicht länger auf ein bestimmtes Land angewandt werden. Nach der vorigen Regelung wurden europäische Branchen geschützt, wenn Lieferungen eines bestimmten Produkts in die EU mehr als 15 % aller Importe aus APS-begünstigten Ländern ausmachten; diese Schwelle wurde bei Textilien und Bekleidung auf 12,5 % gesenkt. Durch die Reform der Regelung stieg die Schwelle auf 17,5 % bei allen Importen und auf 14,5 % bei Textilien und Bekleidung.
- Andere Staaten, mit denen die EU präferenzzielte Handelsabkommen geschlossen hat (Mexiko, Südafrika und Tunesien), werden nicht mehr durch das APS begünstigt. Zu diesen Ländern kamen weitere hinzu, als das mehrseitige Abkommen mit Kolumbien und Peru und das Handelskapitel des Assoziierungsabkommens mit Zentralamerika in Kraft traten.
- 49 am wenigsten entwickelte Länder kommen weiterhin in den Genuss einer völligen Streichung der Zölle im Rahmen der EBA-Regelung. Hierbei handelt es sich um 33 afrikanische, 10 asiatische (einschließlich Afghanistans, Bangladeschs, Bhutans und Kambodschas), fünf pazifische (einschließlich Samoas, der Salomonen und Vanuatus) Staaten und einen karibischen Staat (Haiti).

### Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

In der Vergangenheit funktionierte das Handelspräferenzsystem der EU mit Ausnahmen (Befreiungen) vom WTO-Grundsatz der Meistbegünstigung. Die letzte Befreiung im Rahmen des Abkommens von Lomé wurde bis zum 31. Dezember 2007 verlängert. Angesichts dieser Frist und der Verpflichtung, die Befreiung durch regionale WTO-konforme Handelsabkommen zu ersetzen, fasste der Rat am 17. Juni 2002 einen Beschluss, der den Weg für Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) ebnete.

Diese WPA werden künftig die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) bestimmen. Im Gegensatz zu den Abkommen von Cotonou oder Lomé, die durch die WPA ersetzt werden sollen, sind diese Abkommen mit den Grundsätzen der WTO vereinbar und decken im Wesentlichen den kompletten Warenverkehr (mindestens 80 %) sowie Dienstleistungen, Investitionen

<sup>[1]</sup> <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms/>

<sup>[2]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0241+0+DOC+XML+V0//DE>

und Handelsregelungen ab. Die WPA dürften die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft fördern und die nachhaltige Entwicklung dieser Länder voranbringen (6.3.1).

### Sachstand

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und dem Forum der karibischen AKP-Staaten (Cariforum) wurde im Oktober 2008 als erstes vollwertiges WPA unterzeichnet und wird seit Dezember 2008 vorläufig angewandt. Das Parlament stimmte dem WPA Cariforum im März 2009 zu. Die Ratifizierung ist in den meisten karibischen Ländern und EU-Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen. Zusätzlich zur umfassenden Abdeckung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs durch das WPA Cariforum haben sich die Unterzeichner des Abkommens dazu verpflichtet, weitere Maßnahmen zur Förderung des Handels auf der Ebene von Investitionen, Wettbewerb, öffentlichen Aufträgen und geistigem Eigentum zu ergreifen. Die gemeinsamen Aufsichtsgremien des Abkommens kommen regelmäßig auf der Ebene hoher Beamter bzw. auf Ministerialebene zusammen.

Der Prozess der Errichtung vollwertiger WPA mit afrikanischen und pazifischen Regionen ist schrittweise verlaufen. Als eine der ersten Maßnahmen wurde ein Interims-WPA umgesetzt, dem später ein umfassendes oder vollwertiges WPA folgen sollte. Ein weiterer Schritt des Prozesses sieht die Anwendung der Verordnung über den Marktzugang<sup>[1]</sup> vor, durch die die AKP-Staaten weiterhin von einem freien Zugang zum EU-Markt profitieren (wodurch Störungen des Handels vermieden werden), während sie die WPA unterzeichnen und ratifizieren. Dies war für die Staaten von Bedeutung, deren auf dem AKP-EU-Abkommen von Cotonou basierende Handelsregelungen ausgelaufen waren. Bis heute haben 19 Länder (14 Karibikstaaten sowie Madagaskar, Mauritius, Seychellen, Simbabwe und Papua-Neuguinea) die notwendigen Schritte zur Ratifizierung der parapierten Abkommen unternommen, womit sie wei-

terhin zollfreien Zugang zum EU-Markt ohne jede Mengenbeschränkung genießen.

Am 17. Januar 2013<sup>[2]</sup> stimmte das Parlament dem Abschluss des Interimsabkommens zu, wodurch ein Rahmen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit vier Staaten des östlichen und des südlichen Afrika (Mauritius, Madagaskar, Seychellen und Simbabwe – ESA-Staaten) geschaffen wurde. Durch diese Abstimmung bekräftigte das Parlament den Beschluss des Rates und den Vorschlag der Kommission zum ersten Interims-WPA mit afrikanischen Staaten. Dieses WPA wird tatsächlich seit 14. Mai 2012 vorläufig angewandt. Es wird sofort nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten der EU und die ESA-Staaten in Kraft treten.

Da einige AKP-Staaten ihre Interims-WPA noch unterzeichnen bzw. anwenden müssen, unterbreitete die Kommission im September 2011 den von einem gemeinsamen Standpunkt des Rates unterstützten Vorschlag, die Geltungsdauer der Verordnung über den Marktzugang bis zum 1. Januar 2014 zu verlängern. Nach Darstellung der Kommission böten nach diesem Termin die vorläufigen überbrückenden Regelungen der Verordnung über den Marktzugang keine tragfähige Rechtsgrundlage mehr für die Handelsbeziehungen zwischen den AKP-Staaten und der EU, da die EU die Verpflichtungen der AKP-Staaten gegenüber der WTO negativ beeinflussen würde. Mit diesem Vorschlag hätten Botsuana, Côte d'Ivoire, Fidschi, Ghana, Kamerun, Kenia, Namibia und Swasiland den präferenziellen Zugang zum EU-Markt verloren, da sie nicht in den Genuss der APS- oder der EBA-Regelungen kommen. Das Europäische Parlament führte jedoch an, dass der Entzug des präferenziellen Marktzugangs tiefgreifende Auswirkungen für einige dieser Länder hätte. Am 15. April 2013 stimmte das Parlament für eine Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über den Marktzugang bis zum 1. Oktober 2014.

→ Elfriede Bierbrauer

<sup>[1]</sup> Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates vom 20. Dezember 2007 mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören (ABl. L 348 vom 31.12.2007, S. 1).

<sup>[2]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0025+0+DOC+XML+V0//DE>



## 6.3 Entwicklungspolitik

### 6.3.1 Entwicklungspolitik: ein allgemeiner Überblick

*Die Entwicklungspolitik nimmt in der Außenpolitik der Europäischen Union eine Schlüsselstellung ein. Seit ihrer Gründung unterstützt die EU die Entwicklung in den Partnerregionen. Die EU hat ihren ursprünglichen Schwerpunkt schrittweise auf die Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) ausgeweitet und arbeitet nun mit etwa 160 Ländern auf der ganzen Welt zusammen.*

*Die EU ist der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe. Die Union und ihre Mitgliedstaaten leisten weltweit mehr als die Hälfte der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA). Hauptziel der EU-Entwicklungspolitik ist „die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut“. Weitere Ziele sind die Verteidigung der Menschenrechte und der Demokratie, die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und in letzter Zeit auch die Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Umwelt und Klima.*

#### Rechtsgrundlage

- Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV): allgemeines Mandat und Leitlinien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der EU;
- Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 208 bis 211 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Artikel 312 bis 316 AEUV: Haushaltsangelegenheiten;
- Cotonou-Abkommen (in Bezug auf die Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)) und verschiedene bilaterale Assoziierungsabkommen (gemäß Artikel 217 AEUV): spezifische Kooperationsvereinbarungen.

#### Politischer Handlungsrahmen und Finanzrahmen

##### A. Der „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“

Am 20. Dezember 2005 wurde der „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik der EU“ gemeinsam von der Kommission, dem Rat und dem Parlament angenommen. Diese politische Erklärung legt eine Reihe einheitlicher Grundsätze und Werte für die Entwicklungszusammenarbeit der EU-Organe und der Mitgliedstaaten fest. In dem Dokument sind die Kernziele der europäischen Entwicklungspolitik genannt, wie die Verringerung der Armut in Übereinstimmung mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDG) der Vereinten Nationen und die

Förderung der demokratischen Werte Europas auf der ganzen Welt. Durch den „Konsens“ wird den Entwicklungsländern auch eine klare Verantwortung für ihre eigene Entwicklung zugewiesen. Die Union und die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Rahmen des Vorhabens „EU-Entwicklungshilfe: Mehr und besser helfen“, ihre ODA-Ausgaben bis 2015 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen, mindestens die Hälfte der zusätzlichen Finanzmittel Afrika zukommen zu lassen und den Schwerpunkt der Entwicklungsarbeit auf die Verringerung der Armut zu legen. Am 3. April 2014 unterzeichnete die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission den „Europäischen Konsens“, wodurch dieser endgültig durch alle EU-Organe angenommen wurde und die Zusammenarbeit der Union mit den Entwicklungsländern neuen Schwung erhielt.

##### B. Die „Agenda für den Wandel“ der EU

Das Grundsatzdokument „Agenda für den Wandel“ der EU, das im Mai 2012 vom Europäischen Rat angenommen wurde, baut auf dem „Konsens“ auf und enthält eindeutige Vorschläge dafür, die Wirkung der Entwicklungspolitik der EU zu erhöhen. Darin werden die „Förderung der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung“ und das „breitenwirksame und nachhaltige Wachstum“ als die zwei Säulen der Entwicklungspolitik definiert. Laut dem Dokument sollten die Mittel auf die „bedürftigsten Länder“ konzentriert werden, darunter fragile Staaten und die am wenigsten entwickelten Länder (LDC). Es wird ein neuer Grundsatz der „Differenzierung“ eingeführt, um den Umfang und die Instrumente der Hilfe an die speziellen Bedürfnisse und die im

politischen Handeln erzielten Erfolge der einzelnen Länder anzupassen.

### C. Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und Politikkohärenz

Im Rahmen der europäischen Entwicklungspolitik werden ausdrücklich die Harmonisierung der politischen Maßnahmen und eine stärkere Beteiligung der Partnerländer an den Verfahren für die Zuteilung und Planung der finanziellen Mittel gefördert. Zu diesem Zweck hat die EU 2007 einen „Verhaltenskodex für Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“ und 2011 einen „Operativen Rahmen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe“ verabschiedet. Diese Bemühungen entsprechen den internationalen Maßnahmen aufgrund der „Erklärung von Paris“ der OECD von 2005, in der die „Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht“ im Rahmen der Entwicklungshilfe gefördert wird. Die Politik der OECD wurde zweimal überarbeitet, durch den Aktionsplan von Accra (2008) und die Partnerschaft von Busan für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (2011). Beide Überarbeitungen erhielten starke Unterstützung der EU. Die erste Tagung auf hoher Ebene der globalen Partnerschaft für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit fand im April 2014 in Mexiko statt und hatte zum Ziel, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in den Mittelpunkt der Agenda für die Zeit nach 2015 zu rücken. 2005 verabschiedete die EU auch das Programm „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“, das für 12 verschiedene Politikbereiche galt, darunter die Bereiche Handel, Migration und Verkehr. Die Fortschritte der EU im Bereich der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung werden in einem Zweijahresbericht der Kommission dargelegt. Der aktuellste Bericht wurde im Oktober 2013 veröffentlicht. Im Parlament finden häufig Aussprachen über dieses Thema statt und es gibt einen speziellen ständigen Berichterstatter für die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung.

### D. Rechts- und Finanzrahmen

Die EU-Finanzinstrumente für auswärtiges Handeln wurden in den vergangenen Jahren grundlegend überarbeitet und gestrafft. Im Hinblick auf ihren mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2007-2013 hat die EU 30 Programme und 90 Haushaltslinien durch 8 entwicklungspolitische Instrumente ersetzt. Für den MFR 2014-2020 wurde die Struktur dieser Instrumente nur geringfügig verändert – es wurde ein neues Partnerschaftsinstrument (PI) geschaffen (siehe Tabelle 1 unten) –, es gab jedoch Änderungen, um die Zusammenarbeit differenzierter, wirksamer, einfacher und flexibler zu gestalten. Diese Instrumente werden durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und bestimmte Dienststellen der Kommission verwaltet. Der EAD definiert strategische Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit der EU. Die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit der Kommission – EuropeAid (GD DEVCO-EuropeAid) – ist nun als einziges Gremium für die Programmplanung und Umsetzung der meisten entwicklungspolitischen Instrumente der EU verantwortlich. Ihre Hauptziele sind:

- die Beseitigung von Armut und Hunger auf der Welt,
- die Förderung der nachhaltigen Entwicklung,
- die Unterstützung von Demokratie, Frieden und Sicherheit.

Darüber hinaus ist die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) für die Bereitstellung von humanitärer Hilfe, Katastrophenschutz und Krisenmanagement verantwortlich. Diese Aufgaben sind Teil eines separaten Bereichs (siehe die Kurzdarstellung über humanitäre Hilfe). Weitere Stellen der Kommission, die an der Koordinierung der entwicklungspolitischen Instrumente der EU beteiligt sind, sind die Generaldirektion Regionalpolitik (GD REGIO), die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) und der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI).

## E. Wichtigste Finanzinstrumente für auswärtiges Handeln

Tabelle 1: Überblick über die EU-Finanzierungsinstrumente für auswärtiges Handeln (MFR 2014-2020)

Instrument	Schwerpunkt	Form	Hauptansprech-partner und Haushalt
Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI)	Lateinamerika, Asien, Zentralasien, Golfregion, Südafrika und allgemeine themenspezifische Unterstützung	Geografisch und themenspezifisch	GD DEVCO 19,7 Mrd. EUR
Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI)	Sechzehn Staaten der Europäischen Nachbarschaft, Russland (regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit)	Geografisch	GD DEVCO 15,4 Mrd. EUR
Instrument für Heranführungshilfe (IPA)	Balkanstaaten und Türkei	Geografisch	GD REGIO 11,7 Mrd. EUR
Partnerschaftsinstrument (PI)	Industrieländer	Geografisch	FPI 955 Mio. EUR
Instrument für Grönland	Grönland	Geografisch	GD DEVCO 184 Mio. EUR
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	Förderung von Demokratie und Menschenrechten	Themenspezifisch	GD DEVCO 1,3 Mrd. EUR
Instrument für Stabilität und Frieden (IfSP)	Politische Stabilität und Friedenskonsolidierung	Themenspezifisch	GD DEVCO (und andere) 2,3 Mrd. EUR
Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC)	Nukleare Sicherheit	Themenspezifisch	GD DEVCO 225 Mio. EUR
<b>Außerhalb des Haushaltsplans</b>			
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)	AKP und überseeische Länder und Gebiete (ÜLG)	Geografisch	GD DEVCO 29,1 Mrd. EUR

Zwei dieser Instrumente sind hinsichtlich ihres Umfangs und ihres Schwerpunkts für die Entwicklungszusammenarbeit von besonderer Bedeutung:

Das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) ist die größte Quelle für die Finanzierung der Entwicklungshilfe im Haushaltsplan der EU und umfasst die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika, der Golfregion, Südafrika und Zentral-, Ost- und Südostasien. Zum neuen DCI gehören auch zwei themenspezifische Programme für alle Entwicklungsländer: das Programm für globale öffentliche Güter und Herausforderungen mit 5,1 Mrd. EUR und das Programm für Organisationen der Zivilgesellschaft und lokale Behörden mit 1,9 Mrd. EUR. Die Finanzierung erfolgt in Form einer direkten Budgethilfe für die Partnerländer oder für dezentrale Stellen, nichtstaatliche Organisationen (NRO), Gruppen der Zivilgesellschaft, internationale Organisationen oder andere EU-Organe. Eine der wichtigsten Innovationen des DCI für den Zeitraum 2014-2020 war die Einführung des Grundsatzes der „Differenzierung“. Insgesamt 16 Länder mit mittlerem Einkommen (MIC) haben nicht länger Anspruch auf eine zuschussbasierte bilaterale Finanzierung der EU, obwohl die regionale und themenspezifische Zusammenarbeit weiterhin für sie gelten kann.

Aufgrund von Verhandlungen zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament gelten fünf MIC (Kuba, Kolumbien, Ecuador, Peru und Südafrika) als „Ausnahmefälle“ und die Zusammenarbeit steht ihnen weiterhin offen.

Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der außerhalb des Haushaltsplans der EU steht, ist das älteste und umfassendste entwicklungspolitische Instrument der EU. Er trägt die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) der Union. Seine Hauptbereiche sind die wirtschaftliche Entwicklung, die soziale und menschliche Entwicklung und die regionale Zusammenarbeit und Integration. Die im Juni 2013 für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten im Zeitraum 2014-2020 genehmigte Finanzausstattung beträgt 31,5 Mrd. EUR. Der elfte EEF wird über eine Finanzausstattung in Höhe von 29,1 Mrd. EUR verfügen, darunter 24,3 Mrd. EUR für die nationale und regionale Zusammenarbeit, 3,6 Mrd. EUR für die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und 1,1 Mrd. EUR für die AKP-Investitionsfazilität. Der EEF bietet Ländern, die ihre Staatsführung nachweislich verbessert haben, zusätzliche Finanzmittel, die sogenannten „Anreizmittel“. Die Mittel werden auf der Grundlage einer „gleitenden Programmplanung“

zugeteilt, wobei die Partnerländer an der Festlegung der Prioritäten und Projekte für die Zusammenarbeit beteiligt sind.

Eine Einbeziehung des EEF (oder seines Nachfolgers) in den Haushaltsplan der EU würde mehr finanzielle Sicherheit für die Empfängerstaaten und bessere Politikkohärenz herbeiführen. Darüber hinaus würde der EEF dadurch einem anderen Legislativverfahren unterliegen, dem Mitentscheidungsverfahren, bei dem die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, wodurch die demokratische Kontrolle verbessert würde (weitere Informationen zur Rolle des Parlaments finden sich weiter unten). Andererseits würde eine derartige Einbeziehung in den Haushaltsplan zusätzliche Verwaltungsschritte bei der Auszahlung der Mittel des Fonds bedingen und somit möglicherweise die langjährigen Regelungen für eine gemeinsame Verwaltung der Mittel für die Entwicklungshilfe durch AKP und EU gefährden und eine Reduzierung der Beiträge der Mitgliedstaaten zum EEF nach sich ziehen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

- **Rechtlicher Rahmen.** In rechtlicher Hinsicht erlassen das Europäische Parlament und der Rat laut Artikel 209 AEUV „gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die zur Durchführung der Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erforderlichen Maßnahmen“. Dadurch werden beide Organe auf eine Stufe gestellt, und die Entwicklung wird zu einem der sehr wenigen Außenpolitikbereiche, in dem das Parlament über solche Befugnisse verfügt. Die Verhandlung über die Verordnung zu den Außenfinanzierungsinstrumenten der EU, insbesondere dem DCI, hat die Bedeutung der Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber hervorgehoben. Zum ersten Mal haben die Kommission und der Entwicklungsausschuss des Parlaments einen strategischen Dialog geführt, durch den das Parlament am Beschlussfassungsprozess für die DCI-Programmplanungsdokumente teilnehmen konnte. Die (in einer Abstimmung im April 2014 gewährte) Zustimmung des Parlaments war auch für den Legislativvorschlag erforder-

lich, mit dem 2015 zum „Europäischen Jahr der Entwicklung“ ausgerufen wurde.

- **Kontrolle der Umsetzung der Politik durch das Parlament.** Das Parlament hat ursprünglich nur sehr wenig Kontrolle über die Umsetzung der Entwicklungspolitik ausgeübt. Ihm wurde jedoch das Recht gewährt, die Kommission zu befragen, wenn es der Ansicht ist, dass Vorschläge anderen Anliegen dienen als der Entwicklung (z. B. Handel, Bekämpfung von Terrorismus usw.) oder dass die Kommission ihre Kompetenzen überschreitet. Darüber hinaus übt das Parlament seine Kontrollbefugnis durch die regelmäßige Erörterung der politischen Maßnahmen mit der Kommission sowohl in einem offiziellen als auch in einem inoffiziellen Rahmen aus. Die Kontrolle über den EEF wird indirekt im Rahmen der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU ausgeübt.
- **Haushaltsbehörde.** Aufgrund des Vertrags von Lissabon sind das Parlament und der Rat gemeinsam die Haushaltsbehörde der Union. In Bezug auf den siebenjährigen MFR hat der Rat die Hauptentscheidungsbefugnis, benötigt jedoch die Zustimmung des Parlaments, um den Rahmen zu verabschieden (Artikel 312 AEUV). Im Fall des jährlichen Haushaltsplans sieht Artikel 314 AEUV ein Verfahren mit einer Lesung im Parlament und einer Lesung im Rat vor. Nach Abschluss dieser Lesungen kann das Parlament den Haushaltsplan feststellen oder ablehnen. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit verfolgt der Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments die Haushaltsberatungen und kann Beschwerde erheben, falls er es für nötig erachtet. Dadurch hat das Parlament in diesem Bereich das letzte Wort. Es verfügt jedoch nicht über formelle Haushaltsbefugnisse in Bezug auf den EEF, da der Gesamtbetrag und die Verteilung der Mittel auf zwischenstaatlicher Ebene durch den Rat und die Kommission ausgehandelt werden und das Parlament nur eine Beraterrolle spielt.

→ Manuel Manrique Gil

## 6.3.2 Humanitäre Hilfe

*Die EU ist einer der weltweit wichtigsten Geber humanitärer Hilfe: Die Kommission und die Mitgliedstaaten stellen gemeinsam etwa 50 % der Gesamtmittel für die Nothilfe zur Verfügung. Die Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO) ist der wichtigste Akteur der EU auf diesem Gebiet, sie finanziert Hilfseinsätze, die von verschiedenen Partnern durchgeführt werden (nichtstaatliche Organisationen, Organisationen der Vereinten Nationen und internationale Organisationen), und koordiniert die Strategien und Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Ferner unterstützt ECHO wirksame humanitäre Maßnahmen auf der ganzen Welt.*

*2012 hat die Kommission 122 Millionen Menschen in mehr als 90 Drittstaaten mit 1344 Mrd. EUR an humanitärer Hilfe versorgt. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union fungieren bei der Gestaltung des Politikbereichs der humanitären Hilfe der EU als Mitgesetzgeber. Darüber hinaus überwacht das Parlament die Bereitstellung humanitärer Hilfe und fördert die Bereitstellung von Haushaltsmitteln, die dem humanitären Bedarf entsprechen.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 214 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfe. Vor dem Vertrag von Lissabon diente Artikel 179 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgrundlage.

Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung des Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe ist Artikel 214 Absatz 5.

Die Grundsätze für das gesamte auswärtige Handeln der EU sind in Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) enthalten (Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe g betrifft die humanitäre Hilfe).

### Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Ausführliche Bestimmungen und Vorschriften für die Bereitstellung von humanitärer Hilfe sowie zu den Finanzierungsinstrumenten finden sich in der Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe. Diese Verordnung wurde im Zuge der Überarbeitung anderer Instrumente bei der Vorbereitung des mehrjährigen Finanzrahmens 2007 bis 2013 nicht geändert. Dem Instrument für humanitäre Hilfe wurde für den Zeitraum 2007 bis 2013 ein Betrag in Höhe von 5,6 Mrd. EUR zugewiesen, der für die Bewältigung von Notfällen und Krisen regelmäßig aufgestockt wurde.

Die allgemeinen politischen Rahmenbedingungen für humanitäre Hilfe sind in dem von den drei EU-Organen (Kommission, Rat und Parlament) unterzeichneten „Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe“ (2007) beschrieben. In diesem Konsens werden die gemeinsame Vision und die gemeinsamen politischen Ziele und Grundsätze der EU für die humanitäre Hilfe definiert und die Vision einer EU entworfen, die mit größerer Geschlossenheit und wirksamer auf die humanitären Bedürfnisse reagiert. Darüber hinaus wird die Rolle der Mitgliedstaaten

und der gemeinsamen Einrichtungen definiert und die notwendige Koordinierung zwischen diesen und mit den Vereinten Nationen bekräftigt. Betont werden außerdem der höhere Bedarf an Finanzmitteln und die Notwendigkeit, die humanitären Hilfeleistungen durch Experten durchführen zu lassen.

### ECHO

#### A. Überblick und Wirkungsweise

Die EU ist einer der weltweit größten Geber humanitärer Hilfe und stellt etwa 50 % der Gesamtmittel für die Nothilfe für Opfer von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen zur Verfügung. Ein Teil dieser Finanzmittel wird direkt durch die Mitgliedstaaten bereitgestellt, doch ein Großteil stammt aus dem EU-Haushalt. Das Amt der Europäischen Gemeinschaft für humanitäre Hilfe (ECHO) wurde 1992 als zentrale Einrichtung für die Bereitstellung und Koordinierung der humanitären Hilfe der EU ins Leben gerufen. 2004 wurde ECHO zu einer Generaldirektion (GD) der Kommission, die alte Abkürzung wurde jedoch beibehalten. Seit 2010 ist auch der Katastrophenschutz Teil ihres Aufgabenbereichs. Unter Kristalina Georgieva, dem ersten Kommissionsmitglied mit Zuständigkeit für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, schloss der erweiterte Aufgabenbereich von ECHO auch die bessere Koordinierung und die Krisenreaktion innerhalb und außerhalb der EU ein.

Seit seiner Gründung hat ECHO mehr als 14 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt zugunsten von nahezu 150 Millionen Opfern von Katastrophen und Konflikten in mehr als 140 Länder zur Verfügung gestellt. Im Laufe der Jahre wurde ECHO auch immer weiter ausgebaut und verfügt nun über etwa 300 Mitarbeiter am Hauptsitz in Brüssel sowie über ein umfassendes Netzwerk aus mehr als 400 Sachverständigen und lokalen Mitarbeitern in 38 Ländern. ECHO führt die Programme für humanitäre Hilfe nicht selbst durch,

sondern finanziert von seinen Partnern durchgeführte Maßnahmen. Die Hauptaufgaben von ECHO sind die Bereitstellung der Mittel, die Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwaltung und die Sorge dafür, dass die Waren und Dienstleistungen ihrer Partner die betroffenen Bevölkerungsgruppen effizient und schnell erreichen, um die tatsächlichen Bedürfnisse zu erfüllen.

Nach Beginn einer Naturkatastrophe oder eines anderen Ereignisses, das humanitäre Hilfsmaßnahmen erforderlich macht, erfolgt eine erste Einschätzung der Lage vor Ort durch die Experten für humanitäre Hilfsmaßnahmen von ECHO. Die Mittel werden anschließend auf der Grundlage dieser Einschätzung rasch ausgeschüttet. Dieser „bedarfsorientierte Ansatz“ definiert die Arbeit von ECHO. Aufgrund von Sonderbestimmungen in ihrer Haushaltsordnung kann die Kommission beschleunigte Haushaltsverfahren einleiten und so innerhalb von 72 Stunden 3 Mio. EUR und innerhalb von 10 Tagen 10 Mio. EUR für die Finanzierung von humanitären Hilfsmaßnahmen mobilisieren. Diese Hilfsmaßnahmen werden von mehr als 200 Partnern erbracht, darunter Organisationen der Vereinten Nationen, nichtstaatliche Organisationen (NRO) und internationale Organisationen wie das Internationale Rote Kreuz/ der Rote Halbmond, mit denen ECHO Vorabverträge geschlossen hat. Die Struktur von ECHO gewährleistet, dass die Mittel auf transparente Weise verwendet werden und die Partner rechenschaftspflichtig bleiben. 2011 wurden 50 % der ECHO-Mittel durch NRO, 36 % durch Organisationen der Vereinten Nationen und 14 % durch andere internationale Organisationen verwendet.

2012 hat ECHO 122 Millionen Menschen in mehr als 90 Drittstaaten mit 1344 Mrd. EUR an humanitärer Hilfe versorgt. Dieser Betrag ist deutlich höher als die ursprünglichen Verpflichtungen in Höhe von 874 Mio. EUR. Die ursprünglichen Verpflichtungen im Jahr 2013 betragen 865 Mio. EUR, für das Jahr 2014 sind sie auf 920 Mio. EUR angesetzt. Trotz der Erhöhung gelten die Mittel der EU für die humanitäre Hilfe seit Jahren als sehr knapp. Die Bedürfnisse sind so hoch wie seit Mitte der 90er Jahre nicht mehr, es stehen jedoch nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Aus diesem Grund hat ein immer größeres Zahlungsdefizit seit Jahren zusätzliche Übertragungen erforderlich gemacht, wobei die Mittel vorrangig aus der Soforthilfereserve der EU, aus anderen Haushaltslinien unter „Rubrik 4“ der Kommission für Außenhilfe, aus Beiträgen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und – für die Länder in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean – aus dem zehnten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) stammen. 2014 wurden bereits im April Übertragungen genehmigt, damit die Maßnahmen weitergeführt werden können.

2012 waren 51 % der ECHO-Mittel für Afrika gedacht, 20 % für den Nahen Osten und den Mittelmeerraum, 15 % für Asien und den pazifischen Raum, 5 % für Lateinamerika und die Karibik, 1 % für weltweite

Katastrophen, 2 % für den Katastrophenschutz und 6 % für weltweite Hilfsmaßnahmen. Die meisten Mittel wurden für die Nahrungsmittelhilfe (40 %), die gesundheitliche und medizinische Versorgung (13 %), die Wasser- und Sanitärversorgung (12 %), den Schutz (7 %), die Ernährung (5 %) und die Katastrophenvorsorge (5 %) verwendet. Die humanitären Hilfeinsätze umfassten Interventionen aufgrund von Naturkatastrophen (Erdbeben, Dürren, Überschwemmungen, Epidemien und Tornados/Orkane/tropische Stürme), vom Menschen verursachten Krisen (in Kolumbien, Mali, Myanmar, Syrien und den benachbarten Staaten) und langwierigen und komplexen Notsituationen (Sudan und Südsudan, Palästina, die Demokratische Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik).

2014 wurden die Mittel auf ähnliche Weise verteilt, wobei Krisen in drei Staaten aufgrund ihrer Komplexität herausstachen: in Syrien, der Zentralafrikanischen Republik und dem Südsudan. In der jährlichen Strategie von ECHO wird auch Maßnahmen in der Demokratischen Republik Kongo, in der Sahelzone, am Horn von Afrika und im Nahen Osten sowie für eine Reihe von anderen vergessenen humanitären Krisen Vorrang eingeräumt.

#### Politische Prioritäten

Das oberste Ziel von ECHO ist die Verbesserung der Notfallmaßnahmen. Darüber hinaus unterstützt ECHO die Länder auch bei der Verbesserung ihrer eigenen Fähigkeiten, auf Krisen zu reagieren und zur langfristigen Entwicklung beizutragen. Die in der Mitteilung der Kommission vom 3. Oktober 2012 mit dem Titel „Ein EU-Konzept für Resilienz: Lehren aus Ernährungssicherheitskrisen“ vorgesehene „Resilienz-Agenda“ und der Aktionsplan für Resilienz für das Jahr 2013 sowie das Ziel einer stärkeren Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (SRE) werden in die Programmplanung von ECHO aufgenommen. Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit steht im Mittelpunkt von zwei Leitprogrammen zur Koordinierung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe und zur Durchbrechung des Teufelskreises aus Dürre, Hungersnot und Armut: der Partnerschaft für Widerstandsfähigkeit in der Sahelzone (AGIR) und der Strategie zur Unterstützung der Widerstandsfähigkeit am Horn von Afrika (SHARE).

Auch Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge (DRR) sind Teil der prioritären Maßnahmen von ECHO zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit. Die Programme zur Katastrophenvorsorge von ECHO (DIPECHO) in Asien, Lateinamerika und dem karibischen Raum unterstützen Frühwarnsysteme, Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen und andere vorbeugende Maßnahmen. Die EU ist ein sehr wichtiger Akteur bei der Gestaltung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft im Bereich des Katastrophenrisikomanagements. Die ehrgeizigen Ziele der Union für die Zukunft sind in einer Mitteilung vom April 2014 mit dem Titel „The post 2015 Hyogo Framework for Action: Managing risks

to achieve resilience“ (Der Hyogo-Rahmenaktionsplan für die Zeit nach 2015: Risikomanagement zur Stärkung der Resilienz) enthalten, die im Vorfeld der Weltkonferenz der Vereinten Nationen über die Katastrophenvorsorge im März 2015 in Sendai (Japan) veröffentlicht wurde.

