

8. Juni 2008

Alain LAMASSOURE
Mitglied des Europäischen Parlaments

DER BÜRGER UND DIE ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

Bericht an den Staatspräsidenten

Was heißt „Europa leben“?

„Ich bin Lehrerin in Montélimar (Drôme). Mein Mann ist Deutscher. Er ist Polizeikommissar und Ausbilder und arbeitet in der Nähe von Stuttgart.

Seit fast fünf Jahren bemühen wir uns beim Innenministerium darum, dass er für einige Jahre eine Abordnung erhält. Seit fünf Jahren lebe ich mit den Kindern allein in Frankreich!

Mein Mann lebt in einer Kasernenstube mit nichts als einem Bett, einem Tisch, einem Stuhl und einem vergitterten Fenster vor Augen. (...) Gegenwärtig bin ich wegen einer Depressionserkrankung krankgeschrieben. Trotzdem muss ich mich doch um die täglichen Belange unserer noch kleinen Kinder kümmern. Diese kleinen Europäer, die die doppelte Staatsbürgerschaft besitzen, haben nicht einmal das Grundrecht, jeden Tag ihre Eltern um sich zu haben! Wie kann man es wagen, von Europa und europäischem Bewusstsein zu sprechen? Es ist eine Schande, wenn man daran denkt, dass Deutschland und Frankreich an der Wiege dieses Projekts gestanden haben!“

(Auszug aus einem Leserbrief an den *Nouvel Observateur* vom 27. März 2008)

Paris, le 1^{er} JAN. 2008

Monsieur le Ministre,

Les Européens attendent d'abord de l'Europe qu'elle ait un effet positif sur leur vie quotidienne, en leur permettant de voyager, de vivre, de travailler au sein de l'Union européenne sans se heurter à des obstacles indus.

Cette question est celle de l'application effective du droit communautaire aux citoyens, au-delà de la transposition formelle des directives, qui est évidemment un préalable indispensable.

L'application du droit communautaire reste en effet trop disparate.

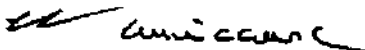
Si le droit applicable aux entreprises ou les règles de la politique agricole sont généralement bien appliqués, il n'en va pas toujours de même pour les citoyens ordinaires : dans la pratique les textes de base sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, le « portage » des droits sociaux, la liberté d'établissement, le remboursement des frais médicaux sont trop souvent mal appliqués.

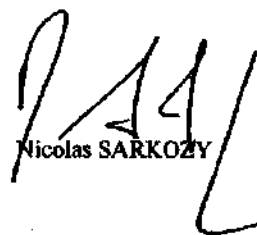
Les millions d'Européens qui vivent, travaillent, fondent une famille dans un pays partenaire rencontrent trop souvent des difficultés concrètes. Cela concerne notamment le droit des contrats.

Monsieur Alain LAMASSOURE
Député au Parlement européen
Rue Wiertz
B-1047 BRUXELLES

Je souhaite que vous puissiez faire des propositions concrètes pour améliorer l'application effective du droit communautaire aux citoyens. Vous pourrez vous appuyer sur les services du Ministre des Affaires étrangères et européennes pour mener à bien votre mission. Il serait souhaitable de pouvoir disposer de vos conclusions avant la fin du premier trimestre de l'année 2008, afin qu'elles puissent nourrir utilement l'action de la Présidence française au second semestre de l'année 2008.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.




Nicolas SARKOZY

Der Staatspräsident

Paris, den 18. Januar 2008

**Herrn Alain Lamassoure
Mitglied des Europäischen Parlaments
Rue Wiertz
B-1047 Brüssel**

Herr Minister,

die Europäer erwarten von Europa in erster Linie eine positive Wirkung auf ihr Alltagsleben, indem es ihnen die Möglichkeit gibt, innerhalb der Europäischen Union zu reisen, zu leben und zu arbeiten, ohne auf unangenehme Hindernisse zu stoßen.

Dies ist eine Frage der wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf die Bürger, die über die formelle Umsetzung der Richtlinien, die natürlich eine unerlässliche Voraussetzung ist, hinausgeht.

In der Tat wird das Gemeinschaftsrecht zu uneinheitlich angewendet.

Das auf Unternehmen anwendbare Recht oder die Regeln der Agrarpolitik mögen im Allgemeinen gut umgesetzt werden, für den einfachen Bürger gilt das jedoch nicht immer in gleichem Maße: bei den Grundlagendokumenten über die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, der „Mitnahme“ von sozialen Rechten, der Niederlassungsfreiheit und der Erstattung von Kosten für medizinische Behandlung gibt es in der Praxis zu viele Anwendungsmängel.

Die Millionen von Europäern, die in einem Partnerland leben, arbeiten und eine Familie gründen, stoßen allzu häufig auf konkrete Schwierigkeiten. Das betrifft insbesondere das Vertragsrecht.

Ich bitte Sie um konkrete Vorschläge, wie die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf die Bürger verbessert werden kann. Sie können sich bei der Erfüllung dieses Auftrags auf die Dienste des Ministeriums für auswärtige und europäische Angelegenheiten stützen. Ihre Schlussfolgerungen sollten vor dem Ende des ersten Quartals 2008 zur Verfügung stehen, damit sie der Tätigkeit der französischen Ratspräsidentschaft während des zweiten Halbjahres 2008 zweckmäßig zugute kommen können.

Hochachtungsvoll

gez. Nicolas Sarkozy

EINLEITUNG

DER AUFTRAG

Frankreich wendet ebensoviel Leidenschaft für den Erlass von Gesetzen auf, wie es deren Anwendung mit Desinteresse strafft. Um dieser nationalen Schwäche abzuweichen, hat der Ministerrat am 13. Februar 2008 eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, mit denen die falsche Anwendung, ja Nichtanwendung einer unnormale hohen Anzahl von Gesetzestexten vermieden werden soll: in der vorangegangenen Legislaturperiode konnten über 20 % der Gesetze mangels Durchführungsverordnung nicht in Kraft treten!

Ist das Zufall? Eine allgemeine Erscheinung? Für die europäischen Gesetze ist die Lage nicht besser. Diese haben gleich zwei zusätzliche Handicaps.

Einerseits erhalten die meisten europäischen Texte die rechtliche Form von Richtlinien oder Rahmenrichtlinien, die erst nach Umsetzung in das Recht jedes Mitgliedstaates anwendbar sind: diese dem Subsidiaritätsprinzip geschuldete Praxis hat den Nachteil, dass sie die Anwendungsfristen verlängert, den Perfektionismus der Verwaltungen fördert und – manchmal aus politischer Tücke – eine verschwommene Interpretation des europäischen Rechts gibt und damit europaweit eine ziemlich missglückte juristische Landschaft geschaffen hat. Die Sesshaften mögen sich dessen wenig bewusst sein, aber die Nomaden, d. h. die Aktivitäten und Personen, für die der Lebensraum über die nationalen Grenzen hinausgeht, fallen dem als erste zum Opfer.

Auf der anderen Seite gibt es – und das wünscht sich jeder – keine europäische Territorialverwaltung. Die Verwaltung der Gemeinschaftspolitik wie auch die Anwendung des europäischen Rechts sind im Wesentlichen Sache jedes Mitgliedstaates. Es scheint jedoch, dass sich das Problem für sehr wenige Staaten in einem größeren Zusammenhang darstellt: Wie kann man dafür sorgen, dass die Beschlüsse, die wir in Brüssel gemeinsam fassen, entsprechend bekannt gemacht und angewendet werden? Die Antwort wird im Allgemeinen von Fall zu Fall gegeben, je nachdem, wie die Verordnungen und Richtlinien erlassen werden – und das sind mehrere Dutzend pro Jahr!

Für die Bürger bedeutet das ein ernstes Informationsproblem, das die Juristen als „Zugang zum Recht“ bezeichnen. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass **niemand das europäische Recht wirklich kennt**.

Denn wie soll man von der Existenz eines Gesetzes erfahren, ganz zu schweigen von seinem Inhalt? So sehr die audiovisuellen Medien der Länder im Überfluss von politischen Debatten und Parlamentsaussprachen in Vorbereitung nationaler Gesetze berichten, so sehr übergehen sie die meisten der in Brüssel oder Straßburg angenommenen Beschlüsse. Trotz der – noch verbesserungsfähigen – Anstrengungen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten in Frankreich zeigen die letzten Umfragen, dass die nationalen audiovisuellen Medien im europäischen Durchschnitt weniger als 10 % der für die nationale Politik vorbehaltenen Zeit auf die Information über Europa aufwenden. Zudem nimmt das politische Leben Amerikas auch außerhalb des Präsidentschaftswahlkampfes in Übersee einen größeren Platz ein als die Europapolitik.¹ Wird in Frankreich ein europäisches Gesetz ausnahmsweise einmal nicht nur in den Fachblättern erwähnt, geschieht das eher, um diejenigen hervorzuheben, die den „Mut“ hatten, es nicht anzuwenden – ganz gleich, ob es sich um Angriffe auf das Programm

¹ Mitteilung der Kommission vom 24. April 2008, *Europa vermitteln in Ton und Bild*, vorgestellt von Margot Wallström, Vizepräsidentin.

„Natura 2000“ oder die Zerstörung von Anbauflächen für gentechnisch veränderte Pflanzen handelt, die jeweils von einander konkurrierenden Organisationen ausgingen. Die Öffentlichkeitswirksamkeit steigt auf Kosten des Bürgersinns: Mag ein europäisches Gesetz auch durch Zufall bekannt geworden sein, braucht es doch von niemandem geachtet zu werden.

Es wäre falsch zu sagen, dass die Organe der Europäischen Union das Problem nicht beachten würden. Bereits 1997 war es Gegenstand einer vertieften Analyse durch die von Simone Veil geleitete hochrangige Sachverständigengruppe zu Fragen der Freizügigkeit. Die Gruppe betonte, dass nicht mehr nur die Rechte der mobilen Arbeitnehmer im Blickfeld stehen sollten, wenn es um die Anwendung gleichen Rechts und Ansehens aller Unionsbürger in den von den Verträgen berührten Bereichen ging. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden systematisch zu entwickeln und Widerstände und minimalistische Einstellungen abzubauen.

Seither ist die Anwendung des Gemeinschaftsrechts Gegenstand regelmäßiger Berichte der Europäischen Kommission (bis jetzt waren es 23) wie auch des Parlaments, das soeben eine neue Entschließung zum Bericht von Monica Frassoni angenommen hat. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (CESE) wiederum hat auf der Grundlage des Berichts von Joost Van Iersel vor zwei Jahren mit „Möglichkeiten einer besseren Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts“ eine sehr interessante Stellungnahme abgegeben. Es ist Kommissionspräsident Barroso zu danken, dass das von ihm geleitete Kollegium ständig damit befasst war: das ist der Sinn der Strategie „Bessere Rechtsetzung“, mit der ein neuer Gedanke in die Arbeit der Gemeinschaft Einzug gehalten hat. Die jüngste Mitteilung über die „Strategieplanung der EU-Kommission für 2009“ enthält das wichtige Kapitel „Die Bürgerinnen und Bürger an die erste Stelle rücken“; ebenso will auch die Mitteilung vom 20. November 2007 „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ „Chancen für den Bürger nutzen“. Gleichwohl drohten diese Bestrebungen, in Routine zu versinken, und hatten nur begrenzte Auswirkungen auf eine Realität, die so ganz anders ist, als es sich die meisten europäischen Politiker vorstellen.

1 – Umfang des Auftrags:

Der Auftrag schließt an jenen Gedanken an, der vor elf Jahren zur Schaffung der hochrangigen Sachverständigengruppe geführt hat. Allerdings ist der Kernpunkt ein etwas anderer. **Heute geht es darum sicherzustellen, dass das Gemeinschaftsrecht im Dienst des europäischen Staatsbürgers steht, wie es der Gesetzgeber will.** Die Untersuchung erstreckt sich daher nicht:

- auf Fälle von Unternehmen und anderen juristischen Personen mit Ausnahme vielleicht von Kleinstunternehmen. Alles, was in den Bereich der technischen Normen, des Vorhabens einer Regelung für kleine Unternehmen („Small Business Act“), des geistigen Eigentums usw. fällt, bleibt unberücksichtigt. Das ist das wesentlich Neue an dem Thema, denn bislang konzentrierten sich die meisten Arbeiten zur richtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts eher auf die Probleme von Unternehmen oder auf große sektorale Politikbereiche wie die Umweltpolitik.

- auf Drittstaatsangehörige, die in der Union leben, da deren Schwierigkeiten zu einem anderen Problemkreis gehören.

- auf Bestimmungen, die in den europäischen „Gesetzen“ enthalten sind. Andererseits werden wir aber nicht darauf verzichten, im Rahmen der behandelten Themen auf Lücken zum Nachteil der Bürger oder auf die Anpassung der Gesetze an eine einfache und einheitliche Anwendung in der gesamten Union hinzuweisen.

Hauptzielgruppe sind die in der Union lebenden europäischen Bürger

2 – Zielvorgabe:

Die französische Ratspräsidentschaft soll in die Lage versetzt werden, dieses Thema in Brüssel auf hoher Ebene zur Sprache zu bringen und auf dieser Grundlage konkrete Vorschläge in die zuständigen Formationen des Rates einzubringen.

Zu diesem Zweck ordnet sich die Analyse hauptsächlich dem französischen Blickfeld unter (Unionsbürger, die in Frankreich leben, und umgekehrt Franzosen, die in Europa leben), gleichzeitig wurden auch Aussagen aus den europäischen Institutionen (Europäische Kommission, Petitionsausschuss des Parlaments, Europäischer Bürgerbeauftragter usw.) herangezogen.

3 – Idee:

Die einfachste und logischste Methode einer solchen Studie besteht darin, das Ausarbeitungs- und Anwendungsprozedere der europäischen Gesetze zu verfolgen: Konzeption, Umsetzung, Information, Anwendung, Schlichtung, Streitsachen.

Bei den Vorschlägen sind zu unterscheiden:

- diejenigen, die unter Gemeinschaftsmaßnahmen fallen;
- die direkt in Frankreich zu ergreifenden Initiativen, die auch beispielgebend sein und unsere Partner zum Nachmachen anregen sollen. Da die staatlichen Verwaltungen in den 27 Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert sind, werden wirksame Lösungen für eine bessere Unterrichtung der Bürger über ihre Rechte und die Behandlung ihrer Anliegen von Land zu Land variieren.

4 – Methode:

Die zahlreichen Arbeiten, die von den europäischen Institutionen, den Delegationen für die Europäische Union in der Nationalversammlung und im Senat sowie vom Wirtschafts- und Sozialrat durchgeführt wurden, boten eine solide Ausgangsbasis.

Mit einigen Dienststellen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und der französischen Ministerien sowie dem europäischen und dem nationalen Bürgerbeauftragten wurden Arbeitssitzungen organisiert.

Im Interesse der Effizienz, aber auch um die Zivilgesellschaft zu beteiligen, wurden aus diesem Anlass die verschiedensten Informationsnetze oder Netzwerke von Aktivisten mobilisiert.

Der slowenische Botschafter in Paris initiierte ein Treffen, auf dem die konsularischen Vertreter unserer europäischen Partner über die Erfahrungen ihrer Staatsangehörigen berichteten², der Europa-Ausschuss der Vereinigung der im Ausland lebenden Franzosen ‚Assemblée des Français de l'étranger‘ tat ein Gleiches für seine Mitglieder.

Beiträge oder wertvolle Aussagen kamen auch von Studierenden des Pariser Institut d'Etudes Politiques und der fachrichtungsübergreifenden Fakultät von Bayonne, einem europäischen Klub in Brüssel, den Personaldirektoren der im Cercle Magellan vertretenen Großunternehmen, jungen Moderatoren des Atelier Europe der UMP und dem Netzwerk Mouvement Européen France.

Auf Einladung des Präfekten der Region Aquitaine nahmen alle administrativen Stellen, konsularischen Einrichtungen, Informationsorgane, spezialisierten Vereinigungen

² s. Anhang.

und Vertreter der europäischen Gemeinschaft, die in Bordeaux angesiedelt sind, an einer spannenden Arbeitssitzung vor Ort teil³

Catherine Lalumière, die am 29 März dieses Jahres zur Präsidentin der Fédération française des Maisons de l'Europe gewählt wurde, war so freundlich, uns Einblick in ihr umfangreiches Wissen über alle Aspekte des europäischen Aufbauwerks zu geben. Das Gleiche gilt auch für Noëlle Lenoir und ihre Erfahrungen sowohl als Politikerin wie auch als Juristin.

Meine Kollegen aus dem Europäischen Parlament haben sich bereits ausführlich mit bestimmten Aspekten des Themas beschäftigt – ich denke hier vor allem an Jacques Toubon, Françoise Grossetête, Monica Frassoni, Claire Gibault, Diana Wallis, Evelyne Gebhardt, Edward McMillan Scott und viele andere. Zahlreiche Personen, Journalisten, Staatsbeamte oder Privatpersonen berichteten uns im Lauf der Untersuchung über ihre Erfahrungen.

Schließlich leistete Marie-Cécile Milliat vom Centre d'analyse stratégique durch die Organisation der Umfrage und die Sammlung von Informationen einen überaus wertvollen Beitrag zu unserer Arbeit

Ihnen allen sei gedankt.

³ s. Anhang.

WENN SICH DER VORHANG HEBT ...

Angebracht durch den Vertrag von Rom, geschmückt durch den Vertrag von Maastricht und mit weiteren Verzierungen versehen am 13. Dezember letzten Jahres durch den Vertrag von Lissabon, hat Europas Prunkvorhang alles, was dem Blick schmeichelt.

„... ist in ihrem Anwendungsbereich [d. h. der Verträge] jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“⁴.

„Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.“⁵

„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten.“⁶

„Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem ... der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“⁷

„Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“⁸

Wenn sich jedoch der Vorhang hebt, enthüllt er eine völlig andere Kulisse.

Welche Kriterien man auch heranzieht, das Territorium der Europäischen Union ist weit davon entfernt, für alle seine Bürger einen ausreichend gastlichen und einheitlichen Lebensraum zu bieten. Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen scheint ebenso viele Probleme zu verursachen, wie sie gelöst hat.

1. Die geringe Mobilität der Arbeitnehmer

Vor kurzem haben wir den fünfzigsten Jahrestag der ersten Richtlinien über die sozialen Rechte mobiler Arbeitnehmer gefeiert. Aus diesem Anlass war das Jahr 2006 zum „Europäischen Jahr der Mobilität der Arbeitnehmer“ erklärt worden. Auf einer Konferenz, die am 24. September 2007 zu diesem Thema in Warschau stattfand, zog die Kommission dennoch eine verhaltene Bilanz.

Quantitativ bleibt die **berufliche Mobilität unverhältnismäßig schwach: rund 2 %** der Europäer leben in einem Land der Union, das nicht ihr Herkunftsland ist. Laut Eurostat waren das zum 1. Januar 2006 8,2 Millionen Personen (in der Union der 25 Mitglieder). Wenn man von dem besonderen Fall des kleinen Luxemburg absieht, dessen Bevölkerung zu einem Drittel von europäischen Ausländern (vor allem Portugiesen) gebildet wird, sind Zypern (7 %), Belgien (rund 6 %), Irland (5,1 %), Deutschland (3,2 %), Österreich (2,8 %), Schweden (2,4 %) und das Vereinigte Königreich (2,1 %) die aufnahmefreudigsten Länder für ihre Partner.

Es gibt eine andere frappierende Tatsache: von den 25 in dieser Studie untersuchten Ländern war **in 21 Mitgliedstaaten die Anzahl der Drittstaatenangehörigen höher als die der europäischen Ausländer!** Eine diesbezügliche „europäische Präferenz“ gibt es nur in Irland und den kleinsten Ländern, von denen jedes einen Sonderfall darstellt (Luxemburg, Zypern, Malta). Für die abhängig Beschäftigten wie für die Selbständigen gilt: die Angst vor

⁴ Art. 18 des Vertrages von Lissabon über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁵ Art. 20 des Vertrages über die Europäische Union.

⁶ Art. 21 EUV.

⁷ Art. 3-2 EUV.

⁸ Art. 10-3 EUV.

der Invasion polnischer Installateure erscheint lächerlich angesichts der Tatsache, dass europäische Staatsangehörige nach dreißig Jahren Freizügigkeit für Ärzte mit kaum 1,6 % am gesamten Gesundheitspersonal unseres Landes vertreten sind.

Das Profil der mobilen Arbeitnehmer entwickelt sich weiter. Sie sind nun jünger und qualifizierter und gehen nur für einen kürzeren Abschnitt ihrer beruflichen Laufbahn ins Ausland. Oft suchen sie einen Ausweg aus der Arbeitslosigkeit: 59 % der Interessenten finden innerhalb von 12 Monaten nach ihrem Wegzug einen Arbeitsplatz, während es bei den im Lande bleibenden Arbeitslosen nur 33 % sind.

Das Phänomen der „europäischen Nichtpräferenz“ findet sich auch bei den Studenten und Wissenschaftlern. Das Programm Erasmus, das sein zwanzigjähriges Bestehen gefeiert hat, erreicht jedes Jahr nur noch 2,3 % der europäischen Studenten. In der Forschung ist die Attraktivität der Hochschulen und Forschungslaboratorien jenseits des Atlantik für den Nachwuchs vom alten Kontinent oft unwiderstehlich: von den 1,3 Millionen Forschern, die in der Union gezählt werden, arbeiten nur 3 % außerhalb ihres Herkunftslandes, wohingegen die USA 100 000 Wissenschaftler aus Europa aufgenommen haben – das sind mehr als 7,5 %.⁹ Diese Tatsachen veranlassten den Europäischen Rat am 14. März des Jahres, das Ziel der „fünften Freiheit“ zu verkünden – der Freizügigkeit für Wissenschaftler in Europa.

Gewiss haben nicht alle Mobilitätshemmnisse ihre Ursache in Schwierigkeiten mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, weit gefehlt! Sprache, Wohnung, Beschäftigung für den Partner, Schulbesuch der Kinder und die Kurzsichtigkeit vieler Personalchefs, die die „Nomaden“ eher bestrafen, als sie bei ihrer Rückkehr zu fördern, sind genauso gewichtige Hindernisse. Da muss die Union noch ihre Hausaufgaben erledigen.

2. Die gemischten Ehen

Den verfügbaren Informationen zufolge werden in der Union jährlich 2,2 Millionen Ehen geschlossen, in 350 000 Fällen davon stammen die Ehepartner aus verschiedenen Ländern.

Das sind nur Größenordnungen. Das Thema ist für die Union und die Mitgliedstaaten so wenig interessant, dass die im Frühjahr 2008 einzig verfügbaren Angaben aus dem Jahr 2003 stammen!¹⁰ Sie zeigen, dass **Eheschließungen eines Inländers mit einem Nichteuropäer** in den meisten Mitgliedstaaten **weitaus häufiger sind als mit einem Europäer**: 37 500 gegenüber 18 700 in Deutschland, 4 200 gegenüber 3 000 in Belgien, 1 500 gegenüber 300 in Ungarn, 8 300 gegenüber 2 600 in den Niederlanden.

Die Situation ist in den einzelnen Ländern offenkundig sehr unterschiedlich. Die Zyprioten fühlen sich unwiderstehlich von Ukrainerinnen angezogen, die Belgier von Marokkanerinnen, die Schwedinnen von Finnen, die Tschechen von Slowakinnen – vielleicht ein sentimentaler Ausgleich für die politische Scheidung? Die Portugiesen lassen sich von Brasilianerinnen scheiden, um eine Frau von den Kapverden zu nehmen, während deutsche Frauen ihre italienischen Ehemänner verlassen, weil sie russischem Charme erlegen sind.

In neun Mitgliedstaaten, unter ihnen Frankreich und das Vereinigte Königreich, konnten bemerkenswerterweise keine komparativen Angaben über Eheschließungen von „Europäern“ und „Nichteuropäern“ gewonnen werden.

Die gemischten Ehen sind für Historiker und Soziologen kein Thema. Sie lassen sich nicht erzwingen: War Alexander der Große über den engen Kreis seiner Generäle hinaus beispielgebend für das griechische und persische Volk? Warum haben sich die Völker in Westeuropa und dem Vereinigten Königreich so gut vermischt, während in Osteuropa die Endogamie verbreitet geblieben ist? Ein relativ hoher Anteil gemischter Ehen wäre

⁹ Mitteilung der Kommission vom 23. Mai 2008, *Bessere Karrieremöglichkeiten und mehr Mobilität: Eine europäische Partnerschaft für die Forscher* KOM(2008)317.

¹⁰ Die Zahlen wurden vom European Policy Evaluation Consortium zusammengetragen, das im Auftrag der Kommission eine Folgenabschätzung zum Vorschlag der Brüssel-IIa-Verordnung erstellt hat.

unzweifelhaft die beste Garantie für eine unwiderrufliche Ausrottung des Nationalismus. Im Augenblick **sind die Zahlen zu gering, um einen Erfolg des europäischen Traums zu garantieren, und dennoch zu hoch, um die sich daraus ergebenden Probleme mit den seit einhundert Jahren erprobten Methoden des internationalen Privatrechts lösen zu können.**

3. Das Fehlen eines wirklichen europäischen Raums der Verbraucher

Der Euro ist unbestritten für alle Bürger das stärkste und fühlbarste Zeichen der Zugehörigkeit zu einem gleichen Lebensraum. Gleichzeitig erleichtert sein Gebrauch auch Preisvergleiche, die wenig Einheitlichkeit auf dem „gemeinsamen Markt“ zutage bringen.

Das von Kommissionsmitglied Meglena Kuneva aufgestellte erste „Verbraucherbarometer“ zeigt, dass sich die Verbraucher nach fünfzig Jahren Gemeinsamen Marktes noch immer nicht in einer identischen, ja nicht einmal einer vergleichbaren Situation befinden. Die Preise für Digitalkameras können zwischen Nachbarländern um bis zu 30 % variieren. Sogar innerhalb der Beneluxstaaten ist das Telefonieren vom Festnetzanschluss in Belgien 20 % teurer als in den Niederlanden. Auch Strom kostet in Italien doppelt so viel wie in Finnland oder Griechenland. Die Kontoführungsgebühren der Banken schwanken zwischen den Ländern im Bereich von 0 Euro bis 80 Euro. Bei den Verbraucherkrediten lag der Anteil der grenzüberschreitenden Darlehen bei weniger als 1 %, wobei die Zinssätze zum Teil doppelt so hoch liegen. So lagen sie Anfang 2008 bei 6 % in Finnland und 12 % in Portugal.

Solche Unterschiede sind in benachbarten Ländern mit einem vergleichbaren Lebensstandard und gleicher Währung verwirrend. Nehmen wir nur einmal eine Hausfrau diesseits und jenseits des Rheins mit jeweils den gleichen Produkten im Einkaufskorb. Für eine Packung von sechs kleinen Gervais stehen westlich des Rheins 1,76 Euro, östlich davon 1,16 Euro auf dem Kassenzettel. Für sechs Eier bezahlt die französische Hausfrau 1,46 Euro, ihre deutsche Nachbarin nur 1,21 Euro. Eine Dose grüner Bohnen, extrafein, Abtropfgewicht 440 g, nimmt man in den deutschen Supermärkten für 1,21 Euro mit, der französische Verbraucher muss dafür 1,63 Euro aus dem Portemonnaie holen. Der deutsche Kater kann Felix-Fischkroketten für 2,68 Euro schlemmen, während sein gallischer Artgenosse bei 2,94 Euro das Halsband enger schnallen muss. Dafür aber kann sich unser Kätzchen unter der Trikolore auf „Hygiène plus“-Katzenstreu für 4,64 Euro räkeln, die für den teutonischen Stubentiger erst für 4,96 Euro zu haben ist.¹¹ Welche Lorelei hat den rechtschaffenen Handel über den Rhein so durcheinandergebracht?

Um der Sache auf den Grund zu gehen, erteilte das Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Baden-Württemberg dem Euro-Info-Verbraucher-Zentrum von Kehl im Mai 2007 den Auftrag, eine Preiserhebung zu 5000 Erzeugnissen und Dienstleistungen in mehr als 300 Geschäften von 14 Grenzstädten vorzunehmen.¹² Leider verdichtete sich das Mysterium nur noch mehr. Es stellte sich heraus, dass die deutschen Preise trotz einer Anhebung der deutschen Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte und des Gewichts der großen Handelsketten in Frankreich allgemein unter den französischen lagen. Das Verbraucherzentrum in Kehl schätzt ein, dass ein umfassend informierter virtueller Käufer jede Woche 12 % für den Inhalt seines Einkaufstrolleys sparen könnte, wenn er ihn

¹¹ Quelle: Euro-Info-Verbraucher-Zentrum Kehl.

¹² Freiburg, Karlsruhe, Kehl und Offenburg auf deutscher Seite; Colmar, Haguenau, Horbourg Wihr, Houssen, Illzach, Kingersheim, Mulhouse, Schweighouse sur Moder, Strasbourg und Wittenheim auf französischer Seite. Es wurden 5.210 Preise erhoben.

vor allem am rechten Rheinufer füllt.¹³ Ein solcher Verbraucher scheint leider nicht zu existieren.

Noch mehr überrascht, dass es praktisch unmöglich ist, bestimmte Erzeugnisse über den Versandhandel zu bestellen; in den Internetkatalogen einiger Versandhändler wird sogar darauf hingewiesen, dass ein Versand ins Ausland nicht erfolgt: **so kann der europäische Verbraucher nicht voll vom Wettbewerb in Europa profitieren, während der „globale“ Verbraucher im Netz jeden Tag „entterritorialisierte“ Produkte kauft.**

4. Die Bürger kennen ihre Rechte nicht

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die Unionsbürgerschaft eingeführt, über deren Fortschritte sich die Kommission regelmäßig einen Überblick verschafft. Ihrem fünften Bericht von 2007 zufolge **wissen 85 % der Europäer nach wie vor nichts von der Existenz einer Unionsbürgerschaft**, und 70 % schätzen ein, dass sie über die Rechte, die sie dank der Union erworben haben, schlecht unterrichtet sind. Am besten informiert ist man in den neuen Mitgliedstaaten wie Estland, Rumänien und Ungarn, am wenigsten in den Gründerstaaten wie Belgien, Niederlande und Deutschland! Diese Uninformiertheit wurde durch eine Umfrage bestätigt, die das Gallup-Institut im Januar 2008 im Auftrag der Kommission (GD Justiz, Freiheit, Sicherheit) durchführte.

Zumindest lässt sich feststellen, dass das *Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft*, das zwischen 2004 und 2006 umgesetzt wurde, seine Ziele nur zum Teil erfüllt hat...

5. Die Ausübung der Wahlrechte und die Unionsbürgerschaft

Nach jeder Wahl zum Europäischen Parlament legt die Kommission Rechenschaft darüber ab, wie die europäischen Bürger von den ihnen durch die Verträge eingeräumten Bürgerrechten Gebrauch machen. Dabei stützt sie sich auf die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Zahlen und die eigens zu diesem Zweck in Auftrag gegebenen *Eurobarometer*.

Auch hier sind die Ergebnisse gemischt.

- Die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament ist im Durchschnitt von 56 % in 1994 auf 50 % in 1999 und auf 45 % in 2004 zurückgegangen. Bei den letzten Wahlen lag die Wahlbeteiligung nur in sieben Mitgliedstaaten über 50 %. Zudem herrscht in drei von ihnen Wahlpflicht, und Luxemburg organisiert seine nationalen Wahlen regelmäßig am Tag der Europawahl.

- Auf der anderen Seite hat sich der Anteil fremder Staatsangehöriger, die in ihrem Ankunftsland in die Wählerverzeichnisse eingetragen sind, um einen sehr bescheidenen Prozentsatz erhöht: von 6 % in 1994 auf 9 % in 1999 und 12 % in 2004. Die Zahl der Kandidaten bleibt jedoch gering; sie sank sogar von 62 im Jahr 1999 auf 57 fünf Jahre später, von denen nur drei gewählt wurden.

In der Tat macht es die Unwissenheit der Bürger über die Existenz dieses Rechts nicht einfach, sie zu mobilisieren. Ein *Eurobarometer* von November 2007 ergab, dass mehr als die Hälfte der europäischen Bürger nach wie vor nicht wissen, dass sie in ihrem Aufenthaltsland als Wähler und sogar als Kandidaten an der Wahl zum Europäischen Parlament teilnehmen können, obwohl seit der Einführung dieses Rechts durch den Vertrag von Maastricht bereits drei Wahlen zum Europäischen Parlament stattgefunden haben. Schlimmer noch: 26 % meinten, auch bei den nationalen Wahlen stimmberechtigt zu sein! Eine Mehrheit der Bürger erklärt, in den Medien niemals etwas über das Europäische

¹³ Ein Jahr später, im Mai 2008, machte der Staatssekretär für Verbraucherfragen, Luc Chatel, die gleiche Feststellung.

Parlament gesehen oder gelesen zu haben. Und gleichfalls mehr als die Hälfte glaubt, dass die Mitglieder des Parlaments im Parlamentsgebäude von Straßburg nach Ländern und nicht nach Fraktionen eingeteilt sitzen. Und noch schlimmer: zwei Drittel antworten, dass sie keine – weder eine positive, noch negative – Meinung zum Europäischen Parlament haben. Ist das Interessellosigkeit oder wohlwollende Neutralität?

In Frankreich waren 2007 rund 200 000 Staatsangehörige anderer Unionsstaaten in die Wählerlisten eingetragen, eine enttäuschende Zahl im Vergleich zu den 1,2 Millionen, die nach Angaben des Innenministeriums hier leben. Am zahlreichsten vertreten waren die Portugiesen (63 400) vor den Italienern (37 700), Belgiern (22 700), Briten (21 300), Spaniern (20 200) und Deutschen (17 600). Die Vereinigung der portugiesischen Gemeinde in Frankreich schätzt, dass ihre Kampagne „Dans ma ville, je m'inscris“ (In meiner Stadt gehe ich zur Wahl) 10 000 ihrer Landsleute überzeugt hat. In der Tat stiegen die Wählerregistrierungen in Paris sehr stark, nämlich um 58 % gegenüber 2001, das sind 14 000 Personen. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der wählenden Europäer aus den nördlichen Ländern, die in immer größerer Zahl im Südwesten anzutreffen sind, gering: in der Gemeinde Eymet, wo die bedeutendste britische Gemeinde in der Dordogne lebt, machen die Europäer nicht einmal 4 % der eingetragenen Wähler aus. Das portugiesische Konsulat von Bordeaux schätzt ein, dass sich kaum 10 % der Mitglieder der umfangreichen portugiesischen Gemeinde am Ort, das sind 5 000 Personen, in die Wählerlisten eintragen ließen.

Ein schwacher Trost: die Europäische Bewegung hat herausgefunden, dass die Wahlbeteiligung bei den eingetragenen Europäern höher ist als bei den Einheimischen: in den drei Arrondissements der Charente lag sie bei 75 %, in mehreren Dörfern sogar bei 100 %.

Zusätzlich zu den Unterschieden in den Regionen hängt das Engagement der Europäer auch von der Praxis in ihrem Herkunftsland ab: In den Niederlanden, in Schweden, Finnland, Dänemark und seit kurzem auch in Belgien ist es üblich, dass Ausländer – Europäer oder Nichteuropäer – zur Wahl gehen. In London, wo die Bürger des Commonwealth für alle Wahlen wahlberechtigt sind, haben sich seit 2004 180 000 europäische Neueinwohner für die Kommunalwahlen vom 1. Mal 2008 in die Listen eintragen lassen. Frankreich hingegen hat nicht alles getan, um seine europäischen Gäste zu interessieren. Es brauchte sechs Jahre, um das Wahlgesetz mit Artikel 8 b des Vertrags von Maastricht in Übereinstimmung zu bringen, und untersagt allen Ausländern weiterhin den Zugang zum Amt eines Bürgermeisters oder auch nur Stellvertreters.

Immerhin hat Frankreich aber mit einer jahrhundertalten Tradition gebrochen und lässt nun in weitaus größerem Maße eine doppelte Staatsbürgerschaft zum Nutzen seiner Partner zu. **Im Jahre 2008 widersetzen sich noch neun Staaten der Union dem Grundsatz der doppelten Staatsbürgerschaft.** Und seit 2000 hat eine Mehrheit der „alten“ Mitgliedstaaten (darunter Deutschland, das Vereinigte Königreich, Frankreich, die Niederlande, Finnland, Dänemark und Luxemburg) die Einbürgerungsbedingungen verschärft. Zwar sind die geforderten kulturellen oder finanziellen Kriterien für Europäer leichter zu erfüllen als für Angehörige von Drittstaaten, gleichwohl schafft diese Gesetzgebung keine „europäische Präferenz“ zugunsten der Unionsbürger und ist auch nicht immer frei von Diskriminierung. Dänemark zeigt sich großzügiger gegenüber den Kindern Skandinaviens, die Niederlande gegenüber den Belgiern ... wenn sie flämisch sprechen!

Insgesamt bietet sich das Bild eines für den Einzelnen noch sehr heterogenen Raums der Freiheit. **Der Raum der Bürger befindet sich noch auf der gleichen Stufe, die es vor der Einheitlichen Europäischen Akte von 1985 für Waren gab: die Grenzen sind abgebaut, aber unzählige Verordnungshindernisse machen ein harmonisches Leben in diesem gemeinsamen Raum unmöglich.** Die Union hat mehr Träume als Projekte, mehr Projekte als Gesetze und mehr Gesetze als konkrete Realitäten hervorgebracht. Es ist

höchste Zeit, von den Realitäten auszugehen, um angemessenere Gesetze zu schaffen, auch wenn dabei die Projekte und die Träume revidiert werden müssen.

KAPITEL I

AM ANFANG WAR DAS GESETZ

Sind die europäischen Gesetze so verfasst, dass sie gut verstanden und einfach angewendet werden können? Zeigt die Erfahrung, dass sie gute Antworten auf die gestellten Probleme geben?

Die Initiativen, mit denen eine Vereinfachung erreicht werden sollte, betrafen zunächst vor allem die Unterebenen. Das ist das Kernstück der Initiative „*Bessere Rechtsetzung*“ und der „*Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfeldes*“: alle diese Vorschläge der Kommission sind nunmehr Gegenstand von Folgenabschätzungen zu den Auswirkungen des Projekts auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Im Bedarfsfall wird die Einfachheit der Anwendung für die Verwaltung, die Rechtsprechung und den einzelnen Bürger beurteilt. Ende 2006 wurde ein *Ausschuss für Folgenabschätzung* geschaffen, der eine Stellungnahme zu den Methoden abgeben soll.

Am 30. Januar 2008 wurde der zweite Zwischenbericht über die Anwendung dieser Strategie veröffentlicht. Die entschieden optimistisch gestimmte Kommission schätzt die 2007 erzielten Einsparungen an Verwaltungskosten auf 500 Millionen Euro, hinzu kommen der „Europäische Zahlungsverkehrsraum“, durch den jährlich bis zu 28 Milliarden Euro (sic) eingespart werden könnten, und der neue elektronische Zollkodex (die potenziellen Einsparungen werden mit jährlich 2,5 Milliarden beziffert). Die Maßnahmen 2008 werden den Verkehr, die Landwirtschaft und die Handelsschifffahrt betreffen.

Sicher ist, dass diese schöne Philosophie eine Vielzahl an Texten zu den Rechten der Bürger hervorbringt. Wie steht es damit?

I – DIE MOBILITÄT VON PERSONEN UND DIE SOZIALEN RECHTE

Die Mobilität der Bürger ist ein Hauptziel des europäischen Aufbauwerks. Zwanzig Jahre nach der Einheitlichen Europäischen Akte, die **den Grundsatz der Freizügigkeit verankert hat, bleibt das Problem jedoch falsch gestellt, falsch verstanden und falsch behandelt. Hier hinkt das europäische Recht einer sich sehr schnell entwickelnden Realität hinterher.**

1. Der Rückstand des Gemeinschaftsrechts

1.1. Ein vorsintflutliches positives Recht

Anfangs behandelten die Verträge nur das Arbeitsrecht und die Sozialversicherung, und die Arbeitnehmer waren die einzigen Personen, die darin berücksichtigt wurden. Ihnen die Mobilität zu erleichtern hieß, zur richtigen Arbeitskräfteverteilung im großen Markt beizutragen. Jeder Staat behielt die Zuständigkeit für sein Arbeitsrecht, sein Sozialsystem und die Vorschriften für die Berufsausübung; Aufgabe der Union war es, über die Nichtdiskriminierung der europäischen Bürger durch die nationalen Rechtsordnungen, die „Übertragbarkeit“ der sozialen Rechte der Arbeitnehmer über die Grenzen hinaus und über die Neutralität der Binnenwanderungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Sozialhaushalt der betreffenden Staaten zu wachen. Mit den Erasmus-Programmen wurde das Interesse dann auf die Studenten ausgedehnt.

Die Wanderungen vollzogen sich jedoch nicht so, wie man es ursprünglich dachte. Längerfristige oder gar dauerhafte Aufenthalte von Arbeitnehmern wurden abgelöst durch zeitweilige Abordnungen, die nacheinander in verschiedene Länder führten. Ein völlig neues Phänomen entwickelte sich auch mit den Personen „ohne Wohnsitz in der Nähe“, den

Führungskräften, die dank des TGV und der Billigflieger weiterhin in ihrem Herkunftsland arbeiten, dabei aber ihren Wohnsitz in ein Nachbarland verlegt haben, wo ihre Familie lebt.

Trotzdem waren diese an die Arbeitswelt geknüpften Bewegungen von geringerer Bedeutung als die Flutwellen von Touristen, Zweitwohnungsinhabern und Pensionären. Die Immobilienpreise, die südliche Sonne und das schöne Leben ziehen eine steigende Zahl von nordeuropäischen Senioren in den Süden des Kontinents. Und war die Gesetzgebung der Gemeinschaft vorrangig auf Arbeitnehmer ausgerichtet, verleiht der Vertrag von Maastricht allen Personen die Rechte einer „Unionsbürgerschaft“. Haben diese Bürger, die sich aus freiem Entschluss in einem anderen europäischen Land niederlassen, in ihrem Ankunftsland, in dem sie keine Beitragszahlungen geleistet haben, die gleichen sozialen Rechte wie die Einheimischen? Können sie die Familienleistungen ihres Herkunftslandes oder des Ankunftslandes oder vielleicht auch des Geburtslandes des Kindes in Anspruch nehmen? Was ist mit solchen Leistungen wie Sozialhilfe, Mindesteingliederungseinkommen oder Leistungen der Krankenkasse? Den stark organisierten britischen Pensionären, die sich im Südwesten Frankreichs niedergelassen haben, wurden die Leistungen der Krankenkassen zuerkannt, die normalerweise Einheimischen vorbehalten sind. Ist das wirklich ein Zeichen des europäischen sozialen Fortschritts? Hätten wir andererseits wirklich das Herz, europäische Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung in Frankreich verloren haben und/oder „die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nehmen“ könnten, in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken? Immerhin hieße das lediglich, das Gemeinschaftsrecht dem Buchstaben nach anzuwenden.

Die Haushaltsbelastung ist nicht von der Hand zu weisen: 2005, im Jahr mit den jüngsten bekannten Angaben, hatte Frankreich gegenüber seinen Partnern Forderungen aus Gesundheitsleistungen von 445 Millionen Euro bei 208 Millionen Euro Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Leistungen, die Franzosen in anderen Unionsländern erhalten hatten. Jenseits der Zahlen geht es jedoch um das Konzept der Bürgerschaft und Solidarität.

Leider ist die derzeit gültige europäische Gesetzgebung über die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme über dreißig Jahre alt (1971)! Vor zehn Jahren hat die Kommission eine Aktualisierung der wesentlichen Richtlinien über die sozialen Rechte der Wanderarbeitnehmer vorgeschlagen, die in der Verordnung 883/2004 ihren Niederschlag fand. Diese Grundverordnung ist jedoch wegen der im Rat laufenden Verhandlungen zu einer Durchführungsverordnung nicht in Kraft getreten.

1.2. Eine besonders wagemutige Rechtsprechung

Das Sozialversicherungsrecht und besonders das Gesundheitsrecht gehören zu den Bereichen, in denen sich der Europäische Gerichtshof am wagemutigsten gezeigt hat, indem er den Geist der Verträge so auslegte, dass Verzögerungen in der Anpassung des sekundären europäischen Rechts kompensiert werden.

In Krönung einer jüngsten Rechtsfigur¹⁴ nahm der Gerichtshof den medizinischen Leidensweg einer Britin zum Anlass, um die Mitgliedstaaten aufzufordern, umfassende Konsequenzen aus dem Grundsatz der nationalen Nichtdiskriminierung in der Union zu ziehen.¹⁵ Die Umstände der Rechtssache verdienen erwähnt zu werden: Tausende von Patienten sind heute in der gleichen Lage, und wahrscheinlich werden es morgen Millionen sein.

Erster Akt: Wir schreiben den 1. Oktober 2002. Frau Yvonne Watts, Patientin des *Bedford Primary Care Trust*, der vom nationalen britischen Gesundheitsdienst (*National Health Service*, NHS) abhängig ist, konsultiert wegen unerträglicher Schmerzen in Verbindung mit einer akuten Hüftarthritiden einen Facharzt ihrer Behandlungseinrichtung. Nach einem Monat erhält sie am 28. Oktober die Bestätigung der Diagnose; ihr wird schriftlich

¹⁴ Siehe vor allem die Urteile *Smits und Peerbooms* C-157/99 vom 12. Juli 2001, *Müller-Fauré und Van Riet* C-385/99 vom 13. Mai 2003 und *Inizan* C-56/01 vom 23. Oktober 2003.

¹⁵ Urteil *Watts* C-372/04 vom 16. Mai 2006.

attestiert, dass „ihre Bewegungsfähigkeit erheblich eingeschränkt sei und dass sie chronische Schmerzen habe“; es folgt die wenig tröstliche Schlussfolgerung des Arztes, sie sei ein „Routinefall“ (sic). Dieses nach juristischer Art trockene Urteil rechtfertigt die Aufnahme der Patientin Watts in eine Warteliste, für deren Abarbeitung das Krankenhaus in Bedford schon ein Jahr veranschlagen muss.

Zweiter Akt: Da sich ihre Schmerzen verschlimmern, reicht Frau Watts als disziplinierte Staatsbürgerin beim Krankenhaus von Bedford einen Antrag auf Behandlung im Ausland ein. Am 21. November wird ihr das entsprechende Formular E112 schlicht verwehrt. Die schriftliche Antwort des NHS ist eine Perle in der Anthologie bürokratischer Prosa: Die für Frau Watts verlangte Behandlung könne nämlich in einem örtlichen Krankenhaus „*innerhalb der Zielvorgaben der Regierung für den NHS*“ und damit „*rechtzeitig*“ erfolgen.

Dritter Akt: Frau Watts verliert vor Empörung die Geduld, nicht jedoch ihre Tücke, denn sie klagt vor dem örtlichen Gericht gegen diese Entscheidung und konsultiert im Januar 2003 ostentativ einen französischen Spezialisten.

Vierter Akt: Das britische Gesundheitsministerium beginnt sich zu regen. Es verlangt vom Krankenhaus Bedford eine Überprüfung des Falls Watts. Einer eher diplomatischen als medizinischen Tradition folgend schlussfolgert dieses, dass die Patientin aufgrund ihres inzwischen verschlechterten Zustandes als Patientin einer mittleren Kategorie zwischen der Kategorie der dringlichsten Fälle und der Kategorie der Routinefälle einzustufen sei. Dies lasse auf eine Operation in etwa drei bis vier Monaten hoffen. Das Gesicht des NHS hat keinen Schaden genommen, anders jedoch die Hüfte von Frau Watts.

Fünfter Akt: Nachdem ihr die Ausstellung eines Formulars E112 erneut verweigert wird, überquert Frau Watts mit der Fähre den Kanal, um sich am 7. März 2003 in Abbeville eine Hüftprothese einsetzen zu lassen. Diese kostet sie 3 900 GBP, deren Rückerstattung vom NHS sie unverzüglich fordert.

Epilog. Mit der Auslegung von Artikel 49 EG und Artikel 22 der Verordnung von 1971 hat der Gerichtshof nicht nur dem finanziellen Schmerz der tapferen Frau Watts Linderung verschafft und das Abweichen der örtlichen NHS-Zweigstelle vom hippokratischen Eid bestraft. Es hat auch zwei Grundsätze bekräftigt, auf denen ein wirkliches Europa der Gesundheit beruhen sollte:

- jeder europäische Bürger hat das Recht, sich in einem beliebigen Mitgliedstaat behandeln zu lassen;
- ist eine nationale Gesundheitseinrichtung nicht in der Lage, einen Patienten in der Frist und mit den Mitteln zu behandeln, die sein Zustand erfordert, muss sie ihm nicht nur die Genehmigung erteilen, anderswo in der Union Behandlung zu suchen, sondern es sind ihm auch die Kosten zu erstatten, die er dort zu tragen hatte.

Damit fordert der Gerichtshof die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu auf, ihre Krankenversicherungssysteme sehr viel feiner und konsequenter aufeinander abzustimmen, als dies bisher der Fall war.

2. Die Bestandsaufnahme

Das war also das Recht. Wie sieht es nun vor Ort aus? Uns stehen zwei grundlegende Analysen zur Verfügung, die aus verschiedenen Quellen stammen.

1.1. Die Untersuchung des TRESS-Netzes

Ein von der Kommission finanziertes Netz nationaler Experten für Fragen der sozialen Sicherheit, das „TRESS“ (Training and Reporting in European Social Security - Netz für Schulung und Berichterstattung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit) zieht jährlich Bilanz. Die letzte Bilanz, die von der GD Beschäftigung bei der Universität Gent in Auftrag gegeben wurde, erschien im Dezember 2007. Darin heißt es, dass seit 50 Jahren

- sich nicht nur die Zahl der Mitgliedstaaten – und der „europakompatibel“ zu machenden nationalen Rechtsvorschriften – vervierfacht hat, sondern dass auch das Konzept der „sozialen Sicherheit“ selbst wesentlich erweitert wurde: Ist alles „übertragbar“? Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit der Ausübung einer Tätigkeit von allgemeinem Interesse? Das Wohngeld? Die Kostenerstattung für Zahnbehandlung und plastische Chirurgie? Auch das Familienrecht ist komplizierter geworden und hat sich gewandelt: Scheidung, eingetragene Partnerschaft, Rechte von Homosexuellen. Bis es zu einer juristischen Lösung kommt, müssen die Rechtsprechung und einige Einzelfalllösungen die Lücken füllen. Für die Gesundheitsversicherung haben die Urteile in den Rechtssachen Kohll und Decker sowie Watts eine Schlüsselbedeutung. So gewann die Solvit-Stelle in einer Beschwerdesache im Namen einer über 60-jährigen Engländerin, die im Vereinigten Königreich und Spanien lebt und der die spanische Eisenbahngesellschaft RENFE die „Goldene Karte“ verweigert hatte.¹⁶

- die Subsidiarität in der Anwendung einer Richtlinie, deren Ziel nicht in der *Harmonisierung*, sondern der *Koordinierung besteht*, kaum zu befriedigenden Ergebnissen führt. Die nationalen Vorschriften über das anwendbare Recht sind häufig widersprüchlich. Sind die spezifischen Regelungen für Grenzgänger in einem Gebilde, das ein einheitlicher Markt sein will, gerechtfertigt? Und was soll man zur Verwaltungskoordination zwischen den Mitgliedstaaten sagen!
- es auch vorkommt, dass sich die europäischen Richtlinien selbst nur schwer miteinander kombinieren lassen: das ist der Fall dieser Richtlinie mit der Richtlinie 2004/38 über das Aufenthaltsrecht.

1.2. Die Erfahrung des Cercle Magellan

Der Cercle Magellan ist eine Vereinigung von Personaldirektoren aus rund einhundert multinationalen Unternehmen, die in Paris vertreten sind. Auf seine Anregung hin hat sich das internationale Personalmanagement zu einem Bereich entwickelt, der in Frankreich seit 1995 im Rahmen eines besonderen Masterstudiengangs an der EMSAM/ENS Cachan gelehrt wird. In enger Zusammenarbeit mit dem Außenministerium hat der Cercle seinen Beitrag zum Jahr der Mobilität der Arbeitnehmer dadurch geleistet, dass er 2006 ein Blaubuch der internationalen Mobilität („Livres Bleu de la mobilité internationale“) herausgab.

In diesem Dokument findet sich die Feststellung, dass die großen Unternehmen nunmehr eine „globale“ Strategie der Anziehung und Beschäftigung von Arbeitskräften verfolgen. Die ursprüngliche Staatsangehörigkeit der Führungskräfte zählt immer weniger und der Einstellungs- und Tätigkeitsort hängen eher von der Attraktivität des Ausbildungssystems und dem rechtlichen, steuerlichen und sozialen Umfeld ab. Von den eingestellten Managern (Führungskräfte und technische Spezialisten) wird Mobilität verlangt, die weniger auf die Personalpolitik als vielmehr auf die Entwicklung der Auslandsaktivitäten der Unternehmensgruppen zurückgehen.

Der Cercle bestätigt, dass sich die mittlere Dauer der internationalen Transfers tendenziell verkürzt und bei drei bis fünf Jahren einpendelt. Für einen solchen Zeitraum ist es schwierig, die Wahl zwischen Expatriierung und Abordnung zu treffen. Da weder das eine noch das andere genügend attraktiv gestaltet werden kann, sind die Unternehmen oft gezwungen, auf kostenspieligere Regelungen einzugehen, so z. B. Kurzdelegierungen, „Commuting“ (eine Führungskraft pendelt zwischen mehreren Arbeitsorten) oder „Rotation“ (nach einer Arbeitsperiode folgt eine Ruhezeit in einem anderen Land).¹⁷

¹⁶ Beschwerdesache *Solvit* 862/2006/BM.

¹⁷ Die Umfragen einiger französischer Botschaften bei unseren in Europa tätigen Bürgern bestätigen diese Analyse. Siehe dazu auch im Vermerk des „Centre d'analyse stratégique“ vom 1. Oktober 2007 die Schlussfolgerungen aus einer Umfrage unserer Botschaft in Dublin bei den im Konsularregister eingetragenen Franzosen. Innerhalb von zehn Jahren hat sich die Zahl der in Irland niedergelassenen Franzosen vervierfacht. Ihr Durchschnittsalter beträgt knapp 31 Jahre. Über ein Drittel von ihnen arbeitet in den neuen

Die Abordnung ist sowohl für das Unternehmen als auch für die mobile Führungskraft die interessanteste Form, allerdings ist sie weder ausreichend anerkannt noch flexibel genug. Die Vielfalt der nationalen Rechtsordnungen führt mit jedem Umzug des Beschäftigten zu einer erheblichen Änderung seiner Arbeitsbedingungen: Dauer der Arbeit, Bedingungen für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses, Wettbewerbsklauseln usw. Für den Beschäftigten, der in Verbindung mit dem Auslandseinsatz ohnehin oft in familiären Problemen steckt (Wohnung, Arbeitsplatz für den Partner, Schulbesuch der Kinder), wäre es daher günstig, wenn ihm das Unternehmen ein „Rundumpaket“ bietet, das für jeden nachfolgenden Einsatz identisch ist. Das zwingt die betreffenden Unternehmen, sich von Grund auf mit den nationalen Gesetzgebungen bekannt zu machen und auch für eventuelle „böse Überraschungen“ einzustehen, vor allem in steuerlichen oder steuerähnlichen Fragen. Einige Unternehmensgruppen haben im Interesse größerer Sicherheit bereits einen Mustervertrag geschaffen, der mit den wesentlichen europäischen Bestimmungen des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts in Einklang steht.

Insgesamt schätzt der Cercle, dass die Kosten für einen international mobilen Mitarbeiter *innerhalb derselben Unternehmensgruppe* **2 bis 6 mal höher sind als in seinem Herkunftsland!**

Ist das ein einheitlicher Arbeitsmarkt?

2. Vorschläge

2.1. Auf jeden Fall kann die Grundverordnung 883/2004 nicht in Kraft treten, ohne dass sich vorher eine erschöpfende und sehr komplexe **Durchführungsverordnung** mühevoll ihren Weg im Rat gebahnt hat: **während der französischen Ratspräsidentschaft sollte sie einen Beschleunigungsschub erhalten.**

Mit diesem Text ist ein erhebliches Problem verbunden, das in seiner extremen technischen Natur liegt. Nur eine kleine Zahl von Experten ist nämlich in der Lage, die Feinheiten zu verstehen. Im Hinblick auf seine Bedeutung sollten sich die französischen Behörden abstimmen, um die Verhandlungen auf das allgemeine Interesse zu lenken.