## B. Andere Instrumente

Die humanitäre Hilfe der EU umfasst zwei weitere Instrumente: das Katastrophenschutzverfahren der Union und das Europäische Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe.

- Am Katastrophenschutzverfahren der Union, das ursprünglich im Jahr 2001 eingeführt wurde, sind inzwischen 32 Staaten beteiligt: die 28 Mitgliedstaaten sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Island, Liechtenstein und Norwegen. Mit dem am 17. Dezember 2013 angenommenen Beschluss Nr. 1313/2013/EU wird Artikel 196 AEUV über den Katastrophenschutz als Rechtsgrundlage festgelegt und die Finanzierung für das Verfahren bis 2020 sichergestellt. Das Unionsverfahren beruht auf mehreren Instrumenten: 1) Die europäische Notfallabwehrkapazität bietet einen freiwilligen Pool von vorab festgelegten speziellen Notfallinstrumenten aus den 32 Mitgliedstaaten und ein strukturiertes Verfahren zur Ermittlung potenzieller Kapazitätslücken. 2) Das Europäische Notfallabwehrzentrum, das am 1. Januar 2014 das Beobachtungs- und Informationszentrum ersetzt hat, fungiert als operatives Zentrum und ermöglicht die Koordination von Katastrophenschutzzeitsätzen rund um die Uhr. 3) Mit dem Gemeinsamen Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle soll die Kommunikation in Notfällen durch eine internetgestützte Warn- und Meldeanwendung verbessert werden. 4) In dem Beschluss aus dem Jahr 2013 ist auch ein Netzwerk geschulter Sachverständiger vorgesehen, die auf Abruf zur Verfügung stehen.
- Das Europäische Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe ist in Artikel 214 Absatz 5 des Vertrags von Lissabon vorgesehen und wurde im März 2014 als EU-Freiwilligeninitiative für humanitäre Hilfe eingerichtet. Mit der Initiative sollen die Fähigkeit der EU, auf humanitäre Krisen zu reagieren, und die Widerstandsfähigkeit schutzbedürftiger Gemeinschaften in Drittstaaten verbessert werden. Die Mittel in Höhe von 147,9 Mio. EUR ermöglichen die Ausbildung und den Einsatz von etwa 4 000 Freiwilligen und den Ausbau der Fähigkeiten derselben Anzahl lokaler Mitarbeiter im Zeitraum 2014-2020.

## Rolle des Europäischen Parlaments

Im Politikbereich der humanitären Hilfe fungiert das Parlament gemeinsam mit dem Rat der Europä-

ischen Union als Mitgesetzgeber. Die Rechtsgrundlage für die durch die Kommission vorgeschlagene Politik der humanitären Hilfe („Verordnungen“) wird mit dem Rat und dem Parlament gemäß dem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ der EU verhandelt und durch diese genehmigt oder abgelehnt. Die Durchführungsmaßnahmen der Kommission („Beschlüsse“) werden ebenfalls dem Parlament vorgelegt, das Kontrollbefugnisse besitzt. Innerhalb des Parlaments fällt die humanitäre Hilfe in den Aufgabenbereich des Entwicklungsausschusses (DEVE).

Darüber hinaus überwacht das Parlament die Bereitstellung humanitärer Hilfe und achtet darauf, dass die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel dem humanitären Bedarf entsprechen. Das Parlament hat regelmäßig die Notwendigkeit betont, die Finanzmittel für humanitäre Hilfe aufzustocken. Es fanden zahlreiche Aussprachen mit den Kommissionsmitgliedern Kristalina Georgieva und Janusz Lewandowski (für Finanzplanung und Haushalt zuständiges Kommissionsmitglied) über mögliche Lösungen zur Überbrückung der immer größer werdenden Diskrepanz zwischen Verpflichtungen und Zahlungen statt. Diese Diskrepanz könnte zu Situationen führen, in denen die EU ihre für die Durchführung zuständigen Partner nicht mehr bezahlen kann, auch nachdem sie sich für bestimmte Maßnahmen engagiert hat. Der Entwicklungsausschuss und das Parlament insgesamt haben ebenfalls versucht, die strategischen Entscheidungen und politische Ausrichtung der Kommission durch Stellungnahmen und Entschlüsse, einschließlich „Initiativberichte“, zu beeinflussen. Das Parlament prüft das Jahresarbeitsprogramm der Kommission und die operative Strategie von ECHO. Kommissionsmitglied Kristalina Georgieva wird ebenfalls regelmäßig zu Aussprachen mit dem Entwicklungsausschuss eingeladen. Die Verabschiedung des „Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe“ im Jahr 2007 entsprach in großen Teilen den vom Parlament konsequent vertretenen Standpunkten. Ferner hat sich das Parlament aktiv für andere politische Themen eingesetzt, wie die Widerstandsfähigkeit, die Ernährungssicherheit und die Verknüpfung der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe.

Zur Stärkung der Überwachung der humanitären Hilfe durch das Parlament ernannt der Entwicklungsausschuss seit 2006 alle zweieinhalb Jahre einen ständigen Berichterstatter für die humanitäre Hilfe. Zu den Aufgaben dieses Berichterstatters gehören die Verteidigung der Haushaltsinteressen im Bereich der humanitären Hilfe, die Überwachung von humanitären Hilfsprogrammen sowie die Wahrung enger Kontakte zu den Organisationen der humanitären Hilfe. Seit dem Jahr 2009 ist Michèle Striffler (Europäische Volkspartei) die ständige Berichterstatterin. Ihr Mandat wurde Ende 2011 verlängert.

→ Judit Barna

## 6.4 Menschenrechte und Demokratie

### 6.4.1 Menschenrechte

*Die Europäische Union ist in ihren Außenbeziehungen einer Politik der Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten verpflichtet, die auf ihren Gründungsprinzipien Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit beruht. Ziel der EU ist es, in allen ihren Politikbereichen und Programmen Menschenrechtsbelange zu berücksichtigen. Geht es um konkrete Maßnahmen, verfügt sie über verschiedene Instrumente der Menschenrechtspolitik, wobei einzelne Projekte durch EU-Finanzierungsinstrumente bestritten werden.*

#### Rechtsgrundlage

- Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV): die Werte der EU. Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“.
- Artikel 3 EUV: die Ziele der EU. In „ihren Beziehungen zur übrigen Welt“ leistet die EU einen Beitrag zur „Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“.
- Artikel 6 EUV: die Charta der Grundrechte und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte. Zwar nimmt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 6 Absatz 1) ausdrücklich nur auf die Durchführung des EU-Rechts Bezug, doch sind die Organe und Einrichtungen der EU sowie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Charta auch in den EU-Außenbeziehungen einzuhalten. Auch Länder, die der EU beitreten, müssen die Charta befolgen. Artikel 6 Absatz 2 gibt der EU die gesetzlich verankerte Befugnis, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte beizutreten.
- Artikel 21 EUV: Grundsätze für das auswärtige Handeln der Union. Diese Grundsätze sind Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen von 1945 und des internationalen Rechts. In Artikel 21 bekräftigt die EU den Grundsatz der „Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grund-

freiheiten“, und sie verpflichtet sich, wirtschaftlichen und sozialen Rechten die gleiche Bedeutung wie bürgerlichen und politischen Rechten beizumessen.

- Artikel 205 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union. In diesem Artikel heißt es, dass das auswärtige Handeln der EU von den in Artikel 21 EUV festgelegten Grundsätzen bestimmt sein muss.

#### Menschenrechtspolitik der EU

Am 25. Juni 2012 verabschiedete der Europäische Rat einen Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie sowie einen Aktionsplan für die praktische Umsetzung des Rahmens. In dem Rahmen werden die Grundsätze, Ziele und Prioritäten dargelegt, mit denen die Wirksamkeit und Kohärenz der EU-Politik insgesamt in den nächsten zehn Jahren verbessert werden sollen. Diese Grundsätze sehen vor, dass die Menschenrechte in allen Politikbereichen der EU berücksichtigt werden (als „roter Faden“), und zwar auch dann, wenn sich interne und externe Politikbereiche überschneiden, so dass ein besser einsetzbarer Ansatz gefunden wird. Der Aktionsplan enthält spezielle Maßnahmen für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2014.

Die vom Rat der EU verabschiedeten EU-Leitlinien zum Schutz der Menschenrechte sind zwar nicht rechtlich bindend, geben aber praktische Anweisungen zu:

- Maßnahmen gegen die Todesstrafe,
- Dialogen über Menschenrechte,
- Rechten des Kindes,
- Maßnahmen gegen Folter und andere Misshandlungen,
- dem Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten,



- dem Schutz von Menschenrechtsaktivisten,
- der Einhaltung des humanitären Völkerrechts,
- der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen.

Der Aktionsplan enthält Leitlinien zu Religions- und Glaubensfreiheit, den Rechten von Lesben, Schwulen, Bi- oder Transsexuellen sowie zur Freiheit der Meinungsäußerung.

Die EU schließt regelmäßig die Menschenrechte in die mit Drittstaaten oder regionalen Organisationen geführten politischen Dialoge ein. Auch diplomatische Kontaktaufnahmen (vertraulich) und Erklärungen (öffentlich) gegenüber den Staatsorganen von Drittstaaten sind eine nicht zu unterschätzende Möglichkeit, diplomatischen Druck in internationalen Beziehungen auszuüben.

Die EU befindet sich mit ca. 40 Staaten in Dialogen und Konsultationen zu Menschenrechtsangelegenheiten. Gemäß den EU-Leitlinien zu den Menschenrechtsdialogen sollten diese Dialoge die Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte und die Lage der Menschenrechte in dem betroffenen Land verbessern. Der EU-Menschenrechtsdialog mit dem Iran ist derzeit unterbrochen.

Bilaterale Handelsabkommen und die einzelnen Formen von Assoziierungs- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Drittländern oder regionalen Organisationen enthalten als zentrales Element eine Menschenrechtsklausel. Im Fall der Nichteinhaltung sind verschiedene Maßnahmen (z. B. eine Einschränkung oder Unterbrechung der Zusammenarbeit) vorgesehen. Für die Beitrittsländer wurde ein strenger Konditionalitätsmechanismus eingeführt. Das Konzept des „mehr für mehr“ (mehr Integration und mehr Geldmittel im Austausch gegen mehr Reformen) wurde in die erneuerte Europäische Nachbarschaftspolitik integriert. Entwicklungsländern werden Anreize zu Reformen in den von der EU gewährten präferenziellen Handelsabkommen gegeben (APS+).

Länderspezifische Menschenrechtsstrategien sind ein neues Instrument im „Werkzeugkasten“ der EU für Menschenrechte. Diese Strategien gründen auf einem Bottom-up-Ansatz und zielen darauf ab, die Leitlinien oder Aktionspläne der EU zu Menschenrechten in ein einziges, kohärentes und an ein bestimmtes Land angepasstes Strategiedokument zu integrieren, in dem konkrete Ziele für einen Zeitraum von drei Jahren aufgestellt werden.

Auch Wahlbeobachtungsmissionen der EU zielen darauf ab, die Situation der Menschenrechte zu verbessern, indem sie von Einschüchterung und Gewalt während Wahlen abschrecken und die demokratischen Institutionen stärken.

Darüber hinaus fördert die EU die Menschenrechte durch ihre Beteiligung an multilateralen Foren wie beispielsweise dem Dritten Ausschuss der General-

versammlung der UNO, dem UNO-Menschenrechtsrat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat. Die Union unterstützt außerdem aktiv die internationale Justiz, beispielsweise durch den Internationalen Strafgerichtshof.

Mit Haushaltsmitteln von 1,3 Mrd. EUR für den Zeitraum von 2014 bis 2020 unterstützt das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) (hauptsächlich) Akteure der Zivilgesellschaft bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie. Ein wichtiges Merkmal dieses Instruments besteht darin, dass die Zustimmung der entsprechenden Regierung nicht erforderlich ist. Weitere Finanzierungsinstrumente im Zusammenhang mit Menschenrechten sind beispielsweise das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), das Stabilitätsinstrument (IFS), das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und der Europäische Entwicklungsfonds (EEF). Der Europäische Fonds für Demokratie ist eine privatrechtliche Stiftung, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterstützt wird. Der Haushalt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP) hat einen Umfang von 2,3 Mrd. EUR für den Zeitraum von 2014 bis 2020 und deckt verschiedene Aktivitäten, insbesondere Krisenmanagement, ab.

Ein vom Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik erstellter und vom Rat gebilligter Jahresbericht über Menschenrechte gibt einen Überblick über die Lage der Menschenrechte weltweit sowie über die im Berichtsjahr von der EU ergriffenen Maßnahmen.

### Akteure

Der Europäische Rat legt die strategischen Interessen der EU und die allgemeinen Leitlinien ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fest.

Die Außenminister der EU beraten im monatlich tagenden Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ häufig über im Zusammenhang mit Menschenrechten stehende Themen, die durch die GASP oder durch die Handels- oder Entwicklungspolitik der EU aufkommen.

Den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ führt der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik – derzeit Catherine Ashton –, der zur Ausarbeitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union beiträgt und dafür sorgt, dass Beschlüsse durchgesetzt werden. Der Hohe Vertreter vertritt darüber hinaus die EU in Angelegenheiten der GASP und leitet den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) sowie die EU-Delegationen in Drittstaaten. Innerhalb des EAD gibt es ein Referat für Menschenrechte und Demokratie, darüber hinaus verfügt jede Delegation über eine Anlaufstelle für Menschenrechte.

Die Europäische Kommission handelt internationale Übereinkommen aus, steuert den Erweiterungspro-

zess und die Nachbarschaftspolitik und verwaltet Entwicklungsprogramme und Finanzierungsinstrumente (in enger Zusammenarbeit mit dem EAD).

Die Arbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM) setzt sich aus Menschenrechtsexperten der Mitgliedstaaten, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Kommission zusammen.

Die Aufgabe des EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte besteht darin, die Wirksamkeit und die Außenwirkung der Menschenrechtspolitik der EU zu fördern. Der Sonderbeauftragte verfügt über ein breit angelegtes und flexibles Mandat und arbeitet in enger Abstimmung mit dem EAD. Dieses Amt wird derzeit von Stavros Lambrinidis wahrgenommen, der im Juli 2012 ernannt wurde. Er ist der erste Sonderbeauftragte der EU, der für ein bestimmtes Thema zuständig ist. Daneben gibt es zehn Sonderbeauftragte für bestimmte Weltregionen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament trägt zur Politik der EU bei und überwacht die Arbeit ihrer anderen Organe.

Aufgrund der Artikel 207 und 218 AEUV ist für das Inkrafttreten der meisten internationalen Übereinkommen die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Im Jahr 2011 verweigerte das Parlament wegen Problemen im Zusammenhang mit Kinderarbeit seine Zustimmung zum Textilprotokoll des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der EU und Usbekistan.

Artikel 36 EUV verpflichtet den Hohen Vertreter, das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP anzuhören und es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen zu unterrichten. Das Parlament kann Fragen stellen oder Empfehlungen an den Rat oder den Hohen Vertreter richten.

Die Entschlüsse des Parlaments tragen zur Schaffung eines Bewusstseins in Sachen Menschenrechtsverletzungen bei. Entschlüsse können zum Rechtsetzungsprozess gehören, sie können aber auch das Ergebnis eines Initiativberichts eines parlamentarischen Ausschusses oder von Dringlichkeitsdebatten sein, die üblicherweise während jeder Plenartagung in Straßburg am Donnerstagnachmittag stattfinden und bei denen auf schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte auf der ganzen Welt hingewiesen wird (Artikel 122 der Geschäftsordnung des Parlaments).

Der Unterausschuss für Menschenrechte des Parlaments ist dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten angegliedert. Ihm gehören derzeit 30 Mitglieder und 30 Stellvertreter an. Er veranstaltet Anhörungen mit Interessenträgern über vielerlei Menschenrechtsthemen und liefert so Informationen als Grundlage für Entschlüsse. Der Unterausschuss kümmert sich darüber hinaus um die tägliche Arbeit

im Bereich der Menschenrechte, und seine Delegationen besuchen regelmäßig einschlägige Länder. Weitere Ausschüsse, die sich in den Außenbeziehungen der EU mit Menschenrechten befassen, sind der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET), der Ausschuss für internationalen Handel (INTA), der Ausschuss für Entwicklung (DEVE) und der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM).

Die Menschenrechte sind ein zentraler Baustein der Zusammenkünfte mit nicht der EU zugehörigen Parlamenten und regionaler parlamentarischer Versammlungen. Um die Kohärenz und die Glaubwürdigkeit der Aktivitäten des Parlaments sicherzustellen, wurden 2011 die „Leitlinien zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten bei Reisen interparlamentarischer Delegationen des EP in Drittstaaten“ verabschiedet.

Dank seiner Haushaltsbefugnisse (Artikel 14 EUV und Artikel 310 Absatz 1 AEUV) hat das Parlament ein Mitspracherecht bei der Zuweisung von Mitteln an den EIDHR und andere Finanzierungsinstrumente, die der Förderung der Menschenrechte dienen. Außerdem billigt es den Haushaltsplan und stellt dadurch vollständige Rechenschaftspflicht sicher.

Jedes Jahr verleiht das Europäische Parlament den Sacharow-Preis für geistige Freiheit an Menschenrechtsaktivisten auf der ganzen Welt. Unter anderem wurden Nelson Mandela und Aung San Suu Kyi damit ausgezeichnet. 2013 wurde der Preis Malala Yousafzai verliehen, einer jungen Pakistanerin, die sich für die Schulbildung von Mädchen einsetzt. Das Parlament hat außerdem das Netzwerk der Sacharow-Preisträger gegründet, mit dem Sacharow-Preisträger unterstützt, die Kontakte zwischen ihnen ausgebaut und gemeinsame Aktivitäten gefördert werden sollen.

Wahlbeobachtungsmissionen der EU werden üblicherweise von einem Mitglied des EP geleitet. Delegationen des Europäischen Parlaments zur Wahlbeobachtung werden in Missionen der EU oder anderer internationaler Organisationen integriert und benutzen deren Einrichtungen und Infrastruktur (weitere Informationen siehe Kurzinformation 6.4.2 über die Förderung der Demokratie und Wahlbeobachtung).

Der Präsident des Europäischen Parlaments unterstützt die Menschenrechte aktiv durch Stellungnahmen und Briefe sowie dadurch, dass bei Treffen mit wichtigen Persönlichkeiten Menschenrechtsanliegen erörtert werden.

Der alljährliche Initiativbericht des Parlaments enthält Überlegungen zur Menschenrechtspolitik der EU und zum EU-Jahresbericht, er gibt einen Überblick über die Aktivitäten des Parlaments und setzt Prioritäten für die Zukunft.

→ Anete Bandone

## 6.4.2 Demokratieförderung und Wahlbeobachtung

*Die weltweite Förderung der Demokratie ist eine vorrangige Aufgabe für die Europäische Union. Als Reaktion auf die politischen Veränderungen der letzten Jahre hat die EU neue Strategien für die Demokratisierung entwickelt. Die Europäische Nachbarschaftspolitik wurde angepasst und basiert nun auf dem Prinzip „mehr für mehr“ und der Förderung von „tiefgehender Demokratie“. Das Europäische Parlament setzt sich nachdrücklich für die Förderung der Demokratie ein und hat eine neue Direktion Demokratieförderung gegründet.*

### Rechtsgrundlage

Artikel 2 und 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);

Artikel 205 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Hintergrund

Gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom Oktober 2009 zum Demokratieaufbau in den Außenbeziehungen der EU hat der Europarat die Schlussfolgerungen zur „Demokratieförderung in den Außenbeziehungen der EU“ und den damit verbundenen EU-Aktionsplan angenommen. In diesen Dokumenten wird eine neue Strategie zur Verbesserung der Kohärenz und Wirksamkeit des EU-Instrumentariums zur weltweiten Demokratieförderung dargelegt. Die Strategie basiert auf einem länderspezifischen Ansatz, auf dem Dialog und Partnerschaften mit Drittländern, einer größeren Kohärenz und besseren Koordination, internationaler Zusammenarbeit und der Beteiligung aller Interessenträger sowie der Einbeziehung von Demokratie und Menschenrechten in alle Politikbereiche. Der Rat hat eine Liste mit „Pilotländern“ in verschiedenen Regionen der Welt aufgestellt, in denen die Strategie angewandt werden könnte.

Ein Gemeinsamer Bericht über die Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Unterstützung der Demokratie wurde im Oktober 2012 von der Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik angenommen. Zu den positiven Ergebnissen in den verschiedenen Pilotländern zählen legislative Änderungen, ein größeres Vertrauen in die Wahlverfahren sowie eine stärkere politische Beteiligung von Frauen, jungen Menschen und indigenen Gruppen. Auch wurden weitere Maßnahmen zur weltweiten Stärkung von Parlamenten ergriffen.

Die Demokratie gehört außerdem, gemäß der von der Kommission im Oktober 2011 vorgestellten „Agenda für den Wandel“, zu den Kernelementen der EU-Entwicklungspolitik. Die EU ist einer der Hauptakteure bei der Armutsbekämpfung und beim Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele. Die Entwicklungspolitik der Union basiert auf der Wahrung

der Menschenrechte, der Demokratie, der verantwortungsvollen Staatsführung und auf integrativem und nachhaltigem Wachstum für die menschliche Entwicklung.

Infolge der Ereignisse des arabischen Frühlings im Jahr 2011 wurde in den gemeinsamen Mitteilungen „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ und „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ der Umwandlungsprozess in den Nachbarländern begrüßt und eine Erneuerung der Europäischen Nachbarschaftspolitik vorgeschlagen. Die neue Strategie setzt unter anderem auf eine neue Herangehensweise nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ und dem Wunsch nach einer „tiefgehenden Demokratie“. Ländern, die bereit sind, politische Reformen durchzuführen, werden Anreize wie eine weitergehende wirtschaftliche Integration und der Zugang zum EU-Binnenmarkt, eine größere Mobilität der Menschen und mehr finanzielle Unterstützung geboten. In diesen Ländern müssen freie und faire Wahlen stattfinden und die Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie eine unabhängige Justiz und das Recht auf ein faires Verfahren sichergestellt werden. Korruption sollte bekämpft und eine demokratische Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte eingeführt werden. Die EU konzentriert sich außerdem mehr auf die Stärkung der Zivilgesellschaft und setzt dafür neue politische Instrumente ein, beispielsweise die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Nachbarschaftspolitik.

Im Juni 2012 nahm der Rat einen strategischen Rahmen sowie einen Aktionsplan zum Thema Menschenrechte an, der vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung zur Überprüfung der EU-Menschenrechtsstrategie begrüßt wurde. Mit diesem Plan soll die Kohärenz und Effektivität der zahlreichen Aktionen der EU gefördert werden. Eine neue Generation von Pilotländern für den EU-Aktionsplan soll festgelegt werden. Das gesamte Personal des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der Kommission, der EU-Delegationen und der Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie geschult. Die Empfehlungen der Wahlbeob-

achtungsmissionen sollen systematischer verfolgt werden, und die Unterstützung soll sich auf den gesamten Wahlzyklus erstrecken.

In der gemeinsamen Mitteilung vom 3. Oktober 2012 mit dem Titel „EU-Unterstützung für einen nachhaltigen Wandel in Übergangsgesellschaften“ wird untersucht, wie die EU Übergangsländer bei einem erfolgreichen und nachhaltigen Wandel und beim Aufbau von Institutionen besser unterstützen kann. Zu den Empfehlungen zählte eine kohärentere und effizientere Anwendung von Anreizen, Zwängen und Auflagen, die Einbeziehung aller relevanten Interessengruppen, die Anpassung von Länderstrategien an die Bedürfnisse der Partnerländer und die Förderung von Plattformen für den Wissensaustausch. Der Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen“, die im Oktober 2012 angenommen wurden, die Rolle der Akteure in der Zivilgesellschaft. Diese Akteure seien ein wesentlicher und integraler Bestandteil jeder Demokratie und in der Lage, Pluralismus, effektive politische Maßnahmen sowie die wirtschaftliche und menschliche Entwicklung zu fördern.

### Finanzierungsinstrumente

Länderspezifische Förderprogramme, die für jeden Partner der EU verabschiedet werden, können für Aktivitäten zur Demokratieförderung genutzt werden. Die Unterstützung demokratischer Reformen und die Verbesserung demokratischer Wahlprozesse gehören zu den Kernzielen mehrerer thematischer Instrumente der EU-Politik.

Die Hauptaufgabe des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) besteht darin, die Menschenrechte, demokratische Reformen sowie die politische Beteiligung und Vertretung zu fördern. Das speziell für diese Ziele entwickelte Instrument dient der Finanzierung von Projekten, Programmen und EU-Wahlbeobachtungsmissionen sowie der Gewährung von Finanzhilfen an zivilgesellschaftliche und andere nichtstaatliche Organisationen sowie Menschenrechtsverteidiger.

Mit dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) wird finanzielle Unterstützung zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit, politischem Dialog und Reformen, Demokratisierung, Pluralismus der Medien und Wahlbeobachtungen gewährt.

Zivilgesellschaftliche Akteure in den südlichen und östlichen EU-Nachbarländern können zudem mit Fördermitteln der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Nachbarschaftspolitik für Pläne, Netzwerke, Schulungen und den Austausch bewährter Verfahren unterstützt werden. Auch das Stabilitätsinstrument kann in einigen Fällen zur Un-

terstützung demokratischer Institutionen genutzt werden.

2012 wurde der Europäische Demokratiefonds als unabhängige privatrechtliche Stiftung gegründet. Er dient der Unterstützung politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für den demokratischen Wandel in den östlichen und südlichen Nachbarländern der EU einsetzen, mit individuellen Fördermitteln, die schnell, flexibel und unbürokratisch gewährt werden. Den Vorsitz im Verwaltungsrat und Exekutivausschuss führen Mitglieder des Europäischen Parlaments. Zum Vorstand gehören Vertreter aus den EU-Mitgliedstaaten und den EU-Organen, darunter neun MdEP.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Als einziges von den Bürgern der Union direkt gewähltes Organ der EU setzt sich das Europäische Parlament nachdrücklich für die Förderung nachhaltiger Demokratien weltweit ein und hat seine Arbeit in zahlreichen Entschlüssen dargelegt.

In seiner Entschlüsselung zu den außenpolitischen Maßnahmen der EU zur Förderung der Demokratisierung vom Juli 2011 beschreibt das Parlament die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels und einer Weiterentwicklung der politischen Dimension der Demokratieförderung der EU. Parallel dazu forderten MdEP eine stärkere und praktischere Anwendung der EU-Instrumente zur Wahrung der Kontinuität aller EU-Maßnahmen. Mit diesem neuen Ansatz soll die Entwicklung demokratischer Gesellschaften auf der Grundlage einer endogenen, nachhaltigen und umfassenden Entwicklung zum Nutzen der Bevölkerung unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten effizienter unterstützt werden.

Das Parlament unterstützt dauerhaft Wahlbeobachtungsaktivitäten und Aktionen zur Stärkung der Legitimität nationaler Wahlprozesse und zur Festigung des öffentlichen Vertrauens in Wahlen und den Schutz der Menschenrechte. 2013 entsandte es 12 Delegationen zur Wahlbeobachtung nach Jordanien, Armenien, Kenia, Paraguay, Pakistan, Mali, Aserbaidschan, Madagaskar, Georgien, Tadschikistan, Nepal und Honduras.

Das Parlament kann Delegationen von MdEP zur Beobachtung von Wahlen oder Referenden unter der Bedingung entsenden, dass die Wahlen auf nationaler Ebene stattfinden, dass die nationalen Behörden die EU oder das Europäische Parlament eingeladen haben und dass eine langfristige Beobachtungsmission durchgeführt wird. Die Delegationen des Parlaments sind immer in die Wahlbeobachtungsmissionen der EU oder langfristige Missionen des BDIMR integriert.

Langfristige Wahlbeobachtungsmissionen prüfen nicht nur den Wahltag, sondern auch den gesamten

Wahlprozess, um den Stand der demokratischen Entwicklung in einem bestimmten Land zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beurteilen. Langzeitwahlbeobachter beginnen ihre Arbeit üblicherweise zwei Monate vor den Wahlen und verfolgen den gesamten Wahlprozess bis zur Bekanntgabe der amtlichen Ergebnisse und zum Einspruchsverfahren. Kurzzeitwahlbeobachter überwachen den Wahltag und die Auszählung der Stimmen. Der Chefbeobachter, der die Wahlbeobachtungsmission leitet, ist in der Regel ein MdEP.

Für erfolgreiche Demokratien reichen freie und faire Wahlen nicht aus. Daher müssen neben der Wahlbeobachtung alle am Wahlprozess Beteiligten, wie Parlamente, politische Parteien, die Zivilgesellschaft und die Medien, unterstützt werden.

Die Koordinierungsgruppe Demokratieförderung und Wahlen im Parlament bietet politische Beratung für eine Reihe unterschiedlicher Aktivitäten an, einschließlich der Förderung der parlamentarischen Demokratie und Wahlbeobachtungen. Die Gruppe besteht aus 15 MdEP und wird von den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und Entwicklung geleitet.

Die Gruppe sorgt außerdem für die politische Orientierung der Direktion Demokratieförderung, die zur Generaldirektion Externe Politikbereiche des Generalsekretariats des Parlaments gehört. Diese Direktion stellt die Kohärenz der verschiedenen Fördermaßnahmen des Parlaments zur Demokratisierung sicher. Sie umfasst das Büro zur Förderung der Parlamentarischen Demokratie, die Dienststelle

für Wahlbeobachtung, das Referat Beitrittsvorbereitungsaktionen und das Referat Aktionen für die Menschenrechte.

Das Büro zur Förderung der Parlamentarischen Demokratie unterstützt Parlamente in neuen und aufstrebenden Demokratien bei der Stärkung ihrer institutionellen Kapazitäten. Es arbeitet außerdem mit transnationalen Parlamenten und paritätischen parlamentarischen Versammlungen zusammen, gründet Partnerschaften, stimmt sich mit anderen Fachleuten im Bereich der parlamentarischen Entwicklung ab, setzt sich für starke politische EU-Maßnahmen zur Demokratieförderung ein und fördert grundlegende Forschungsarbeiten über parlamentarische Verfahren.

Das Büro organisiert verschiedenste Aktivitäten zum Austausch parlamentarischer Erfahrungen und Verfahren mit neuen und aufstrebenden Demokratien. Dazu gehören Seminare und Studienreisen ausländischer Abgeordneter und Parlamentsmitarbeiter und das Stipendienprogramm „Demokratie“, das Beamten aus Parlamenten außerhalb der EU die Möglichkeit bietet, mehrere Wochen an Sitzungen des Europäischen Parlaments teilzunehmen und mit ihren Kollegen im Generalsekretariat des Parlaments zusammenzuarbeiten.

Eine ähnliche Initiative, das Stipendienprogramm für Beitrittsvorbereitungen (Pre-Accession Fellowship Programme), konzentriert sich auf die Parlamente in den westlichen Balkanstaaten und der Türkei.

---

→ [Anete Bandone](#)

# 6.5 Erweiterung und Nachbarn der Europäischen Union

## 6.5.1 Die Erweiterung der Europäischen Union

*Am 1. Juli 2013 ist Kroatien der Europäischen Union als 28. Mitgliedstaat beigetreten. Der Beitritt Kroatiens, der nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2007 erfolgte, war die sechste Erweiterung. Verhandlungen wurden außerdem mit Island, Montenegro, Serbien und der Türkei aufgenommen. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ist ein weiteres offizielles Bewerberland, während Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie das Kosovo potenzielle Bewerberländer sind. Erweiterungen haben sich als erfolgreiches Mittel für die Förderung von Reformen, die Konsolidierung des Friedens und der Demokratie auf dem gesamten Kontinent sowie für die Stärkung der Präsenz der EU weltweit erwiesen.*

### Rechtsgrundlage

- In Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union (Vertrag von Lissabon – EUV) ist festgelegt, welche Staaten einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen können.
- In Artikel 2 EUV sind die Gründungswerte der EU niedergelegt.

### Ziele

Ziel der EU-Erweiterungspolitik ist es, die europäischen Länder in einem gemeinsamen politischen und wirtschaftlichen Projekt zu vereinen. Die Erweiterungen der Union gründen sich auf die Werte der Union und unterliegen strengen Auflagen. Dadurch haben sie sich als erfolgreiches Mittel für die Förderung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reformen und die Konsolidierung von Frieden, Stabilität und Demokratie auf dem gesamten Kontinent erwiesen. Die Erweiterungspolitik stärkt zudem die Präsenz der EU auf internationaler Ebene.