2.2. Am 10. Dezember 2007 hat die Kommission einen Aktionsplan für berufliche Mobilität 2007-2010 angenommen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen eher das administrative Skelett (Konsolidierung des Überwachungsnetzes TRESS, Verwaltungspraxis, Ausweiten der Einholung strategischer Informationen...) als die konkreten Probleme der Arbeitnehmer. Will man – wie es Xavier Bertrand fordert – die Arbeitskräftemobilität auf nationaler Ebene wie in der gesamten Union zu einer starken Achse der französischen Ratspräsidentschaft machen, muss man weiter gehen. **Zu diesem Thema ist für den 11. und 12. September 2008 im internationalen Konferenzzentrum in der Avenue Kléber eine Konferenz der Ratspräsidentschaft geplant.**

2.3. Zu den innovativen Ideen des Cercle Magellan gehört ein **besonderes europäisches Statut**, mit dem die unternehmensinterne Mobilität erleichtert werden soll, und ein **Europäischer Sozialversicherungsausweis**. Dieser würde über den Rahmen der jetzigen europäischen Krankenversicherungskarte hinaus die drei Felder Krankheit/Mutterschaft, Rente und Arbeitslosigkeit abdecken.

Solche Maßnahmen verdienen zumindest eine seriöse Untersuchung. Für die Existenz eines wirklichen „Sozialversicherungsmarktes“ für im Ausland Lebende spricht ein Indiz, das die angelsächsischen Versicherungsgesellschaften, die umtriebiger sind als die

Informationstechnologien und den Biowissenschaften. 90 % sind mit ihrer beruflichen Eingliederung zufrieden! So sehr, dass mehr als die Hälfte sich dauerhaft auf der grünen Insel niederzulassen plant.

öffentlichen Sozialversicherungseinrichtungen, bereits damit beginnen, diese potenzielle Klientel anzusprechen.¹⁸

2.4. Verbesserungen sind bereits heute bei folgenden Punkten möglich

2.4.1. Portabilität von Rentenansprüchen

Der Rat prüft derzeit den Entwurf einer **Richtlinie über die Portabilität von Zusatzrentenansprüchen**. Deutschland zeigt sich in der Frage zurückhaltend, weil es fürchtet, eine Vorschrift mit zu vielen Forderungen könne die Arbeitgeber von der Einrichtung von Systemen abhalten, die dort nicht obligatorisch sind. Die Niederlande hingegen sind sehr dafür.

Diese Richtlinie könnte helfen, die Probleme, die durch die fehlende Koordinierung zwischen den bilateralen Sozialversicherungsabkommen und den Gemeinschaftsverordnungen entstanden sind, zu regeln. Derzeit ist die Lage so, dass ein französischer Bürger, der 18 Jahre in Frankreich, 12 Jahre in Spanien und 10 Jahre in den USA gearbeitet hat, zwischen dem europäischen Recht, das ihm eine Rente auf der Grundlage von 30 Arbeitsjahren (Frankreich + Spanien) gewährt, und dem bilateralen Abkommen Frankreich-USA wählen, durch das er eine Rente auf der Grundlage von 28 Arbeitsjahren (Frankreich + USA) erhielte, ohne dass er die Möglichkeit hat, seine gesamten 40 Arbeitsjahre anrechnen zu lassen: Dadurch kann er nicht die für eine volle Rente in Frankreich notwendige Anzahl von Jahren aufweisen und sieht sich für seine internationale berufliche Laufbahn bestraft. Die Lösung bestünde in einer Änderung der europäischen Verordnung, mit der die in und außerhalb Europas gearbeiteten Zeiten addiert und für die Berechnung einer theoretischen Rente herangezogen werden.

Auf der anderen Seite ergeben sich aus den Unterschieden zwischen den Rentensystemen (Grund- und Zusatzrenten) der Mitgliedstaaten auch dann Ungleichheiten für die mobilen Arbeitnehmer, wenn diese ihre berufliche Tätigkeit nur in Europa ausüben. So berechnet jedes Land, in dem der europäische Arbeitnehmer gearbeitet haben wird, dessen Rente nach seinen eigenen nationalen Kriterien und zahlt sie proportional zu den auf seinem Staatsgebiet absolvierten Arbeitsjahren. Dem kann nur abgeholfen werden, wenn die Nomaden das Land, in dem sie ihren Rentenbeitrag leisten, wählen können oder wenn es die Möglichkeit einer – noch zu findenden – „28. Regelung“ gäbe (siehe unten).

Schließlich gibt es auch das Problem der Laufbahnunterbrechungen der Ehepartner, in der Regel der Frauen, die ihre Tätigkeit aufgeben, um ihrem Partner ins Ausland zu folgen. Ihnen müsste zumindest ermöglicht werden, bis zur Aufnahme einer Tätigkeit freiwillige Beitragszahlungen zur Grund- und Zusatzrente im Herkunfts- oder Ankunftsland zu leisten.

2.4.2. Die Arbeitslosenversicherung. Die aufgedeckten Schwierigkeiten betreffen:

- auch hier die Personen, die freiwillig ihre berufliche Tätigkeit aufgeben, um ihrem Partner ins Ausland zu folgen;
- die Personen, die im Ausland gearbeitet haben: mit der Verordnung 883/2004 wird die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs auf sechs Monate begrenzt, während viele der betroffenen Arbeitnehmer in ihrem Herkunftsland zunächst eine neue Beschäftigung suchen wollen, wo es Zeit braucht, sich wieder niederzulassen,

2.4.3. Die Krankenversicherung: die Arbeitnehmer sind nur der Sonderfall eines umfassenderen Problems. Wir wollen jedoch vor allem hinweisen auf:

¹⁸ Eine von ihnen wirbt per Anzeige für „a unique health-insurance policy that adapts itself to the region in which you live, your social security, and your status. And this, throughout your entire working life. In a nutshell: a single, all-in, whole-life policy, expressly tailored to the needs of you and your family“.

- die Situation abgeordneter Arbeitnehmer, die ihre Geldleistungen im Prinzip durch das Herkunftsland, die Naturalleistungen durch das Ankunftsland erhalten; ein in der Anwendung sehr komplexes System;
- das System des Behandlungsplans. Seltsamerweise muss ein in die Slowakei entsandter französischer Arbeitnehmer, der sich in diesem Land einer chirurgischen Operation unterziehen will, die Zustimmung der französischen Stellen abwarten, obwohl die Kosten in der Slowakei weit unter dem liegen, was die Krankenversicherung in Frankreich erstatten müsste.

Wenn es um die Probleme des Gesundheitswesens im europäischen Raum geht, so sollte die französische Ratspräsidentschaft zuerst bei der Rechtsgrundlage ansetzen. Will man in der Durchführungsverordnung zur Grundverordnung über die soziale Sicherheit von 2004 ein Maximum an Problemen lösen oder aber alles auf eine besondere Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen konzentrieren? Im Anschluss an die Annahme der allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie, die den Bereich des Gesundheitswesens ausdrücklich ausnimmt, leitete die Kommission am 26. September 2006 eine Konsultation zu diesem letzten Thema ein. Das Europäische Parlament hat am 23. Mai 2007 seinen Standpunkt in einer Entschließung mitgeteilt. Bei ihrer ersten Anhörung von dem Europäischen Parlament äußerte die neue Gesundheitskommissarin Androula Vassiliou die Absicht, im Laufe des Monats Juni einen Richtlinienvorschlag von der Kommission annehmen zu lassen.

2.4.4. Ein zusätzliches Problem: Das Steuersystem

Liegt die Lösung in einer Harmonisierung der Steuer- und Sozialabgaben auf den Teil der Vergütung, der einem Zusatzlohn zur Kompensierung des mit der Auslandsentsendung verbundenen Aufwands entspricht: Differenzbetrag für Lebenshaltungskosten, Steuern, Kosten für die Schulausbildung, eventuell Kosten für die Aufrechterhaltung der Rentenansprüche im Herkunftsland usw.? Oder sollte für die im Ausland arbeitenden Personen die Möglichkeit der Nutzung einer „28. Regelung“ geschaffen werden?

2.5. Ein Sonderfall: Die Profisportler und das Urteil Bosman

Am 15. Dezember 1995 erschütterte ein Donnerschlag den so heiteren Himmel des europäischen Profifußballs: an diesem Tag obsiegte der Profispieler Jean-Marc Bosman nach fünfjährigem Rechtsstreit gegen den Königlichen Belgischen Fußballverband vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Der Gerichtshof befand die Transferregelungen zwischen den Klubs der Mitgliedstaaten sowie die in die FIFA- und UEFA-Regeln eingeführte Nationalitätenklausel für nicht konform mit dem in Artikel 48 des EWG-Vertrages verankerten Freizügigkeitsgrundsatz.

Die bis dahin von den Verantwortlichen des nationalen, europäischen (UEFA) und internationalen (FIFA) Fußballs erlassenen Regeln zielten darauf ab, die Erhaltung der lokalen Identität der Klubs, die Förderung der lokalen Fußballschulen und die Anhebung des Spielniveaus durch die Möglichkeit auszugleichen, einige talentierte Spieler von woanders zu holen. 1991 hatte die UEFA nach einem Gentleman's Agreement mit dem Vizepräsidenten der Kommission, Martin Bangemann, die sog. „3+2-Regel“ angenommen. Danach durfte ein nationaler Verband die Zahl der ausländischen Spieler, die ein Profiklub in einem Erstligaspiel aufstellen konnte, auf drei Spieler beschränken, hinzu kamen zwei Spieler, die ununterbrochen fünf Jahre, davon drei Jahre bei den Junioren, in dem betreffenden Land gespielt haben mussten. Diese Beschränkung fand auch auf Klubspiele (vom Typ Europameisterschaft) Anwendung, die von der UEFA organisiert wurden.

Das Bosman-Urteil brachte diesen sich ausgewogen gebenden Kompromiss zu Fall. Der Gerichtshof entschied, dass der Profisport eine dem Gemeinschaftsrecht unterliegende Wirtschaftstätigkeit sei; daher habe der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den

Angehörigen der Europäischen Union uneingeschränkt zu gelten. Darüber hinaus wurde die juristische und praktische Tragweite des Bosman-Urteils durch die spätere Rechtsprechung wesentlich ausgedehnt: die französischen Verwaltungsgerichte und nach ihnen der Gerichtshof von Luxemburg vertraten die Auffassung, dass die Berufssportler aus den Unterzeichnerstaaten eines Kooperationsabkommens mit der EU gleichfalls von diesem Grundsatz der Nichtdiskriminierung profitieren sollten. Mit einem Schlage wurde Sportlern aus der ehemaligen UdSSR, dem Maghreb, aus der Türkei und den AKP-Staaten, die das Cotonou-Abkommen unterzeichnet hatten, insgesamt aus 94 weiteren Ländern, das Recht auf Freizügigkeit zuerkannt.¹⁹

In den darauffolgenden Jahren vollzog sich in der Fußballwirtschaft ein tiefgreifender Wandel. Welchen jeweiligen Anteil daran haben nun der außergewöhnliche Medienerfolg dieser Sportart, die nachfolgend durch die Fernsehübertragungsrechte erschlossene Goldgrube, die damit erworbene persönliche Popularität und Werbewirksamkeit der Spitzenspieler, die Ausweitung der Fußballpraxis auf die fünf Kontinente und die Auswirkungen des Bosman-Urteils? Diese Frage teilt die Wirtschaftsfachleute, aber alle Akteure stimmen in dem Versuch überein, die unanfechtbare Spezifik des Sports durch das Gemeinschaftsrecht berücksichtigt wissen zu wollen. Im Übrigen hatte der Konvent mit Blick auf das Bosman-Urteil vorgeschlagen, der Union eine Zuständigkeit für „Maßnahmen zur Unterstützung“ in Fragen des Sports zuzuerkennen, ein Vorschlag, der in den Vertrag von Lissabon übernommen wurde. Auch haben die französischen Verantwortlichen nicht ihre Absicht verschwiegen, das Dossier aus Anlass ihrer Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 noch einmal öffnen.

Vor kurzem wurden mehrere Initiativen ergriffen, um den neuen politischen und juristischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Die UEFA trifft eine neue Regelung zu „lokal ausgebildeten Spielern“.²⁰ Ferner hat die Kommission im Juli 2007 ein *Weißbuch Sport* veröffentlicht.²¹ Darin schlägt sie vor anzuerkennen, dass *„Regeln, [nach denen Mannschaften] einen bestimmten Anteil an einheimischen Sportlerinnen und Sportlern umfassen müssen, ... als mit dem Vertrag vereinbar akzeptiert werden [könnten], wenn sie keine direkte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zur Folge haben und wenn eine mögliche indirekte Diskriminierung als verhältnismäßig im Hinblick auf das verfolgte legitime Ziel angesehen wird“*. Dieses Vorgehen wurde vom Europäischen Parlament ausdrücklich unterstützt.²² Schließlich veröffentlichte die Kommission am 28. Mai 2008 eine unabhängige Studie, die sich für die neue UEFA-Regelung im Gegensatz zu den von der FIFA ins Spiel gebrachten sog. „6+5-Vorschlägen“ ausspricht.

Die Anerkennung der besonderen Spezifik des populärsten Sports der Welt kann nur dazu beitragen, das Ansehen der Europäischen Union bei den Bürgern zu verbessern. **Diese Angelegenheit scheint weit genug fortgeschritten zu sein, um während der französischen Ratspräsidentschaft zu einer politischen Einigung zu führen, die bis zur nächsten Fußballweltmeisterschaft angewendet werden kann.**

II – DIE ANERKENNUNG VON ABSCHLÜSSEN UND BEFÄHIGUNGSNACHWEISEN:

Kernstück der Lissabon-Strategie ist die „wissensgestützte Wirtschaft“. Am 18. Februar 2008 stellte das in Thessaloniki angesiedelte Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) seine ersten Schätzungen zum Kompetenzbedarf bis 2015 vor. Es rechnet damit, dass bis dahin in Europa 12,5 Millionen Arbeitsplätze mit höchsten Qualifikationsanforderungen und 9,5 Millionen mit mittleren Anforderungen geschaffen

¹⁹ Urteile Malaja des Verwaltungsgerichts von Nancy (3. Februar 2002) und des Conseil d'Etat (30. Dezember 2002), Urteil Kolpak des EuGH (C-438/00 vom 8. Mai 2003 Deutscher Handballbund eV / Maros Kolpak).

²⁰ Diese Regelung tritt schrittweise in Kraft: jeder Klub soll für die Spielzeit 2006/07 vier lokal ausgebildete Spieler von 25 und ab der Spielzeit 2008/09 acht von 25 aufstellen.

²¹ Weißbuch von 11. Juli 2007, KOM (2007) 391.

²² Entschließung vom 8. Mai 2008 über das Weißbuch Sport.

werden, während die Zahl der Stellen für wenig qualifizierte Arbeitnehmer um 8,5 Millionen abnehmen wird! Das zeigt, welche Bedeutung den Ausbildungskapazitäten und auch der Mobilität der Arbeitnehmer zukommt, wenn diese Kapazitäten optimal genutzt werden sollen. Damit geht selbstverständlich einher, dass die in einem Land erworbenen Befähigungsnachweise in allen anderen Ländern anerkannt werden.

Auch hier hält man das Problem, wenigstens auf dem Papier, für geregelt. Dem ist jedoch nicht so.

Es manifestiert sich auf drei Ebenen:

- Direkt in den Hochschulen: Berechtigt der Abschluss zu einem weiteren Studium? Hier liegt das Problem in der *akademischen* Anerkennung der Abschlüsse.

- Bei den reglementierten Berufen: Kommt der Abschluss dem Recht zur Berufsausübung gleich? Hier liegt das Problem in der *beruflichen* Anerkennung der Befähigungsnachweise.

- Bei den anderen Berufen, für die die privaten Arbeitgeber *faktisch* die einzigen Richter sind, von Fall zu Fall, d. h. sind ihnen die Bildungsabschlüsse gleichgültig?

Wenden wir uns den verschiedenen Fällen zu.

1. Die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse: ein Hort der Missverständnisse

1.1. Saubere Zahlen, die die Selbstzufriedenheit bedienen

Ein Glückssymbol? Die politische Wiederbelebung Europas fiel 2007 mit dem zwanzigjährigen Bestehen des Erasmus-Programms zusammen. Wenigstens hier hat ein Gebiet der europäischen Integration funktioniert, noch dazu im Dienst der Jungen und der Zukunft! Und jeder wird den köstlichen Film von Cédric Klapisch „*Barcelona für ein Jahr*“ nennen, der, in leichter Form daherkommend, die menschliche Dimension dieses universitären Abenteuers schildert.

„Erasmus“ ist zur Gattungsbezeichnung für ein Paket von Programmen geworden, die in einem europäischen Rahmen zum „lebenslangen Lernen“ (LLL) beitragen sollen. In Frankreich werden diese Programme von der in Bordeaux angesiedelten Agence Europe-Education-Formation verwaltet. Sie umfassen:

- *Erasmus* im eigentlichen Sinne des Wortes für den Hochschulbereich. In Frankreich nehmen daran 679 Hochschuleinrichtungen teil; 22 000 Studenten und mehr als 2200 Lehrkräfte nutzen das Angebot.

- *Comenius*²³ für Schulen des Primar- und Sekundarbereichs. Hier sind die Zahlen sehr viel bescheidener: 2006 gab es an französischen Einrichtungen 1258 Schulpartnerschaften, knapp eintausend Stipendien wurden gewährt.

- *Leonardo da Vinci* für die berufliche Bildung. 2006 wurden mehr als 8.500 Mobilitätsstipendien gewährt. Sie ermöglichen Jugendlichen in der Erstausbildung, Auszubildenden und Arbeitsuchenden ein Auslandspraktikum in einem europäischen Unternehmen. 700 Ausbilder wechselten ihren Arbeitsplatz, um ihre pädagogische Praxis mit der ihrer europäischen Kollegen zu messen.

- *Grundtvig*²⁴ für die Erwachsenenbildung. Dieses Programm richtet sich an Ausbilder in verschiedenen ständigen Bildungseinrichtungen unterschiedlichster Art: Verbände, Gewerkschaften, Volkshochschulen, Elternvereine, Museen, Krankenhäuser, Gefängnisse usw. Die Auslandspraktika dauern zwischen 1 Tag und 6 Wochen. Die Akzeptanz ist jedoch sehr verhalten: In Frankreich wurden 2006 etwa einhundert individuelle Mobilitätsstipendien vergeben.

²³ Lateinischer Name von Jan Amos Komenský (1592-1679), mährischer Humanist und Bischof, Vordenker der modernen Pädagogik.

²⁴ Dänischer Schriftsteller und Nationalheld des 19. Jahrhunderts.

Innerhalb von 20 Jahren durchliefen 1 500 000 Studenten das Programm Erasmus, davon 60 % Mädchen. 80 % der Studenten waren in ihren Familien die ersten, die außerhalb ihres Herkunftslandes studierten, und bei ebenfalls 80 % handelte es sich um den ersten langen Auslandsaufenthalt. In mindestens 60 % der Fälle hat die Beherrschung einer Fremdsprache anschließend den Zugang zu einem Arbeitsplatz erleichtert. Der Erfolg ist so groß, dass sich 2008 90 % der europäischen Hochschulen dem Programm angeschlossen haben. Es ist schwer, sich eine schmeichelhaftere Bilanz vorzustellen.

Der einzige Vorwurf, den man dem Programm wohl machen kann, ist seine ungenügende Ausstrahlung. Die absoluten Zahlen sollten keine Illusionen wecken: in den Genuss des Programms kommen jedes Jahr kaum 2,3 % der europäischen Studenten. Damit sind Ungleichheiten unvermeidbar, denn bei der Beschränkung auf nur eine Randgruppe von Studenten ist es nicht erstaunlich, dass die sozial Begünstigsten auch jene sind, die am meisten davon profitieren. Es ist festzustellen, dass bei zwei Dritteln dieser Studenten zumindest ein Elternteil eine Führungsposition innehat oder zum technischen Management gehört. Zu diesem allgemeinen Phänomen kommen die Folgen der ungleichen Dynamik der Einrichtungen hinzu. Der Anteil der Pariser Studenten, die ein Erasmus-Stipendium erhalten, liegt 0,75 % für die sehr selektive Universität Paris I Panthéon-Sorbonne, über 1,4 % für die Universität Paris V, bis zu 100 % am Pariser Institut der politischen Studien (Sciences Po Paris), das die die Studenten des dritten Studienjahres systematisch ins Ausland – nach Europa und die übrige Welt – schicken.²⁵

Und hier beginnt das Missverständnis.

1.2. Die Studenten sind mobil, nicht jedoch ihre Abschlüsse

Für den Laien, selbst für den Studenten und sogar für den nicht in der Materie steckenden Europa-Abgeordneten bedeutet Erasmus die Freizügigkeit für Studenten, also die automatische Anerkennung der in diesem Rahmen erworbenen Abschlüsse. Diese Interpretation ist umso verständlicher, als die allerersten Richtlinien zu diesem Thema, die noch aus den 1970er Jahren stammen, sich die Harmonisierung der Abschlüsse in der gesamten Union zum Ziel gesetzt hatten. Sie gründeten sich auf den in Artikel 12 EG verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und auf Artikel 149 Absatz 2, der die Bildung zu einer Unterstützungsmaßnahme der Union macht.

Aber! **In diesem Bereich sind die ursprünglichen ehrgeizigen Ziele stark nach unten korrigiert worden.** Sie kollidierten einerseits mit dem Grundprinzip, wonach die Mitgliedstaaten für die Bildung zuständig sind²⁶, andererseits mit dem noch älteren Grundsatz der Eigenständigkeit der Universitäten. Die Universitäten entstanden in Europa, sie entstanden frei und wollen dies natürlich bleiben. Später wurde das Ziel der *Harmonisierung* zugunsten der Übereinstimmung der Abschlüsse aufgegeben. Dahinter stand die Idee, zu einem großen Tableau zu kommen, das die automatische *gegenseitige Anerkennung* erleichtert. Ein neuer Misserfolg. Wieder eine Korrektur nach unten. Wenn keine allgemeine Anerkennung möglich ist, sollten wir uns wenigstens um *Transparenz* bemühen, die direkte Vereinbarungen zwischen den Universitäten erleichtert und letzteren ihre volle Eigenständigkeit lässt. In der Richtlinie von 1989 wurde dieses niedrigere Profil übernommen, und man begnügte sich mit einer gemeinsamen Definition des Hochschuldiploms als Nachweis des erfolgreichen Abschlusses eines mindestens dreijährigen Studiums bzw. im Fall der reglementierten Berufe eines dieser Dauer entsprechenden Teilzeitstudiums.²⁷ Drei Jahre später erfolgte in einer anderen Richtlinie das Gleiche für die berufliche Bildung²⁸ (Nachweis des erfolgreichen Abschlusses eines

²⁵ Quelle: Gruppe von Studenten des I.E.P. Paris.

²⁶ Artikel 149 Absatz 1 EG.

²⁷ Richtlinie 89/48 vom 21. Dezember 1989 über das Hochschulwesen.

²⁸ Richtlinie 92/51 vom 18. Juni 1992 über die berufliche Bildung.

postsekundären Ausbildungsgangs von mindestens einem Jahr oder, im Fall der nicht reglementierten Berufe, einer Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer).

Praktisches Ergebnis: im Jahre 2008 verpflichtet sich eine französische Universität bei Vergabe eines Erasmus-Stipendiums nur, die im Ausland für das französische Hochschuldiplom erworbene Ausbildung anzuerkennen, akzeptiert ein Hochschuldiplom, das der Student an seiner Gastuniversität erworben hat, jedoch erst nach einer bilateralen Ad-hoc-Vereinbarung.²⁹

1.3. Was ist von anderen Förderungsvorhaben zu erwarten?

Neue Initiativen wurden auf zwei Ebenen ergriffen.

1.3.1. In der Europäischen Union trug die Kommission zur Schaffung des ECTS bei, des Europäischen Systems zur Anrechnung von Studienleistungen (Bewertungseinheiten), das den Erfordernissen der Erasmus-Stipendiaten entgegenkommt. Dieses System ist jedoch rein fakultativ.

Auf der anderen Seite wurde das Programm Erasmus durch *Erasmus Mundus* ergänzt, das zwei wichtige Neuerungen mit sich bringt. Mit der ersten werden das Stipendiensystem und die Anerkennung von Bewertungseinheiten auf Universitäten aus Drittländern ausgedehnt. Die zweite ist origineller. Sie regt die Universitäten dazu an, drei-, vier- oder mehrseitige Vereinbarungen zur Erteilung von gemeinsamen Hochschuldiplomen zu schließen, was die effizienteste Art ist, die gegenseitige Anerkennung zu garantieren. Seither gibt es unter den Bildungsabschlüssen mehrerer Länder über einhundert „internationale“ Diplome, durch die europäische Universitäten untereinander verbunden sind.

1.3.2. Von mehr Ehrgeiz war 1999 der Start des *Bologna-Prozesses* gekennzeichnet. Die damals in der ältesten Universität Europas unterzeichnete Erklärung hat keinen juristischen Wert, stellt aber zumindest eine feierliche politische Verpflichtung dar; den nationalen Bildungssystemen der in dem Prozess vereinten 45 Länder einen gemeinsamen Rahmen zu geben. Das Hochschulstudium sollte in drei Phasen organisiert werden, die Folgendes umfassen: eine dreijährige erste Phase (Licence/Bachelor), deren Abschluss zur Eingliederung in den europäischen Arbeitsmarkt befähigt; eine kurze zweite Phase, die nach fünf Jahren Hochschulstudium zum Master führt; eine lange zweite Phase, die nach insgesamt acht Jahren zum Doktorat führt. Ein Leistungspunktesystem ähnlich dem ECTS soll die Mobilität zwischen den Universitäten auf der Basis von 60 Leistungspunkten je Studienjahr erleichtern.

Wie auch seine Partner hat Frankreich sein Universitätssystem dieser Unterteilung in Bachelor/Master/Promotion angepasst. Aber diese ähnliche Architektur bringt nicht automatisch auch die gegenseitige Anerkennung der Hochschuldiplome mit sich, die weiterhin dem Belieben der Universitäten überlassen bleibt. Damit hat ein Erasmus-Stipendiat die Gewähr, dass seine Herkunftsuniversität die „Leistungspunkte“ seines Aufenthalts an einer Gastuniversität anerkennt, von deren Diplom wird er jedoch nicht unbedingt profitieren können. Ein Student wiederum, der – und das ist der häufigste Fall – ohne Erasmus-Stipendium an eine fremde Universität geht, muss im Gastland zunächst sein französisches Niveau anerkennen lassen; hat er dann das ausländische Diplom erhalten, benötigt er dessen Anerkennung in Frankreich. Das erfordert jedesmal Kopien der Leistungsnachweise, Diplome und des ausführlichen absolvierten Programms. In bestimmten Fällen wird sogar eine beglaubigte Übersetzung verlangt. Hinzu kommt, dass eine Informationsrecherche vom Ausland aus schwierig ist, da die Präsentation der Internetseiten der Universitäten nicht aufeinander abgestimmt ist oder da diese manchmal ganz fehlen.

²⁹ Der Erasmus-Stipendiat kann sich glücklich schätzen, wenn ihm in Frankreich alle im Ausland erworbenen „Leistungspunkte“ anerkannt werden. Die Bewegung der Jungen Europäer hat uns betrübliche Beispiele für das Gegenteil geschildert.

Mit der Anwendung des Grundsatzes „Bachelor, Master und Promotion“ einige unserer nationalen und sehr leistungsfähigen Spezifika weg. Das ist der Fall des BTS (Brevet de technicien supérieur) und des DUT (Diplôme universitaire de technologie), die nur zwei Jahre dauern und für die man nur 120 „Leistungspunkte“ benötigt, während für den ersten in Europa anerkannten Abschluss 180 erforderlich wären. Das gleiche betrifft auch die nicht mit einem Diplom abschließenden Bildungsgänge wie die Vorbereitungsklassen der Elitehochschulen, bei denen der anderswo in „Leistungspunkten“ gemessene Erfolg hier in der Einschätzung des Leiters der Einrichtung liegt.³⁰

In Ermangelung einer gegenseitigen Anerkennung der Diplome stellt das *Centre international d'études pédagogiques* (CIEP) in Sèvres den Inhabern ausländischer Hochschuldiplome eine Bestätigung des Studienabschlusses aus. Dieses Dokument soll Arbeitgebern und Universitäten bei der beruflichen und akademischen Eingliederung von Ausländern in Frankreich helfen. 2006 gab das CIEP 17 000 Bestätigungen aus, davon 22 % an ausländische Staatsangehörige aus der EU.

In der Praxis kommt es zu zahlreichen Missverständnissen und Streitfällen. Die Schreiben, die sowohl in Paris als auch bei den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Bürgerbeauftragter) eingehen, und nicht zu vergessen die zahlreichen Blogs von Journalisten zu Spezialthemen,³¹ zeugen vom absoluten Unverständnis seitens der öffentlichen Meinung und der Enttäuschung der unmittelbar Betroffenen.

2. Bei den *Berufsqualifikationen* ist die Situation noch weniger vorangeschritten

2.1. Grundlagentext ist hier die Richtlinie 2005/36 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die für die Ausübung *reglementierter Berufe* verlangt werden.

Ausgangspunkt ist wiederum die nationale Zuständigkeit. Es steht jedem Mitgliedstaat frei, bestimmte Berufe seiner Wahl mit dem einzigen Vorbehalt der Nichtdiskriminierung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu reglementieren. In mindestens einem Mitgliedstaat gibt es insgesamt 800 reglementierte Berufe. Die Richtlinie hält für die Anerkennung der Qualifikationen drei Wege vor:

- Der „Königsweg“ als der einfachste Weg wird auf sieben Berufe angewendet: die fünf großen Berufe des Gesundheitswesens plus die Tierärzte und Architekten. Da die Ausbildung harmonisiert wurde, erfolgt die Anerkennung automatisch. Leider kann diese Liste kaum verlängert werden, da hier die Einstimmigkeit des Rates erforderlich ist.
- Ein zweiter relativ günstiger Weg betrifft die Handwerksberufe. Die Anerkennung beruht auf einer sechsjährigen Berufserfahrung. Die Hauptfrage stellt sich hier, wie die verantwortlichen Stellen bestimmt werden, die diese Erfahrung bewerten sollen. Die Ausarbeitung der Liste ist noch nicht abgeschlossen.
- Die anderen reglementierten Berufe, die den größten Teil ausmachen, fallen in die sehr viel weniger günstige „allgemeine Regelung“: die gegenseitige Anerkennung erfolgt Land für Land und Beruf für Beruf nach einem gemeinsamen Vergleichsmuster. Die Qualifikationsanforderungen sind in fünf Niveaustufen von der Ausbildung auf Primarniveau bis zum Doktorat unterteilt. Die Mitgliedstaaten ordnen die Unterlagen der Bewerber jeweils willkürlich einer dieser Stufen zu und haben vier Monate Zeit, darauf zu antworten. Wird das Niveau für unzureichend erachtet, muss der Mitgliedstaat wahlweise einen Eignungstest oder einen Anpassungslehrgang vorschlagen.

In den Jahren 2005 und 2006 gingen 19 798 Anträge auf Anerkennung nach der „allgemeinen Regelung“ ein, die zu 84 % positiv beschieden wurden. Gegenüber den zwei

³⁰ Informationen und Schilderungen von Studenten des I.E.P. Paris und der interdisziplinären Fakultät Bayonne.

³¹ Siehe unter vielen anderen Beispielen die Kommentare, die am 14. April 2008 nach einem kurzen Interview zu dem Problem auf dem Blog von François Beaudonnet eingingen.

Vorjahren war das eine Steigerung um 5 %. Diese relativ zufriedenstellenden Gesamtzahlen können jedoch nicht über die großen praktischen Schwierigkeiten hinwegtäuschen, insbesondere über die eigentümliche Art der Anerkennung in sehr dezentralisierten Staaten, in denen die lokalen Behörden jedes Jahr nur eine sehr geringe Zahl von Fällen zu entscheiden haben und es ihnen daher an Know-how fehlt. Hier wäre die Benennung einer auf solche Fälle spezialisierten Stelle zweifellos notwendig.

Wie auch in der Hochschulbildung ist das Ausbildungsstipendium ein Mittel, um die Mobilität zu fördern und zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen anzuregen. Genau das hat das Programm „Leonardo“ für die berufliche Ausbildung als Gegenstück von Erasmus zum Ziel. Die Verbindung zwischen Stipendium und Anerkennung des Abschlusses wird durch die Einführung eines *Europasses* hergestellt. Diese ehrgeizige Bezeichnung, die einen „europäischen Pass“ assoziiert, ist eine schlechte Beschreibung des bescheideneren Ziels, das darin besteht, die im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweise – ob nun durch ein Hochschulstudium vom Typ Erasmus oder eine Ausbildung im Rahmen des Programms Leonardo – zu standardisieren. Leider handelt es sich auch hier nur um eine fakultative Option. Frankreich ist eines der wenigen Länder, die eine systematische Ausstellung des *Europasses* beschlossen haben.

2.2 Ein interessantes Beispiel: die Anwälte

Der Gerichtshof hat sehr früh die direkte Auswirkung von Artikel 49 und 50 EGV auf den freien Dienstleistungsverkehr³² sowie von Artikel 43 auf die Niederlassungsfreiheit³³ erkannt. Allerdings ließen es die Anwälte nicht an Eloquenz fehlen, um die Anwendung dieses Grundsatzes auf ihren Berufsstand hinauszuzögern, übrigens nicht ohne grundlegende Argumente. Voraussetzung für Aufnahme in die Anwaltskammer ist in Frankreich ein Master 1-Diplom in Jura und der Eintritt in eine Anwaltsschule nach Bestehen der Aufnahmeprüfung; in Spanien hingegen genügt eine „licence“, um in eine solche Schule eintreten zu können, eine Aufnahmeprüfung wird nicht verlangt. Darüber hinaus erstreckt sich der Beruf je nach Land auf Rechtsberatung und/oder Zulassung zu Gericht.

Eine erste Richtlinie von 1977 behandelte lediglich den *freien Dienstleistungsverkehr*, bei dem der Anwalt punktuell im Ausland tätig wird. Es brauchte 11 weitere Jahre, bis der Rat eine Richtlinie annahm, die die *Niederlassungsfreiheit* regelte, d. h. die berufliche Niederlassung in einem anderen Land. In der Praxis werden die französischen Anwälte der Anwaltskammer von Bayonne nur selten südlich des Grenzflusses Bidassoa tätig. Ein Auftreten im Einzelfall ist nur mit der Assistenz eines spanischen Kollegen möglich, der unabhängig vom Sprachproblem auch wegen der Kenntnis des örtlichen Rechts unerlässlich ist. Der freie Dienstleistungsverkehr stößt auf kleine Diskriminierungen. So muss der Anwalt weiterhin die Beiträge zur Anwaltskammer seines Herkunftslandes und zusätzlich zur Anwaltskammer des Ankunftslandes entrichten. Außerdem kann er einer Eignungsprüfung unterzogen werden.

Damit beginnen die Schwierigkeiten. Frau W., eine spanische Anwältin, die beschlossen hatte, ihren Beruf in Frankreich auszuüben, ließ sich 1994 beim regionalen Zentrum für die Anwaltsausbildung CRFPA³⁴ in Straßburg einschreiben. Während die Einschreibung für Franzosen kostenlos ist, sah sie sich mit einer Forderung von 10 000 F konfrontiert. Anschließend musste sie beim Conseil national des Barreaux, der Dachorganisation der Anwaltskammern, einen Antrag stellen, um die Formulare für eine Zusammenstellung zu erhalten, in der sie die Studieninhalte ihrer spanischen Ausbildung belegen sollte. Die Kosten für die beglaubigte Übersetzung gingen zu ihren Lasten.³⁵

Einige Jahre später musste sich der Verfasser des Berichts an den Justizminister wenden, weil sich eine Anwaltskammer in der Provinz schlichtweg weigerte, ein

³² Urteil *van Binsbergen* vom 3. Dezember 1974.

³³ Urteil *Reyners* vom 21. Juni 1974.

³⁴ Centre Régional de Formation Professionnelle des Avocats.

³⁵ Untersuchung von Studenten aus Bayonne, s. Anhang.

französisches Anwaltspaar, beide im Besitz eines belgischen Diploms, in die Anwaltskammer aufzunehmen, obwohl der Gerichtshof bereits in einem identischen Fall entschieden hatte.

2.3. Ein melancholisches Beispiel: die Künstler

Wo sind die Zeiten, da Maler, Architekten und Dichter ihre „Reise nach Rom“ unternahmen? Wo die Zeiten der galanten Troubadoure des Mittelalters, des göttlichen Mozart am Wiener Hof, des strengen van Dyck in London, des großen Leonardo da Vinci in Amboise, des mystischen El Greco in Toledo? Ob mit oder ohne Reglementierung, die Situation des Künstlers macht ein Nomadentum heute, da die Musen durch allzu viele verschiedene Vorschriften gefesselt sind, nicht mehr so leicht.

Da für Leistungen von sehr kurzer Dauer kein schriftlicher Vertrag Pflicht ist (Deutschland, Österreich, Schweden, Finnland, Dänemark, Niederlande) bzw. das Fehlen eines solchen Vertrages nicht obligatorisch unter Strafe steht (Spanien, Griechenland) befinden sich Menschen, die aufgrund der Art ihrer Tätigkeit sehr schnell ersetzt werden können, in einer sehr belastenden Lage.

In Deutschland, Österreich, Dänemark, Spanien, Finnland und auch in Schweden, wo ständige Orchester allein durch befristete Verträge, die immer wieder verlängert werden, bestehen können, ist vom Gesetz her keine Begrenzung der Verwendung solcher Verträge vorgesehen. Darüber hinaus wird der Künstlerberuf in vielen Ländern als abhängige Beschäftigung, in anderen wieder als freier Beruf angesehen. Wer in ein anderes Land geht, steht vor dem Problem der Versicherung bei Arbeitsunfällen (in manchen Berufen häufig), des bezahlten Urlaubs, der Beitragszahlungen zur Rentenversicherung.

In der Kunst gibt es keine automatische Anerkennung von Abschlüssen. Um in Griechenland in eine Musikschule aufgenommen zu werden, muss eine erneute Prüfung abgelegt werden. Portugiesen können in den Niederlanden nicht am Konservatorium unterrichten, und britischen Tänzern ist der Entrechat in Deutschland, Italien und Frankreich verwehrt.

Das Europäische Parlament hat sich dieser Situation erbarmt. Die große Musikerin Claire Gibault, seit 2004 im Parlament, konnte den für Kultur zuständigen Ausschuss dafür interessieren. Am 7. Juni 2007 wurde eine Entschließung des Parlaments zum sozialen Status der Künstler angenommen. Im Haushalt 2008 ist ein Pilotprojekt „Mobilität von Künstlern“ vorgesehen. Damit werden Mittel bereitgestellt, um die Problematik anzugehen und ein Aktionsprogramm vorzubereiten. Auf einem Kolloquium am 2. April 2008 erklärte sich Kommissionsmitglied Ján Figel' bereit, eine von den Vorschlägen des Parlaments inspirierte Rechtsgrundlage vorzubereiten.

Frankreich hatte im Januar 2004 ein erstes Memorandum zu diesem Thema vorgelegt. **Die Angelegenheit scheint reif für eine Wiederaufnahme in 2008 zu sein.**

3. Die Berufsqualifikationen in den nichtreglementierten Berufen

Hier steht nicht soviel auf dem Spiel, da die Qualifikation keine Zugangsvoraussetzung für den Beruf ist; das öffentliche Interesse ist jedoch viel größer, insbesondere seitens der großen Mehrheit der Arbeitnehmer, die erwarten, dass ihre Qualifikation von ihrem Arbeitgeber anerkannt und berücksichtigt wird.

In diesem Bereich war die Union lediglich in der Lage, eine gemeinsame Referenz vorzuschlagen, um wenigstens die Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit zu fördern. Auch dieses bescheidene Vorhaben stieß auf einen Wall von Vorbehalten. Ein Ratsbeschluss vom 16. Juli 1985 verpflichtete die Mitgliedstaaten, ihre Berufsbildung nach einem gemeinsamen Muster zu gliedern: zwanzig Jahre später ist das Ziel immer noch unerreichbar, die Entwicklung der Qualifikationen und Berufsbilder übersteigt das Tempo der Verwaltung. Das Ziel wurde nach unten korrigiert. Eben erst wurde am 23. April 2008 ein *Europäischer Qualifikationsrahmen* angenommen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine Empfehlung des Rates und des Parlaments, die den Ergebnissen aus den Pilotprojekten Rechnung trägt,

die seit der Vorlage des Kommissionsvorschlags umgesetzt wurden. Der Qualifikationsrahmen enthält im Anhang eine Tabelle mit acht Niveaus, jedes definiert durch bestimmte „Deskriptoren“ (sic), die „die Lernergebnisse beschreiben, die für die Erlangung der diesem Niveau entsprechenden Qualifikationen in allen Qualifikationssystemen erforderlich sind“³⁶.

Parallel dazu stellte Ján Figel', für allgemeine und berufliche Bildung zuständiges Kommissionsmitglied, am 10. April 2008 ein Projekt vor, mit dem das im Hochschulwesen bewährte System der ECTS-Leistungspunkte auf den Bereich der beruflichen Bildung übertragen werden soll. Es handelt sich um das ECVET, das „*europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung*“. Diese ehrgeizige Initiative zielt insbesondere auf die 30 000 Berufsbildungseinrichtungen, die in den 27 Mitgliedstaaten existieren!

Frankreich kam hier das Verdienst zu, dem Gemeinschaftsorchester im Takt vorausgeeilt zu sein. Seit 2002 arbeitet eine Nationale Kommission für die Bescheinigung von Berufsabschlüssen an der Erstellung eines nationalen Verzeichnisses der Berufsqualifikationen – nicht weniger als 18 000 – die man in das „Raster“ der Gemeinschaft einbringen will. Bleibt nur ... zu warten, bis alle unsere Partner ein Gleiches tun! **Verdiente das, um schneller voranzukommen, nicht eine verstärkte Zusammenarbeit mit unseren nächsten Nachbarn?**

Leider muss man zugeben, **dass bei der Anerkennung der Qualifikationen noch mehr als die Hälfte des Weges vor uns liegt.**

4. Vorschläge für die französische Ratspräsidentschaft

4.1. Für die Mobilität der Studenten

Um einen Qualitätssprung im universitären Austausch zu erreichen, muss man über das bloße Erasmus-Programm hinaus denken.

In allen Mitgliedstaaten erhalten Studenten, die über bescheidene Mittel verfügen, ein Stipendium, doch warum soll das Studium in einem Nachbarland – abgesehen von den Reisekosten – teurer sein als im Herkunftsland? Interessanterweise dreht sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs um diesen Gedanken. In den Urteilen *Grzelczyk* von 2001 und *Bidar* von 2005 schätzte er ein, dass ein Student, der in seinem Ankunftsland ausreichend integriert ist, die gleichen Rechte auf ein Unterhaltsstipendium und andere finanzielle Hilfen haben muss wie die einheimischen Studenten. Im noch frischen Urteil *Morgan* vom 23. Oktober 2007 wurde anerkannt, dass ein Student, der seinem spontanen Mobilitätsdrang ins Ausland folgt, eine finanzielle Unterstützung in Form eines Studiengebühreuzuschusses seines Herkunftslandes erhalten kann.³⁷ Die Rechtsprechung beschränkt sich übrigens nicht auf die Hochschulbildung: in demselben Jahr wurden die deutschen Behörden dazu verurteilt, bei deutschen Staatsangehörigen, die ihre Kinder auf Privatschulen eines anderen Mitgliedstaats schicken, den steuermindernden Ausbildungsfreibetrag anzuwenden.³⁸ **Warum also sollte nicht wenigstens auf bilateraler Basis zwischen benachbarten oder vergleichbaren Staaten ein Austausch von Studenten oder auch Lehrkräften vorgesehen werden, dessen Kosten relativ gering wären, ja quasi bei Null lägen?**

4.2. Für die Mobilität der Wissenschaftler. Die Ratspräsidentschaft sollte zur Belegung eines wichtigen Ziels, der Schaffung eines europäischen Forschungsraums, beitragen.

³⁶ Um die Mitgliedstaaten sogleich zu mobilisieren, organisierte die Kommission am 3. und 4. Juni 2008 eine Informationsveranstaltung, zu der 230 Vertreter der nationalen Verwaltungen, Sozialpartner und Patronatsorganisationen eingeladen waren.

³⁷ Verbundene Rechtssachen *Morgan* und *Bucher* C-11/06 und C-12/06 vom 23. Oktober 2007.

³⁸ Urteil *Schwarz* und *Gootjes-Schwarz* von 2007.

Seit der im Rahmen der Lissabon-Strategie vorgenommenen schonungslosen Bestandsaufnahme³⁹ hat sich die Lage kaum verbessert. Während es in der EU mehr Inhaber von Universitäts- und Ingenieursdiplomen und Dokortiteln gibt als in den USA und Japan, ist hier der Anteil der Forscher an der Erwerbsbevölkerung dreimal geringer als in den USA und zweimal so niedrig wie in Japan. Der Anteil der Unionsländer an den 10 % der am meisten zitierten wissenschaftlichen Publikationen macht kaum ein Drittel, für die USA jedoch die Hälfte aus. Von den 76 renommiertesten Universitäten der Welt liegen 67 jenseits des Atlantik und nur acht in der Europäischen Union. Die Abschottung der Einrichtungen, vor allem in der öffentlichen Forschung, ist einer der Hauptgründe für diesen beunruhigenden Rückstand.

Gleichwohl kam es in jüngster Vergangenheit zu einer Vervielfältigung der Initiativen. Der noch neue Europäische Forschungsrat wird in diesem Jahr 335 Millionen Euro an Beihilfen für Spitzenforschungseinrichtungen bereitstellen. Das Europäische Technologieinstitut richtet sein Netzwerk ein. Die Mittel der Forschungsrahmenprogramme für den Zeitraum 2007-2013 wurden um 75 % aufgestockt. Das Grünbuch der Kommission führte zu den Leitlinien, die im März 2008 vom Europäischen Rat angenommen wurden, worauf am 23. Mai eine neue Mitteilung der Kommission folgte.⁴⁰ Nach dem Vereinigten Königreich, Deutschland und den Niederlanden hat Frankreich eine umfassende Reform der Organisation seines Hochschulwesens und seines Forschungssystems in Angriff genommen, die der Hochschulministerin Valérie Pécresse ein seltenes Lob der britischen Presse einbrachte.⁴¹ Andere Länder wie z. B. Spanien unternehmen ähnliche Modernisierungsbestrebungen.⁴²

Unter diesen Bedingungen kann und muss der Elan im zweiten Halbjahr beibehalten und ausgedehnt werden. Ist aber der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ wirklich so gut gerüstet, wie es die Kommission meint, um die Revolution bis in unsere archaischen Forschungssysteme hineinzutragen?

4.3. Xavier Darcos hat die Mobilität der jungen Generation, die sich in der beruflichen Ausbildung befindet, zu einem Ziel der französischen Ratspräsidentschaft gemacht. In diesem Rahmen könnten drei Themen angeschnitten werden.

- die Förderung des Projekts ECVET (siehe oben), des europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung, das dem für die Studenten bestehenden ECTS vergleichbar ist;

- die Anhebung der Haushaltsmittel für die Programme Leonardo und Comenius, die gegenüber Erasmus notorisch unterfinanziert sind;

- und die favorisierte Idee des Ministers: ein „Erasmus für Lehrer“ des Primar- wie auch Sekundarbereichs. Bei dieser Kategorie von Lehrkräften erfolgt der Austausch gegenwärtig nur in homöopathischen Dosen, wenn er jedoch vollständig auf Gegenseitigkeit beruhte, würde er auch nicht länger Mehrkosten in beträchtlicher Höhe nach sich ziehen.

4.4. Das Halbjahr der französischen Ratspräsidentschaft sollte Gelegenheit bieten, der heiklen Lage, in der sich unser Land im Hinblick auf die Einstellung seiner Beamten seit dem Urteil in der Rechtssache Burbaud⁴³ befindet, ein Ende zu bereiten.

³⁹ Mitteilung der Kommission *Mobilitätsstrategie für den europäischen Forschungsraum*, KOM(2001) 331 vom 20. Juni 2001.

⁴⁰ Grünbuch *Der Europäische Forschungsraum: Neue Perspektiven*, KOM(2007)161 vom 4. April 2007. Mitteilung *Bessere Karriereöglichkeiten und mehr Mobilität: Eine europäische Partnerschaft für die Forscher*, KOM(2008)317 vom 23. Mai 2008.

⁴¹ Siehe „The Economist“ vom 7. Juni 2008, S. 35 „Slowly, but surely, universities in France – and across all of Europe – are reforming“.

⁴² Für Spanien siehe das Interview der neuen Ministerin für Wissenschaft und Forschung Cristina Garmendia in „El País“ vom 7. Juni 2008.

⁴³ Urteil C-285/01.

In Frankreich stellt der Staatsdienst einen Sonderfall dar. Zwar stehen EU-Bürgern die Auswahlverfahren für die drei öffentlichen Dienste offen, und ein Erlass von 2. Mai 2002 ermöglicht es, abgeordnete Beamte eines Mitgliedstaates in den öffentlichen Dienst aufzunehmen, gleichwohl ist der Gerichtshof in Luxemburg der Ansicht, dass die obligatorische Teilnahme an einem - in der Hälfte der Mitgliedstaaten unbekanntem - Auswahlverfahren, Arbeitnehmer, die in ihrem Herkunftsland eine volle Befähigung erworben haben, missbräuchlich am Zugang zum französischen Staatsdienst hindert. **Im zweiten Halbjahr 2008 könnte ein Gesetzentwurf eingebracht werden, nicht zuletzt allein um die Einstellung von Sprachlehrern zu erleichtern.** Es ist auf Gemeinschaftsebene schlichtweg skandalös und im Hinblick auf die Effizienz unseres Bildungssystems absurd, dass sich Frankreich nach wie vor dadurch hervortut, dass es Ausländern aus den Nachbarstaaten verbietet, bei uns ihre Muttersprache zu unterrichten!⁴⁴

4.5. Wir müssen ein weiteres Problem erwähnen. Die Vereinigung der Franzosen im Ausland berichtet von einer unangenehmen Situation in der Tschechischen Republik: drei vollständig von Prag finanzierte zweisprachige französisch-tschechische Schulen bieten eine Ausbildung in Französisch an, die bis zum dortigen Abitur führt. Da dieses aber in Frankreich nicht anerkannt wird, können sich die Schüler beispielsweise nicht in die Vorbereitungsklasse der in Wien eröffneten Haute Ecole de Commerce einschreiben.

4.6. Umgekehrt verdiente es eine **private Initiative**, die von der GD Beschäftigung begleitet wird, während der Ratspräsidentschaft umgesetzt zu werden. Dabei handelt es sich um die **HProcard**: das Projekt eines **europäischen Heilberufsausweises**, das von der Richtlinie 2005/36 zur Anerkennung von Berufsqualifikationen inspiriert wurde. Ziel ist eine Harmonisierung der Berufsausweise, bei denen automatisch eine Anerkennung der Abschlüsse erfolgt. Damit soll einerseits der Patient über die Qualifikation des Heilberufers Sicherheit erhalten, andererseits soll die Tätigkeit des Betreffenden von der Verwaltung des Herkunfts- und auch des Ankunftslandes verfolgt werden können. **In Frankreich soll dieser Ausweis im Frühjahr 2008 in Kraft treten, in der Union 2009.**

III – DER VERKEHR

1. Die Freizügigkeit ... der Kraftfahrzeuge!

Dieses Thema wird von den in Paris tätigen konsularischen Vertretungen am häufigsten erwähnt, denn die praktischen Probleme betreffen sowohl die Zulassung als auch die Ausfuhr. So war die nationale Anlaufstelle Eurojus mit dem Fall von 25 amerikanischen Wagen beschäftigt, die über Deutschland eingeführt worden waren und für Frankreich keine Verkehrszulassung erhielten. Aus dem polnischen Konsulat wurde berichtet, dass Polen, die einen französischen Wagen in ihr Heimatland ausführen wollen, von einigen Präfekturen problemlos das „WW“ erhielten, während andere nur ein Kennzeichen „für den Straßenverkehr nicht zugelassen“ (sic!) bekamen – ein Paradoxon, das von der Kreativität der französischen Verwaltung zeugt, aber leider auch von ihrer ungenügenden Fähigkeit, die Probleme der Bürger zu begreifen.

Bei der Zulassung von Fahrzeugen scheint es abnorm viele Rechtsgrundlagen mit gesonderten Richtlinien für die verschiedenen Teile (Bremsen, Rückspiegel usw.) zu geben, ergänzt noch durch die Auslegung der Rechtsprechung zu den Artikeln 38 und 39 des

⁴⁴ Das bedeutet nicht, dass alle unsere Partner ohne Fehl und Tadel wären. Wie wir erfahren haben, dürfen Ausländer in der autonomen Gemeinschaft von Navarra zwar in den regionalen Schuldienst aufgenommen werden, aber durch einen ärgerlichen Zufall erfolgt die Einladung der Kandidaten zur für die Berechtigung erforderlichen Spanisch-Prüfung, nachdem der Bewerbungstermin abgelaufen ist. Es wird weitere Beispiele geben.

Vertrages. Das Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten SGAE⁴⁵ stellt fest, dass es für Fahrzeuge aus Ländern außerhalb der Gemeinschaft (USA, Japan) wegen der Nichtanerkennung oder des mangelnden Vertrauens in die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Dokumente zahlreiche Hindernisse gibt. Das Problem erstreckt sich jedoch ebenso auf europäische Fahrzeuge, französische eingeschlossen, deren Besitzer eine französische Zulassung beantragen, wenn sie in unser Land übersiedeln oder zurückkehren. Ein Senator aus der Vereinigung der Auslandsfranzosen hat diese Erfahrung machen müssen; er brauchte sechs Monate, bevor er für seinen Citroën ein neues Kennzeichen erhielt. Ein hoher Diplomat aus dem Außenministerium, immerhin mit einer langen konsularischen Praxis ausgestattet, bevorzugte für weitere vier Jahre sein ausländisches Kennzeichen, so sehr hatten ihn die vom technischen Prüfamt verlangten Formalitäten in ihrer Komplexität, Dauer und Kostspieligkeit deprimiert.

Auch andere sitzen auf der Eselsbank. In Griechenland und Rumänien muss für Fahrzeuge aus dem Ausland eine „Erstzulassungsgebühr“ entrichtet werden, deren Höhe abschreckend wirkt. Zum rumänischen Fall wurde am 18. Februar 2008 eine schriftliche Erklärung im Europäischen Parlament eingereicht. Am 3. April letzten Jahres veranlasste ein gleiches Problem die Kommission zur Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Malta.

Es gibt also genug Stoff, um gesetzgeberisch tätig zu werden. Warum sollte nicht die Gelegenheit genutzt werden, um ein für alle Mitgliedstaaten gemeinsames Zulassungssystem ins Auge zu fassen? Wenn man bedenkt, wie viele Spanier ihr altes System bedauern, das eine leichte Identifizierung der Provinzen ermöglichte, und wie die Franzosen bei der Aussicht reagieren, ihre guten alten Departementnummern auf den Nummernschildern einzubüßen, kann man die Bedeutung dieses Symbols ermessen. **Ein einheitliches System, das dennoch die Identifizierung der Mitgliedstaaten oder Regionen erlaubte, könnte helfen, das Bild eines „in Vielfalt geeinten“ Europas populär zu machen.**

2. Der Führerschein.

In unserer modernen Gesellschaft, die den Pkw in den Mittelpunkt des familiären, beruflichen und kollektiven Lebens gerückt hat, sind wenige Themen so öffentlichkeitswirksam und von so großer Symbolkraft.

Bei den einzelnen Wagen zeichnet sich die Lage durch ein lustiges Durcheinander aus; die Fahrer schätzen die Vorteile (man kann sich im Ausland einfacher den Kontrollen entziehen) mehr als die Nachteile (zahlreiche administrative Schikanen bei der Erneuerung eines Führerscheins oder der Ausfuhr eines Wagens ins Ausland). So wird der französische Führerschein überall in den 27 Unionsstaaten anerkannt, allerdings sind auf dem Territorium der Gemeinschaft 110 verschiedene Formate in Kraft, was selbst nach den üblichen europäischen Standards ein gesteigertes Niveau bürokratischer Üppigkeit darstellt.