### Hintergrund

#### A. Beitrittsbedingungen

Jeder europäische Staat kann unter der Bedingung, dass er die gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten achtet und sich für deren Förderung einsetzt (Artikel 49 EUV), beantragen, Mitglied der Union zu werden. Die durch den Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen festgelegten Kopenhagener Kriterien sind für den Prozess der Integration in die EU für alle Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer von grundlegender Bedeutung. Dazu gehören:

- die institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung,

Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten;

- eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten;
- die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen und den die gemeinsamen Vorschriften, Normen und Maßnahmen umfassenden gemeinschaftlichen Besitzstand („Acquis communautaire“) zu übernehmen.

Der Europäische Rat von Madrid erläuterte im Jahr 1995 diese Kriterien und fügte Bedingungen für eine „schrittweise, harmonische Integration der [Bewerber-]Länder“ hinzu. Die Länder müssen ihre Gesetzgebung an die EU-Gesetzgebung anpassen und gleichzeitig für deren Umsetzung sorgen. Im Dezember 2006 stimmte der Europäische Rat einem „neuen Erweiterungskonsens“ zu, der auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation und auf der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder beruht.

#### B. Die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union: institutionelle Bestimmungen

Die einzelnen Erweiterungen stellten einen wesentlichen Teil der institutionellen Verhandlungen dar, die zur Verabschiedung des Vertrags von Lissabon führten. Die EU musste ihre Institutionen und Beschlussfassungsverfahren für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten anpassen und sicherstellen, dass die Erweiterung nicht zu Lasten einer effizienten, rechenschaftspflichtigen Politikgestaltung erfolgen würde. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden tiefgreifende Änderungen an der Zusammensetzung

und der Arbeit der wichtigsten EU-Institutionen vorgenommen. Mit einigen dieser Änderungen wurde dem Bedarf an einem nachhaltigen Regelungsrahmen entsprochen, damit nicht bei jeder neuen Erweiterung neue Änderungen vorgenommen werden müssen.

Das Abstimmungssystem im Rat wurde reformiert: Das System der gewichteten Stimmen, nach dem die Anzahl der Stimmen eines Mitgliedstaats proportional zu seiner Bevölkerung berechnet wird, wurde von einem System der doppelten Mehrheit abgelöst, das ab 1. November 2014 angewendet wird. Darüber hinaus wurde die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, die nach den einzelnen Erweiterungen zugenommen hatte, auf 751 begrenzt. Nach der Wahl zur achten Wahlperiode im Mai 2014 stehen jedem Mitgliedstaat mindestens 6 und höchstens 96 Sitze zu, wobei der Grundsatz der degressiven Proportionalität Anwendung findet. Im Vertrag ist zwar auch vorgesehen, die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission (derzeit ein Mitglied je Mitgliedstaat) zu reduzieren, die Umsetzung dieser Änderung wurde jedoch aufgeschoben. Diese Frage wird zum Ende des Mandats der nächsten Kommission oder wenn die Anzahl der Mitgliedstaaten 30 beträgt, erneut erörtert.

### C. Ablauf

Ein Land, das die Bedingungen für die Erweiterung erfüllt und der EU beitreten möchte, übermittelt dem Europäischen Rat einen Antrag, der wiederum die Europäische Kommission um eine Stellungnahme ersucht. Das Europäische Parlament muss über den Antrag unterrichtet werden. Wenn die Stellungnahme der Kommission positiv ausfällt, kann der

Europäische Rat – einstimmig – entscheiden, dem Land den Status eines Bewerberlandes zu gewähren. Die Kommission gibt daraufhin eine Empfehlung dahingehend ab, ob die Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten. Der Rat entscheidet – einstimmig –, ob die Verhandlungen aufgenommen werden. Die gesamten Rechtsvorschriften der EU (der gemeinschaftliche Besitzstand) sind in 35 Kapitel unterteilt. Vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen legt die Kommission einen Bericht über eine Vorprüfung („Screening“) für jeden Bereich vor und empfiehlt entweder die Aufnahme der Verhandlungen über dieses Kapitel oder die Festlegung von Benchmarks, die das Land zunächst erfüllen muss. Auf Grundlage der Empfehlung der Kommission entscheidet der Rat einstimmig, ob das jeweils nächste Verhandlungskapitel eröffnet wird. Wenn der Fortschritt als zufriedenstellend eingestuft wird, kann die Kommission die vorläufige Schließung des Verhandlungskapitels empfehlen. Auch hierbei entscheidet der Rat einstimmig. Nach dem Abschluss der Verhandlungen über sämtliche Kapitel werden die Bedingungen – möglicherweise einschließlich Ausnahmeregelungen und Übergangsmaßnahmen – in einen Beitrittsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten und dem Bewerberland aufgenommen. Für die Unterzeichnung des Vertrags sind die Zustimmung des Parlaments und die einstimmige Billigung des Rates erforderlich. Nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags wird dieser Vertrag von allen Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Ratifizierung vorgelegt (d. h. Ratifizierung durch das Parlament oder im Rahmen eines Referendums).

### Bisherige Erweiterungen

Land	Mitglied seit	Besonderheiten
Belgien Frankreich Deutschland Italien Luxemburg Niederlande	1958	Ursprüngliche Unterzeichnerstaaten der Römischen Verträge 1957.
Dänemark Irland Vereinigtes Königreich	1973	
Griechenland	1981	Mit dem Beitritt wurde die Demokratie in Griechenland gefestigt.
Portugal Spanien	1986	Mit dieser Erweiterung wurde die Demokratie in Portugal und Spanien gefestigt.
Österreich Finnland Schweden	1995	

Zypern Tschechische Republik Estland Ungarn Lettland Litauen Malta Polen Slowakei Slowenien	2004	Diese Erweiterung sollte der Wiedervereinigung des Kontinents nach dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion dienen; sie wurde im Dezember 1997 vom Europäischen Rat eingeleitet. Die Verhandlungen wurden mit jedem Land getrennt auf der Grundlage eines gemeinsamen Verhandlungsrahmens geführt.
Bulgarien Rumänien	2007	Bulgarien und Rumänien konnten aufgrund des Tempos der Reformen 2004 nicht beitreten. Die Beitrittsbedingungen ähnelten den Bedingungen für die zehn Länder, die 2004 beigetreten waren. Es wurde allerdings für Schlüsselbereiche (Reform des Justizwesens, Korruptionsbekämpfung und – in Bezug auf Bulgarien – Bekämpfung des organisierten Verbrechens) ein Kooperations- und Überprüfungsmechanismus eingeführt, um die Fortschritte in diesen Bereichen auch nach dem Beitritt überwachen zu können. Die Kommission hat ihren neuesten Bericht über die Fortschritte dieser Länder im Januar 2014 veröffentlicht.
Kroatien	2013	Bei dieser Erweiterung wurden die ersten Beitrittsverhandlungen geführt, die den strengeren Bedingungen unterlagen, die im Dezember 2006 mit dem neuen Erweiterungskonsens des Europäischen Rates eingeführt wurden.

### Künftige Erweiterungen

Heute konzentriert sich die Erweiterungspolitik auf die sechs Länder des westlichen Balkans, die Türkei und Island. Die Beitrittspartnerschaften (im Falle des westlichen Balkans auch „europäische Partnerschaften“ genannt) sind in Verbindung mit der EU-Hilfe im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) nach wie vor das wichtigste Instrument im Beitrittsprozess.

#### A. Westlicher Balkan

Die Beziehungen zu den Ländern des westlichen Balkans werden im Rahmen des 1999 eingeleiteten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses geführt. Auf der Grundlage bilateraler Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wurde durch diesen Prozess die EU-Mitgliedschaft der Länder in dieser Region eingeleitet, was im Juni 2003 vom Europäischen Rat in Thessaloniki bestätigt wurde.

Der EU-Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 stellt einen wichtigen Anreiz für andere Länder dieser Region dar. Aufbauend auf der Erfahrung mit Kroatien schlug die Kommission in ihrer Erweiterungsstrategie 2011-2012 weitere Verbesserungen für ihren Verhandlungsansatz vor, darunter auch, den Schwerpunkt vermehrt auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit zu legen. Dies bedeutet, dass die Kommission die Verhandlungskapitel über Judikative und Grundrechte (Kapitel 23) und über Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24) in allen künftigen Verhandlungen bereits in einem frühen Stadium behandeln wird.

Im Einklang mit diesem „neuen Ansatz“ hatte die Eröffnung der Kapitel 23 und 24 im Rahmen der Verhandlungen mit Montenegro oberste Priorität.

Beide Kapitel sowie drei weitere Kapitel wurden am 18. Dezember 2013 eröffnet. Die Verhandlungen mit Serbien wurden offiziell am 21. Januar 2014 eröffnet, allerdings wurden noch keine Kapitel eröffnet. Der Integrationsprozess der EU für andere Länder des westlichen Balkan gestaltet sich unterschiedlich. Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde 2005 der Status eines Bewerberlandes gewährt, jedoch sind noch keine Verhandlungen eröffnet worden, was im Wesentlichen auf den Konflikt mit Griechenland über die Landesbezeichnung „Mazedonien“ und neuerdings auch auf Spannungen zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Bulgarien zurückzuführen ist. Seit 2009 empfiehlt die Kommission beständig, Verhandlungen zu eröffnen. Albanien hat den Status eines potenziellen Bewerberlandes, macht gute Fortschritte und hofft, im Juni 2014 den Status eines Bewerberlandes zu erhalten. Die beiden anderen potenziellen Bewerberländer sind Bosnien und Herzegowina und das Kosovo. Für Bosnien und Herzegowina, wo in den vergangenen Jahren kaum Fortschritte erreicht worden sind, arbeitet die EU derzeit einen neuen Ansatz aus. Das Kosovo, der derzeit von fünf Mitgliedstaaten nicht als eigenständiger Staat anerkannt wird, verhandelt mit der EU derzeit über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und führt mit Serbien einen Dialog, der auf die Normalisierung der Beziehungen der beiden Länder ausgerichtet ist.

#### B. Türkei

Die Türkei stellte 1987 einen Antrag auf Mitgliedschaft und wurde 1999 zum Bewerberland erklärt. 2005 wurden Verhandlungen aufgenommen. Acht Kapitel sind derzeit blockiert, und solange die Türkei



das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen von Ankara nicht auf Zypern anwendet, werden keine Kapitel vorläufig abgeschlossen. Einzelne Mitgliedstaaten haben sich gegen die Eröffnung weiterer Kapitel ausgesprochen. Im Mai 2012 veröffentlichte die Kommission mit der Türkei eine „positive Agenda“, um die bilateralen Beziehungen durch die Unterstützung der Bemühungen des Landes, sich an den gemeinsamen Besitzstand der EU anzupassen, wiederzubeleben. Nach mehr als drei Jahren des Stillstands wurde im November 2013 ein neues Kapitel eröffnet, namentlich das Kapitel Regionalpolitik und Koordinierung der strukturellen Instrumente. Im Dezember 2013 unterzeichneten die EU und die Türkei ein Rückübernahmeabkommen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse, insbesondere der Verschlechterung der Lage im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei, besteht in Bezug auf die Frage, ob darauf hingearbeitet werden sollte, die zentralen Kapitel 23 und 24 zu eröffnen, Uneinigkeit.

### C. Island

Island stellte im Juli 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft, und die Verhandlungen wurden im Juni 2010 aufgenommen. Als gut etablierte Demokratie und Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) machte Island in Bezug auf die Verhandlungen mit der EU rasche Fortschritte. Allerdings übernahm nach den Parlamentswahlen 2013 eine neue Regierung die Macht, die die Beitrittsverhandlungen eingefroren hat.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Laut Artikel 49 EUV muss das Parlament seine Zustimmung zu jedem neuen EU-Beitritt geben. Das

Parlament spielt auch eine wichtige Rolle in Bezug auf die finanziellen Aspekte des Beitritts: Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist für die Annahme des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Das Parlament und der Rat legen außerdem gemeinsam den jährlichen Haushaltsplan der EU fest. Durch diese Haushaltsbefugnisse hat das Parlament direkten Einfluss auf die Beträge, die dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) zugewiesen werden.

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Parlaments, der ständige Berichterstatter für Bewerber- und potenzielle Bewerberländer ernannt, steht im regelmäßigen Meinungs austausch mit dem für die Erweiterung zuständigen Kommissar, hochrangigen Regierungsvertretern, Sachverständigen und Akteuren der Zivilgesellschaft. Das Parlament legt seinen Standpunkt, der häufig einen großen Einfluss auf den Prozess hat, in Form von jährlichen Entschlüssen zu den neuesten Fortschrittsberichten der Kommission in Bezug auf die Bewerber- und potenziellen Bewerberländer dar. Die Entschlüsse des Parlaments zu der Erweiterungsstrategie der Union sind politisch prägend. Nicht zuletzt pflegt das Parlament durch seine Delegationen, bei der die entsprechenden Mitglieder ein- oder zweimal jährlich mit ihren Amtskollegen zusammentreffen und Fragen erörtern, die für den Prozess des Beitritts zur EU von Bedeutung sind, regelmäßige bilaterale Beziehungen mit den Parlamenten der Bewerber- und potenziellen Bewerberländer.

→ Benjamin Rey

## 6.5.2 Die westlichen Balkanstaaten

*Die EU hat eine Politik zur Unterstützung der schrittweisen Integration der Länder des westlichen Balkans in die EU entwickelt. Am 1. Juli 2013 trat Kroatien als erstes der sieben Länder bei, und Montenegro, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sind offizielle Bewerber. Beitrittsverhandlungen laufen mit Montenegro und Serbien. Albanien, Bosnien und Herzegowina und das Kosovo sind ebenfalls potenzielle Kandidatenländer.*

### Rechtsgrundlage

- Titel V des Vertrags über die Europäische Union (EUV): Das auswärtige Handeln der Union;
- Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): Internationale Handelsabkommen;
- Artikel 49 EUV: Kriterien für die Bewerbung und Mitgliedschaft.

### Ziele

Das Ziel der Europäischen Union besteht darin, Frieden, Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung in den westlichen Balkanländern zu fördern und eine Perspektive für die Integration in die EU zu eröffnen.

### Hintergrund

Im Jahr 1999 setzte die EU den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) als Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Ländern in der Region sowie den Stabilitätspakt als eine breiter angelegte Initiative, an der alle wichtigen internationalen Akteure beteiligt sind, in Gang. Der Stabilitätspakt wurde im Jahr 2008 durch den Regionalen Kooperationsrat (RCC) ersetzt. Der Europäische Rat bestätigte auf seiner Tagung in Thessaloniki im Jahr 2003, dass alle SAP-Länder potenzielle Bewerber für die EU-Mitgliedschaft sind.

### Instrumente

#### A. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)

Seit der Einführung im Jahr 1999 ist der SAP der strategische Rahmen zur Unterstützung der schrittweisen Annäherung der Länder des westlichen Balkans an die EU. Grundlagen dieser Politik sind bilaterale Vertragsbeziehungen, die finanzielle Unterstützung, der politische Dialog, Handelsbeziehungen und die regionale Zusammenarbeit.

Die vertraglichen Beziehungen und Assoziierungsabkommen (SAA). In den SAA sind eine politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Schaffung von Freihandelszonen mit den betreffenden Ländern vorgesehen. Auf der Grundlage gemeinsamer de-

mokratischer Grundsätze, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit werden in jedem SAA ständige Strukturen der Zusammenarbeit festgelegt. Der Stabilitäts- und Assoziationsrat, der jährlich auf Ministerebene tagt, beaufsichtigt die Anwendung und Umsetzung des betreffenden Abkommens. Unterstützt wird er durch den Stabilitäts- und Assoziationsausschuss, in dem Unterausschüsse eingesetzt werden können. Schließlich wird die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der westlichen Balkanländer und dem Europäischen Parlament durch einen Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschuss sichergestellt.

Derzeit sind SAA mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Albanien, Montenegro und Serbien in Kraft. Das SAA mit Kroatien lief aus, als das Land im Juli 2013 der Union beitrug. Die EU und Bosnien und Herzegowina haben ein SAA unterzeichnet, sein Inkrafttreten wurde allerdings eingefroren. Die EU und das Kosovo haben im Oktober 2013 Verhandlungen über ein SAA aufgenommen; dabei wird es sich um ein ausschließliches Abkommen der EU handeln, das von den Mitgliedstaaten nicht ratifiziert werden muss (fünf Mitgliedstaaten erkennen das Kosovo nicht als unabhängigen Staat an). Da die anderen SAA von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, kann sich der Zeitraum zwischen ihrer Unterzeichnung und ihrem Inkrafttreten über mehrere Jahre erstrecken. Die den Handel und Handelsfragen betreffenden Aspekte des SAA werden in Interimsabkommen aufgenommen; diese treten im Allgemeinen zügig nach der Unterzeichnung in Kraft, da der Handel in die „ausschließliche“ Zuständigkeit der EU fällt.

#### B. Der Beitrittsprozess

Die EU-Beitrittskandidaten müssen die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen. Sobald ein Land als Bewerber anerkannt ist, durchläuft es die verschiedenen Phasen des Prozesses in einem Tempo, das weitgehend von seinem eigenen Fortschritt abhängt.

Das Bewerberland muss sämtliche Rechtsvorschriften der EU (den gemeinschaftlichen Besitzstand) annehmen und umsetzen. Prioritäten werden im Rahmen einer Europäischen Partnerschaft für das jeweilige Land festgelegt, und die Kommission berichtet regelmäßig über den Fortschritt. Jeder wichtige Beschluss – von der Eröffnung der Verhandlungen

bis zu ihrem Abschluss – wird einstimmig vom Rat getroffen. Schließlich muss der Beitrittsvertrag vom Parlament und vom Rat verabschiedet werden, bevor er von allen Vertragsstaaten ratifiziert wird.

Kandidaten- und potenzielle Kandidatenländer erhalten finanzielle Unterstützung, um die notwendigen Reformen durchzuführen. Seit 2007 erfolgt die Heranführungshilfe der EU über ein einziges einheitliches Instrument: das Instrument für Heranführungshilfe (IPA).

Die meisten Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländer können auch an EU-Programmen wie Erasmus und Erasmus Mundus für Studenten oder dem Siebten Forschungsrahmenprogramm teilnehmen.

### C. Regionale Zusammenarbeit

Die europäische Integration und die regionale Zusammenarbeit sind eng verflochten. Als eines der zentralen Ziele des SAP sollen die Länder der Region den Anreiz erhalten, in einer Vielzahl von Bereichen, darunter in sensiblen Bereichen, etwa bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen, Grenzangelegenheiten, Flüchtlingsfragen und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zusammenzuarbeiten. Eines der spezifischen Elemente des IPA betrifft die regionale Zusammenarbeit und die grenzübergreifenden Programme.

Der Regionale Kooperationsrat (RCC) mit Sitz in Sarajewo ist unter der politischen Schirmherrschaft des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP) tätig. Der RCC hat sich zum Ziel gesetzt, die europäischen und euroatlantischen Bestrebungen seiner Nicht-EU-Mitglieder zu unterstützen und die Zusammenarbeit in Bereichen wie wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Energie und Infrastruktur, Justiz und Inneres, sicherheitspolitische Zusammenarbeit, Entwicklung von Humankapital und parlamentarische Beziehungen auszubauen. Die EU und zahlreiche Mitgliedstaaten unterstützen den RCC und wirken darin mit.

Eine weitere wichtige regionale Initiative ist das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA), zu dessen Unterzeichnern derzeit auch die westlichen Balkanländer und die Moldau gehören. Durch das CEFTA werden nicht nur tarifäre Handelshemmnisse abgebaut, u. a. für Dienstleistungen, sondern darin sind auch Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen, zu staatlichen Beihilfen und den Rechten an geistigem Eigentum enthalten.

Die Länder des westlichen Balkans beteiligen sich auch an regionalen Rahmenstrukturen wie der Energiegemeinschaft, dem gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum, der südosteuropäischen Verkehrsbeobachtungsstelle und der Regionalen Hochschule für öffentliche Verwaltung.

### D. Visafreie Einreise

Die visafreie Einreise in den Schengen-Raum wurde Bürgern aus der ehemaligen jugoslawischen

Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien ab Dezember 2009 und Bürgern aus Albanien sowie Bosnien und Herzegowina ab November 2010 gewährt. Im Januar 2012 wurde ein Dialog über die Liberalisierung der Visabestimmungen mit dem Kosovo eingeleitet, um die Reformen zu beaufsichtigen, die für die Erreichung der einschlägigen Normen der EU erforderlich sind. Als Reaktion auf Missbräuche der Regelung für visumfreies Reisen, darunter zahlreiche missbräuchliche Anträge auf Asyl, führte die Kommission im Januar 2011 einen Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung ein. Im September 2013 nahm das Parlament eine Entschließung zu einem „Mechanismus zur Aussetzung der Visapflicht“ an. Im Dezember 2013 führte der Rat diesen Mechanismus ein und änderte die entsprechenden Vorschriften.

## Derzeitiger Stand

### A. Albanien

Albanien beantragte am 28. April 2009, einige Tage nach dem Inkrafttreten des SAA EU-Albanien, die EU-Mitgliedschaft. Im Oktober 2010 empfahl die Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, sobald das Land die Anforderungen der zwölf „Schlüsselprioritäten“ erfüllt. Die Kommission stellte für das Jahr 2012 solide Fortschritte fest und empfahl, dem Land vorbehaltlich der Annahme anhängiger Reformen den Status eines Bewerberlandes zu gewähren. Diese Voraussetzungen wurden im Vorfeld der landesweiten Parlamentswahl im Juni 2013 größtenteils erfüllt, die von internationalen Beobachtern positiv bewertet wurde. Daher empfahl die Kommission im Oktober 2013 einstimmig, Albanien den Status eines EU-Beitrittskandidaten zu gewähren. Der Rat nahm diese Empfehlung im Dezember 2013 zur Kenntnis, vertagte allerdings einen diesbezüglichen Beschluss auf Juni 2014.

### B. Bosnien und Herzegowina

Bosnien und Herzegowina ist – wie Albanien – ein potenzielles Bewerberland, muss allerdings erst noch seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft einreichen. Ein SAA wurde ausgehandelt und im Juni 2008 unterzeichnet, allerdings wurde sein Inkrafttreten eingefroren, hauptsächlich aufgrund der Tatsache, dass es das Land versäumt hat, ein Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umzusetzen. Bislang ist nur das Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen in Kraft, dessen Umsetzung sich als problematisch erweist. Im Juni 2012 wurde ein Dialog auf hoher Ebene eingeleitet, um das Land voranzubringen und auf die Einreichung seines Antrags auf Mitgliedschaft in der EU vorzubereiten. Die EU leistet außerdem Unterstützung bei der Umsetzung des Dayton-Friedensübereinkommens aus dem Jahr 1995, insbesondere im Rahmen der Mission EUFOR ALTHEA. Seit 2011 werden die

Mandate des EU-Sonderbeauftragten in Bosnien und Herzegowina und des Leiters der EU-Delegation von einer einzigen Person wahrgenommen. Die Kommission beschloss im Februar 2014, ihren Ansatz in Bezug auf das Land neu auszurichten, unter anderem indem sie ihren Schwerpunkt mehr auf die wirtschaftspolitische Steuerung verlagert.

### C. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien beantragte im März 2004 die EU-Mitgliedschaft und erhielt im Dezember 2005 den Status eines EU-Beitrittskandidaten. Im Jahr 2009 empfahl die Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit dem Land. Diese Empfehlung wurde vom Parlament unterstützt und seitdem in sämtlichen Fortschrittsberichten der Kommission und Entschließungen des Parlaments wiederholt. Der Rat muss dieser Empfehlung allerdings noch Folge leisten. Der ungelöste und lang anhaltende Streit mit Griechenland im Zusammenhang mit der Nutzung des Namens „Mazedonien“ und die in jüngerer Zeit aufgekommenen Spannungen mit Bulgarien stellen bedeutende Hindernisse dar.

### D. Das Kosovo

Das Kosovo ist der dritte potenzielle Bewerber für den Beitritt zur EU in der Region. Nach seiner einseitigen Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 erklärte die EU, dass das Kosovo eine klare „europäische Perspektive“ habe. Mit der Ausnahme von fünf Mitgliedstaaten (Zypern, Griechenland, Rumänien, der Slowakei und Spanien) haben alle seine Unabhängigkeit anerkannt. In der Region erkennen Serbien sowie Bosnien und Herzegowina das Kosovo nicht an. Die EU hat einen Sonderbeauftragten im Kosovo ernannt, der darüber hinaus der Leiter des EU-Büros ist, und eine Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union (EULEX) eingerichtet. Ein Fahrplan für die Visaliberalisierung wurde im Juni 2012 ausgestellt. In Anschluss an ein wegweisendes Abkommen über die Normalisierung der Beziehungen, das im April 2013 zwischen Belgrad und Pristina erzielt wurde, beschloss der Europäische Rat im Juni 2013, die Verhandlungen über ein SAA aufzunehmen. Die künftige Integration des Kosovo in die EU bleibt weiterhin – wie im Falle Serbiens – eng mit dem Ergebnis und der Umsetzung des von der EU moderierten Dialogs auf hoher Ebene zwischen dem Kosovo und Serbien verknüpft.

### E. Montenegro

Montenegro beantragte die EU-Mitgliedschaft im Dezember 2008, mehr als zwei Jahre nach der Erklärung seiner Unabhängigkeit (die von allen Mitgliedstaaten anerkannt wurde). Dem Land wurde im Dezember 2010 der Status eines Beitrittskandidaten

gewährt, und die Beitrittsverhandlungen wurden im Juni 2012 aufgenommen, nachdem der Rat der Einschätzung der Kommission zugestimmt hatte, dass das Land die Beitrittskriterien in dem notwendigen Maße erfüllt und den von der Kommission festgelegten Prioritäten entsprochen hat. Ein SAA mit Montenegro ist seit Mai 2010 in Kraft.

### F. Serbien

Serbien stellte seinen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU im Dezember 2009 und erhielt im März 2012 den Status eines Beitrittskandidaten, nachdem Belgrad und Pristina eine Einigung über die regionale Vertretung des Kosovo erzielt hatten. In Anerkennung der Fortschritte Serbiens auf dem Weg zu einer Normalisierung der Beziehungen mit dem Kosovo, die insbesondere im Rahmen des laufenden, von der EU moderierten Dialogs zwischen Belgrad und Pristina erzielt worden sind, billigte der Europäische Rat auf seiner Tagung im Juni 2013 die Empfehlung der Kommission, Beitrittsverhandlungen mit Serbien aufzunehmen. Das SAA EU-Serbien trat im September 2013 in Kraft. Die Beitrittsverhandlungen mit Serbien wurden am 21. Januar 2014 förmlich aufgenommen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament wirkt in vollem Umfang am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit; seine Zustimmung ist für den Abschluss sämtlicher SAA erforderlich (Artikel 218 Absatz 6 AEUV). Das Parlament muss auch jedem neuen Beitritt zur EU zustimmen (Artikel 49 EUV). Zudem hat es durch seine haushaltsrechtlichen Befugnisse einen unmittelbaren Einfluss auf die Beträge, die dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) zugewiesen werden. Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Parlaments, der ständige Berichterstatter für alle Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländer ernannt, steht im regelmäßigen Meinungsaustausch mit dem für Erweiterung zuständigen Mitglied der Kommission, hochrangigen Regierungsvertretern, Sachverständigen und Akteuren der Zivilgesellschaft. Das Parlament bekundet in Form von jährlichen Entschließungen, die sich auf die letzten Fortschrittsberichte der Kommission zu den Kandidaten- und potenziellen Kandidatenländern beziehen, seinen Standpunkt, der häufig einen wesentlichen Einfluss auf den Prozess hat. Schließlich unterhält das Parlament über seine Delegationen regelmäßige bilaterale Beziehungen mit den Parlamenten der Länder des westlichen Balkans, die mit ihren Kollegen ein- oder zweimal jährlich zusammenkommen, um Themen zu erörtern, die für den SAP und den Beitrittsprozess zur EU von Belang sind.

→ André De Munter / Benjamin Rey

## 6.5.3 Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden

*Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde 1994 mit dem Ziel eingeführt, die Bestimmungen der Europäischen Union bezüglich des Binnenmarkts auf die Länder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) auszudehnen. Die EU-Rechtsvorschriften bezüglich des Binnenmarkts werden Teil der Rechtsvorschriften der EWR-Staaten, sobald diese ihrer Übernahme zugestimmt haben. Die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften werden daraufhin von speziellen EFTA-Gremien und einem Gemischten Parlamentarischen Ausschuss überwacht.*

*Die EU und zwei ihrer EWR-Partner, Norwegen und Island, sind zudem durch verschiedene „nördliche Politikbereiche“ und Foren mit Schwerpunkt auf den sich schnell entwickelnden nördlichen Ausläufern Europas und der gesamten Arktis verbunden.*

*Die Schweiz gehört zwar nicht zum EWR, ist aber weiterhin Mitglied der EFTA. Zwischen der EU und der Schweiz bestehen mehr als 120 sektorspezifische bilaterale Verträge, die größtenteils dieselben Bestimmungen enthalten wie diejenigen, die durch die anderen EWR-Staaten in den Bereichen freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr verabschiedet wurden. Der freie Personenverkehr in der Schweiz wird jedoch infolge des am 9. Februar 2014 in diesem Land abgehaltenen Referendums zur Einwanderung eingeschränkt werden.*

### Rechtsgrundlage

Für den EWR: Artikel 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Assoziierungsabkommen).

Für die Schweiz: Versicherungsabkommen aus dem Jahr 1989, bilaterale Abkommen I aus dem Jahr 1999, bilaterale Abkommen II aus dem Jahr 2004.

### Der EWR

#### A. Ziele

Mit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) soll der Binnenmarkt der EU auf Länder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) ausgedehnt werden, die der EU nicht beitreten wollen bzw. noch nicht beigetreten sind.

#### B. Hintergrund

Im Jahr 1992 handelten die damals sieben EFTA-Staaten ein Abkommen aus, das es ihnen ermöglichte, sich an dem 1985 auf den Weg gebrachten und Ende 1992 abgeschlossenen, ehrgeizigen Projekt des Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft zu beteiligen. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurde am 2. Mai 1992 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft. Schon bald sank jedoch die Zahl der EFTA/EWR-Staaten: Die Schweiz ratifizierte das Abkommen aufgrund eines negativen Referendums zu dieser Frage nicht, und Österreich, Finnland und Schweden traten 1995 der Europäischen Union bei. Im EWR verblieben lediglich Island, Norwegen und

Liechtenstein. Die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beitraten, wurden ebenso automatisch Teil des EWR wie Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 Mitglieder der Union wurden.

#### C. Der Geltungsbereich des EWR

Der EWR geht über Freihandelsabkommen im klassischen Sinne hinaus, da er die vollen Rechte und Pflichten des EU-Binnenmarkts auf die EFTA-Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) ausdehnt. Der EWR beinhaltet die vier Freiheiten des Binnenmarkts (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) sowie damit verbundene Politikbereiche (Wettbewerb, Transport, Energie und die wirtschaftliche und währungspolitische Zusammenarbeit). Das Abkommen schließt horizontale politische Maßnahmen ein, die sich ausschließlich auf die vier Freiheiten beziehen: sozialpolitische Maßnahmen (einschließlich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen), politische Maßnahmen im Bereich Verbraucherschutz, Umwelt, Statistik und Gesellschaftsrecht sowie verschiedene, flankierende politische Maßnahmen, beispielsweise im Bereich Forschung und technologische Entwicklung, die nicht auf dem EU-Besitzstand oder verbindlichen Rechtsakten beruhen, sondern durch Maßnahmen der Zusammenarbeit umgesetzt werden.

#### D. Die Grenzen des EWR

Das EWR-Abkommen schafft keine verbindlichen Vorschriften für alle Wirtschaftsbereiche des Bin-

nenmarkts oder für andere politische Maßnahmen gemäß den EU-Verträgen. Insbesondere betreffen dessen verbindliche Vorschriften nicht:

- die gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinsame Fischereipolitik (allerdings enthält das Abkommen Bestimmungen zum Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen),
- die Zollunion,
- die gemeinsame Handelspolitik,
- die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik,
- die Bereiche Justiz und Inneres (obwohl alle EFTA-Staaten Mitglieder des Schengen-Raums sind) oder
- die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

## E. Organe und Mechanismen des EWR

### 1. Übernahme der EU-Rechtsvorschriften

Neue Texte bezüglich des Binnenmarkts der EU werden von einem Gemeinsamen EWR-Ausschuss überprüft, der sich aus Vertretern der EU und der drei EFTA/EWR-Staaten zusammensetzt. Dieser Ausschuss kommt einmal pro Monat zusammen und entscheidet, welche Rechtsvorschriften und allgemein welche EU-Rechtsakte (Aktionen, Programme etc.) in das EWR-Abkommen eingebunden werden sollen. Die betreffenden Rechtsvorschriften werden dann formell durch Aufnahme der jeweiligen Rechtsakte in das Verzeichnis der Protokolle und Anhänge zum EWR-Abkommen übernommen. Auf diese Weise wurden bereits einige tausend Rechtsakte in das EWR-Abkommen integriert. Ein EWR-Rat, der sich aus Vertretern des Europäischen Rates und den Außenministern der EFTA/EWR-Staaten zusammensetzt, tagt mindestens zweimal pro Jahr. Er legt die politischen Leitlinien für den Gemeinsamen Ausschuss fest.