Mit dem **europäischen Führerschein**, der 2006⁴⁶ beschlossen wurde und ab 2012 gelten soll, dürfte sich diese Situation ändern. Das Dokument wird dann das Format einer Plastik-Scheckkarte haben. Es wird alle zehn Jahre erneuert werden können. Auf Wunsch der Mitgliedstaaten kann der Führerschein einen elektronischen Chip mit Standardinformationen enthalten. Die zuständigen Behörden hätten damit sogar die Möglichkeit einer „elektronischen Beschattung“, ähnlich den Pariser Verkehrsbetrieben mit ihrem „Pass Navigo“, dem elektronischen Zeitticket. **Hier sollte man untersuchen, ob das Inkrafttreten dieses Führerscheins mit einem europäischen Zulassungssystem kombiniert werden könnte.**

⁴⁵ Secrétariat général pour les Affaires européennes, Nachfolger des SGCI, Secrétariat général de coopération interministérielle (Generalsekretariat für interministerielle Zusammenarbeit). Diese direkt dem Premierminister unterstellte Dienststelle ist damit betraut, die interministeriellen Prüfungen von europäischen Dossiers vorzubereiten und zu organisieren.

⁴⁶ Richtlinie 2006/126 vom 20. Dezember 2006.

3. Die Verfolgung von Verletzungen der Straßenverkehrsordnung.

Dieses Thema knüpft direkt an das vorangegangene an, allerdings verlangt es nach dringenderen Reformen.

Auch wenn der repressive Aspekt keine spontane Zustimmung hervorruft, ist die Sicherheit des Straßenverkehrs für ganz Europa ein herausragendes Problem: leider sind wir mit 43 000 Toten im Jahr 2007 noch weit davon entfernt, die Zahl der 54 000 Verkehrstoten des Jahres 2001 wie geplant zu halbieren. Die Erfahrungen im Vereinigten Königreich, in Schweden, den Niederlanden und Finnland sowie die jüngsten bemerkenswerten Ergebnisse in Frankreich verweisen auf die Wirksamkeit der Sanktionen.

Im Jahresbericht 2006 des Europäischen Bürgerbeauftragten wird der Fall eines spanischen Staatsbürgers geschildert, der in den Niederlanden für einen Tag einen Wagen mietet. Nach seiner Heimkehr findet er einen Bußgeldbescheid der niederländischen Polizei wegen eines Verkehrsverstößes vor, den er in Rotterdam begangen haben soll, wo er nie war. Da er nicht in den Niederlanden lebt und weder die Sprache noch das Recht dieses Landes kennt, ist er nicht in der Lage, gegen den Bescheid Widerspruch einzulegen. Die Sache wurde durch SOLVIT geregelt (siehe unten).

Fälle dieser Art bleiben die Ausnahme: luxemburgische Fahrer, die auf belgischen Straßen die zulässige Höchstgeschwindigkeit überschreiten, werden niemals bestraft. Nur wenige Länder haben die grenzüberschreitende Beitreibung von Bußgeldern in bilateralen Abkommen vereinbart, so auch die Niederlande mit ihren Nachbarn. Allerdings begehen ausländische Fahrer, die nur zu 5 % am Straßenverkehr beteiligt sind, durchschnittlich 15 % der Verkehrsverstöße. Ihre Straffreiheit ist nicht nur eine Quelle der Ungerechtigkeit, sie trägt auch dazu bei, dass einheimische Fahrer Strafen nicht akzeptieren, denen sich ein Teil der Verkehrssünder entziehen kann.

Daher das Interesse, für eine „Freizügigkeit der Bußgelder“ zu sorgen. Eine hervorragende Arbeit leistete das Netzwerk *Eurosparks*, das auf Initiative der Briten eingerichtet und von der Kommission unterstützt worden war. Kommissionsmitglied Jacques Barrot präsentierte am 19. März 2008 den **Entwurf einer Richtlinie zur grenzüberschreitenden Ahndung von Verstößen gegen die Verkehrsordnung**. Im Bemühen um Einfachheit und Effizienz liegt der Schwerpunkt der Richtlinie auf den vier hauptsächlichsten Verstößen, die für 75 % der Todesfälle verantwortlich sind: überhöhte Geschwindigkeit, Alkohol am Steuer, Missachten der Gurtpflicht und Fahren bei Rot. Im Text wird weder eine Harmonisierung der nationalen Straßenverkehrsordnungen noch eine Harmonisierung der nationalen Bußgeldkataloge vorgeschlagen. Die Richtlinie impliziert auch keine neue bürokratische Struktur, sondern erlaubt lediglich den Informationsfluss zwischen den nationalen Verwaltungen mittels eines Datenaustauschsystems. Die Mitgliedstaaten werden zwei Jahre Zeit haben, um dieses System einzuführen und einsatzfähig zu machen.

Am 2. Oktober dieses Jahres wird in Paris der zweite „Europäische Tag der Straßenverkehrssicherheit“ stattfinden. Das böte die Gelegenheit, einen politischen Konsens über die baldige Annahme dieses Richtlinienentwurfs zu bekunden.

IV – DIE VERBRAUCHER:

Man vergisst es und wiederholt im öffentlichen Diskurs oft gern das Gegenteil: bevor der „Gemeinsame Markt“ ein Markt der Produzenten wurde, war er der gemeinsame Markt der Verbraucher. Das ist seine erste und hauptsächlichste soziale Dimension. Der freie Warenverkehr, der den Wettbewerb ankurbelt, nutzt in erster Linie den Verbrauchern, angefangen bei den unteren Einkommen.

Um jedoch einen möglichst hohen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen zu erreichen, sind zahlreiche Wettbewerbshemmnisse zu beseitigen, und das Gesetz muss den

Verbraucher vor mangelhaften Informationen, Werbelügen, Diskriminierungen und unlauteren Geschäftspraktiken schützen. Das ist Gegenstand des europäischen Verbraucherrechts, das sich unter dem Druck der im BEUC zusammengeschlossenen Verbraucherverbände und in jüngster Zeit auch dank der gesunden Konkurrenz zwischen dem Kommissar für Binnenmarkt und der Kommissarin für Verbraucherfragen sehr gut entwickelt hat.

1. Für 2008 stehen folgende Hauptpunkte auf der Tagesordnung.

1.1. Am 31. Januar 2008 hat Kommissionsmitglied Meglena Kuneva ein System zur Beobachtung von Verbrauchermärkten (*Consumer Market Watch*) gestartet, mit dem das Funktionieren der Märkte in sensiblen Bereichen untersucht werden soll. Für 2008 wurden drei Aktionsbereiche ausgewählt: Finanzleistungen für Privatkunden, der grenzüberschreitende Verkauf von Konsumgütern und die Rechtsbehelfe für Verbraucher.

1.2. Die Kommission bereitet eine Reform des **Verbraucherrechtsschutzes** vor. Dabei handelt es sich um eine für das Gesetzgebungsprogramm 2008 vorgesehene Rahmenrichtlinie, die die Richtlinien zum Fernabsatz, zu Missbrauchsklauseln und zu Haustürgeschäften aufgreift.

In der Tat ist die derzeitige Regelung ungenügend. Einerseits als Mindestabsicherung für den Verbraucher konzipiert, bietet die gemeinsame europäische Vorschrift nur unzureichend Schutz, da sie die Mitgliedstaaten anregt, ihre nationalen Vorschriften immer höher anzusiedeln, was aber zu einem sehr ungleichen Schutz innerhalb der Union führt. So liegt die Frist für das Widerrufsrecht gegenwärtig zwischen 7 Tagen in Frankreich und 14 Tagen in Deutschland – wobei Frankreich überzeugt ist, dass sein Verbraucherrechtsschutz in allen Bereichen der beste in Europa ist. Darüber hinaus lassen sich in den allgemeinen Vertragsbedingungen viele Konflikte ausmachen. Die Verordnung Rom I (siehe unten) bestätigt den Grundsatz, dass das Recht des *Bestimmungslandes* des Erzeugnisses anzuwenden ist. Für die KMU, die nicht die Mittel haben, sich über das in den anderen 26 Unionsländern geltende Recht zu informieren, bringt das unlösbare Probleme mit sich. In Ermangelung einer gegenseitigen Anerkennung der nationalen Normen, die kein Mitgliedstaat in dieser Frage will, sollte die Kommission eine Harmonisierung auf dem Niveau eines optimalen Verbraucherschutzes vorschlagen, das dem Maximum so nahe wie möglich kommt.

1.3. Der einheitliche Zahlungsverkehrsraum in Europa (SEPA) trat im Februar 2008 in Kraft. Aus diesem Anlass gab Kommissionsmitglied Mc Greevy seine Absicht bekannt, die Verordnung 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen sowie die Richtlinie über Zahlungsdienste zu ergänzen. Die Regelung sollte verbessert werden:

- durch ihre Ausweitung auf Lastschriften. Bereits jetzt abgedeckt sind Transaktionen per Zahlungskarte und Überweisungen und Abhebungen an Geldautomaten.

- indem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, zuständige Stellen und angemessene Verfahren für die gütliche Einigung in Streitfragen zu schaffen.

1.4. Das Parlament prüft derzeit den Vorschlag einer Richtlinie **zu Teilnutzungsrechten und langfristigen Urlaubsprodukten**. Die vorangegangene Richtlinie von 1994 über Teilnutzungsrechte wurde durch die Einführung neuer Produkte, vor allem „langfristiger Urlaubsprodukte“ überarbeitungsbedürftig.

2. Sonstige mögliche Initiativen.

2.1. Anlässlich seiner Ratspräsidentschaft könnte Frankreich das Augenmerk auf seine Umsetzung der **Richtlinie von 2005 über unlautere Geschäftspraktiken** richten, die offenkundig dahingeschludert war und uns einen unangenehmen Rechtsstreit einbringen könnte.

2.2. Warum gibt es keinen Einheitspreis für Briefmarken?

Wie die Währung, der Führerschein und der Personalausweis hätte der einheitliche Portosatz für gewöhnliche Briefsendungen einen starken symbolischen Wert als Ausdruck der Teilnahme am gemeinsamen Lebensraum. Mit einem Informationsbericht des Senats wurde schon vor mehreren Jahren begonnen, das Konzept zu vertiefen.

Der Grundsatz mag scheinbar der Philosophie widersprechen, die derzeit zur Öffnung des Postdienstes für den Wettbewerb führt. Die Betreiber sind im Übrigen skeptisch. Aber zur Stunde, da sie sich mit großen Manövern auf diese Öffnung vorbereiten und sogar die Veränderung einiger Modalitäten zu erreichen versuchen, wären die Auswirkungen eines Einheitstarifs und die praktischen Bedingungen des damit einhergehenden unvermeidlichen Ausgleichs eine Untersuchung wert. Vor dreißig Jahren waren die Betreiber des öffentlichen Personennahverkehrs der Ile-de-France auch alle der Meinung, dass die Verbundzeitkarte „Carte orange“ eine „schlechte gute Idee“ war. Damals schenkte die Regierung den Nutzern mehr Gehör als den Verkehrsbetreibern, und diese stille Revolution hat das tägliche Leben der Arbeitnehmer der Ile-de-France wesentlich erleichtert. Warum sollte ein ähnliches Vorgehen heute unmöglich sein, wenn der politische Wille vorhanden ist?

V- VERSCHIEDENE BEREICHE

1. Für die Ausübung des konkreten Rechts auf diplomatischen und konsularischen Schutz hat die Kommission die Empfehlung⁴⁷ erlassen, die nationalen Pässe mit dem Text von Artikel 20 zu versehen.

2. Der französische Bürgerbeauftragte schätzt ein, dass die französische Steuergesetzgebung nicht mit dem Grundsatz der Freizügigkeit von Personen innerhalb der EU vereinbar ist. In keiner Durchführungsbestimmung wird mit der Möglichkeit gerechnet, dass ein Unionsbürger sich in Frankreich niederlässt oder dass Einheimische, die in einem anderen Mitgliedstaat der Union gearbeitet haben, wieder ins Land zurückkehren. Auf Vorschlag des Bürgerbeauftragten sollte der französische **Steuerbescheid** durch ein gleichwertiges Dokument ersetzt werden, weil das „revenu fiscal de référence“ (steuerliche Referenzeinkommen) ein spezifisch französischer Begriff ist.

3. Das Europäische Stiftungszentrum (EFC) – deren Gründungsmitglied die Fondation de France ist – setzt sich für die Erarbeitung eines **europäischen Stiftungsstatuts** nach dem Vorbild desjenigen für die Aktiengesellschaft ein. Die Kommission hat eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, deren Schlussfolgerungen im Herbst dieses Jahres vorliegen dürften. In der Tat hat die 2006 von der GD Binnenmarkt durchgeführte öffentliche Konsultation zum Aktionsplan „Modernisierung des Gesellschaftsrechts“ gezeigt, dass die Erwartungen unterschiedlicher Natur sind.

Nach dem Beispiel der Assoziation kann die Stiftung ein wirksames Bindeglied zwischen der öffentlichen Aktion, insbesondere auf europäischer Ebene, und dem Bürger sein. Diese Form hat eine bemerkenswerte Entwicklung genommen: mehr als ein Drittel der

⁴⁷ Empfehlung C 2007/5841.

gegenwärtig in der Union vorhandenen Stiftungen bestanden vor 15 Jahren noch nicht, und ihr jährlicher Gesamthaushalt macht die Hälfte des EU-Haushalts aus.

VI- SCHLUSSBEMERKUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN GESETZGEBUNG

1. Zuviel Gesetze oder nicht genug?

Anlässlich des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon wäre es gut, wenn die Gemeinschaftsinstitutionen von neuem über Anzahl, Gegenstand, Inhalt und juristische Form der europäischen Gesetzgebung nachdächten.

Die Union wird 2009 kein „Gemeinsamer Markt Plus“ mehr, sondern eine durchgängig politische Gemeinschaft sein. Zwar bleibt der Binnenmarkt deren erste historische Realisierung, nicht jedoch die wichtigste und auch nicht die einzige, die eine „harte“ europäische Gesetzgebung verlangt, während der Rest eher in den Bereich der Subsidiarität, der Ergänzung oder auch der verschiedenen Koordinierungsmethoden fällt.

Konkret gesagt sind die Bürger nicht weniger als die Unternehmen auf die Sicherheit und Einfachheit des Rechts angewiesen. Die Anzahl der „Nomaden“ ist unter ihnen sogar höher als unter den Aktiengesellschaften. Der auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhende Vorrang des nationalen Rechts vor dem europäischen Recht ist für diejenigen die perfekte Lösung, die innerhalb ihrer nationalen Grenzen bleiben, aber das Leben derer, die uns glauben, wenn wir sagen, dass ebendiese Grenzen verschwunden sind, wird durch diesen Grundsatz überaus erschwert. Mit anderen Worten, es ist Zeit zu klären, was in die *Verordnung* als einheitliche Norm der direkten Anwendung gehört, und was in die *Richtlinie*, den gemeinsamen europäischen Rahmen für eine differenzierte nationale Anwendung. Das Gesetz wird weder für seine Verfasser noch für seine geistigen Urheber gemacht, sondern für seine Subjekte – im Sinne von Rechtssubjekten. Es gibt Fälle, in denen der Missbrauch der Subsidiarität mehr gefürchtet werden muss als der Missbrauch der Einheitlichkeit.

Das sollte in Erinnerung gebracht werden, umso mehr als die an sich sehr gesunde allgemeine Bewegung zur Bekämpfung der Bürokratie – wir werden im letzten Kapitel darauf zurückkommen – den europäischen Gesetzgeber bisweilen zur Selbstzensur treibt, wenn er sich bemüht, seinen Beitrag zur Eindämmung der juristischen Inflation zu leisten. Dabei wird vergessen, wie es der Wirtschafts- und Sozialrat unterstreicht, dass es Fälle gibt, in denen die Untätigkeit oder das Zögern Brüssels besonders schädlich sind⁴⁸

Es wird auch vergessen, dass **ein gut verfasstes europäisches Gesetz dazu gedacht ist, 27 nationale Gesetze zu ersetzen**. Leider geht es nur sehr selten so vorstatten. Unternehmen wie auch Bürger stellen fest, dass das europäische Recht in der Praxis häufiger neben das nationale Recht tritt, als es zu ersetzen. Auch hier kommen wir wieder auf die Philosophie der Richtlinie zurück, die die nationalen Verwaltungen zum „Goldplating“ treibt, kurz gesagt zu Perfektionismus.

Kann es zwischen den Institutionen eine politische Vereinbarung nach Art eines *Gentlemen's Agreement* geben? Dieses Thema wäre **vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine große interparlamentarische Aussprache wert**.

2. Die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene zusammenführen

Dazu hat der Wirtschafts- und Sozialrat in der bereits erwähnten Mitteilung einen sinnvollen Vorschlag unterbreitet.

Die Europäische Kommission hat es sich zur Gewohnheit gemacht, in der Vorbereitungsphase von Gesetzen zahlreiche Akteure zusammenzuführen; auch das

⁴⁸ So wurde der Krebserreger Asbest auf Unionsebene erst ab 1. Januar 2005 verboten, obwohl bereits 1976 alle Informationen verfügbar und die Zuständigkeiten gegeben waren... (Mitteilung des CES vom 10. Juli 2007).

nationale Parlament wird konsultiert, bevor die Regierung Stellung nimmt⁴⁹. Warum sollte diese Konsultation nicht so weit wie möglich nach unten, auf die Sozialpartner und die übrigen betroffenen Vertreter der Zivilgesellschaft, ausgeweitet werden?

Der Wirtschafts- und Sozialrat leistet dazu bereits einige Arbeiten und hat zwei sehr fundierte Stellungnahmen zur Finanziellen Vorausschau abgegeben. Er verfasst jedes Jahr eine horizontale Mitteilung über die verschiedenen Bereiche der Lissabon-Strategie und nimmt regelmäßig an den politischen Konsultationen der Kommission teil (Grünbuch zur Demografie und Europäischer Pakt für die Jugend in 2005, Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik in 2006). Von der Regierung ist er mit der ständigen Verfolgung des *Nationalen Reformprogramms* 2006-2008 betraut. **Warum sollte es nicht auch einen „Artikel 88-4 des Wirtschafts- und Sozialrates“ geben?**

⁴⁹ Artikel 88-4 der französischen Verfassung.

KAPITEL II

LEBEN, LIEBE, TOD

oder

DAS EUROPA DES RECHTS UND SEINE SELTSAME SCHAMHAFTIGKEIT

I – DAS LEBEN IST SCHNELLER ALS DAS RECHT

1. Das Problem

Wir haben es hier mit einem grundlegenden Thema zu tun, dessen Bedeutung von den europäischen Verantwortlichen erheblich unterschätzt wird.

Die Union ist Opfer ihres Erfolgs und, allgemeiner gesagt, der menschlichen Auswirkungen des Friedens: Reisen, Wanderungsbewegungen und Begegnungen sind förderlich für Bindungen, gemeinsame Projekte, für Austausch, gemeinsames Leben und Verträge – auch Familienverträge. Das Zivilrecht im Allgemeinen und das Familienrecht im Besonderen sind jedoch auf das Engste mit der Kultur und Geschichte jedes Landes verknüpft. Sie galten immer als Bereich, auf den mit eifersüchtiger Ausschließlichkeit das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden war.

Aus diesem gesunden Grundsatz folgt jedoch ein erstaunliches juristisches Paradoxon. Wird Europa als zu nah oder im Gegenteil als zu fern empfunden? Immerhin fällt das Familienrecht, das als zu sensibel gilt, um zwischen Europäern behandelt zu werden, im Wesentlichen in die nationale Zuständigkeit und mit seinen extra-nationalen Elementen – wenn der Anwendungsbereich des Vertrages über ein einziges Land hinausgeht, was die Juristen als „Ausländereigenschaft“ bezeichnen – in die internationalen Übereinkommen zum internationalen Privatrecht. **Hier haben wir ein Schulbeispiel für die europäische Antipräferenz.**

Unangenehmer ist die Tatsache, dass das auf diesem Gebiet anzuwendende Recht mit sehr abgezikelten Schritten voranschreitet.

1.1. Die Veteranen des internationalen Privatrechts

Die ehrwürdige *Haager Konferenz für Internationales Privatrecht* erblickte bereits 1883 das Licht der Welt. Schon auf ihrer 4. Sitzung im Jahre 1904 und danach auf der 6. Sitzung von 1928 stritt sie tapfer für eine allgemeine Regelung in Erb- und Testamentenrechtsfragen, doch leider kamen den Juristen in beiden Fällen militärische Operationen zuvor. Aber die Konferenz überlebte, um 1951 im fröhlichen Alter von 68 Jahren zu einer ständigen Organisation zu werden, die rund dreißig Staat vereint. Ihrer Tätigkeit kam Folgendes zugute: In den 1950er Jahren wurde ihre konfuzianische Beharrlichkeit schließlich durch ein halbes Dutzend so genannter „Haager“ Übereinkommen über Gesetzeskollisionen und Zuständigkeitskonflikte im Privatrecht abgelöst. Aus Rücksicht auf deren Verfasser wollen wir hier jedoch auf eine Auflistung der Länder verzichten, in denen diese Übereinkommen seither in Kraft getreten sind. Erwähnen wir einfach, dass das bedeutendste, nämlich das Übereinkommen vom 1. August 1989 über das in Erbrechtsfällen anwendbare Recht – ein Ergebnis von 85 Jahren Mühe – nur von der Schweiz, Argentinien, den Niederlanden und Frankreich unterzeichnet worden ist...

Einmal in Gang gesetzt, brachte dieser in erdgeschichtlichem Tempo verlaufende Reifeprozess dennoch zunehmend Früchte hervor: mit dem anbrechenden Jahrhundert war

Frankreich in 6 270 internationale Übereinkommen eingebunden! Leider hängen nicht nur Kalender und Geografie der Ratifizierungen vom Zufall ab und machen die praktische Anwendung sehr schwierig; auch wenn diese unerwartet breit ist, kommt es häufig vor, dass die Übereinkommen einander widersprechen, da es keine zuständige Instanz gibt, die sich mit ihrer Kompatibilität befasst.⁵⁰

Eine andere Initiative, die internationale Zusammenarbeit im Zivilstandswesen, wurde ein halbes Jahrhundert vor dem Römischen Vertrag (1906) zwischen dessen sechs späteren Gründungsstaaten (!) und der Schweiz aufgenommen. Das erste Ergebnis war 1948 die Schaffung einer *Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen* (CIEC), der heute 13 der 27 EU-Mitglieder angehören. Sie leistet eine anerkannte Pionierarbeit und Expertisetätigkeit, die jedoch selten in das positive Recht eingeht.

1.2. Der Kulturschock des Gemeinschaftsrechts

Mit den europäischen Verträgen kam es, natürlich auf die Mitgliedstaaten beschränkt, zu einem völlig neuen Ansatz im internationalen Privatrecht. Der Vertrag von Maastricht legte den Grundsatz einer justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen fest, die der Vertrag von Amsterdam danach in die Gemeinschaftszuständigkeit einführte. Diese umfasst drei begrüßenswerte Vorteile: die Effizienz der Beschlussfassung – Einstimmigkeit wird weiterhin verlangt, aber eine Ratifizierung ist nicht mehr erforderlich –, die Eindeutigkeit des Anwendungszeitpunkts und die Gewalt der einheitlichen Auslegung, die allein dem Gerichtshof zukommt.

Nachdem die Institutionen der Gemeinschaft auf den Plan getreten sind, hat sich das Tempo ein wenig geändert, aber von einem „Beschleunigungsschub“ zu sprechen, wäre maßlos übertrieben. So ist die Grundverordnung über die Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, die im Dezember 2000 angenommen wurde, das Ergebnis der engagierten Arbeit einer Gruppe von Sachverständigen aus den sechs Gründungsstaaten von ... Juli 1960! Diese auf den Namen „Brüssel I“ getaufte Verordnung wurde übrigens von einer ergänzenden Verordnung unter der Bezeichnung „Brüssel II“ vom 29. Mai 2000 überflügelt, die dieselben Prinzipien auf das Eherecht und die elterliche Verantwortung anwendet. Trotz ihrer mehrjährigen Reifung muss man diese zweite Verordnung als dahingeschludert ansehen, denn die Tinte war noch nicht trocken, als „Brüssel IIa“ in Angriff genommen wurde und sie zwei Jahre später einfach außer Kraft setzte! (siehe unten)

Während dieses atemberaubende Wettrennen von Schildkröte, Schnecke und Krebs ablief, wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen, vertieft und schließlich auf den ganzen Kontinent ausgedehnt und brachte neben der Mauer auch alle unsichtbaren Wände zum Einsturz, die die Völker eingeschlossen hatten. Alle? Leider keineswegs! Die Unterschiede der nationalen Gesetze bestehen weiterhin, insbesondere im Zivil-, Ehe- und Erbrecht, kurz gesagt, bei allen Dingen, die Leben, Liebe und Tod betreffen.

2. Die ersten Fortschritte

2.1. Die Kühnheiten der Rechtsprechung: das Namensrecht!

Der Gerichtshof hat es gewagt, die Schaffung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht zu begrüßen, der jedem Bürger das Recht auf die Integrität und den Gebrauch seines Familiennamens zubilligt.

⁵⁰ Um zu wissen, wie in Frankreich eine Entscheidung der deutschen Justiz über die Unterhaltszahlung eines Franzosen zugunsten eines ausländischen Minderjährigen anerkannt werden kann, sind drei einander konkurrierende internationale Übereinkommen anzuwenden: die Haager Übereinkommen von 1958 und 1973 über das auf Unterhaltspflichten anwendbare Recht und das Brüsseler Übereinkommen von 1968! Siehe B. Audit, *Droit international privé*. Editions Economica.

Herr Christos Konstantinidis, der sich in Deutschland niedergelassen hatte, um dort seinen Beruf als Masseur auszuüben, musste zusehen, wie die örtlichen Behörden für seinen Namen eine lateinische Transliteration gebrauchten, die nicht der griechischen, sondern der deutschen Aussprache folgte: Hréstos Konstantinidès. Nach dem Urteil der Weisen von Luxemburg darf ein Bürger eines Mitgliedstaates gemäß Artikel 52 EG nicht gezwungen werden, eine Schreibweise seines Namens zu verwenden, die bewirkt, dass der Name in seiner Aussprache verfälscht wird.⁵¹

Zehn Jahre später ging der Gerichtshof noch weiter und untersagte den belgischen Behörden, den Familiennamen der in Belgien geborenen Kinder eines spanisch-belgischen Ehepaares nach den Grundsätzen des belgischen Rechts zu bestimmen, während die Eltern in diesem Fall den spanischen Brauch anzuwenden wünschten.⁵²

Die Tragweite dieser Rechtsprechung ist erheblich: einerseits wurde der Vorrang des Gemeinschaftsrechts der Bürger vor dem nationalen Recht in einem so wesentlichen Bereich der Souveränität wie dem der Rechte des Einzelnen bestätigt. Andererseits wurde anerkannt, dass das Namensrecht kein bloßes Attribut des Persönlichkeitsrechtes ist, sondern eine Grundfreiheit jedes Einzelnen, deren Achtung und Schutz die Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben.

2.2. Der politische Impuls aus dem Norden: von Amsterdam nach Tampere

Erst in den 1990er Jahren nahm man zur Kenntnis, dass **die Verschiedenheit der europäischen Rechtssysteme einschließlich des Zivil- und Handelsrechts für die mobilen Bürger eine Quelle der Unsicherheit darstellte.**

Nachdem die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen noch im Vertrag von Maastricht schemenhaft in den zaghaften Umrissen einer „dritten Säule“ erschien und eher einer Nische ähnelte, zog sie mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 in das Erdgeschoss des gemeinschaftlichen Hauses ein.

Die Umsetzung von Artikel 65 des Vertrages mündete in den als „Wiener Aktionsplan“ bezeichneten *Aktionsplan* des Rates „Justiz und Inneres“ vom 3. Dezember 1998 und vor allem in das *Tampere-Programm*, die nach den Vorschlägen der Kommission Santer durch die Europäische Ratstagung vom 16. Oktober 1999 aufgestellte Roadmap. Deren Philosophie muss man richtig verstehen:

- die Harmonisierung des Zivilrechts in materiell- und verfahrensrechtlicher Hinsicht wird kategorisch ausgeschlossen. Der Bereich fällt in die nationale Souveränität.

- Noch überraschender ist, dass **selbst das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung des nationalen Rechts nicht in allen seinen Auswirkungen zugelassen wird.** Wir werden insbesondere sehen, welcher Gebrauch vom Ordre-public-Vorbehalt auf dem Gebiet der Eheschließung gemacht wird.
- Es besteht der politische Wille, den freien Verkehr von Zivilstandsunterlagen, Gerichtsbeschlüssen oder Beweisen zu organisieren, aber selbst dieses eng gesteckte Ziel stößt von vornherein an die Festlegung des anwendbaren nationalen Rechts und des zuständigen nationalen Richters. Mit diesem Geduldsspiel beschäftigen sich unter anderem die unbeugsamen und in Ehren ergrauten Pioniere der Haager Konferenz.
- Ist die Frage der zuständigen Behörde erst einmal entschieden, können neue Rechtsvehikel erfunden werden, die die Entscheidungen dieser Behörde in Verkehr zu bringen gestatten.

Anders gesagt, Nein zur Harmonisierung, Ja zu einer ziemlich weit gefassten gegenseitigen Anerkennung, wofür man sich vor allem auf die Lösung von Rechtskonflikten konzentriert.

⁵¹ Urteil Konstantinidis 168/91 vom 30. März 1993.

⁵² Urteil Garcia Avello gegen Belgischen Staat C-148/02 vom 2. Oktober 2003.

2.3. Das Gesetz über das Gesetz: von Brüssel nach Rom

Es folgte ein halbes Dutzend Verordnungen des Rates zur Regelung der Zuständigkeitskonflikte: Gesetze, um zu entscheiden, welches Gesetz anwendbar sei.

- Brüssel I über die gerichtliche Zuständigkeit, die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen *mit Ausnahme des Familienrechts*, beruht auf dem *Übereinkommen von Brüssel* aus dem Jahr 1968. Darin ist festgelegt, dass die in einem Mitgliedstaat ergangenen Entscheidungen automatisch in den anderen anerkannt werden. Die zuständige Rechtsprechung ist die des Mitgliedstaates, in dem der Beklagte, unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit, seinen Wohnsitz hat.

- Brüssel II, umgewandelt in IIa, betrifft die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in *Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung*. Hier gilt der Grundsatz, dass sich die Zuständigkeit des Richters aus dem gewöhnlichen Aufenthaltsort des Kindes ergibt.

- Rom I, Verordnung über das auf *vertragliche Schuldverhältnisse* anzuwendende Recht, sollte bis Juni 2008 im Amtsblatt veröffentlicht werden. Es beruht auf der freien Wahl des Rechts durch die Vertragspartner.

- Rom II, trotz seiner Bezeichnung die Vorgängerverordnung der oben genannten (11. Juli 2007), legt fest, welches Recht auf *außervertragliche, zivile und geschäftliche Schuldverhältnisse* anzuwenden ist. Es soll die Regelung von Gesetzeskollisionen vereinheitlichen, ausgenommen alle in das Familienrecht fallende Sachen, die Gegenstand einer Verordnung „Rom III“ sein werden.

II – UNGENÜGENDE ERGEBNISSE

Wird eine in Spanien geschlossene katholische Ehe, die jenseits der Pyrenäen allgemeines Recht ist, im lutherischen Dänemark, dem orthodoxen Griechenland oder unserer sehr laizistischen Republik Frankreich anerkannt? Kann man zwischen Ehepartnern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit eine Schenkung machen? Welcher Richter ist zuständig, um über eine Adoption durch ein binationales Paar zu befinden, und auf welches nationale Recht soll sie sich gründen? Birgt eine Vorausteilung im Wege der Schenkung, die sich auf Güter in verschiedenen Staaten bezieht, zivil- oder steuerrechtliche Risiken in sich? Kann ein Testament, das man bei seinem Notar hinterlegt, auf Güter vollstreckt werden, die sich in anderen Ländern der Union befinden? Welche Möglichkeiten der Erbübertragung bietet das französische Rechtssystem einem britischen Ehepaar, das in Frankreich einen Zweitwohnsitz erworben hat, wo doch das angelsächsische Recht weder den Begriff des ehelichen Güterstands noch den des Pflichtteils kennt?

Auch wenn die europäischen Verträge und die Rechtsprechung des EuGH helfen, die nationalen Gesetzgebungen von allen Diskriminierungen gegenüber den europäischen Bürgern zu „säubern“, geben sie doch keine Antworten auf Fragen dieser Art. In Frankreich wird die Zahl der Immobiliengeschäfte, die von Unionsbürgern im Land getätigt werden, auf 25 000 geschätzt, die Zahl der Deutschen, die eine Immobilie in einem anderen Land der Union besitzen, grenzt an die Million – davon 150 000 in Frankreich –, und die Zahl der binationalen Haushalte ob mit oder ohne Trauschein hat die Grenze von 10 Millionen überschritten. Wir haben es also nicht mehr mit Randerscheinungen zu tun!

Betrachten wir die verschiedenen Lebensphasen des Vertrages und der Vertragspartner.⁵³

⁵³ Viele der folgenden Analysen zum Familienrecht wurden von den Arbeiten des 101. Kongresses der französischen Notare vom 1. bis 5. Mai 2005 in Nantes inspiriert und vollständig in den bemerkenswerten Sammelband *Les familles sans frontières en Europe: mythe ou réalité?* aufgenommen.

Interessant sind auch die Arbeiten der bereits erwähnten Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen. Sie hat einen *Guide Pratique* veröffentlicht, der den Zuständigen hilft, sich im Dickicht der nationalen

1. Die Eheüberraschungen: Marivaux ist überholt.

1.1. Als großer Kenner der Sache hatte Marivaux in seinem Theaterstück die „zweite Überraschung der Liebe“ aufgedeckt. Das europäische Leben des 21. Jahrhunderts fügt einige weitere hinzu.

Erste Überraschung. **Allein durch die Öffnung des europäischen Raums ergeben sich neue Rechtsprobleme, selbst wenn zwei Inländer des gleichen Landes einen Bund eingegangen sind:** es genügt, dass sie in einem Nachbarland zu leben beschließen und dort ihr Heim errichten oder Kinder haben oder Immobilienvermögen erwerben oder dass einer der Eheleute dort verstirbt. Die Unglücklichen, zwischen denen es nie einen Ehestreit gab, können in Gesetzeskollisionen und Behördenkonflikte oder Konflikte über die Rechtsprechung zum ehelichen Güterstand geraten. Plötzlich finden sie sich, ohne es zu wissen, in den komplexen und ungewissen Gefilden des internationalen Privatrechts wieder, das je nach Fall hier von internationalen Übereinkommen, da von bilateralen Abkommen und bisweilen auch von einem europäischen Recht im embryonalen Stadium regiert wird.

Zweite Überraschung. Wenngleich der Code civil das Institut der Ehe regelt, gibt er doch keine Definition dafür.⁵⁴ Auch das Gemeinschaftsrecht tut dies nicht und überlässt es dem nationalen Recht, diesen Bereich zu ordnen, der nicht in seine Zuständigkeit fällt. In den inhaltlichen und Formerfordernissen der Ehe, ihren rechtlichen Auswirkungen und den Bedingungen für ihre Auflösung gibt es jedoch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede.

Dritte Überraschung. Aufgrund dieser Partikularismen **erkennen nicht alle Staaten alle Auswirkungen aller Arten von ausländischen Eheschließungen an.** Man kann gewiss verstehen, dass Frankreich bei sich keine Polygamie oder das Recht des Mannes, die Frau zu verstoßen, dulden will. Zwischen Ländern jedoch, die die von der Grundrechtecharta bestätigten gemeinsamen Werte der Zivilisation anerkennen und die ein jedes sorgsam auf die Souveränität des anderen achten, dürfte man erwarten, dass der grundlegendste Zivilvertrag im Leben der Gesellschaft automatisch gegenseitig anerkannt wird. Dem ist nicht so. Manche Bestimmungen, die hier legal sind, können woanders als Ordre-public-Verstoß gewertet oder für null und nichtig erkannt werden. Oder für nicht wirksam, mit bestimmten Ausnahmen. Oder für gültig, aber ohne Wirkung!

Über die Handhabung dieser Ordre-public-Ausnahme entscheidet der nationale Richter. Ist er der Meinung, dass das ausländische Recht, auf das *die französische Kollisionsnorm* verweist, Festlegungen enthält, die gegen als fundamental eingeschätzte Werte unserer Gesellschaft verstößt, kann er die Norm mit der Begründung, sie widerspreche dem internationalen Ordre Public, abweisen. Damit wird das französische Gesetz einfach an die Stelle des ausländischen gesetzt.

Man vermutet richtig, dass diese Schutzregel in der Anwendung heikel ist. Seinem Wesen nach moralischer Natur, hat sich der Begriff des „Ordre Public“, der öffentlichen Ordnung, mit der Zeit entwickelt: vor der Reform des Kindschaftsrechts durch das Gesetz von 1972 bewertete der Kassationshof jedes ausländische Gesetz, das die Anerkennung eines außerehelichen Kindes für gültig erklärte, als gegen die öffentliche Ordnung

Rechtsordnungen, das durch das Gemeinschaftsrecht und etwa dreißig internationale Übereinkommen bereits ein wenig gelichtet wurde, zurechtzufinden.

⁵⁴ Die von Portalis während der Vorbereitungsarbeiten gegebene Definition wurde nicht in den von ihm inspirierten Code übernommen: „*Un acte juridique solennel par lequel un homme et une femme, d'un commun accord, décident de s'unir et d'adhérer à un statut légal préétabli, celui des gens mariés*“ (Ein feierlicher Rechtsakt, durch den ein Mann und eine Frau in gemeinsamem Einvernehmen erklären, einen Bund zu schließen und einem bestimmten Rechtsstatus anzugehören, dem der Eheleute).

Noch erstaunlicher ist die Tatsache, dass der Code civil zwar keine Definition der Ehe gibt, wohl aber seit 1999 in Artikel 515-8 eine Definition der Lebensgemeinschaft: „*une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple*“ (Ein faktischer Bund, der durch das stabile und dauerhafte gemeinsame Leben zweier als Paar lebender Personen unterschiedlichen Geschlechts oder desselben Geschlechts gekennzeichnet ist.). Die damit verbundenen juristischen Auswirkungen sind jedoch nicht erklärt.

verstoßend. Erst die Pflastersteine des Mai 68 brachten auch die Frucht eines Ehebruchs auf die richtige Seite des Ordre Public.

Diese möglichen Variationen der Normenauslegung stellen für die betroffenen Personen eine Quelle der Unwägbarkeit und damit der Rechtsunsicherheit dar. Um politische Komplikationen mit dem Ausland zu verhindern, kommt die Ordre-public-Ausnahme darüber hinaus systematischer zur Anwendung, wenn das international-privatrechtliche Verhältnis in Frankreich begründet wurde (wir sprechen dann von „*Ordre Public Plein*“), als wenn es im Ausland entstanden ist, da dann die Frage entsteht, wie die Gültigkeit oder die sich daraus ergebende Wirkung in unserem Land zu bewerten sei. Man spricht hier von einem „abgeschwächten“ Ordre Public, was dazu führt, dass in Frankreich bestimmte vermögensrechtliche Bestimmungen in Verbindung mit Vielehen oder Partnerschaften zwischen Homosexuellen angewendet werden.

Vierte Überraschung. Trotz ihres so nationalen Charakters kann die Ehe außerhalb der Grenzen des Landes, in dem sie geschlossen wurde, „kontaminierende“ Wirkungen entfalten. Für die Anwendung lokalen Rechts auf die Eheleute reicht es aus, dass einer der Partner die Staatsangehörigkeit des Landes der Eheschließung besitzt. Die anderen Länder haben jedoch die Möglichkeit, sich gegen diesen Rechtsimport (manche nennen es „Dumping“!) dadurch zu wehren, dass sie die Wirkung dieses Rechts auf ihre Staatsbürger, die den Verführungen exotischer Sirenen erlegen sind, verneinen.

Ein Extremfall ist das niederländische Gesetz vom 21. Dezember 2000, das mit Artikel 30 Buch 1 die Eheschließung zwischen zwei Personen gleichen Geschlechts ermöglicht. In dem entschlossenen Willen zu einer möglichst weiten Anwendung hat der Gesetzgeber den Grundsatz verankert, dass die Ehe gültig ist, wenn einer der beiden Partner die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt oder auch nur seinen Wohnsitz in den Niederlanden hat. Und dies selbst dann, wenn das nationale Recht des anderen Partners diese Ehe nicht anerkennt. Im Falle einer Kollision zwischen dem nationalen Gesetz des ausländischen Ehepartners und dem niederländischen Gesetz sieht dieses darüber hinaus auch den Vorrang des niederländischen Gesetzes vor, um die Bedingungen für die Gültigkeit der Ehe zu regeln. Dieses Gesetz wurde durch ein weiteres vom 1. April 2001 ergänzt, das verheirateten wie unverheirateten homosexuellen Partnern die Möglichkeit gibt, als Paar ein Kind zu adoptieren oder das Kind eines der beiden Partner zu adoptieren.

Der französische Gesetzgeber schien vom gleichen Bekehrungseifer geleitet, als er am 15. November 1999 den zivilen Solidaritätspakt „PACS“ (pacte civil de solidarité) schuf. Dieser Vertrag kann in Frankreich von zwei Partnern französischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit und auch im Ausland von zwei Partnern geschlossen werden, von denen mindestens einer Franzose sein muss. Gleichwohl enthält das französische Gesetz keine Festlegung über die anwendbare Rechtsordnung bei Gesetzeskollisionen in einem binationalen PACS.

1.2. „Hochzeitmachen, das ist wunderschön!“

Im Ergebnis dieser bisweilen in Konkurrenz ausartenden Verschiedenheit entsteht eine verzwickte Situation für Lebensgemeinschaften und andere gegenüber Homosexuellen offene Gesetzgebungen. So können diese in Belgien, Spanien und den Niederlanden eine ordentliche Ehe eingehen, während woanders verschiedene Formen der Lebensgemeinschaft geschaffen wurden: PACS in Frankreich, eingetragene Partnerschaft in Dänemark und Schweden, die zivile Partnerschaft der Engländer, die eingetragene Lebenspartnerschaft in Deutschland, die Lebensgemeinschaft in Italien usw. Diese Verträge werden nicht systematisch gegenseitig anerkannt.

Die auf allen Seiten zu findende Nichtachtung der in einem anderen Land anerkannten Rechte bedient den jeweiligen juristischen Chauvinismus, wenn sie auch nicht bis zur Verkennung der Realitäten reicht. Der Generalsekretär der internationalen Kommission für das Zivilstandswesen, Professor Lagarde, weist darauf hin, dass ein Land,

das die anderswo legal geschlossenen Ehen zwischen Homosexuellen nicht anerkennt, rechtlich gezwungen ist, die rechtmäßige Eheschließung zwischen einem dieser Partner und einem andersgeschlechtlichen Partner auf seinem Territorium zu gestatten, ohne ihm Bigamie vorwerfen zu können. Man kann darauf vertrauen, dass die Sittenpresse den ersten Fall einer so pikanten Situation herausfinden, ja auslösen wird. Die Meinungen über die moralischen Konsequenzen eines solchen rechtlichen Dammbrechts werden zwar geteilt, jedoch einig darin sein, dieses auf Abwege geratene Europa, das polygame und multisexuelle Verbindungen fördert, an den Pranger zu stellen.

Bis jetzt halten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Definition der Ehe an die Rechtsprechung, derzufolge das Wort „Ehepartner“ die Bedeutung hat, die ihm in den meisten europäischen Ländern gegeben wird. Was geschieht jedoch, wenn eine Mehrheit von Staaten eines Tages Formen homosexueller Lebensgemeinschaften anerkannt haben wird, wo doch bereits jetzt ein Dutzend von ihnen die Möglichkeit einer eingetragenen Partnerschaft bietet? Wird sich dann die Minderheit der Länder, die solche Gemeinschaften ablehnen, der Rechtsprechung beugen? Besser man spricht vorher darüber, bevor man in die Enge getrieben ist.

2. Die nichtehelichen Lebensgemeinschaften

Die nichteheliche Lebensgemeinschaft, bereits im Codex Hammurapi anerkannt und in Rom für Paare geregelt, denen Heirat untersagt war, erlebte seit den 1970er Jahren in Europa eine buchstäbliche Explosion. Auf diesem Gebiet wandelten sich die Sitten schneller als das Recht. Heute schätzt man, dass im Durchschnitt 30 % der jungen Europäer unter 30, die mit einem Partner zusammenleben, die Form der Lebensgemeinschaft gewählt haben, mit erheblichen Unterschieden von Staat zu Staat: die Spannweite reicht von weniger als 10 % in Portugal, Belgien oder Griechenland bis zu 70 % in Dänemark. Als natürliche Konsequenz daraus ergeben sich für die außerhalb der Ehe geborenen Kinder ähnliche Proportionen, da der fehlende Ring am Finger nunmehr keinen Einfluss auf die Fruchtbarkeit des Paares hat.

Trotz der weiten Verbreitung des Phänomens wurde in den nationalen Gesetzgebungen sehr gezögert, wenn nicht gar Zeit vergeudet, um dem, was die Juristen unelegant als Konkubinat oder wilde Ehe bezeichnen, einen Status zu verleihen. Und die angebotenen Lösungen sind noch unterschiedlicher als für die Ehe. Ungarn war eines der ersten Länder, das eine genaue Definition der Lebensgemeinschaft gab, deren rechtliche Wirkung variiert, je nachdem, ob sie sich in einem legalen Rahmen bewegt oder nicht. Griechenland erkennt das Recht auf Zusammenleben außerhalb der Ehe als ein Persönlichkeitsrecht an, das jedoch keinen besonderen Rechtsschutz genießt. Der Oberste Gerichtshof Österreichs kommt in seiner Rechtsprechung zu dem gleichen Ergebnis, jedoch nur für heterosexuelle Paare. In Irland hingegen wird die organisierte Lebensgemeinschaft als per se verfassungswidrig angesehen. Vor mehr als zwei Jahren hat Portugal die steuerlichen, sozialen und administrativen Aspekte und den Schutz der Wohnung von Personen, die in einer Lebensgemeinschaft leben, gesetzlich geregelt. Das schwedische Gesetz wiederum interessiert sich für das gemeinsame Wohneigentum und die Haushaltsgüter der Partner.

Diese wenig vergleichbaren Sachlagen führen aufgrund der fehlenden gegenseitigen Anerkennung zu Anwendungsproblemen, die den abgeklärtesten Juristen in Schrecken versetzen können. Eine in Dänemark registrierte „Partnerschaft“ hat für die Beteiligten die Wirkung einer Ehe, wenn sie dort leben, die Wirkung des PACS, wenn sie nach Frankreich übersiedeln, und bleibt völlig wirkungslos, wenn sie sich an den Ufern des Tiber niederlassen! Und das ist so, weil die Rechtsprechung an erster Stelle steht, wenn es darum geht, die Anfänge eines internationalen Privatrechts der Lebensgemeinschaft zu konstruieren. Nachdem die betreffenden Arbeiten 1987 aufgenommen worden waren, stellte

sie die Haager Konferenz 2000 leider mit einer Erklärung ein, die nicht anders als Eingeständnis der Ohnmacht gedeutet werden kann.⁵⁵

3. Die Probleme der kleinen „europäischen Mischlinge“: der Name und die Staatsbürgerschaft.

Weiter oben haben wir die Kühnheit des Gerichtshofs gelobt, der in seiner Rechtsprechung das „Namensrecht“ verteidigte. Ist das Problem also geklärt?

Hören wir den Bericht von Anna.

Die junge Polin Anna Kowalewska, der es noch unter der kommunistischen Diktatur gelingt, ihr Land zu verlassen, begegnet einem temperamentvollen spanischen Buchhalter. Die Hochzeit findet in Madrid nach lokalem Recht statt. Kurze Zeit später erblickt ein kleiner Alexander in Luxemburg, dem Wohnort seiner Eltern, das Licht der Welt.

Papa Francisco Gonzalez, Paco für seine Eltern, Franju für seine Frau, eilt auf das nahe Bürgermeisteramt, um das freudige Ereignis anzuzeigen. Die Unterredung mit dem Gemeindeangestellten ist kompliziert: er besteht darauf, dass das im Großherzogtum geborene Kind dessen Staatsbürgerschaft bekommt. Dennoch erreicht Francisco für Alexander die Eintragung der doppelten Staatsbürgerschaft – der polnischen und spanischen. Nach spanischem Brauch will er seinem Sohn den Namen beider Eltern geben. Der Angestellte schreibt also: „Alexander Gonzalez-Kowalewska“.

Aber Halt: in Polen kennzeichnet die Endung „a“ das weibliche Geschlecht des Namensträgers, während der Sohn einer Dame auf „a“ am Ende seines Namens ein „i“ haben muss. Hier jedoch kann der Gemeindeangestellte nichts ausrichten, denn weder das luxemburgische noch das spanische Recht berechtigen ihn, den Namen der Mutter zu ändern, wenn dieser auf ihren Sohn übertragen werden soll! Der kleine Alexander ist bei Reisen in das Heimatland seiner Mutter dazu verdammt, den polnischen Teil seines Namens zu verbergen, will er sich nicht Hohn und Spott aussetzen.

Die Familiensaga ist mit dem ältesten Sohn nicht zu Ende. Nach einigen weiteren Jahren kommt eine kleine Natalia zur Welt. Dieses Mal in Madrid. In der Zwischenzeit ist die politische Lage in Polen gespannt. Um die polnische Staatsbürgerschaft von Natalia anerkennen zu lassen, müsste Anna ihren eigenen Pass bei den Konsularbehörden ihres Landes vorzeigen und fürchtet, ihn nicht zurückzuerhalten. Um das familiäre Gleichgewicht in jeder Generation aufrechtzuerhalten, möchte sie Natalia nicht nur auf die spanische Staatsbürgerschaft eingeschränkt wissen. Es stellt sich heraus, dass Anna eine Großmutter in Tirol hat, was die junge Mama berechtigt, sich auf die österreichische Staatsbürgerschaft zu berufen und ihre Kinder davon profitieren zu lassen. Dazu muss lediglich der österreichische Name in den Ausweis des Kindes eingetragen werden. Er wird dem Namen des Vaters hinzugefügt, und das heißt, da wir in Spanien sind, dem Doppelnamen, gebildet aus den Namen des Vaters und der Mutter von Francisco, genannt Paco.

Die Verarbeitung dieser komplexen Angaben im Denkkapazität des Madrider Standesbeamten führt zur Eintragung der Geburt einer kleinen „Natalia Gonzalez-Suarez Weber“. Die schalkhaften Feen, die an ihrer Wiege standen, bedachten sie mit einem aus drei Familiennamen bestehenden Namen, in dem der Name ihrer Mutter nicht vorkommt und der anders zusammengesetzt ist als der Name ihres älteren Bruders!

⁵⁵ ... beschließt, das Thema ohne Priorität auf der Tagesordnung zu belassen, um in der Zukunft darauf zurückkommen zu können und fordert die beteiligten Ländern zur Fortführung unabhängiger Untersuchungen auf (*„Décide de maintenir le sujet à l'ordre du jour, mais sans priorité, de telle sorte qu'il sera possible d'y revenir dans le futur, tout en encourageant les pays intéressés à poursuivre les recherches de manière indépendante.“*) Die Erklärung des „Nichtvorliegens einer Priorität“ seitens einer Institution, die 60 Jahre gebraucht hat, um ihren ersten Text zu verfassen, lässt keinerlei Optimismus über den Zeitplan zum Abschluss dieser Arbeiten aufkommen.

Ersparen wir dem Leser die Schilderung der Probleme, mit denen diese Familie auf Reisen in Europa oder außerhalb zu tun bekommt, wenn sie Personaldokumente vorzeigt, die auf so fantastisch unterschiedliche Namen lauten. Der Beitritt Polens zur Union hat daran nichts geändert, da diese Fragen nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.

Für die Kinder aus gemischten Ehen besteht also ein Namensproblem. Aber noch nicht einmal der Anfang einer Lösung ist in Sicht.

4. Der eheliche Güterstand

Ist die Ehe geschlossen, kann das Paar bewegliche oder unbewegliche Güter erwerben, seinen Besitz verwalten und ihn früher oder später übertragen. In den Ländern Kontinentaleuropas unterliegen diese Rechte im Allgemeinen einer gesetzlichen Regelung, während in den angelsächsischen Ländern die Rechtsnorm durch Gewohnheit und Rechtsprechung bestimmt und die seltene einschlägige Gesetzgebung ebenso selten kodifiziert wird.

So ist das Haager Übereinkommen von 1992 über das auf eheliche Güterstände anwendbare Recht in Frankreich, den Niederlanden und in Luxemburg in Kraft getreten; es kann für die Festlegung des ehelichen Güterstandes eines italienischen oder marokkanischen Ehepaares in Frankreich angewendet werden, nicht jedoch in Italien oder Marokko, die keine Unterzeichnerstaaten sind. Auf der anderen Seite kann ein in Lissabon verheiratetes Paar, das seit zwanzig Jahren in Frankreich lebt und in die unbeschränkte Gütergemeinschaft eintreten will, dieses in Anwendung eines anderen Haager Übereinkommens von 1978, das in Frankreich ratifiziert wurde, durchaus tun, allerdings wird seine Entscheidung nicht in Portugal anerkannt, wo die ursprüngliche eheliche Güterstandsregelung unwiderruflich ist.⁵⁶

Um die Sache noch komplexer zu machen, können Bundesstaaten oder sehr dezentralisierten Staaten die Zuständigkeit an die Regionen oder auch nur an einige von ihnen übertragen: in Spanien wird diese Befugnis nur den autonomen Gemeinschaften von Katalonien, Aragon, Navarra, Galizien und den Balearen sowie der baskischen Provinz Biskaya gewährt.

4. Die Scheidung

Die Europäische Kommission schätzt die Zahl der gemischten Eheschließungen auf 350 000 pro Jahr, davon liegt die Scheidungsrate bei 50 % - das sind rund 170 000 jährlich oder 16 % der in der Union registrierten Scheidungsfälle. Seit vier Jahren scheint diese Zahl in schnellem Steigen begriffen, was auch zu einer Vervielfachung der grenzüberschreitenden familiären Konflikte führt, die in Ermangelung einer klaren juristischen Lösung quälende Probleme verursachen. So ist beispielsweise die wechselnde Obhut in Deutschland unbekannt, und die Rechtsprechung entscheidet systematisch zugunsten der Mutter; das gleiche gilt für England, wo die Frau bei Auflösung der Ehe systematisch Anspruch auf den halben Verdienst ihres Ehemannes hat.

Überdies klärten die „Brüssel-Verordnungen“ nicht alle Zuständigkeitsprobleme. Wenn ein mit einer Italienerin verheirateter Portugiese nach Portugal zurückzukehren beschließt, während seine Frau in Italien bleibt und später die Scheidung beantragt, wird das italienische Gericht das Recht des Landes anwenden, in dem die Ehe geschlossen wurde, das portugiesische Gericht jedoch das Recht im Land des gewöhnlichen Aufenthalts der Eheleute. Es ist unmöglich, im Voraus zu wissen, nach welchem Recht die Scheidung ausgesprochen wird. Ein anderes Beispiel: Wollen sich zwei seit zwanzig Jahren in Deutschland lebende Italiener scheiden lassen, bleiben sie, auch wenn sie mit einer

⁵⁶ Artikel 7 des Haager Übereinkommens vom 14. März 1978.

Scheidung nach deutschem Recht⁵⁷ einverstanden sind, weiterhin dem italienischen Recht unterworfen, da für Deutschland wie für Italien das Recht der gemeinsamen Staatsbürgerschaft anwendbar ist!

Und schließlich ist es betrüblich festzustellen, dass die Fälle elterlichen Kindesentzugs innerhalb der Union eine steigende Tendenz aufweisen, ohne dass die pragmatisch eingeführten Kompromisslösungen einen spürbaren Fortschritt gebracht hätten, denn die Mediatorin des Europäischen Parlaments und auch der gemischte deutsch-französische parlamentarische Ausschuss sind schnell an ihren Grenzen gestoßen.

5. Krankheit: die Probleme der Geschäftsunfähigkeit

Mit dem Altern der Bevölkerung wird diese Art von Problemen leider zunehmen. Dabei sind sie am wenigsten geregelt. So erklären sich zwei Drittel der französischen Notare schlecht gerüstet, um die Geschäftsfähigkeit eines Ausländers festzustellen.

In Belgien werden die verschiedenen Arten von Geschäftsunfähigkeit unterschiedlich kenntlich gemacht, in Spanien wird jede Geschäftsunfähigkeit am Rand der Geburtsurkunde vermerkt, und in den Niederlanden wird die Vormundschaft in die öffentlichen Register eingetragen, die vom Distriktgericht in Den Haag geführt werden. Ist ein in London niedergelassener Franzose geschäftsfähig, um seine Wohnung zu erwerben? Nach der französischen Anknüpfungsnorm kommt auf seine Geschäftsfähigkeit das nationale Recht zur Anwendung, nach der englischen Norm das Gesetz des Wohnsitzes: wir stehen also vor einer „positiven Kollision“ der anwendbaren Rechtsordnungen.

6. Der Erbrecht

Nach Angaben der Kommission gibt es jährlich zwischen 50 000 und 100 000 Erbfälle, in die Staatsangehörige mehrerer europäischer Länder einbezogen sind.

Die Nichtanwendung des Haager Übereinkommens vom 1. August 1989 bewirkt, dass die europäischen Länder dem „unionistischen“ System, bei dem das Zuständigkeitskriterium auf die gesamte Erbschaft angewendet wird, und dem „dualistischen“ System, das eine Unterscheidung zwischen den Güterkategorien trifft, anhängen können.

So unterwirft Frankreich das bewegliche Erbe (Bankkonten, Wertpapiere) dem Recht *des letzten Aufenthaltsortes* des Verstorbenen, das unbewegliche Erbe dem Recht des Standortes der Immobilie und Verträge dem Recht nach Wahl der Parteien. Hingegen unterstellen das deutsche, griechische, italienische und portugiesische Recht sämtliche Güter dem *nationalen Recht* des Verstorbenen! Handelsgesellschaften ordnet das französische Recht dem Recht des Landes zu, in dem sich der *Verwaltungssitz* befindet, das englische Recht wiederum dem Recht des Landes, in dem der *satzungsmäßige Sitz* liegt. Auch für die Einordnung der Güter (sind Fahrzeuge und Schmuck Teil des „beweglichen Erbes“?) gibt es Unterschiede.

Für das bewegliche Erbe eines in Deutschland ansässigen Franzosen wird der deutsche Richter das *nationale Recht* des Verstorbenen, in diesem Falle das französische Recht, anwenden, der französische Richter hingegen das deutsche Recht (*Recht des letzten Aufenthalts*): hier haben wir es mit dem Fall einer „negativen Kollision“ zu tun. Die Lösung besteht darin, die Verweisung durch einen der Staaten zu akzeptieren.

Eine Verweisung kann zweiter Ordnung sein, wenn sie auf das Recht ... eines Drittlandes verweist. Kommt es zu einem Problem mit der Geschäftsfähigkeit eines in Dänemark beheimateten Engländers, der einen Zweitwohnsitz in Frankreich erwerben will, wird der französische Richter das persönliche Recht des Erwerbers, also das englische Recht, anwenden, dieses verweist in diesem Fall jedoch auf das Recht des Aufenthalts, so

⁵⁷ Günstiger im Falle des Einvernehmens beider Seiten, da die Scheidung nach einjähriger Trennungszeit möglich ist, während das italienische Recht drei Jahre Trennung fordert.

dass der französische Richter letzten Endes das dänische Recht zur Anwendung bringen muss!

Wie im Fall des ehelichen Güterstands wird die Rechtslandschaft dadurch, dass einige Mitgliedstaaten die Zuständigkeit auf die regionale Ebene weiterleiten, nicht einfacher. So gilt in Spanien der autonome Willen des Erblassers als das Grundprinzip des Erbrechts, wobei jedoch die Auslegung durch die katalanische *autodelación* nicht der Auslegung der *poderes de protección* im übrigen Teil des Königreichs entspricht.

7. „Juristische Brücken“ zwischen den nationalen Rechtsordnungen: es gibt Fortschritte

Auch wenn es über das anwendbare Recht keinen Streit gibt, muss immer noch für den „Transport“ des Rechtsakts oder der Entscheidung von einem Land ins andere gesorgt werden. Die Schaffung von „Brücken“ oder „Vehikeln“, die diesen freien Verkehr sichern, geschieht mit unterschiedlichem Erfolg.

7.1. Die Anerkennung von Gerichtsentscheidungen: die Feinheiten der Avionik im Dienste des Rechts

In den Verordnungen Brüssel I und IIa wird entsprechend dem Vertrag von Amsterdam festgelegt, dass eine Rechtssituation, die durch die in einem weiteren Mitgliedstaat ergangene Entscheidung bestätigt wurde, in einem bestimmten anderen Mitgliedstaat grundsätzlich anerkannt werden muss: das ist die Freizügigkeit der Urteile, der nunmehr die Last des altertümlichen *Vollstreckbarkeitsverfahrens* genommen ist. Die Anerkennung erfolgt von Rechts wegen.

Heißt das, sie geschieht automatisch? Ja, sagt Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung: die Personenstandsbücher eines Mitgliedstaates werden auf der Grundlage einer in einem anderen Mitgliedstaat ergangenen Entscheidung über Ehescheidung, Trennung ohne Auflösung des Ehebandes oder Ungültigerklärung einer Ehe ohne vorheriges *Vollstreckbarkeitsverfahren* aktualisiert. Ja und Nein bedeutet es nach einer Nuance von Artikel 21 Absatz 3, wonach jeder Beteiligte verlangen kann, dass eine Entscheidung nicht von Rechts wegen angewendet, sondern ... zum Gegenstand einer Verfügung auf Anerkennung oder Nichtanerkennung gemacht wird – nach dem Vorbild eines Airbuspiloten, der den Autopiloten ausschalten und das Flugzeug selbst steuern kann. Man sieht, wie die Verfasser dieser Artikel im Augenblick des Niederschreibens von einem Zustand der Verzückung erfasst sind; sind aber die Rechtssubjekte, auf die sie angewendet werden wirklich dankbarkeitstrunken?

7.2. Ein bemerkenswertes Vehikel zum Transport des Rechts: der Europäische Vollstreckungstitel

Der Erfolg hat viele Väter. Zu denen des Europäischen Vollstreckungstitels (TEE) gehören die Mitglieder der *Chambre Nationale des Huissiers de Justice*, der Nationalen Kammer der Gerichtsvollzieher, die sich 1992 in Bordeaux zu ihrem 20. Kongress zusammengefunden hatte, in dessen Verlauf die verschiedenen Aspekte eines solchen Titels lange erörtert wurden. Und es kommt das Europäische Parlament hinzu, das zum ersten Mal seine Rolle als Mitgesetzgeber im Zivilrecht spielte und den gemeinsamen Standpunkt des Rates unterstützte, der sich später in der Verordnung vom 21. April 2004 wiederfand.

Dieser Vollstreckungstitel bezieht sich ausschließlich auf grenzüberschreitende unbestrittene Forderungen. Eine Entscheidung, die von der ursprünglichen Rechtsprechung als europäischer Vollstreckungstitel bestätigt worden ist, muss so behandelt werden, als sei sie in dem Mitgliedstaat ergangen, in dem die Vollstreckung verlangt wird.

Eine respektlose Bemerkung: die Lehre ist gespalten in Föderalisten, für die der Europäische Vollstreckungstitel dem Dogma der Rechtssouveränität der Mitgliedstaaten ein Ende setzt, und Souveränisten, die im Gegensatz dazu der Meinung sind, mit diesem Vehikel passiere die nationale Souveränität die Grenzen, um sich in anderen Staaten

durchzusetzen – allerdings um den Preis der Gegenseitigkeit. So sind die entzweiten Theoretiker gleichermaßen zufrieden, und die Forderungen werden beglichen: für einen ersten Versuch wahrlich ein hübsches Meisterstück!

III - VORSCHLÄGE

Bei diesem Thema hat die französische Ratspräsidentschaft allen Grund, Ehrgeiz zu entwickeln. In der gesamten Geschichte der *Eurobarometer* gibt es keinen Fall, wo unter den befragten Bürgern eine so überwältigende Mehrheit verzeichnet wurde: mehr als 9 von 10 fordern eine justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, vor allem im Familienrecht.

1. Die anhängigen Texte zu Ende bringen

1.1. Der **Entwurf der Verordnung Rom III über das anwendbare Recht bei Ehescheidung** ist notwendig, um die Lücken zu füllen und die Unzulänglichkeiten von „Brüssel IIa“ zu beseitigen. Dieser Text bestimmt die Regeln für die Wahl des Gerichts durch die Parteien, die Wahl des anwendbaren Rechts sowie die anwendbaren Regeln für den Fall, dass eine Wahl des Rechts nicht gegeben ist, und für den Fall einer mehrfachen Staatsbürgerschaft. Vorausgegangen ist ihm eine ausgezeichnete Folgenabschätzung, in der sechs unterschiedliche Optionen einer fundierten Analyse unterzogen wurden. Das Parlament soll sich anlässlich des Berichts von Evelyne Gebhardt damit befassen. Leider wird der Entwurf im Rat durch den Widerstand Schwedens blockiert, das sein für eine schnelle Ehescheidung sehr günstiges nationales Recht systematisch angewendet wissen möchte. **Stellt der Rat fest, dass der Konsens gescheitert ist, sollte die französische Ratspräsidentschaft eine verstärkte Zusammenarbeit vorschlagen.**

1.2. Das gleiche trifft auch für den Entwurf einer **Verordnung über Unterhaltspflichten** zu, die mit dem vorangegangenen zusammenhängt.

Gegenwärtig wird auf Unterhaltsforderungen hauptsächlich das Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 angewendet. Leider hat es Frankreich für richtig befunden, parallel dazu bilaterale Übereinkommen zu unterzeichnen, die dem widersprechen. Die Verordnung Brüssel IIa hat die Bestimmung des zuständigen Gerichts vereinfacht und Exequaturverfahren für die Anwendung von Entscheidungen abgeschafft. Die Kommission wollte mit einem am 15. April 2004 veröffentlichten Grünbuch weiter gehen und hat den Weg für die Prüfung eines Verordnungsentwurfs freigemacht.

Andere Texte in Gestalt von internationalen Übereinkommen sind im Rahmen des Europarats oder der CIEC in Vorbereitung. Die Vertreter Frankreichs sollten sich hier besonders aktiv zeigen, insbesondere was die Anerkennung des Familiennamens von Personen (ein Grundrecht!) und die Anerkennung registrierter Lebenspartnerschaften (vom Typ PACS) geht.

2. Neuer Anstoß für die Ratifizierung der grundlegenden internationalen Übereinkommen des Privatrechts in Frankreich selbst und durch unsere Partner

Das würde die Lösung etlicher praktischer Probleme bereits erleichtern, vor allem:

- das **Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen**, das derzeit nur von Deutschland und ... Schottland ratifiziert ist! Die weitere Ratifizierung eines Textes, auf den die betroffenen Verbände seit langem warten und zu dem es keine Einwände gibt, benötigt einen politischen Impuls.

- Ein anderes **Haager Übereinkommen von 1996 über den Schutz von Kindern**, dessen fehlende Ratifizierung die Ursache dafür ist, dass die Verordnung Brüssel IIa bei

grenzüberschreitenden Erbschaften zugunsten expatriierter Kinder mehr Probleme aufwirft als löst.

- Das im Europarat geschlossene Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, mit dem das Recht auf Staatsangehörigkeit als Persönlichkeitsrecht verankert wird und das die Ausstellung einer Staatsangehörigkeitsbescheinigung vorsieht. Vervollständigt wird es durch das CIEC-Übereinkommen Nr. 28 über **Staatsangehörigkeitsausweise**. Dieses einfache Dokument, das weder eine Legalisierung noch Übersetzung erfordert, könnte viele Verfahren für die europäischen „Nomaden“ in der Union erleichtern. Leider hat es nur eine Minderheit von Mitgliedstaaten unterzeichnet.

- Das **Übereinkommen über das internationale Stammbuch der Familie** aus dem Jahre 1974, das von Frankreich noch immer nicht ratifiziert wurde.

- Das **Übereinkommen über mehrsprachige Auszüge aus Personenstandsbüchern**, das unerlässlich ist, um die – auch elektronische – Freizügigkeit von Akten, die zwischen Staaten anerkannt werden müssen, zu erleichtern.

3. Aufforderung an die Kommission, die Frage der **Testamentsvollstreckung und Abwicklung von Erbschaften** mit Auslandsbezug innerhalb der Europäischen Union voranzubringen.

In der Tat wurde das Erbrecht absichtlich aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Brüssel I herausgenommen. Zu diesem Thema hatte die Kommission 2004 beim Deutschen Notarinstitut (DnotI) eine Studie in Auftrag gegeben, die sich auf fünfzehn nationale Berichte stützte. Diese Studie beinhaltet zwei wegweisende Empfehlungen:

- Zugunsten des Erblassers: Einführung der Rechtswahlmöglichkeit für den Erblasser, wodurch eine größtmögliche Spannweite eröffnet wird – nationales Recht, Recht am Ort seines gewöhnlichen Aufenthalts oder seines Wohnsitzes im Moment der Verfügung oder im Moment des Ablebens. Das ist das Prinzip der *professio iuris*.
- Zugunsten der Erben: Einführung eines **europäischen Erbscheins**, um das Problem der außerhalb des Ausstellungslandes nicht anerkannten Erbscheine der Erbschaftsanwärter zu beheben.

4. Untersuchung der Vereinfachung von Verfahren dort, wo es möglich ist

Die Internationale Kommission für das Zivilstandswesen hat interessante Vorschläge unterbreitet:

- die Ausstellung eines **europäischen Stammbuchs der Familie**, in der Annahme, das die Einführung des internationalen Stammbuchs der Familie entschieden zu lange dauern würde. Dieses Dokument kann in Verbindung mit dem weiter unten vorgeschlagenen europäischen Ausweis geprüft werden. Es gäbe eine sofortiges und anerkanntes Bild der Familiensituation jedes europäischen Bürgers, in welchem Staat der Gemeinschaft er auch wohnen mag. Die Fristen für Personenstandsprüfungen könnten damit sowohl für Praktiker als auch für Behörden verkürzt werden, deren Aufgabe es ist, die Erbberechtigung zu prüfen und den zukünftigen Europäischen Erbschein auszustellen.

- Die Schaffung einer **einheitlichen Stelle (oder eines Netzes) zur Information und zur Ausstellung amtlicher Dokumente** über das auf Verträge und Eheschließungen mit Auslandsbezug anwendbare Recht.

5. Untersuchung der Möglichkeit, dem Haager Prozess weltweit einen neuen Impuls zu geben

Auch wenn es in den europäischen Ländern zu einem spektakulären Anstieg von Dienstreisen, Übersiedlungen ins Ausland und allen Arten von Wanderungsbewegungen gekommen ist, sind davon weitaus nicht nur die Länder des Kontinents betroffen. „Latinos“ und Asiaten in Nordamerika, Filipinos, Inder, Indonesier oder Pakistani in den Golfstaaten, Afrikaner aus dem südlichen Afrika im Maghreb, Wirtschaftsemigranten, selbst aus Europa, die von Australien oder Kanada angezogen werden, Studenten und Wissenschaftler aus der ganzen Welt, die es an die amerikanischen Universitäten zieht – sie alle werden in einem rechtlichen, kulturellen und politischen Kontext, der sehr viel komplizierter als der unserer gemütlichen Union ist, vergleichbare Zivil- und Eherechtsprobleme erfahren oder verursachen.

Ein erster Fortschritt könnte in einer Änderung von Artikel 2 der Satzung der Haager Konferenz bestehen, der eine Mitgliedschaft nur für souveräne Staaten vorsieht. Dessen strenge Anwendung führt dazu, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer von der Union behandelten Materie mit keiner Stimme mehr am Konferenztisch vertreten sind und durch niemanden ersetzt werden. Allerdings kann der Ministerrat, wenn die Gemeinschaft (und morgen die Union) nicht Mitglied der internationalen Organisation ist, unter deren Schirmherrschaft ein Abkommen verhandelt werden soll, die Aufnahme einer so genannten REIO-Klausel⁵⁸ verlangen, die es ihm erlaubt, das Abkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Da von diesem Verfahren nur selten Gebrauch gemacht wird, hatte die Organisation, die damals noch Europäische Gemeinschaft hieß, 2002 offiziell einen Antrag auf Aufnahme in die Haager Konferenz gestellt. Die aus dem Vertrag von Lissabon entstandene Union ist zweifellos besser für Verhandlungen über die Modernisierung dieser Institution gerüstet, der trotz ihrer Grenzen, über die wir oben berichtet haben, das Verdienst zukommt, überhaupt zu existieren und einen sehr wertvollen Erfahrungsschatz angehäuft zu haben.

6. Einleitung grundlegender Überlegungen über ein „europäisches internationales Privatrecht“

Es fällt auf, dass eine große Mehrheit der „Nomaden“, die doch unter den Europäern noch weit in der Minderheit sind, das Bedürfnis nach europäischen Regeln im Privatrecht verspürt. Einem am 23. April 2008 veröffentlichten Eurobarometer zufolge halten drei Viertel der Befragten neue Maßnahmen für erforderlich, um den Zugang zur Zivilgerichtsbarkeit in den anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern, und denken, dass diese neuen Maßnahmen durch gemeinsame Regeln auf Unionsebene durchgesetzt werden sollten. Für die meisten von ihnen ist die Aussicht, heute im Ausland als Partei in einem Zivilverfahren auftreten zu müssen, angsteinflößend, kompliziert und mit vielen Unbekannten versehen.

6.1. Es sind die Bereiche des Privatrechts zu klären, auf die jeweils Folgendes angewendet werden soll:

- Harmonisierung: der Vertrag von Lissabon gestattet kaum eine Ausdehnung des diesbezüglichen Anwendungsbereichs;
- gegenseitige Anerkennung des positiven Rechts wie auch der Rechtsprechung: auf diese Art und Weise wurden die USA geschaffen;

- eine **„28. Regelung“: die Vertragspartner müssen zwischen einem nationalen Recht oder einer europäischen Regelung wählen können.**

Diese Methode wurde einige Male im Handelsrecht mit der Schaffung des Statuts der *Europäischen Aktiengesellschaft*⁵⁹, später der *Europäischen Genossenschaft*⁶⁰ angewendet und soll jetzt mit dem Entwurf eines Statuts der Europäischen Privatgesellschaft auf KMU ausgeweitet werden. Für letztere hat das Europäische Parlament bei der Kommission darauf

⁵⁸ Englische Abkürzung für „Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration“.

⁵⁹ Richtlinie 2006/68/EG vom 6. September 2006 zur Änderung der Richtlinie 77/91/EWG.

⁶⁰ Verordnung 1435/2003 vom 22. Juli 2003.

gedrungen, dass die Lehren aus der Aktiengesellschaft berücksichtigt werden: als Ergebnis von drei Jahrzehnten sorgfältiger Arbeit ist dieser Status nach den Worten von Berichterstatter Klaus-Heiner Lehne, „*keine einheitliche europäische Rechtsform, sondern durch viele Verweise ins nationale Recht ein Stückwerk geblieben [ist]. Das erhöht die Rechtsunsicherheit und wirkt sich nicht kostengünstig aus.*“⁶¹ Eine Lektion, an die Rachida Dati vor den Mitgliedern des Europäischen Parlaments zur rechten Zeit erinnerte und auf die man sich im Zusammenhang mit allen anderen Bereichen, auf die optional eine europäische Regelung angewendet werden kann, besinnen sollte.

Vom gleichen Gedanken ging man bei der Schaffung eines Mustervertrages zwischen öffentlichen Körperschaften und dem *Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit* (EVTZ) aus.

Lässt sich der deutsch-französische Ehevertrag im Eherecht nicht von dem gleichen Grundsatz inspirieren? Hier wird den Bürgern der beiden Länder exakt eine optionale „3. Regelung“ angeboten. Warum soll diese Art von Verträgen auf zwei Staaten beschränkt bleiben, warum soll man nicht über eine eherechtliche „28. Regelung“ nachdenken?

Das Gleiche schlägt der Cercle Magellan mit einem **Europäischen Arbeitsvertrag** für mobile Arbeitnehmer vor.

Und schließlich befasst sich die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom 11. Oktober 2004 genau mit dieser Hypothese für das Zivil- oder Handelsrecht. In demselben Jahr empfahl auch der 100. Kongress der französischen Notare einen Mittelweg, der darin bestünde, auf europäischer Ebene allgemeine Grundsätze zu definieren, die auf vertragsrechtlichem Gebiet bestimmend sein und zumindest in einem ersten Zeitabschnitt nur anwendbar sein sollten, wenn sie von den Parteien gewählt wurden.

Dieser Ansatz kann in einen **Vorschlag verstärkter Zusammenarbeit auf bestimmten Gebieten des Rechts** münden.

6.2. Im Hinblick auf die Harmonisierung des familiären Vermögensrechts sind auch Überlegungen über die von der Union gewährleisteten neuen Rechte möglich, wie z. B. das **zeitweilige Wohnrecht des hinterbliebenen Ehepartners**. Dieses Recht wird bereits in mehreren Mitgliedstaaten anerkannt und könnte zur Schaffung eines gemeinschaftlichen „Ordre Public“ beitragen.

6.3. Die Einführung einer **europäischen öffentlichen Urkunde** würde die Freizügigkeit Rechtsakte und ihre gegenseitige Anerkennung erleichtern. Dieses von der Konferenz der Notariate der Europäischen Union geförderte Projekt wurde in die Agenda der französischen Ratspräsidentschaft aufgenommen.

6.4. **Warum sollte nicht auch eine Vereinbarung über die Definition eines „europäischen Ordre Public“ getroffen werden**, der die verschiedenen nationalen Kriterien ersetzt und alle Unterzeichnerstaaten der Grundrechtecharta vereinigt? Wir werden im letzten Kapitel darauf zurückkommen.

Diese Vorstellungen könnten anlässlich des **Europäischen Tages der Ziviljustiz am 25. Oktober 2008** sowie im Rahmen eines Workshops über die justizielle Zusammenarbeit im Zivilrecht angesprochen werden, den der Rechtsausschuss des Parlaments zum Ende der französischen Ratspräsidentschaft durchführen will.

⁶¹ Bericht von Klaus-Heiner Lehne vom 29. November 2006 im Namen des Rechtsausschusses.

KAPITEL III

DIE EINFÜHRUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IN DAS NATIONALE RECHT

oder

DIE FREIZÜGIGKEIT DES EUROPÄISCHEN RECHTS IN EUROPA

Die „europäischen Gesetze“ erscheinen in Form von *Verordnungen*, die direkt im einzelstaatlichen Recht anzuwenden sind, oder von *Richtlinien*. Letztere treten nach dem Subsidiaritätsprinzip erst in Kraft, nachdem sie von der zuständigen Instanz – in der Regel dem Parlament des Mitgliedstaates, das ein Gesetz zur Umsetzung verabschiedet – in nationales Recht überführt wurden. Um den Preis einer geringen zusätzlichen Frist, die die Umsetzung erfordert, ermöglicht die Richtlinie eine Anpassung der europäischen Normen an die verschiedenen Realitäten, Sitten und Traditionen der Mitgliedstaaten. Die Effizienz dieses Instruments setzt jedoch die Achtung des vom europäischen Gesetzgeber festgelegten Zeitplans und Ehrlichkeit im Geiste der Umsetzung voraus. Diese beiden Bedingungen sind nicht immer zusammen anzutreffen.

I – DIE UMSETZUNGSQUOTE

1. Das allgemeine Problem

1.1. Eine Rechtsprechung, die über die Verträge hinausgeht...

Mit einem der ersten Urteile des Luxemburger Gerichtshofs wurde der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts über das bloße Instrument der Verordnung im eigentlichen Sinne hinaus ausgedehnt.⁶² *„In den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten“*. Übersetzt heißt das: Auch wenn die verfügte Norm nicht umgesetzt ist, kann der Einzelne sich gegenüber dem Staat auf das berufen, was die Juristen in einem aerostatischen Vergleich mit „aufsteigender vertikaler direkter Wirkung“ (sic) bezeichnen.⁶³

Diese bahnbrechende Rechtsprechung wurde durch verschiedene Urteile ergänzt, die einen in der Umsetzung einer Richtlinie säumigen Mitgliedstaat zum Ausgleich eventueller Schäden verpflichtet, die sich für den Einzelnen aus der Nichtumsetzung ergeben.⁶⁴ Der französische Conseil d'Etat urteilte im gleichen Sinne, als er unlängst ausführte, dass der französische Staat seine Verantwortung aus einem Gesetz hergeleitet hat, das dem europäischen Recht widerspricht.⁶⁵

1.2....hindert die Praxis nicht daran, darunter zu bleiben

⁶² Urteil Van Gend & Loos vom 5. Februar 1963.

⁶³ Es gibt dennoch einen vernünftigen Vorbehalt: die Richtlinie muss ausreichend klar und genau sein, und die Anwendung darf keine zusätzliche Maßnahme erfordern, die im Ermessen des Mitgliedstaates liegt.

⁶⁴ Urteile Francovich und Bonifaci vom 19. November 1991. Urteile Brasserie du Pêcheur und Factortame vom 5. März 1996. Interessant dazu die Analyse von Professor Jean-Luc Sauron *L'application du droit de l'Union européenne en France*.

⁶⁵ Urteil Gardelieu vom 8. Februar 2007.

Die Kommission veröffentlicht ihre Ehrentafel der Umsetzungen („Scoreboard“, „Anzeiger“) alle sechs Monate. Die Veröffentlichung vom Dezember 2007 erschien ihr zufriedenstellend: 22 Mitgliedstaaten haben das Ziel, die Verzögerungen bei der Umsetzung auf 1,5 % zu verringern, übererfüllt, 15 Länder blieben sogar unter 1 %, wobei der Durchschnitt für alle 27 bei 1,2 % liegt. Die besten Schüler sind die Slowaken vor Dänemark, Lettland und Litauen. Die schlechtesten sind in aufsteigender Folge Griechenland, Polen, Portugal, Luxemburg und die Tschechische Republik. Den spektakulärsten Fortschritt im Jahr 2007 erzielte Italien.

Im Gegensatz dazu schneidet Italien bei der Qualität der Umsetzungen schlecht ab: es steht an der Spitze der Länder, für die ein Vertragsverletzungsverfahren läuft, gefolgt von Spanien, Frankreich, Deutschland und Griechenland. Die Vertragsverletzungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Umweltpolitik, die Steuerpolitik, die Zollunion, Energie und Verkehr. In der Dauer der Vertragsverletzungsverfahren wurde kein Fortschritt erreicht, sie liegt bei stabilen 25 Monaten für die alten Mitglieder; für die neuen Mitglieder ergibt sich ein Anstieg von 9 auf 12 Monate.

Allerdings bedeutet ein Durchschnitt von 1,2 % Nichtumsetzungen nicht, dass 98,8 % der Richtlinien in ganz Europa angewendet würden: es sind nicht in jedem Land die gleichen Texte, bei denen es Verzögerungen gibt. Hier muss der von der Kommission so bezeichnete „Fragmentierungsindex“ berücksichtigt werden, der Prozentsatz der Richtlinien, die nicht in sämtlichen 27 Staaten angewendet werden. Dieser Index hat sich seit etwa zehn Jahren auffallend verbessert: von 27 % in 1997 auf 8 % in 2007. Das sind jedoch immer noch 124 Richtlinien, die in mindestens einem Mitgliedstaat verzögert angewendet werden.

Um die Lage zu verbessern, hat sich der Europäische Rat das Ziel gesetzt, die Verzögerungen in der Umsetzung unter zwei Jahren zu halten. Gleichwohl haben sich 2007 sieben Mitgliedstaaten von diesem Ziel entfernt, Frankreich nahm unter den 27 Ländern den 24. Platz ein.

2. Der Fall Frankreich: „bleibt unter seinen Möglichkeiten“

2.1. Noch zuviel Trägheit ...

Frankreich gehörte lange Zeit zu den Klassenschlechtesten. Auf der Tagung des Ministerrates vom 21. Februar dieses Jahres wurde eine Verbesserung festgestellt: mit 98,9 % ist es in der Gesamtquote der Umsetzungen auf den 16. Platz vorgerückt und hat sich das Ziel gesetzt, vor Beginn der Ratspräsidentschaft 99 % zu erreichen. Aber das Land bleibt das **schwarze Schaf der Vertragsverletzungsverfahren**, die anderthalb mal so zahlreich wie im Vereinigten Königreich und doppelt so hoch wie der Durchschnitt der Gemeinschaft (98 gegenüber 49) sind und ihm den 25. Platz von 27 einbringen! Den gleichen unehrenwerten Platz nimmt es in der Dauer der Klärung von Streitfällen ein, hier sind nur Belgien und Irland schlechter.

In seiner Mitteilung vom 10. Juli 2007 hat der Wirtschafts- und Sozialrat zwei gegensätzliche Beispiele zitiert: das der Richtlinie 79/693/EWG über Konfitüren, Gelees und Marmeladen, die von der Europäischen Kommission 1965 vorgeschlagen und im August 1985, also zwanzig Jahre später, in französisches Recht umgesetzt worden ist, und das der elektronischen Signatur, vorgeschlagen von der Kommission im Mai 1998, im Dezember 1999 von Parlament und Rat in Mitentscheidung angenommen und bereits im März 2000, also knapp drei Monate später, in französisches Recht umgesetzt! Das kann man gute Praxis nennen!

2.2. ... und zuviel korrosiver Perfektionismus

Der regionale Wirtschafts- und Sozialrat von Aquitaine hat eine sehr interessante Studie in Auftrag gegeben, mit der das Tempo und die Qualität der Umsetzungen in Frankreich und Spanien verglichen werden sollen – unter Berücksichtigung dessen, dass die

Einführung in das örtliche Recht bei unseren Partnern je nach Gegenstand vom Zentralstaat oder den Autonomen Gemeinschaften abhängt.

Einem Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrates zufolge drängt sich ein erster Eindruck auf: *Während Brüssel um Vereinfachung bemüht sei, drehe sich die nationale Maschine zur Erzeugung von Rechtsnormen auf vollen Touren. Wo man die Grenzen beseitigt glaubte, erstünden sie in unterschiedlicher Form beständig aufs Neue.*

Diesen pessimistischen Bemerkungen entspricht die Einschätzung, die der Vorstandsvorsitzende eines unser größten Unternehmen des Bauhauptgewerbes vor einigen Jahren vor der *Groupe Kangourou* gegeben hatte, einer sehr einflussreichen Vereinigung europäischer Abgeordneter und Lobbyisten, die sich für die Vollendung des Binnenmarktes einsetzen. Ich hatte sein Urteil Wort für Wort notiert:

„Im Bauwesen gibt es keinen gemeinsamen Markt. Die nationalen Stellen, denen der Erlass von technischen Normen oder Sicherheitsstandards obliegt, sind sehr effizient, wenn es um die Bewahrung ihrer nationalen Besonderheiten geht. Mich als Kopf einer großen Unternehmensgruppe stört das nicht: ich wende in England englische Standards, in Deutschland deutsche, in Frankreich französische usw. an. Ich bin nicht hier, um mich bei Ihnen zu beklagen. Aber ich denke, dass es Sie interessieren wird, denn andere, die zu den wichtigen Entscheidungsträgern vielleicht nicht den gleichen Zugang haben wie ich, leiden darunter. Die KMU sind außerstande, sich an jeden der 27 Märkte anzupassen, und damit dazu verurteilt, in ihrem nationalen Sandkasten zu bleiben. Der Verbraucher wiederum muss auf die Senkung der Kosten, die er von dem großen Markt mit Recht erwarten durfte, verzichten.“

Damit sind wir beim Inhalt der Umsetzungen.

II – DIE UMSETZUNGSQUALITÄT

Die Unzulänglichkeiten der Umsetzungen werden durch die Vertragsverletzungsverfahren festgestellt und durch die Urteile des Gerichtshofs geahndet.

1. Frankreich belegt unter den 27 Mitgliedstaaten den ersten Platz auf der schwarzen Liste der nach Artikel 228 des Vertrags begründeten Vertragsverletzungsverfahren, von denen gut dreißig gegen das Land eröffnet wurden. Einige Beispiele zeigen die verfänglichen Situationen, in die sich unser Land hin und wieder begibt.

Durch die Richtlinie von 1985 über den Schutz von Opfern fehlerhafter Produkte⁶⁶ wurde die Harmonisierung der Regelungen der zivilrechtlichen Haftung herbeigeführt. Nachdem Frankreich die Umsetzungsfrist um zehn Jahre überzogen hatte, kam es im April 2002 zu einer ersten Verurteilung durch den Gerichtshof, der dann am 14. März 2006 wegen Missachtung des Beschlusses eine zweite Verurteilung mit einem Zwangsgeld von 31 650 Euro/Tag aussprach. Die korrekte Umsetzung erfolgte drei Wochen später, am 5. April 2006.

Die Unfähigkeit unseres Landes, die Richtlinie vom 16. Juni 1975 über die Verunreinigung der Gewässer durch Nitrate anzuwenden, wirft seit mehr als einem Vierteljahrhundert einen unangenehmen Schatten auf unser europäisches Engagement, macht unsere Beteuerungen, unsere Landwirtschaft den elementaren Regeln des Umweltschutzes anzupassen, unhörbar und lässt unsere Verbraucher glauben, ihre Gesundheit sei nebensächlich.⁶⁷ Seither haben sich nacheinander vierzehn Regierungen mit nichts als ausweichenden Antworten gegenüber den Umweltschutzverbänden, den zahlreichen Mahnungen der Kommission und sogar der Verurteilung durch den Gerichtshof

⁶⁶ Richtlinie 85/374 vom 25. Juli 1985.

⁶⁷ Richtlinie 75/440/EWG vom 16. Juni 1975.

vom 8. März 2001 hervorgerufen. Wie können wir ernsthaft behaupten, dass 33 Jahre nicht genug sind, um unsere Schweineställe den Hygienenormen des vergangenen Jahrhunderts anzupassen?

Bei der Umsetzung der Richtlinie vom 12. März 2001 über die Freisetzung genetisch veränderter Organismen stehen wir nicht besser da. Damals wäre es, wie es die meisten unserer Partner getan haben, zweifellos möglich gewesen, sich auf den in Brüssel und Straßburg erzielten politischen Konsens zu stützen, um das Thema auf wissenschaftliches Terrain zu bringen. Leider! In die Klemme genommen von medienwirksam agierenden Landwirten und gestrengen Forschern ließen die französischen Behörden gegenüber der Öffentlichkeit ihre Beredsamkeit spielen. Auf die Union hatte diese rhetorische Virtuosität jedoch nicht die gleiche verführerische Wirkung, im Gegenteil, sie brachte uns am 15. Juli 2004 ein eine Vertragsverletzung feststellendes Urteil des Gerichtshofs ein. Mit der Feststellung, dass Frankreich bis zum 12. März 2008 nicht alle Bestimmungen der Richtlinie korrekt umgesetzt habe und demzufolge dem ersten Urteil des Gerichtshofs nicht vollständig nachgekommen sei, verlangte der Generalanwalt für das Land eine Geldbuße von 235.764 Euro je Verzugstag.

Die französischen Schwierigkeiten beschränken sich nicht auf solche Themen, deren Sensibilität für die nationale Politik bekannt ist.

Im Oktober 2006 übermittelt die Kommission Frankreich und sechs anderen Mitgliedstaaten mit Gründen versehene Stellungnahmen, in denen das Staatsangehörigkeitserfordernis für Notare kritisiert wird. In seiner Rede vor der Obersten Notarskammer rechtfertigt der Justizminister die französische Haltung und hebt die Rolle des Notars als Amtsperson und Staatsdieners hervor, was eine Ausnahme von der allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie, nicht jedoch die Bedingung der Staatsangehörigkeit erklären kann. Auf die Auswirkungen des Urteils in der Rechtssache Burgaud auf die Gesamtheit der Auswahlverfahren für den Staatsdienst ist bereits eingegangen worden

Ein Erlass vom 10. August 2005 sieht die Schaffung eines Ausschusses vor, der mit der Umsetzung des „Hocsmann-Verfahrens“ beauftragt werden und die Fälle von Medizinern prüfen soll, die Gemeinschaftsbürger sind und außerhalb der Union ein Diplom erworben haben, das von einem der Mitgliedstaaten, nicht jedoch von Frankreich, anerkannt wird. Leider wird es immer noch nicht angewendet. In der Zwischenzeit ist einer französischen Hebamme, die zunächst nur über eine Bescheinigung ihres Ausbildungsabschlusses in Nantes verfügte, dann zehn Jahre lang ihren Beruf in der Republik Kap Verde ausübte und diese Ausbildung in Belgien bestätigen ließ, die Anerkennung in Frankreich versagt worden.

Der deutsche Krankenhausarzt Dr. D. ist nach Verteidigung seiner Doktorarbeit und mehreren Jahren Praxis in Deutschland im Krankenhaus von Le Mans tätig. Seine in Deutschland erworbenen Dienstjahre werden nicht anerkannt, da das Statut der französischen Krankenhausärzte Auslandstätigkeiten unter dem Vorwand, dass die ausgeübten Tätigkeiten nicht unbedingt vergleichbar seien, nicht berücksichtigt. Der nationale Bürgerbeauftragte hat eine Reform gefordert.

Als unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht verurteilte der Gerichtshof auch das französische Gesetz, das nichtfranzösischen Unionsbürgern den Zugang zum Beruf eines Kapitäns oder Offiziers der Handelsmarine verwehrt.⁶⁸ Die französischen Behörden haben zugesagt, die Vereinbarkeit Anfang 2008 herzustellen.

2. Allerdings ist unser Land weit davon entfernt, der einzige Schuldige zu sein

Vor kurzem befand der Gerichtshof das deutsche Psychotherapeutengesetz von 1998 als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht konform. In dem Gesetz waren regionale Quoten für Psychotherapeuten in der vertragsärztlichen Versorgung festgelegt, und es enthielt ein

⁶⁸ Urteil C-89/07 vom 11. März 2008.

System zur Bewertung der Berufserfahrung, das die in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübte Tätigkeit nicht berücksichtigte.⁶⁹

Am 3. April 2008 gab die Kommission gegen Belgien, die Tschechische Republik und Spanien wegen Nichtbekanntgabe der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab.⁷⁰ Am gleichen Tag richtet sie an Österreich ein Mahnschreiben wegen der Nichtvollstreckung des EuGH-Urteils bezüglich der Kontrolle von „Bioprodukten“ durch private Einrichtungen.

Der Gerichtshof musste einen sehr speziellen Ansatz des flämischen Parlaments in Übereinstimmung mit den europäischen Zielen bringen. Ein am 30. März 1999 ergangener erster Erlass des dieses Parlaments sah eine Beihilfe für europäische Bürger vor, die in den flämischsprachigen Regionen arbeiten und wohnen. Nachdem die Kommission die Unvereinbarkeit dieser Wohnsitzvoraussetzung mit der Grundrichtlinie von 1971 getadelt hatte, erließ das regionale Parlament am 30. April 2004 einen neuen Beschluss, der die Beihilfe auf alle Europäer ausdehnte, die in Flandern arbeiten und ihren Wohnsitz entweder in Flandern oder einem beliebigen anderen europäischen Gebiet haben – ausgenommen die französischsprachigen belgischen Provinzen! Der Gerichtshof erklärte dieses gegenüber den übrigen Belgiern diskriminierende belgische Gesetz für antieuropäisch. Hat er diese peinliche Angelegenheit durch eine humorige Spitze entdramatisieren wollen, als er seine Entscheidung auf den 1. April datierte?⁷¹

Die unzulängliche Umsetzung der Richtlinie über das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht von „Nicht-Arbeitnehmern“ veranlasste die Kommission zu nicht weniger als 19 Vertragsverletzungsverfahren, wovon vier Fälle sogar vor den Gerichtshof gelangten. Die häufigsten Schwierigkeiten betreffen die Rechte von Ehepartnern aus Drittstaaten sowie die von Verwaltungsorganen oder Fluggesellschaften beim Grenzübertritt immer noch geforderten Ausweisdokumente.

Schließlich wollen wir auch einen Fall erwähnen, der uns im Rahmen des vorliegenden Auftrags zur Kenntnis gelangt ist. In Frankreich lebende niederländische Pensionäre haben EP-Mitglieder aus dem Südwesten mit einer Sache befasst, die sie als Verletzung der Verordnung 1408/71 durch das 2006 angenommene niederländische Gesundheitsgesetz (*Zorgverzekeringswet*) ansehen. Seit Einführung dieses Gesetzes sind nämlich die im Ausland lebenden Niederländer im Gesundheitssystem der Niederlande zwangsversichert und müssen doppelt soviel Beitrag zahlen wie ihre Landsleute zu Hause; überdies wird der Beitrag direkt auf die ausgezahlten Pensionen erhoben. Unseren Informanten zufolge seien die im Vereinigten Königreich, in Spanien oder Italien niedergelassenen holländischen Rentner sogar gezwungen, doppelte Beiträge zur Krankenversicherung zu leisten, da die Gesundheitsversicherung in diesen Ländern über die Steuern finanziert wird.

III – DIE KONTROLLEN UND DEREN MÖGLICHE VERBESSERUNGEN

1. Die Ex-ante-Kontrolle: die Notifizierung

Die Richtlinie 1983/89/EG mit ihren seither erfolgten Ergänzungen verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Notifizierung nationaler Regulierungen, die technische Vorschriften im Entwurfsstadium enthalten, bei der Kommission. Die Kommission und die Staaten haben dann drei Monate Zeit, um zu reagieren. Die Kommission kann Bemerkungen oder eine ausführliche Stellungnahme dazu abgeben.

Dieses Verfahren hat seine Berechtigung unter Beweis gestellt. Wirksam unterstützt wurde es durch das Urteil *CIA Security International*⁷²; danach betrachtet der Gerichtshof einen ohne Notifizierung angenommenen nationalen Text, als hätte er nie existiert, so dass er

⁶⁹ Rechtssache C-456/05 vom 6. Dezember 2007, Kommission gegen Deutschland.

⁷⁰ Es handelt sich um die Richtlinie 2005/36/EG.

⁷¹ Urteil C-212/06 vom 1. April 2008.

⁷² Urteil vom 30. April 1996 (C-194/94).

auch keine Rechtswirkung entfalten kann! Auf diese Weise wurden in zwanzig Jahren mehr als 10 000 nationale Regulierungsentwürfe geprüft. Der von Anfang an zwischen den nationalen und den gemeinschaftlichen Behörden geführte Dialog gestattet es, spätere Komplikationen zu vermeiden. Die von der Kommission verfassten dreijährlichen Anwendungsberichte zeigen, dass die nationalen Entwürfe in 90 % der Fälle im Sinne der Kommission verändert wurden.

2. Die Ex-post-Kontrolle: das Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 226 des EG-Vertrages).

2.1. Die Behandlung von Verstößen beinhaltet eine administrative Phase des Dialogs mit dem Mitgliedstaat (Aufforderungsschreiben nach Artikel 226, Mahnung, mit Gründen versehene Stellungnahme) und unter Umständen die Befassung des Gerichtshofs. Im Durchschnitt zieht die Hälfte der Mahnungen mit Gründen versehene Stellungnahmen nach sich, 15 % gelangen vor Gericht. In mehr als 90 % der Fälle fällt der Gerichtshof gegen den beschuldigten Staat ein Urteil.

Diese Zahlen sollen jedoch die Nachteile dieses Instruments nicht verbergen.

- Die Dauer der Verfahren für den geschädigten Bürger: Zum Warten auf die Rechtsprechung der Gemeinschaft kommt das Warten auf die jeweilige nationale Rechtsprechung, was sich auf mehrere Jahre summiert. In der Hoffnung, den Kläger zu entmutigen, verstößt ein Staat nicht selten ungestraft gegen das Gemeinschaftsrecht und beugt sich dann erst kurz vor Anrufung des Gerichts der Anpassung, um einer Verurteilung zu entgehen.
- Die Komplexität: Nach Beendigung des Vertragsverletzungsverfahrens muss der Kläger ein nationales Verfahren anstrengen, um Ausgleich für den Schaden zu fordern, der ihm durch die Nichtanwendung des Gemeinschaftsrechts entstanden ist!

Neben dem Vertragsverletzungsverfahren hat der Rat per Verordnung ein Vorbeugungs- und Strafverfolgungssystem gegen Handlungen von Personen eingeführt, die eine Störung des Binnenmarkts zum Ziel haben⁷³. Dabei ging es darum, solche Handlungsweisen wie die der französischen Erdbeerproduzenten gegenüber der spanischen Konkurrenz zu verhindern.⁷⁴ Allerdings betrifft dieses Verfahren eher die Unternehmen als die Bürger.

2.2. Die Verhängung von Geldstrafen gegen Staaten, die Vertragsverstöße begehen, stellt einen unbestreitbaren Fortschritt dar. Zunächst wurde sie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet.⁷⁵ Dann kam der Vertrag von Maastricht, dessen Artikel 228 die Verhängung von Geldstrafen gegen solche Mitgliedstaaten ermöglicht, die den Urteilen des Gerichtshofs bezüglich Vertragsverletzung nicht folgen. Es dauerte bis zum Jahr 2000, damit es zu einer ersten Verurteilung - gegen Griechenland - kam: ein Zwangsgeld in Höhe von 20 000 Euro pro Tag bis zum Vollzug eines Urteils vom 7. Juli 1992, mit dem die Verletzung zweier Richtlinien von 1975 und 1987 über die Behandlung von Abfällen geahndet wurde. 2003 wird gegen Spanien ein Zwangsgeld von 624 150 Euro verhängt, weil es ein Urteil des Gerichtshofs wegen Verstoßes gegen die Umsetzung der Richtlinie über Badegewässer nicht vollzogen hatte. Schon allein die Tatsache, dass die Kommission ihre Absicht ankündigt, den Gerichtshof anzurufen, hat oft eine abschreckende Wirkung, so auch im Falle Deutschlands und Italiens, die mit der Umsetzung mehrerer Umweltrichtlinien im Rückstand waren.

Der Vertrag von Lissabon bringt eine interessante Verbesserung mit sich. Werden die nationalen Umsetzungsmaßnahmen nicht mitgeteilt, kann die Kommission von nun an den

⁷³ Verordnung 2679/98/EG vom 7. Dezember 1998.

⁷⁴ Urteil vom 9. Dezember 1997 *Kommission gegen Frankreich* („spanische Erdbeeren“).

⁷⁵ Urteil C-6/90 *Francovich* vom 19. November 1991.

Gerichtshof *zugleich* wegen der Vertragsverletzung und der Forderung nach Geldbuße anrufen. Über die Strafe kann entschieden werden, sobald der Urteilsspruch den Verstoß festgestellt hat; damit werden die derzeit nacheinander ablaufenden Verfahren erheblich beschleunigt.

2.3. Von der Rechtswissenschaft kamen weitere Vorschläge, um die festgestellten Unzulänglichkeiten abzustellen.⁷⁶ Sie betreffen hauptsächlich:

- den Verzicht auf das Ankündigungsschreiben (der Anwendung von Artikel 226 vorausgehend), das von den Verträgen nicht vorgesehen ist.
- Die Verkürzung der Antwortfristen für die Kommission.
- Den Erlass eines Rechtsaktes durch die Kommission, in dem der Zeitraum angegeben wird, während dessen der Staat gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt. Damit sollen Entschädigungsklagen vor den nationalen Gerichten erleichtert werden.

Eine einfache Maßnahme besteht darin, **in jede Richtlinie einen Artikel einzufügen, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, der Kommission in einer Übersicht mitzuteilen, welche Bestimmungen der Richtlinie durch welche nationalen Maßnahmen umgesetzt oder vollzogen wurden.** Die Kommission und das Parlament haben das bereits wiederholt vorgeschlagen, und der Rat hat es, leider, wiederholt abgelehnt. **Die französische Ratspräsidentschaft könnte die Gelegenheit bieten, bei den Staats- und Regierungschefs eine politische Einigung über den Grundsatz einer Bestimmung zu erzielen, die auf dieser Ebene nicht abgelehnt werden kann.**

Aber machen wir uns keine Illusionen: in letzter Konsequenz muss man, zumindest für die Anwendung des Gemeinschaftsrecht, zugeben, dass **die Klage vor Gericht ein Mittel ist, um das Recht zu ergänzen, dass sie sich aber nicht dazu eignet, einen individuellen Vorgang zu behandeln.**

IV – MACHEN WIR FRANKREICH ZU EINEM BEISPIEL:

Frankreich hat alle Gründe und alle Mittel, um bei der Umsetzung wie der Anwendung des Gemeinschaftsrechts der Klassenprimus zu sein.

Zunächst muss man wissen, dass durchschnittlich kaum eine von sechs Richtlinien die Intervention des nationalen Parlaments benötigt, um in nationales Recht umgesetzt zu werden: die von der Verfassung der Fünften Republik eingeführte Trennung der Bereiche Gesetz und Verordnung macht es möglich, sich den Zwängen eines überladenen parlamentarischen Sitzungskalenders zu entziehen.

Gewiss erklärt sich aus diesem Kalender ein großer Teil der festgestellten Verzögerungen. So fielen bis zum 30. Juni 2006 ca. 71 % der überfälligen Richtlinien wenigstens teilweise in die Zuständigkeit des Gesetzgebers.⁷⁷ Es besteht jedoch eine Verfahrensweise, die sich als effizient erwiesen hat, nämlich die Nutzung der Gesetze zur Anpassung verschiedener Bestimmungen an das Gemeinschaftsrecht (*lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire* – DDAC). Warum wendet man sie nicht häufiger an?

Wir sollten auch in diesem Bereich nicht auf mögliche erlaubte Vorzüge der neuen Informationstechnologien verzichten. Einschlägige französische Unternehmen haben Programme entwickelt, mit denen Gesetzestexte im Hinblick auf ihre Umsetzung analysiert werden können. Mit diesen Programmen sind bereits in Rumänien sowie in Asien im Rahmen der ASEAN Erfahrungen gesammelt worden. Wenn diese Erfahrungen überzeugend sind, wäre Frankreich gut beraten, sich davon inspirieren zu lassen.

⁷⁶ Siehe „*Le contrôle de l'application du droit communautaire*“ von Professor Rodolphe Munoz von der Universität Lüttich. Bemerkenswert auch die Dissertation von Maiténa Poelemens über *La sanction dans l'ordre juridique communautaire* mit einem Vorwort von Professor Henri Labayle (Editions Bruylant).

⁷⁷ Öffentlicher Bericht 2006 des Conseil d'Etat.

Bereits vorliegende Vorschläge sollten aufgenommen werden.

1. Im Jahr 2007 hat der Conseil d'Etat zum Bericht von Jocelyne de Clausade eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, wie unser Prüfverfahren der Richtlinien verändert werden kann.⁷⁸ Die wichtigsten davon scheinen auf politischer Ebene noch nicht wahrgenommen worden zu sein.

Vermerken wir wenigstens, dass der Ministerpräsident seine Minister Anfang April 2008 in einem Rundschreiben aufgefordert hat, die Anwendungsfristen der *nationalen* Gesetze spätestens 6 Monate nach deren Bekanntgabe im Amtsblatt zu veröffentlichen und der Umsetzung europäischer Texte die gleiche Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen.

2. Im Herbst 2007 war das von Edouard Balladur geleitete Gremium einen Schritt weiter gegangen und hatte drei Neuerungen vorgeschlagen:

- Einen *Ausschuss für europäische Angelegenheiten* in jedem Parlament, der damit betraut wäre, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren und diejenigen europäischen Fragen herauszufiltern, die den ständigen Ausschüssen vorzulegen sind.
- Ein sehr vereinfachtes Verfahren für die Annahme von Umsetzungsgesetzen, wobei die Aussprache auf eine Prüfung im Ausschuss beschränkt wird und anschließend eine einzige Abstimmung zur Ratifizierung in öffentlicher Sitzung erfolgt. Mit Artikel 103 und 107 der Verordnung der Nationalversammlung wurde für die Ratifizierung internationaler Verträge ein vereinfachtes Prüfverfahren eingeführt. Warum sollte es nicht auch für die Umsetzung von EU-Recht angewendet werden? In anderen Ländern wurde diese Art von Verfahren bereits erfolgreich erprobt.
- Die Pflicht, dem Parlament nicht nur die bereits durch Artikel 88-4 der Verfassung vorgesehenen Gesetzesentwürfe vorzulegen, sondern auch alle Dokumente, Entwürfe und Akte, die von den Organen der EU kommen, um so die Informiertheit des Parlaments zu verbessern und es ihm zu gestatten, seinen Einfluss bereits in der Ausarbeitungsphase europäischer Vorschriften zu erhöhen.⁷⁹

Diese Vorschläge verdienen umso mehr geprüft zu werden, als sie von außerordentlich kompetenten Institutionen und Personen ausgehen, die nicht als Dogmatiker des europäischen Föderalismus bezeichnet werden können.

Auf diesem Gebiet wie auf vielen anderen sollte es **das politische Ziel der französischen Ratspräsidentschaft sein, bis wenigstens Dezember 2008 einen Platz auf dem Treppchen der drei besten europäischen Champions wiederzuerlangen** und alles daranzusetzen, dauerhaft dort zu bleiben.

Die Umsetzung der bekannten „Dienstleistungsrichtlinie“ sollte ein Test für unseren politischen Willen sein. Da das Europäische Parlament den auf das ehemalige Kommissionsmitglied Bolkestein zurückgehenden ursprünglichen Entwurf in einem von Frankreich gewünschten Sinn vollständig umgeschrieben hat, wäre es ganz besonders schädlich, wenn sich unser Land als unfähig erweisen sollte, die Umsetzung in der verlangten Frist sicherzustellen.⁸⁰

⁷⁸ Öffentlicher Bericht 2007 des Conseil d'Etat. „*L'administration française et l'Union européenne: quelles influences? Quelles stratégies?*“.

⁷⁹ Abschlussbericht des von Edouard Balladur geleiteten Gremiums vom 29. Oktober 2007.

⁸⁰ Im Prinzip sollte der entsprechende Gesetzesentwurf vor dem 1. Juli 2008 auf der Tagesordnung des Ministerrates stehen. Jacques Toubon als einer der Urheber der im Europäischen Parlament erfolgten Neufassung zeigte sich am 23. April 2008 auf der Informationsseite *Euractiv.fr* besorgt über die Vorbereitung dieses Textes, als er erklärte, die von Frankreich eingesetzten Mittel seien für eine „beispielhafte Umsetzung“, die es im letzten Jahr angekündigt hatte, unzureichend.

KAPITEL IV

DER UNIONSBÜRGER UND DIE VERWALTUNG: WO ES HAKT

Und damit sind wir auf der dritten Stufe. Das europäische Gesetz ist verabschiedet und anschließend umgesetzt worden. Wie werden wir über die für unser Land geltenden Entscheidungen in Brüssel informiert? Wie erfährt der Bürger von den Rechten, die ihm dank der europäischen Rechtsetzung zugutekommen? Und wie kann ein Bürger, wenn er erst einmal informiert ist, erreichen, dass in seiner Angelegenheit etwas unternommen wird?

Dem Verfasser dieses Berichts war es nicht möglich, sich in drei Monaten mit den Hunderten von unterschiedlichen Fällen zu beschäftigen und die zuständigen Verwaltungsstellen aufzusuchen, um Funktionieren und Nichtfunktionieren präzise zu untersuchen. Hingegen wurde versucht, eine Liste der Probleme, die von der Verwaltungsmaschinerie nicht zufriedenstellend gelöst werden, und der hauptsächlichen Lösungsmöglichkeiten aufzustellen.

I – DIE INFORMATION ÜBER EUROPA: AUF DER SUCHE NACH DEM UNBEKANNTEN OZEAN

Auf der Hand liegendes Thema, wichtiges Thema, ärgerliches Thema.