### 2. Umsetzung

Wurde ein EU-Rechtsakt in das EWR-Abkommen integriert, muss er von den EFTA/EWR-Staaten in nationales Recht umgesetzt werden (sofern das nationale Recht dies erfordert). Dafür kann ein einfacher Regierungsbeschluss ausreichen, möglicherweise muss aber auch die Zustimmung des Parlaments eingeholt werden. Die Umsetzung ist eine formelle Aufgabe, zu diesem Zeitpunkt sind nur Anpassungen rein technischer Art möglich. Laut den Bestimmungen sind die EFTA-Staaten in die Erarbeitung von EU-Rechtsakten einzubeziehen.

### 3. Überwachung

Wurden Binnenmarktvorschriften auf die EFTA/EWR-Staaten ausgedehnt, wird deren Umsetzung und Anwendung durch die EFTA-Überwachungsbehörde und den EFTA-Gerichtshof überwacht. Die EFTA-Überwachungsbehörde führt einen Binnenmarktan-

zeiger, mit dem die Umsetzung der Rechtsvorschriften in den EWR-Staaten nach verfolgt wird.

## 4. Rolle der Parlamente

Sowohl das Europäische Parlament (EP) als auch die nationalen Parlamente der EFTA/EWR-Staaten sind eng in die Überwachung des EWR-Abkommens einbezogen. Gemäß Artikel 95 des Abkommens wurde ein Gemischter Parlamentarischer EWR-Ausschuss eingesetzt, der zweimal im Jahr zusammenkommt. Diese Sitzungen werden abwechselnd durch das EP und die nationalen Parlamente der EWR-Staaten ausgerichtet, den Vorsitz des Ausschusses übernimmt jeweils für ein Jahr abwechselnd ein Mitglied des Europäischen Parlaments und ein Parlamentsmitglied aus einem der EWR-Staaten. Jede Delegation besteht aus 12 Mitgliedern. Mitglieder der Schweizerischen Bundesversammlung nehmen an den Zusammenkünften als Beobachter teil. Sämtliche für den EWR geltenden EU-Rechtsvorschriften unterliegen der Kontrolle durch den Gemischten Parlamentarischen EWR-Ausschuss, wobei dessen Mitglieder das Recht haben, schriftliche und mündliche Anfragen an die Mitglieder des EWR-Rates und des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zu richten und in Berichten oder Entschlüssen Stellung zu nehmen. Dasselbe Verfahren gilt auch für die Kontrolle der Umsetzung von Rechtsvorschriften.

## Islands Beitrittsprozess zur EU

Nach der weltweiten Finanzkrise des Jahres 2008 haben die Wahlen in Island im April 2009 gezeigt, dass Parteien, die einen Beitritt zur EU befürworten, deutliche Unterstützung erfahren. Island reichte im Juli 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft beim Rat ein. Islands Antrag wurde vom Rat auf Basis einer befürwortenden Stellungnahme der Kommission am 17. Juni 2010 akzeptiert.

Der Beitrittsprozess wurde im Juni 2011 in Gang gesetzt. Von den zu verhandelnden 33 Kapiteln wurden 27 eröffnet und 11 vorläufig abgeschlossen. Sechs Kapitel stehen noch aus, darunter ein kritisches zur Fischerei. Im Kapitel über Landwirtschaft sind weitere Anpassungen vorzunehmen, was in Anbetracht des isländischen Subventionssystems von Brisanz ist. Die Kapitel über Lebensmittelsicherheit (in dessen Rahmen Islands Einfuhrbeschränkungen für Fleisch aus der EU behandelt werden müssen) und Kapitalverkehr erfordern ebenfalls besondere Aufmerksamkeit. Verhandlungen zur Lösung von Fischereistreitigkeiten zwischen der EU und Island – das technische Hauptthema, das den Beitritt blockieren könnte – zeitigen vielversprechende Resultate.

Bei den isländischen Parlamentswahlen im April 2013 siegten jedoch die Mitte-Rechts-Parteien Unabhängigkeitspartei und Fortschrittspartei, die ein Programm zur Blockade des Beitrittsprozesses angenommen haben. Am 25. Februar 2014 brachte die

Regierung eine Entschließung ein, um den Antrag des Landes auf Mitgliedschaft in der EU zurückzuziehen. Derzeit findet, ausgelöst durch einen kürzlich vorgelegten Bericht über die Kosten und Vorteile eines Beitritts, eine Debatte im Parlament statt. Es kam auch zu Volksbegehren und Straßendemonstrationen zur Unterstützung der Weiterführung der Verhandlungen, um Druck auf das Parlament auszuüben.

Unabhängig vom Ausgang der Geschehnisse, können die EFTA-Institutionen und das EWR-Abkommen ohne wesentliche Änderungen der Form halber weiterhin funktionieren.

Nach Annahme des Antrags Islands auf EU-Mitgliedschaft wurden die bilateralen Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem isländischen Parlament, dem Althing, durch die Gründung eines Gemischten Parlamentarischen Ausschusses EU-Island ausgeweitet. Solange die Beitrittsverhandlungen blockiert sind werden die Sitzungen dieses Ausschusses wahrscheinlich weniger häufig stattfinden. Der Beitrittsprozess wird zudem aufmerksam vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments verfolgt, der regelmäßig Berichte vorlegt.

### Schweiz

Als EFTA-Staat hat die Schweiz das EWR-Abkommen mit der Europäischen Union bereits im Jahr 1992 ausgehandelt. Da sich die schweizerische Bevölkerung jedoch in einem Referendum am 6. Dezember 1992 gegen die Mitgliedschaft im EWR ausgesprochen hatte, beendete der Schweizerische Bundesrat die Bestrebungen des Landes, der EU und dem EWR beizutreten. Stattdessen handelte die Schweiz zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Integration mit der EU eine Reihe bilateraler Abkommen aus, die in zwei Schritten genehmigt wurden. Diese Vereinbarungen wurden im Gefolge einer anderen Übereinkunft, des „Versicherungsabkommens“ aus dem Jahr 1989 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, abgeschlossen.

Das erste Paket (die 2002 verabschiedeten „bilateralen Abkommen I“) befasst sich mit politischen Maßnahmen im Bereich Luftverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, Forschung, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse (die durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung abgeschafft werden sollen), Landverkehr, Niederlassungsfreiheit von Personen sowie freier Personenverkehr. Der letzte Punkt ist derzeit Gegenstand eines Streits, da im Februar 2014 ein Referendum zu jährlichen Quoten für ausländische Arbeitnehmer und weiteren Regelungen betreffend die Einwanderung im Februar 2014 in der Schweiz abgehalten wurde. Da die Abstimmung, mit knapper Mehrheit zugunsten des Referendums ausfiel, werden die bilateralen Abkommen gefährdet und es kann zur Beendigung des Gesamtpaketes

führen, falls keine diplomatische oder institutionelle Lösung gefunden wird.

Das zweite Paket (die 2005 verabschiedeten „bilateralen Abkommen II“) betrifft das Schengener und das Dubliner Übereinkommen, die Besteuerung von Zinserträgen, die Bekämpfung von Betrug, landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, die Statistik, Renten, die Umwelt, das audiovisuelle Programm MEDIA, die Bildung, die berufliche Ausbildung und die Jugend.

Im Ergebnis dieser beiden Pakete steigt die Anzahl bilateraler Abkommen auf über 120. Aufgrund der Abkommen musste die Schweiz abgeleitetes Recht der EU in ihr nationales Recht übernehmen. Es wurde jedoch kein überstaatliches Gremium oder Gericht für die Beilegung von Streitigkeiten geschaffen. Stattdessen treffen sich einmal pro Jahr Sektor spezifische bilaterale Ausschüsse der EU und der Schweiz. In der Praxis folgen die schweizerischen Rechtsvorschriften oft dem EU-Recht, auch in Bereichen, die nicht durch bilaterale Abkommen abgedeckt werden. Auch halten sich schweizerische Gerichte gemeinhin an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, obwohl sie dazu nicht verpflichtet sind. 2010 erklärten der Rat der EU und das Europäische Parlament, dass diese Rechtsvereinbarung zu komplex sei. Beide Institutionen wiesen auf den Mangel an demokratischer Beteiligung der schweizerischen Bürger hin, die keinerlei Mitspracherecht in Bezug auf die EU-Gesetzgebung haben. Ein weiterer Nachteil ist die mangelnde Vorhersehbarkeit der Übernahme von Binnenmarktvorschriften sowie deren Verwirklichung und der Streitbeilegung durch die Schweiz. Um „institutionelle Probleme“ zu lösen, unterbreitete die Schweiz im Jahr 2012 einen Vorschlag zur Steigerung von Einheitlichkeit und Überwachung sowie zur Streitbeilegung im Rahmen des aktuellen bilateralen Vertragssystems. Die EU antwortete im Dezember 2012 und im Jahr 2013 wurde im Rahmen konstruktiver Gespräche angestrebt, einen Kompromiss zu erreichen bzw. zumindest ein Streitbeilegungssystem einzurichten und die Schweiz zu verpflichten, den EU-Besitzstand zu übernehmen.

Im Allgemeinen wollen die schweizerischen Bürger ihre Unabhängigkeit und ihre Fähigkeit, einen direkten Einfluss auf die nationale Gesetzgebung auszuüben, behalten. Aus diesem Grund ist es unwahrscheinlich, dass sie eine Vereinbarung unterstützen würden, die eine Einschränkung der Souveränität ihres Landes zur Folge hätte. Es ist unwahrscheinlich, dass die Schweiz bereit sein wird, Verhandlungen in Bezug auf die Bindung des Schweizer Franken an den Euro zu führen (diese Position wurde durch die Schweizerische Nationalbank im September 2011 bestätigt) oder über Maßnahmen zu verhandeln, welche die Struktur des Bankensektors der Schweizerischen Eidgenossenschaft berühren würden.

### Die EU-Politik in Bezug auf den Norden

Die EU hat sich auch aktiv an verschiedenen politischen Aktivitäten und Foren mit Schwerpunkt auf den sich schnell entwickelnden nördlichen Ausläufern Europas und der gesamten Arktis beteiligt, darunter insbesondere an:

- der „Nördlichen Dimension“, die seit 2007 als gemeinsame Politik für die EU, Russland, Norwegen und Island dient. Diese Politik ergänzt den Dialog zwischen der EU und Russland und hat zu erfolgreichen Sektor spezifischen Partnerschaften für die Zusammenarbeit im Ostsee- und Barentsseeeraum geführt. Die Nördliche Dimension umfasst ein parlamentarisches Gremium, das Parlamentarische Forum zur Nördlichen Dimension, dessen Gründungsmitglied das Europäische Parlament ist;
- dem Ostseerat (CBSS). Dieser wurde 1992 nach der Auflösung der UdSSR durch die EU und die Anliegerstaaten gegründet. Alle Mitgliedstaaten des Ostseerates sind an der Parlamentarischen Konferenz der Ostseestaaten (BSPC), zu deren Mitgliedern auch das Europäische Parlament gehört, beteiligt;
- der Zusammenarbeit im Barentsseeeraum, welche die nördlichen Regionen Finnlands, Norwegens, Schwedens und Nordwestrusslands zusammenfasst. Diese Zusammenarbeit wird durch den zwischenstaatlichen Euro-Arktischen Barents-Rat (dem auch die Europäische Kommission angehört), den interregionalen Barents-Regionalrat und eine parlamentarische Versammlung (zu deren Mitgliedern auch das Europäische Parlament gehört) gesteuert;
- Angelegenheiten im arktischen Polargebiet. Die EU lancierte ihre Politik für die Arktis auf der Grundlage von zwei Mitteilungen der Kommission/des EAD (2008 und 2012), Schlussfolgerungen des Rates (2009) und einem Bericht sowie einer Entschließung des Europäischen Parlaments (2011). Der Arktische Rat gewährte der EU im Jahr 2013 vorläufigen Beobachterstatus, der in einen ständigen überführt wird, sobald Meinungsverschiedenheiten zwischen Kanada und der EU zum EU-Robben-Importverbot ausgeräumt sind. Das Europäische Parlament ist Gründungsmitglied der Konferenz der Parlamentarier des Arktischen Raums.

→ Pasquale de Micco / Fernando Garcés de los Fayos



## 6.5.4 Die Europäische Nachbarschaftspolitik

*Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde im Jahr 2004 entwickelt, um zu verhindern, dass neue Trennungslinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn entstehen und um den Wohlstand, die Stabilität und die Sicherheit aller zu stärken. Diese Politik basiert auf den Werten der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte und wird bei 16 der nächsten Nachbarn der EU (Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldau, Palästina, Syrien, Tunesien und Ukraine) angewandt. In erster Linie ist die ENP eine bilaterale Politik zwischen der EU und dem jeweiligen Partnerland. Außerdem wird sie durch regionale Kooperationsinitiativen – die Östliche Partnerschaft und die Union für den Mittelmeerraum – bereichert<sup>[1]</sup>.*

<sup>[1]</sup> Weitere Informationen über die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Östlichen Partnerschaft und Partnern im Mittelmeerraum entnehmen Sie bitte den Fact Sheets zu diesen Themen 6.5.5 und 6.5.6.

### Rechtsgrundlage

- Artikel 8 des Vertrags über die Europäische Union;
- Titel V des Vertrags über die Europäische Union (Außenpolitik);
- Artikel 206-207 (Handel) und 216-219 (internationale Abkommen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Allgemeine Ziele

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) bietet die EU ihren Nachbarn eine privilegierte Partnerschaft auf der Grundlage des beiderseitigen Bekenntnisses zu gemeinsamen Werten (Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Grundsätze der Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung). Die ENP umfasst eine politische Koordination und tiefgreifendere wirtschaftliche Integration sowie mehr Mobilität und direkte persönliche Kontakte. Der Umfang der Beziehungen hängt davon ab, inwieweit der jeweilige Partner sich tatsächlich für diese gemeinsamen Werte einsetzt. Die ENP bleibt weiterhin von dem Erweiterungsprozess getrennt, greift jedoch der möglichen künftigen Entwicklung der Beziehungen zwischen den Nachbarstaaten und der Union nicht vor. In den Jahren 2010 und 2011 hat die EU eine Überarbeitung der ENP vorgenommen und sie stärker auf tiefgreifende und nachhaltige Demokratie und inklusives Wirtschaftswachstum ausgerichtet. Tiefgreifende, nachhaltige Demokratie bedeutet insbesondere freie und faire Wahlen, Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, Unabhängigkeit der Justiz, demokratische Kontrolle der Streitkräfte sowie Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Außerdem hat die EU die Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Prozess betont und das Prinzip „mehr für mehr“ eingeführt, das besagt, dass die Union stärkere Partnerschaften zu den Nachbarstaaten entwickelt, die größere Fortschritte bei demokratischen

Reformen machen. Am 7. April 2012 hat das Parlament zwei voneinander getrennte Entschlüsse verabschiedet, in denen es diese Neuausrichtung begrüßt und dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Kommission Leitlinien für die Umsetzung der ENP an die Hand gibt.

### Instrumente

Im Mittelpunkt der ENP stehen die 12 bilateralen Aktionspläne zwischen der EU und dem jeweiligen Partner. Mit ihnen wird die Agenda für politische und wirtschaftliche Reformen, einschließlich der kurz- und mittelfristigen Prioritäten (drei bis fünf Jahre), festgelegt. Die Aktionspläne der ENP spiegeln die Bedürfnisse, Interessen und Möglichkeiten der EU und der jeweiligen Partner bei der Entwicklung demokratischer, gerechter und inklusiver Gesellschaften, der Förderung der wirtschaftlichen Integration und der Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität der Bürger wider, und sie umfassen die finanzielle Unterstützung und technische Zusammenarbeit bei den Bemühungen um EU-Standards. Dies geht soweit, dass die Bezeichnungen der Aktionspläne unterschiedlich sind, um die besondere Situation jedes einzelnen Partners widerzuspiegeln, wobei einige von ihnen „Assoziierungsagenden“ genannt werden. Da Algerien, Belarus, Libyen und Syrien noch keine Aktionspläne verabschiedet haben, ist die ENP für diese Staaten noch nicht in vollem Umfang „aktiviert“ worden. Über einen Aktionsplan mit Algerien wird derzeit verhandelt.

Von 2007 bis 2013 wurden diese Pläne grundsätzlich durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) finanziert, das in diesem Zeitraum über Mittel in Höhe von 11,181 Mrd. EUR verfügte. Für den Zeitraum von 2014-2020 werden die Mittel durch ein neues Europäisches Partnerschaftsinstrument (ENI) zur Verfügung gestellt werden, für das der genaue Haushaltsplan noch ausgearbeitet werden muss.

Zusätzlich leistet die Kommission finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen für die Partner, und die Europäische Investitionsbank sowie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ergänzen diese mit Darlehen. Da die Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag zur Demokratie und guten Regierungsführung in den Partnerstaaten leistet, unterstützt die EU solche Organisationen im Rahmen der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft.

Die ENP baut auf den zwischen der EU und ihren Partnern bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) bzw. den seit neuestem abgeschlossenen Assoziierungsabkommen auf. Die Grundlage der EU-Politik bilden Bewertungen aus jährlichen ENP-Fortschrittsberichten, wobei das Prinzip „mehr für mehr“ für alle von der EU angebotenen Fördermaßnahmen gilt, d. h. sowohl für die Entwicklung politischer Konzepte als auch für die finanzielle Unterstützung (hiervon ausgenommen sind humanitäre Hilfe, die Unterstützung der Zivilgesellschaft und Mittel für Flüchtlinge und den Schutz der Außengrenzen). Partnern, die ehrgeizige politische Reformen umsetzen, können auch tiefgreifende und umfassende Freihandelsabkommen und Mobilitätspartnerschaften angeboten werden.

Darüber hinaus hat die EU unter den Bezeichnungen „Integrations- und Kooperationsprogramm der Östlichen Partnerschaft“ (EAPIC – 130 Mio. EUR) und „Programm zur Förderung von Partnerschaft, Reformen und breitenwirksamem Wachstum“ (SPRING – 540 Mio. EUR) gesonderte Programme für die östlichen und südlichen Nachbarländer eingerichtet. Über diese Programme erhalten Nachbarstaaten, die politische Reformen durchführen, zusätzliche Finanzmittel. Auch hier wird ein Großteil der zusätzlichen Mittel nach dem Prinzip „mehr für mehr“ verteilt, d. h. entsprechend den Fortschritten beim Aufbau einer tiefgreifenden und nachhaltigen Demokratie und bei der Umsetzung der Reformziele. Schließlich wurde im September 2011 eine neue Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft eingerichtet, damit die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft, Reformen zu unterstützen und zu überwachen, gefördert werden und die öffentliche Rechenschaftspflicht erweitert wird.

## A. Östliche Partnerschaft

Die Östliche Partnerschaft wurde eingerichtet, um die Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn, einschließlich Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine, „aufzuwerten“. Die Östliche Partnerschaft wurde 2008 vereinbart und 2009 eingeleitet und baut auf der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) auf.

### 1. Ziele

Das wesentliche Ziel der Östlichen Partnerschaft ist die „Beschleunigung des politischen Assoziierungsprozesses und Vertiefung der wirtschaftlichen Inte-

gration“ zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarländern. Der Umfang der Integration und Kooperation wird von dem Engagement des jeweiligen Partnerstaats in Bezug auf die Werte, Standards und Strukturen der EU sowie von seinen Fortschritten bestimmt. Die Partnerschaft ist auf die Förderung von Demokratie und verantwortungsvoller Staatsführung, die Stärkung der Energieversorgungssicherheit, die Förderung sektoraler Reformen (einschließlich Umweltschutz), die Förderung direkter persönlicher Kontakte sowie die Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausgerichtet und bietet zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für Projekte, die sozioökonomische Ungleichheiten reduzieren und die Stabilität erhöhen sollen<sup>[1]</sup>.

### 2. Aufbau

Alle zwei Jahre finden Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft statt, an denen die Staats- und Regierungschefs der EU und der Partnerstaaten sowie Vertreter des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes teilnehmen.

Die multilaterale Zusammenarbeit der Östlichen Partnerschaft ist auf vier Themenplattformen begründet: Demokratie, gute Regierungsführung und Stabilität, wirtschaftliche Integration und Annäherung an die EU-Politik, Energieversorgungssicherheit und direkte Kontakte zwischen den Menschen. Hohe Beamte treffen sich mindestens zweimal jährlich, die Außenminister jährlich. Die Arbeit der Plattformen wird gelegentlich durch sektorspezifische Ministertreffen unterstützt.

Darüber hinaus sind Leitinitiativen ergriffen worden, darunter ein integriertes Programm für die Grenzverwaltung, eine Fazilität für kleine und mittlere Unternehmen, regionale Strommärkte sowie Bemühungen zur Verbesserung der Energieeffizienz, zur Steigerung des Einsatzes von erneuerbaren Energiequellen, zur Förderung einer verantwortungsbewussten Umweltpolitik und zur Verhütung von und zur Vorbereitung und Reaktion auf natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen.

Die Parlamentarische Versammlung Euronest<sup>[2]</sup> ist die parlamentarische Komponente der Östlichen Partnerschaft und zuständig für „Beratung, Aufsicht und Überwachung“ der Partnerschaft. Sie wurde im Mai 2011 eingerichtet und hat bislang drei Sitzungen abgehalten, die letzte im Mai 2013. Sie besteht aus 60 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und jeweils zehn Abgeordneten aus den einzelnen Partnerstaaten. Da das Europäische Parlament die Nationalversammlung von Belarus jedoch nicht als

<sup>[1]</sup> Weitere Informationen über die Östliche Partnerschaft finden Sie auf der Website des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

<sup>[2]</sup> Weitere Informationen über Euronest und diesbezügliche Aktivitäten finden Sie auf der Website der Versammlung.

demokratisch gewählte Institution anerkennt, nehmen derzeit keine „Parlamentarier“ aus Belarus an Euronest teil. Die parlamentarische Versammlung Euronest umfasst vier ständige Ausschüsse: den Ausschuss für politische Angelegenheiten, Menschenrechte und Demokratie, den Ausschuss für wirtschaftliche Integration, Angleichung der Rechtsvorschriften und Konvergenz mit der EU-Politik, den Ausschuss für Energieversorgungssicherheit und den Ausschuss für soziale Angelegenheiten, Bildung, Kultur und Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus spricht ein Forum der Zivilgesellschaft der Östlichen Partnerschaft<sup>[1]</sup> Empfehlungen aus, um „Einfluss auf die Organe der EU und die nationalen Regierungen der Östlichen Partnerschaft zu nehmen“.

## B. Union für den Mittelmeerraum

Die Union für den Mittelmeerraum besteht aus den 28 Mitgliedstaaten der EU, der Europäischen Union und 15 Mittelmeerstaaten (Ägypten, Albanien, Algerien, Bosnien und Herzegowina, Israel, Jordanien, Libanon, Mauretanien, Marokko, Monaco, Montenegro, Palästina, Syrien [dessen Mitgliedschaft aufgrund des Bürgerkriegs ausgesetzt wurde], Tunesien und Türkei). Seit 2008 hat die Liga der Arabischen Staaten an allen Zusammenkünften teilgenommen und Libyen hält einen Beobachterstatus.

### 1. Ziele

Die Union für den Mittelmeerraum bildet einen multilateralen Rahmen für politische, wirtschaftliche und soziale Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den südlichen und östlichen Mittelmeerstaaten. Sie wurde 2008 während des Pariser Gipfels in Fortführung der Partnerschaft Europa-Mittelmeer (Euro-Med), auch als Barcelona-Prozess bekannt, gegründet. Die Ziele der Union für den Mittelmeerraum sind an die Erklärung von Barcelona (1995) angelehnt, nämlich ein Gebiet des Friedens, der Stabilität, der Sicherheit und des gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands zu schaffen, in dem die Prinzipien der Demokratie, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten uneingeschränkt geachtet werden, während gleichzeitig das Verständnis zwischen den Kulturen und Zivilisationen der Region Europa-Mittelmeer gefördert werden soll.

### 2. Aufbau

Die Union für den Mittelmeerraum tagt unter einem gemeinsamen Vorsitz, wodurch die gemeinsame Verantwortung der Gruppe zum Ausdruck kommt. 2012 hatte die Europäische Union den Vorsitz für die nördlichen Staaten und Jordanien den für die südlichen Staaten inne. Obwohl die Erklärung von Paris regelmäßige Gipfeltreffen vorsieht, konnten

diese aufgrund des arabisch-israelischen Konflikts und der historischen Ereignisse im südlichen Mittelmeerraum bislang nicht durchgeführt werden. Das wesentliche Lenkungsorgan der Union für den Mittelmeerraum ist das Treffen Hoher Beamter, das die Arbeiten der Union für den Mittelmeerraum beaufsichtigt und koordiniert. Das Treffen Hoher Beamter verabschiedet auch den Haushalt und das Arbeitsprogramm des Sekretariats, bereitet die Außenministertreffen und Treffen anderer Ministerien vor und benennt den Generalsekretär sowie seine sechs Stellvertreter. In diesem Gremium werden auch die vom Sekretariat zur Genehmigung und Durchführung vorgelegten Projektvorschläge diskutiert. Die Aufgabe des Sekretariats der Union für den Mittelmeerraum besteht in erster Linie darin, technische Projekte in Bereichen wie Transport, Energie, Wasser, Umweltschutz, Hochschulbildung und Mobilität, Forschung, Soziales, Stärkung der Position der Frau in der Gesellschaft und Beschäftigungs- und Unternehmensentwicklung zu identifizieren, durchzuführen, zu fördern und zu koordinieren, da sie einer besseren Zusammenarbeit dienen und einen direkten Einfluss auf den Lebensstandard der Bürger nehmen. Die EU leistet den größten Beitrag zum Haushalt des Sekretariats der Union für den Mittelmeerraum.

Die Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum baut auf der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung Europa-Mittelmeer auf und besteht aus 280 Mitgliedern: 132 Mitglieder der EU (83 Mitglieder der 28 nationalen Parlamente der EU und 49 Mitglieder des Europäischen Parlaments), acht Mitglieder der Partnerschaft Europa-Mittelmeer (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Monaco und Montenegro), 130 Mitglieder aus den zehn Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeerraumes (Ägypten, Algerien, Jordanien, Israel, Libanon, Marokko, Palästina, Syrien [derzeit aufgrund des im Land herrschenden Bürgerkriegs ausgesetzt], Tunesien und Türkei) und zehn Mitglieder aus Mauretanien. Die Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum hält jährlich mindestens eine Plenarversammlung ab, zuletzt im April 2013 in Brüssel. Sie verabschiedet Entschlüsse oder Empfehlungen zu allen Themenbereichen der Europa-Mittelmeer-Kooperation, die die ausführenden Organe der Union für den Mittelmeerraum, den Rat der EU, die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen der Partnerländer betreffen. Turnusmäßig hatte das Europäische Parlament den Vorsitz der Parlamentarischen Versammlung von März 2012 bis April 2013 inne. Derzeit hat Jordanien den Vorsitz (2013-2014) inne. Die Versammlung umfasst fünf Ausschüsse: politische Angelegenheiten, wirtschaftliche Angelegenheiten, Kultur, Frauen und Energie. Auf Initiative des Präsidenten des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, versammelten sich die Präsidenten der Parlamente der Mitgliedsländer der Union für

<sup>[1]</sup> Weitere Informationen über das Forum der Zivilgesellschaft und diesbezügliche Aktivitäten finden Sie auf der Website des Forums der Zivilgesellschaft.

den Mittelmeerraum im April 2013 zum ersten Mal zu einem Gipfeltreffen, um die Bedeutung der Umsetzung der Projekte der Union für den Mittelmeerraum sowie starker und wirkungsvoller Parlamente zu betonen. Die Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM) wurde 2010 als beratende Versammlung eingerichtet, die für eine stärkere Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure in die Union für den

Mittelmeerraum sorgen soll. Sie besteht aus 84 Mitgliedern aus den 43 Partnerländern der Union für den Mittelmeerraum, die alle Vertreter von Regionen oder lokalen Gebietskörperschaften sind und ein regionales oder lokales Mandat besitzen.

---

→ Fernando Garcés de los Fayos / Pekka Hakala / Valérie Ramet

## 6.5.5 Östliche Partnerländer

*Sechs ehemalige Sowjetrepubliken sind an der Politik der „Östlichen Partnerschaft“ der EU beteiligt, darunter drei direkte Nachbarländer der EU – die Ukraine, die Republik Moldau und Belarus – und die drei Länder des Südkaukasus – Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Die Partnerschaft wurde 2009 aufgenommen, um die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformbemühungen in diesen Ländern zu unterstützen und um die Demokratisierung, die verantwortungsvolle Regierungsführung, die Energieversorgungssicherheit, den Umweltschutz sowie die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung zu stärken. Für diese Länder, die in engem Dialog mit der EU stehen, kann ein Assoziierungsabkommen ausgehandelt werden, das oft auch eine vertiefte und umfassende Freihandelszone umfasst. Die aktuellen Ereignisse haben die mit diesem Prozess verbundenen Schwierigkeiten deutlich gemacht, wobei einige Länder näher an die EU gerückt sind, andere wiederum nicht. Auch innerhalb der einzelnen Länder haben die Bürgerinnen und Bürger sehr unterschiedliche Ansichten über die europäische Ausrichtung ihrer Länder.*

### 1. Die östlichen Nachbarn der EU

#### A. Die Ukraine

Die dramatischen Ereignisse, die die Ukraine seit November 2013 erschüttern, begannen als pro-europäischer Protest gegen die Regierung, die das Assoziierungsabkommen mit der EU nicht weiter voranbrachte. Die beiden Partner hatten die Verhandlungen über das Abkommen im Dezember 2011 abgeschlossen; die Unterzeichnung war jedoch an politische Reformen geknüpft.

Im November 2013, nur wenige Tage vor dem Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft im litauischen Vilnius, kündigte der damalige ukrainische Präsident Wiktor Janukowytsch an, dass seine Regierung ihre Arbeit am Assoziierungsabkommen aussetzen werde. Trotz massiver öffentlicher Proteste wurde das Abkommen bei dem Treffen nicht – wie ursprünglich geplant – unterzeichnet. Die Demonstrationen in der Ukraine wurden immer dramatischer und stürzten das Land in eine tiefe politische Krise, die zum Sturz des Regimes Janukowytsch führte und in einen Prozess des politischen Übergangs mündete.

Die Konsolidierung der neuen Regierung der Ukraine wurde durch den von Russland vollzogenen Anschluss der Krim an die Russische Föderation gefährdet. Auch in der Süd- und Ostukraine ist die Lage nach wie vor unklar, genauso wie die Absichten Russlands in diesen Gebieten. Unter der Regierung Janukowytsch war die Ukraine dem Druck Russlands ausgesetzt, sich der Zollunion unter der Führung Russlands und der geplanten Eurasischen Union anzuschließen. Moskau hatte sowohl Zwangsmaßnahmen ergriffen als auch die dringend benötigte Unterstützung angeboten.

Seit dem Amtsantritt der neuen ukrainischen Regierung hat sich die EU verpflichtet, elf Milliarden Euro als Beitrag zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Landes bereitzustellen. Am 21. März 2014 unterzeichneten die EU und die

Ukraine den politischen Teil des Assoziierungsabkommens.

#### Die Standpunkte des Europäischen Parlaments

In den zwei Jahren zwischen der Aufnahme der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen und dem Gipfeltreffen von Vilnius achtete das Parlament insbesondere auf die „selektive Justiz“ in der Ukraine. Dieser Punkt – insbesondere der Umgang mit Oppositionsführern wie beispielsweise der früheren Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko – war von großer Bedeutung für die EU. Im Jahr 2012 gründete der Präsident des Parlaments Martin Schulz eine aus dem ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments Pat Cox und dem ehemaligen polnischen Präsidenten Aleksander Kwaśniewski bestehende Beobachtermission für die Ukraine.

Das Parlament nahm in jüngster Zeit mehrere Entschlüsse über die Invasion der Krim durch Russland und die aktuelle politische Krise an. In früheren Entschlüssen brachte es seine Unterstützung für das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine zum Ausdruck.