Unter der Leitung von Margot Wallström, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, steht die GD Kommunikation an der Spitze eines Netzes von 27 Kommissionsvertretungen in den nationalen Hauptstädten, das durch 800 Verbindungsstellen vervollständigt wird. Sie verfügt über einen Jahreshaushalt von 88 Millionen Euro und gibt auf der Grundlage der von den übrigen Kommissionsdiensten vorgegebenen Prioritäten die *Eurobarometer* in Auftrag und steuert sie. Jährlich zwei große allgemeine Untersuchungen und an die zwanzig Meinungsumfragen zu speziellen Fragen. Der auf dem Portal *YouTube (EUTube)* eingerichtete Kanal verzeichnete zwischen Juli 2007 und April 2008 zehn Millionen Besucher. Das Gemeinschaftsprogramm *Europe by Satellite (EbS)* verdoppelt in diesem Jahr sein Informationsangebot. Hinzu kommen Kommunikationsmittel, Internetseiten, Broschüren und sogar lokale Rundfunksender, derer sich die wichtigsten anderen Generaldirektionen bedienen, und nicht zu vergessen die Tätigkeit des Europäischen Parlaments selbst entweder als Institution oder durch seine Fraktionen. Im Weiteren werden wir sehen, dass auch der Europäische Bürgerbeauftragte nicht dahinter zurücksteht.

Dieses Netz wurde nach dem Donnerschlag des negativen Ausgangs der Referenden im Mai/Juni 2005 durch die Einrichtung der Informationszentren *Europe Direct* und die lokalen Korrespondenten des gleichnamigen Internetauftritts gestärkt (siehe unten). Das *Maison de l'Europe* in Paris hat das entsprechende Gütesiegel am 25. März 2008 erhalten, und Ziel der neuen Vorsitzenden der französischen Vereinigung dieser Häuser, Catherine Lalumière, ist es, die Anerkennung für alle 28 Einrichtungen ihrer Organisation zu erreichen.

Und dennoch, trotz dieser Mittel, trotz der Ernennung eines dafür zuständigen Kommissionsmitglieds, ständig steigender Haushaltsmittel, der Eröffnung von Kommissionsvertretungen und Informationsbüros des Parlaments in allen Hauptstädten und

anderen europäischen Großstädten und einer Vielzahl von Initiativen der anderen Dienststellen der Gemeinschaft wie auch der einzelstaatlichen Verwaltungen und selbst der NRO wie etwa der Europäischen Bewegung ist das Ergebnis schmerzlich enttäuschend. **Der unkundige, wissensdurstige Unionsbürger hantiert mit einer Wüschelrute, um winzige Informationsbrocken ausfindig zu machen, und sieht nicht, dass ein wahrer Ozean in seiner Reichweite ist – allerdings ein unbekannter Ozean.** Es gibt kein zusammenhängendes Informationssystem, das sich an die Gesamtheit der Bürger richtet, sondern ein Durcheinander von Verbreitern von Auskünften, die für Eingeweihte zugänglich sind. Für die „*happy few*“, *not very happy but very few*.

Der Reigen der Begegnungen mit den Bediensteten, die in den einzelnen Institutionen für Information und die Bearbeitung von Zuschriften bzw. Klagen zuständig sind, macht einen einigermaßen perplex. Ausgezeichnete und von den besten Absichten beseelte Beamte, die bisweilen sehr leistungsfähige Teilsysteme entwickelt haben, finden sich selbst in einer Gesamtorganisation kaum zurecht, die im Grunde gar nicht vorhanden zu sein scheint. Wie viele Bürger erreichen sie und mit welchem Ergebnis? Ist es ihre Aufgabe, diese Frage zu beantworten, jene Angelegenheit zu bearbeiten, oder ist dafür ein anderer Dienst der Gemeinschaft oder gar ein Mitgliedstaat zuständig? Wie kann für eine geeignete politische Auswertung der an sie gerichteten Schreiben gesorgt werden? Auf Fragen nach ihrer eigenen Aufgabe antworten die Informationsdienste eher mit Fragezeichen!

II – VON DER ALLGEMEINEN INFORMATION ZUR BEHANDLUNG EINZELNER ANLIEGEN

Hinsichtlich der Informationen, die vor allem die Rechte der Bürger betreffen, lässt sich die folgende vereinfachte Darstellung geben.

Alle nachfolgend genannten Informationswebseiten der Kommission sind mehr oder weniger leicht über das Eingangsportal *Europa* zu erreichen².

1. Die erste Stufe: Die Information über die Bürgerrechte in der Union.

1.1. Die allgemeinen Informationen finden sich auf dem Webportal *Europa für Sie (Your Europe)*. Für die Webseite spricht, dass sie leicht zugänglich ist. Sie ist aufgeteilt in Informationen für Unternehmen und für den Bürger. Ihr Zweck ist es, praktische und detaillierte Informationen über die „Rechte und Möglichkeiten“ der Bürger in der Europäischen Union sowie Ratschläge dazu zu vermitteln, wie diese Rechte in der Praxis wahrgenommen werden können. Die Gestaltung ist interessant, weil jeder Mitgliedstaat auf der Grundlage einer allgemeinen Information der Kommission gehalten ist, hier seine Präsentation in seiner Amtssprache darzubieten.

Nach einem leichten Einstieg hält die Navigation jedoch einige unangenehme Überraschungen bereit. So stößt der Internetsurfer, der die Seite „France“ aufruft, auf einen leeren Bildschirm, auf dem der lapidare Hinweis prangt: „*Ces informations n'ont pas encore été mises à jour par l'Etat membre compétent.*“ (*Diese Informationen wurden vom zuständigen Mitgliedstaat noch nicht aktualisiert.*) Das Unheil nimmt seinen Lauf ...

1.2. Die juristischen Informationen ihrerseits, die sicherlich *erga omnes* (für die Allgemeinheit) bestimmt sind, richten sich eher an die Angehörigen der entsprechenden Berufe. Es gibt eine große Zahl an Webseiten, die schwer zu vergleichen und sehr ungleichgewichtig sind.

² Alle diese und zahlreiche andere Webseiten sind am Schluss des Literaturverzeichnisses dieses Berichts aufgelistet.

Seinen Entwicklern zufolge schneidet das nationale öffentliche Netzwerk *Legifrance* am besten ab. Es dient der kostenlosen elektronischen Verbreitung des Gemeinschafts- wie des nationalen Rechts. Es verzeichnete im Jahre 2004 23,5 Millionen Aufrufe und 32,1 Millionen im Jahre 2006.

Die Gemeinschaftsseite *Eur-Lex*, die von der Kommission nach dem Vorbild von *Legifrance* geschaffen wurde, weist ebenfalls viele Vorzüge auf. Die Texte auf dieser Seite sind übersichtlich gegliedert und finden sich in Form von Sammlungen - Verträge, internationale Abkommen, geltendes Gemeinschaftsrecht, Vorarbeiten, Rechtsprechung, parlamentarische Anfragen. Aber die Navigation innerhalb der Rubrik Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.) gestaltet sich wegen des schlichten Fehlens einer mit Schlüsselwörtern arbeitenden Suchmaschine sehr schwierig!

Die andere große Webseite ist *Curia*, die vom Gerichtshof verwaltet wird und natürlich auf die Veröffentlichung der Urteile spezialisiert ist. Der Gerichtshof vollbringt die Glanzleistung, *in Echtzeit* einzustellen, da seine Urteile noch an demselben Tag in alle Amtssprachen der Union übersetzt werden!

Bei den laufenden Gesetzgebungsverfahren macht die Seite *PreLex* der Kommission der ausgezeichneten Beobachtungsdatenbank für Gesetzgebung des Europäischen Parlaments Konkurrenz, die den nüchternen Namen *Œil* trägt und wesentlich leichter zu handhaben ist.

Im April 2006 schaltete das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (OPOCE) *N-Lex* frei, eine Versuchsseite, die Hilfe für das Navigieren im Recht der Mitgliedstaaten bietet und nach dem Beispiel ihres amerikanischen Gegenstücks, des bei der *Library of Congress* angesiedelten *Global Law Information Network* (GLIN), gestaltet ist.

Als weitere Informationsquellen für Fachjuristen oder die Allgemeinheit sind zu erwähnen:

- - Die Bürgerberater *Eurojus*. Die Vertretung der Kommission in Paris beherbergt einen von ihnen. Er ist per E-Mail erreichbar und daneben jeden Mittwoch persönlich unter der Adresse 288 Boulevard Saint-Germain anzutreffen. Er verfasst monatlich einen Bericht für Brüssel. *Eurojus* ist nicht mit der Agentur *Eurojust*, der Einheit für die europäische justizielle Zusammenarbeit, zu verwechseln, die das Internet für ihre eigenen Kommunikationsbedürfnisse mit den nationalen Kontaktstellen nutzt.

- Das *Europäische Justizielle Netz* unterhält die sehr gut gemachte Internetseite *civiljustice* in 22 Sprachen. Sie ist in 18 Themen des Zivil- und Handelsrechts gegliedert und kann kostenlos konsultiert, aber nur von den Verwaltungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erweitert werden. Die Kommission befürwortet die Öffnung dieser Seite für Angehörige der Rechtsberufe wie etwa Notare, was eine Änderung der Darstellung und der Gestaltung bedingen würde. Sie möchte zudem auf der Grundlage der erfassten Rechtsprechung sämtliche Informationen über die Schwierigkeiten bei der Anwendung in konkreten Fällen systematisch zusammenstellen.

Der *Europäische Gerichtsatlas für Zivilsachen*. Das Portal *home/judicialatlascivil* ermöglicht es, die zuständigen Gerichte zu ermitteln, Formulare online auszufüllen und sie gegebenenfalls in andere Sprachen zu übersetzen

- Die Internetseite mit dem merkwürdigen Namen *Fiches belges* dient dem Zweck, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zu erleichtern.

- INCADAT, *International Child Abduction Database*, ist im Wesentlichen eine Zusammenfassung der Rechtsprechung der nationalen Gerichte zur Anwendung des Haager Übereinkommens von 1980 über internationale Kindesentführung.

Bei einem gemeinschaftlichen Besitzstand im Umfang von 70 000 Seiten im Amtsblattformat ist es an der Zeit, eine europäische Datenbank aufzubauen, die das primäre, das abgeleitete Recht, die von der Europäischen Union geschlossenen internationalen

Abkommen, die aktuellen Textentwürfe der Gemeinschaft, die Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie die Texte zur Umsetzung der Richtlinien in allen Mitgliedstaaten enthalten müsste.

Das Generalsekretariat der Regierung schlägt vor, die mit *Legifrance* gewonnenen Erfahrungen dank der französischen Ratspräsidentschaft auf europäischer Ebene nutzbar zu machen (siehe Anhang). Eine Gesamtansicht kann anlässlich einer Konferenz über den Zugang zum europäischen Recht hergestellt werden, die im Dezember 2008 im Senat geplant ist.

2. Zweite Stufe: Der individuelle und interaktive Dienst für die Bürger, die eine bestimmte Angelegenheit vorbringen wollen.

Der Sesam heißt in diesem Fall *Europe Direct*. Neben einem zentralen Informationsdienst hat *Europe Direct* ein Netzwerk lokaler Informationsstellen entwickelt, das häufig von der Vereinigung *Maisons de l'Europe* unterhalten wird. All dies untersteht seltsamerweise nicht der GD Kommunikation, sondern der GD Binnenmarkt.

Mit *Europe Direct* hat die Kommission ein gutes Werkzeug entwickelt. Es ist per E-Mail oder über eine einheitliche kostenlose Rufnummer aus den 27 Mitgliedstaaten zu erreichen³, und beantwortet in 20 verschiedenen Sprachen konkrete Fragen: „*Ich wohne aus beruflichen Gründen zehn Monate im Jahr in Griechenland. Muss ich mein Auto dort zulassen?*“ „*Wo bekomme ich die europäische Krankenversicherungskarte in Litauen?*“ „*Ich bin Spanier und arbeitslos. Wird mir mein spanisches Arbeitslosengeld gestrichen, wenn ich zu einem Vorstellungsgespräch nach Dänemark fahre?*“ usw. Eine qualitativ hochwertige externe Evaluierung im Jahre 2006 ergab einen beeindruckenden Zufriedenheitsgrad der Teilnehmer: Über 90 % hatten erreicht, dass der Hörer beim ersten Klingeln abgenommen wurde, 80 % waren mit der Entgegennahme ihres Anliegens zufrieden, derselbe Prozentsatz von Teilnehmern erhielt in weniger als drei Tagen eine erschöpfende Antwort. Diese Ergebnisse wurden durch Kontrollanrufe („*mystery calls*“) bestätigt, die von den Befragern anonym getätigt wurden.

Das Instrument hat nur einen Fehler: Seine Existenz ist ein wohlbehütetes Geheimnis außerhalb des gemeinschaftlichen Mikrokosmos, und zwar wie! Im Februar 2008 wurde im Anschluss an die Medienorientierung in Brüssel zur Vorstellung dieses Auftrags eine Umfrage bei den Nutzern des Intranet-Netzwerks des Europäischen Parlaments, *Newshound*, unternommen: Von 87 Antwortenden war nur 24 die Existenz des Internetauftritts bekannt, während 63, also drei Viertel, nicht das Geringste darüber wussten. Dasselbe Verhältnis war bei den Master-1-Studenten im Fach Gemeinschaftsrecht aus Bayonne festzustellen, und nur bei den von ihrem Ortsverband befragten Mitgliedern der französischen Europabewegung erreichte es ein Drittel: Allerdings sucht die Hälfte derjenigen, die die Seite kennen, sie nie auf. Dieselbe Umfrage wurde auch bei Senatoren, die die Franzosen im Ausland vertreten, sowie bei einer Gruppe hochrangiger französischer Beamter mit dem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf den Angelegenheiten der Gemeinschaft durchgeführt und erbrachte noch grausamere Ergebnisse. *Europe Direct* erhält 100 000 Anfragen jährlich, d. h. ca. zehn je Land und Tag, während sein potenzielles Publikum aus den 495 Millionen Bürgern Europas besteht, von denen 10 Millionen außerhalb ihres Heimatlandes wohnen.

Zwar gibt es auch einen *Service d'orientation du citoyen (Citizens Signpost Service – Wegweiserdienst für die Bürger)*, der von einem Interessenten direkt konsultiert oder von *Europe Direct* in Anspruch genommen werden kann. Dieser Dienst erhält Unterstützung durch eine sehr kompetente externe Organisation, den ECAS. Leider ist die Eingangsseite

³ Die Nummer lautet: 00 800 6789 10 11. Die Vertretung der Kommission in Ljubljana war so klug, sie in großen Zahlen auf der Eingangstür zu ihrem Sitz direkt in der Straße anzuzeigen: Da dieses Büro rund um die Uhr geöffnet ist, pflegen die Einwohner der slowenischen Hauptstadt sich eher an *Europe Direct* zu wenden.

des Dienstes sehr knapp gehalten und wenig einladend. Sonderbarerweise stimmt der Name der Seite (*Citizensrights*) weder mit der französischen Bezeichnung des Dienstes noch mit seinem englischen Namen (*Citizens' Signpost Service*) überein. Und dabei geht es in dieser Stufe nur darum, juristische Ratschläge zu erteilen, denn in einem Rechtsstreit verhandelt der CSS grundsätzlich nicht mit der zuständigen nationalen Verwaltung.

3. In der dritten Stufe geht es um die Bearbeitung der Angelegenheit oder des Problems.

In diesem Abschnitt wird auf zwei Initiativen eingegangen, die Aufschluss über den Stellenwert der entwickelten Instrumente und die Grenzen ihres Einsatzes geben.

3.1. Bei der ersten handelt es sich um das zutreffend benannte *Solvit*-Netzwerk. Einzelpersonen oder Unternehmen, die einen Missetand im Binnenmarkt beklagen, können sich direkt telefonisch oder per E-Mail an dieses von der Kommission unterhaltene Netzwerk wenden, das auf dem Austausch, der Zusammenarbeit und der Lösungssuche *durch die einzelstaatlichen Verwaltungen selbst* beruht.

Seit seinem Entstehen im Juli 2002 hat das *Solvit*-Netzwerk seinen Nutzen unter Beweis gestellt: Es ermöglicht die Bearbeitung von Streitfällen in durchschnittlich weniger als zwei Monaten, während beim klassischen Verfahren der Bearbeitung des Schriftverkehrs der Kommission ... 26 Monate vergehen! Die im Dezember 2006 eingeführte Möglichkeit, sich online an das Netzwerk zu wenden, führte 2007 zu einer Zunahme der Kontakte um 75 %. Der Anteil der Angelegenheiten, die geregelt werden konnten, ist sehr zufriedenstellend, denn er betrug im Jahre 2007 ca. 83 %, wobei er sich in Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Rumänien sowie in Portugal und in den Niederlanden auf bis zu 90 % belief.

Und trotzdem wirkt *Solvit* vor allem wie ein **bemerkenswerter Erfolg zur ... Informationsverschleierung**: Nach sechs Betriebsjahren des Systems rühmt sich die Kommission einer Befassung mit 70 neuen Fällen monatlich. Da es sich aber um ein Netzwerk handelt, dem die 30 Länder des Europäischen Wirtschaftsraums⁴ angeschlossen sind, entspricht dies einem **Durchschnitt von weniger als 3 Fällen pro Land – weniger als einer pro Woche!** Überdies ist der jüngste Anstieg der Fallzahlen voll und ganz auf die *Bürger* zurückzuführen, die das Netzwerk mit ihren persönlichen Problemen befassen, während die Beschwerden von *Unternehmen*, der eigentlichen Priorität von *Solvit*, bei 150 pro Jahr stagnieren – also alle zwei Werktage eine. Dieser Takt wird in 13 Mitgliedstaaten (darunter Frankreich) nicht einmal erreicht, in denen nach der zurückhaltend geäußerten Auffassung der Kommission die *Solvit*-Zentren nicht über genügend qualifiziertes Personal verfügen: Kommissionsmitglied McCreevy sollte die betreffenden Regierungen demnächst zu Maßnahmen auffordern.

Erwähnt sei noch, dass eine Präsentationsseite, auf der am Anfang erläutert wird, was *Solvit* nicht ist und nicht leisten kann, für den normalen Internetsurfer nicht besonders attraktiv ist. Darüber hinaus beziehen sich 80 % der Onlineanfragen nicht auf das eigentliche Thema (den Binnenmarkt) und müssen an andere Dienste weitergeleitet werden.

3.2. Ein weiterer weit hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibender Dienst: die „112“.

Durch eine Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 29. Juli 1991 wurde eine einheitliche und kostenlose europäische Notrufnummer, die 112, zu dem Zweck eingeführt, auf Hilfeersuchen aller Personen, die sich auf Gemeinschaftsgebiet befinden, zu reagieren, von welchem Ort aus sie auch eingehen. Damals ging man davon aus, dass bei

⁴ Der Europäische Wirtschaftsraum umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Island und Liechtenstein.

einem einwandfreien Funktionieren des Systems jährlich 5 000 Menschenleben gerettet werden könnten.

17 Jahre später hat der Brüsseler Korrespondent von France 2 die 112 vom Herzen der Union, dem Schuman-Kreisel, aus gewählt: Der Telefonist sprach weder Spanisch noch Italienisch noch Deutsch. Dieselbe Erfahrung wurde vom Eiffelturm aus gemacht, während die Pariser Feuerwehr offiziell doch in 20 Sprachen antwortet. Die Zeitschrift *Premier Secours* hat eine schonungslose Untersuchung der Verzögerungen und Mängel des Systems durchgeführt.⁵ Von Anfang an war die 112 ein Opfer der Skepsis in den Verwaltungen und des Korpsgeistes der Notfalldienste: In Frankreich etwa wurde beschlossen, sie am 31. Dezember 1996 einzuführen, allerdings nur auf Departementsebene und für „*Touristen, die in ihrem Heimatland daran gewöhnt sind, diese Notrufnummer zu wählen*“. Mit der Folge, dass im Jahre 2006 in Frankreich nur 27 % der Anrufe bei der 112, hingegen 73 % bei der 18 eingingen⁶.

Nach der Verabschiedung einer schriftlichen Erklärung durch das Europäische Parlament im Jahre 2007 hat die Association du numéro d'urgence 112 (Vereinigung Notrufnummer 112) einen wahren Aktionsplan zur Wiederbelebung dieses unzureichend genutzten Instruments entwickelt (s. Anhang).

4. 4. Fachspezifische Netze

Andere Internetauftritte sind für besondere Nutzergruppen bestimmt, wobei im Allgemeinen die Information und die Behandlung von Anliegen vermischt werden. Unter den Dutzenden von Diensten verdienen einige eine besondere Erwähnung.

4.1. Verbraucher.

Die GD Gesundheit-Verbrauch hat ein *Netz der Europäischen Verbraucherzentren* gestrickt, das im Jahre 2007 über 5 000 Kontakte zu allen Themen zu verzeichnen hatte, welche die grenzüberschreitenden Einkäufe, vor allem den Internethandel, betreffen. Das bereits erwähnte Zentrum in Kehl ist sowohl für Deutschland als auch für Frankreich zuständig. Wenn es das Problem nicht selbst zu lösen imstande ist, kann es auf spezialisierte Vermittler hinweisen.

4.2. Gesundheit.

Am 28. und 29. Februar 2008 wurde in Utrecht ein europäisches Netzwerk für Patientensicherheit, „*EUnetPas*“, aus der Taufe gehoben. Dieses Netzwerk wendet sich nicht unmittelbar an die Patienten, sondern im Gegenteil an die Angehörigen der Gesundheitsberufe, insbesondere Krankenhauspersonal, mit dem Ziel, ärztliche Diagnose- oder Behandlungsfehler zu verringern.

4.3. Bildung

4.3.1. Für die Abschlüsse und die Anerkennung der akademischen und beruflichen Qualifikationen wird auf einer Internetseite der Kommission eine Kontaktstelle je Land genannt. In Frankreich ist dies das Zentrum ENIC/NARIC, das vom Centre international

⁵ *Premiers Secours* Nr. 1. 1. Dezember 2007.

⁶ Wird sich die französische Präsidentschaft ein Beispiel an der slowenischen Präsidentschaft nehmen? Auf den Autobahnen der ehemaligen Krain wird auf besonders gut sichtbaren Schildern die 112 als einzige Notrufnummer empfohlen.

d'Etudes pédagogiques (CIEP) in Sèvres, einer nachgeordneten Behörde des Erziehungsministeriums, unterhalten wird.

Dieses 1984 geschaffene Netzwerk wurde mit der entsprechenden Einrichtung des Europarates und der UNESCO, ENIC, zusammengelegt und unterhält Beziehungen zum *Bildungsinformationsnetz in Europa*, EURYDICE. Es wird finanziell vom *Programm für Lebenslanges Lernen* getragen. Auch wenn es außer bei den ERASMUS-Stipendiaten kaum bekannt ist, hat es wenigstens das Verdienst, diesen zugutezukommen.

Ein kleiner Dämpfer. Die Darstellung des „NARIC-Netzes“ auf der Internetseite der Kommission hinkt etwas hinterher: Ende März 2008 heißt es im Untertitel, das Netz erstrecke sich auf die Mitgliedstaaten der EU „und die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas, Zypern und Malta“. Es ist zu hoffen, dass das Informationsangebot häufiger aktualisiert wird als die Eingangsseite.

Für die Forscher ihrerseits ist unmittelbar das Portal *European researchers' mobility* bestimmt.

4.3.2. Eine weitere Informationsquelle zur Bildung in Europa ist das *Eurydice-Netzwerk*. Es handelt sich um eine zugängliche, genaue und dichte Seite, die aus nationalen Angaben über das Bildungssystem und die laufenden Reformen besteht. Sie ist zuverlässiger als das *Euroguidance-Netzwerk* zum „lebenslangen Lernen und zur lebenslangen Berufsberatung“, das rasch auf die nationalen Seiten verweist.

4.3.3. Informations- oder Konfusionsquelle? Das Programm *Ploteus*, ein Portal über die Lern- und Ausbildungsmöglichkeiten in Europa, ist gut konfiguriert, verweist jedoch auf das europäische Jugendportal *Europa Youth*, das umfassenderen Zwecken dient, und auf die Seite *Fit for Europe*, die selbst einmal *Eures* und zum anderen *Euroguidance* zugeordnet ist: Welchen anderen Sinn hat diese Doppelung als den Wettstreit zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen?

4.4. Mobilität der Arbeitnehmer und soziale Rechte

4.4.1. Das EURES (*European Employment Services*)-Netzwerk wurde 1993 eingerichtet. Dabei handelt es sich um einen einzigartigen Dienst der Gemeinschaft, der 750 qualifizierte Berater vereinigt und über ein Internetportal verfügt, das den Zugang zu über 1 Million freie Arbeitsplätze in ganz Europa ermöglicht. Seit 2006 enthält die Kartei alle von den nationalen Arbeitsverwaltungen der 27 Länderangebotenen Stellen, die auf dem Portal in 23 Sprachen zugänglich sind, und die Berater leisten den mobilen Arbeitnehmern und ihren Familien eine personenbezogene Hilfe. Das Netzwerk wird durch Spezialseiten wie etwa EURAXESS für die Forscher vervollständigt.

Auf Befragen des Berichterstatters räumt die Kommission ein, nicht über aktuelle Zahlen zur Wirksamkeit des Netzwerks hinsichtlich der Vermittlung von Arbeitsplätzen zu verfügen. Das heißt, dass das System weit davon entfernt ist, optimal genutzt zu werden. In Frankreich gestehen die zuständigen Dienststellen ein, dass das Programm und das Portal EURES von den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (ANPE, ASSEDIC, örtliche Dienste) unzureichend genutzt wird.

Der *Aktionsplan für Mobilität* der Kommission sieht eine Verbesserung des Dienstes vor, um den Bedürfnissen spezieller Gruppen, wie etwa der Langzeitarbeitslosen, der jungen Arbeitnehmer, der Senioren, der Frauen, der Forscher, der Selbständigen und der Saisonarbeiter, mit dem Ziel gerecht zu werden, die Arbeitssuchenden individuell bei der Erstellung eines vollständigen Plans für ihre berufliche Laufbahn zu unterstützen, der auch ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bei der Rückkehr in ihr Heimatland umfasst.

4.4.2. Für alle Probleme im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit ist das zuständige Organ in Frankreich das 1959 gegründete *Centre de liaison européen et*

international de sécurité sociale, CLEISS, im IX. Arrondissement von Paris. Dieses Zentrum erledigt das Clearing von Forderungen zwischen Behörden, aber es ist auch mit Informationsaufgaben betraut. Auf Gemeinschaftsebene werden die Streitigkeiten zwischen nationalen Verwaltungen durch eine seltsame und verkannte, von der Kommission aber als wirkungsvoll bezeichnete Einrichtung, die beim Rat angesiedelte *Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer*, behandelt.

4.4.3. *Eulisses (EU Links & Information on Social Security)* wurde im Dezember 2006 in Fortsetzung des „Europäischen Jahres der Mobilität der Arbeitnehmer“ eingerichtet. Nach fünfzehnmonatigem Betrieb klafft weiterhin ein großer Abstand zwischen Absicht – Behandlung *aller* Probleme der sozialen Sicherheit, sowohl gemeinschaftlicher als auch nationaler Art – und Wirklichkeit: Wirklich gut funktioniert es nur bei den Rentenproblemen.

Gleichzeitig bringt jede Brüsseler Behörde Initiativen auf den Weg, ohne sich allzu viele Gedanken darüber zu machen, was bereits vorhanden ist, und ebenso wenig über mögliche Synergien mit anderen Informationsanbietern. So erfuhren die Mitglieder des Europäischen Parlaments aus Aquitanien und Poitou-Charentes Mitte Februar aus der regionalen Presse, dass in Bordeaux eine Kontaktstelle eines neuen Netzwerks, *Enterprise Europe Network*, eingerichtet worden war. In ihm sollen das frühere Netzwerk *Euro Info Centre*, das allgemeine Informationen über die europäische Politik im Hinblick auf die Geschäftswelt vermittelte, und das der *Innovationsrelaiszentren* aufgehen, das die Innovation in den KMU fördern soll. In Bordeaux vereint es die beiden regionalen Handelskammern und die regionalen Oséo-Niederlassungen. In der Mitteilung der Kommission vom 7. Februar heißt es, dass es über 500 derartige Kontaktstellen geben werde und dass „*alle KMU Informationen und auf sie individuell zugeschnittene Dienstleistungen erhalten*“. Haben wir es hier endlich mit der zentralen Anlaufstelle zu tun, die ein Gebot des gesunden Menschenverstandes ist und allenthalben herbeigesehnt wird? Ja, mit der zentralen Anlaufstelle ... der GD Unternehmen.

4.5. Das Netzwerk der Entscheidungsträger und Meinungsführer.

Das Europäische Parlament hat in den Haushaltsplan 2007 ein *Pilotprojekt Informationsnetzwerke* aufgenommen⁷. . Dabei geht es um die Errichtung eines Netzwerks für den Austausch von Informationen und Ideen zwischen Europa- und nationalen Abgeordneten, Journalisten und anderen Meinungsführern. Eine Internetseite dürfte im Mai 2008 freigeschaltet werden.

Im Rahmen dieses Abschnitts sei auch auf die originelle Initiative des französischen Bürgerbeauftragten für die Überwachung der Rechtsprechung des Gerichtshofs hingewiesen. Durch rund dreißig bedeutende Urteile wurden die bürgerlichen Rechte bereits vor den Errungenschaften der Verträge und der Charta begründet. Der Bürgerbeauftragte übermittelt der gesamten Zentralverwaltung einen monatlichen Bericht, der von einem Juraprofessor über die tagtägliche Entwicklung der Rechtsprechung erstellt wird.

III - DIE ERGEBNISSE: BÜRGER ODER GALEERENSKLAVEN?

Gelangt der Bürger, der über seine Rechte informiert ist und die Person bzw. die Kontaktstelle ausfindig gemacht hat, bei der er mit seinem Anliegen vorstellig werden kann, nun leicht ans Ziel? Und wie stellt es die Verwaltung an, Anträge und Anfragen rasch und wohlwollend zu bearbeiten?

In den vorangegangenen Kapiteln haben wir gesehen, bei welchen Themen das europäische Recht unzulänglich (Kapitel I) oder unzureichend umgesetzt (Kapitel II) erscheint. Nun geht es darum, sich mit den Streitigkeiten oder Fällen von Unverständnis zu

⁷ Ziffer 33 der Entschließung vom 14. Dezember 2006, Haushaltslinie 16 03 06.

beschäftigen, die sich durch schlechte Information oder den mangelnden Willen der für die Anwendung des Rechts zuständigen Stellen ergeben.

Neben den Beschwerden selbst bilden die regelmäßigen Übersichten des *Citizens Signpost Service* und die des Expertennetzwerks für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, das vom *Zentrum für Migrationsrecht* der Universität Nimwegen (Niederlande) koordiniert wird, eine wertvolle Informationsquelle. Schwierigkeiten gibt es vor allem bei den folgenden Punkten.

1. Ausübung des Aufenthaltsrechts

Grundlagentext ist hier die Richtlinie 2004/38 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich frei zu bewegen und aufzuhalten. Darin sind rund zehn frühere Verordnungen und Richtlinien zusammengefasst, die die Bevölkerungsgruppen nach Kategorien behandelten, und die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Artikeln 12 und 18 des Vertrags einbezogen. Letzter Termin für die Umsetzung war der 30. April 2006.

1.1. Eine Verwaltung, die sich wohler fühlt, wenn sie Zwang anwenden kann, als wenn sie sich mit dem Wahlrecht beschäftigen muss.

In Frankreich selbst sind die Probleme mit dem Aufenthaltsrecht dieselben, die am häufigsten sowohl von den Konsuln (Portugal, Spanien, Deutschland, Polen, Finnland, Estland, Slowenien) als auch von den nationalen Anlaufstellen von *Solvit* genannt werden. Die häufigsten Klagen gelten dem Missverständnis, das aus der Abschaffung der Pflicht zum Mitführen des Ausländerausweises herrührt. Dies ist mit dem Recht des Bürgers verbunden, dass ihm auf Antrag ein solcher Ausweis ausgestellt werden muss⁸. Dies kommt sehr häufig bei Portugiesen vor, in deren Personalausweis die Anschrift nicht angegeben ist, was zur Folge hat, dass sie kein Scheckheft erhalten und keinen Versicherungsvertrag abschließen können. Dieses Recht wird von bestimmten Präfekturen, vor allem in der Ile-de-France, vorsätzlich missachtet. Darüber hinaus beschwerten sich die Portugiesen über die Praxis mancher französischen Ämter, die ihren Familiennamen, der sich traditionell aus dem der Mutter und dem des Vaters zusammensetzt, „verkürzen“: Die Komplikationen oder Verwechslungen, die sich daraus ergeben, sorgen für Unmut.

In Ermangelung von Ausländerausweisen stellen manche portugiesischen Konsulate, beispielsweise das in Bordeaux, eine *Bescheinigung über die konsularische Registrierung* aus, die bisweilen von bestimmten Unternehmen oder Ämtern akzeptiert wird. Sie können sich auch damit einverstanden erklären, eine *Bescheinigung über den Verlust amtlicher Dokumente* für diejenigen Landsleute auszustellen, denen es in einem solchen Fall widerstrebt, zur Polizei zu gehen, die nur Diebstahlsanzeigen entgegennimmt.

Die Vorschrift, den Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts zu erbringen und für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten Dauer eine Krankenversicherung abzuschließen, verursacht in der Praxis wegen der Pflicht, die Europäische Krankenversicherungskarte häufig erneuern zu lassen, oft Probleme. Ebenso gibt es recht zahlreiche Fälle von Europäern, die vom Krankenversicherungsschutz im Rahmen der CMU zur staatlichen Gesundheitsfürsorge wechseln, um anschließend bei einer privaten Krankenversicherung zu landen, deren Beitrag für schwer kranke ältere Menschen unerschwinglich ist. Überdies herrscht, wie der Verfasser dieses Berichts selbst feststellen konnte, bei den zuständigen Sozialdiensten zuweilen Verwirrung, ja Unkenntnis über die Behörde, die befugt ist, die Höhe der Mittel zu bescheinigen, über die europäische Staatsbürger in ihrem Heimatland verfügen.

Mit der Zunahme der Zahl der Rentner, die sich in unserem Land niederlassen, zunächst mit Zweit-, dann mit ständigem Wohnsitz, beginnen sich die Probleme mit zur

⁸ Artikel L 121-2 des Einreise- und Aufenthaltsgesetzes und des Asylrechts.

Invalidität führenden Krankheiten leider zu häufen. Im Falle der Portugiesen beispielsweise muss jedoch das Verfahren zur gerichtlichen Anerkennung der Berufsunfähigkeit in Portugal selbst noch einmal vor einem Berufungsgericht durchgeführt werden, was Verzögerungen und unnütze Kosten verursacht.

Ein weiteres Thema, auf das die Konsuln in Frankreich hinweisen: Die Unterrichtung der Konsularbehörden über die Festnahme eines ihrer Staatsangehörigen ist nicht systematisch gewährleistet, alles andere als das. An die Verpflichtung dazu wurde erst kürzlich in einem ausführlichen Rundschreiben vom 18. September 2007 erinnert⁹.

Das slowenische Konsulat macht auch darauf aufmerksam, dass die Präfekturen nicht über den passenden Informationscode verfügen, um bestimmte, durchaus übliche Fälle bearbeiten zu können (eine slowenische Staatsangehörige, die mit einem italienischen Staatsangehörigen verheiratet ist und seit dreißig Jahren in Frankreich lebt; eine Studentin, die die Ehe mit einem Drittstaatsangehörigen eingegangen ist ...).

Man kann sich schon jetzt einen baldigen Anlass zur Verwunderung beim Konsularkorps ausmalen: Die Bürger aus der Gemeinschaft, die sich mit ihrem ständigen Wohnsitz in Frankreich (länger als drei Monate) niederlassen möchten, sind verpflichtet, gegenüber dem Bürgermeister ihrer Gemeinde eine Erklärung abzugeben. Diese Verpflichtung wird so dargestellt, als werde den Betroffenen ein Dienst erwiesen, denn dadurch werde ihre Eintragung in die Wählerlisten erleichtert. Ein schöner Dienst, wenn man weiß, dass diese Erklärung nicht die Aufenthaltserlaubnis einbringt (?), dass sie bei einem späteren Wohnsitzwechsel nicht notwendig ist (??) und dass bei Nichtbeachtung dieser großzügigen Formalität dem Zuwiderhandelnden ein Bußgeld in Höhe von 750 EUR droht (!!). Willkommen in Frankreich! Vielleicht ist noch Zeit, die Feder aufzuhalten, die den Entwurf des Ministererlasses unterzeichnen soll.

1.2. Ist das wirklich ein Trost? Bei unseren Partnern ist die Lage nicht unbedingt besser.

Die Franzosen im Ausland berichten, dass die Aufenthaltsbescheinigung in Österreich und im Freistaat Bayern weiterhin vorgeschrieben ist. In Spanien ist die Rufnummer der für die Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung zuständigen Behörde praktisch nicht zu erreichen, obwohl eine ordnungsgemäße Genehmigung notwendig ist, um beispielsweise die Erstattung der Krankenbehandlungskosten zu erreichen. Ungewöhnliche Schwierigkeiten bei der Beantragung der Bescheinigung werden auch aus Helsinki und Italien gemeldet. In Griechenland musste der Bürgerbeauftragte eingreifen, um der brasilianischen Ehefrau eines britischen Staatsbürgers fünf Jahre nach der Erstantragstellung eine Aufenthaltsbescheinigung zu verschaffen. Der österreichische Bürgerbeauftragte musste seinerseits die Stadt Klosterneuburg darauf hinweisen, dass beim Tarif für die Saisonkarten zur Nutzung der Fremdenverkehrseinrichtungen eine Unterscheidung zwischen „Einheimischen“ und „Auswärtigen“ nicht zulässig ist.

Beim Aufenthaltsrecht für die nichteuropäischen Ehegatten legen die Schweden ein merkwürdiges Verhalten an den Tag, das darauf hinausläuft, dass sie vorsichtiger zu Werke gehen, wenn der andere Ehegatte Schwede ist, als dann, wenn er die Staatsbürgerschaft eines Partnerlandes besitzt. Ein vergleichbares Streben nach Perfektion veranlasst die irischen Behörden, von dem nicht aus der Gemeinschaft stammenden Ehegatten eines Iren zu verlangen, *„den Nachweis darüber zu erbringen, vor der Einreise nach Irland einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat gehabt zu haben“*¹⁰

⁹ Gemeinsames Rundschreiben des Leiters der Abteilung für Strafsachen und Begnadigungsangelegenheiten und des Leiters der Abteilung Gefängniswesen DAP-PMJ4 vom 18. September 2007.

¹⁰ Ganz allgemein besteht eine gegenteilige Folge des europäischen positiven Rechts und der Wachsamkeit der Kommission bei diesem Thema darin, dass die Mitgliedstaaten Anlass sehen, Eheschließungen ihrer Staatsangehörigen mit Drittstaatsangehörigen viel genauer zu kontrollieren als Eheschließungen von Ausländern,

1.3. Eine unbemerkt vor sich hin tickende Zeitbombe: das uneingeschränkte Aufenthaltsrecht.

Neben den auf bestimmte Punkte beschränkten Problemen dürfen die demnächst zu erwartenden Folgen des durch die Richtlinie eingeführten radikal neuen Prinzips nicht unterschätzt werden: **Nach fünfjährigem Aufenthalt erwirbt der europäische Bürger nunmehr ein ständiges Aufenthaltsrecht ohne Einkommensbedingung.** Mit diesem Schritt hat das europäische sekundäre Recht nur die Auslegung der Artikel 39 und 42 des EG-Vertrags nachvollzogen, denn seit den Urteilen *Martinez Sala* von 1996 und *Grzelczyk* von 2001 vertritt der Gerichtshof die Auffassung, dass der Status des Unionsbürgers zum grundlegenden Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten werden und es ihnen ermöglichen müsse, rechtlich gleichgestellt zu werden, unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmer, Studenten, arbeitslos, nicht erwerbstätig oder Rentner sind.

Jahr für Jahr wird diese Rechtsprechung ausgebaut. Greift man nur die jüngsten Urteile heraus, so hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Hartmann* eine „alte“ Verordnung aus dem Jahre 1968 dahingehend ausgelegt, dass der beschäftigungslosen deutschen Ehefrau eines Wanderarbeitnehmers, der eine berufliche Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausübt, das deutsche Erziehungsgeld nicht mit der Begründung versagt werden dürfe, dass sie keinen Wohnsitz in Deutschland und dort auch nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt habe¹¹. Hinsichtlich der Auszahlung von Altersrenten an Vertriebene deutscher Staatsangehörigkeit haben die Luxemburger Richter in den verbundenen Rechtssachen *Habelt, Möser und Wachter* der Bundesrepublik untersagt, die Anerkennung von außerhalb Deutschlands geleisteten Beitragszeiten an die Bedingung zu knüpfen, dass der Rentenempfänger im Rentenalter in Deutschland wohnhaft ist.

Diese Entwicklung ist unumkehrbar. **Mangels einer unverzüglichen Behandlung läuft das Problem der finanziellen Folgen des „Sozialhiletourismus“ Gefahr, in ein von Leidenschaften geprägtes Klima zu geraten.** Die schwerwiegenden Vorfälle im Zusammenhang mit den Roma in Italien sind ein Vorbote für das, was sich in großem Maßstab in einigen Jahren wiederholen kann. **Warum beschäftigt man sich mit dieser Angelegenheit nicht anlässlich der Neuaushandlung der europäischen Finanziellen Vorausschau?**

2. Das Recht auf soziale Sicherheit

Es ist bedauerlicherweise gealtert, weil es sich bis zur Durchführungsverordnung der neuen Verordnung von 2004 nach wie vor auf eine Grundverordnung aus dem Jahre 1971 und auf deren Durchführungsverordnung aus dem folgenden Jahr stützt¹². Es kann also nicht verwundern, dass in der Praxis immer häufiger Probleme auftreten.

In den meisten Fällen, die an den Bürgerbeauftragten oder die Kommission in Frankreich herangetragen werden, geht es um französische Bürger, die Leistungen im Ausland in Anspruch nehmen möchten und denen die Kostenerstattung von ihrer Krankenkasse verweigert wird. Eine solche Ablehnung ist rechtswidrig, und zwar sowohl aufgrund des Rechts und der Rechtsprechung der Gemeinschaft¹³ als auch nach französischem Recht¹⁴. Es gibt auch zahlreiche Fälle, in denen die Erstattung niedriger ausfiel, als es bei denselben Leistungen in Frankreich der Fall gewesen wäre, was ebenfalls

die auf ihrem Hoheitsgebiet von Staatsangehörigen anderer europäischer Staaten vollzogen werden. Tut sich hier ein neuer Markt für die Vermittler von Scheinehen auf?

¹¹ Urteil *Hartmann* C-212/05 vom 18. Juli 2007.

¹² Verordnungen 1408/71 von 1971 und 542/72 vom 21. März 1972.

¹³ Urteil *Watts* vom 16. Mai 2006 C-372/04. Dieses Urteil wird weiter oben analysiert.

¹⁴ Artikel R 332-4 des Sozialgesetzbuchs.

im Widerspruch zu dem im Gemeinschaftsrecht festgelegten Grundsatz der günstigsten Erstattung steht¹⁵.

2007 musste der französische Bürgerbeauftragte bei der Krankenkasse Mayenne vorstellig werden, die den Rücktransport eines Kranken, der einen Schlaganfall erlitten hatte, nach Belgien mit der Begründung abgelehnt hatte, der Patient werde bereits in der Universitätsklinik Angers behandelt. Gemäß Artikel 22 der Verordnung von 1971 hat ein Patient, der die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, unabhängig von dem für ihn zuständigen nationalen Träger oder seinem Wohnsitz Anspruch auf Sachleistungen in den anderen Mitgliedstaaten. Die erforderliche *Genehmigung für die Behandlung*, die vom Wohnsitzstaat erteilt werden muss, darf nicht mit der Begründung verweigert werden, dass die Behandlungskosten in einem anderen Mitgliedstaat höher sind als im Wohnsitzstaat, wenn dieser nicht in der Lage ist, die betreffende Behandlung in gleicher Qualität und innerhalb des gleichen Zeitraums zu gewähren.

Dieselbe Schwierigkeit ergibt sich bei der Exportierbarkeit des Erziehungsgelds, das Frau L. mit Wohnsitz in Österreich, wo ihr Ehemann als EU-Beamter tätig ist, von der Kindergeldkasse verweigert wurde. Diese Ablehnung ist umso weniger hinnehmbar, als Frankreich Anfang 2004 nach einer Mahnung der Europäischen Kommission die Exportierbarkeit des Erziehungsgelds anerkannt und erklärt hatte, den Leistungsträgern seien Anweisungen übermittelt worden, in denen klargestellt worden sei, dass die Wohnsitzbedingung kein Hinderungsgrund für Antragsteller sei, die ihren Wohnsitz in anderen Mitgliedstaaten der Union haben.

Selbst die Beamten der nachgeordneten Behörden der Europäischen Union sind nicht vor bürokratischen Missgeschicken gefeit, ganz im Gegenteil! So war die Auszahlung des Erziehungsgelds an das Personal der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) in London mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden.

Soll man sich darüber amüsieren, sich freuen oder sich Sorgen machen? Eine hohe Beamtin des Parlaments, eine mit einem britischen Staatsangehörigen verheiratete Französin, die an einer sehr schmerzhaften Erkrankung leidet, konnte nicht an einer Konferenz im Rahmen unseres Auftrags in Brüssel teilnehmen, weil ein Londoner Apotheker das Rezept eines belgischen Arztes nicht einlösen wollte. So geht es im Europa des März 2008 zu.

3. Die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Befähigungen.

Frankreich hat die Frist für die Umsetzung der Grundrichtlinie 2005/36, den 1. Juli 2007, verstreichen lassen. Aber auch wenn sie noch nicht umgesetzt ist, ist die Richtlinie seit dem 20. Oktober 2007 in Kraft¹⁶.

Die meisten Beschwerden kommen von den Gesundheitsberufen. Sie betreffen vor allem

- die Nichteinhaltung der Frist für die Bearbeitung der Anträge auf Anerkennung der Berufsqualifikationen (Artikel 51 der Richtlinie). Die Antragsteller erhalten unter Umständen mehrere Monate lang keine Nachricht über den Stand der Bearbeitung ihrer Angelegenheit.

- die Ablehnung der Anerkennung der Konformitätsbescheinigung. Die Bescheinigungen der bulgarischen Ärzte werden von den französischen Behörden angezweifelt.

Eine deutsche Krankenschwester, die nach Dublin ziehen wollte, wurde von den irischen Behörden aufgefordert, eine Reihe von deutschen Formularen beizubringen, die es nach Angaben der deutschen Behörden nicht gibt: Sie musste ihren Abschluss in Irland erneut ablegen. Sie hatte mehr Glück als ein deutscher Klempner, der damit liebäugelte,

¹⁵ Urteil *Vanbraekel* vom 12. Juli 2001.

¹⁶ Urteil *Beuttenmüller*.

seinen Beruf in Ungarn auszuüben. Nachdem die ungarische Verwaltung die heikle Angelegenheit ein Jahr lang geprüft hatte, verwies sie ihn an sein Heimatland, um dort Bescheinigungen einzuholen. Dessen Behörden wiederum erachteten es als ratsam, ihn an die Gemeinschaftsdienststellen in Brüssel zu verweisen!!

Für den Bereich außerhalb des Gesundheitsbereichs ist festzuhalten, dass das französische Verfahren zur Einstellung von Beamten im Wege eines Auswahlverfahrens seit dem Urteil *Burbaud* (siehe oben) im Blickpunkt steht. Aber man ergeht sich in Mutmaßungen über die unglaublichen Fälle Katrin M. und Cornelia B. Sie wurden im Sommer 2002 von der ENA zugelassen, und sechs Jahre später ist ihre Aufnahme in den öffentlichen Dienst noch immer nicht sicher, obwohl Frankreich inzwischen seine Gesetzgebung angepasst, seine Auswahlverfahren für den höheren Dienst für Bürger der Gemeinschaft geöffnet, der französische Bürgerbeauftragte sich für sie verwandt hat und diese beiden jungen Frauen deutscher Herkunft inzwischen eingebürgerte Französinen sind!

Was die Hochschulabschlüsse angeht, so liegen ebenfalls zahlreiche Beschwerden wegen Nichtanerkennung vor. Der rumänische Botschafter in Paris, selbst Hochschulabsolvent, spricht sogar von einer „Diplomkatastrophe“. Seine Kollegin aus Malta schildert ihren persönlichen Fall: Ihr Doktorexamen 3. Grades wurde in Italien nicht anerkannt und im Vereinigten Königreich „entqualifiziert“ (sic).

4. – Die für zehn der „neuen Mitgliedstaaten“ geltende vorläufige Arbeitsregelung hat in der Praxis ebenfalls zu Schwierigkeiten geführt.

Grundsätzlich sollten diese Übergangsmaßnahmen für die im Mai 2004 beigetretenen Länder bis zum 1. Mai 2009 und für Bulgarien und Rumänien bis zum 1. Januar 2012 gelten. Sie enthielten die Verpflichtung, wie bei Drittstaatsangehörigen im Voraus eine Arbeitserlaubnis, deren Ausstellung an die Lage auf dem Arbeitsmarkt gebunden ist, sowie die entsprechende Aufenthaltserlaubnis zu beantragen.

Die in Paris ansässigen Konsuln hatten über schikanöse Schwierigkeiten berichtet, die ihren Landsleuten widerfuhren, wenn sie eine Arbeitserlaubnis beantragten, selbst für solche Berufe, in denen ein Arbeitskräftemangel bestand. Unter diesen Umständen erscheint der im Mai verkündete Beschluss, diese Übergangsregelung für die acht im Mai 2004 der Union beigetretenen Länder abzuschaffen, besonders angebracht.

5. Kindesentführung durch einen Elternteil

Die Brüssel-IIa-Verordnung über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen ist nach dem Urteil der französischen Fachleute „perfekt“. Im Grundsatz sind die Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit des Staates, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, und davon ausgehend die automatische Anwendung der Urteile dieser Gerichtsbarkeit in der gesamten Union gegeben.

Aber die nationalen Verwaltungen missachteten diesen Text nach wie vor allzu häufig. In Frankreich sind für die Vorgänge weiterhin zwei Ministerien (das Justizministerium, soweit das Haager Übereinkommen betroffen ist, das Außenministerium für den Rest) zuständig, und die Kommunikation zwischen den nationalen Verwaltungen bleibt bescheiden. Hingewiesen sei indessen auf die ausgezeichnete Seite *Enlèvement parental* des Justizministeriums, die Eltern Rat und Hilfe für die gerichtlich oder gütliche Beilegung von Rechtsstreitigkeiten gibt.

6. „Er wird bald zurück sein. Da kommt schon sein Pferd!“

Die Missgeschicke von Kapitän Haddock mit seinem Reitpferd¹⁷ sind für die Autofahrer in Europa zum gemeinsamen Los geworden: Die Pkw dürfen die Grenzen überqueren, sind aber nicht versichert und nicht zugelassen.

6.1. Die Blockade des europäischen Versicherungsmarktes.

Kann ein Franzose seinen Pkw in Deutschland versichern, in Spanien eine Lebensversicherung oder in Italien einen Vorsorgevertrag abschließen? Ja, sagen die Verträge und das europäische Recht¹⁸. Nein, antwortet beinahe stereotyp jede ausländische Versicherungsgesellschaft unter Hinweis darauf, dass der Kunde, den sie abweist, nicht im Land des Versicherers wohnt. Die europäischen Versicherungsgesellschaften verschmähen die vom Binnenmarkt zugelassene Dienstleistungsfreiheit und schließen sich lieber mit einheimischen Versicherungsgesellschaften zusammen.

Die Ablehnung ist vor allem bei Kraftfahrzeugversicherungen schwer zu begreifen. Sie betrifft nicht nur die Vollkasko-, sondern auch die obligatorische Haftpflichtversicherung. Als Grund wird genannt, dass das Fahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat verkehre, dessen Entschädigungsregelungen dem Versicherer nicht bekannt seien. Wozu aber von einem einheitlichen Raum reden, wenn für Pkw bei jedem Überschreiten längst verschwundener Grenzen die Versicherung gewechselt werden muss?

Manche Versicherer gehen sogar so weit, den Kraftfahrzeugversicherungsvertrag bei Fälligkeit zu kündigen, wenn der Versicherungsnehmer Anlass hat, sich in einem anderen Mitgliedstaat drei bis sechs Monate lang, also über einen längeren Zeitraum, aufzuhalten, und das gilt auch bei beruflichen Gründen. Manche Versicherungspolizen enthalten sogar völlig rechtswidrige Klauseln, denen zufolge der Vertrag automatisch gekündigt wird, wenn sich das Fahrzeug über einen bestimmten Zeitraum hinaus außerhalb des Zulassungsmitgliedstaats befindet. In Frankreich sind Beschwerden an das Bureau Central de Tarification, rue de la Rochefoucauld im 9. Bezirk von Paris zu richten: Aber wer weiß das schon?

6.2. Der Hindernislauf des Kämpfers für die Zulassung ausländischer Gebrauchtfahrzeuge in Frankreich.

Die vor 1996 ausgelieferten Privatfahrzeuge unterliegen nicht dem gemeinschaftlichen Typpengehmigungsverfahren. Für ihre Zulassung in Frankreich ist ein nationales Genehmigungsverfahren notwendig, was an sich nicht ungewöhnlich ist. Sehr wohl ungewöhnlich sind aber die Vielzahl und die Kosten der Kontrollen zulasten des Besitzers, die von der französischen Verwaltung verlangt werden und eine Verdoppelung der bereits im Erwerbsland erledigten Formalitäten darstellen. Der Gerichtshof hat mit gesundem Menschenverstand geurteilt, dass das Kontrollverfahren nicht mit nicht zumutbaren Kosten oder Fristen verbunden sein dürfe und dass der Importeur die Möglichkeit haben müsse, die Kontrolle der eingeführten Fahrzeuge durch die Vorlage im Ausfuhrmitgliedstaat ausgestellter Dokumente zu ersetzen, die die erforderlichen Angaben auf der Grundlage bereits durchgeführter Kontrollen enthalten.¹⁹

6.3. Die Doppelbesteuerung neuer Importfahrzeuge

Um die Probleme mit der Wiederzulassung zu umgehen, entscheidet sich der französische Käufer für ein Neufahrzeug von jenseits der Grenze? Offensichtlich nichts

¹⁷ S. den großen Klassiker des europäischen Comics, *Tim und Struppi – Die sieben Kristallkugeln*, S. 2.

¹⁸ Insbesondere die Fünfte Richtlinie über die Kraftfahrzeugversicherung 2005/14/EG, die bis zum 11. Juni 2007 umzusetzen ist.

¹⁹ Urteil 406/85 vom 11. Juni 1987 zur Auslegung der Artikel 28 und 30 des EG-Vertrags.

leichter als das: Die Mehrwertsteuer ist in dem Staat zu entrichten, in den das Fahrzeug verbracht wird, in unserem Fall also in Frankreich.²⁰

Das wäre zu einfach. Die deutschen Autohändler weigern sich. Rechnungen ohne Steuern auszustellen, sodass der Käufer gezwungen ist, in Deutschland einen Betrag einschließlich aller Steuern zu entrichten. Sie begründen dies damit, dass sie den Betrag der deutschen Mehrwertsteuer (19 % des Verkaufspreises) als Kautions dafür einbehalten möchten, um sicherzustellen, dass der Käufer ihnen einen Nachweis über die Zulassung des Fahrzeugs in Frankreich zusendet. Diese Nachweise würden nachträglich vom deutschen Finanzamt verlangt, die beim Export eines Neufahrzeugs die Richtigkeit der Rechnungstellung überprüfen würden. Warum auch nicht? Trotzdem muss, sobald diese Überprüfung erfolgt ist, der Käufer die deutsche Mehrwertsteuer erstattet erhalten, die er ungerechtfertigterweise im Voraus entrichtet hat: Das ist aber nicht immer der Fall ...

7. Die Lehren der Grenzregionen

Die Grenzregionen bilden ganz offensichtlich besonders günstige Beobachtungsposten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Mehrere der erwähnten Misshelligkeiten sind hauptsächlich dort anzutreffen. An dieser Stelle sei es bei einigen eingehenderen Bemerkungen über Berührungsgebiete zwischen Personen, Unternehmen, Rechtsordnungen und Verwaltungen belassen.

7.1. Die Nordgrenzen: Licht und Schatten auf dem flachen Land

7.1.1. An der Nordgrenze Frankreichs hat sich spontan ein Netzwerk der Bürgerbeauftragten der Großregion gebildet: Wallonien, Französische Gemeinschaft Belgiens, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, Saarland, Rheinland-Pfalz, Luxemburg und Frankreich. Es befasst sich mit den grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten (Verkehr, Renten, Personenstand, Versicherungen usw.) und unterbreitet gegebenenfalls gemeinsame Reformvorschläge.

7.1.2. Frankreich handelt mit seinen Nachbarn Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen zur medizinisch-sozialen Betreuung der Patienten aus den Grenzgebieten aus. Das jüngste seiner Art wurde mit Belgien geschlossen und durch Gesetz vom 3. Oktober 2007 ratifiziert.

Konkrete Auswirkung. Seit dem 1. Februar d. J. können sich die 150 000 Bewohner eines grenzüberschreitenden Gebiets, das 18 Kantone im Norden der französischen Ardennen sowie die wallonischen Provinzen Namur und Luxemburg umfasst, ohne vorherige ärztliche Genehmigung unterschiedslos in 13 Krankenhäusern ihrer Wahl auf beiden Seiten der Grenze behandeln lassen.

Über dieses lokale Abkommen hinaus haben Xavier Bertrand und Valérie Létard am 19. Februar 2008 der Abgeordneten des Departements Nord, Cécile Gallez, einen Auftrag im Zusammenhang mit dem besonderen Fall der Unterbringung älterer und behinderter Menschen mit französischer Staatsangehörigkeit in Belgien erteilt. In diesem Bereich funktioniert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gut: 3 500 französische Kinder und Erwachsene mit Behinderungen befinden sich in medizinisch-pädagogischen Einrichtungen in Wallonien. Es sind jedoch noch finanzielle Ungereimtheiten und Probleme mit der Ausbildung des Personals zu klären.

7.1.3. Die wallonische Region und die Region Champagne-Ardenne haben sich darauf verständigt, zwei gemeinsame Programme auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung durchzuführen. Eines beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Status des grenzüberschreitenden Praktikanten. Das andere soll durch die Entwicklung gemeinsamer

²⁰ Artikel 2 der Richtlinie des Rates 2006/112/EG vom 28. November 2006.

Bezugsgrößen für Fähigkeiten und Ausbildung die Anerkennung der Qualifikationen der Arbeitnehmer erleichtern.

7.1.4. Neben diesen ermutigenden Beispielen lassen sich an der belgisch-französischen Grenze auch überraschende Mängelerscheinungen beobachten.

So ist Belgien wie viele andere europäische Länder auch versucht, den Arbeitgebern, die Grenzgänger einstellen, die Beschäftigungsbeihilfen zu verweigern. Das positive europäische Recht, das in diesem Punkt unzweideutig ist, wurde von der Rechtsprechung sehr klar ausgelegt²¹. Dessen ungeachtet hat das EURES-Zentrum des „Europäischen Entwicklungsschwerpunkts“ festgestellt, dass dieser eindeutige Grundsatz in Belgien je nach Stimmung des Gesetzgebers angewandt wird.

Gute Stimmung bei der Einführung der „Zulage für die Wiederaufnahme der Arbeit“. Das ONEM, das belgische Landesamt für Arbeitsbeschaffung, gewährt über 50-jährigen Arbeitsuchenden, die wieder eine Beschäftigung aufnehmen, eine monatliche Zulage in Höhe von 172 Euro. Die Zulage steht jedem beim ONEM registrierten Arbeitsuchenden zu, auch dann, wenn er einen Arbeitsplatz in einem anderen europäischen Land findet.

Schlechte Stimmung hinsichtlich des ACTIVA-Plans, der die belgisch-niederländisch-deutschen Grenzgebiete betrifft. Diese Beihilfe ist für die berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen bestimmt und wird zwar den belgischen Arbeitgebern gewährt, die einen Grenzgänger einstellen, jedoch nicht den belgischen Arbeitslosen, die einen Arbeitsplatz auf der anderen Seite der Grenze finden.

Scheußliche Stimmung hinsichtlich der Eingliederungsprämie, die in der Hauptstadtregion Brüssel für die Einstellung von Arbeitnehmern mit Behinderungen gewährt wird. Das Gesetz schreibt vor, dass sie auf keinen Fall an Unternehmen gezahlt wird, die Grenzgänger einstellen²².

7.2. Die deutsch-französische Grenze: Der Zusammenprall der Bürokratien.

7.2.1. Das Europäische Verbraucherzentrum in Kehl weist darauf hin, dass der freie Zugang zur grenzüberschreitenden Versorgung in der Praxis noch immer nicht gewährleistet ist.

Ein französischer Zahnarzt aus dem Departement Moselle hatte von seiner örtlichen Krankenkasse die schriftliche Bestätigung erhalten, an seinen französischen Patienten in einem deutschen Krankenhaus an der Grenze ambulante Operationen vornehmen zu können, doch dieselbe Krankenkasse unterzog die Betroffenen anschließend abschreckenden Formalitäten.

Ebenso kann die Noteinlieferung ins Krankenhaus im Ausland eine teure Angelegenheit werden, vor allem dann, wenn das Hospital die Europäische Gesundheitskarte des Patienten missachtet und ihm das Honorar für die privatärztliche Behandlung in Rechnung stellt, wie es in Deutschland und Österreich häufig geschieht.

In einem ganz anderen Bereich gibt die systematische und unbegründete Weigerung der französischen Versicherungsunternehmen zu noch größerer Besorgnis Anlass, die deutschen Bauunternehmen abzusichern, die der Pflicht zur Zehnjahresgarantie unterliegen, wenn sie eine Baustelle in Frankreich unterhalten. Nach Angaben der Industrie- und Handelskammer Freiburg im Breisgau (Baden-Württemberg) erhält sie jede Woche mehrere Anrufe von deutschen Firmen, die sich beschwerten, weil sie die Zehnjahresgarantie in Frankreich nicht abschließen konnten. Laut dem baden-württembergischen

²¹ In seinem Urteil C-208/05 *Innovative Technology Center* vom 11. Januar 2007 hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Beihilfen für Arbeitsuchende die Regel der Exportierbarkeit zur Geltung kommt. Dieser Hinweis ist umso angebrachter, als die nationalen Behörden aus Furcht vor Leistungskumulierung in den meisten Fällen die Auszahlung von Beihilfen an Unternehmen ablehnen, deren Arbeitnehmer nicht ausschließlich ihrem Hoheitsgebiet verbunden sind.

²² Aussagen während der grenzüberschreitenden Zusammenkünfte am 8. und 9. November 2007 in Lille.

Wirtschaftsministerium wurden im Jahre 2006 von 500 Anträgen nur fünf von einem französischen Versicherer positiv beschieden. Die Weiterbehandlung der vom Europäischen Verbraucherzentrum unternommenen Schritte wird zeigen, ob es sich um einen Fall von bürokratischer Unwissenheit oder um die bewusste Absicht handelt, den Wettbewerb im Handwerk oder, was eher wahrscheinlich ist, im Versicherungswesen einzuschränken.

7.2.2. Die EURES-T-Partnerschaft Oberrhein/Rhin Supérieur stellt weitere Schwierigkeiten fest:

- Im Falle einer krankheitsbedingten Arbeitsunterbrechung kommt ein elsässischer Grenzgänger nicht in den Genuss der (großzügigen) Leistung einer deutschen Kasse. Er erhält ein Ausfallgeld von einer französischen Kasse, was die Beendigung seines deutschen Arbeitsvertrags zur Folge hat.

- Der Status des „Grenzgängers im steuerlichen Sinn“ gilt nur innerhalb eines eingeschränkten Gebietsstreifens, während die „Pendler“ immer weitere Entfernungen zurücklegen – wodurch die betroffenen Elsässer unter die gefürchtete deutsche „beschränkte Steuerpflicht“ zum höchsten Satz fallen.

7.2.3. Das Komitee zum Schutz der Grenzgänger aus dem Departement Moselle mit Sitz in Sarreguemines hat eine Akte mit besonders zahlreichen Belegen für die Diskriminierung seiner Mitglieder angelegt. Sie liefert ein schönes Beispiel für den „Schweizer Käse“, dem der steuerliche und soziale Status der Grenzgänger ähnelt. Im Einzelnen:

- Die Arbeitsunfähigkeit verunfallter oder erkrankter Arbeitnehmer wird zwar von der französischen Einrichtung, nicht aber von ihrem deutschen Pendant anerkannt, für das eine wesentlich restriktivere Rechtsprechung gilt. Dadurch ist es ihnen praktisch unmöglich, eine neue Arbeitsstelle zu finden, erhalten zugleich aber nur eine Monatsrente, die sich nach der Dauer ihrer Berufstätigkeit in Frankreich richtet. Bei manchen beträgt sie nicht mehr als 100 Euro.

- Ein besonderes Problem stellt die Berechnung des Ruhegelds der Grenzgänger dar. Die Höhe der Rente wird nämlich auf der Grundlage der 25 besten Berufsjahre berechnet, in denen Beiträge zur französischen Sozialversicherung geleistet wurden. Viele Grenzgänger erreichen aber diese Beschäftigungsdauer auf der französischen Seite der Grenze nicht.

- Französische Grenzgänger, die nicht ihr gesamtes Berufsleben in Deutschland verbracht haben, was bei den allermeisten der Fall ist, kommen nicht in den Genuss der deutschen Pflegeversicherung, für die sie aber ihr Leben lang Beiträge entrichtet haben. Dieser Zustand ist jedoch nicht mit der Verordnung von 1971 in der Auslegung durch das Urteil *Molenaar* (Rechtssache C-160/96) vereinbar.

- Der Grenzgänger, der in Frankreich zu einer Kur weilt, kommt während der Dauer der Kur nicht in den Genuss der *Entgeltfortzahlung*, wohingegen er sein volles Gehalt weiterbezieht, wenn die Kur in Deutschland stattfindet.

- Die Ehefrauen von Grenzgängern, die in den Jahren der Kindererziehung selbst mehrere Jahre in Deutschland gearbeitet und gelebt haben, haben keinen Anspruch auf die Altersversorgung aus der allgemeinen Sozialversicherung mehr, sondern nur auf eine Ausgleichszulage.

Als Zeitarbeitskräfte eingesetzte Grenzgänger sind das Opfer der Praxis der deutschen *Finanzämter*, die sich nicht an das bilaterale Abkommen halten, dem zufolge die Grenzgänger von der deutschen Einkommensteuer befreit sind, deren Arbeitszeit außerhalb des Grenzgebiets 45 Arbeitstage oder 20 % der Arbeitszeit, wenn kein volles Jahr gearbeitet wurde, nicht überschreitet..

7.3. Die französisch-italienische Grenze: Der große Preis geht an Monaco!

Die Webseite EURES *Eurazur* bildet das Gebiet ab, das die Provinz Imperia (Ligurien), das Departement Alpes-Maritimes und das Fürstentum Monaco umfasst.

Der französisch-italienische Küstenstrich bildet einen merkwürdigen Fall des merklichen Rückgangs der grenzüberschreitenden Beschäftigung, die im Laufe der letzten zwanzig Jahre praktisch um zwei Drittel abgenommen hat. 2006 wurden 5 244 Grenzgänger gezählt, d. h. kaum 1,5 % der 350 000 Arbeitsplätze im Beschäftigungsgebiet Imperia-Alpes-Maritimes. Es gilt festzustellen, dass die Struktur der auf beiden Seiten der Grenze angebotenen Arbeitsplätze eine verblüffende Ähnlichkeit aufweist: Bedienungspersonal, Angestellte, Maurer, Verkaufspersonal ... Trotzdem ist nur schwer zu begreifen, warum zwischen einem französischen Gebiet mit einer Arbeitslosigkeit von 10 % und einer italienischen Nachbarschaft mit nur 4 % keine Sogwirkung entsteht, und die Tatsache zu verstehen, dass die zweifellos weniger wohlhabende französische Seite viermal mehr Grenzgänger anlockt als die italienische Seite. Zumal diese Wanderbewegungen lächerlich erscheinen im Vergleich zur täglichen Anziehungskraft des Fürstentums Monaco: Jeden Tag erlebt der Felsen den Zustrom von 32 000 französischen und 3 600 italienischen Arbeitnehmern.

Die EURES-Berater haben zahlreiche Hindernisse für die Mobilität ermittelt. Sie stimmen mit denen überein, die anderswo ebenfalls anzutreffen sind.

- Berufsausbildung: fehlende Anerkennung von Qualifikationen, keine Möglichkeit für die italienischen Grenzgänger, in Frankreich an Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen, auf beiden Seiten Unkenntnis der jeweils bestehenden Ausbildungsmöglichkeiten.

- Unüblich lange Zeitspanne (über ein Jahr) bis zur Vergabe einer Versicherungsnummer durch die französische Sozialversicherung, ohne die die italienische Sozialversicherung weder dem Grenzgänger noch seinen Familienangehörigen das Formular für die Erstattung von Behandlungskosten aushändigt.

- Die Renten bereiten viel Kopfzerbrechen. Für italienische Staatsbürger, die in Italien, Frankreich und Monaco gearbeitet haben, ist die Kumulierung der Beiträge, die sie während ihrer beruflichen Zeit in diesen drei Ländern entrichtet haben, nicht möglich. Grenzgänger haben keinen Anspruch auf Frührente in Frankreich, und ihre Ruhegelder unterliegen der Doppelbesteuerung.

- Die bei den französischen ASSEDIC (Arbeitslosenversicherung) registrierten italienischen Arbeitslosen, die regelmäßig Beiträge entrichtet haben, haben trotzdem in Frankreich keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

- Grenzgängerinnen kommen nicht in den Genuss des Elternurlaubs in Frankreich, obwohl selbst die französischen Behörden diese soziale Vergünstigung für „exportierbar“ erklärt haben.

Ein Arbeiter, der in beiden Ländern tätig war, braucht ungefähr drei Jahre, um gegebenenfalls Langzeitkrankengeld gewährt zu bekommen – wenn er inzwischen nicht wieder gesund geworden ist.

7.4. Die französisch-spanische Grenze: Wirken die Pyrenäen etwa abschreckend?

7.4.1. Die grenzüberschreitende EURES-Partnerschaft Katalonien-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées („*Pirimed*“) weist nachdrücklich auf folgende Schwierigkeiten hin:

- Fehlende Koordinierung der französischen und der spanischen Arbeitsinspektionsbehörden bei der Kontrolle der Grenzgänger mit der Folge, dass eine wahrhaft „rechtsfreie Zone“ (sic) zu deren Nachteil entstanden ist.

- Das Fehlen einer lokalen Arbeitsbörse, die von der katalanischen, der spanischen und der französischen Arbeitsverwaltung getragen wird.

- Die bei den spanischen Krankenversicherungen bestehende Unkenntnis der Protokolle zwischen der französischen und der spanischen Sozialversicherung in Verkennung der Verordnung von 1971.

- Auf steuerlichem Gebiet der archaische Zustand der Begrenzung der Grenzzone auf einen 20 km breiten Streifen, der im bilateralen Abkommen von 1963 festgelegt ist: Er entspricht nicht mehr den heutigen und noch weniger den künftigen Lebensverhältnissen – der TGV Perpignan-Figueras nimmt im kommenden Jahr seinen Betrieb auf.

7.4.2. An der Atlantikseite, im Baskenland, haben die Studenten der Mehrdisziplinenfakultät eine besonders aufschlussreiche Untersuchung durchgeführt, die als Anhang beigefügt ist.

Die Bestandsaufnahme der notwendigen Formalitäten und Formulare, um sich beruflich im Nachbarland niederlassen zu können, grenzt an eine kafkaeske Beschreibung. Ist das eine Erklärung für die geringe Zahl von Grenzgängern im Vergleich zu den zehn- bis fünfzigmal höheren Strömen, die an den Landgrenzen im Norden und Osten Frankreichs zu beobachten sind? Die Verwaltung beziffert die Zahl der Spanier, die täglich nach Frankreich wechseln, auf eine Größenordnung zwischen 700 und 1 500 und die der Franzosen, die den umgekehrten Weg gehen, auf 1 000 bis 2 000 in einem Beschäftigungsgebiet mit über 500 000 Menschen. Selbst wenn man den Sonderfall der Spanier berücksichtigt, die sich in Hendaye ansiedeln, weil sie südlich des Bidassoa kein Bauland finden, haben wir es hier mit zehnmal niedrigeren Wanderungsbewegungen zu tun, als sie an der Grenze zu Belgien, Luxemburg, Deutschland und der Schweiz festzustellen sind. Dieser Zustand ist umso bemerkenswerter, als dieser geringe Umfang der Arbeitskräftebewegungen in starkem Kontrast zur wachsenden Intensität des Handels und der touristischen oder, allgemeiner gesagt, der nicht beruflich bedingten Reisen steht

Festzuhalten ist auch, dass die europäische Krankenversicherungskarte das Alltagsdasein dieser Arbeitnehmer nicht sehr zu vereinfachen scheint, da die Verwaltungsformalitäten, deren Abschaffung sie bewirken sollte, weiter bestehen.

Die Kontakte zwischen den Arbeitsverwaltungen und den Gewerkschaften über die Grenze hinweg befinden sich noch im Stadium der gegenseitigen Erkundung vor einer wirklich gemeinsamen Tätigkeit. Die Arbeitsdirektion des Departements bedauert, jenseits des Bidassoa keine Handhabe zur strafrechtlichen Verfolgung eines spanischen Arbeitgebers wegen dessen Verwicklung in einen schweren Arbeitsunfall zu haben. Die Arbeitnehmergewerkschaften erwägen, sich an die *Communauté de travail des Pyrénées*²³ (Pyrenäen-Arbeitsgemeinschaft) zu wenden, um eine vergleichende Untersuchung der Berufsbilder und der Ausbildungsmodule in den beiden Ländern in Auftrag zu geben. Kurzum, man ist noch Lichtjahre von einem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt entfernt!

Als Höhepunkt in dieser Liste von Mängeln bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sei die vernichtende Schlussfolgerung des letzten Berichts des *Citizens Signpost Service* zitiert:

„Es tut sich bedauerlicherweise eine wachsende Kluft zwischen der Rechtsprechung des Gerichtshofs und dem merklich verbesserten europäischen Gesetzgebungsrahmen einerseits und der Art ihrer Anwendung vor Ort durch die Mitgliedstaaten andererseits auf. Einige Mitgliedstaaten nehmen die Einführung neuer Vorschriften zum Anlass, die Wahrnehmung ihrer europäischen Rechte durch die Bürger nicht etwa zu vereinfachen, vielmehr führen sie neue nationale Maßnahmen zu restriktiven Zwecken ein, entweder um die Einwanderung einzuschränken oder um ihren nationalen Arbeits- und Dienstleistungsmarkt zu schützen.“

²³ Studien- und Austauschvereinigung, die die drei französischen Grenzregionen und die vier entsprechenden spanischen Gebiete in einem juristischen Gebilde nach spanischem Recht, einem *consorcio*, vereint.

KAPITEL V

DER UNIONSÜRGER UND DIE VERWALTUNG: WIE MAN ES BESSER MACHEN KANN

Um die im vorstehenden Kapitel analysierten Missstände zu beheben, sind drei große Handlungslinien denkbar.

I - DIE GESAMTE ÖFFENTLICHKEIT UND NICHT NUR EINGEWEIFTE KREISE INFORMIEREN

Im Bewusstsein der Bedeutung des Ausmaßes der Weiterentwicklung ihres Systems hat die Kommission einen externen Prüfauftrag erteilt, der Ende April 2008 abgeschlossen werden soll.

Um nur das Portal *Europa* herauszugreifen, zeigen die Umfragen des Beratungsunternehmens bei 8 000 Nutzern deutlich die Grenzen des Webangebots auf: Die weit überwiegende Mehrheit der Nutzer sind Studenten, Lehrkräfte oder auf die Bearbeitung europäischer Angelegenheiten spezialisierte Beamte. Zwei Drittel nutzen es fast täglich. 88 % der Aufrufe erfolgen auf Englisch, der einzigen Sprache, in der zahlreiche fachspezifische Seiten verfügbar sind. Das heißt, dass sämtliche über *Europa* erreichbaren Webseiten, Portale und Dienste de facto nur für ein sehr begrenztes und spezialisiertes Publikum von Interesse sind.

Bis die Schlussfolgerungen der Prüfung bekannt werden, kommen dem außenstehenden Beobachter einige Empfehlungen in den Sinn.

1. Im Grunde muss die gesamte Architektur des Informationssystems überprüft werden. Und zwar gemäß dem *Bottom-up*- und nicht mehr nach dem *Top-down*-Prinzip: von unten, ausgehend von den konkreten Bedürfnissen der Basis. Die europäischen Institutionen müssen sich nicht die Frage stellen: „Wie mache ich meine großartigen Gesetze dem guten beeindruckten Volk bekannt?“, sondern „Mit welchen konkreten Problemen haben die Unionsbürger zu kämpfen, wenn sie ihre Rechte in Anspruch nehmen wollen, und wie können unsere Vorschriften, unsere Maßnahmen, unsere Fachdienste und unsere Mittel dem gerecht werden?“ Davon ausgehend muss die Brotkrumennavigation aufgezogen werden.

Eine Fehldeutung, unter der die Information über Europa leidet, ist der Glaube, das Problem liege beim Angebot: In erster Linie liegt es bei der Nachfrage! Es nützt überhaupt nichts, „kalt“ über Themen zu informieren, die die Öffentlichkeit nicht interessieren oder auf die sie keinen Einfluss zu haben meint. Allein schon durch ihre Häufung machen die Informationsprogramme, die regelmäßig von der Kommission verlangt oder auf ihre Initiative hin auf den Weg gebracht werden, die Grenzen dieser Maßnahme deutlich²⁴. Die seit 1995 praktizierte Zurverfügungstellung von kostenlosen und „schlüsselfertigen“ audiovisuellen Dokumenten, vor allem durch den Dienst *Europe by Satellite*, hat den Nutzen, dass sie den

²⁴ S. insbesondere: *Plan „D“ für Demokratie, Dialog und Diskussion*, KOM (2005) 494 vom 13. Oktober 2005. *Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik*, KOM(2006) 35 vom 1. Februar 2006. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. Juni 2007 über „die Verstärkung der Kommunikation mit den europäischen Bürgern“. Mitteilung *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa* KOM (2007) 568 vom 3. Oktober 2007. Mitteilung *Europa vermitteln in Ton und Bild* SEK (2008) 506/2 vom 24. April 2008.

kleinen und solchen Medien, die in wenig geläufigen Sprachen arbeiten, technische Hilfe leistet: Das fällt in den Bereich eines echten öffentlichen Dienstes, kann aber kaum über die institutionelle Kommunikation hinausgehen – wenn man keine Propaganda machen und damit in diesem Fall der Lächerlichkeit anheimfallen will. Es ist kein Zufall, dass in Frankreich die einzigen Anlässe, bei denen sich die Medien und die öffentliche Meinung für europäische Angelegenheiten interessiert haben, nicht die Wahlen zum Europäischen Parlament waren – die Bürger hatten bisher mit einigem Recht das Gefühl, dass ihre Stimme für den Inhalt der Gemeinschaftspolitik ohne Bedeutung sei –, sondern die beiden Referenden von 1992 und 2005 und die Umstellung auf die gemeinsame Währung im Januar 1999: In den ersten beiden Fällen hatte der Bürger das letzte Wort, und 1999 hatte er begriffen, dass er sich an die neue Währung gewöhnen musste. Wie erfolgreich wäre wohl eine Kommunikationskampagne für ein Produkt, das niemand braucht und für nützlich hält?

Eine solche Feststellung geht über die bloße Dimension der Information hinaus. Sie führt bei der Gestaltung der Gesetzgebung selbst auch dazu, als Ausgangspunkt die von den Bürgern empfundene Notwendigkeit europäischer „öffentlicher Güter“ zu nehmen. Die Anwendung des Vertrags von Lissabon sollte einen kräftigen Beitrag dazu leisten: Die Kandidaten für ein nunmehr mit dem vollen Ausmaß der Gesetzgebungsbefugnis ausgestattetes Parlament werden sich bemüßigt fühlen, ein echtes Gesetzgebungsprogramm vorzulegen, das sich an den Erwartungen ihrer Wähler ausrichtet.

2. Es können aber auch andere Initiativen zur Mobilisierung der Zivilgesellschaft unternommen werden.

2007 haben das Europäische Parlament und Kommissarin Wallström ein erstes *Agora*-Treffen auf den Weg gebracht: zwei Tage des Austauschs zwischen Brüsseler „Eingeweihten“ und Vertretern der Zivilgesellschaft. Ein zweites Treffen fand am 12. und 13. Juni 2008 zum Thema Klimawandel statt. **Warum sollte sich das 3. Treffen in Straßburg nicht dem „Bürger und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ widmen?** Wenn die französische Präsidentschaft an dieser Idee interessiert ist, sollte sie sich mit dem Europäischen Parlament als dem Hauptorganisator und Financier der Veranstaltung in Verbindung setzen.

Ein weiteres interessantes Beispiel: der Preis, den die Kommission als Belohnung für die zweckdienlichste Initiative auf dem Gebiet der Gerichtsbarkeit vergibt. 2007 war die österreichische Stadt Linz Preisträgerin, die sich durch ihre Bemühungen um die Gewährleistung einer Gerichtsbarkeit der Nähe hervorgetan hatte.

Dieses Verfahren des „Schönheitswettbewerbs“ könnte auf das Gebiet der Information über die europäischen Politikbereiche übertragen werden, mit einer Palette von Preisen auf der Ebene der Union, der Staaten und der Regionen.

3. Geht man vom Bürger aus, muss sich jedes Vorgehen von vier Grundsätzen leiten lassen:

3.1. Einheitlichkeit des Kontakts. Zentrale Anlaufstelle. Die Kommission scheint auf dem Weg dorthin zu sein: In ihrer Mitteilung vom 5. September 2007 bekundet sie ihre Absicht, einfachen Auskunftersuchen durch eine zentrale Anlaufstelle nachzukommen und ihre Vertretungsbüros zu diesem Zweck besser zu nutzen.

Hoffen wir, dass es so kommt. Aber bleiben wir dran. Zentrale Anlaufstelle. Einheitliche Telefonnummer. Einheitliche Anschrift. Einheitliches Portal. Wobei einheitlich wohlgemerkt für ... eine einzige und nicht „eine pro Thema“ oder „eine je GD“ und auch nicht für „eine in Paris und eine in Brüssel“, ebenso wenig für „eine zentrale Anlaufstelle zusätzlich zu den vorhandenen Diensten“, auch nicht für „eine einzige neue Webseite pro Tag“ steht, nein: für **eine einzige, Punkt**. Diese vernünftige Empfehlung wurde bereits mehrmals

ausgesprochen, sowohl vom Europäischen Parlament als auch von der Veil-Gruppe und dem Büro des European Citizens Action Service (ECAS).

In der virtuellen Welt bedeutet „zentrale Anlaufstelle“, dass von einem einzigen Portal aus **die spezielle Website zur Behandlung des besonderen Problems eines Interessenten mit maximal fünf „Klicks“ zu erreichen sein muss**: Das lehrt die Erfahrung der besten Spezialisten für kommerzielle Websites.

In der realen Welt muss das einheitliche Netz von zentralen Anlaufstellen vom Bürger-Landeskind-Verbraucher-Interessenten-Touristen-Surfer leicht aufzufinden sein: Notwendig ist **ein einfaches, spielerisches, mit der Website „Bison Futé“ des französischen Zentrums für Streckeninformationen vergleichbares und in ganz Europa erkennbares Logo. Odysseus auf seiner Odyssee zwischen der Charybdis der Gemeinschaftsverwaltung und der Szylla der nationalen Bürokratien wäre ein passendes Symbol**. Die Idee lässt sich auch zum Gegenstand eines Wettbewerbs zwischen Designschulen, PR-Agenturen oder den Grundschulen in Europa machen. Entscheidend ist, dass ein in Riga, Thessaloniki, Bayonne oder Regensburg umherirrender Europäer weiß, wohin er sich wenden muss. Nicht nur telefonisch oder über das Internet, sondern in den Großstädten auch im direkten Kontakt.

In diesem Zusammenhang sei, auch wenn die Kapazität der neuen Technologien besser genutzt werden muss (s. unten, Ziffer 3.4.), davor gewarnt, uns nur auf das Internet zu stützen, da 40 % der europäischen Bevölkerung nicht damit umgehen können. Und selbst für abgebrühte Surfer hat die reale, wohlgeformte Empfangsdame immer noch eine stärkere Anziehungskraft und Anpassungsfähigkeit als die allersexieste Lara Croft.

Jedes Land entscheidet selbst, wie es die Dinge entsprechend seiner politischen und verwaltungstechnischen Organisation regelt. Für Frankreich besteht die beste Lösung zweifellos darin, **jedem Präfekten einen speziellen Beamten oder Dienst zuzuordnen und in den Großstädten ebenso zu verfahren**. Die Ausländerbehörden der Präfekturen würden zur Hälfte in eine Dienststelle für Drittstaatsangehörige und eine an ihrem Logo kenntliche Auskunfts- und Beratungsstelle „Odysseus“ aufgeteilt.

3.2. Einfachheit. Die zentrale Anlaufstelle muss als *Front Desk* fungieren, das das *back office* befasst, welches seinerseits unsichtbar bleiben muss. Ziel sollte nicht sein, systematisch die Innereien der Verwaltungsmaschinerie für den unbewaffneten Bürger zu öffnen, sondern dafür zu sorgen, dass sein Eingreifen diese Maschinerie zum Funktionieren bringt, ohne dass er die Software verstehen muss.

Was die Internet-Startseite betrifft, so stößt man allzu oft auf das einfach skandalöse Hindernis, dass es keine Übersetzung von Fachdokumenten gibt: Allzu oft liegen diese nur in den gebräuchlichsten Sprachen oder sogar nur auf Englisch vor. Laut den Fachleuten des Amtes für amtliche Veröffentlichungen sind die automatischen Übersetzungsprogramme inzwischen so weit fortgeschritten, dass sie zumindest für juristische oder technische Texte zufriedenstellende Lösungen anbieten können – nicht für Mallarmé, aber welche von Menschen gemachte Software wird jemals „*le transparent glacier des vols qui n'ont pas fui*“ übersetzen?

3.3. Schnelligkeit. Das Recht ist nicht für die Juristen gemacht, sondern für die Rechtssubjekte. Ein Problem, das nur auf dem Papier gelöst ist bzw. das durch eine Klage beim Gerichtshof gelöst werden müsste, besteht für den betroffenen Bürger in vollem Umfang weiter. In Anbetracht der dem multinationalen europäischen Raum eigenen rechtlichen und verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten **muss billigerweise bis zu einer endgültigen Entscheidung, bis zu der noch viel Zeit vergehen kann, die Suche nach Lösungen angestrebt werden**. Daher muss die zentrale Anlaufstelle zwei Ebenen umfassen: die Ebene der Information des Bürgers und gegebenenfalls der Befassung der zuständigen

Dienste des *Back Office* und, wenn sich das Problem auf diese Weise nicht klären lässt, die Ebene der Vermittlung.

Modernität. Zwar ist der unmittelbare Kontakt durch nichts zu ersetzen, doch muss man auch die neuen Möglichkeiten, die sich durch die modernen Technologien oder durch den fantasievollen Einsatz bewährter Technologien bieten, zu nutzen wissen. Dabei ist an zwei mögliche Innovationen gedacht.

3.4.1. „*Europädie*²⁵“, oder das von den Bürgern selbst erbaute Europa.

Geben wir Cäsar ... Die Idee stammt vom *Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften*. Sie besteht darin, sich den außerordentlichen Erfolg der Formel von Websites wie *Wikipedia* zunutze zu machen, um die Bürger an einem Projekt wie dem Europa der Bürger zu beteiligen.

Das Prinzip ist bekannt: Die Internetnutzer werden aufgefordert, selbst Informationen aus den unterschiedlichsten Bereichen zu liefern, um eine regelrechte Enzyklopädie aufzubauen. Die Aufnahme in den Kreis der zahllosen anonymen Autoren ist an keine Bedingung gebunden. Ein Redaktionsausschuss sorgt für eine ethische Kontrolle und ein Mindestmaß an wissenschaftlicher Überwachung, um Fanatiker, Händler und Verrückte fernzuhalten. Im Übrigen wird darauf gesetzt, dass die Qualität der Information mit der Zahl der Leser-Autoren-Korrektoren steigt.

Übertragen wir das Verfahren auf das europäische Projekt. Begnügen wir uns nicht damit, Seiten anzulegen, die die Schönheit des Nabels von Brüssel beschreiben und durch Foren gedämpft werden, die als Beschwerdestelle dienen. Schlagen wir **ein Portal „Sammelkasten für Ideen“ und für Erfahrungsaustausch** vor. Ziel sollte sein, den ERASMUS-Studenten, die im Ausland lebende Airbus-Führungskraft, den französischen Restaurantbetreiber in Dublin, den deutschen Rentner auf Mallorca, die dänische Ehefrau eines italienischen Ingenieurs, der in Rumänien arbeitet, dazu zu bringen, die Probleme zu schildern, auf die sie stoßen, und zwar nicht nur, um sich an einer virtuellen Schulter auszuweinen, sondern auch, um Lösungen vorzuschlagen. *„In jenem Land ist das so geregelt, warum nicht auch hier?“ „Warum könnte man nicht ... unter der Bedingung zulassen, dass ...?“* Das wäre ein Weg, um die aus Anlass dieses Auftrags durchgeführte Untersuchung zu verewigen und den Entscheidungsträgern damit eine unerschöpfliche Quelle von Informationen über die Stimmung im Volk und von außerordentlich vielfältigen Lösungsvorschlägen zur Verfügung zu stellen.

Entscheidungsträger? Welche Entscheidungsträger? Wenn die Seite erst einmal steht, ist der heikelste Punkt nicht der, ihre Überwachung – noch über das Beispiel von *Wikipedia* hinaus sind uns zahllose Diskussionsforen bekannt, darunter über die Website der europäischen Institutionen – zu organisieren, sondern ihre politische Verwertung im Sinne der Ausbeutung eines Rohstoffvorkommens. Durch ihren Aufbau steht ihr vollständiger Inhalt allen jederzeit zur Verfügung: Parteien, Gewerkschaften, NRO, Hochschullehrer, Anwälte usw. können sie nach Belieben nutzen. Alle Organisationen, die mit Ungeduld darauf warten, vom neuen kollektiven Petitionsrecht, das im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, Gebrauch zu machen, können dort Stoff für das Sammeln von Unterschriften finden. Um aber eine optimale Nutzung der Anhäufung von Informationen zu gewährleisten, müsste zweifellos **ein Überwachungsrat, dem Vertreter der Gemeinschaftsinstitutionen und der nationalen Parlamente angehören**, gebildet werden: Je nach Sachlage würden die Entscheidungen

²⁵ Der Begriff wird hier im bildlichen Sinn in Anlehnung an die Formel von *Wikipedia* gebraucht, einer Website, die von den Nutzern selbst gestaltet wird. Er ist jedoch bereits für andere Zwecke eingetragen, und der englischen Sprache Mächtige mit wenig europafreundlicher Gesinnung – die gibt es tatsächlich – würden es sich nicht nehmen lassen, den Begriff durch eine Zweiteilung zu verspotten ...

dann in die nationale oder die Verantwortung der Gemeinschaft fallen, und wer wäre besser geeignet als die gewählten Vertreter der Bürger, ihnen zuzuhören und auf sie zu hören?²⁶

Danach obliegt es den jeweiligen in dem Rat vertretenen Institutionen, Maßnahmen für die Verarbeitung der Information zu treffen und über deren Weiterbehandlung zu entscheiden. Das Europäische Parlament wird wahrscheinlich einen seiner Ausschüsse mit dieser Weiterbehandlung beauftragen und müsste ganz selbstverständlich eine jährliche Aussprache auf der Grundlage der vom federführenden Ausschuss gezogenen Schlussfolgerungen durchführen. Dasselbe gilt für jedes der nationalen Parlamente in Verbindung mit der jeweiligen Regierung.

Fügen wir noch hinzu, dass es verwunderlich wäre, wenn der Präsident des Europäischen Rates gegenüber diesen Informationsausbrüchen eines multinationalen Volkes, das er vertritt, ohne von ihm gewählt worden zu sein, gleichgültig bliebe ...

3.4.2. „Die Europäer haben das Wort“: eine interaktive Sendung

Ein so genannter „Nischensender“ strahlt jeden Morgen eine besonders beliebte Sendung aus, der der Gedanke zugrunde liegt, Hörern bei der Regelung von Streitigkeiten zu helfen, die sie mit einem Lieferanten, ihrem Vermieter oder sogar einer Behörde haben. Der Moderator lässt den beträchtlichen Druck, der von einer „Livesendung“ ausgeht, zugunsten des Verbrauchers-Mieters-Nutzers-Steuerzahlers wirken, der üblicherweise als der „Kleine“ dargestellt wird, welcher von einem „Großen“ erdrückt, von einem Gerissenen übers Ohr gehauen oder von einer blinden Verwaltung verachtet wird.

Eine solche Sendung mit dem Schwerpunkt auf den Problemen bei der Anwendung des europäischen Rechts könnte zumindest von einem öffentlich-rechtlichen Kabelkanal probeweise ausgestrahlt werden. In Frankreich verfügen *LCP, Public-Sénat, France 24* inzwischen über gute Erfahrungen mit Diskussionen unter Beteiligung ausländischer Persönlichkeiten. Zunächst wäre eine wöchentliche Runde mit einer Dauer von 45 Minuten/1 Stunde vorstellbar, in deren Verlauf die Zuschauer ihr Problem drei oder vier Fachleuten vortragen könnten, die zusammen mit einem Moderator im Studio sitzen. Die Vertretungsbüros der Kommission und des Parlaments und das SGAE (Generalsekretariat für Europaangelegenheiten) dürften kaum Schwierigkeiten haben, die Namen von Fachleuten vorzuschlagen.

Eine Variante wäre, die Sendung mit einer kurzen Diskussion zwischen – europäischen und/oder nationalen – Abgeordneten zu beschließen, die daraus die politischen Lehren ziehen würden. Aber die Hauptsendezeit müsste dem unmittelbaren Austausch mit den Bürgern vorbehalten sein.

Zusätzliche Maßnahmen. Unter den „an der Basis“ entstandenen Initiativen ist die kürzliche Gründung von *Eur@adioNantes* zu begrüßen, dem ersten europäischen Lokalradio, das von Journalismusstudenten aus ganz Europa betrieben und gleichzeitig über das Internet und auf UKW ausgestrahlt wird. Die Kommission hat es in das im April 2008

²⁶Die neue Seite *Debate Europe*, die von der Kommission im April 2008 freigeschaltet wurde, könnte als Anfang der Erprobung eines solchen Konzepts dienen. Aber sie bleibt zu sehr dem Institutionellen verhaftet und ist vom Stil her zu klassisch, als dass sie die Rolle der hier skizzierten „Baustellen“-Seite spielen könnte. Hingewiesen sei auch auf das interessante Projekt *myparl.eu*, ein Online-Diskussionsforum über Europa für Abgeordnete in der ganzen Union. Es wurde von Daniela Vincenti Mitchener begründet, kann sich auf die Beteiligung so herausragender Persönlichkeiten wie Stanley Crossick stützen und soll offiziell im September 2008 aus der Taufe gehoben werden.

errichtete europäische Radiokonsortium aufgenommen. Dieses Experiment sollte aufmerksam beobachtet werden²⁷

4. Die Rolle der Kommissionsvertretungen und der innereuropäischen Konsulate muss überdacht werden.

Die GD COMM räumt es bereitwillig ein: Die Rolle der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedstaaten wird den Bedürfnissen nicht gerecht, wenn man sie einerseits mit den Delegationen in den Drittländern und andererseits mit den *Taskforces* vergleicht, die in den Bewerberländern eingerichtet wurden. Ein Europaabgeordneter aus einem neuen Mitgliedstaat, ein ehemaliger Minister seines Landes, trifft eine vielsagende Feststellung: „Solange wir Bewerber waren, hatte die Kommissionsmannschaft auf alles eine Antwort. Jetzt, da wir Mitglied sind, weiß sich die örtliche Vertretung nicht anders zu helfen, als uns ohne jeden näheren Hinweis an Brüssel zu verweisen.“ Die Aufsichtsdienste über die Vertretungen wissen nicht, wie sie die Existenz und die besondere Rolle der kleinen Außenposten in Cardiff, Edinburgh, Belfast, München, Bonn, Marseille, Barcelona und Mailand begründen sollen: Warum gerade in diesen Städten und nicht anderswo? Nach allgemeiner Ansicht ist der Fortschritt weniger beim Personalbestand dieser Vertretungen als in der Anhebung ihrer Qualität zu suchen. Die systematische Ernennung eines hohen Beamten, der aus einem anderen Land als dem stammt, in dem er akkreditiert ist, könnte dazu beitragen, ihm vor Ort eine stärkere Wahrnehmbarkeit und Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Neben den Vertretungen im eigentlichen Sinn müsste die Kommission ihre Netze zur allgemeinen Information in der Art der *Maisons de l'Europe* und der Zentren *Europe Direct* in Zusammenarbeit mit den nationalen und/oder lokalen Behörden der Mitgliedstaaten überprüfen. Man muss unwillkürlich lächeln, wenn man sich die Karte dieser Informationsstellen anschaut: Sie gibt eher die örtliche Präsenz von Pionieren der europäischen Sache wieder als die aktuellen Bedürfnisse unserer anonymen Zeitgenossen²⁸.

Für die Konsulate ihrerseits könnte sich eine neue Rolle im Rahmen der systematischen Information ihrer Staatsangehörigen über die Art und Weise ergeben, in der im jeweiligen Gastland geregelt ist, wie die Unionsbürger in den Genuss ihrer Rechte kommen, und ihre Anliegen behandelt werden. Sollte es das Netzwerk *Odysseus* einmal geben, müssen sie im Mittelpunkt stehen.

5. Die Information über Europa in Frankreich

2004 erhielt der Abgeordnete Michel Herbillon vom damaligen Ministerpräsidenten Jean-Pierre Raffarin einen parlamentarischen Auftrag zur Aussöhnung der öffentlichen Meinung in Frankreich mit Europa. Dieses bemerkenswert erschöpfende Dokument, das unmittelbar nach dem Referendum im Mai 2005 veröffentlicht wurde, ist eine Fundgrube von Vorschlägen, die sowohl organisatorische Fragen der Regierung, des Parlaments und der Verwaltung als auch die Information der Bürger betreffen.²⁹

Im Hinblick auf die Information der Bürger hat der wichtigste Vorschlag eine gründliche Reform von *Sources d'Europe* zum Gegenstand. 1992 als damals vom

²⁷ Vgl. die Mai-Ausgabe 2008 von *L'Europe en France*, der ausgezeichneten Monatszeitschrift der Vertretung der Europäischen Kommission in Frankreich.

²⁸ Wie sieht es bei der Höhe des mageren Zuschusses für das Netz mit der Abwägung zwischen der Ehrung für diese Europäer der ersten Stunde und dem Willen, die Jugend von heute zu informieren, aus? Jedes *Maison de l'Europe* erhält 25 000 Euro Gemeinschaftsbeihilfe und der Landesverband 100 000 Euro vom Außenministerium.

²⁹ *La fracture européenne. 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe (Der europäische Bruch: 40 konkrete Vorschläge für eine bessere Information der Franzosen über Europa.* Von der Documentation française herausgegebener Bericht vom 29. Juni 2005.

Ministerium für europäische Angelegenheiten, von der Kommission und dem Europäischen Parlament gemeinsam finanzierte GIE (wirtschaftliche Interessengemeinschaft) gegründet, machte dieser Dienst eine Reihe aufeinanderfolgender Krisen durch, die ihn veranlassten, seine prestigeträchtigen Büros beim Arche de la Défense aufzugeben und sich in dem Pariser Gebäude niederzulassen, in dem die Vertretungsbüros der Kommission und des Parlaments untergebracht sind. Da nun keine Möglichkeit für Publikumsverkehr mehr gegeben ist, bringt er die Information durch eine reichhaltig gestaltete Website, *Touteurope*, an den Mann. Michel Herbillon schlägt vor, den zur Informationsabteilung des Ministeriums für europäische Angelegenheiten zu machen und dabei fünf Schwerpunkte zu setzen:

- einen Informationsschwerpunkt im eigentlichen Sinn;
 - einen Schwerpunkt „ständiger Dialog über Europa“, in dem sich die gewählten Volksvertreter, die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft zusammenfinden und regelmäßige Konferenzen mit dem Austausch über das Internet kombiniert werden;
 - einen Schwerpunkt „Kopfstelle“ für sämtliche Informationsstellen über Europa, unabhängig davon, ob die Europäische Kommission ihnen die Bezeichnung *Europe Direct* gegeben hat oder nicht;
 - einen Schwerpunkt „Ausbildung“ in Partnerschaft mit dem Centre des Hautes Etudes européennes in Straßburg;
- und schließlich einen Schwerpunkt „Forschung und Veröffentlichungen“ in Partnerschaft mit der Documentation française.

Es liegt auf der Hand, dass das Niveau und die Verbreitung der amtlichen Informationen Frankreichs über die europäische Politik des Gegenstands nicht würdig sind und auch der Verantwortung eines der bedeutendsten Gründerländer nicht gerecht werden.

II – SICH DER ANGEBLICH UNLÖSBAREN PROBLEME ANNEHMEN

1. Eine bewährte Lösung: die nationalen Verwaltungen zusammenbringen.

Der Generaldirektor für soziale Sicherheit räumt ein, dass das Problem des „europäischen Raums der sozialen Sicherheit“ als solches bisher noch nicht erörtert worden sei.

Die ihm unterstellten Dienste nehmen an den endlosen und furchtbar technischen Verhandlungen über die Überarbeitung der Durchführungsverordnung zur Grundverordnung von 2004 teil. Sie erledigen die Bearbeitung der bilateralen Forderungen, die Frankreich gegenüber vielen – europäischen und nichteuropäischen – Ländern hat, angefangen mit Deutschland. Sie sorgen für die Behandlung der Klagen, die im Zuge der Bearbeitung bis zur Zentralverwaltung gelangen. Aber selbst in Bezug auf die Probleme der Grenzregionen verfügt Paris nur über begrenzte Informationen: Zahlreiche Streitfälle, ob behandelt oder nicht, bleiben auf der Ebene der Kassen der Grenzregionen oder der Kasse in Vannes, die speziell für die Erstattung der Behandlungskosten der im Ausland lebenden Franzosen zuständig ist.

Das alles geschieht, ohne dass man sich umfassend Rechenschaft ablegt und ohne vom Kunden/Bürger auszugehen. Es gibt keinerlei Statistik über die Zahl der Patienten, die eine grenzüberschreitende Behandlung in Anspruch nehmen, die Zahl der Fälle, in denen es zu Problemen kommt, die Lösung dieser Fälle. Es gibt keine Koordinierungssitzungen mit den zuständigen Verwaltungen unserer Partner, obwohl doch alle Welt dafür ist, ein echtes Netz der sozialen Sicherheit in Europa zu schaffen.

Vor fünfzehn Jahren war der Wegfall der Grenzkontrollen Anlass zur Einführung eines Gemeinschaftsprogramms zur Förderung des Austauschs zwischen den nationalen Zollverwaltungen. In scherzhafter Würdigung der christlichen Wurzeln der indirekten Abgaben *Matthäus* getauft, wurde diese Initiative in der Folgezeit durch Programme mit der

schlichteren Bezeichnung *Zoll 2000*, *Zoll 2007* und *Zoll 2013* abgelöst. Ursprünglich ging es nur darum, den Austausch von Beamten für die Dauer einiger Wochen zu organisieren: ERASMUS für Zöllner. Das Programm bekam einen anderen Umfang, als die USA vor der WTO die unterschiedlichen Zollpraktiken der Mitgliedstaaten anprangerten und die Union beschuldigten, gegen amerikanische Erzeugnisse „Maßnahmen, die gleichbedeutend mit einem Handelshemmnis sind“, zu verhängen! *Zoll 2013* verfügt heute über einen Haushalt von knapp 330 Millionen Euro. Das Schwergewicht liegt nunmehr auf der Vereinfachung und Computerisierung der Zollverfahren sowohl zur Bekämpfung von Betrügereien als auch zur Erleichterung der Aufgaben der ehrlichen Erzeuger. Mittel in beträchtlicher Höhe werden auch für die Ausbildung der Angehörigen der Zollverwaltung aufgewendet.

Diese Erfahrung könnte von großem Nutzen für andere Bereiche sein, in denen die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen in den Kinderschuhen stecken geblieben ist, obwohl doch jedermann einsieht, dass sie unerlässlich geworden ist. Die soziale Sicherheit ist der Bereich, in dem die häufigsten Schwierigkeiten durch Probleme mit der Nomenklatur und den Verfahren hervorgerufen werden. **Frankreich könnte die Kommission auffordern, ein „Matthäus-Programm für die soziale Sicherheit“ auf den Weg zu bringen**³⁰.

2. Eine neuartige Lösung: die Einführung einer „europäischen Bürgerkarte“

2.1. Die *europäische Krankenversicherungskarte* ist bereits ein Fortschritt: Sie ersetzt den alten Grundvordruck E 111 sowie die speziellen Vordrucke für vorübergehenden Aufenthalt (E 110, E 119, E 128). Sie ist inzwischen verbindlich vorgeschrieben und gilt über die EU selbst hinaus auch in den Mitgliedsländern des Europäischen Wirtschaftsraums. Sie ermöglicht die Übernahme der medizinisch notwendigen Behandlung durch die Krankenversicherungseinrichtung am Aufenthaltsort. Allerdings ist der Fortschritt begrenzt:

- Es ist keine Karte, mit der man bezahlen kann, und ihre Verwendungsmodalitäten sind von Land zu Land verschieden. Der Patient muss für die Behandlungskosten in Vorlage treten und selbst bei der lokalen Krankenversicherungseinrichtung erscheinen.

- Jedes Land kann die Geltungsdauer selbst festlegen. In Frankreich ist die Karte nur ein Jahr gültig. Eine Verlängerung muss mindestens zwei Wochen vor der Abreise beantragt werden.

Die Kommission bereitet das Vorhaben einer elektronischen Karte vor, die vom Europäischen Rat von Barcelona beschlossen worden war.

2.2. Warum soll man nicht darüber hinausgehen und eine **europäische Bürgerkarte** einführen? Das ECAS-Büro erwähnte sie bereits in seiner Bilanz des Jahres der Mobilität der Arbeitnehmer. Gedacht ist daran, in einem einzigen, einfach gestalteten Dokument die

³⁰ Welchen symbolischen Namen soll dieses Programm erhalten? Das Musée national de l'assurance maladie in Lormont (Gironde) bietet eine Palette von Vorschlägen an.

- Ein freigelassener römischer Sklave mit Namen Hermogenes (der im Griechischen „der Freude bringt“ bedeutet) ist der erste historisch belegte Nutznießer eines Solidaritätssystems einer sozialen Gemeinschaft: Auf seiner Grabstele heißt es, dass seine Arbeitskollegen Geld für seine Beerdigung gesammelt hätten.

- Im Mittelalter erließ Eleonore von Aquitanien, nachdem sie Königin von England geworden war, die ersten Vorschriften für Entschädigungen bei Arbeitsunfällen und sogar für eine Berufsunfähigkeitsversicherung für ihre Seeleute („*Rôles d'Oléron*“ von 1190).

- In der Neuzeit treten natürlich Bismarck und Beveridge als Begründer der bestehenden Systeme in Erscheinung.

Die Bezeichnung „B&B“ hätte in der englischen Aussprache einen spielerischen Charakter und hätte den Vorteil, dass nicht der volle Name Bismarck auftaucht, der bei den alten Nachbarn Preußens nicht gerade angenehme Erinnerungen hervorruft.

Informationen und Bescheinigungen zusammenzufassen, die ein Bürger Europas in Frankreich braucht: Identität, Staatsangehörigkeit, Wohnsitz, Familienstand, arbeitsrechtliche Situation und eventuell Recht auf eine Sozialwohnung, Qualifikationen, Sozialversicherung, Rentenansprüche, Recht auf Sozialhilfe (CMU, RMI, AAH usw.). Sie würde von einer zentralen Anlaufstelle ausgegeben und träte an die Stelle insbesondere der ständigen Aufenthaltserlaubnis, der Arbeitskarte, des Staatsangehörigkeitsausweises, der Gesundheitskarte und darüber hinaus des Sozialversicherungsausweises.³¹ Sie würde also in einer beträchtlichen Zahl von Fällen eine Erleichterung der Verfahrensabläufe ermöglichen.

Während der französischen Präsidentschaft werden die Gemeinschaftsorgane die geplante Einführung einer *Blue Card* zu prüfen haben. Dieses von Kommissionsmitglied Frattini entwickelte Dokument wird für hoch qualifizierte außereuropäische Arbeitnehmer ausgestellt. Es ist aus derselben Philosophie heraus entstanden: Erleichterung der Kontrollen für die Verwaltung des Aufnahmelandes und vor allem Erleichterung des Alltagslebens für den Ausländer, der sich legal in einem europäischen Land aufhält.

Sollte eine Art „Meistbegünstigungsklausel für bestimmte Ausländer“ eingeführt werden, wäre es äußerst wünschenswert, diese den Angehörigen der Europäischen Union zugute kommen zu lassen. Dies wäre ein Ziel, das während der französischen Präsidentschaft ein großes Echo hervorrufen würde.

Bei diesem Vorhaben könnte man von den Lehren aus dem Pilotprojekt STORK³², profitieren, das einem ergänzenden Gedanken entspringt: der Identifizierung eines europäischen Bürgers im Internet. Dieses Projekt, das am 30. Mai 2008 von Kommissarin Viviane Reding auf den Weg gebracht wurde, vereint 13 Mitgliedstaaten, darunter Frankreich, während einer dreijährigen Erprobungsphase. Dabei geht es darum, die verschiedenen nationalen Systeme der elektronischen Identität miteinander zu verbinden, um den Europäern, vor allem den „mobilen“ unter ihnen, die ungehinderte Inanspruchnahme der öffentlichen Dienste online aus einem anderen Mitgliedstaat zu ermöglichen. So sollte sich ein Student mittels der in seinem Heimatland ausgestellten elektronischen Identität an einer ausländischen Universität immatrikulieren und beispielsweise ein schwedisches Unternehmen ebenso leicht ein Angebot für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags in Spanien abgeben können wie für einen städtischen Auftrag in Stockholm.

³¹ Aus diesem Grunde könnte eine derartige Karte sämtliche Vordrucke ersetzen, die ein Grenzgänger ausfüllen muss, der sich mit seiner Familie niederlässt:

- E 106 für Arbeitnehmer oder Selbstständige und die Familienangehörigen, die bei ihnen leben.
- E 109 für die Familienangehörigen, die in einem anderen als dem Land des Arbeitnehmers leben.
- E 200 für den Bezug einer Rente in einem anderen Mitgliedstaat.
- E 121 für Rentenempfänger und deren Familienangehörige, die in demselben Land bei ihnen leben.
- E 122 für die Familienangehörigen von Rentnern, die nicht in demselben Land leben.
- E 300 zur Bescheinigung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.
- E 303 zur Inanspruchnahme der ARE (Beihilfe zur Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis).
- E 400 für den Anspruch auf Familienleistungen.

³² Merkwürdiges Akronym für *Secure identity across borders linked*.

3. Ein Übel, das es an der Wurzel zu packen gilt: die Arbeitnehmerentsenderegulung

Im Zuge der Prüfung des Entwurfs der Dienstleistungs-Richtlinie wurde die Anwendung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie³³ infrage gestellt.

Dieser Text steckt den Rahmen für die Anwendung von Artikel 49 EG-Vertrag über den freien Dienstleistungsverkehr ab. Er gilt für Arbeitnehmer, die vorübergehend in einem anderen als dem Mitgliedstaat, dessen Recht auf ihren Arbeitsvertrag Anwendung findet, eine Tätigkeit ausüben: Schätzungen zufolge trifft dieser Status auf rund eine Million europäische Arbeitnehmer zu, wobei naturgemäß Hoch- und Tiefbau davon am stärksten betroffen sind. Mit der Festlegung der Mindestarbeits- und –beschäftigungsbedingungen, die vom Dienstleistungserbringer eingehalten werden müssen, bietet sie den entsandten Arbeitnehmern besseren Schutz, die infolge ihrer besonderen Lage potenziell gefährdet sind: unzureichende Kenntnisse der Sprache, der Rechtsvorschriften und der Sitten und Gebräuche des Aufnahmelandes, Schwierigkeiten, angemessen vertreten zu werden usw. Zugleich ist diese Richtlinie ein bedeutsames Instrument zur Verhinderung des „Sozialdumpings“.