#### Interparlamentarische Zusammenarbeit

Mitglieder des Europäischen Parlaments und des ukrainischen Parlaments (der Rada) treffen sich zweimal jährlich im Rahmen des Parlamentarischen Kooperationsausschusses (PKA) EU-Ukraine, um aktuelle Themen zu erörtern. Das letzte Treffen des PKA fand am 27. März 2014 in Kiew statt und befasste sich mit der Krise auf der Krim und den zahlreichen innenpolitischen Herausforderungen, denen sich die neue ukrainische Führung stellen muss.

#### Wahlbeobachtung

Das Parlament wurde zur Beobachtung aller in jüngster Zeit in der Ukraine abgehaltenen nationalen Wahlen eingeladen. Im Jahr 2012 waren an der Internationalen Wahlbeobachtungsmission die Beobachterdelegation des Parlaments, das Büro für

demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (BDIMR der OSZE), die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die Parlamentarische Versammlung des Europarates und die Parlamentarische Versammlung der NATO beteiligt. Das Parlament wurde eingeladen, die für Mai 2014 anberaumte Präsidentschaftswahl zu beobachten.

## B. Moldau

Nach einem drei Jahre andauernden politischen Stillstand, der im Jahr 2012 mit der Wahl eines neuen Präsidenten enden sollte, brach 2013 eine neue politische Krise in dem Land aus, die auf interne Streitigkeiten innerhalb der proeuropäischen Mehrheit (die sich aus drei der vier wichtigsten Parteien der Republik Moldau zusammensetzt) zurückzuführen war. Am 30. Mai 2013 befürwortete die Mehrheit im Parlament, die „Koalition für eine proeuropäische Regierung“, die Bildung einer neuen Regierung. Die von Ministerpräsident Iurie Leancă geführte Regierung verspricht eine proeuropäische Agenda mit Strukturereformen.

Die Verhandlungen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) zwischen der EU und der Republik Moldau wurden im Juni 2013 abgeschlossen. Auf dem Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft in Vilnius wurde ein Assoziierungsabkommen (einschließlich der DCFTA) paraphiert, das im Juni 2014 unterzeichnet werden soll. Im November 2013 schlug die Kommission vor, die Visumpflicht für die Bürgerinnen und Bürger der Republik Moldau aufzuheben; dieser Vorschlag wurde im Februar 2014 vom Parlament und im März 2014 vom Rat gebilligt. Ab dem 28. April 2014 können moldauische Bürger ohne Visum in die EU einreisen. Im September 2013 verhängte Russland einen Einfuhrstopp für moldauischen Wein und ergriff Maßnahmen, mit denen der Zugang der Bürger der Republik Moldau zum russischen Arbeitsmarkt eingeschränkt wurde.

Eine große Herausforderung für die Republik Moldau ist nach wie vor die abtrünnige Region Transnistrien, die einseitig ihre Unabhängigkeit von Moldau erklärt hat. Offizielle „5+2“-Gespräche unter Beteiligung der nicht anerkannten Transnistrischen Moldauischen Republik, der Republik Moldau, der Ukraine, Russland und der OSZE sowie der zwei Beobachter USA und EU wurden im Dezember 2011 wieder aufgenommen, sind jedoch seit Mitte 2012 nicht wesentlich vorangekommen. Die Lage wurde durch die Krise auf der Krim und durch die kürzlich von den transnistrischen Stellen erhobene Forderung nach einer Aufnahme in die Russische Föderation weiter destabilisiert.

### Die Standpunkte des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat die demokratischen Fortschritte in der Republik Moldau begrüßt und seine Un-

terstützung für das Assoziierungsabkommen und für die Visafreiheit zugesagt. Es hat außerdem den Stillstand in Bezug auf Transnistrien zur Kenntnis genommen und auf die große Bedeutung einer politischen Lösung hingewiesen. Ferner hat es legislative Entschlüsse zu Handel und geänderten Visaerleichterungsabkommen – Themengebieten, die seiner Zustimmung bedürfen – angenommen.

### Interparlamentarische Zusammenarbeit

Mitglieder des Europäischen Parlaments und des Parlaments der Republik Moldau treffen sich mindestens einmal jährlich im Rahmen des Parlamentarischen Kooperationsausschusses (PKA) EU-Moldau, um aktuelle Themen zu erörtern. Im Jahr 2012 wurden bei zwei Treffen die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen, der Dialog über Visafragen und innenpolitische Entwicklungen in Moldau behandelt. Auf der Sitzung im Juni 2013 wurde außerdem das Ende der politischen Krise in der Republik Moldau begrüßt. Das letzte Treffen des PKA fand im März 2014 in Chişinău statt und befasste sich mit aktuellen Themen.

### Wahlbeobachtung

Das Europäische Parlament wurde zur Beobachtung aller in jüngster Zeit in der Republik Moldau abgehaltenen nationalen (Parlaments-)Wahlen eingeladen. Im Jahr 2010 waren die Beobachterdelegation des Parlaments sowie das BDIMR der OSZE, die Parlamentarische Versammlung der OSZE und die Parlamentarische Versammlung des Europarates an einer internationalen Wahlbeobachtungsmission beteiligt.

## C. Belarus

Die Republik Belarus wird seit 1994 von ihrem autoritären Präsidenten Aljaksandr Lukaschenka regiert. Das Parlament (Nationalversammlung) des Landes und das Kabinett (Ministerrat) spielen nur eine untergeordnete Rolle, das Parteiensystem ist schwach ausgeprägt. Die Menschenrechte und politische Gefangene sind Gegenstände großer Besorgnis.

Im Zeitraum zwischen 2011 und 2012 litt Belarus unter einer Wirtschaftskrise, die durch eine lockere Währungs- und Finanzpolitik herbeigeführt wurde. Die Schwierigkeiten haben sich durch den kürzlich erfolgten Beitritt von Belarus zur Zollunion mit Russland und Kasachstan zuspitzt.

Nach der jüngsten Präsidentschaftswahl im Dezember 2010 griffen die Behörden hart gegen die Opposition durch, was die Beziehungen zwischen der EU und Belarus zusätzlich belastete. Auch die Parlamentswahl im Jahr 2012 wurde als mit internationalen Standards unvereinbar eingestuft. Solange Belarus kein Assoziierungsabkommen mit der EU aushandelt, ist die EU zu einer Politik des „kritischen Engagements“ gegenüber dem Land verpflichtet. Im Oktober 2013 verlängerte der Rat die von der EU gegen das Land verhängten gezielten Sanktionen – ein

Reiseverbot für bzw. das Einfrieren der Vermögenswerte von 232 Einzelpersonen und 25 Unternehmen – bis Oktober 2014. Auf dem Gipfeltreffen von Vilnius wurde vereinbart, Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen aufzunehmen; die ersten bilateralen Gespräche fanden Ende Januar 2014 statt. In den letzten beiden Jahren hat der mit der belarussischen Gesellschaft geführte Europäische Dialog über Modernisierung eine Plattform für einen Meinungs- und Ideenaustausch über Reformen zur Modernisierung des Landes und zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und Belarus geschaffen.

#### **Die Standpunkte des Europäischen Parlaments**

In den vergangenen Jahren hat das Parlament eine Reihe von Entschlüssen angenommen, in denen die Entwicklungen in Belarus in Bezug auf politische Häftlinge, Einschränkungen der Medienfreiheit und der Zivilgesellschaft, die Missachtung der Menschenrechte und zuletzt auch die manipulierte Parlamentswahl kritisiert werden. Im September 2013 hat das Parlament eine Empfehlung zur EU-Gesamtstrategie für Belarus angenommen, in der die Freilassung und Rehabilitierung aller politischen Gefangenen als Voraussetzung für eine Wiederaufnahme des politischen Dialogs durch die EU und die Prüfung von Visaerleichterungen und reduzierten Visagebühren für belarussische Bürgerinnen und Bürger gefordert wird.

#### **Interparlamentarische Zusammenarbeit**

Aufgrund der Art und Weise, in der die Parlamentswahl in Belarus abgehalten wurde, erkennt das Parlament die Nationalversammlung des Landes nicht als repräsentativ für das belarussische Volk an und unterhält infolgedessen keine bilateralen Beziehungen. Stattdessen trifft sich die Delegation des Parlaments für die Beziehungen zu Belarus regelmäßig mit Mitgliedern der belarussischen Opposition und der Zivilgesellschaft, um die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen des Landes zu erörtern. Vor kurzem von der Delegation unternommene Versuche, nach Belarus zu reisen, sind gescheitert.

#### **Wahlbeobachtung**

Seit 2001 hat Belarus das Parlament nicht mehr zur Beobachtung von Wahlen eingeladen.

## **2. Südkaukasus**

Im Südkaukasus gehen die demokratische Konsolidierung und die Wirtschaftsreformen in unterschiedlichem Tempo voran. Das Parlament forderte im Jahr 2010 eine „EU-Strategie für den Südkaukasus“, wobei es die strategische und wirtschaftliche Bedeutung der Region betonte. In der Entschlüsselung wurde der durch Frieden und eine erhöhte Aufmerksamkeit der EU zu erzielende Nutzen für die Region hervorgehoben.

Das Parlament verfügt über eine Delegation für den Südkaukasus, die die Parlamentarischen Kooperationsausschüsse für Georgien, Armenien und Aserbaidschan beaufsichtigt und die Arbeit des EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und die Krise in Georgien überwacht. Alle drei Länder sind an der Parlamentarischen Versammlung Euronest beteiligt.

### **A. Georgien**

Georgien hatte bei den Veränderungen in der Region eine führende Position inne. Die Parlamentswahl im Jahr 2012 und die Präsidentschaftswahl im Jahr 2013 bestätigten die Stärke der neuen Koalition „Georgischer Traum“. Ministerpräsident Irakli Garibaschwili und Präsident Giorgi Margwelaschwili haben die euro-atlantische Ausrichtung des Landes beibehalten. Es bestehen nach wie vor Spannungen zwischen der Koalition und der von dem ehemaligen Präsidenten Micheil Saakaschwili geführten Vereinten Nationalen Bewegung; bei manchen Gerichtsverfahren scheint „selektive Justiz“ zur Anwendung zu kommen.

Im November 2013 paraphierte Georgien ein Assoziierungsabkommen mit der EU und stimmte der Teilnahme an den Krisenbewältigungseinsätzen der EU zu.

Georgien war einige Jahre lang eine der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften weltweit und reagierte zügig auf die Forderungen der EU nach Liberalisierung und Harmonisierung des Rechtsrahmens. Das Land hat Makrofinanzhilfe von der EU erhalten.

#### **Die Standpunkte des Europäischen Parlaments**

Im Jahr 2012 hat das Parlament bestätigt, dass die georgische Parlamentswahl zwar frei und fair, allerdings nicht völlig ohne Beanstandungen, abgelaufen ist. Die EU hat außerdem die große Bedeutung einer friedlichen Lösung des Status Südossetiens und Abchasiens unter Wahrung der territorialen Integrität Georgiens hervorgehoben. Im Oktober 2013 hat das Parlament die Paraphierung eines Assoziierungsabkommens und den Abschluss des Dialogs über die Liberalisierung der Visabestimmungen angeregt, was jedoch an Fortschritte des Landes bei der Aufrechterhaltung der hohen Standards in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geknüpft ist.

#### **Wahlbeobachtung**

Das BDIMR der OSZE (dem Mitglieder des Europäischen Parlaments angehört) hat die Parlaments-, die Präsidentschafts- und die Kommunalwahlen in Georgien beobachtet. Die jüngsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wurden als zufriedenstellend eingestuft.

## B. Armenien

Armenien hat gute Aussichten, künftiger Partner der EU zu werden.

Armeniens Außenpolitik könnte jedoch ein Hindernis darstellen. Das Land befindet sich seit über 20 Jahren in einem „eingefrorenen“ Konflikt mit seinem Nachbarn Aserbaidschan über den Status der Region Bergkarabach, und zu seinem westlichen Nachbarn, der Türkei, pflegt es keine engen Beziehungen. Im September 2013 erklärte der armenische Präsident, dass das Land der Zollunion mit Belarus, Kasachstan und Russland beitreten würde, obwohl im Juli die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen worden waren. Auf dem Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft im November 2013 wurde daher das Assoziierungsabkommen zwischen Armenien und der EU nicht paraphiert.

Neben der EU sind Russland, Georgien und der Iran die wichtigsten Handelspartner Armeniens.

### Die Standpunkte des Europäischen Parlaments

Im Jahr 2012 stimmte das Parlament den Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit Armenien zu, die an freie und faire Wahlen, Bemühungen zur Lösung des Konflikts um Bergkarabach und gründlichere Untersuchungen der Gewalt bei der Wahl im Jahr 2008 geknüpft sind. Das Parlament hat kürzlich die Unvereinbarkeit der Annäherung Armeniens an die Zollunion mit den Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen betont.

### Wahlbeobachtung

Das Europäische Parlament war fünfmal im Rahmen des BDIMR der OSZE zur Wahlbeobachtung in Armenien, unter anderem bei der Präsidentschaftswahl im Jahr 2013. Die Organisation der Abstimmungen verbesserte sich zusehends, einige Probleme bleiben jedoch bestehen, vor allem der Mangel an Kandidaten der Opposition.

## C. Aserbaidschan

Aserbaidschan verfügt über reiche Öl- und Gasvorkommen, Pipelines und Transitverbindungen. Es muss jedoch demokratische Institutionen schaffen und der Welthandelsorganisation beitreten, bevor eine tiefergehende wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU möglich ist. Die EU hat erklärt, dass Aserbaidschan außerdem den Konflikt mit Armenien um die Region Bergkarabach lösen muss.

Im November 2013 hat Aserbaidschan ein Visaerleichterungsabkommen mit der EU unterzeichnet.

### Die Standpunkte des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat sich besorgt über die anhaltende Missachtung der Menschenrechte, die zunehmende Brutalität der Sicherheitskräfte und den Mangel an bürgerlichen Freiheiten gezeigt. Die Freiheiten müssten stärker geschützt werden, bevor ein Assoziierungsabkommen unterzeichnet werden könne. Im Jahr 2012 verurteilte das Parlament die Begnadigung und anschließende Glorifizierung von Ramil Safarov, einem aserbaidschanischen Offizier, der wegen Mordes an einem Armenier in Ungarn verurteilt worden war, bevor er nach Aserbaidschan überstellt wurde. Im Oktober 2013 forderte das Parlament die Freilassung inhaftierter Oppositionspolitiker, Journalisten und Menschenrechtsaktivisten.

### Wahlbeobachtung

Das Europäische Parlament hat als Teil der Wahlmissionen des BDIMR der OSZE an Beobachtungsmissionen teilgenommen. Mehrere Wahlen erfüllten die internationalen Anforderungen nach Auffassung der Wahlbeobachter nicht. Im Oktober 2013 beobachtete das Parlament die Präsidentschaftswahl des Landes.

→ Fernando Garcés de los Fayos / Valérie Ramet



## 6.5.6 Südliche Partner

*Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) richtet sich an zehn Nachbarstaaten der EU im östlichen und südlichen Mittelmeerraum: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, den Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien und Tunesien. Sie umfasst bilaterale politische Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Partnerländern.*

*Um der schnellen Abfolge der Ereignisse in den südlichen Nachbarländern der EU Rechnung zu tragen, haben die Kommission und die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik am 8. März 2011 in der Mitteilung „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ dargestellt, wie die EU auf diesen Wandel reagieren wird. Diese neue Politik wurde vom Europäischen Rat gebilligt und vom Europäischen Parlament begrüßt.*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 8 des Vertrags über die Europäische Union;
- Titel V des Vertrags über die Europäische Union: „auswärtiges Handeln“ der EU;
- Artikel 206-207 (Handel) und 216-219 (internationale Übereinkünfte) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### Instrumente

Die wichtigsten bilateralen Instrumente der EU in der Region sind die Assoziierungsabkommen, die mit Ägypten (2004), Algerien (2005), Israel (2000), Jordanien (2002), dem Libanon (2006), Marokko (2000), der Palästinensischen Behörde (Interimsabkommen 1997) und Tunesien (1998) unterzeichnet wurden und in Kraft getreten sind. Mit Syrien war noch kein Assoziierungsabkommen unterzeichnet worden, da die syrische Regierung im Jahr 2011 bei öffentlichen Protesten gewalttätig durchgriff und die EU darauf mit einer Reihe zunehmend restriktiver Maßnahmen reagierte. Die Verhandlungen für ein Rahmenabkommen zwischen der EU und Libyen wurden im Februar 2011 ausgesetzt und noch nicht wieder aufgenommen.

Derzeit bestehen zwischen der EU und ihren südlichen Partnerländern sieben bilaterale Aktionspläne. Darin werden kurz- und mittelfristige Prioritäten für drei bis fünf Jahre für politische und wirtschaftliche Reformen formuliert. ENP-Aktionspläne tragen den Bedürfnissen, Interessen und Möglichkeiten der EU und des jeweiligen Partnerlandes durch den Aufbau demokratischer, sozial gerechter und integrativer Gesellschaften, die Förderung von wirtschaftlicher Integration und Bildung, die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen und der Landwirtschaft, die Erleichterung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs und die Gewährung von finanzieller Unterstützung und technische Zusammenarbeit Rechnung, damit eine Angleichung an EU-Standards ermöglicht wird. In Bezug auf Algerien, Libyen und Syrien ist die ENP noch nicht zu vollem Einsatz ge-

kommen, da diese Länder noch keinen Aktionsplänen zugestimmt haben.

Diese Pläne werden im Allgemeinen durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) finanziert. Außerdem gewährt die Kommission den Partnern finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen. Die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ergänzen diese Unterstützung mit Darlehen. Da die Zivilgesellschaft mit Blick auf die Förderung von Demokratie und verantwortungsvoller Staatsführung in den Partnerländern eine wichtige Rolle spielt, unterstützt die EU durch die im Jahr 2011 geschaffene Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft auch Organisationen.

Die in den jährlichen Fortschrittsberichten zur ENP enthaltenden Bewertungen stellen die Grundlage für die EU-Maßnahmen dar, wobei der Grundsatz „mehr für mehr“ bei sämtlichen von der EU vorgeschlagenen Anreizen Anwendung findet – bei Änderungen der politischen Maßnahmen ebenso wie bei der finanziellen Unterstützung (ausgenommen sind humanitäre Hilfe, die Unterstützung der Zivilgesellschaft sowie Mittel für Flüchtlinge und die Verwaltung der Außengrenzen). Partnern, die ehrgeizige politische Reformen in Angriff nehmen, können auch vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) oder Mobilitätspartnerschaften angeboten werden.

### Marokko

Marokko hat von den Partnern im Süden die am weitesten entwickelten Beziehungen zur EU. Im Jahr 2008 wurde dem Land ein „fortgeschrittener Status“ zuerkannt; der Schwerpunkt liegt nunmehr auf dem bilateralen politischen Dialog und der Angleichung des ordnungspolitischen Rahmens des Landes an den *Acquis communautaire*, den gemeinschaftlichen Besitzstand. Die EU strebt ein besonders enges Verhältnis zu Marokko an und möchte das Land in seinen wirtschaftlichen und politischen Reformen unterstützen. Migrationsfragen stellen eine Priorität dar, und das neue Fischereiabkommen ist

vor Kurzem wirksam geworden. Die Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Marokko wurde im Juni 2013 unterzeichnet. Marokko ist das erste Land in der Region, das Verhandlungen zu einer Regelung zur Erleichterung der Visaerteilung und zu einem vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen (DCFTA) mit der EU aufgenommen hat.

Im Jahr 1981 wurden Beziehungen zwischen dem marokkanischen Parlament und dem Europäischen Parlament aufgenommen und im Jahr 2010 mit der Schaffung eines Gemischten Parlamentarischen Ausschusses weiter ausgebaut. Das letzte Treffen fand im Jahr 2014 in Rabat statt. Alle Präsidenten des Europäischen Parlaments der jüngeren Vergangenheit haben Marokko besucht.

### Algerien

Algerien ist strategischer Partner und fünftgrößter Energielieferant der EU. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnern stehen politische und sozioökonomische Reformen sowie die Bekämpfung der Korruption. Zudem unterstützt die EU die algerische Zivilgesellschaft, die mit Blick auf die demokratischen Prozesse des Landes eine Schlüsselrolle spielt. Die EU würde es begrüßen, wenn Algerien im Maghreb und der Region Sahara und Sahel eine stärkere Rolle spielen würde.

Das erste interparlamentarische Treffen zwischen dem Europäischen und dem algerischen Parlament fand im Jahr 1986 statt, der letzte Besuch des EP in Algerien im Jahr 2013. Das EP beteiligte sich an der Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union, die im Jahr 2012 zu der Parlamentswahl in Algerien entsandt wurde.

### Tunesien

Tunesien ist stark auf die EU ausgerichtet, die der wichtigste Handelspartner des Landes ist: 70 % des tunesischen Außenhandels entfallen auf sie. Die Taskforce EU-Tunesien traf sich im September 2011 in Tunis – das erste Treffen dieser Art, das im Rahmen der reformierten Europäischen Nachbarschaftspolitik stattfand. Im Mittelpunkt standen die politische und wirtschaftliche Unterstützung durch die EU.

Die im Januar 2014 erfolgte einvernehmliche Annahme einer neuen Verfassung in Tunesien stellte ein wichtiger Schritt für die Demokratie des Landes dar; es wird erwartet, dass sich die Beziehungen zur EU positiv entwickeln. Tunesien unterzeichnete als zweitwichtigstes südliches Partnerland der EU (nach Marokko) Anfang März 2014 eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU.

Die Beziehungen zwischen dem tunesischen und dem Europäischen Parlament wurden im Jahr 1983 aufgenommen. Seit der Revolution in Tunesien im Jahr 2011 haben Vertreter des Europäischen Parlaments, darunter die Parlamentspräsidenten Jerzy

Buzek und Martin Schulz sowie Beobachter aus der Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union, das Land besucht. Das Büro zur Förderung der parlamentarischen Demokratie des Europäischen Parlaments hat eng mit der verfassungsgebenden Versammlung Tunesiens zusammengearbeitet und deren Mitgliedern und Mitarbeitern Schulungen und Studienbesuche angeboten.

### Libyen

Zwischen Libyen und der Europäischen Union bestehen derzeit keine vertraglichen Beziehungen. Während des Bürgerkriegs und seither hat die EU eine aktive Rolle in den Angelegenheiten Libyens gespielt. In Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren koordiniert die EU die Unterstützung in den Bereichen Kommunikation, Zivilgesellschaft und Grenzverwaltung. Die Union hat im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Delegation mit 160 Mitarbeitern entsandt, die Libyen dabei unterstützen soll, seine Grenzen zu verwalten. Die EU ist der größte Geldgeber Libyens.

Bis zum Fall des Regimes des libyschen Staatsführers Muammar Gaddafi fanden vier interparlamentarische Treffen zwischen dem Europäischen und dem libyschen Parlament statt. Der letzte Besuch des EP in Libyen fand im Jahr 2010 statt. Bislang gab es noch keine förmliche Zusammenkunft mit dem Allgemeinen Volkskongress (dem Parlament) Libyens.

### Ägypten

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Ägypten werden durch ein Assoziierungsabkommen geregelt, das im Jahr 2004 in Kraft trat. Nach der ägyptischen Revolution verpflichtete sich die EU, den demokratischen Wandel des Landes zu unterstützen. Bei der ersten Sitzung der Taskforce EU-Ägypten vom 13. bis 14. November 2012 in Kairo wurde über Handelsbeziehungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Tourismus, politische Reformen, Vermögensabschöpfung, Menschenrechte, Staatsführung, Infrastruktur, IKT und Wissenschaft diskutiert. Seitdem konnten aufgrund der äußerst instabilen politischen Lage in Ägypten keine weiteren Fortschritte in den Beziehungen erzielt werden.

Das Europäische Parlament hat bis zum Fall des Regimes des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak neun interparlamentarische Treffen mit dem ägyptischen Parlament abgehalten. Jerzy Buzek, der Präsident des Europäischen Parlaments, hat das Land im Jahr 2011 besucht. Das letzte (10.) interparlamentarische Treffen fand im Jahr 2012 statt.

### Israel

Die EU und Israel unterhalten umfassende Beziehungen, die mit engen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie technischer Zusammenarbeit

einhergehen. Das Assoziierungsabkommen von 2000 bildet die Grundlage des Verhältnisses zwischen den beiden Partnern, das sich in den folgenden Jahren dynamisch entwickelt und auf zahlreiche Sektoren in erheblichem Umfang ausgeweitet hat. Im Jahr 2009 entschied die EU jedoch, dass es Fortschritte im Nahost-Friedensprozess geben müsse, damit die Beziehungen durch die Gewährung eines „fortgeschrittenen Status“ gestärkt werden könnten.

Das Europäische Parlament hat in den letzten Jahren mehrere äußerst kritische Entschlüsse zu der Politik Israels verabschiedet, so auch zu israelischen Siedlungen in Palästina, zur Behandlung palästinensischer Häftlinge in israelischen Gefängnissen und zur Lage der Beduinen in der Wüste Negev. Das Europäische Parlament und die Knesset unterhalten bereits seit Langem Beziehungen. Ihr jüngstes Treffen, das 39., fand im Jahr 2013 in Tel Aviv und Jerusalem statt.

### Palästina

Die Rechtsgrundlage der Beziehungen zwischen der EU und der Palästinensischen Behörde ist das Interimsassoziationsabkommen über Handel und Zusammenarbeit.

Im Jahr 2013 vereinbarten die EU und die Palästinensische Autonomiebehörde (PNA) einen neuen Aktionsplan. Die EU ist die wichtigste ausländische Unterstützerin der PNA.

Von 1994 bis Ende 2011 stellte die Union im Rahmen verschiedener thematischer und geografischer Instrumente etwa fünf Milliarden Euro Unterstützung für die Palästinenser bereit. Gesamtziel der EU-Unterstützung ist es, die Schaffung eines lebensfähigen, unabhängigen und demokratischen palästinensischen Staates zu sichern, der in Frieden und Sicherheit mit Israel und anderen Nachbarn koexistiert.

Das EP nimmt großen Anteil an der Palästinafrage und befürwortet einen palästinensischen Staat. Im Jahr 2006 beteiligte es sich an der Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union. Die interparlamentarischen Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und dem Palästinensischen Legislativrat werden regelmäßig gepflegt. Der letzte Besuch des Parlaments in Ost-Jerusalem und dem Westjordanland fand im Jahr 2014 statt.

### Jordanien

Die EU betrachtet Jordanien als wichtigen Partner, der im Nahen und Mittleren Osten eine mäßigen- und stabilisierende Rolle spielt, zum israelisch-palästinensischen Friedensprozess beiträgt und die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit fördert. Nach Marokko wurde Jordanien als zweitem

Partnerland im Mittelmeerraum in Bezug auf seine Partnerschaft mit der EU ein „fortgeschrittener Status“ zuerkannt.

Zwischen dem jordanischen und dem Europäischen Parlament haben sechs interparlamentarische Treffen stattgefunden, das letzte davon im Jahr 2012 in Amman. Das Europäische Parlament beteiligte sich im Jahr 2013 an der Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union.

### Syrien

Seit die syrische Regierung Mitte März 2011 begann, die Proteste gegen die Regierung gewaltsam zu unterdrücken, hat die EU eine Reihe zunehmend restriktiver Maßnahmen ergriffen. Im Mai 2011 gab der EU-Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ bekannt, dass sämtliche bilateralen Kooperationsprogramme zwischen der EU und der syrischen Regierung ausgesetzt würden, ebenso wie alle Vorbereitungen für die weitere bilaterale Zusammenarbeit. Die EU unterstützt einschließende Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien. Seit dem Ausbruch des Konflikts hat die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten humanitäre Hilfe in Höhe von mehr als 2,6 Mrd. EUR bereitgestellt – sowohl für Syrien als auch für die Region.

Die interparlamentarischen Beziehungen wurden aufgrund des Bürgerkriegs ebenfalls ausgesetzt. Bis zum Beginn des Aufstands in Syrien gegen das Regime von Präsident Bashar al-Assad fanden elf Treffen des syrischen und des Europäischen Parlaments statt, das letzte im Jahr 2011 in Damaskus.

### Libanon

Grundlage der Beziehungen ist das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Libanon (2006). Die EU unterstützt den Libanon in seiner Einheit, Stabilität, Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Unversehrtheit, insbesondere angesichts der sich verschlechternden Lage im Nachbarland Syrien. Was die umfassende humanitäre Hilfe der EU als Reaktion auf den syrischen Bürgerkrieg anbelangt, werden mehr als 26 % davon für den Libanon bereitgestellt. Zudem hat die EU ihre Unterstützung für die Bemühungen der libanesischen Regierung um den Erhalt der Stabilität im Land zum Ausdruck gebracht.

Das Europäische Parlament beteiligte sich im Jahr 2009 an der Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union im Libanon. Zwischen dem libanesischen und dem Europäischen Parlament fanden insgesamt zwölf interparlamentarische Treffen statt, das letzte davon im Jahr 2013 in Beirut.

→ Pekka Hakala

## 6.6 Weitere Beziehungen

### 6.6.1 Transatlantische Beziehungen: USA und Kanada

*Die EU teilt mit ihren nordamerikanischen Partnern, den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada, die gemeinsamen Werte der Demokratie, der Menschenrechte und der wirtschaftlichen und politischen Freiheit sowie ähnliche außen- und sicherheitspolitische Bedenken. Derzeit unternehmen sowohl die EU als auch Nordamerika Anstrengungen, um die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/08 zu überwinden und Wachstum und Arbeitsplätze für ihre Bürger zu schaffen. Um das volle Potential der gemeinsamen Handelsbeziehungen auszuschöpfen, werden die Verhandlungen über Freihandels- und Investitionsabkommen vorangetrieben. Die 2009 aufgenommenen Verhandlungen über das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada sind fast abgeschlossen. Auch die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den Vereinigten Staaten (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) wurden am 8. Juli 2013 aufgenommen. Mitglieder des Europäischen Parlaments waren aktiv am Dialog der EU mit den Vereinigten Staaten und Kanada beteiligt.*

#### Außenpolitische Beziehungen EU-USA

Die Vereinigten Staaten sind der wichtigste außenpolitische Verbündete der EU. Die beiden Partner arbeiten eng zusammen, konsultieren einander bezüglich ihrer internationalen Prioritäten und setzen sich in multilateralen Foren häufig dafür ein, ihre sich überschneidenden Interessen durchzusetzen.

Seit langem arbeiten die EU und die USA in Bezug auf den Nahen Osten außenpolitisch zusammen. Trotz gewisser Unterschiede in den Auffassungen der Partner über die Herangehensweise an die Beziehungen zwischen Israel und der arabischen Welt setzen sich beide für eine Zweistaatenlösung für Palästina und Israel ein. Die EU und die USA haben sich auch darum bemüht, das iranische Atomprogramm zu stoppen, und auf weltweite Krisen reagiert, z. B. in der Sahelzone, in Syrien und am Horn von Afrika.

Seit dem Arabischen Frühling haben die EU und die USA außerdem versucht, ihre Anstrengungen zu koordinieren, um sicherzustellen, dass die Länder im Nahen Osten und in Nordafrika nach den Revolutionen ihren Demokratisierungsprozess und die Verfassungsreformen weiterverfolgen. Die USA haben auch in den östlichen Nachbarländern als gleichgesinnter Partner der EU agiert und vor allem in der Ukraine und in Georgien auf politische Reformen gedrängt. Die transatlantische politische und militärische Zusammenarbeit hat nach den dramatischen Ereignissen in der Ukraine und insbesondere der

widerrechtlichen Annexion der Krim durch Russland im März 2014 an Intensität gewonnen. Auch die Zusammenarbeit in den westlichen Balkanländern hat Erfolge gezeigt, und die USA haben die Bemühungen der EU um eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo politisch unterstützt.

Da sich die Vereinigten Staaten verstärkt im asiatisch-pazifischen Raum engagieren, haben sie ihren transatlantischen Partner gebeten, diese Bemühungen zu unterstützen, insbesondere, um Spannungen in der Region und den Meeresgebieten zu lösen und engere Beziehungen mit China zu knüpfen.

Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten haben in den USA einen vertrauenswürdigen Partner in Sicherheitsfragen gefunden, wie die Zusammenarbeit der Verbündeten in der Nordatlantikpakt-Organisation (NATO) zeigt. Bei Einsätzen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, etwa in Afghanistan, dem Irak, dem Kosovo und in Bosnien und Herzegowina sowie am Horn von Afrika, haben insbesondere die NATO und die GSVP produktiv zusammengewirkt.

Obwohl die EU und die USA nicht in allen außenpolitischen Fragen einer Meinung sind, sind sie nach wie vor der jeweils wichtigste und vertrauenswürdigste Partner des anderen. Ihre außenpolitischen Beziehungen haben trotz wechselnder politischer Konstellationen und geostrategischer Veränderungen auf beiden Seiten seit vielen Jahrzehnten Bestand.