Gleichwohl hat die Anwendung dieses Textes zu sehr unterschiedlichen Auslegungen und zu äußerst uneinheitlichen Kontrollverfahren in den Mitgliedstaaten geführt. Eine umfassende Bewertung ist insofern schwierig, als sich die hier und da häufig geäußerte Unzufriedenheit nicht in der Zahl formeller Beschwerden oder von Gerichtsverfahren niederschlägt.

Die Kommission hat im April 2006, danach in einer Mitteilung vom 13. Juni 2007³⁴, und schließlich in einer Empfehlung von Kommissar Vladimir Spidla³⁵ vom 3. April 2008 eine Bewertung vorgenommen. An demselben Tag teilte der Gerichtshof seine eigene Auslegung der Richtlinie mit³⁶: ein Zusammentreffen, das sich als unglücklich erwies, da die Botschaft der Kommission bei den Sozialpartnern unklar ankam, während das Urteil des Gerichtshofs kaum anfechtbar war. Inzwischen hat sich das Europäische Parlament in einer Entschließung vom 11. Juli 2007 die meisten Vorschläge der Kommission zu eigen gemacht.

Diese übereinstimmenden Analysen sollten jetzt als Handlungslinien für die europäischen Institutionen wie auch für die Mitgliedstaaten dienen: Bildung eines ständigen Expertenausschusses mit den Sozialpartnern zum Zwecke des Austauschs guter Praktiken, Aufforderung an die Staaten, sich mittels des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) zu koordinieren, Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen diejenigen unter ihnen, die das positive Recht und die Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Bereich weiterhin missachten ...

Die Häufung dieser Mitteilungen verursacht jedoch Unbehagen: Warum muss derselbe Sachverhalt dreimal in drei Jahren erläutert werden, ohne dass eine Änderung der Rechtslage vorgeschlagen wird? Was ist das für ein Brei, um den man hier herumschleicht?

Eine Erklärung lässt sich vielleicht in den Aussagen der regionalen Arbeitsdirektion und der Gewerkschaften der Aquitaine finden. In jüngster Zeit sei es danach in der Bauindustrie und im Hotel-Restaurant-Gewerbe zu vielfältigen Formen der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte – hauptsächlich, aber nicht nur aus Europa – gekommen, die unter dem Anschein einer einwandfreien formalen Vorschriftsmäßigkeit ein vorgetäushtes Subunternehmerverhältnis oder eine Scheinselbständigkeit eingingen. Befremdlicherweise

³³ Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996.

³⁴ Mitteilung KOM2007 304 endgültig „*Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten*“.

³⁵ Pressemitteilung IP/08/514.

³⁶ Urteil Rüffert C-346/06 vom 3. April 2008. Der Gerichtshof verurteilte das Land Niedersachsen, weil es allen ausländischen Unternehmen einen Mindestlohn habe vorschreiben wollen, der nur in einem einzigen, sehr begrenzten Sektor für verbindlich erklärt worden war. Der Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes, John Monks, sprach von einem „*destruktiven und schädlichen Urteil*“.

scheinen diese Praktiken in der öffentlichen Diskussion keine Rolle zu spielen, nicht einmal im regionalen Wirtschafts- und Sozialrat, der dazu gedacht ist, sich mit derartigen Fragen zu befassen

Die französische Präsidentschaft könnte bei diesem heiklen Thema ein Leuchtfeuer entzünden. Allzu viele Interessen scheinen hier bereit zu sein, ihr Antlitz zu verhüllen. Ist man sich der Qualität der europäischen Rechtsvorschriften sicher? Wenn nein, warum werden sie dann nicht geändert? Wenn ja, welche Länder setzen sie schlecht um und warum? **Man darf die Gewerkschaften und die Allgemeinheit bei einem solchen Thema, das das Herzstück des gesamten Projekts eines sozialen Europas bildet, nicht im Unklaren lassen.**

4. Spezielle Bereiche

4.1. Die Rechte der Flugpassagiere: die Umsetzung der Verordnung 261/2004.

Die Verordnung begründet einen Entschädigungsanspruch für Reisende, die Opfer der Streichung oder einer das normale Maß übersteigenden Verspätung ihres Flugs werden. **Hier haben wir es mit einem interessanten – und seltenen – Fall zu tun, in dem die Verordnung den Betroffenen sehr gut bekannt ist. Leider muss das System der Behandlung von Streitfällen noch festgelegt werden.**

Frankreich hat die DGAC (Direction générale de l'Aviation civile – Generaldirektion für Zivilluftfahrt) als nationale Regelungsbehörde (*national enforcement body*) benannt. Es ist festzustellen, dass die bei der DGAC eingegangenen Beschwerden ständig zugenommen haben: 400 im Jahre 2004, 1 600 im Jahre 2005, 1 800 im Jahre 2006 und 3 100 im Jahre 2007!

Von Anfang an ergaben sich Unterschiede in der Auslegung durch die Mitgliedstaaten, die Beförderungsunternehmen und die Kommission. Der einzige Punkt, in dem sie übereinstimmten, war, dass die Gesetzgebungsdebatte nicht wieder eröffnet werden sollte, weil zu befürchten sei, dass das Parlament die Strafmaßnahme noch verschärfen werde (sic!). Eine Arbeitsgruppe der Staaten und der Beförderungsunternehmen hat unter der Ägide der Kommission getagt, um den Versuch zu unternehmen, zu einer „harmonisierten Lesart“ (erneut sic!) der Verordnung zu gelangen. Daraus resultierte ein Dokument, das am 17. Februar 2008 auf der Website der Kommission online gestellt wurde. Aber wenn es auch eine Klarstellung zu den 32 festgestellten Punkten enthält, in denen Meinungsverschiedenheiten bestehen, so hat es doch keinen formalen rechtlichen Wert. Das Problem besteht also in vollem Umfang fort.

4.2. Bei den kriminellen Kindesentführungen hat sich das Europäische Parlament sehr interessiert an dem in Frankreich und Griechenland bestehenden Sofortwarnsystem für den Fall des Verschwindens eines kleinen Kindes gezeigt: Im Rahmen eines in den Haushalt 2008 aufgenommenen Pilotprojekts sollte seine Ausweitung auf die gesamte Union geprüft werden. Die ersten Schlussfolgerungen erschienen Präsident Barroso hinreichend aufschlussreich, um am 6. März d. J. die Einrichtung einer neuen europäischen Notrufnummer, der 116 000, für diese Vermisstenfälle anzukündigen. Die Initiative wird vom Ehrenausschuss des Internationalen Zentrums für vermisste oder ausgebeutete Kinder (ICMEC) nachdrücklich unterstützt.

Als für Familiendramen dieser Art sehr sensibilisiertes Land liefert Belgien mit der Einrichtung einer „föderalen Kontaktstelle“ für das geltende nationale und internationale Recht und der Veröffentlichung eines „Leitfadens über internationale Kindesentführung“, der im Internet leicht abrufbar ist, ein weiteres Beispiel für die gute Unterrichtung der Betroffenen.

Im Europäischen Parlament wird das Thema von einer Abgeordnetengruppe unter Leitung von Edward McMillan Scott aufmerksam verfolgt. Anfang April 2008 reichte sie den

Entwurf einer schriftlichen Erklärung ein, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ein europäisches Informationsnetz in Echtzeit für vermisste Kinder einzurichten und sich dabei insbesondere von den in Frankreich gemachten Erfahrungen leiten zu lassen.³⁷

III – DIE EINZIGARTIGE ERFAHRUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN GEBIETE NUTZEN

1. Die Umkehrung der Grenze

Waren die Grenzen in tausend Jahren Krieg festgelegt und auf ewig gespickt mit Sperrn, Kontrollen, militärischen, zollrechtlichen und einen schrecklichen Papierkrieg verursachenden Maginot-Linien, außerdem gespickt mit Festungswällen, in deren Schutz sich die nationale Identität im Misstrauen und Hass gegenüber den Barbaren außerhalb der Mauern herausbildete, schützende und sterilisierende Hindernisse, die die benachbarten Gebiete allesamt zu „finisterres“ (Enden der Welt) machten, so sind die Grenzen in Europa heute nur noch schmachvolle Narben einer Vergangenheit, die man nicht mehr versteht. Glücklicherweise.

Das Wunder des europäischen Aufbauwerks, das sind diese Sackgassen, die zu Etappenorten einer fortwährenden Herdenwanderung geworden sind. Die Blumen, die Häuser, die Fabriken, die aus dem Boden wuchsen, bevor der Eiserne Vorhang durchgerostet war. Aus allen *no man's land* des Kontinents sind Karawansereien geworden.

Nirgendwo ist die Revolution des Friedens in Europa deutlicher sichtbar und hat mehr Umwälzungen verursacht. Vor allem aber – und eben dies interessiert uns bei unserem Thema – ist die konkrete Anwendung des europäischen Rechts leichter zu beobachten als an den Orten der Begegnung, des Austauschs und sogar des Zusammenlebens. Wollte man ein Labor des Alltagslebens des Europäers im 21. Jahrhundert einrichten, entschiede man sich besser für Bayonne oder Lille als für Châteauroux und trotz der prestigeträchtigen Zentralbank eher für Frankfurt an der Oder als für Frankfurt am Main³⁸.

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben den symbolischen Charakter der physischen Abschaffung der Grenzschlagbäume und der Umwandlung aller alten Randgebiete der politischen Geographie des Kontinents sehr rasch erkannt. Die einzelnen *Interreg*-Programme haben eine bemerkenswerte Rolle dabei gespielt, die örtlichen Volksvertreter dazu zu bringen, zusammenzutreffen, miteinander zu reden, sich zu verstehen und damit anzufangen, gemeinsame Vorhaben zu entwerfen.

Aber diese zu langsam gediehenen Vorhaben sind durch den spontanen Überschwang des Lebens in den Gebieten, die die Freiheit wiedergewonnen haben, völlig überholt. Diese erste Generation der Grenzzusammenarbeit liegt jetzt hinter uns. Zwanzig Jahre später sehen wir unter unseren Augen und fast ohne unser Zutun Dutzende binationaler Siedlungsgebiete entstehen.

Wunderbare Gelegenheit, unser Thema zu vertiefen: Wenn das europäische Recht in den Grenzgebieten reibungslos angewendet wird, gelingt das überall. Wenn aber umgekehrt das gemeinsame Leben dort unerträglich kompliziert bleibt, wo sich die schäumendsten Wellen unserer miteinander versöhnten Völker vermischen, dann befinden wir uns auf dem Holzweg.

Die oben wiedergegebenen Aussagen legen leider eher die zweite Annahme nahe. Sie zeigen auch, dass neben dem *erga omnes* anwendbaren europäischen Recht die

³⁷ Schriftliche Erklärung 0036/2008 zur *Zusammenarbeit bei Noteinsätzen zur Rettung vermisster Kinder*.

³⁸ Oder besser noch für das deutsch-französische „Doppeldorf“ namens Scheibenhardt auf der lothringischen Seite bzw. Scheibenhardt auf dem anderen Ufer des Flüsschens Lauter. Eine aufregende Fallstudie für Historiker, Soziologen und Juristen..

spezifischen Probleme der Grenzgebiete spezifische Lösungen erforderlich machen können. Welche Initiativen kann die französische Präsidentschaft nützlicher Weise ergreifen?

2. Die Förderung des Europäischen Verbunds und des *Euromot*-Netzwerks

Auf der Grundlage einer Initiative Frankreichs, die vom Ausschuss der Regionen aufgegriffen wurde, haben das Parlament und der Rat das Musterstatut eines Rechtsinstruments mit dem Zweck verabschiedet, speziell die grenzüberschreitenden Abkommen abzuwickeln: des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Noch bevor dieser Ansatz Rechtswirksamkeit erlangte, konnten durch ihn eine politische Lösung für das Problem des Statuts von Groß-Lille gefunden werden, das sich fünfzehn Jahre lang hingezogen hatte, und das Interesse eines halben Dutzends anderer binationaler Siedlungsräume, darunter Straßburg-Ortenau, geweckt werden.

Frankreich, dem dieser Text sehr wichtig ist, hat ihm als eines der ersten Länder seine interne Rechtsordnung angepasst³⁹. Am 7. Februar 2008 hat der Ausschuss der Regionen seinem Bedauern darüber Ausdruck verliehen, dass sich die Ratifizierung dieses Textes so langsam vollziehe, die damals erst in sechs Mitgliedstaaten gesichert war. **Die französische Präsidentschaft könnte die anderen dazu anhalten, sie rasch vorzunehmen.**

Darüber hinaus hat unser Land eine Vorreiterrolle bei den ersten Experimenten mit der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Körperschaften in Grenzgebieten gespielt. Seit Mitte der 1990er Jahre vereint eine neuartige Organisation, die *Mission opérationnelle transfrontalière* (M.O.T.), diese innovativen Gebietskörperschaften in einem Gremium mit Vertretern der unmittelbar betroffenen Ministerien (Inneres, Äußeres, Ausrüstung, Raumordnung), der Verwaltungen (DIACT – Interministerielle Arbeitsgruppe für Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit der Territorien) und Einrichtungen (Depositenkasse). Durch ihre Erfahrung ermutigt, ergriff die M.O.T. die Initiative und trat an zwei vergleichbare ausländische Netzwerke, *Eixo Atlantico* und *City Twins*, heran, mit denen sie am 8. November 2007 die EUROMOT aus der Taufe hob, an der mehrere Dutzend Grenzstädte und –gemeinden teilnehmen. Am 11. April 2008 verabschiedete der politische Ausschuss der EUROMOT ein *Manifest für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, das rund zwanzig konkrete Vorschläge enthielt. **Die französische Präsidentschaft wäre in einer guten Position, sich dieses Themas anzunehmen, bei dem ihre Gebietskörperschaften einen Vorsprung gegenüber den meisten anderen unserer Partner haben.**

3. Frei- oder Experimentierzonen?

Die erste große Frage, die untersucht zu werden verdient, gilt einem abweichenden rechtlichen Status für die grenzüberschreitenden Lebensräume.

Wenn die Einwohner eines einheitlichen Siedlungsraums im Alltagsdasein unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterworfen werden, ruft dies Unverständnis, Ungerechtigkeiten und Blockaden hervor. Alle gewählten örtlichen Vertreter, die an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mitgewirkt hatten, kamen sehr schnell auf den einfachen Gedanken, den grenzüberschreitenden Siedlungsräumen, die über einen europäischen Status wie den des EVTZ verfügen, eine gemeinsame, vom jeweiligen nationalen Recht abweichende Rechtsordnung anzubieten. Es wäre alles so viel einfacher, wenn für unsere Arbeitnehmer in ein und demselben Siedlungsgebiet derselbe Arbeitsvertrag, für unsere Steuerzahler dieselben Kommunalsteuern, für unsere Geschäftsleute dieselben Mehrwertsteuersätze und dieselben Feiertage gelten würden!

³⁹ Die Änderung des allgemeinen Gesetzbuchs der Gebietskörperschaften wurde von der Nationalversammlung bereits am 29. Januar 2008 verabschiedet und vom Senat am 3. April d. J. gebilligt

Dieser Versuchung muss eindeutig widerstanden werden. Denn **das Endergebnis der Schaffung derartiger „Freizonen“ wäre nicht mehr Einfachheit, sondern mehr Kompliziertheit.** Dadurch würden nicht die beiden nationalen Rechtsordnungen durch ein einheitliches Recht ersetzt, vielmehr wurde ein neues Recht zu den nationalen Rechtsordnungen *hinzukommen*. Dadurch würde die Grenze nicht verschwinden, vielmehr würde eine neue Grenze gezogen: Im Baskenland gäbe es von Norden nach Süden ein Gebiet mit französischem Recht, dann ein Gebiet mit einem grenzüberschreitenden Sonderrecht und schließlich ein Gebiet mit spanischem Recht!

Vielversprechender wäre zweifellos der Ansatz der „28. Regelung“: Thema für Thema die Option einer gemeinschaftlichen Rechtsvorschrift anzubieten, die an die Stelle der einzelstaatlichen Vorschrift träte. Der grundlegende Unterschied zur oben beschriebenen Hypothese der „Freizone“ bestünde darin, **dass diese Option in der gesamten Europäischen Union offenstünde, auch wenn das Verfahren zunächst in den „Labors“ der grenzüberschreitenden Räume erprobt wird.**

4. Erste Fortschritte bei der Angleichung der Verbrauchssteuern?

Laut den zuständigen leitenden Mitarbeitern der Generaldirektion Zölle und indirekte Steuern⁴⁰ sind nunmehr sowohl die Kommission als auch unsere wichtigsten Partner bereit, in Überlegungen über die **steuerliche Konvergenz bei Tabak** einzutreten. Im Juni ist eine Mitteilung der Kommission zu dem Thema zu erwarten. **Frankreich könnte es zum Vorteil gereichen, wenn es während seiner Präsidentschaft eine erste technische Sitzung organisieren und dafür eine Grenze auswählen würde, an der diese Probleme besonders augenscheinlich sind, wie etwa das Baskenland.**

5. Die grenzüberschreitenden Beziehungen der französischen Regionen

5.1. 2005 hatte der Außenminister eine Untersuchung des Stands der bilateralen Zusammenarbeit an sämtlichen französischen Landgrenzen in Auftrag gegeben. Damals wurde eine Reihe von Gesamtvorschlägen gemacht. Wegen des Regierungswechsels im Juni konnten die Schlussfolgerungen dieser Untersuchung keiner interministeriellen Prüfung unterzogen werden.

Inzwischen haben neue Entwicklungen stattgefunden: französisch-belgische Abkommen über den organisatorischen Aufbau der Großregion Lille, ferner über die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, Einrichtung eines *französisch-spanischen Forums*, in dem Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Kultur zusammenkommen, um die Regierungsgipfel vorzubereiten, Durchführung einer *Euro-Regionalkonferenz im Baskenland*, Aufnahme der Bauarbeiten an der TGV-Linie Perpignan - Puigcerda, Beginn der Arbeiten am binationalen Krankenhaus ebenfalls in Puigcerda, französisch-luxemburgisches Übereinkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vom 7. November 2005, Einrichtung des bereits erwähnten EUROMOT-Netzwerks. In jüngster Zeit hat die Regierung den Präfekten Gérard Lemaire mit einem Sachverständigengutachten über das Wettbewerbsumfeld und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beauftragt. **Die französische Präsidentschaft und die Staatsreform sollten die Gelegenheit bieten, diese Arbeiten und diese Initiativen aus jüngster Zeit fortzusetzen.**

5.2. Sie könnte auch **die Aktualisierung der Vorschriften des deutsch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens, die die Grenzgänger betreffen, durch die zuständigen französischen und deutschen Minister fördern**⁴¹. Dieses vor fast einem

⁴⁰ Gespräch mit Herrn Henri Havard, Vizedirektor der DGDDI (Generaldirektion Zölle und indirekte Steuern).

⁴¹ Übereinkommen vom 21. Juli 1959, geändert durch die Nachtragsvereinbarungen vom 9. Juni 1969 und 28. September 1989.

halben Jahrhundert geschlossene und zum letzten Mal vor 19 Jahren geänderte Abkommen ist nicht mehr mit den aktuellen Bestimmungen vereinbar, die sich aus der Niederlassungsfreiheit, der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Nichtdiskriminierung von Steuerpflichtigen aufgrund der Staatsangehörigkeit ergeben. Der Gerichtshof hat bei zahlreichen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass die direkte Besteuerung zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese sie aber unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts wahrnehmen und sich deshalb jeder offensichtlichen oder versteckten Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit enthalten müssen⁴². Das Verbraucherzentrum Kehl hat Dutzende aberwitziger Fälle der steuerlichen Behandlung von im Grenzgebiet wohnhaften gemischten Ehepaaren gesammelt.

⁴² Urteile *Schumacker* vom 14. Februar 1995 und *Wielockx*.

KAPITEL VI

DIE RECHTSBEHELFE: VOM MEDIATOR ZUM RICHTER

Damit wären wir bei der letzten Etappe angekommen. Der Bürger kennt nun seine Rechte. Er konnte seinen Fall einer Behörde unterbreiten, die seinem Ersuchen jedoch nicht entsprach. Nun hat er noch die Möglichkeit, eine Aufsichtsbeschwerde einzubringen oder nach einer Form der Mediation zu suchen. Als letztes Mittel bleibt ihm natürlich die Klage vor Gericht.

I – DIE KOMMISSION

Die Kommission bearbeitet derzeit 3200 Beschwerden im Jahr – eine immense Arbeitsbelastung, die dennoch nur die haarnadelfeine Spitze eines Eisberges darstellt.

In der jüngsten Mitteilung der Kommission *„Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“*⁴³ wird mit diplomatischen Worten eine Bilanz gezogen, die unbefriedigend ist. Zwar können 70 % der Beschwerden abgeschlossen werden, bevor ein förmliches Aufforderungsschreiben verschickt wird, werden 85 % behandelt, bevor eine mit Gründen versehene Stellungnahme ergeht, und werden 93 % ohne Urteil des Gerichtshofes abgeschlossen. Allerdings vergehen im Schnitt 19 Monate, bis eine Beschwerde vor dem Versand eines förmlichen Aufforderungsschreibens eingestellt wird, dauert es 38 Monate, bis ein Fall vor Ergehen einer mit Gründen versehenen Stellungnahme abgeschlossen wird, 50 Monate, bis ein Fall vor der Verweisung an den Gerichtshof abgeschlossen wird, und 26 Monate, bis ein Urteil des Gerichtshofes ergeht. Die Kommission erkennt an, dass *„eine beträchtliche Zahl von Fällen [...] erst nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens geregelt werden“* kann. Für ein Großunternehmen mag das noch angehen, doch welcher kleine oder mittlere Betrieb kann es sich leisten, zu einem derart langwierigen und kostspieligen Hürdenlauf anzutreten, von einer Privatperson ganz zu schweigen?

1. Ein erster Fortschritt bestünde darin, grundsätzliche Regeln für die Behandlung von Beschwerden durch die Kommission zu schaffen, wie eine Höchstfrist für die Beantwortung und einen Zugang des Klägers zu den Akten, während derzeit Anwälte das Gesetz über den Zugang zu Verwaltungsdokumenten in Anspruch nehmen müssen.

2. Der zweite Fortschritt, der einem Vorschlag entspricht, den Mario Monti auf einer Konferenz zur Zukunft des Binnenmarktes im November 2006 unterbreitete, sähe folgendermaßen aus: **Warum räumt man nicht dem Binnenmarktkommissar (der er damals war) im Hinblick auf Sanktionen, Recht und Finanzen vergleichbare Befugnisse wie dem Wettbewerbskommissar ein** (der er anschließend wurde)? Sollte man der Kommission die Befugnis erteilen, einem Mitgliedstaat die weitere Anwendung eines Gesetzes, das in offensichtlichem Widerspruch zu einer Richtlinie steht, solange zu untersagen, bis eine umfassende Behandlung des Falles erfolgt ist? Oder sollte man - als eine andere mögliche Vorgehensweise - *„class actions“* in Erwägung ziehen, die Bürgerverbänden die Möglichkeit böten, anhand eines Verfahrens, das mit demjenigen

⁴³ Mitteilung vom 5. September 2007.

vergleichbar wäre, welches Verbraucherverbänden in den USA offen steht, im öffentlichen Interesse tätig zu werden?

3. Immerhin startete die Kommission 2007 den **Pilotversuch eines beschleunigten Verfahrens**

Dabei geht es darum, eine Art „Super-Solvit“ einzurichten, in dessen Rahmen gewährleistet ist, dass jede Beschwerde in weniger als zehn Wochen bearbeitet wird. Fünfzehn Staaten signalisierten ihr Interesse an dieser Maßnahme. Frankreich lehnte als einziges Land eine Beteiligung ausdrücklich ab und wies darauf hin, dass ein Beamter rechtlich daran gehindert sei, ohne Genehmigung der ihm vorgesetzten Behörde kurzfristig verbindlich für den Staat zu handeln. **Besteht die Möglichkeit, diesen mit dem Vorbildcharakter einer Ratspräsidentschaft der Europäischen Union nur schwer vereinbaren Standpunkt noch einmal zu überprüfen?**

II – DAS VERBINDUNGSNETZ DER BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Der Europäische Bürgerbeauftragte ist für die Behandlung von Beschwerden über die Einrichtungen und Organe der Europäischen Union zuständig. Der nationale oder regionale Bürgerbeauftragte ist für die Behandlung von Beschwerden über Behörden eines Mitgliedstaates, einschließlich Beschwerden, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, zuständig.

Der Europäische Bürgerbeauftragte erhält jährlich etwa 3300 Beschwerden, von denen jedoch zwei Drittel an die Kommission, die Mitgliedstaaten oder die nationalen Bürgerbeauftragten zurückverwiesen werden. Die Bearbeitung der verbleibenden Beschwerden dauert in der Regel mindestens ein Jahr.

Auf seine Initiative wurde ein europäisches Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten eingerichtet, das die nationalen und regionalen Bürgerbeauftragten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer umfasst. Jeder von ihnen hat einen Verbindungsbeamten benannt, der den Kontakt mit seinen Kollegen wahrnimmt. Dank des Verbindungsnetzes können Beschwerden zügig an den zuständigen Bürgerbeauftragten weitergeleitet werden (vor allem vom Europäischen Bürgerbeauftragten zu einem nationalen Bürgerbeauftragten). Außerdem können so Informationen über das Gemeinschaftsrecht weitergeleitet werden und erfolgt ein Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken durch Seminare, einen regelmäßig erscheinenden Nachrichtenbrief, ein elektronisches Informationsforum und einen täglichen elektronischen Nachrichtendienst.

Der Bürgerbeauftragte Diamandouros bereitet einen interaktiven Führer vor, der noch vor Ende des Jahres 2008 in allen Amtssprachen auf seiner Website zugänglich sein soll und der dem Bürger helfen soll, den für ihn am besten geeigneten Nachrichtendienst (Europe Direct, Wegweiserdienst für die Bürger, usw.) oder den besten Rechtsbehelf für sein Problem (Bürgerbeauftragter, Petitionsausschuss, Solvit, usw.) zu finden. **Eine Beteiligung der französischen Ratspräsidentschaft an der Auftaktveranstaltung für diesen Führer wäre von großem Nutzen.**

Das Parlament nahm außerdem im April 2008 eine im Bericht von Anneli Jäätteenmäki vorgeschlagene Aktualisierung des Statuts des Bürgerbeauftragten an.

III – DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

1. Eine unerschlossene Informationsquelle: die Post.

Unabhängig von den Schreiben, die direkt an die europäischen Abgeordneten geschickt werden, erhalten das Parlament selbst oder der amtierende Parlamentspräsident jährlich 25 000 Briefe, d. h. im Schnitt annähernd 1000 Briefe pro Mitgliedstaat. Beinahe drei Viertel davon werden inzwischen als E-Mails versandt. Die Bürger üben damit ein Recht aus, das in Artikel 21.3 des EG-Vertrags niedergelegt ist und an das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union noch einmal erinnert wird: „Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.“

Es ist erstaunlich und bedauerlich, dass noch niemand auf den Gedanken gekommen ist, diese Goldmine an Informationen für den europäischen Gesetzgeber systematisch auszubeuten. Die Bearbeitung dieser Schreiben erfolgt gut organisiert auf Verwaltungsebene, vom „Referat Bürgerpost“, einem Team, das zur Bearbeitung in allen EU-Amtssprachen imstande ist (21 mehrsprachige Redakteure und 18 Redaktionsassistenten)..

Die Verfasser sind in der überwiegenden Mehrheit Berufstätige, während der Anteil der Rentner unter 10 % liegt. Die Lektüre dieser Schreiben zeigt besser als jede Umfrage, welche Erwartungen die Bürger in die Europäische Union setzen. Das internationale oder selbst das nationale Zeitgeschehen werfen Fragen darüber auf, was Europa tun könnte oder hätte tun können. Die Bilder von Gewaltverbrechen im Mittleren Osten, in Darfur oder in anderen Teilen der Welt führen, ebenso wie Menschenrechtsverletzungen, zu einer Vielzahl von Bitten um ein Eingreifen Europas.

Viele Schreiben enthalten Bitten um Informationen zur Europapolitik oder zu den Rechten der Bürger: So geben die Erziehung, die Umwelt und die Gesundheitsproblematik Anlass zu zahlreichen Kommentaren, Fragen und sogar Vorschlägen.

Von den vom Parlament in eigener Initiative behandelten Themen lösten in jüngster Zeit die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, das transatlantische Open-Sky-Abkommen, die Werbung über Fernsehsender, das Rauchverbot in öffentlichen Räumen und die Einwanderung die meisten Schreiben aus.

Die Briefe aus Frankreich, in denen von persönlichen Problemen die Rede ist, betreffen vor allem die folgenden Bereiche:

- Probleme im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr: Zulassung von Kraftfahrzeugen, Kraftfahrzeugversicherung, Besteuerung, Sicherheit im Straßenverkehr;
- die schleppende Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen⁴⁴;
- das Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere;
- der Schutz Minderjähriger vor bestimmten Internetseiten mit gewalttätigen oder pornographischen Inhalten;
- das Funktionieren des europäischen Parkausweises, der seit dem 1. Januar 2000 die Plaketten für Kriegs- und Zivilinvaliden ersetzt.

2. Die Petitionen

Das Recht, Petitionen beim Europäischen Parlament einzureichen, gehört zu den in Artikel 21 und 194 des EG-Vertrags niedergelegten Grundrechten der Bürger. In der Geschäftsordnung des Parlaments ist festgelegt, dass eine Petition, um zulässig zu sein, vom Verfasser „in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen“ und den Bürger „unmittelbar betreffen“, eingereicht werden muss. Das Parlament zu befassen, ist denkbar einfach: Die Einreichung ist mit keinerlei Kosten verbunden und kann schriftlich, per Fax, Briefpost oder über das Internet in einer der EU-Amtssprachen erfolgen.

⁴⁴ Ist schließlich am 24. Juli 2006 erfolgt.

Dessen ungeachtet und trotz der Qualität der Arbeit, die der Petitionsausschuss in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem europäischen Bürgerbeauftragten leistet, geben die Ergebnisse dieses Verfahrens Anlass zur Enttäuschung. Die Menge der erhaltenen Petitionen bleibt auf einem relativ niedrigen Niveau unverändert: 1021 im Jahr 2006 und 1032 im vergangenen Jahr⁴⁵. Gut ein Drittel davon sind unzulässig – was die mangelnde Kenntnis der breiten Öffentlichkeit über die Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union bestätigt. Im Jahr 2006 betraf ein erheblicher Teil der Petitionen Umweltprobleme, vor allem die Folgenabschätzung von EU-Rechtsvorschriften und den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen, die diesen Themenbereich betreffen.⁴⁶ Allzu häufig wird das Verfahren von Lobbys oder einer Oppositionspartei der amtierenden Regierung verwendet, um ihre Propaganda zu verbreiten, was nicht im Sinne dieses Verfahrens ist.

Führt auch ein Viertel bis ein Drittel aller Petitionen dazu, dass die Kommission eine Vertragsverletzungsklage erhebt, so dauert es beinahe drei Jahre – im Schnitt 35 Monate – um ein Verfahren gemäß Artikel 226 einzuleiten und dann noch einmal zwei Jahre bis zu einem Beschluss des Gerichtshofes. Erfahrungsgemäß zieht der Petent auch im Falle eines Obsiegens, sei es durch eine freiwillige Entscheidung des Mitgliedstaates vor einer Verurteilung oder durch einen Beschluss des Gerichtshofes, fast nie einen direkten Nutzen aus der Petition.⁴⁷

IV – DIE RICHTERSHÖFE

1. Die einzelstaatlichen Richter wenden ein Recht, mit dem sie wenig vertraut sind, nur in seltenen Fällen an.

Die gerichtliche Nachprüfung der Anwendung des europäischen Rechts beginnt auf der Ebene der einzelstaatlichen Richter, die über eine Vorlage beim Gemeinschaftsrichter entscheiden können, um festzustellen, ob das anzuwendende nationale Recht mit dem Recht der Europäischen Union in Einklang steht. Verfügen die einzelstaatlichen Richter über eine umfassende Kenntnis des Gemeinschaftsrechts und dieses Verfahrens? Wenden sie es richtig an? Der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments beauftragte Diana Wallis mit einem sehr interessanten Bericht über *Die Rolle des einzelstaatlichen Richters im europäischen Rechtsgefüge*.⁴⁸ Ihre Analyse stützte sich auf die Ergebnisse einer längeren Untersuchung, die im zweiten Halbjahr 2007 mit 2300 Richtern aus 27 Mitgliedstaaten durchgeführt wurde.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind durchwachsen. Fünfzig Jahre nach der Unterzeichnung des Vertrages von Rom gaben 10 % der Richter aus den Gründerstaaten zu, nicht zu wissen, wie sie an die Quellen des Gemeinschaftsrechts gelangen könnten. *Kein einziger* der auf Familienrecht oder Strafrecht spezialisierten Richter gab an, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Rate zu ziehen. Mehrere Richter aus den „neuen“ Mitgliedstaaten wussten nicht, dass das gesamte Gemeinschaftsrecht, einschließlich der Rechtsprechung, in ihre Sprache übersetzt worden war. 61 % der befragten Richter hatten keinerlei Ausbildung im Gemeinschaftsrecht erhalten.

Noch schlimmer ist, dass **in einer Reihe von Mitgliedstaaten die überwiegende Mehrheit der Richter angab, mit dem Vorabentscheidungsverfahren wenig vertraut zu sein**: Den 84 % der bulgarischen Richter mag man das nachsehen, doch was soll man zu den 87 % der belgischen Richter und zu den ... **94 % der französischen Richter** sagen? Bemerkenswert ist, dass die vorbildlichen Schüler nicht die Gründerstaaten sind, sondern Dänemark, Österreich und Schweden.

⁴⁵ Vgl. die Ergebnisse des Berichts Iturgaiz vom 15. Oktober 2007 (2007/2132(INI)).

⁴⁶ die Umsetzung der Richtlinien 85/337/EWG, 97/11/EG und 2003/35/EG sowie der Richtlinie 2003/4/EG.

⁴⁷ wie im Fall der Verfasser der Petition betreffend Lloyd's sowie der Petition zu den berühmten *lettori*, den ausländischen Lektoren in Italien.

⁴⁸ Berichtsentwurf vom 6. März 2008.

Immerhin sind diejenigen, die das Vorabentscheidungsverfahren in Anspruch nehmen, mit der Qualität der Beschlüsse des Gerichtshofes zufrieden: 89 % sind der Ansicht, dass diese unmittelbar auf die Fälle anwendbar waren und der einzelstaatliche Richter nur noch über die Kostenfrage zu entscheiden hatte.

Erinnert man sich an die Vielzahl von speziell für die „Angehörigen der Rechtsberufe“ bestimmten Aus- und Fortbildungsprogrammen, so sind diese Ergebnisse einigermaßen enttäuschend. Ein erstes, unter dem Namenspatronat des marmornen Antlitzes von *Grotius* stehendes Programm von 1996 wurde durch Programme mit weniger leicht nachvollziehbaren Namen, nämlich *Stop* und dann *Falcone*, ergänzt, die 2002 im Programm *Agis* aufgingen. Michel Foucault hätte in diesen semantischen Irrungen und Wirrungen vermutlich den Ausdruck eines politischen Unterbewusstseins erblickt, an dem das schlechte Gewissen nagt: Wie kann man es wagen, sich in die Ausbildung der Richter einzumischen, die so eng mit der Geschichte, der Tradition und der Jahrtausende alten Rechtskultur der Staaten verwoben ist? Aber wie kann man darauf hoffen, das nunmehr all diesen Staaten gemeinsame Recht anzuwenden, wenn dieses von den nationalen Aus- und Fortbildungssystemen auf so herablassende Weise ignoriert wird? Lob der Torheit in der Neuzeit ...

Das weitere Vorgehen fällt unter das Ressort Sportjournalismus - nach Rugby-Art.

Vor mehr als sieben Jahren stieß die vorhergehende französische Ratspräsidentschaft durch eine Gesetzesinitiative eine Fortsetzung an, doch der Ball ging leider ins Aus. Das Europäische Parlament gelangte in Ballbesitz und schoss den Ball mit einem „Pilotprojekt“ zur Stärkung des Austauschs zwischen den einzelstaatlichen Justizbehörden (2003) etliche Meter weiter. Es folgte eine gekonnte Ballabgabe an den Rat, in dessen *Haager Programm* ein Jahr später zur „*Festigung des gegenseitigen Vertrauens*“ zwischen einzelstaatlichen Richtern, bzw. Staatsanwälten aufgerufen wurde. Einwurf ins Gedränge durch die Kommission⁴⁹. Dort wird der Ball in einem eindrucksvollen, *Gemeinschaftsprogramm für Grundrechte und Justiz 2007-2013* benannten Paket vom 25. September 2007 warmgehalten. Die Aus- und Fortbildung der „Angehörigen der Rechtsberufe“ wird darin hinter sechs offensichtlicheren Zielen verborgen.

Nach diesem schwierigen Spiel nach vorne stehen nunmehr alle Spieler an der Ziellinie – und befinden sich alle europäischen Institutionen im Einsatz. Die Nationale Richterschule und die Europäische Rechtsakademie in Trier spielten eine entscheidende Rolle bei der Schaffung des *Europäischen Netzes für justizielle Ausbildung*, das ein wichtiges Instrument in diesem Bereich darstellen kann.

Das Europäische Parlament fand sogar einen neuen Angriffswinkel, nämlich die Verwendung der neuen Kommunikationstechniken für die Aus- und Fortbildung und die Information der einzelstaatlichen Richter. Das unter dem Decknamen *e-Justiz* bekannte Projekt ist Gegenstand eines Initiativberichts, mit dem Diana Wallis betraut wurde.⁵⁰ Bei einer ersten Aussprache im Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments vom 8. April 2008 erklärten die Vertreter des federführenden Ausschusses ihre Unterstützung. Gleichzeitig zog eine Expertengruppe des Rates Erkundigungen über die avantgardistischen Erfahrungen Estlands ein.

Es liegt auf jeden Fall im Interesse Frankreichs, Fortschritte in diesem Bereich zu fördern, umso mehr, als aus den Antworten auf die Umfrage des Rechtsausschusses hervorgeht, dass 37 % der an einer Fortbildung interessierten Richter gerne Französischkurse belegen würden.

⁴⁹ Mitteilung 2006/356 vom 29. Juni 2006 über *Die Fortbildung von Vertretern der Justizberufe in der Europäischen Union*.

⁵⁰ Die Projekte „*e-Justiz*“ und „*e-Recht*“ wurden in einer Mitteilung der Kommission vom 30. Mai 2008 sowie im Rahmen einer von der slowenischen Ratspräsidentschaft organisierten Konferenz am 1. und 2. Juni 2008 dargelegt.

Ein Amtsvorgänger der derzeitigen französischen Justizministerin hatte den Gedanken eines „**Erasmusprogramms für Richter**“ aufgeworfen, um junge Richter und Staatsanwälte für die Berücksichtigung des europäischen Rechtsraums zu sensibilisieren⁵¹. Vier Jahre später wäre es an der Zeit, diesen Gedanken wieder aufzugreifen.

2. Der Gerichtshof

Der Europäischen Gerichtshof und das Gericht erster Instanz in Luxemburg werden von Verfahren geradezu überschwemmt. Die Versammlung der Auslandsfranzosen klagt über die lange Dauer bei Vertragsverletzungsverfahren.

Der Gerichtshof verkürzte die durchschnittliche Dauer seiner Verfahren: Lag sie für Vorabentscheidungsersuchen im Jahr 2004 noch bei 23,5 Monaten, so betrug sie im Jahr 2007 19,3 Monate. Die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung von Klage- und von Rechtsmittelverfahren betrug 18,2 Monate, bzw. 17,8 Monate, wobei letztere seit 2006 unverändert ist. Gleichwohl bleibt die Zahl der vom Gerichtshof abgeschlossenen Fälle weiterhin hinter der Zahl der eingegangenen Fälle zurück (551 gegenüber 580 im Jahr 2007), wobei am 31. Dezember des vergangenen Jahres noch 741 Rechtssachen anhängig waren. Mit 522 neu eingegangenen Fällen gegenüber 432 im Jahr 2006 verzeichnete das Gericht erster Instanz im Jahr 2007 einen erheblichen Anstieg neu eingegangener Rechtssachen. In einer Mitteilung vom 7. März 2008 erkannte der Gerichtshof an, dass die ständig zunehmende Vielfalt und Komplexität der Klagen vor dem Gericht eine Änderung der Verfahren notwendig mache.⁵²

2.1. Erzielte Fortschritte

Auf den Anstoß des Präsidenten des Gerichtshofes, Vassilios Skouris, hin erfolgte bereits letztes Jahr eine erste Anpassung, die im Jahr 2008 erste Auswirkungen zeigen dürfte.

In einem Beschluss des Rates vom 20. Dezember 2007 wurden die zur Einführung eines *Eilvorlageverfahrens* notwendigen Änderungen der Satzung und der Verfahrensordnung des Gerichtshofes angenommen. Das Eilvorlageverfahren, das zügiger als das in Artikel 104a der Ad-hoc-Regelung vorgesehene sogenannte „beschleunigte“ Verfahren betrieben werden kann, ist für Rechtssachen bestimmt, die eine besonders schnelle Durchführung gebieten, wie die Fälle, die unter Titel IV des EG-Vertrags (insbesondere die Politiken betreffend die Freizügigkeit) und Titel VI des Vertrags über die Europäische Union (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) fallen. Mit diesen Rechtssachen wird von ihrem Eingang beim Gerichtshof an eine speziell dafür bestimmte Kammer mit fünf Richtern betraut. Das Verfahren wird im Wesentlichen auf elektronischem Wege betrieben, da es nach den neuen Bestimmungen der Regelung möglich ist, die Verfahrensakten per Telefax oder per E-Mail einzureichen und zuzustellen.

2.2. Sollten die Möglichkeiten eines direkten Zugangs der Bürger zum Gerichtshof erweitert werden?

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine Zugangsmöglichkeit geschaffen, die jedoch auf die Fälle beschränkt bleibt, in denen sich die europäischen Rechtsvorschriften

⁵¹ Erklärung von Dominique Perben vor der Delegation der Nationalversammlung für die Europäische Union vom 15. Dezember 2004.

⁵² Das neu eingesetzte Gericht für den öffentlichen Dienst erledigte 150 Rechtssachen, während 157 Rechtssachen neu eingingen. Es gelang ihm nicht, den Rückstand aufzuholen, der 2006 entstand, dem Jahr, in dem die Verfahren dieses Gerichts definiert wurden.

unmittelbar auf die Lage des Antragstellers auswirken. Der Grundsatz der Anrufung eines nationalen Gerichts bildet weiterhin die Regel.

Gleichwohl führen die im Vertrag von Lissabon ausgehandelten *Opt-out-Möglichkeiten* zu Ungleichheiten in Bezug auf die den Bürgern zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe: ein Brite wird in Frankreich die Charta der Grundrechte geltend machen können, während einem Polen in England diese Möglichkeit verwehrt sein wird. ECAS (European Citizen Action Service) schlägt die folgende pragmatische Lösung vor: Hat eine Bürger alle ihm offen stehenden Beschwerdemöglichkeiten bei der Kommission ausgeschöpft, so sollte er den Gerichtshof anrufen können, oder/und der Europäische Bürgerbeauftragte sollte automatisch diese Aufgabe übernehmen.

Außer der Anrufung des Gerichtshofes lassen sich jedoch noch andere Handlungsspielräume für die Bürger in Betracht ziehen. Diese seien im Folgenden genannt.

V – DIE ERWEITERUNG DER BESCHWERDEMÖGLICHKEITEN

1. Die allgemeine Anwendung der Mediation als Mittel zur Streitschlichtung in grenzüberschreitenden Zivil- und Handelssachen

Der Rat nahm am 28. Februar 2008 einen gemeinsamen Standpunkt zu einem wichtigen Richtlinienentwurf zur Förderung der Mediation als Mittel zur Schlichtung grenzüberschreitender Streitsachen an. Dieser Standpunkt, der am 7. März 2008 von der Kommission gebilligt wurde und anschließend, am 8. April, vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments genehmigt wurde, sollte im Juni 2008 endgültig verabschiedet werden.

Aufgabe der französischen Ratspräsidentschaft wird es sein, für die rasche Umsetzung eines Textes zu sorgen, der für die Bürger von entscheidender Bedeutung ist.

2. Mediationsverfahren: der besondere Fall des Verbraucherrechts

Im Schlüsselsektor Verbraucherrecht kann die Anrufung des Gerichts nicht das einzige Mittel darstellen, um Missbräuche zu unterbinden. In einer 2004 von *Eurobarometer* durchgeführten Befragung gaben drei Viertel der Europäer an, ihre Verbraucherrechtsstreitigkeiten nicht vor Gericht austragen zu wollen. Das ist eine langwierige und teure Vorgehensweise mit ungewissem Ausgang. Zumeist geht es um geringe Beträge, und die Streitfälle sind zu zahlreich, als dass sie alle von Verbraucherverbänden übernommen werden könnten. Ist der Verbraucher außerdem kein Angehöriger des Staates, in dem der Gewerbetreibende niedergelassen ist, bilden die Sprachbarriere und die Unterschiede zwischen bestimmten nationalen Rechtsvorschriften zusätzliche Hindernisse zwischen dem Bürger und dem Richter.

Das Europäische Verbraucherzentrum in Kehl hat gezeigt, wie es den nördlichen Ländern gelang, dieses Problem durch die Entwicklung der Mediation zu lösen. Dadurch, dass der Mediator weder Verbraucherverband noch Richter ist und eine vollkommen neutrale Position einnimmt, hat er bei der Schlichtung von Streitigkeiten über geringfügige Forderungen gute Karten. Grundlage seines Handelns ist die Suche nach einem gegenseitigen Einvernehmen der Parteien. Sein Ziel ist es, durch die Anwendung der Rechtsvorschriften, aber auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Recht und Billigkeit eine gütliche Einigung herbeizuführen. Die Anwendung dieses Grundsatzes wird von Puristen kritisiert, die ihre Auffassung im nationalen Verbraucherrat folgendermaßen darlegen: sind die Lösungen nach billigem Ermessen zu systematisch, so besteht die Gefahr, dass das Verbraucherrecht ein „soft law“ wird. Dieser Einwand hat jedoch wenig Gewicht, wenn das Verfahren auf geringfügige Forderungen beschränkt bleibt, mit denen

derzeit weder die Verbraucherverbände noch die Richter und Rechtsanwälte befasst werden..

Das gilt umso mehr, als das Mediationsverfahren für den Verbraucher zahlreiche Vorteile bietet. Definitionsgemäß beruht es auf Freiwilligkeit. Es ist mit sehr geringen Kosten verbunden, bzw. sogar kostenlos. Und es geht schnell: Die Dauer beträgt im Schnitt zwei Monate, jedoch nie mehr als sechs Monate. Im Gegensatz zu gerichtlichen Anhörungen ist das Verfahren vertraulich. Auch die fachliche Kompetenz der Mediatoren ist gewährleistet, da diese häufig ehemalige Gewerbetreibende sind. Außerdem wird der betreffende Anbieter eher bereit sein, eine Lösung zu akzeptieren, der er selbst zugestimmt hat als eine Lösung, die ihm aufgezwungen wurde. Daher auch der Erfolg dieser Verfahrensform in einer Reihe unserer – in der Regel nördlichen – Partnerländer, wie den Niederlanden, Irland und vor allem den skandinavischen Staaten.

Seit etwa zehn Jahren versucht die Kommission, Rahmenbedingungen für die verschiedenen, auf nationaler Ebene eingeführten Mediationsverfahren festzulegen und gemeinsame Grundsätze vorzuschlagen, um die fachliche Kompetenz, die Wirksamkeit und die Neutralität der gewählten Vermittler sicherzustellen, und eine Liste derselben in Umlauf zu bringen⁵³. Deutschland meldete in Brüssel beinahe 200 spezialisierte Mediatoren, Schweden hingegen nur einen Mediator, da dieser jedoch direkt dem Wirtschaftsministerium zugeordnet ist, ist er für alle Bereiche des täglichen Lebens zuständig und stellt tatsächlich eine „einzige Anlaufstelle“ für alle Verbraucher dar.

Was Deutschland betrifft, so wird der Richter in der Zivilprozessordnung⁵⁴ dazu aufgefordert, den Streitfall in jedem Stadium des Verfahrens zu schlichten. Gemäß der Zivilprozessordnung ist er außerdem befugt, einen anderen Richter oder einen Schiedsrichter, der nicht dem Gericht angehört, zu befragen. Wenn die Parteien einverstanden sind, kann also ein Richter die Rolle des Mediators übernehmen, um die Suche nach einer Lösung zu beschleunigen, wobei die einzige Voraussetzung dafür ist, dass er für die Entscheidung des eigentlichen gerichtlichen Verfahrens nicht gesetzlich zuständig ist. Die Ergebnisse dieser Form der Mediation sind beeindruckend: In einem dem Parlament vorliegenden Bericht von einem Richter aus der Stadt Braunschweig wird geschildert, dass über 90 % der insgesamt 400 Fälle, die seiner Mediation zugeführt wurden, erfolgreich geschlichtet werden konnten.

Bemerkenswert ist auch das Beispiel des Vereinigten Königreichs: Erstens ist der Ombudsman dort eine allgemein bekannte Institution, weswegen sich viele Bürger spontan an ihn wenden. Zweitens hat der Staat ein überaus dichtes Netz von 1500 *Citizens advisory Boards* eingerichtet, die Privatpersonen für alle administrativen Angaben zur Verfügung stehen. Und drittens erfolgt die eigentliche Mediation über etwa zwanzig Berufsverbände, die alle Sektoren (Immobilien, Finanzen, Verkauf von Kraftfahrzeugen, usw.) abdecken und deren Neutralität in zufriedenstellendem Maße gewährleistet ist.

Frankreich notifizierte nur wenige, im Übrigen ausgesprochen ungleichartige, Einrichtungen, deren Leistungen unterschiedlich zu bewerten sind:

- Dem 1977 eingerichteten „Postfach 5000“ kommt eine allgemeine Zuständigkeit im Bereich Verbraucherrecht zu. 30 Jahre nach seiner Einrichtung ist es der breiten Öffentlichkeit immer noch relativ unbekannt und lediglich in 59 Departements verfügbar.

Die Verbrauchervermittlungstellen (CRLC) wurden vor 20 Jahren in zehn Probedepartements eingerichtet. Heute gibt es nur noch drei davon, von denen nur zwei in Brüssel notifiziert sind (Ille-et-Vilaine und Pyrénées-Orientales). Sie verfügen lediglich über eine subsidiäre Befugnis für den Fall, dass keine andere Mediationseinrichtung angerufen werden kann. Die Generaldirektion Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung (DGCCRF) bewertet diese undurchsichtigen, schlecht organisierten und durch kleinkarierte Zänkereien zwischen Verbänden behinderten Einrichtungen insgesamt eher kritisch

⁵³ Empfehlungen vom 30. März 1998 und vom 4. April 2001.

⁵⁴ § 278 ZPO.

- Die Stelle des Mediators des Französischen Verbandes der Versicherungsgesellschaften (FFSA) entstand 1993 auf Initiative der Unternehmen dieses Sektors, von denen jedes über seinen „Hausmediator“ verfügt. Falls keine Einigung über den Kundendienst des Versicherers zustande kommt, kann der Mediator des Verbandes befasst werden. Die von der Kommission geforderte Unabhängigkeit ist durch ihn gewährleistet, und dass die Verbraucher ihn anerkennen, zeigt sich darin, dass beinahe 80 % der Anrufungen von ihnen verfasst werden. Das Europäische Verbraucherzentrum in Kehl erkennt die Qualität der Arbeit dieses Mediators an. Die Menge der „grenzüberschreitenden“ Streitsachen, die ihm unterbreitet werden, ist jedoch relativ gering: es sind jährlich etwa zehn, denen die 1500 Fälle, die er untersucht, gegenüberstehen.

- Der Aufgabenbereich des Mediators der französischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (AMF) ist klar abgegrenzt und umfasst ausschließlich Streitigkeiten, die Investoren gegebene Informationen, die Ausführung von Aufträgen über Börsengeschäfte, Probleme mit der Vollmacht zur Verwaltung von Portfolios und den Vertrieb von Finanzprodukten betreffen. Wie die Bereiche des Mediators des FFSA berühren somit auch die Maßnahmen dieses Mediators die europäischen Bürger kaum.

In jüngerer Zeit wurden weitere Mediatoren in öffentlichen oder privaten Unternehmen eingesetzt. Dazu zählen insbesondere:

- der Mediator des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Industrie (MINEFI). Seine Stelle wurde im Jahr 2002 geschaffen, und er ist für Streitigkeiten zuständig, die natürliche Personen sowie Händler, Handwerker und Unternehmen betreffen. Er erhält jährlich mehrere tausend Gesuche, von denen mehrere Dutzend von Staatsangehörigen unserer europäischen Partnerländer verfasst werden. Vor allem in den Grenzregionen ist er nur unzureichend bekannt.

- der Nationale Verbraucherdienst (SNC). Dieser Dienst, der für Streitigkeiten von Kunden von France Telecom und Orange zuständig ist, wird von einem ehemaligen Justizbeamten wahrgenommen.

- Bei der Anrufung des Mediators der französischen Elektrizitätsgesellschaft EDF besteht der Vorteil zum einen in der zügigen Bearbeitung des Verfahrens (die Dauer beträgt weniger als zwei Monate), und zum anderen darin, dass EDF die Verpflichtung eingegangen ist, seinen Empfehlungen gemäß zu handeln, während es dem Verbraucher frei steht, den unterbreiteten Vorschlag anzunehmen oder abzulehnen.

- Die staatliche französische Eisenbahngesellschaft SNCF und die unabhängige Pariser Personentransportverwaltung RATP haben ebenfalls eigene Mediatoren, die ehemalige Justizbeamte des französischen Rechnungshofes sind.

Auf Initiative des Mediators von EDF arbeiteten die verschiedenen öffentlichen Mediationseinrichtungen zusammen eine *gemeinsame Charta der Mediatoren des öffentlichen Sektors* aus.

Auch die privaten Unternehmen haben ihr eigenes Mediationssystem entwickelt. Entsprechende Einrichtungen existieren heute in den Bereichen Einrichtungsgegenstände, Architektur, Fahrzeuge, elektronischer Handel, Immobilien, Optik, Bankwesen, Bauwesen, Vermietung, Fernabsatz und Verkehr und Reise. Die Zuständigkeit dieser Einrichtungen ist jedoch häufig technisch oder geographisch begrenzt.

Das europäische Verbraucherzentrum in Kehl bedauert, dass es in Frankreich keinen neutralen und der Allgemeinheit zugänglichen Mediator im Automobilsektor gibt, ein Bereich, der 10 % der Tätigkeiten des Kehler Verbraucherzentrums ausmacht und auf den sich mehr als 30 % der Auskunftersuchen beziehen, die das Verbraucherzentrum erhält. Das Gleiche gilt für die Sektoren, in den besonders häufig Missverständnisse auftreten, wie im Handwerksbereich, im Hotelfach, im medizinischen und paramedizinischen Sektor (vor allem bei Zahnärzten), im Bankwesen (die Mediatoren, die es gibt, unterstehen den einzelnen Banken), in der Werbung (Spamproblem) oder im Bereich der Reparatur von Fahrzeugen.

Vom Verbraucherzentrum in Kehl gelobt wird dagegen der Mediationsdienst des Forums für Rechte im Internet. Diese Einrichtung, die für den elektronischen Handel zuständig ist, bearbeitet mehrere tausend Streitigkeiten im Jahr, von denen sie beinahe 90 % schlichtet.

Diese unterschiedlichen Analysen und Empfehlungen sollten von einer hochrangigen Gruppe untersucht werden, der die entsprechenden Gewerbetreibenden und Verbraucherverbände angehören.