### Politische Beziehungen zwischen der EU und den USA im Rahmen des Transatlantischen Dialogs der Parlamentsmitglieder

Erste Kontakte zwischen dem Parlament und dem US-Kongress wurden im Jahr 1972 geknüpft. Im Jahre 1999 wurden die Beziehungen mit der Einführung des Transatlantischen Dialogs der Parlamentsmitglieder (Transatlantic Legislators' Dialogue – TLD) erweitert und institutionalisiert. Der TLD bringt Mitglieder des Europäischen Parlaments und des US-Repräsentantenhauses zweimal im Jahr in interparlamentarischen Treffen an einen Tisch. Diese finden abwechselnd in den Vereinigten Staaten und Europa statt. Den Ko-Vorsitz des TLD haben derzeit der Vorsitzende der Delegation für Beziehungen zu den USA des Europäischen Parlaments, Christian Ehler, sowie Mario Diaz Balart, Mitglied des Bewilligungsausschusses des US-Kongresses und von dessen Unterausschuss für Mittelverwaltung im In- und Ausland.

Eine der wichtigsten anstehenden Wirtschaftsfragen sind die Verhandlungen zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Sowohl das Parlament als auch der US-Kongress haben ihr Interesse daran bekundet, das transatlantische wirtschaftliche Engagement durch ein solches Abkommen zu stärken.

Die an diesem halbjährlichen Treffen teilnehmenden Gesetzgeber tauschen außerdem ihre Ansichten zu anderen für beide Seiten wichtigen politischen Fragen aus, vom Friedensprozess im Nahen Osten bis zur Koordinierung internationaler Strafsanktionen. Obwohl sich die Ansichten der EU und der USA in vielerlei Hinsicht ähneln, haben die Gespräche auch unterschiedliche Standpunkte bei zentralen Fragen der Politik aufgezeigt. Die Bedeutung dieses transatlantischen politischen Dialogs sollte nicht unterschätzt werden, insbesondere aufgrund der starken Stellung des US-Kongresses, der etwa Interventionen der USA bei weltweiten Krisen genehmigt und über die Form der Beteiligung der USA an globalen Lenkungsinstitutionen bestimmt.

Weltweite finanzielle Herausforderungen werden ebenfalls regelmäßig im Rahmen des TLD diskutiert. Dabei werden Ansichten über die Frage ausgetauscht, wie die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auf lange Sicht gesichert und die Koordination bei der Regulierung des Finanzsektors verbessert werden kann.

Weitere zentrale Anliegen sind die Sicherheit im Netz und die Freiheit des Internets. In diesem Bereich konzentrieren sich die Diskussionen der EU und der USA häufig auf drei Aspekte: die sicherheitsorientierte Kooperation in Bezug auf das Internet, die wirtschaftliche Harmonisierung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und eine stärkere internationale Regierungszusammenarbeit, um die Freiheit des Internets zu fördern. Die Harmonisierung von IKT-Normen wird voraussichtlich ein zentrales Thema bei den Gesprächen über die TTIP sein.

### Wirtschaftsbeziehungen EU-USA

Die Wirtschaftsleistung der EU und der USA beläuft sich zusammen auf fast 50 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) und macht ein Drittel des Welthandels aus.

2012 konnte die EU ihre Position als zweitstärkster Handelspartner der USA bei der Wareneinfuhr halten, nach China und vor Mexiko und Kanada, den Partnern der USA im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement – NAFTA).

Aus Sicht der EU waren die USA im Jahr 2012 mit einem Anteil von 17,3 % der gesamten EU-Ausfuhren weiterhin das wichtigste Ausfuhrziel (zum Vergleich: China 8,5 %). Doch nahmen die USA unter den Importpartnern der EU mit 11,5 % der in die EU eingeführten Waren nur Rang drei ein, hinter China und Russland mit 16,2 % bzw. 11,9 % der Gesamteinfuhren.

Die Dienstleistungsausfuhren der EU in die USA und die Dienstleistungseinfuhren aus den USA sind von 2011 bis 2012 angewachsen. Im Jahr 2012 konnte die EU einen Handelsüberschuss von 11,2 Mrd. EUR im Bereich des Dienstleistungsverkehrs mit den USA verzeichnen.

#### Handel zwischen der EU und den USA im Zeitraum 2009-2012 (in Milliarden Euro)

Jahr	Wareneinfuhren aus den USA in die EU	Warenausfuhren aus der EU in die USA	EU-Bilanz (Waren)	Dienstleistungseinfuhren aus den USA in die EU	Dienstleistungsausfuhren aus der EU in die USA	EU-Bilanz (Dienstleistungen)
2009	206,3	159,2	- 47,1	123,9	119,1	- 4,8
2010	170,4	242,3	+ 71,9	130,5	127,1	- 3,4
2011	184,2	260,6	+ 76,3	138,4	143,9	+ 5,5
2012	205,8	292,2	+ 87,0	145,6	156,8	+ 11,2

Quelle: Europäische Kommission, GD Handel

Die EU und die USA sind der größte Investor für den jeweils anderen. Direkte bilaterale Investitionen – die von Natur aus ein langfristiges Engagement bedeuten – können als die treibende Kraft für transatlantische Handelsbeziehungen gesehen werden. Dafür spricht auch, dass der Handel zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften in der EU und den USA mehr als ein Drittel des gesamten transatlantischen Handels ausmacht. Schätzungen zufolge bieten europäische und US-amerikanische Unternehmen, die auf dem Gebiet des jeweils anderen Partners tätig sind, Arbeitsplätze für über 14 Millionen Menschen.

#### Bilaterale Investitionen EU-USA (in Milliarden Euro)

Jahr	Ausländische Direktinvestitionen der USA in der EU	Ausländische Direktinvestitionen der EU in den USA	Saldo
2011	1 344,3	1 421,3	+77,0

Quelle: Europäische Kommission, GD Handel

#### Politischer Dialog zwischen der EU und Kanada

Das 1976 zwischen der EU und Kanada geschlossene Rahmenabkommen über handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit war das erste Abkommen dieser Art, das die EU mit einem Industrieland unterzeichnet hat. Im September 2011 wurden mit Kanada Verhandlungen über ein erweitertes Rahmenabkommen, ein „Abkommen über eine strategische Partnerschaft“, aufgenommen. Mit diesem neuen Abkommen soll die Zusammenarbeit der EU und Kanadas in der Außenpolitik und in den einzelnen Wirtschaftszweigen gefördert und die Liberalisierung von Handels- und Investitionsbeziehungen vorangetrieben werden.

Neben den Gesprächen zwischen der jeweiligen Exekutive der EU und Kanadas, die jährliche Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs und die Vorbereitungen dafür in der Koordinierungsgruppe EU-Kanada<sup>(1)</sup> umfassen, finden regelmäßige Treffen der Außenminister der Partnerländer sowie zwischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und ihren kanadischen Amtskollegen statt. Einmal im Jahr werden interparlamentarische Treffen organisiert und zusätzlich findet ein interparlamentarischer Austausch durch Arbeitsgruppen und Delegationen statt. Über die Diskussion zu den laufenden Verhandlungen hinaus können bei diesen Treffen kontroverse Fragen angesprochen werden, so z. B. die Auswirkungen der Förderung von Teersanden und Schiefergas auf die Umwelt, die Fischereipolitik, Tierschutzfragen (wie etwa die Robbenjagd) und kanadische Visabestimmungen für einige

<sup>(1)</sup> EAD-Dokumente zu den Beziehungen zwischen der EU und Kanada (Exekutive): [http://eeas.europa.eu/canada/docs/index\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/canada/docs/index_en.pdf)

EU-Mitgliedstaaten. Diese kontrovers diskutierten Themen beeinträchtigen nicht die insgesamt hervorragende Qualität der Beziehungen zwischen den beiden Partnern.

Die Delegation des Europäischen Parlaments für die Beziehungen mit Kanada trifft sich regelmäßig mehrmals im Jahr, um die interparlamentarischen Treffen vorzubereiten. Dazu gehört ein intensiver Austausch mit anderen EU-Organen, einschließlich der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), sowie mit der Mission Kanadas bei der EU und dem kanadischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationalen Handel. Vor kurzem hat die EP-Delegation eine Diskussion mit kanadischen Ministern und anderen hochrangigen Bundes- und Provinzpolitikern organisiert.

#### Wirtschaftsbeziehungen EU-Kanada

##### A. Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA)

Seit im Mai 2009 die Verhandlungen über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) aufgenommen wurden, hat das Abkommen sowohl den politischen Dialog als auch die Wirtschaftsgespräche zwischen den beiden Partnern bestimmt.

Die CETA-Verhandlungen wurden schrittweise vorbereitet, zunächst mit einer gemeinsamen Studie, die die Verhandlungspartner davon überzeugte, dass beide Seiten ausreichend von der Liberalisierung des Handels und dem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse profitieren würden. In der Studie wurde die jährliche reale Steigerung der Einnahmen für die sieben Jahre nach Abschluss des Abkommens auf ca. 11,6 Mrd. EUR für die EU und 8,2 Mrd. EUR für Kanada geschätzt. Die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes würde demnach besonders zur Steigerung des BIP beitragen (50 % der Gesamtsteigerung in der EU und 45,5 % in Kanada).

Im Anschluss an die Studie wurden durch Sondierungsgespräche die in die Verhandlungen aufzunehmenden Kernbereiche bestimmt, und die Einbeziehung der kanadischen Provinzen und Territorien gesichert. Diese haben sich damit einverstanden erklärt, dass über Themenbereiche, die in ihre Zuständigkeit fallen, verhandelt werden kann und dass alle hier erzielten Einigungen umgesetzt werden.

Am 18. Oktober 2013 gaben der kanadische Premierminister, Stephan Harper, und der Präsident der Kommission, José Manuel Barroso, bekannt, dass die Verhandlungen zu einer politischen Einigung geführt haben. Indes müssen noch einige formelle Fragen geklärt werden, nach der rechtlichen Überarbeitung soll das Abkommen jedoch im Sommer 2014 parafiert werden. Das Parlament wird dann über eine Zustimmung zum CETA abstimmen.

### B. Bilaterale Handels- und Investitionsbeziehungen

Die EU ist nach den USA der zweitgrößte Handelspartner Kanadas. Im Jahr 2012 führte die EU Waren im Wert von 31,3 Mrd. EUR nach Kanada aus und kanadische Waren im Wert von 30,2 Mrd. EUR ein.

Kanada ist der zwölftgrößte internationale Handelspartner der EU. Der Handel mit Dienstleistungen zwischen der EU und Kanada hat stark zugenommen. 2012 beliefen sich die Ausfuhren von Dienstleistungen nach Kanada auf 16,8 Mrd. EUR und die Einfuhren von Dienstleistungen aus Kanada auf 10,1 Mrd. EUR.

#### Handel zwischen der EU und den Kanada 2009–2012 (in Milliarden Euro)

Jahr	Wareneinfuhren aus Kanada in die EU	Warenausfuhren aus der EU nach Kanada	EU-Bilanz (Waren)	Dienstleistungseinfuhren aus Kanada in die EU	Dienstleistungsausfuhren aus der EU nach Kanada	EU-Bilanz (Dienstleistungen)
2009	19,3	21,9	+ 2,6	8,1	11,1	+ 3,0
2010	24,7	26,7	+ 2,1	9,3	13,2	+ 3,8
2011	30,3	29,8	- 0,5	10,0	15,9	+ 5,8
2012	30,2	31,3	+ 1,1	10,1	16,8	+ 6,7

Quelle: Europäische Kommission, GD Handel

Im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen hat die EU mehr in Kanada investiert als Kanada in der EU. 2011 beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen der EU in Kanada auf 221,6 Mrd. EUR. Kanadische Investitionen in der EU wurden auf 137,6 Mrd. EUR geschätzt.

#### Bilaterale Investitionen EU-Kanada (in Milliarden Euro)

Jahr	Ausländische Direktinvestitionen Kanadas in der EU	Ausländische Direktinvestitionen der EU in Kanada	Saldo
2011	137,6	221,6	+ 84,1

Quelle: Europäische Kommission, GD Handel Eurostat

→ Elfriede Bierbrauer / Wanda Troszczyńska van Genderen / Valérie Ramet

## 6.6.2 Lateinamerika und Karibik

*Die Beziehungen der EU zu Lateinamerika und zur Karibik sind vielschichtig und werden auf unterschiedlichen Ebenen geführt. Die EU interagiert durch Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs mit der gesamten Region und ist durch Übereinkommen und politischen Dialog mit der Karibik, Zentralamerika, der Andengemeinschaft, dem Mercosur und einzelnen Ländern verbunden.*

### Rechtsgrundlage

- Titel V (Auswärtiges Handeln der EU) des Vertrags über die Europäische Union;
- Titel I-III und V (gemeinsame Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und internationale Abkommen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### Beziehungen zwischen den Regionen

#### A. Die Gipfeltreffen

Auf dem ersten Gipfeltreffen zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik, das im Juni 1999 in Rio de Janeiro stattfand, wurde eine „Biregionale Strategische Partnerschaft“ gegründet. Das letzte der zweijährlichen Gipfeltreffen, das im Januar 2013 in Santiago de Chile stattfand, war das erste Gipfeltreffen zwischen der EU und der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und karibischen Staaten Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC). Mit 33 Mitgliedstaaten der CELAC aus Lateinamerika und der Karibik nahmen insgesamt 60 Länder an der Zusammenkunft in Santiago teil. Das nächste Gipfeltreffen ist für das Jahr 2015 in Brüssel geplant. Die Gipfeltreffen stärken die Beziehungen zwischen den beiden Regionen auf höchster Ebene und sind ein Forum zur Erörterung von Themen von biregionalem und internationalem Interesse. Die Aussprachen konzentrieren sich auf Themen wie Demokratie und Menschenrechte, Armutsbekämpfung, Förderung des sozialen Zusammenhalts, Innovation und Technologie sowie Umwelt und Klimawandel. Auf dem Gipfeltreffen von Santiago wurden hochwertige Investitionsvorhaben in den Bereichen Soziales und Umwelt erörtert und eine politische Erklärung sowie ein „Aktionsplan 2013-2015“ auf der Grundlage einer Überprüfung des Aktionsplans 2010 verabschiedet. In dem Plan werden acht Schwerpunktbereiche für die biregionale Zusammenarbeit festgelegt:

- Wissenschaft, Forschung, Innovation und Technologie;
- nachhaltige Entwicklung und Umwelt, Klimawandel, biologische Vielfalt und Energie;
- regionale Integration und Interkonnektivität zur Förderung der sozialen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts;
- Migration;

- Bildung und Beschäftigung zur Förderung der sozialen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts;
- die globale Drogenproblematik;
- geschlechtsspezifische Themen;
- Investitionen und Unternehmertum für nachhaltige Entwicklung.

#### B. Die parlamentarische Dimension

Im Jahr 1974 begannen mit der ersten von 17 interparlamentarischen Konferenzen die regelmäßigen Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und den lateinamerikanischen Parlamentariern. Dieses war das erste – und viele Jahre lang das einzige – Forum für einen institutionalisierten politischen Dialog zwischen Europa und Lateinamerika. Im Jahr 2006 wurden die interparlamentarischen Konferenzen durch die Parlamentarische Versammlung Europa-Lateinamerika („EuroLat“), die parlamentarische Institution der Biregionalen Strategischen Partnerschaft, abgelöst. EuroLat ist ein Forum für die Debatte, Überwachung und Prüfung aller Fragen im Zusammenhang mit der Partnerschaft. EuroLat setzt sich aus 150 Mitgliedern zusammen: 75 Mitglieder des EP und 75 Mitglieder der lateinamerikanischen subregionalen Parlamente, darunter das Parlatino (Lateinamerikanisches Parlament), das Parlandino (Andenparlament), das Parlacen (Zentralamerikanisches Parlament), Parlasur (Parlament des Mercosur) und die Kongresse von Chile und Mexiko. Seit 2006 hat EuroLat sieben ordentliche Plenartagungen abgehalten, die jüngste im März 2014. Die nächste Plenartagung wird 2015 in Brüssel stattfinden.

### Beziehungen zu den Subregionen

#### A. Zentralamerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama)

Die Beziehungen zu den zentralamerikanischen Ländern haben sich auf der Grundlage des „San-José-Diialogs“ entwickelt. Der Dialog wurde im Jahr 1984 ins Leben gerufen und wurde seitdem auf Themenbereiche wie wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Einwanderung und Sicherheit erweitert. Auf die ersten beiden Kooperationsabkommen der Jahre 1985 und 1993 folgte im Jahr 2003 die Unterzeichnung eines Abkommens über politischen Dialog und Zu-



sammenarbeit, mit dem mehrere neue Bereiche der Zusammenarbeit eingeführt wurden. Ein Assoziierungsabkommen, das erste von der EU geschlossene interregionale Abkommen dieser Art, wurde im Juni 2012 unterzeichnet und im Dezember 2012 vom EP ratifiziert. Mit dem Abkommen wird das Ziel festgelegt, eine privilegierte politische Partnerschaft auf der Grundlage von Werten, Grundsätzen und gemeinsamen Zielen zu entwickeln, um die Menschenrechte zu stärken, die Armut zu verringern, die Ungleichheit zu bekämpfen, Konflikten vorzubeugen und verantwortliches Regierungshandeln, Sicherheit, regionale Integration und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Mit dem Assoziierungsabkommen wird auch der Handel mit Industriegütern und Fischereierzeugnissen liberalisiert und die meisten Zölle im Handel mit Agrarprodukten werden abgeschafft. Das Kapitel des Abkommens zum Handel trat während des Jahres 2013 vorläufig in Kraft (zu unterschiedlichen Zeitpunkten für die einzelnen Länder). Ein Parlamentarischer Assoziationsausschuss, zusammengesetzt aus MdEP und Mitgliedern des **Parlacen** sowie der nationalen Parlamente von Costa Rica und Panama, überwacht die Umsetzung des Abkommens.

### B. Andengemeinschaft (Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru)

Seit Gründung der Andengruppe (später umbenannt in Andengemeinschaft) im Jahr 1969 unterhält die EU regelmäßige Beziehungen zu den Andenstaaten. Das erste Kooperationsabkommen wurde im Jahr 1983 unterzeichnet, gefolgt von einem erweiterten Rahmenabkommen über Zusammenarbeit im Jahr 1993. Im Dezember 2003 schlossen die beiden Regionen ein Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit, mit dem die Bereiche der Zusammenarbeit nochmals erweitert wurden, das allerdings noch nicht in Kraft getreten ist. Die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen wurden im Juni 2007 aufgenommen und führten schließlich im März 2010 zu einem mehrseitigen Handelsabkommen mit Peru und Kolumbien. Das Handelsabkommen, das im Juni 2012 unterzeichnet und im Dezember 2012 vom EP ratifiziert wurde, trat mit Peru am 1. März 2013 und mit Kolumbien am 1. August in Kraft. Im Abkommen sind die vollständige Liberalisierung des Handels mit Industriegütern und Fischereierzeugnissen über einen Zeitraum von zehn Jahren (die meisten Zölle werden mit seinem Inkrafttreten abgeschafft) und die Erleichterung des Marktzugangs für landwirtschaftliche Produkte vorgesehen. Das Abkommen umfasst die Vergabe öffentlicher Aufträge, Investitionen, Menschenrechte sowie Arbeits- und Umweltschutznormen. Die Verhandlungen mit Ecuador über den Beitritt zum mehrseitigen Handelsabkommen wurden im Januar 2014 aufgenommen.

### C. Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay)

Die EU und der im Jahr 1991 gegründete Gemeinsame Markt des Südens (Mercado Común del Sur, Mercosur) unterhalten seit 1992 institutionelle Beziehungen. Im Jahr 1995 wurde ein Interregionales Rahmenabkommen unterzeichnet, mit dem ein regelmäßiger politischer Dialog eingeführt und Ziele und Modalitäten der Zusammenarbeit in Handel und Wirtschaft, unter anderem in den Bereichen Investitionsförderung, Verkehr, Umwelt, Wissenschaft und Technologie, festgelegt wurden.

Im Jahr 1999 wurden Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen, das politischen Dialog, Zusammenarbeit und Freihandel umfasst, aufgenommen. Im Jahr 2004 wurden die Verhandlungen ausgesetzt und im Jahr 2010 wieder aufgenommen. In den neun seitdem durchgeführten Verhandlungsrunden konnten die Kapitel zum politischen Dialog und zur Zusammenarbeit sowie der „normative“ Teil des Handelskapitels (Ursprungsregel usw.) vorangebracht werden. Andererseits wurde die zentrale Frage des Marktzugangs noch nicht behandelt. Trotz eines Abkommens zum Austausch von Marktzugangsangeboten noch vor Ende 2013, ist dieser Austausch noch nicht erfolgt. Bei mehreren Gelegenheiten hat das EP bekräftigt, dass es ein ehrgeiziges und ausgewogenes Abkommen unterstützt, in dem die empfindlichen Bereiche der Wirtschaftszweige beider Regionen berücksichtigt werden.

### D. Karibik

Die EU unterhält historisch begründet enge Beziehungen zur Karibik. Das geht vor allem auf die Präsenz europäischer Länder in der Region während der Kolonialzeit zurück; viele sind dort auch jetzt noch durch überseeische Länder und Hoheitsgebiete (ÜLG) präsent. Die Beziehungen zwischen der EU und der Karibik sind durch verschiedene, sich überschneidende institutionelle Rahmen geprägt. Die wichtigsten sind das Abkommen von Cotonou, das im Jahr 2000 mit 79 Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) unterzeichnet wurde, sowie das im Jahr 2008 zwischen der EU und den Cariforum-Staaten abgeschlossene Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA). Der Schlüsselpartner für den biregionalen Dialog mit der EU ist Cariforum. Von den 16 Mitgliedern der Organisation sind 14 – Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago – Mitglieder der Karibischen Gemeinschaft (Caricom). Weitere Mitglieder sind die Dominikanische Republik (Unterzeichner des Abkommens von Cotonou und des WPA) und Kuba (mit Sonderstatus).

Seit November 2012 werden die Beziehungen zwischen der EU und der Karibik durch die Gemeinsame Partnerschaftsstrategie EU-Karibik (Joint EU-

Caribbean Partnership Strategy – JECs) geregelt, die einen strukturierten Rahmen für Dialog und Zusammenarbeit in erweiterter und vertiefter Form schafft. In der Strategie werden fünf Schwerpunktbereiche festgelegt: regionale Zusammenarbeit und Integration, Wiederaufbau von Haiti, Klimawandel und Naturkatastrophen, Kriminalität und Sicherheit sowie gemeinsames Handeln in biregionalen und multilateralen Gremien und globale Fragen.

Die interparlamentarischen Beziehungen sind ein wichtiger Teil der Verbindungen zwischen der EU und der Karibik. Zusätzlich zu den vorgesehenen regionalen Sitzungen und der erweiterten Parlamentarischen Versammlung AKP-EU wurde durch das WPA aus dem Jahr 2008 ein Gemischter Parlamentarischer Ausschuss Cariforum-EU eingerichtet, um die Umsetzung des Abkommens zu überwachen. Das zweite Treffen des Ausschusses fand im April 2013 in Trinidad und Tobago statt, und das dritte ist in Europa für Ende 2014 anberaumt.

## Beziehungen zu den einzelnen Staaten

### A. Mexiko

Mexiko und die EU unterhalten seit 1960 diplomatische Beziehungen. Nach einem Kooperationsabkommen aus dem Jahr 1975 und einem umfassenderen Rahmenabkommen über Zusammenarbeit aus dem Jahr 1991 vereinbarte Mexiko im Jahr 1997 das erste Partnerschaftsabkommen eines lateinamerikanischen Landes mit der EU. Mit dem „Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit“ („Globales Abkommen“) wurde der politische Dialog institutionalisiert und die Zusammenarbeit auf verschiedene Bereiche erweitert, darunter Demokratie und Menschenrechte. Mit dem Abkommen wurde auch eine Freihandelszone EU-Mexiko eingerichtet.

Durch die im Jahr 2009 abgeschlossene strategische Partnerschaft wurden die Beziehungen zu Mexiko weiter gefestigt – es ist das einzige Land, mit dem die EU sowohl ein Assoziierungsabkommen als auch eine strategische Partnerschaft abgeschlossen hat. Die Partnerschaft, mit der die Anerkennung des zunehmenden internationalen politischen und wirtschaftlichen Gewichts des Landes durch die EU zum Ausdruck kommt, verfolgt zwei Ziele: die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der EU und Mexiko auf multilateraler Ebene bei weltweiten Themen zu verbessern und den bilateralen Beziehungen und Initiativen zusätzliche politische Impulse zu verleihen. Im Rahmen der strategischen Partnerschaft wurden zwei Gipfeltreffen EU-Mexiko durchgeführt, das letzte im Juni 2012. Zwischen der EU und Mexiko findet ein regelmäßiger Dialog auf hochrangiger Ebene zu vielen Themen statt, darunter Menschenrechte, Sicherheit und Strafverfolgung, wirtschaftliche Themen, Umwelt und Klimawandel. Der Gemischte Parlamentarische Ausschuss EU-

Mexiko überwacht seit 2005 die Umsetzung des Globalen Abkommens.

### B. Chile

Das erste Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit mit Chile wurde im Jahr 1990 unterzeichnet, nachdem im Land die Demokratie wiederhergestellt wurde. Im Jahr 1995 wurde ein regelmäßiger politischer Dialog eingerichtet. Nachdem im Jahr 1996 ein umfassenderes Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit unterzeichnet worden war, folgte im Jahr 2002 der Abschluss eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Chile. Das Abkommen ist in drei Abschnitte gegliedert: ein Kapitel zum politischen Dialog, einschließlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft, des EP und des chilenischen Kongresses; ein Kapitel zur Zusammenarbeit, in dem verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit zur Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung dargelegt werden; und die Errichtung einer Freihandelszone für Waren und Dienstleistungen. Das Assoziierungsabkommen wurde als ehrgeizigstes und innovativstes Abkommen bezeichnet, das die EU mit einem Land geschlossen hat, welches kein Beitrittskandidat ist.

Die Beziehungen der EU zu Chile wurden im Jahr 2009 mit der Einleitung der Initiative „Assoziation für Entwicklung und Innovation“ (Association for Development and Innovation – ADI) weiter forciert, die als Instrument zur Förderung des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit dient. Sie hat die Schwerpunktbereiche Bildung sowie Energie, Umwelt und Klimawandel. Der Gemischte Parlamentarische Ausschuss EU-Chile überwacht seit 2003 die Umsetzung des Assoziierungsabkommens.

### C. Brasilien

Im Jahr 1960 war Brasilien der erste südamerikanische Staat, der die EWG anerkannte und eine ständige Vertretung in Brüssel einrichtete. In den darauffolgenden Jahren wurden mehrere Kooperationsabkommen unterzeichnet. Mit der Konsolidierung der Demokratie in Brasilien verzeichneten die bilateralen Beziehungen einen qualitativen Sprung, und im Jahr 1992 wurde ein erweitertes Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit unterzeichnet. Die Beziehungen zu Brasilien wurden seitdem immer weiter ausgebaut und spiegeln das zunehmende wirtschaftliche und politische Gewicht des Landes wieder. Im Jahr 2007 richteten die EU und Brasilien eine strategische Partnerschaft ein. Seit 2007 wurden sieben Gipfeltreffen zwischen der EU und Brasilien abgehalten, das letzte im Februar 2014. Ein Gemeinsamer Aktionsplan EU-Brasilien für 2012-2014 enthält ein Arbeitsprogramm zur Vertiefung der Partnerschaft in den folgenden fünf Bereichen: Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche, soziale und ökologische Partnerschaft zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, regionale Zusammenarbeit, Wissenschaft,

Technologie und Innovation sowie Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern. Die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Brasilien umfasst außerdem einen regelmäßigen Dialog zwischen dem brasilianischen Nationalkongress und dem EP.

#### **D. Kuba**

Kuba ist das einzige Land in der Region, das kein Kooperations- oder Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hat. Kuba wurde im Jahr 2000 in die AKP-Gruppe aufgenommen, hat jedoch das Abkommen von Cotonou nicht unterzeichnet. Die Beziehungen der EU zu Kuba beruhen derzeit auf

dem im Jahr 1996 vom Rat verabschiedeten gemeinsamen Standpunkt, in dem als Ziel der Beziehungen der EU zu Kuba die Förderung eines Prozesses des Übergangs in eine pluralistische Demokratie und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie eine Verbesserung des Lebensstandards der kubanischen Bevölkerung formuliert wird. Der Rat der Europäischen Union hat im Februar 2014 Verhandlungsrichtlinien angenommen, um ein bilaterales Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit zu erarbeiten.

---

→ [Jesper Tvevad / Manuel Manrique Gil](#)

## 6.6.3 Russland und Zentralasien

*Die EU betrachtet eine strategische Partnerschaft mit Russland als außenpolitische Priorität und ist ebenfalls bestrebt, engere Kontakte zu den Staaten Zentralasiens zu unterhalten. Den Rahmen für die Beziehungen zur EU bilden bei den meisten dieser Staaten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. In den letzten Jahren haben besorgniserregende Entwicklungen in Russland in Verbindung mit dem russischen Vorgehen in der an die Europäische Union angrenzenden Nachbarschaft die Beziehungen EU-Russland vor Herausforderungen gestellt, die sich auch auf die neuen Abkommen auswirken. In Zentralasien hat die EU – und insbesondere das Europäische Parlament – die Themen Menschenrechte, verantwortungsvolle Staatsführung und gesellschaftliche Entwicklung in den Vordergrund gestellt. Während bestimmte Fragen wie Energie und Sicherheit alle Länder der Region betreffen, unterscheiden sich die Staaten sehr stark, was ihren Demokratisierungs- und Entwicklungsstand angeht. Dies hat die EU dazu veranlasst, ihren Ansatz dementsprechend auszurichten.*

### Rechtsgrundlage

- Titel V des Vertrags über die Europäische Union: „Auswärtiges Handeln“;
- Artikel 206-207 (Handel) und 216-219 (internationale Übereinkünfte) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (bilaterale Beziehungen), ausgenommen Turkmenistan, mit dem ein Interimsabkommen über Handel besteht.

### Russland

#### A. Lage im Land

Russland ist Mitgliedstaat der G8 und der G20 und wird allgemein als „strategischer Partner“ der EU angesehen. Das Ausmaß der Handelsbeziehungen, einschließlich der Energieimporte der EU, ist beträchtlich. Die beiden Partner haben zudem eine gemeinsame Nachbarschaft und arbeiten bei internationalen Fragen zusammen, etwa bei der Terrorismusbekämpfung, der Nichtverbreitung und dem Friedensprozess im Nahen Osten. Allerdings kann die Annexion der Krim durch Russland im März 2014, die eine größere internationale Krise ausgelöst hat, dazu führen, dass die EU ihren Ansatz gegenüber Russland grundsätzlich neu bewertet.

Bei der Parlamentswahl im Jahr 2011 und der Präsidentschaftswahl im Jahr 2012 – die das Parlament nicht als „frei und fair“ einstufte – wurde das Mandat des russischen Präsidenten Wladimir Putin und das seiner Partei Einiges Russland erneuert. Die anschließenden Proteste in Russland waren ein Zeichen der allgemeinen Unzufriedenheit und des Legitimitätsverlustes, den das Regime bei den politisch aktiven Teilen der russischen Gesellschaft erlitten hat. Als Reaktion auf diese Proteste wurden 2012 und 2013 in Russland neue Gesetze verabschiedet, die Opposition und Zivilgesellschaft ins Visier nehmen. Sie betreffen die Registrierung von nichtstaatlichen

Organisationen, Demonstrationen, die Nutzung des Internets, Verleumdung und üble Nachrede sowie Hochverrat. Diese Rechtsvorschriften haben weitere Zweifel an Russlands Bekenntnis zu demokratischen Werten aufkommen lassen. Darüber hinaus ist die EU über die Rechtsstaatlichkeit in Russland, insbesondere über die Korruption, und über die Achtung der Menschenrechte in dem Land besorgt, vor allem was die Regionen des Nordkaukasus betrifft.

Im August 2012 trat Russland nach 18 Jahren Beitrittsverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) bei. Das Land bietet jedoch kein sicheres Investitionsumfeld und seine Wirtschaftsleistung ist weiterhin von den Erdölpreisen abhängig. Obwohl die EU Russlands wichtigster Handelspartner und Russland drittgrößter Handelspartner der EU ist, sind die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen von zahlreichen Ärgernissen geprägt. Die EU betrachtet Russlands Beitritt zur WTO als Chance, da die WTO einen multilateralen, auf Regeln gestützten Rahmen für die Handelsbeziehungen und die Beilegung von Streitigkeiten bietet.

Russland hat versucht, die Effektivität der Energiegemeinschaft der EU in der Ukraine und der Republik Moldau sowie die der Östlichen Partnerschaft der EU mit sechs Ländern in Osteuropa und im Südkaukasus einzuschränken. Zudem hat Moskau erheblichen Druck auf seine Nachbarn ausgeübt, um ihnen nahezu legen, der von Russland geführten Zollunion, die es mit Belarus und Kasachstan gegründet hat, beizutreten.

In den letzten Monaten hat es Russland abgelehnt, die Legitimität der neuen ukrainischen Staatsführung, die an die Stelle des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytsch getreten ist, anzuerkennen. Die militärische Intervention Russlands auf der Krim, einer ukrainischen Region, die für Russland von strategischer Bedeutung ist, wurde unter dem Vorwand gerechtfertigt, dass die dortige russischsprachige Gemeinschaft in Gefahr sei. Im Anschluss an ein rechtswidriges Referendum wurde

die Krim zügig in die Russische Föderation eingegliedert, was zu einer nachdrücklichen Verurteilung vonseiten der internationalen Gemeinschaft und zur Isolation Russlands auf internationaler Ebene geführt hat.

### B. Bestehende und in Verhandlung befindliche Abkommen

Rechtsgrundlage der derzeitigen Beziehungen zwischen der EU und Russland ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) aus dem Jahr 1997. Es trat zunächst für die Dauer von zehn Jahren in Kraft und wurde seither jedes Jahr automatisch verlängert. Das Abkommen enthält die wichtigsten gemeinsamen Ziele, bestimmt den institutionellen Rahmen für bilaterale Kontakte (einschließlich regelmäßiger Konsultationen über Menschenrechtsfragen und der alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen auf Präsidentenebene) und sieht vor, dass in einer Reihe von Bereichen gehandelt wird und Gespräche geführt werden.

Auf dem Gipfeltreffen im Mai 2003 in Sankt Petersburg intensivierten die EU und Russland ihre Zusammenarbeit, indem sie auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen vier „Gemeinsame Räume“ schufen: einen Raum der Wirtschaft, der Sicherheit und des Rechts; einen Raum für äußere Sicherheit und einen Raum der Forschung, der Bildung und der Kultur. Zur Förderung der Zusammenarbeit in diesen Bereichen wurde 2010 eine „Partnerschaft für Modernisierung“ geschaffen.

Die Verhandlungen über ein neues Abkommen wurden im Juli 2008 aufgenommen. Das neue Abkommen sollte „wesentliche, rechtlich bindende Zusagen“ unter anderem für die Bereiche politischer Dialog, Recht, Freiheit, Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Forschung, Bildung, Kultur, Handel, Investitionen und Energie enthalten. Allerdings hat die Intervention Russlands auf der Krim dazu geführt, dass die Gespräche über das neue Abkommen ausgesetzt wurden.

In ähnlicher Weise wurden aufgrund der Intervention Russlands in der Ukraine Anstrengungen vereitelt, ein aktualisiertes Abkommen zur Erleichterung der Visaerteilung zu unterzeichnen, wozu es nach dem Abschluss der Verhandlungen im Jahr 2011 einer politischen Einigung bedurft hätte. Eine Liberalisierung der Visavergabe würde Verbesserungen bei der Dokumentensicherheit und beim Grenzmanagement, die wirksame Umsetzung des Rückübernahmeabkommens und Reformen in Russland in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit erfordern.

### C. Rolle des Europäischen Parlaments

Gemäß dem Vertrag von Lissabon muss das Parlament – wie bereits beim vorangegangenen PKA – seine „Zustimmung“ erteilen. Spezifischere Ab-

kommen (etwa Abkommen zur Visaerleichterung) bedürfen ebenfalls der Zustimmung des Parlaments. Obgleich das Parlament nicht direkt an der Ausarbeitung der strategischen Anforderungen und Aktionsprogramme beteiligt ist, entscheidet es gemeinsam mit dem Rat über die Ziele und Prioritäten der finanziellen Unterstützung durch die EU, einschließlich des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI). Überdies hat das Parlament gemäß einer mit dem Rat und der Kommission vor der Annahme der ENPI-Verordnung getroffenen Vereinbarung das Recht, Dokumente, die der Umsetzung des ENPI dienen, vor ihrer Annahme zu prüfen („demokratische Kontrolle“).

### Angenommene Standpunkte (Entschlüsse)

In der Entschlüsselung des Parlaments vom 13. März 2014 zu Russland wird die Aggression Russlands in der Ukraine mit Nachdruck verurteilt. Darüber hinaus hat das Parlament im September 2013 eine Entschlüsselung angenommen, in der der Druck Russlands auf die Staaten der Östlichen Partnerschaft verurteilt wird.

Die regelmäßigen Entschlüsse des Parlaments zu Russland stehen im Allgemeinen in einem Zusammenhang mit den Gipfeltreffen EU-Russland. Vor der derzeitigen Krise trat das Parlament für ein neues umfassendes Abkommen mit Russland auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen ein. In mehreren Initiativberichten (insbesondere in den Jahren 2012 und 2013) bekundete das Parlament angesichts der jüngsten Wahlen jedoch auch ernsthafte Bedenken in Bezug auf die Menschenrechtslage, die Rechtsstaatlichkeit und den Zustand der Demokratie in Russland.

Die Verschlechterung der Lage der Menschenrechte in Russland ist besonders besorgniserregend. In einer vom Parlament im April 2014 angenommenen Entschlüsselung wird die Einführung gemeinsamer Visabeschränkungen gegen Amtsträger aus Russland befürwortet, die im Fall Sergej Magnitski mitverantwortlich sind. Sergej Magnitski war ein russischer Rechtsanwalt, der einen Steuerbetrug durch Beamte aufdeckte, inhaftiert wurde und anschließend in der Haft ums Leben kam. Im März 2014 hat das Parlament ferner eine Entschlüsselung zu den Haftstrafen angenommen, die im Anschluss an die politischen Proteste im Mai 2012 gegen Demonstranten, die an den Vorfällen auf dem Bolotnaja-Platz beteiligt waren, verhängt wurden.

### Zusammenarbeit mit dem russischen Parlament

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments und des russischen Parlaments kommen im Parlamentarischen Kooperationsausschuss EU-Russland jedes Jahr in zwei oder drei Arbeitsgruppen zusammen, um sich über aktuelle Themen auszutauschen. Im Jahr 2012 sprachen diese Gruppen über die vor Kurzem in Russland erlassenen Gesetze und die jüngsten Wahlen in Russland, die Zivilgesellschaft, die

Migrationspolitik EU-Russland, die Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich des Abwehrsystems der NATO gegen ballistische Flugkörper, und den Arabischen Frühling.

Die Delegation des Parlaments im Parlamentarischen Kooperationsausschuss EU-Russland kommt zu regelmäßigen Treffen zusammen, um aktuelle Themen zu erörtern und die Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen vorzubereiten. Die Delegation empfängt regelmäßig Besuche von russischen Amtsträgern sowie von Vertretern anderer Institutionen (wie etwa des Europäischen Auswärtigen Dienstes) und der Zivilgesellschaft.

### **Wahlbeobachtung und Förderung der Demokratie**

Das Parlament wurde von Russland nicht zur Wahlbeobachtung eingeladen und ist in diesem Zusammenhang auch sonst in dem Land nicht aktiv.

## **Zentralasien**

### **A. Lage in der Region**

Zentralasien ist weder politisch noch wirtschaftlich gesehen eine homogene Region.

Mit Wachstumsraten, die zu den höchsten der Welt gehören, haben Kasachstan und die Mongolei das größte Wirtschaftswachstum und sind an engeren Beziehungen zur EU interessiert.

Politisch gesehen unterscheiden sich Kirgisistan und die Mongolei von den übrigen Ländern, da ihre demokratischen Systeme am weitesten entwickelt sind.

Obgleich die Mongolei vom Parlament im Allgemeinen als Teil dieser Region betrachtet wird, ist das Land in vielerlei Hinsicht ein geschichtlicher, geografischer und politischer Sonderfall.

Die Außenpolitik aller Länder Zentralasiens ist vielschichtig und von dem Bemühen gekennzeichnet, die Beziehungen zu Russland, China und dem Westen ausgewogen zu gestalten. Die dauernde Neutralität Turkmenistans wurde sogar von den Vereinten Nationen anerkannt. Mit Ausnahme von Kasachstan und Turkmenistan besitzen die Länder lediglich sehr eingeschränkte Handelsbeziehungen zur EU.

Mit Ausnahme von Kirgisistan leiden alle ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien – insbesondere Turkmenistan und Usbekistan – unter gravierenden Defiziten bei den Menschenrechten und bei zahlreichen Grundfreiheiten. Darüber hinaus sind sie mit der Gefahr einer Ausbreitung islamischer extremistischer Bewegungen konfrontiert. Ihre Beziehungen untereinander sind aufgrund von Grenz- und Ressourcenkonflikten im Allgemeinen wenig ausgeprägt.

### **B. Bestehende und in Verhandlung befindliche Abkommen**

Die EU-Strategie für Zentralasien aus dem Jahr 2007 wurde 2012 überarbeitet. Die Strategie enthält grundlegende Leitlinien für die zukünftigen Beziehungen zu der Region und baut auf vorangegangenen Abkommen, Hilfsprogrammen und Initiativen der EU auf. Ziel der Strategie ist es, Stabilität und Wohlstand zu schaffen und gleichzeitig offene Gesellschaften, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung zu fördern. Auf dem Gebiet der Energiesicherheit und -diversifizierung sollen Beziehungen gefördert werden, die stärker auf Zusammenarbeit ausgerichtet sind. Die Kohlenwasserstoffe Kasachstans und Turkmenistans könnten sich in Zukunft für die EU als wichtig erweisen. Für eine Reihe von Staaten ist der für 2014 geplante Rückzug der NATO-Truppen aus Afghanistan ein wichtiges Thema. Um den möglichen Folgen des Rückzugs zu begegnen, wurde im Juni 2013 erstmals ein neuer hochrangiger Dialog über Sicherheitsfragen abgehalten. Die Mongolei unterzeichnete im Mai 2013 ein PKA mit der EU; die Verhandlungen zwischen Kasachstan und der EU über ein neues und aktualisiertes PKA können 2014 abgeschlossen werden.

Alle Staaten Zentralasiens erhalten derzeit finanzielle Unterstützung aus dem Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI). Den Rahmen für diese Unterstützung bildet ein regionales Strategiepapier. Für den Zeitraum 2007-2013 sind 750 Mio. EUR vorgesehen. Der Schwerpunkt der Unterstützung liegt auf Sozialpolitik, Rechtsstaatlichkeit und Bildung. Für die kommende Haushaltsperiode (2013-2020) ist es wahrscheinlich, dass Kasachstan seine Förderungswürdigkeit im Rahmen des DCI verliert, während es jedoch nach wie vor Zugang zu regionalen Programmen der EU haben wird.

Das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte kommt in allen Staaten zum Einsatz, mit Ausnahme von Usbekistan und Turkmenistan, wo es zu wenige Organisationen der Zivilgesellschaft gibt, die zudem schlecht organisiert sind und streng überwacht werden.

### **C. Rolle des Europäischen Parlaments**

#### **Angenommene Standpunkte (Entschlüsse)**

Das Parlament unterstützte die Strategie der EU für Zentralasien aus dem Jahr 2007, brachte allerdings seinen Wunsch zum Ausdruck, dass sie zielgerichteter sein soll. Im Jahr 2012 wurde die Strategie im Rahmen der „Schlussfolgerungen über Zentralasien“ des Rates überarbeitet und erhielt eine konkretere Ausrichtung.

- In Bezug auf Kasachstan hat das Parlament die Bedeutung eines neuen PKA hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, dass das Land der WTO beitrifft und gegen Menschenrechtsverletzungen vorgeht. Das Par-

lament hat auch erklärt, dass es im Hinblick auf politische und sozioökonomische Reformen den Grundsatz „mehr für mehr“ anwenden wird.

- Im Jahr 2010 verabschiedete das Parlament eine Entschlieung aus Solidarität mit Kirgisistan, nachdem es im südlichen Teil des Landes zu gewaltsamen Unruhen kam. Während das Parlament sich darauf geeinigt hat, humanitäre Hilfe für die Region bereitzustellen, hob es gleichzeitig die Notwendigkeit hervor, im Ferghanatal für Stabilität und Sicherheit zu sorgen.
- In Bezug auf Tadschikistan stimmte das Parlament dem Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens im Jahr 2009 zu, forderte das Land jedoch auf, Verbesserungen bei den Menschenrechten, der Bekämpfung der Korruption sowie in den Bereichen Gesundheit und Bildung nachzuweisen.
- Das Parlament hat unablässig Besorgnis über die schlechte Menschenrechtsbilanz Turkmenistans geäußert.
- Im Jahr 2011 verurteilte das Parlament den Einsatz von Kinderarbeit in Usbekistan und forderte eine Mission zur Beobachtung der Menschenrechtsslage, die sich schwerpunktmäßig mit solchem Missbrauch befassen sollte. Das Parlament erklärte, seine Zustimmung zur Erneuerung der Handelsbestimmungen von einer solchen Mission abhängig zu machen.
- Die Erklärungen des Parlaments zur Mongolei stehen überwiegend im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Fragen, befassen sich jedoch auch mit dem Bedarf des Landes an Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe (in Verbindung mit extremen Wetterverhältnissen).

#### Interparlamentarische Zusammenarbeit

Die mit den einzelnen zentralasiatischen Ländern eingerichteten Parlamentarischen Kooperationsausschüsse kommen jedes Jahr zusammen. Die Mitglieder überwachen die Umsetzung der PKA und

richten ihr Augenmerk auf Menschenrechtsfragen, politische Gewalt, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit sowie Wahlverfahren. Wenngleich es aufgrund der Tatsache, dass der Abschluss eines PKA mit Turkmenistan noch aussteht, keinen Parlamentarischen Kooperationsausschuss mit dem Land gibt, finden dennoch interparlamentarische Treffen statt.

#### Wahlbeobachtung und Förderung der Demokratie

Aufgrund des unterschiedlichen politischen Entwicklungsstands und der äußerst wechselhaften Fortschritte bei der Demokratisierung in Zentralasien hat das Parlament die Wahlen in der Region nicht durchgehend beobachtet.

- Vier Missionen, die vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/BDIMR) finanziell unterstützt wurden und an denen auch Delegationen des Parlaments beteiligt waren, haben Kirgisistan besucht und nur wenige Unregelmäßigkeiten bei den jüngsten Wahlen gemeldet.
- In Tadschikistan beobachtete das OSZE/BDIMR unter Beteiligung einer Delegation des Europäischen Parlaments die Parlamentswahl im Jahr 2010, bei der die Regierung mehrere Verpflichtungen nicht einhalten konnte.
- Kasachstan hat das Parlament vereinzelt eingeladen, seine Wahlen zu beobachten. Das OSZE/BDIMR hat immer wieder bedeutende Unregelmäßigkeiten festgestellt.
- Die Mongolei hatte noch nie eine Wahlbeobachtungsmission des Europäischen Parlaments zu Gast, obgleich sich in dem Land eine stabile Demokratie entwickelt.
- Das Parlament wurde nie als Wahlbeobachter nach Usbekistan oder Turkmenistan eingeladen.

→ Fernando Garcés de los Fayos / Valerie Ramet

## 6.6.4 Naher und Mittlerer Osten

*Die EU hat ein Kooperationsabkommen mit dem Golf-Kooperationsrat, einer regionalen Organisation, der Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören, außerdem ein Kooperationsabkommen mit Jemen und ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Irak geschlossen. Derzeit unterhält die EU keine Vertragsbeziehungen zu Iran und Afghanistan, sieht jedoch ein großes Potenzial für engere Beziehungen zu diesen Ländern.*

### Rechtsgrundlage

- Titel V (Auswärtiges Handeln) des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Artikel 206 und 207 (Gemeinsame Handelspolitik) sowie 216 bis 219 (Internationale Übereinkünfte) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### 1. Der Golf-Kooperationsrat (GKR)

Der Golf-Kooperationsrat wurde im Mai 1981 gegründet. Heute ist die Gruppe, die immer noch aus den Gründungsmitgliedern (Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate) besteht, die wichtigste Schaltstelle für die Beziehungen der EU zu diesen sechs Ländern. Die EU und der GKR haben bei verschiedenen Gelegenheiten einen gemeinsamen Standpunkt zu Problemen des Nahen Ostens vertreten.

Die ölreichen Golfstaaten, aus deren Vorkommen die EU ihren Energiebedarf zu etwa 20 % deckt, erleben einen bemerkenswerten sozioökonomischen und politischen Wandel, wobei die Reformfortschritte unterschiedlich sind. Ein Übergreifen der arabischen Aufstände auf die Golfmonarchien wurde durch vorbeugende politische Maßnahmen – Subventionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst – sowie durch Repressalien, vor allem in Bahrain und in der Ostprovinz Saudi-Arabiens, unterbunden. Die Länder des GKR spielen eine aktive Rolle in der Nahostdiplomatie, bisweilen in Konkurrenz zueinander.

Zwischen der EU und den Ländern des GKR bestehen in erster Linie Wirtschafts- und Handelsverbindungen, jedoch ist die EU auch am Ausbau ihrer politischen Beziehungen in der Region interessiert. Der Handel zwischen beiden Seiten nimmt seit den 1980er Jahren ständig zu. 2012 war der GKR der fünftgrößte Exportmarkt der EU, und die EU war wichtigster Handelspartner des GKR.

Mit dem Abschluss des Kooperationsabkommens 1988 wurden bilaterale Beziehungen aufgenommen. Ziel war es, die Stabilität in dieser strategisch wichtigen Region zu fördern, politische und wirtschaftliche Beziehungen zu erleichtern, die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit auszubauen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Industrie, Handel und Dienstleistungen, Landwirt-

schaft, Fischerei, Investitionen, Wissenschaft, Technik und Umwelt zu vertiefen. Das Abkommen sieht jährliche gemeinsame Ratssitzungen bzw. Ministertreffen und gemeinsame Kooperationsausschüsse auf der Ebene hochrangiger Beamter vor. Das letzte Ministertreffen fand im Juli 2013 in Bahrain statt. Ein parlamentarisches Gremium ist in dem Abkommen nicht vorgesehen.

Die EU und der GKR haben ein gemeinsames Aktionsprogramm 2010–2013 vereinbart, das einen Plan für die Intensivierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie, atomare Sicherheit, saubere Energien, Forschung, Wirtschaftsdialog u. a. enthält. 1990 wurden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufgenommen, kamen aber zum Stillstand, da bis heute Uneinigkeit über die Frage der Ausfuhrzölle herrscht. Seit dem 1. Januar 2007 stehen Mittel aus dem Finanzierungsinstrument für die Zusammenarbeit mit industrialisierten Ländern und Gebieten sowie mit anderen Ländern und Gebieten mit hohem Einkommen für Maßnahmen zur Umsetzung des Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem GKR zur Verfügung. Außerdem sind die Staaten des Golf-Kooperationsrats in das Erasmus-Mundus-Programm eingebunden.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament nahm am 24. März 2011 eine Entschließung zu den Beziehungen der EU mit dem GKR an. Es möchte erreichen, dass die EU eine Strategie für die Region entwickelt, um die Beziehungen zum GKR zu stärken, den regionalen Integrationsprozess zu unterstützen und bilaterale Beziehungen zu den GKR-Mitgliedstaaten zu fördern. Das weitergehende Ziel ist eine strategische Partnerschaft mit dem GKR und seinen Mitgliedstaaten.

Die Delegation des Europäischen Parlaments für die Beziehungen zur Arabischen Halbinsel führt regelmäßig interparlamentarische Treffen mit den Ländern der Region durch und beobachtet die Beziehungen zwischen der EU und dem GKR. Die letzten Besuche führten die Delegation nach Bahrain (2013), Kuwait (2014), Oman (2011), Katar (2014), Saudi-Arabien (2011) und in die Vereinigten Arabischen Emirate (2012).

In den vergangenen beiden Jahren verabschiedete das Parlament mehrere Entschließungen zu dieser



Region, wovon viele Bahrain betreffen, das von allen GKR-Staaten am meisten von den Auswirkungen der arabischen Aufstände betroffen ist, und in denen der Gewalteinsatz der Sicherheitskräfte gegen friedliche Demonstranten dort verurteilt werden. Das Parlament unterstützt die legitimen demokratischen Bestrebungen der bahrainischen Bevölkerung und fordert die Freilassung aller politischen Gefangenen und Menschenrechtsaktivisten. Es fordert die Regierung von Bahrain auf, einen offenen und konstruktiven politischen Dialog ohne Vorbedingungen mit allen politischen und zivilgesellschaftlichen demokratischen Kräften einzuleiten.

## 2. Jemen

Jemen, ein sogenanntes „am wenigsten entwickeltes“ Land, ist nicht nur das ärmste Land im Nahen Osten, sondern auch eines der ärmsten Länder der Welt. Es kämpft mit schwerwiegenden Problemen, darunter ein starkes Bevölkerungswachstum, eine langsame wirtschaftliche Entwicklung, abnehmende Ölressourcen, unzureichende Wasserreserven, ein schlechtes Gesundheitswesen und niedriges Bildungsniveau, eine mangelhafte Regierungsführung und innerstaatliche Unsicherheit. In Jemen findet zurzeit ein Demokratisierungsprozess statt, in dessen Rahmen eine neue Verfassung ausgearbeitet und Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vorbereitet werden sollen. Die EU begrüßt den erfolgreichen Abschluss der Konferenz des nationalen Dialogs, die einen wichtigen Meilenstein im Demokratisierungsprozess darstellt.

Die Beziehungen der EU zu Jemen beruhen auf dem Kooperationsabkommen von 1997, das sich auf die Bereiche Handel, Entwicklungszusammenarbeit, Kultur, Kommunikation und Information sowie Umwelt und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und den politischen Dialog erstreckt. Die Zusammenarbeit bildet nach wie vor den Schwerpunkt der Beziehungen. Seit 1978 hat die Union Jemen mehr als 220 Mio. EUR Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt und damit etwa 115 Projekte finanziert. Zur Lösung der drängendsten Probleme hat die EU im „Strategiepapier für Jemen 2007-2013“ Prioritäten gesetzt.

Angesichts der humanitären Krise in Jemen und in den Nachbarstaaten am Horn von Afrika ist die humanitäre Hilfe ein weiterer wichtiger Eckpfeiler im Engagement der EU. Für 2013 hat die Europäische Union 53 Mio. EUR für die humanitäre Unterstützung von Menschen aufgewendet, die unter Ernährungsunsicherheit und bewaffneten Zusammenstößen zu leiden haben.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Die Delegation des Europäischen Parlaments für die Beziehungen zur Arabischen Halbinsel ist auch

für die Beziehungen zu Jemen zuständig. Der letzte Besuch der ständigen Delegation des Parlaments in Jemen fand 2009 statt. 2012 besuchte eine Delegation des parlamentarischen Unterausschusses für Menschenrechte Sanaa, um sich ein Bild von der Lage der Menschenrechte im Land zu machen.

## 3. Irak

Das Jahr 2009 kennzeichnet den Übergang von der humanitären Hilfe und kurzfristigen Aufbauprojekten zu einem dauerhaften, langfristigen Entwicklungsplan für das Land. Unter Berücksichtigung der drängendsten Bedürfnisse wurden eine verantwortungsvolle Regierungsführung, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Investitionen in das Humankapital als übergeordnete Ziele definiert.

2010 unterzeichneten die EU und Irak eine gemeinsame Absichtserklärung zur Zusammenarbeit im Energiebereich. Zwei Jahre später wurde ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen. Dieses Rahmenregelwerk stellt die Zusammenarbeit auf eine rechtliche Grundlage. Gleichzeitig bietet es eine Plattform für den Ausbau der Beziehungen und der Zusammenarbeit in vielen, auch politischen, Bereichen, darunter die Verbesserung der Menschenrechtslage, und zur Intensivierung von Handel und Investitionen in Schlüsselbranchen wie Energie und Dienstleistungen.

Zur Unterstützung von Irak hat die EU außerdem ein Länderstrategiepapier für den Zeitraum von 2011 bis 2013 mit einem Budget von 60 Mio. EUR angenommen. Nach Beratungen mit der irakischen Regierung und der Zivilgesellschaft wurden als Kernbereiche die verantwortungsvolle Regierungsführung, die sozioökonomische Erholung und die Wasserbewirtschaftung festgelegt.

### Rolle des Europäischen Parlaments

In der laufenden Wahlperiode hat das Parlament eine Delegation für die Beziehungen zu Irak eingerichtet, die die Ad-hoc-Delegation von 2008 ablöst. Vier interparlamentarische Sitzungen wurden bisher abgehalten, und der letzte Besuch der Delegation – in Bagdad und Erbil – fand 2011 statt. In seinen Entschlüssen bringt das Parlament seine Besorgnis in Bezug auf die zunehmende religiös motivierte Gewalt in Irak und auf die Achtung der Rechte von Minderheiten und schutzbedürftigen Gruppen im Land zum Ausdruck.

## 4. Iran

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Iran ist derzeit aufgrund der schwierigen politischen Beziehungen eingeschränkt. Die EU teilt die Bedenken der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des iranischen Nuklearprogramms und verfolgt die Situation aufmerksam. Sie unterhält keine diplomati-

sche Vertretung in Teheran, arbeitet jedoch eng mit den Botschaften der Mitgliedstaaten zusammen.

Zusätzlich zur Umsetzung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen Sanktionen hat die EU eigene, schärfere Sanktionen beschlossen. Der „doppelte Ansatz“ der Union verknüpft die Sanktionen mit diplomatischen Verhandlungsangeboten.

Die Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, ist die Verhandlungsführerin in den Atomgesprächen der E3/EU+3-Gruppe (EU, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich gemeinsam mit den USA, China und der Russischen Föderation).

Der gemeinsame Aktionsplan, der am 24. November 2013 in Genf von allen Parteien angenommen wurde, enthält eine Zusicherung Irans, keinesfalls Atomwaffen zu beschaffen oder zu entwickeln. Die in den Gesprächen definierte „umfassende Lösung“, die auf dem Prinzip „Nichts ist vereinbart, bevor nicht alles vereinbart ist“ beruht, ermöglicht Iran die friedliche Nutzung der Kernenergie, wozu auch ein einvernehmlich beschlossenes Anreicherungsprogramm zählt. Im Gegenzug vereinbarten die Beteiligten einen schrittweisen Prozess, der zur Aufhebung aller vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, von multilateralen Gruppen und von nationalen Behörden beschlossenen Sanktionen führen soll.

### Rolle des Europäischen Parlaments

Iran ist regelmäßig Gegenstand von Gesprächen des Parlaments mit Vertretern von EU-Organen und anderen Gesprächspartnern. Das Parlament sichert in seinen Entschlieungen den Bemühungen um eine diplomatische Lösung für die iranische Nuklearfrage und dem „doppelten Ansatz“ der EU seine entschiedene Unterstützung zu. Es betont, dass die internationale Gemeinschaft – und insbesondere die EU-Mitgliedstaaten – angesichts des Atomkonflikts das Problem der Menschenrechtsverletzungen in Iran nicht aus den Augen verlieren darf.

Mit der Verleihung des Sacharow-Preises für geistige Freiheit 2012 an die inhaftierte iranische Anwältin Nasrin Sotoudeh und den iranischen Regisseur Jafar Panahi würdigte das Parlament deren Einsatz für die Menschenrechte und die Grundfreiheiten.

Die Delegation des Parlaments für die Beziehungen zu Iran verfolgt aufmerksam die Entwicklungen im Land, darunter auch Irans internationale Beziehungen. Im Dezember 2013 besuchte die Delegation das Land. Am 3. April 2014 verabschiedete das Parlament eine Entschlieung zur Strategie der EU gegenüber Iran, in der es die Eröffnung einer EU-Delegation in Teheran anbietet und eine Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen fordert.

### 5. Afghanistan

Die 2010 vom Atlantischen Bündnis (NATO) getroffene Entscheidung, seine Kampftruppen aus Afghanistan abzuziehen, wurde 2012 bestätigt. Die afghanische Regierung und die NATO vereinbarten die Übergabe der Verantwortung für die Sicherheit des Landes an die nationalen afghanischen Sicherheitskräfte bis Ende 2014. Die EU ist seit Mitte der 1980er Jahre in Afghanistan präsent, allerdings wurde erst nach dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 eine Strategie für ein aktiveres Engagement im Land beschlossen. Der Europäische Rat ernannte einen EU-Sonderbeauftragten, und die Union eröffnete eine Delegation in Kabul.

Mit Unterzeichnung der ersten gemeinsamen Erklärung der EU und Afghanistans im November 2005 wurde ein umfangreiches Rahmenwerk für die Beziehungen geschaffen. Im Oktober 2009 beschloss die EU einen Aktionsplan für Afghanistan, um über eine Reihe von Zielsetzungen, etwa den Aufbau funktionsfähiger staatlicher Institutionen, eine verantwortungsvollere Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, die Bekämpfung der Korruption und die Achtung der Menschenrechte, die Sicherheit im Land zu erhöhen. Ein Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung mit Afghanistan wird derzeit verhandelt.

Heute liegt die afghanische Wirtschaft am Boden, doch hat das Land mit seiner jungen Bevölkerung und reichen Naturressourcen, vor allem Bodenschätzen, ein enormes Potenzial. Die EU ist einer der wichtigsten Geber von Entwicklungs- und humanitärer Hilfe und unterstützt die afghanische Regierung bei ihren Bemühungen, die Grundversorgung der Bevölkerung in drei Kernbereichen – Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie sozialer Schutz und Gesundheitsversorgung – zu sichern. Seit 2007 beteiligt sich die EU-Polizeimission in Afghanistan (EUPOL) an den internationalen Bemühungen, das Land in die Lage zu versetzen, dass es seiner Pflicht zur Schaffung von Recht und Ordnung nachkommen kann, durch Schulungen und Mentoringprogramme für die afghanische nationale Polizei. Die EU steht zu ihrer Zusage, Afghanistan nach Abzug der NATO-Truppen und während der „Transformationsdekade“ (2015-2024) weiter zu unterstützen.

Ein EU-Wahlbeurteilungsteam unter der Leitung des Vorsitzenden der Delegation für die Beziehungen zu Afghanistan wurde in das Land entsandt, um die Präsidentschaftswahl und die Wahlen zu den Provinzräten im April 2014 zu bewerten. Inklusive, transparente und glaubwürdige Wahlen allein können der ersten demokratischen Machtübergabe in der afghanischen Geschichte Legitimität verleihen. Die meisten politischen Parteien haben sich im Kampf gegen die Taliban zusammengeschlossen.

### Rolle des Europäischen Parlaments

2009 richtete das Parlament eine vollwertige Delegation für die Beziehungen zu Afghanistan ein. Die vierte und letzte interparlamentarische Sitzung fand im Oktober 2013 statt, als eine gemeinsame Delegation mit dem parlamentarischen Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung Kabul und Masare Scharif besuchte. Dies war der erste offizielle Besuch des Parlaments. Die Delegation kam mit vielen internationalen und afghanischen Interessenträgern zusammen, darunter Parlamentarier und die Minister für Inneres und Verteidigung. In Masare Scharif besuchten die MdEP EUPOL-Schulungen für die afghanische Polizei. Die Delegation betonte die Notwendigkeit, weiter gegen Korruption und Drogen vorzugehen und die Regierungsführung und Menschenrechtslage zu verbessern, und bekräftigte die feste Absicht der EU, ihre Unterstützung für die afghanische Bevölkerung 2014 und darüber hinaus fortzusetzen.

Am 16. Dezember 2010 verabschiedete das Parlament eine Entschließung zu einer neuen Strategie für Afghanistan<sup>[1]</sup>. Darin wird betont, dass trotz des fast zehnjährigen internationalen Engagements eine

unablässige Verschlechterung der Sicherheitslage sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation des Landes zu konstatieren ist. Im November 2011 nahm das Parlament als Beobachter an der internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn teil. Am 13. Juni 2013 verabschiedete es eine Entschließung zum geplanten Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung. Darin sichert es seine Unterstützung der Verhandlungen über das Abkommen zu und weist darauf hin, dass dieses durch die Unterstützung der afghanischen Behörden während und nach dem Rückzug der internationalen Streitkräfte zu einem strategischeren Ansatz führen soll.

Das Parlament bemüht sich um eine engere Zusammenarbeit mit der afghanischen Nationalversammlung. 2011 nahm das Büro zur Förderung der parlamentarischen Demokratie des Parlaments einen hohen Beamten der Wolesi Dschirga auf. Im darauffolgenden Jahr ermöglichte das Parlament sechs afghanischen Parlamentariern eine Studienreise nach Brüssel.

---

→ Pekka Hakala / Laurence Vandewalle

<sup>[1]</sup> ABl. C 169 E vom 15.6.2012, S. 108.

## 6.6.5 Afrika

*Die Beziehungen zwischen der EU und Afrika sind durch sich teilweise überschneidende Politikrahmen geregelt. Die wichtigsten Rahmenbedingungen sind im Cotonou-Abkommen (2000) und in der Gemeinsamen Strategie Afrika-EU festgelegt, die sich auf die Bereiche Politik, Wirtschaft und Entwicklung beziehen. Die EU ist aktiv darum bemüht, Frieden und Sicherheit in Afrika zu fördern, und führt verschiedene politische Dialoge mit der Afrikanischen Union (AU), unter anderem zu Demokratie und Menschenrechten. Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und Afrika erfolgt mithilfe verschiedener Finanzierungsinstrumente, von denen der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) das wichtigste ist. Außerdem verhandelt die EU mit fünf Regionen Afrikas über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA).*

### Rechtsgrundlage

- Artikel 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Partnerschaftsabkommen zwischen der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (Cotonou-Abkommen);
- Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der Republik Südafrika und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten.

### Das Cotonou-Abkommen

Ein wichtiger Bezugspunkt für die Afrikapolitik der EU ist das Cotonou-Abkommen, das die Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und den 79 AKP-Staaten bildet. In Südsudan und Somalia laufen die Verfahren zur Unterzeichnung und Ratifizierung des Abkommens.

Die Beziehungen zwischen der EU und der AKP-Gruppe gehen auf die Abkommen von Lomé I bis IV (1975-2000) zurück, in denen die Entwicklungszusammenarbeit beschlossen und Handelsbestimmungen festgelegt wurden, auf deren Grundlage 99,5 % der Waren aus den AKP-Ländern freien Zugang zum europäischen Markt haben. Auf die Abkommen von Lomé folgte das Cotonou-Abkommen, das am 23. Juni 2000 für eine Laufzeit von 20 Jahren unterzeichnet wurde. Es wurde zweimal – 2005 und 2010 – überarbeitet. 2015 findet keine erneute Überarbeitung statt. In der überarbeiteten Fassung von 2005 wird die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs anerkannt, weshalb Sudan es ablehnte, diese Fassung zu ratifizieren. Die Fassung von 2010 durchläuft derzeit das Ratifizierungsverfahren. Das Parlament stimmte der Ratifizierung im Juni 2013 zu, brachte jedoch „seine starken Vorbehalte gegenüber Bestandteilen des Abkommens zum Ausdruck, die nicht den Standpunkt des Europäischen Parlaments und die Werte der Union widerspiegeln“. Insbesondere lehnte das Parlament ab, dass keine explizite Klausel zum Verbot der Diskriminierung aufgrund

der sexuellen Ausrichtung aufgenommen wurde. Das Ziel des Cotonou-Abkommens ist es, die Armut zu beseitigen, indem die AKP-Länder vollständig in die Weltwirtschaft integriert werden. Im Abkommen wird der Begriff „Partnerschaft“ gebraucht, wodurch das beidseitige Engagement und die gemeinsame Verantwortung hervorgehoben werden; die Bedeutung des politischen Dialogs, der Menschenrechte, der Demokratie und der verantwortungsvollen Staatsführung wird hervorgehoben. Die Umsetzung des Abkommens wird durch die gemeinsamen Institutionen der AKP-Gruppe und der EU – Ministerrat, Botschafterausschuss und Paritätische Parlamentarische Versammlung – gewährleistet.

### Die Gemeinsame Strategie Afrika-EU

Bestimmend für die Politik der EU gegenüber den 54 afrikanischen Staaten ist die Gemeinsame Strategie Afrika-EU. Sie wurde bei dem zweiten EU-Afrika-Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2007 in Lissabon angenommen und dient folgenden Zielen:

- Ausdehnung der Beziehungen zwischen Afrika und der EU über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus auf Themen von beiderseitigem Interesse, beispielsweise Arbeitsplätze und Handel;
- Ausarbeitung von Lösungen für weltweite Herausforderungen, wie Migration, Klimawandel, Frieden und Sicherheit, die über rein afrikanische Anliegen hinausgehen;
- Unterstützung der Bestrebungen Afrikas, an regionenübergreifenden und kontinentalen Lösungen für diese großen Herausforderungen zu arbeiten;
- Aufbau einer auf die Menschen ausgerichteten Partnerschaft, um eine bessere Beteiligung der Bürger Afrikas und Europas zu erreichen.

Um diese Ziele zu erreichen, werden in der Strategie acht thematische Partnerschaften für die Zusammenarbeit definiert:

1. Frieden und Sicherheit – Stärkung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur für

den gesamten Kontinent. Die EU hat seit 2004 über 1,1 Mrd. EUR zur Friedensfazilität für Afrika beigetragen. Mit der Fazilität wurden verschiedene friedensfördernde Maßnahmen in Afrika unterstützt, darunter die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) und die Unterstützungsmission in Mali unter afrikanischer Führung (AFISMA) im ersten Halbjahr 2013.

2. Demokratische Regierungsführung und Menschenrechte – Entwicklung gemeinsamer Governance-Programme mit einer 2008 eigens aufgebauten Plattform für den Dialog. Im 10. Menschenrechtsdialog AU-EU, der im November 2013 stattfand, wurde über Frieden und Sicherheit, Frauen und Kinder in Konflikten, Wahlbeobachtung, Todesstrafe, Rechte von Migranten, Rechte von Unternehmen, Menschenrechte und Maßnahmen gegen Straflosigkeit gesprochen. Das letzte Thema ist mit der strittigen Frage des Internationalen Strafgerichtshofs verbunden.

3. Handel, regionale Integration und Infrastruktur – Dialog zwischen der EU und der AU über die regionale Wirtschaftsintegration auf der Grundlage ihrer Erfahrungen. Auch der Infrastruktur-Treuhandfonds der EU für Afrika spielt eine wichtige Rolle. Dabei handelt es sich um ein Finanzierungsinstrument, das Zuschüsse und Darlehen kombiniert, um die für den Aufbau der Infrastruktur auf dem Kontinent verfügbaren Gesamtmittel aufzustocken. Durch die Zuschüsse der EU in Höhe von 746,4 Mio. EUR an den Treuhandfonds wurden 6,5 Mrd. EUR für zusätzliche Darlehen generiert, die in über 80 Projekte fließen.

4. Millenniums-Entwicklungsziele – 2010 kündigte die Europäische Kommission eine 1 Mrd. EUR umfassende Initiative an, mit der insbesondere die Regionen und Länder – vor allem in Afrika – unterstützt werden sollen, die ihre Millenniums-Entwicklungsziele voraussichtlich nicht erfüllen können. Die Debatte über dieses Thema hat sich immer mehr auf den Entwicklungsrahmen für den Zeitraum nach 2015 verlagert.

5. Energie – Verbesserung des Zugangs zu zuverlässigen, sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Energiedienstleistungen auf beiden Kontinenten. Bei einer ersten hochrangigen Sitzung 2010 wurden die politischen Ziele für 2020 festgelegt. Dazu zählt eine moderne und nachhaltige Energieversorgung für über 100 Millionen Bürger in Afrika.

6. Klimawandel und Umwelt – Aufbau eines gemeinsamen Programms für Maßnahmen gegen den Klimawandel und zur Eindämmung der Wüstenbildung. Im Rahmen der Partnerschaft werden 8 Mio. EUR für die Initiative „Klima für die Entwicklung Afrikas“ zur Verfügung gestellt, mit der die Umweltpolitik in Afrika unterstützt wird.

7. Migration, Mobilität und Beschäftigung – Unterstützung des African Institute for Remittances (AIR), über das staatliche und nichtstaatliche Akteure in

Afrika den Finanztransfer wirksamer als Entwicklungsinstrument nutzen können. Auch das Nyerere-Programm wird unterstützt, mit dem durch die Verbesserung der Hochschulmobilität gut ausgebildete afrikanische Arbeitskräfte hervorgebracht und in Afrika gehalten werden sollen.

8. Wissenschaft, Informationsgesellschaft und Raumfahrt – Der erste politische Dialog zwischen Afrika und der EU über Wissenschaft, Technologie und Innovation fand 2011 statt, und es gibt einen mehrjährigen Plan für die Zusammenarbeit in diesem Bereich. Die EU unterstützt das Programm für Forschungsbeihilfen der AU. Afrika ist die Region außerhalb der EU mit den meisten Teilnehmern am Siebten Forschungsrahmenprogramm der EU.

Mit zwei aufeinanderfolgenden Aktionsplänen (2008-2010 und 2011-2013), Gipfeltreffen und jährlichen Sitzungen der Europäischen Kommission und der Kommission der Afrikanischen Union auf Kollegiumsebene wurden die Umsetzung der Gemeinsamen Strategie Afrika-EU und die thematischen Partnerschaften vorangetrieben. Beim vierten EU-Afrika-Gipfel im April 2014 in Brüssel wurden eine politische Erklärung der Staats- und Regierungschefs und ein ergebnisorientierter Plan für den Zeitraum von 2014 bis 2017 mit dem Schwerpunkt auf fünf Bereichen angenommen: i) Frieden und Sicherheit, ii) Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung und Menschenrechte, iii) menschliche Entwicklung, iv) nachhaltige und inklusive Entwicklung sowie Wachstum und kontinentale Integration, v) weltweite und jeweils aktuelle Themen. Darüber hinaus wurde in einer gesonderten Erklärung zu Migration und Mobilität ein detaillierter Maßnahmenplan beschlossen, mit dem die illegale Migration und der Menschenhandel bekämpft, der internationale Schutz und die Organisation der legalen Migration verbessert und eine stärkere Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung erreicht werden sollen.

### Entwicklungszusammenarbeit

Die EU ist nach wie vor der wichtigste Geldgeber Afrikas. Die Entwicklungszusammenarbeit erfolgt über verschiedene Finanzierungsinstrumente. Das wichtigste Instrument ist der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), der auf dem Cotonou-Abkommen basiert. Der EEF ist nicht Teil des gemeinsamen EU-Haushalts und wird daher durch andere Verordnungen geregelt (siehe separate Kurzdarstellungen zur Entwicklungspolitik). Der 10. EEF (2008-2013) war mit 22,7 Mrd. EUR ausgestattet. Im Juni 2013 genehmigte der gemeinsame AKP/EU-Ministerrat eine Mittelausstattung in Höhe von 31,5 Mrd. EUR für die Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum von 2014 bis 2020. Für den 11. EEF werden 29,1 Mrd. EUR bereitgestellt, und zwar 24,3 Mrd. EUR für nationale und regionale Kooperationsprogramme, 3,6 Mrd. EUR für die Zusammenarbeit der AKP-Staaten untereinander und 1,1 Mrd. EUR für die

AKP-Investitionsfazilität, die von der Europäischen Investitionsbank verwaltet wird.

Der EEF deckt alle afrikanischen Staaten ab, die Vertragsparteien des Cotonou-Abkommens sind; nur die Zusammenarbeit mit Südafrika wird durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit der EU und damit aus dem allgemeinen EU-Haushalt finanziert. Im Rahmen des neuen Instruments für Entwicklungszusammenarbeit 2014-2020 werden dem panafrikanischen Programm (PANAF) 845 Mio. EUR zugewiesen, das für die Finanzierung der gemeinsamen Afrika-EU-Strategie sowie kontinentaler und transkontinentaler Maßnahmen ins Leben gerufen wurde.

Auch andere Finanzinstrumente stellen Mittel für Afrika zur Verfügung, darunter das Europäische Nachbarschaftsinstrument für Nordafrika, die thematischen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit (Globale Kollektivgüter und Herausforderungen sowie Zivilgesellschaft und lokale Behörden) und das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte.

### Handelsbeziehungen

Die wichtigsten Instrumente zur Förderung des Handels zwischen den Regionen Afrikas und der EU sind die WTO-konformen Handelsvereinbarungen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) genannt. Die Verhandlungen über WPA wurden mit dem Cotonou-Abkommen aufgenommen und sollten bis 2008 abgeschlossen werden. Sie dauern jedoch wesentlich länger, und die EU konnte noch mit keiner der fünf afrikanischen Regionen ein vollständiges (oder umfassendes) WPA unterzeichnen. Die derzeitige Lage stellt sich wie folgt dar:

- Westafrika – Die Verhandlungen auf Arbeitsebene wurden im Februar 2014 abgeschlossen. Am 30. März 2014 billigten die westafrikanischen Verhandlungspartner das Abkommen „im Prinzip“, forderten jedoch, dass offene Einzelfragen binnen zwei Monaten geklärt werden.
- Zentralafrika – Kamerun unterzeichnete als einziges Land der Region im Januar 2009 das Interims-WPA Zentralafrika. Es wurde von dem Land noch nicht ratifiziert, während das Europäische Parlament dem Abkommen im Juni 2013 zustimmte. Die Verhandlungen wurden wegen der Lage in der Zentralafrikanischen Republik unterbrochen, sollen jedoch im ersten Halbjahr 2014 wieder aufgenommen werden.
- Östliches und südliches Afrika – Vier Staaten der Region – Mauritius, Seychellen, Simbabwe und Madagaskar – unterzeichneten 2009 ein Interims-WPA. Dieses Abkommen wird seit Mai 2012 vorläufig angewendet, und das Parlament hat im Januar 2013 seine Zustimmung zur Ratifizierung erteilt.

- Ostafrikanische Gemeinschaft – Burundi, Ruanda, Tansania, Kenia und Uganda haben 2007 ein Rahmen-WPA ausgearbeitet. Es dient als Grundlage für die laufenden Verhandlungen über ein vollständiges regionales WPA. Ein Ministertreffen fand im Januar 2014 statt, um die Verhandlungsführer im Hinblick auf ihr Treffen Ende März zu unterstützen.
- Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika – Botsuana, Lesotho, Swasiland und Mosambik unterzeichneten 2009 ein Interims-WPA. Namibia ist eigenen Angaben zufolge nicht bereit, es zu unterzeichnen. Die Verhandlungen über ein vollständiges Abkommen werden fortgesetzt, und bei einer Arbeitssitzung im März 2014 wurden die wichtigsten noch zu klärenden Fragen eingegrenzt. Entscheidend dafür ist der Standpunkt Südafrikas, des größten Landes in dieser Region und Unterzeichners des Abkommens über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit von 1999, in dessen Rahmen die EU und Südafrika bereits 95 % bzw. 85 % ihrer jeweiligen Zölle abgebaut haben.

Nach der Verabschiedung der neuen EU-Marktzugangsverordnungen verabschiedet wurden, nach denen der 1. Oktober 2014 der Stichtag für die Unterzeichnung der Interims-WPA ist, geraten die Verhandlungen über die WPA etwas unter Druck. Nach diesem Stichtag können die Verhandlungen zwar fortgesetzt werden, doch verlieren die Länder das präferenzielle Zugangsrecht, das der derzeitige Rahmen gewährt. Selbst wenn das geschehen sollte, werden jedoch die meisten afrikanischen Staaten aufgrund der Tatsache, dass sie zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählen, den Status „Alles außer Waffen“ genießen, der einen zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt gewährt (siehe separate Kurzdarstellungen zu Handelsregelungen für Entwicklungsländer).

### Rolle des Europäischen Parlaments

Das Parlament ist nicht nur im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, sondern verfügt darüber hinaus über ständige interparlamentarische Delegationen für die Beziehungen mit afrikanischen Staaten und Institutionen. Die wichtigste Einrichtung für die Arbeit des Parlaments in dieser Hinsicht ist die Paritätische Parlamentarische Versammlung AKP-EU, die eine zentrale Rolle dabei spielt, die Beziehungen zwischen der EU und ihren AKP-Partnerstaaten zu stärken. Sie kommt zweimal im Jahr zusammen. Gemäß der zweiten Neufassung des Cotonou-Abkommens soll die beratende Funktion der Versammlung im Hinblick auf die WPA, die Durchführung des EEF, den Aufbau von Kapazitäten in den einzelstaatlichen Parlamenten u. Ä. ausgeweitet werden.

Durch die 2009 eingerichtete Delegation für die Beziehungen zum Panafrikanischen Parlament (PAP) hat die EU ebenfalls Formen der parlamentarischen Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union entwickelt. Das Europäische Parlament und das Panafrikanische Parlament gewährleisten die demokratische Kontrolle der Umsetzung der Gemeinsamen Strategie Afrika-EU. Im Vorfeld des vierten EU-Afrika-Gipfels fand ein parlamentarisches Treffen statt. Dabei wurde eine gemeinsame Erklärung angenommen, die den Staatschefs bei der Eröffnungsfeier vom Präsidenten des Panafrikanischen Parlaments,

Bethel Amadi, und vom Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments, Miguel Ángel Martínez Martínez, übergeben wurde.

Die EU und Südafrika unterhalten außerdem enge bilaterale parlamentarische Beziehungen, die durch die Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Südafrika (2007), die einzige bilaterale strategische Partnerschaft der EU mit einem afrikanischen Staat, gestärkt wurden.

---

→ [Manuel Manrique Gil](#)

## 6.6.6 Asiatisch-pazifischer Raum

*Im asiatisch-pazifischen Raum sind vier der strategischen Partner der EU beheimatet: China, Indien, Japan und die Republik Korea, die zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt gehören sowie aufstrebende Weltmächte sind. Die dynamischen Gesellschaften und Märkte dieser Region bieten große Chancen, stellen aber auch enorme Herausforderungen für die EU dar. Die EU pflegt bilaterale Beziehungen mit dieser Region und ist in regionalen Organisationen und Foren sowie innerhalb der G20 vertreten. Die parlamentarischen Beziehungen zu asiatischen Ländern werden auf drei Ebenen gepflegt: bilateral zwischen Delegationen des Europäischen Parlaments und den nationalen Parlamenten, regional mit der interparlamentarischen Versammlung des Verbands südostasiatischer Nationen (AIPA) und im Rahmen des Asien-Europa-Treffens (ASEM) mit der Parlamentarischen Partnerschaft Asien-Europa (ASEP). Unter den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten), für die die AKP-Delegation des Parlaments zuständig ist, finden sich 15 pazifische Nationen.*

### Rechtsgrundlage

- Titel V (auswärtiges Handeln der EU) des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Titel I-III und V (gemeinsame Handelspolitik; Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe; internationale Übereinkünfte) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

### Weiterentwicklung der Politik

Infolge der rasanten Veränderungen in Asien und der Vielfalt dieser Region, in der sich etablierte Demokratien ebenso finden wie autokratische Regime, muss die EU ihre Politik kontinuierlich auf neue Gegebenheiten einstellen. Weil immer neue regionale Netze in rascher Abfolge gebildet werden, die häufig miteinander konkurrieren, muss die EU sich außerdem bemühen, die effizientesten Kooperationskanäle zu ermitteln und Präsenz zu zeigen. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU erstreckt sich auf die Länder der Region, deren Wirtschaft noch nicht industrialisiert ist.

### Volksrepublik China

Die EU nahm ihre Beziehungen zu China, die nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens von 1989 ausgesetzt worden waren, 1994 im Rahmen eines neuen politischen Dialogs wieder auf. Ihr nach den Ereignissen von 1989 verhängtes Waffenembargo bleibt allerdings weiter bestehen. Die von der EU 2003 begründete strategische Partnerschaft trägt Chinas Aufstieg zur Weltmacht und der zunehmenden gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit der beiden Partner Rechnung. Auch China betrachtet die EU als „strategischen Partner“, hat allerdings mehrere Dutzend solcher Partner. Bei jährlichen Gipfeltreffen, die abwechselnd in Peking und Brüssel stattfinden, werden Leitlinien für die sich rasch wandelnde Beziehung zwischen den beiden Partnern festgelegt. Auch regelmäßige Minis-

tertagungen und über 60 sektorspezifische Dialoge sind Teil des politischen Dialogs. Zweimal jährlich findet ein Menschenrechtsdialog statt, der bisher jedoch nicht zu erkennbaren Ergebnissen geführt hat. China lehnt jegliche „Einmischung“ von außen in innere Angelegenheiten im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen entschieden ab. Die EU und China sind die beiden größten Handelspartner der Welt. China ist der zweitgrößte Handelspartner der EU, nach den USA. Allerdings missfallen der EU Chinas protektionistische Maßnahmen, während Peking die Weigerung der EU kritisiert, dem Land den Status einer Marktwirtschaft zuzuerkennen. Seit September 2012, als China und die EU übereinkamen, Verhandlungen über ein bilaterales Investitionsabkommen aufzunehmen, haben zwei Verhandlungsrunden stattgefunden, die letzte im März 2014. Die Delegation des Parlaments für die Beziehungen zur Volksrepublik China hält zweimal jährlich Arbeitssitzungen mit Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses ab. In Entschlüssen ist das Parlament auf Chinas Verantwortung als internationaler Akteur (im Hinblick auf Syrien, Nordkorea und Seestreitigkeiten) sowie auf Menschenrechte und Grundfreiheiten (etwa willkürliche Festnahmen, Arbeitslager, die Todesstrafe, Meinungsfreiheit, Zwangsabtreibungen und repressive Maßnahmen in Tibet und Xinjiang) eingegangen. Zudem unterstützt das Parlament die Forderungen chinesischer Bürger nach wirksamen politischen Reformen<sup>[1]</sup>.

### Republik China (Taiwan)

Die EU verfolgt eine „Ein-China-Politik“ und erkennt Taiwan nicht als souveränen Staat an; allerdings hat sie in verschiedenen Bereichen enge Beziehungen

<sup>[1]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 über die Beziehungen zwischen EU und China, P7\_TA(2013)0097, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0097+0+DOC+XML+V0//DE>



zu Taiwan aufgebaut. Das Parlament befürwortet etwaige Verhandlungen über ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und Taiwan und spricht sich für eine engere bilaterale Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Forschung, Kultur, Bildung und Umweltschutz<sup>[1]</sup> aus.

### Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN)

Der Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN) wurde 1967 von fünf Staaten in einer der am schnellsten wachsenden Regionen der Welt gegründet und hat sich zu einer Organisation mit erheblichem regionalem wirtschaftlichem und politischem Einfluss entwickelt. ASEAN, dem mittlerweile 10 Länder angehören (als Gründungsmitglieder Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand sowie Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Kambodscha und Birma/Myanmar), hat internationale Rechtspersönlichkeit (wie die EU), seit die ASEAN-Charta am 1. Januar 2009 in Kraft trat. Der Verband hält sich streng an das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten seiner Mitglieder und plant, bis 2015 seine Wirtschaftsgemeinschaft auf der Grundlage der bisherigen Freihandelszone (AFTA) zu verwirklichen. Zunächst schien es, als sei der ASEAN für die EU ein idealer Partner für ein Freihandelsabkommen zwischen den Regionen: Die EU ist für den ASEAN der zweitwichtigste Handelspartner, der ASEAN für die EU der drittgrößte außerhalb Europas (nach den USA und China). Die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen, die 2007 aufgenommen wurden, wurden jedoch ausgesetzt, und die EU führt mittlerweile Verhandlungen über Handelsabkommen mit einzelnen ASEAN-Mitgliedern. Im Dezember 2012 wurde ein Freihandelsabkommen mit Singapur geschlossen, wobei die Verhandlungen über ein Kapitel über Investitionen noch im Gange sind, und die Verhandlungen mit Malaysia, Vietnam und Thailand werden 2014 fortgeführt. Die Mitgliedstaaten der EU und des ASEAN streben zudem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit an. Die Verhandlungen mit Indonesien, den Philippinen und Vietnam sind abgeschlossen, die Verhandlungen mit Thailand, Malaysia und Brunei laufen noch. Die Minister der EU und der ASEAN-Länder halten seit 1978 jedes zweite Jahr Gipfeltreffen ab. Das Parlament hat Beobachterstatus bei der interparlamentarischen Versammlung der ASEAN (AIPA).

#### A. Indonesien

Indonesien, die größte Demokratie mit mehrheitlich muslimischer Bevölkerung, ist einer der wichtigsten

Partner der EU. Das im November 2009 unterzeichnete umfassende Partnerschaftsabkommen wird derzeit ratifiziert. Vorbereitende Gespräche für ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wurden 2012 auf den Weg gebracht. Im indonesischen Archipel leben zahlreiche Kulturen und Minderheiten miteinander – eine Lage, die in einigen Regionen gelegentlich zu Spannungen geführt hat, auf die das Parlament in Entschlüssen eingegangen ist.

#### B. Birma/Myanmar

Aufgrund von Anzeichen für eine Demokratisierung in Birma/Myanmar hat die EU alle Sanktionen bis auf das Waffenembargo aufgehoben und den politischen und wirtschaftlichen Dialog mit dem Land wieder aufgenommen, so auch die Verhandlungen über ein Investitionsabkommen. 2012 setzte das Parlament eine Initiative zum politischen Austausch mit dem Parlament von Birma/Myanmar in Gang. In seinen Entschlüssen hat das Parlament seine Besorgnis angesichts der ethnisch motivierten Gewalt im Land zum Ausdruck gebracht.

#### C. Andere ASEAN-Mitglieder

In seinen Entschlüssen ist das Europäische Parlament auf die Menschenrechte und die freie Meinungsäußerung in Kambodscha, Laos und Vietnam, Straffreiheit auf den Philippinen, körperliche Züchtigung in Malaysia und die politische Krise in Thailand eingegangen.

### Japan und die koreanische Halbinsel

Die Beziehungen der EU zu Japan und Südkorea haben sich ähnlich entwickelt, aber innerhalb unterschiedlicher Zeitrahmen. Die Beziehungen basieren auf den gemeinsamen Werten beider Seiten – Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – sowie auf den wachsenden Handels- und Investitionsverflechtungen. Beide Länder sind strategische Partner der EU – Japan seit 2003, Südkorea seit 2010. Gesellschaftlich stehen die drei Partner vor ähnlichen Herausforderungen, etwa einer alternden Bevölkerung, Schwierigkeiten im Umgang mit China und Russland sowie der Sicherheit auf hoher See.

#### A. Japan

Beim 20. EU-Japan-Gipfel, der am 28. Mai 2011 in Brüssel stattfand, einigten sich die Partner auf die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen und ein weiter gefasstes politisches Rahmenabkommen, das auch die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowie globale und sektorspezifische Fragen von beiderseitigem Interesse umfassen sollte. Die Verhandlungen wurden offiziell am 25. März 2013 aufgenommen. Japan ist der siebtgrößte Handelspartner der EU weltweit, und die EU ist der drittgrößte Handelspartner Japans

<sup>[1]</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2012 zum Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, P7\_TA(2012)0334, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0334+0+DOC+XML+V0//DE>

nach China und den USA. Bilateral Handel und bilaterale Investitionen bleiben jedoch hinter dem zurück, was nach Ansicht vieler möglich wäre. Dieses Thema kommt auch in den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zur Sprache. Die Aussichten für Japans Industrie – insbesondere für die Automobil- und Elektronikbranche – haben sich in Bezug auf den Export in die EU verschlechtert, seit die EU ein Freihandelsabkommen mit Südkorea unterzeichnet hat. Das Parlament befürwortet zwar enge Beziehungen zu Japan und hat sich für ein Freihandelsabkommen ausgesprochen, besteht jedoch auf Bedingungen, die sicherstellen sollen, dass beide Partner gleichermaßen von der Vereinbarung profitieren und dass die Verhandlungen gestoppt werden, falls Japan seine Verpflichtungen nicht einhält, technische Handelshemmnisse abzubauen.

### B. Südkorea

Das Erstarken demokratischer Werte und der Zivilgesellschaft in Südkorea und die rasante Entwicklung zur Marktwirtschaft haben enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zur EU gefördert. 2001 trat ein Rahmenabkommen für Handel und Zusammenarbeit in Kraft, mit dem enge Kontakte auf allen Ebenen entstanden und die Vertragsparteien verpflichtet wurden, Handel und Investitionen zu fördern und in den Bereichen Justiz, Inneres, Wissenschaft und Kultur zusammenzuarbeiten. Das im Mai 2010 unterzeichnete neue Rahmenabkommen hat einen erweiterten Geltungsbereich und schließt eine Reihe internationaler Anliegen ein, darunter die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Menschenrechte, Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus, Klimawandel, Sicherheit der Energieversorgung und Entwicklungshilfe. Die Beziehungen zur Republik Korea sind auch von einer zunehmenden Wirtschafts- und Handelsintegration geprägt. Beide Partner, die EU wie die Republik Korea, sind bestrebt, die koreanische Halbinsel kernwaffenfrei zu machen und die Stabilität im Nordosten Asiens zu sichern.

### C. Nordkorea

Die EU unterhält keine Vertretung in Nordkorea, und die bilateralen Beziehungen sind sehr begrenzt. Es gibt derzeit weder geltende bilaterale Verträge über die politischen Beziehungen noch Handelsverträge. Mit Ausnahme der humanitären Hilfe ist die Entwicklungszusammenarbeit der EU zudem von politischen Überlegungen, UN-Sanktionen und anderen Restriktionen abhängig. Das Parlament hat Pjöngjang in mehreren Entschlüssen wegen seines Atom- und Raketenprogramms verurteilt und seiner großen Besorgnis angesichts der sich verschlechternden Menschenrechtssituation im Land Ausdruck verliehen.

## Südasiatische Länder und der indische Subkontinent

Die EU unterhält Beziehungen zu dem Südasiatischen Verband für regionale Zusammenarbeit (SAARC). Da es sich bei dem SAARC um einen sehr losen Verbund handelt, unterhält die EU privilegierte bilaterale Beziehungen mit den acht Mitgliedstaaten des SAARC (Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, den Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka). Für die südasiatischen Länder ist Europa Haupt-handelspartner und großer Exportmarkt. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den Ländern Südasiens umfasst finanzielle und technische Hilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Zu den Prioritäten gehören Stabilität in der Region, Linderung der Armut, Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und Arbeitnehmerrechte. Malala Yousafzai, Bildungsaktivistin aus Pakistan, erhielt 2013 den Sacharow-Preis.

### Indien

Ein 1994 geschlossenes Kooperationsabkommen zwischen Indien und der EU eröffnete Chancen für einen breiten politischen Dialog, der im Rahmen jährlicher Gipfeltreffen sowie Minister- und Expertentreffen stattfindet. Die Prioritäten für eine strategische Partnerschaft werden im gemeinsamen Aktionsplan erläutert, der 2005 verabschiedet und 2008 überarbeitet wurde. In den vergangenen fünf Jahren hat sich der bilaterale Handel mehr als verdoppelt, die Investitionen haben sich verzehnfacht. Die EU und Indien verhandeln zwar schon seit 2007 über ein Freihandelsabkommen, noch sind jedoch viele Fragen ungelöst. Das Land ist einer der größten Teilnehmer am Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung. Doch trotz Indiens beachtlicher Entwicklung in den letzten Jahrzehnten leben noch immer fast 30 % der Bevölkerung in Armut. Nach dem laufenden Finanzrahmen 2014-2020 beschränkt sich die Entwicklungshilfe der EU auf Schwellenländer, darunter Indien. In seinen Entschlüssen ist das Parlament auf verschiedene Menschenrechtsfragen eingegangen, insbesondere auf Gewalt gegen Frauen oder auf das Fortbestehen von Praktiken, die Indiens Bemühungen entgegenstehen, Diskriminierung aufgrund der Kastenzugehörigkeit zu beseitigen.

### Australien und Neuseeland

Die EU, Australien und Neuseeland sind gleichgesinnte Partner mit gemeinsamen Werten und Interessen. Neben engen Handelsbeziehungen bewirken ähnliche Ansichten der drei Partner auch die Entstehung enger Kontakte im staatlichen und privaten Sektor zu Themen wie Klimaveränderung, Welthandel, Sicherheit und Entwicklung, technologische Forschung und Menschenrechte. Das Parlament hat eine Delegation für die Beziehungen zu beiden Ländern.

### A. Australien

Grundlage der derzeitigen diplomatischen Beziehungen zwischen Australien und der Europäischen Union ist das überarbeitete Partnerschaftsrahmenabkommen von 2008. Am 31. Oktober 2011 wurden Verhandlungen über ein neues Rahmenabkommen aufgenommen.

### B. Neuseeland

Seit Juli 2012 verhandeln die EU und Neuseeland über ein Rahmenabkommen, das verschiedene Bestimmungen zur wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit umfasst und eine verstärkte Zusammenarbeit bei zivilen und militärischen Krisenbewältigungsoperationen vorsieht. Das Parlament hat der Änderung des bisherigen Abkommens zugestimmt.

---

→ [Marika Armanovica](#) / [Roberto Bendini](#) / [Laurence Vandewalle](#)



Europäisches Parlament

**Kurzdarstellungen zur Europäischen Union**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2014 — 618 S. — 17,6 x 25,0 cm

ISBN 978-92-823-5783-5

doi:10.2861/64534

Preis in Luxemburg (ohne MwSt.): 28 EUR