3. Sollte die Möglichkeit kollektiver Rechtsschutzverfahren für Verbraucher eingeführt werden?

Im Zuge der neuen Verbraucherrevolution, die unter dem Zeichen der Globalisierung der Versorgungsleistungen und der explosionsartigen Zunahme von Dienstleistungen für Privatpersonen steht, werden, bedingt durch den Wettbewerbsdruck, massiv gesenkte Tarife angeboten; dieses Angebot geht jedoch mit einer rechtlich äußerst komplexen Situation einher, an die sich der Anbieter deutlich leichter anpasst als der Verbraucher. Nach Schätzungen des Forschungszentrums für die Untersuchung und Beobachtung der Lebensverhältnisse CREDOC werden in einem durchschnittlichen Haushalt etwa 25 Arten von Verträgen zur Regelung des alltäglichen Lebens verwaltet. Der Anteil der französischen Verbraucher, die pro Jahr von einer Streitigkeit mit ihrem Anbieter betroffen sind, liegt bei 15 %.

Die europäischen Behörden setzten sich bereits sehr früh für die Rechte der Verbraucher ein. Die Unterrichtung der Verbraucher und der Schutz ihrer Rechte führten zur Schaffung von eindrucksvollen und manchmal originellen rechtlichen und administrativen Systemen⁵⁵. Die wesentliche Frage, die sich heute stellt, betrifft jedoch die Möglichkeit der Sammelklagen vor Gericht.

Keiner der 27 Mitgliedstaaten verfügt derzeit über ein System, das den amerikanischen *class actions* entspricht, aber etwa die Hälfte von ihnen hat Sammelklagen für den Ersatz von Einzelschäden (*collective redress systems*) eingeführt. Das Vereinigte Königreich etwa führte ein System zur Zusammenlegung von Klagen ein, das auf einer individuellen Verpflichtung beruht, die *group litigation order*. Deutschland richtete im Bereich der Finanzberichterstattung für einen Zeitraum von fünf Jahren ein Versuchssystem ein, bei dem ein Einzelverfahren und ein Sammelverfahren miteinander kombiniert werden, und das Aktionären die Möglichkeit bietet, Schadensersatz zu erhalten. Frankreich verfügt seit 1992 über ein Verfahren der Verbandsklage für Verbraucher („procédure d'action en représentation conjointe“); das finanzielle Risiko, das diese Verfahrensform für den Antragsteller mit sich bringt, und die schwerfällige Verwaltung von Tausenden von Fällen wirkten jedoch äußerst abschreckend: das Verfahren kam in fünfzehn Jahren nur fünfmal zum Einsatz.

Insgesamt sind diese Systeme sehr unterschiedlich, und die Tatsache, dass die andere Hälfte der Mitgliedstaaten (darunter zum Beispiel Belgien, die Niederlande und Italien) die Gruppenklage nicht anerkennt, kann dazu führen, dass Verbraucher im Herkunftsland des betreffenden Herstellers keine Sammelklage erheben können oder sich noch nicht einmal durch einen öffentlichen Vermittler wie den nationalen Bürgerbeauftragten vertreten lassen können.

Daher setzt sich bei den Treffen des *Consumer policy network* seit zwei oder drei Jahren allmählich der Gedanke eines harmonisierten europäischen Systems durch, das sich an die Philosophie der *class actions* zumindest anlehnt. Der Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments ersuchte in seinem Bericht vom 23. Mai 2007 über die Krise der *Equitable Life* die Kommission darum, zu prüfen, ob es möglich sei, einen rechtlichen Rahmen für grenzüberschreitende Sammelklagen zu schaffen, der einheitliche Verfahren gewährleistet. Das Parlament übernahm dieses Ersuchen in einer Entschließung vom 27. September 2007 zu den Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern.

⁵⁵ Genannt seien hier insbesondere das *Netz der europäischen Verbraucherzentren*, die Richtlinie 98/27/EG, die qualifizierten Personen das Recht zur Klageerhebung einräumt, um Verletzungen von Verbraucherrechten in anderen Mitgliedstaaten ein Ende zu setzen, die Verordnung 2006/2004/EG, die den Rechtsrahmen der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden festlegt, die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken und die Verordnung 861/2007/EG vom 11. Juli 2007, mit der ein europäisches Verfahren für geringfügige Forderungen eingeführt wird, und die bald durch die Richtlinie über die Mediation in Zivil- und Handelssachen ergänzt wird. Das Mindeste, was man sagen kann, ist, dass der Verbraucher nicht vergessen ist!

Die portugiesische Ratspräsidentschaft organisierte ihrerseits eine Konferenz über kollektive Rechtsschutzverfahren, die am 9. und 10. November 2007 in Lissabon stattfand. Am Ende dieser Konferenz gab die Kommissarin Meglena Kuneva ihre Absicht bekannt, eine **Reflexionsgruppe über kollektive Rechtsschutzverfahren** einzurichten und noch vor Ende 2008 eine Mitteilung zu diesem Thema zu veröffentlichen. Ihre Ausgangsidee besteht nicht darin, einfach das amerikanische Modell einzuführen, sondern zielt darauf ab, eine Form der *group action* zu ersinnen, die einer Gruppe von Personen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die den gleichen, durch das selbe Unternehmen verursachten Schaden erlitten haben, die Möglichkeit bietet, sich als solche entweder von einer nationalen Verbraucherorganisation oder von einer noch zu schaffenden europäischen Einrichtung vertreten zu lassen.

Es brächte der französische Ratspräsidentschaft nur Vorteile, Frau Kuneva bei diesem populären Schritt zu unterstützen, der unter anderem von *UFC-Que choisir* sehr befürwortet wird.

Frau Kuneva wird sich auch auf die Reaktionen auf das Weißbuch *über die Entschädigung der Verbraucher und Unternehmen, die durch Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln geschädigt wurden*, stützen können, das parallel dazu am 3. April 2008 von der Kommissarin Neelie Kroes veröffentlicht wurde. Um Rückäußerung wird bis zum 15. Juli 2008 gebeten.

KAPITEL VII

AM NEUANFANG STEHT DER BÜRGER

Wie kann vermieden werden, dass im Ergebnis dieser Erhebung ein Aktionsplan steht, der als einer von zig anderen Aktionsplänen Gefahr läuft, die Informationsquellen zu verstopfen und zusätzliche Verfahren ins Leben zu rufen? Wo es doch nötig wäre, zuzuhören, zu vereinfachen und Verbindungen zu schaffen?

Jedes Organ der Gemeinschaft und jeder Mitgliedstaat muss diese Forderung nach einer wirkungsvollen Anwendung eines europäischen, für die Bedürfnisse der Bürger geschaffenen Rechts bei seiner Arbeit berücksichtigen. Es gibt jedoch einige Prinzipien beziehungsweise Fragestellungen, die alle gemeinsam betreffen.

I – GEMEINSAME PRINZIPIEN

1. Eine gemeinsame Fragestellung: Ist es besser, ein neues spezielles Organ ins Leben zu rufen, oder sollte die Forderung „Die Bürgerinnen und Bürger an die erste Stelle rücken“ das natürliche Bestreben eines jeden bestehenden Organs sein?

Es ist dies ein häufiges Dilemma in jeder komplexen Organisation. Selten bildet sich eine Regierung, ohne damit konfrontiert zu werden. Alle nationalen Parlamente wurden bei der Behandlung europäischer Angelegenheiten davon betroffen, und diejenigen, die das Gefühl hatten, eine befriedigende Lösung gefunden zu haben, sind an den Fingern einer Hand abzuzählen.

Einerseits ermöglicht die Benennung eines Verantwortlichen, einer Dienststelle oder eines Ad-hoc-Organs, diese mit der Lösung eines neuen Problems zu beauftragen; sie hat jedoch den Nachteil, die restliche Organisation der Verantwortung dafür zu entheben, die dann bestrebt sein wird, sich darauf zu verlassen, dass dieses neue Organ sich mit diesem neuen Problem befasst. Andererseits scheint der Aufruf an alle Seiten der Organisation, dieses Problem in ihre Tätigkeiten einzubeziehen, dem gestellten Ziel besser angepasst, doch es hat den Nachteil, das Endziel mit den zu seiner Lösung notwendigen Mitteln zu verwechseln. Wenn alle in der Pflicht sind, ist es keiner mehr wirklich. Wem gebührt dann das Lob im Falle des Gelingens? Wer ist im Falle des Scheiterns verantwortlich zu machen?

Falls die in diesem Bericht dargelegte umfassende Analyse Zustimmung findet, müssen sich Mitgliedstaaten, Kommission und Parlament jeweils die Frage stellen, ob ein speziell mit der Anwendung des europäischen Rechts beauftragter Minister, eine Verwaltung, ein Kommissar, ein parlamentarischer Ausschuss ernannt werden sollte oder aber ob insgesamt versucht werden sollte, die bestehende Organisation zu verbessern.

Die erstgenannte Option scheint schwer vermeidbar zu sein. Sie hat in unserem multinationalen System einen weiteren Vorteil: Die ernannten Personen und Dienststellen vernetzen sich quasi von selbst, wodurch sich die Wirksamkeit eines jeden vervielfacht. Wie wir dagegen am Beispiel der Sozialversicherung oder der Grenzgebiete gesehen haben, bedarf es eines großen Energieaufwands, um die bestehenden Verwaltungen zur Zusammenarbeit zu bewegen, die für andere Aufgaben geschaffen und weich eingebettet in horizontale und vertikale Strukturen sind, die ihr gewöhnliches Tätigkeitsfeld bilden. Es muss jedoch auch vermieden werden, dass sich diese neuen Spezialorgane, auch wenn sie vernetzt sind, von den Mitgliedern einer gegebenen Gemeinschaft isolieren, anstatt diese zu fördern und zu inspirieren.

Diese Gefahr kann eingeschränkt und sogar vermieden werden, wenn die Ernennung eines Hauptverantwortlichen mit zwei Prinzipien einhergeht:

- der Einbeziehung dieses Verantwortlichen in den üblichen Entscheidungsprozess der Organisation;
- der Festlegung regelmäßiger Treffen, bei denen alle anderen Mitglieder der Organisation in Bezug auf die von dem speziellen Verantwortlichen vorgeschlagenen bezifferten und kontrollierten Ziele bewertet werden.

2. Eine neue Methode, die es zu konkretisieren gilt: der Bürger als Ausgangspunkt des Gesetzes

Gewiss - das Europäische Parlament wird seit 1979 vom Volk gewählt, und die „mobilen“ europäischen Bürger können seit 1992 in ihrem Gastland wählen und gewählt werden.

Gewiss - der Vertrag von Lissabon verleiht dem Parlament in Straßburg letztendlich das volle Gesetzgebungsrecht, das es mit dem Rat der Europäischen Union gemeinsam ausübt. Und Frankreich hat, indem es das wenig demokratische System der nationalen Einheitsliste durch regionale Europa-Wahlbezirke ersetzte, erhebliche Anstrengungen unternommen, um seine Mitglieder des Europäischen Parlaments mehr an die örtlichen Realitäten anzunähern.

Gewiss - jedes der Mitglieder des Rates der Europäischen Union muss gegenüber dem jeweiligen nationalen Parlament, das von jetzt an im Vorfeld über alle Vorschläge der Kommission informiert wird, Rechenschaft ablegen und beurteilt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips selbst.

Gewiss - der Ausschuss der Regionen erwirbt ebenfalls das Recht auf Anrufung des Europäischen Gerichtshofs, wenn die Union auf unangebrachte Weise in Bereichen Einfluss nimmt, die die Verträge bürgernäheren Instanzen vorbehalten.

Gewiss - die europäischen Institutionen haben es sich, ohne auf den neuen Artikel 11 EU zu warten, seit langem zur Gewohnheit gemacht, mit den die Zivilgesellschaft repräsentierenden Sozialpartnern und NRO zusammenzuarbeiten, während 12 000 Lobbyisten offiziell am Europäischen Parlament akkreditiert sind.

Gewiss - die auf der Grundlage von Grün- und Weißbüchern gestarteten Konsultations- und Austauschverfahren ermöglichen der Kommission eine genaue Erforschung des Terrains für neue Gesetzentwürfe.

Gewiss - so lange die Anfänge der Gemeinsamen Agrarpolitik zurückreichen, so lange konnten die Landwirte von ganz Europa immer auf die medienwirksamsten Mittel zurückgreifen, um ihre Stimme vor jedem Brüsseler „Marathon“ zu Gehör zu bringen, wie auch die durch die Straßen von Straßburg ziehenden Demonstrationzüge des europäischen Gewerkschaftsbunds die Fernsehkameras für ihren Kampf um die Dienstleistungsrichtlinie interessieren konnten.

Gewiss - die allgemeinen und speziellen *Eurobarometer* ermöglichen es den Brüsseler Abgeordneten und Beamten, immer den Finger am Puls der öffentlichen Meinung zu haben, welche ihrerseits nicht zögert, bei jeder sich bietenden Gelegenheit ein Referendum über ein europäisches Thema anzustrengen, um ihr Gefühl des Vertrauens oder, häufiger, der Beunruhigung zum Ausdruck zu bringen.

Gewiss - die unzähligen Websites des Europaportals, das Netz der Bürgerbeauftragten und der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments spiegeln in jedem Augenblick ein bewundernswert präzises Abbild der konkreten Probleme der europäischen Bürger wider.

Und dennoch, trotz all dieser Vorkehrungen, Verfahren, Konsultationen und Innovationen, deren Tinte noch frisch ist, müssen wir den Mut haben einzugestehen: Trotz ihres spürbaren guten Willens und trotz ihrer unbestreitbaren Repräsentativität sind all diejenigen, die an der Erarbeitung der Brüsseler Entscheidungen beteiligt sind, noch zu weit von den täglichen

Problemen der Menschen entfernt. Selbst die ständige Abstimmung mit den Sozialpartnern, den NRO oder den professionellen Lobbys ergibt nur eine beschränkte Garantie dafür, dass die Erwartungen der „Basis“ Berücksichtigung finden, deren Vertreter ebenfalls vom Mikrokosmos der Gemeinschaft ausgehen, die vertraut sind mit dem, was das spanische Wort *mundillo* zum Ausdruck bringt: die *aficionados* Europas. Sie greifen auf *Europe Direct* zurück, von dem ihre Auftraggeber gar nicht wissen, dass es existiert. Und die politischen Verbände oder Parteien, die hier und da besser in den örtlichen Gegebenheiten verwurzelt sind, haben offenbar Vorbehalte, die sie mehr oder weniger veranlassen, diese Gegebenheiten in ihrer Lieblingsfarbe anzustreichen.

Deshalb muss ein anderes Vorgehen gewählt werden.

Bisher erschien ein vertikales Vorgehen natürlich, vom erleuchteten Gipfel zur ignoranten Basis, top down: Wird dieses, abgesehen von einigen kurzen revolutionären Episoden, nicht von allen demokratischen Staaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Gesetzgebung angewandt? Durch die Wahl legitimiert, identifizieren die „Eingeweihten“ die Ziele, sammeln die Meinungen anderer sich selbst als repräsentativ darstellender Eingeweihter, diskutieren untereinander und treffen dann eine Entscheidung. Im Fall der Europapolitik haben die 1986 in Brüssel versammelten Eingeweihten 286 Themen identifiziert, die mit Gesetzen zu unterlegen waren, um die Rechtsgrundlagen des gemeinsamen Marktes zu schaffen. Die Gesetzesmühle hatte Stoff für zwanzig Jahre. In 2008 ist jedoch das Warenangebot noch unvollständig, das der Dienstleistungen ist nach einer besonders schmerzhaften Geburt gerade erst im Entstehen, und der Raum für die Menschen bleibt, wie wir gesehen haben, ein juristisch undurchdringliches, ungastliches Terrain.

Machen wir das Gegenteil. Gehen wir vom Ankunftspunkt aus, vom Jedermann, vom Mann von der Straße, dem anonymen und unorganisierten Bürger. Wie ist er zu erreichen? Schon vor langem haben professionelle Soziologen und Meinungsforschungsinstitute wissenschaftliche Methoden entwickelt, um Muster für repräsentative Vertreter einer gegebenen Bevölkerung sowie qualitative Interviewmethoden zu finden, um durch das Los bestimmte Personen über die Qualitäten einer Marke, eines Produkts, eines Kandidaten oder einer Idee zu befragen. Ein Muster dieser Art ist offensichtlich nicht legitim zur *Entscheidungsfindung*, doch es eignet sich besser als eine Gruppe Aktivisten zur *Aussage*.

Diese Aussagen können glücklicherweise durch Anregungen vervollständigt werden, die, wie weiter oben vorgeschlagen, durch eine spezielle Internetseite gewonnen werden könnten⁵⁶.

Sehen wir uns an, wie diese Internetforen und -seiten konkret über die Probleme eines umherreisenden Europäers berichten: Formalitäten, die es offiziell nicht mehr gibt, die aber weiterhin von ihm gefordert werden, das Fehlen eines konkreten Ansprechpartners oder einer in seiner Sprache abgefassten Informationsbroschüre, das Spiel der Behörden, die ihn von einer zur anderen schicken, die unentwirrbaren Probleme, die durch einen von Land zu Land unterschiedlichen Arbeitsvertrag hervorgerufen werden, Bescheinigungen, die von einer öffentlichen nationalen Dienststelle ausgestellt wurden, welche diejenige des Nachbarstaats nicht kennt, das amouröse Abenteuer einer Mischehe, das plötzlich in ein viel weniger vergnügliches juristisches Abenteuer verwandelt wird... Und handeln wir auf dieser Grundlage von Fall zu Fall: Hier reicht es aus, die von der zuständigen Behörde erhaltenen Informationen zu verbessern oder die betroffenen Dienststellen in den verschiedenen Ländern miteinander zu verbinden; dort ist das europäische Recht vorhanden, wird jedoch schlecht umgesetzt; an einer anderen Stelle benötigen die Bürger unbedingt eine gemeinsame Regelung, die sie in die Lage versetzt, eine Richtlinie durch eine Verordnung zu ersetzen oder, in den weiterhin der Zuständigkeit eines Landes unterworfenen Bereichen, die Option einer „28. Regelung“ vorzuschlagen. Kurz, **anstatt auf der Grundlage eines „Energie-“, „Telecom-“ oder „Eisenbahnpakets“ zu arbeiten, sollten wir ein „Bürgerpaket“ schnüren**, ein echtes Geschenkpaket im *Bottom-up*-Verfahren.

⁵⁶ Siehe Kapitel V I.3.4. „*Europedia* „ oder *das von den Bürgern selbst erbaute Europa*.“

Wer muss hierbei aktiv werden? Die Kommission natürlich, denn sie hat das Monopol der juristischen Initiative innerhalb der Union inne. Aber auch... alle anderen Akteure des europäischen Rechts. Die parlamentarischen Ausschüsse, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, die politischen Parteien, die Sozialpartner, die Verbände des so genannten „zivilen Lebens“: Es hat nur Vorteile, wenn die Zahl der direkten Anfragen all dieser Nutzer von Europa, die als europäische Bürger behandelt werden wollen, immer größer wird.

II – DIE KOMMISSION

Die Erfahrung des European Citizen Action Service (ECAS) zeigt, dass ein Schreiben eines Beamten der Kommission oft wirksamer ist als eine Klage vor einem nationalen Gericht, um eine Regierung davon zu überzeugen, eine Verwaltungspraxis zu ändern. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass ein Bürger sich scheut, vor Gericht zu gehen, und dies besonders dann, wenn er gegen die allgewaltige Verwaltung streitet.

Die Kommission wünscht eine gründliche Kontrolle der Umsetzung der vom Parlament im Februar 2008 auf der Grundlage des Berichts von Monica Frassoni vorgeschlagenen Empfehlungen. Anfang April bestanden die Überlegungen vor allem darin, eine Beschleunigung der Postbearbeitung zu erzielen, Dringlichkeitskriterien für die Bearbeitung von Beschwerden festzulegen, nach dem Start einer Gesetzgebung regelmäßige Zusammenkünfte abzuhalten, um die Interpretation der Texte abzustimmen (*package meetings*), Rechtstexte für den Bürger verständlich zusammenzufassen sowie eine bessere Verwendung der zur Repräsentation der Kommission in den Landeshauptstädten vorgesehen Mittel zu gewährleisten.

Eine Frage hat dabei Vorrang: Wer soll die eingehenden Beschwerden bearbeiten? Üblich, schneller und wirksamer ist es, jede Dienststelle die sie betreffenden Anfragen oder Beschwerden selbst bearbeiten zu lassen. **Doch für die Kommission und auch für das Parlament wäre es sinnvoll, die politische Kontrolle dieser Korrespondenz zu zentralisieren.**

Soll diese Zentralisierung auf der Ebene des Präsidenten oder eines speziellen Kommissars erfolgen? Wie die von Simone Veil geleitete hochrangige Gruppe empfiehlt auch ECAS die zweite Lösung. **Ein Kommissar (eine Kommissarin) für Information und Anwendung des Gemeinschaftsrechts könnte so die Tätigkeit mehrerer Dienststellen koordinieren**, die den Generaldirektionen Binnenmarkt, Justiz und Inneres, Soziales, Bildung und Kultur sowie Verbraucherschutz unterstehen. **Er befände sich im Zentrum des oben vorgeschlagenen Informationsnetzes „Ulyseus“.**

III - DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Von Anfang an stellte sich das Parlament die Frage nach seiner Rolle beim Aufbau einer leicht anwendbaren Gesetzgebung. Sein ständiger Kampf um Mitwirkung bei der Erarbeitung von Anwendungsbestimmungen („Komitologie“) erklärt sich nicht nur aus einem Machtbedürfnis heraus, sondern auch aus dem Bestreben um eine konkrete Anwendung der Rechtsvorschriften.

In bereits erwähnten jüngeren Berichten wie dem Bericht von Diana Wallis für den Untersuchungsausschuss über *Equitable Life Insurance Society* und dem Bericht von Monica Frassoni werden Empfehlungen für den internen Gebrauch genannt. Um diese Erfahrungen zu verarbeiten und die Zukunft vorzubereiten, hat das Europäische Parlament eine Arbeitsgruppe zur Anpassung seiner Geschäftsordnung, seiner internen Organisation und seiner Praktiken in dem durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen institutionellen Rahmen ins Leben gerufen. Das Arbeitsdokument Nr. 14 vom 21. Januar 2008, *Transposition and implementation of Community law*, enthält interessante Vorschläge. In diesem Stadium haben die zuständigen Behörden des Europäischen Parlaments nicht

Stellung genommen, doch es kann sinnvoll sein, sie als Beispiel für einen Beitrag des Parlaments zur Problemlösung zu erwähnen.

1. Der Inhalt der Gesetzgebungstexte

Wie können die Texte leichter anwendbar gemacht werden, „*enforcement-friendly*“? Diese Aufgabe scheint unlösbar für ein Parlament mit 785 Mitgliedern⁵⁷, die aus 27 Ländern kommen, in 23 Amtssprachen arbeiten und durch Verträge verpflichtet sind, zu einer qualifizierten Mehrheit (etwa zwei Drittel der Anwesenden) zu gelangen, damit ihre Abstimmungen Berücksichtigung finden können. Das Streben nach einem Kompromiss geschieht fast systematisch zu Lasten der Einfachheit: Jeder muss seinen Mehrwert in der Endfassung wiederfinden können.

Verbesserungen sind dennoch möglich:

- die Einführung einer „Bürgerversion“ aller Texte, einer Darstellung, die zwar ohne juristischen Wert, aber klar und einfach für die 500 Millionen europäischen Bürger ist, die das Gesetz nicht nur kennen, sondern auch verstehen sollen. Die Informationsunterlagen, die die Dienststellen des Parlaments am Vorabend jeder Plenartagung an die Abgeordneten und die Presse verteilen, zeigen, dass dies möglich ist.

- die systematischere Nutzung der *Verfahrensordnung*, ihre direkte und einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten, die immer dann der *Richtlinie* vorgezogen werden sollte, wenn das Bürgerinteresse über dem Subsidiaritätsprinzip steht.

- die systematische Aufnahme von kürzeren Fristen, Vergleichstabellen zwischen nationalem und Gemeinschaftsrecht und der Verpflichtung zu regelmäßigen Anwendungsberichten in den Wortlaut der mit der Umsetzung der Gesetze befassten Artikel der Richtlinien.

- Der häufigere Rückgriff auf Texte begrenzter Dauer („*sunset clause*“), der zur regelmäßigen Überprüfung einer Gesetzgebung verpflichtet.

2. Umsetzung der Richtlinien und Anwendung der Rechtsvorschriften

Sie unterliegen der grundlegenden Verantwortung der Mitgliedstaaten und zusätzlich der der Kommission. Dennoch kommt das Parlament in politischer Hinsicht nicht mehr an ihnen vorbei. Es sind zwei Wege möglich, wobei der eine den anderen nicht ausschließt.

Der erste besteht darin, jeden Ausschuss parlamentarisch zu machen und innerhalb jedes Ausschusses jeden Berichterstatter für die Nachverfolgung „seiner“ Texte verantwortlich zu machen. Der Nutzen liegt auf der Hand: Diejenigen, die sehr aktiv an der Ausarbeitung einer Richtlinie mitgewirkt haben, sind am besten geeignet, anschließend über deren Umsetzung und Anwendung zu urteilen. Die Arbeitsgruppe neigt eher dieser Lösung zu, die aus dem „Berichterstatter über die Annahme“ einen „Berichterstatter über die Anwendung“ jedes der in Brüssel und Straßburg examinieren Texte macht. Dennoch steht zu befürchten, dass ein gesetzgebendes Organ sich ungleich mehr für den Entwurf eines neuen Gesetzestextes als für die Anwendung bestehender Texte interessieren wird. Dies beweist in Frankreich die große Spanne zwischen der Prüfung des Haushaltsentwurfs und der Überwachung des Haushaltsgesetzes durch den Finanzausschuss der Nationalversammlung.

Der zweite Weg dagegen sähe die Einrichtung eines **speziellen parlamentarischen Ausschusses zur Überwachung und Nachverfolgung der Rechtsvorschriften** vor. Er würde sich an den Erfahrungen des Haushaltskontrollausschusses ausrichten und könnte mit dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen so arbeiten, wie der Haushaltskontrollausschuss mit dem Haushaltsausschuss zusammenarbeitet: viele Mitglieder, die beiden Ausschüssen angehören, enges Zusammenwirken zwischen dem

⁵⁷ Diese Zahl sollte 2009 mit der Anwendung des Vertrags von Lissabon auf 751 reduziert werden.

Berichterstatter über den Erlass und dem Berichterstatter über die Anwendung von Gesetzestexten, falls es sich nicht um die gleiche Person handelt, häufige gemeinsame Sitzungen usw. Der Petitionsausschuss könnte mit der Umsetzung dieser Aufgabe betraut werden. Wie bei dem erstgenannten Weg wäre ein Initiativbericht das Ergebnis dieser Kontrolle.

Unabhängig vom eingeschlagenen Weg wäre es sinnvoll, die nationalen Parlamente in das Verfahren einzubeziehen. Das Thema sollte von der COSAC⁵⁸ behandelt werden. Die Informationsbüros des Europäischen Parlaments in den Mitgliedstaaten und die Beobachter der nationalen Parlamente in Brüssel könnten in dieser Beziehung eine wichtige Rolle spielen.

V – DER PRÄSIDENT DES EUROPÄISCHEN RATES, VERSION LISSABON

Die Einrichtung eines hauptamtlichen Präsidenten ist eine der wesentlichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon und eines seiner größten Rätsel zugleich: Wozu dient er? Der Vertrag verleiht ihm keinerlei juristische Befugnisse, keine Haushaltsmittel, keine zugeordnete Verwaltung und schreibt ihm die Rolle eines Impulsgebers und Repräsentanten zu, die ebenso hoheitsvoll wie unklar ist.

Der Vertrag will mit ihm eine Autorität schaffen, die in der Lage ist, die Kontinuität der europäischen Politik zu gewährleisten, die von den halbjährlichen Wechseln der derzeitigen Präsidentschaften permanent beeinträchtigt wird. Alles sollte zur breitesten Interpretation dieses Ziels der Kontinuität und Effektivität führen. Das heißt, er sollte dazu aufgerufen werden, die Kontrolle der die Kompetenzen der Union betreffenden Entscheidungen des Europäischen Rates genau so sicherstellen wie die Koordination und Kontrolle der Entscheidungen der nationalen Regierungen.

Wenn diese Interpretation richtig ist, sollte die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den erforderlichen Fristen und Formen und in der erforderlichen Effektivität zu seiner Hauptverantwortung gehören. Aber wie? Mit wem? Mit welchem Zuckerbrot und welcher Peitsche?

Aufgabe des ersten Inhabers dieses Amtes wird es sein, hierauf eine Antwort zu geben. **Es wäre nicht unklug, die Kandidaten für diese neue und originelle Funktion im Vorfeld aufzufordern, sich über die Vorstellungen zu äußern, die sie sich über die Rolle des Amtsinhabers auf diesem Gebiet machen** – wie übrigens auf allen anderen Gebieten.

VI - DIE MITGLIEDSTAATEN. HIER: FRANKREICH

Parlamentarischer Bericht von Michel Herbillon; Öffentlicher Bericht des Staatsrates für 2007; Bericht des von Edouard Balladur geleiteten Ausschusses; Weißbuch über die Außenpolitik, das gerade unter der Leitung von Alain Juppé und Hubert Védrine entsteht; Orientierungen vom Rat der Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen⁵⁹: I: Es fehlt nicht an guten Ideen, um unsere gesamte öffentliche Organisation an das aus den Erweiterungen und dem Vertrag von Lissabon hervorgegangene neue Europa anzupassen. Wir beschränken uns hier nur auf die besten. Und einige andere.

1. Für **diese Verantwortung braucht es einen Minister.**

Durch die Anwendung des Vertrags von Lissabon wird die Sache insofern erleichtert, als künftig unterschieden wird zwischen dem Rat „Außenbeziehungen“ und dem Rat

⁵⁸ Kürzel für „Konferenz der Europa-Ausschüsse“. Hier treffen sich mehrmals jährlich die Vertreter der Fachleute der 27 nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments.

⁵⁹ Insbesondere die Entscheidungen des CMPP vom 4. April 2008 über das auswärtige Handeln des Staates.

„Allgemeine Angelegenheiten“: Auf Regierungsebene werden nun zwei Persönlichkeiten für diese künftig fundamental verschiedenen Funktionen zu benennen sein. Der Minister für europäische Angelegenheiten wäre logischer Weise berufen, die Anwendung des europäischen Rechts in Frankreich zu kontrollieren.

Eine andere Meinung besteht darin, diese Rolle einem Minister zuzuordnen, der mit der Anwendung aller Gesetze betraut ist, unabhängig davon, ob sie nationalen oder europäischen Ursprungs oder aber international sind (wie verschiedene Abkommen und andere Verträge).

Im gleichen Sinne sollte in jedem Ministerium ein Verantwortlicher benannt werden. Im Prinzip sollte dies gemäß den vom Premierminister erteilten Weisungen bereits in den nächsten Wochen geschehen.

2. Aufbau des Netzwerks „Ulyseus“: ein Büro in jeder Präfektur

Von seinem Nutzen und seiner Rolle war bereits die Rede: ein flächendeckendes Angebot von Kontaktpunkten für alle europäischen Bürger, insbesondere für die bei uns lebenden Ausländer. Nicht nur durch das Lächeln einer Empfangsdame soll der Eindruck erweckt werden, eine Lösung für alle Probleme bieten zu können, sondern dadurch, dass den Betroffenen sofort eine Basisinformation zur Verfügung gestellt und ihnen geholfen wird, eine Dienststelle, eine Internetseite oder den Vermittler zu finden, der ihr Problem bearbeiten kann.

Das Netzwerk soll auch die anderen Informationspunkte der Gebietskörperschaften, konsularischen Organe und verschiedenen Außenstellen der Kommission, deren Organisation an sich vollständig überarbeitet werden sollte, miteinander verbinden.

Es sollte auch die Konsulate unserer 26 Partner und unsere französischen Konsulate bei ihnen mit einbeziehen. Das in Ausarbeitung befindliche Weißbuch über die Außenpolitik sollte Vorschläge über diesen Aspekt des Themas beinhalten.

3. Einführung eines beschleunigten Verfahrens zur Umsetzung der Richtlinien der Gemeinschaft **in den nationalen Parlamenten**. In Kapitel III wurde aufgezeigt, dass dieser Punkt vom Ausschuss Edouard Balladur behandelt wurde.

4. Prüfung der Möglichkeit, den Bürgern ein kollektives Rechtsmittel vom Typ *class action* anzubieten, das sich im vorliegenden Fall nicht gegen ein Unternehmen, sondern gegen den Staat oder die Union richtet, falls das Gemeinschaftsrecht verletzt oder schlecht angewandt wird.

Solange noch kein gemeinsamer juristischer Rahmen vorhanden ist, hindert Frankreich nichts daran, sich auf diesem Gebiet beispielhaft zu zeigen. Unsere wichtigsten Partner werden nicht umhin können, sich von unseren Erfahrungen inspirieren zu lassen.

5. Zulassung der Anrufung des nationalen Bürgerbeauftragten durch die Europaabgeordneten, wodurch eine immer weniger gerechtfertigte Unbilligkeit abgeschafft wird: Es wurde deutlich, dass auf dem europäischen Recht beruhende Streitigkeiten bereits einen wachsenden Anteil der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten ausmachen.

V - ...UND DIE BÜRGER SELBST!

Der Vertrag von Lissabon greift eine der wesentlichen Neuerungen des Verfassungsvertragsentwurfs auf und verleiht den Bürgern das Recht zur kollektiven Initiative. Eine Million Bürger „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ können die

Kommission zu einem Thema anrufen, das der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegt. Die Bürger haben damit ein Recht auf politische Initiative, das vergleichbar ist mit dem Recht, das das Europäische Parlament mittels seiner Resolutionen ausübt. Die Kommission ist vollkommen frei bei der Behandlung solcher Petitionen, doch es versteht sich, dass die wichtigsten dem Parlament und dem Rat zumindest zur Diskussion vorgelegt werden sollten.

Dieses Verfahren könnte die Lösung festgefahrener Probleme der Bürger, wie sie weiter oben genannt wurden, wunderbar beschleunigen:

- Steuerliche und soziale Probleme der Bürger aus den Grenzgebieten (es gibt davon allein in Frankreich mehrere Hunderttausend);

- Probleme der mobilen Arbeitnehmer bei der Inanspruchnahme ihrer sozialen Rechte (10 Millionen?)

- Probleme der Arbeitnehmer, die für ihr Unternehmen ins Ausland entsandt wurden und deren Zahl die Kommission auf 1 Million schätzt;

- Probleme der Studenten bei der Anerkennung der Diplome und der allgemeinen Anwendung des Erasmus-Programms. Die Europäische Union zählt derzeit 16,5 Millionen Hochschüler⁶⁰ – die Mobilisierung des zehnten Teils von ihnen würde genügen;

- den Fortschritt des europäischen Familienrechts für internationale Eheschließungen (700 000 Betroffene jährlich);

- die Einführung von *class actions*, die von mehreren hundert Millionen Verbrauchern befürwortet wird.

Bei der Erarbeitung von Texten zur Anwendung des Vertrags sollte darauf geachtet werden, dass die Avantgarde der nicht mehr in ihrem Heimatland lebenden europäischen Bürger dieses neue Verfahren voll und ganz nutzen kann.

⁶⁰ Zahlen aus *Eurostat* vom 1. Januar 2008.

KAPITEL VIII

NACH LISSABON: NEUE FRAGEN FÜR EINEN NEUEN KONTINENT

Einführend sei die „Revolution des Friedens“ genannt, die Europa tiefgreifend verändert. Sie hat zuerst die *Lebensweisen* umgestaltet. Jetzt muss sie im *Rechtsgefüge* Einzug halten, und dieser Bericht versucht, einige Wege aufzuzeigen, die dabei möglich sind. Doch während wir unterwegs sind, stellen wir auch fest, dass dieser immerwährende Frieden, der von den Philosophen der Aufklärung wie eine Utopie erträumt und von den Erbauern Europas auf dem Kontinent verwirklicht wurde, uns zur Überarbeitung einiger der *Grundbegriffe* verpflichtet, auf denen unsere Vorgänger die moderne Politik im 20. Jahrhundert aufgebaut haben.

Genannt seien hier nur einige: die Souveränität, der Bürger und seine politische Vertretung und schließlich die Entwicklung der Gesetzgebung selbst.

I – FRIEDLICHE KOEXISTENZ SOUVERÄNER STAATEN

Nein, die Debatte zwischen Anhängern der Souveränität und Anhängern des Föderalismus, die so alt ist wie die Rede von Robert Schuman im Uhrensaal, soll hier nicht neu entfacht werden. Sie ist überholt.

Frankreich hat, als es in Artikel 88-1 seiner Verfassung eine eigene Definition der Europäischen Union festschrieb, diese anerkannt als eine Union, welche aus Staaten besteht, die sich in freier Entscheidung dazu entschlossen haben, *einige ihrer Befugnisse gemeinsam auszuüben*. Das ist alles. Und das reicht auch.

Was bedeutet dies? Dass, wie unsere Verfassungen uns sagen, die nationale Souveränität bestehen bleibt: „Die nationale Souveränität liegt beim französischen Volk...“ Zugleich wird auch die Debatte um ein „europäisches Europa“ oder ein „Europa der Nationen“ beendet. Das im Aufbau befindliche Europa ist ein Europa seiner Staaten. Das Europa der Staaten hat jedoch mit den Staaten ohne Europa nichts mehr zu tun.

Was wir nun im Schutze des zwischen den Staaten herrschenden Friedens herstellen müssen, ist die friedliche Koexistenz dieser Staaten, die ihre nationale Souveränität behalten haben.

Ginge es nur um eine philosophische Frage, würde dieser Bericht sich nicht mit ihr befassen. Sie ist jedoch auch juristischer und damit für eine wachsende Zahl europäischer Bürger praktischer Natur.

Im Zusammenhang mit dem Familienrecht, aber auch mit der Umsetzung der Richtlinien der Gemeinschaft⁶¹ haben wir gesehen, dass **abweichende Interpretationen der gleichen humanistischen Werte durch nationale Gesetzgeber oder Richter die Bürger, die dies gar nicht wollen, in unlösliche Gesetzeskonflikte, also Souveränitätskonflikte geraten lassen.**

Was das Eherecht betrifft, so kann sich der französische Richter auf den französischen „Ordre-Public-Vorbehalt“ berufen, um zu verhindern, dass in Frankreich für

⁶¹ Vgl. oben bzw. Kapitel II und III.

belgische Staatsbürger belgische Gesetze angewandt werden. Niederlage für die nationale Souveränität Belgiens!

Auf dem gleichen Gebiet kann jedoch auf ausländische Bürger, unabhängig von ihrer Nationalität, niederländisches Recht angewandt werden – einzige Bedingung dabei ist eine Wohnsitzfrist. Niederlage für die nationale Souveränität Frankreichs und auch Spaniens, Deutschlands usw.!

Da die Anzahl dieser juristischen Konflikte begrenzt bleibt und konkret nur wenige Fälle betrifft, bleibt das Thema einer Debatte unter Fachleuten vorbehalten, und die betroffenen Personen werden als Opfer einer Art „seltener Krankheit“ eines komplexen sozialen Systems betrachtet und von einer bürokratischen oder juristischen „Ambulanz“ zur nächsten geschickt. Doch durch die Wirkung der weiteren Fortschritte bei der Freizügigkeit wird die Anzahl der Fälle von Jahr zu Jahr unerbittlich steigen. Wir werden Gefahr laufen, bald vor dem Dilemma zu stehen, in der Union zwischen der **Konkurrenz der Rechtsordnungen und der Konkurrenz der Staatsangehörigkeiten wählen zu können, wobei die Geschäfte nach dem nationalen Recht, das für den Betroffenen am günstigsten ist, abgewickelt werden**. Auf dem Gebiet des Steuerwesens gibt es diese Konkurrenz bereits. Durch das nunmehr anerkannte Recht auf unbeschränkten Aufenthalt wird sie auf den sozialen Bereich ausgedehnt werden. **Wollen wir wirklich mit ansehen, wie sie sich auch auf alle Bereiche der personenbezogenen Rechte ausdehnt?**

Es wäre deshalb sinnvoll, zwei Auswege näher zu untersuchen. Beide könnten unseren besten Gesetzgebern und Juristen zur Prüfung vorgelegt werden. In Abhängigkeit von den Schlussfolgerungen, die sie ziehen, werden die möglichen juristischen oder politischen Umsetzungsmöglichkeiten klar werden.

1. Der erste bestünde in einem Versuch der **Abstimmung unserer „Ausnahmen aus Gründen des Ordre Public“**.

So logisch und notwendig der Schutz unseres Landes vor Gesetzen ist, die unsere Grundwerte verletzen (Polygamie, Verstoßung,...), so unverständlich ist es, wenn ein europäischer Staat die Anwendung des nationalen Rechts eines EU-Partners auf seine nationalen Besonderheiten verweigert. Wozu dient dann die Charta der Grundrechte des Menschen, die im Jahr 2000 von ausgewählten europäischen Abgeordneten erarbeitet, vor sieben Jahren im Europäischen Rat von Nizza feierlich proklamiert und durch den Vertrag von Lissabon⁶² in unsere jeweiligen Rechtssysteme eingeführt wurde? **Warum sollten wir uns nicht auf die Definition eines „europäischen Ordre Public“ einigen**, der die verschiedenen Kriterien der nationalen ordres publics ersetzen und alle Unterzeichnerstaaten der Charta der Grundrechte vereinigen würde?

2. Der zweite mögliche Weg wäre die Ausarbeitung einer **Charta zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts**.

Im Kapitel III haben wir gesehen, dass die durch eine fehlgeschlagene Umsetzung der Richtlinien verursachten Probleme in unserem Land leider ziemlich zahlreich sind. Ein in Brüssel arbeitender Club von Praktikern des europäischen Rechts hat in Frankreich die Einführung einer Art von Führungscode für die Art und Weise vorgeschlagen, mit der unser Land das Gemeinschaftsrecht umsetzen und, allgemeiner, anwenden soll⁶³. Einige der Verpflichtungen, die sie dort aufzunehmen wünschen, sind bereits in der Charta der Grundrechte enthalten. Dennoch wäre diese Initiative von großem pädagogischen Nutzen für

⁶² Kapitel VII der Charta präzisiert, dass diese nur für das Gemeinschaftsrecht und seine Anwendungstexte zwingend ist, doch außer den Ländern, denen Befreiungsklauseln („*opt out* „) zugestanden wurden, wünsche ich all jenen Glück, die bei Gericht einklagen wollen, dass sie für den Rest des nationalen Rechts wirkungslos ist..

⁶³ Siehe Anhang.

die betroffenen Akteure aus Politik und Verwaltung. Deshalb sollte sie gleich von allen 27 Staaten und nicht nur einfach von Frankreich aufgenommen werden.

Ausgangspunkt könnten die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs festgelegten großen Prinzipien einer wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts sein: Anspruch auf einen Richter, Anspruch auf ein Urteil, Anspruch auf die Erfüllung des Urteils, Anspruch auf Behebung des vom Staat oder von einer Gebietskörperschaft durch Verletzung des Gemeinschaftsrechts, des Grundsatzes der „Inländerbehandlung“, des Grundsatzes der Effektivität⁶⁴ usw. verursachten Schadens.

Wie ist ein solcher Text abzufassen? Ist es möglich und wünschenswert, ihm eine juristische Tragweite zu verleihen? Wenn ja, welche? Wenn nein, wer wäre zuständig für die Androhung von Strafen im Falle der Nichteinhaltung dieser Charta? All diese Punkte müssen natürlich noch genauer präzisiert werden.

II – DER BÜRGER: WAS BEDEUTET „CIVIS EUROPEANUS SUM“?

Unser Auftrag beruht auf einem Europa, das im Dienste seiner Bürger steht. Wer aber sind diese Bürger? 2008 hat sich noch **keine der europäischen Institutionen diese Frage gestellt**, auch wenn dies erstaunlich erscheinen mag, da der Vertrag von Maastricht bereits aus dem Jahre 1992 stammt!

Die Autoren des Vertrags von Maastricht glaubten, den Stein der Weisen gefunden zu haben, als sie festschrieben, dass die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates die notwendige und ausreichende Bedingung für die europäische Staatsangehörigkeit sei und diese zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu käme, ohne letztere zu ersetzen. Europa ist weder ein Superstaat noch ein 28. Land, und dennoch gibt es eine Unionsbürgerschaft, die aus einer eigenen Rechtsordnung hervorgeht.

Leider ist die Eleganz der Überlegungen dieser Architekten nicht in der juristisch-politischen Gesamtkonstruktion wiederzufinden. Staatsangehörigkeit, Bürgerschaft, Unionsbürgerschaft – die angeblich strikt getrennten Begriffe sind unentwirrbar miteinander verwoben.

Durch Abänderung seiner Gesetze zur Staatsangehörigkeit hat zum Beispiel jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, die Erhöhung der Anzahl seiner europäischen Bürger zu beschleunigen oder zu verlangsamen. Dies bedeutet, dass, wie auch die Mitglieder der Union nicht umhin können werden, sich mit der Politik der Legalisierung illegaler Zuwanderer zu befassen, die von einem von ihnen begonnen wurde, **das Staatsangehörigkeitsrecht unvermeidbar ein Gesprächs-, Diskussions- und schließlich Verhandlungsthema der Siebenundzwanzig werden wird**⁶⁵

In der Tat verbergen sich hinter dem beruhigenden Vokabular der „europäischen Staatsangehörigkeit“ in unseren Ländern rechtliche Bestimmungen, deren Vielfalt denen der Einwohner Athens unter Perikles oder Roms unter Augustus in nichts nachsteht:

- Die Bürger der Länder, die ihren Wohnsitz jeweils in diesen Ländern haben. Sie zählen juristisch zur größten Schicht.

- Die bi- oder multinationalen Bürger, die Pässe und Rechte von zwei oder mehr europäischen Ländern besitzen. Juristisch eine wenig bekannte und nicht einmal zahlenmäßig erfasste Multi-Kulti-Aristokratie.

- Die Bürger eines Staates, die in einem EU-Land leben, das nicht das Land ihrer Staatsangehörigkeit ist. Sie haben hier theoretisch alle Rechte der Staatsbürger ihres Gastlandes außer dem Wahlrecht bei nationalen Wahlen. Kapitel II, III und IV des

⁶⁴ Eine Übersicht findet sich im Anhang.

⁶⁵ Der Gerichtshof hat diese Debatte 1992 mit dem Urteil *Micheletti* (369/90 vom 7. Juli 1992) begonnen. Er war der Meinung, dass das Gemeinschaftsrecht, das den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Kriterien zur Verleihung ihrer Staatsangehörigkeit alle Freiheiten lässt, den anderen Staaten keine Befugnisse zur Anfechtung dieser Kriterien verleiht.

vorliegenden Berichts haben jedoch Zahl und Schwere der Verletzungen dieses Prinzips aufgezeigt.

Ausländer, die aus Drittländern kommen und sich regelmäßig in einem Land der Union aufhalten. In den Bereichen des Gemeinschaftsrechts haben sie theoretisch in den 27 Staaten die gleichen Rechte und Pflichten – die „blaue Karte“ sollte dafür sorgen. In den anderen Bereichen sind sie 27 verschiedenen Systemen unterworfen. Mehrere Mitgliedstaaten gewähren für Ausländer aus bestimmten Ländern (zum Beispiel des britischen Commonwealth) das Wahlrecht bei lokalen und sogar bei nationalen Wahlen.

- Ausländer ohne geregelten ausländerrechtlichen Status, die in ihre Ursprungsländer ausgewiesen werden sollen.

- Gemeinschaften von Personen, die in Europa wohnen, jedoch aus historischen Gründen nicht alle mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte genießen, wie ein Teil der „Russen“ Estlands und Lettlands und die aus den slowenischen Melderegistern gestrichenen Ex-Jugoslawen. Umgekehrt können bestimmte Bürger eines europäischen Staates in einem Nachbarstaat historisch bedingte Sonderrechte genießen (zum Beispiel die ungarischen Gemeinschaften in der Nachbarschaft zu Ungarn oder die kroatischen Gemeinschaften Bosnien und Herzegowinas an den Toren der Union).

- Nicht zu vergessen sei auch die Besonderheit der Roma, die die Vorteile des europäischen Rechts mit einer Art Sonderrecht zum Nomadentum verbinden wollen – zum Preis einer wenig beneidenswerten Gesamtsituation.

Diese Aufzählung erfordert mehrere Anmerkungen.

1. **Wäre es** bei allem Respekt der historischen Besonderheiten und der jeweiligen nationalen Souveränität **nicht wenigstens Zeit für einen Austausch über die verschiedenen Interpretationen, die der eine oder andere unserer Staaten den juristischen Begriffen der Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit gibt?** Ziel sollte letztendlich die Verringerung der Anzahl verschiedener Kategorien und eine Aufforderung an die Staaten sein, durch diesen einfachen Vergleich unnormale Situationen zu beenden: Es herrscht zwischen unseren Staaten eine solche Vielfalt an Wahlrechten, dass diese innerhalb eines Raumes, der vorgibt, dass für ihn eine einzige Definition der Staatsbürgerschaft gilt, zu schockierenden Ungleichheiten führt. So verliert zum Beispiel ein über sechs Jahre in Frankreich lebender britischer Bürger sein allgemeines Wahlrecht in Großbritannien, natürlich ohne dass er dafür das französische erhält, während im Ausland lebende französische Bürger in ihrem Konsulat wählen und die in Großbritannien lebenden Bürger des Commonwealth sogar an den britischen Nationalwahlen teilnehmen können.

2. Die zweite Anmerkung ist noch beunruhigender.

Die doppelte Gleichung „Staatsbürgerschaft = automatische Inhaberschaft der Unionsbürgerschaft“ und „Unionsbürgerschaft = Garantie für Nichtdiskriminierung durch das nationale Recht jedes Mitgliedstaates“ sollte zu folgender logischer Lösung führen: „Unionsbürgerschaft = Summe der 27 Staatsangehörigkeiten“. Die theoretische Antwort lautet „Ja“ für die Rechte, die mit dem Wohnsitz verbunden ist, „Nein“ für die auf die Person bezogene Rechte. Damit ist die Debatte jedoch bei weitem nicht beendet, da die nationalen Rechtssysteme schon in Bezug auf die Aufteilung der Themen auf diese beiden grundlegenden juristischen Kategorien weit auseinander gehen.

Ist es nicht auch hier an der Zeit, diese Debatte aus rein juristischen Kreisen herauszuheben und öffentlich zu machen? **Worin unterscheidet sich die Unionsbürgerschaft von der Summe der 27 Staatsangehörigkeiten, ohne eine 28. Staatsangehörigkeit zu sein? Können wir uns auf eine gemeinsame Liste der mit dem Wohnsitz und der mit den Personen verbundenen Rechte einigen?**

Diese Fragen sind nicht von heute auf morgen zu lösen. **Wäre es indes nicht möglich, uns pragmatisch für eine fortschreitende Ausdehnung der doppelten**

Staatsangehörigkeit einzusetzen? Die vorige französische Regierung hatte einen Moment lang geplant, Deutschland eine Verschmelzung der deutschen und französischen Staatsangehörigkeit vorzuschlagen. Der Gedanke wurde nicht weiter verfolgt: Es war entweder zu viel (es gibt auf der einen und auf der anderen Seite Bürger, die die Staatsangehörigkeit des Nachbarlandes nicht wünschen) oder aber zu wenig: Warum eine solche Verschmelzung nur mit unseren deutschen Freunden? Warum aber sollten wir diese Idee nicht mit einem realistischeren Herangehen und unter Berücksichtigung der nationalen Befindlichkeiten und persönlichen Präferenzen wieder aufgreifen? Die automatische Verleihung der doppelten Staatsangehörigkeit (außer natürlich im Fall einer persönlichen Ablehnung) für Eheleute in Mischehe wie für ihre geborenen und ungeborenen Kinder, Erleichterungen beim Erwerb und der Vererbung mehrerer europäischer Staatsangehörigkeiten, Entwicklung einer stärkeren Zusammenarbeit oder, wenn das Thema nicht der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegt, entsprechender Abkommen zwischen **einem harten Kern von Ländern, die jenseits des justiziellen Raums einen gemeinsamen juristischen Raum schaffen wollen**, sind einige der denkbaren Initiativen.

Und vielleicht gibt es eines Tages zur Unionsbürgerschaft ein „Edikt von Caracalla“ ...

III – DIE POLITISCHE REPRÄSENTANZ DER BÜRGER

In der Innenpolitik gibt es wenig so empfindliche Themen wie die Parlamentswahlen und die Aufteilung der Wahlbezirke. Diese Fragen wurden auf EU-Ebene lange Zeit als sehr sekundär betrachtet, da das Europäische Parlament vor allem als ein beratendes Gremium betrachtet wurde. Mit dem Vertrag von Lissabon werden sie immer heißer. In beiden Fällen sollte klar sein, dass:

- es weder wünschenswert noch möglich ist, diese Themen im zweiten Halbjahr 2008 zu behandeln, bevor die Anwendung des Vertrags von Lissabon nicht garantiert ist;

- es sich jedoch um Themen handelt, die für den Erfolg des politischen Europa wesentlich sind. Wir müssen sofort damit anfangen, über die Methode, den Arbeitsrahmen, den Zeitplan und die juristischen Lösungen ihrer möglichen Behandlung nachzudenken.

1. Die Form der Abstimmung: gewählte oder ernannte Abgeordnete?

Eine Betrachtung der Beziehungen zwischen der Union und ihren Bürgern kann das Problem des für die Wahlen zum Europäischen Parlament festgelegten Wahlsystems nicht aussparen.

Entgegen allem Anschein sind wir nicht vom Thema abgekommen. **Wir sind sogar ganz genau an seinen Wurzeln.** Im Gegensatz zu dem, was seit Jahrzehnten im lokalen, regionalen oder nationalen politischen Leben unserer Demokratien geschieht, weiß der Bürger über Europa weder, was dort beschlossen wird, noch, wer etwas beschließt, und vor allem nicht, wie er auf die Entscheidungen Einfluss nehmen kann. Wie es eines Tages ein der Grammatik mächtiger Wähler zusammenfasste: *„Europa? Wer beschließt was wo, und was kann ich dabei tun?“* Man kann sich nicht immer aus der Affäre ziehen, indem man antwortet, die Frage enthalte zu viele Relativa, um eine absolute Antwort zu verdienen. Die Wahrheit ist, dass **die täglichen Probleme der Bürger sehr viel schneller in alle politischen Europaprogramme Einzug gehalten hätten, wenn die Bürger die wirklichen Autoren der europäischen Gesetze in Reichweite ihrer Wahlzettel gehabt hätten, wie das bei den nationalen Gesetzen der Fall ist.**

Das langsame Wachstum der Macht des Europäischen Parlaments hatte den Nachteil, die echte, große Grundsatzdiskussion um das geeignetste System zur Ernennung seiner Mitglieder unaufhörlich hinauszuzögern. Auf allen Seiten bestehen oberflächliche Vorbehalte fort, die die Metamorphose verkennen, die die Institution inzwischen durchlaufen hat.

Für die nationalen Regierungen und Parteien ist das Europäische Parlament eine Art internationaler Senat, für den jeder berechtigt ist, einen Teil seiner Mitglieder zu wählen. Die eigentliche Wahl wird behandelt wie eine Sondierung über die jeweilige Popularität der Regierenden und der Opposition im Maßstab 1:1, **wodurch aus Wählern Schiedsrichter werden, und zwar nicht über die Besten aus jedem Lager, sondern über die Nebenrollen:** Das Spiel der proportionalen Repräsentanz in riesigen Wahlkreisen gewährleistet in jedem Fall einen Sitz für die Vertreter der von den Parteien gewählten ersten Listenplätze. **Die Europaabgeordneten werden eher von ihren Parteien ernannt als von den Bürgern gewählt. Wie verträgt sich das mit dem neuen Vertrag, der aus dem Straßburger Plenum endlich ein echtes gesetzgebendes Parlament macht?**

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Parlaments hat Andrew Duff beauftragt, über einen weiteren Fortschritt bei der Annäherung der nationalen Wahlsysteme nachzudenken, der zur Wahl von 2014 zur Anwendung kommen könnte. Die französische Ratspräsidentschaft und unsere nationalen großen politischen Parteien sollten sich sehr wohl für diese Debatte interessieren.

Selbst wenn die Methode der proportionalen Repräsentanz zu verwurzelt ist, um in Frage gestellt werden zu können, gibt es Mittel zur Begrenzung ihrer Nachteile und zur Annäherung der Wähler an ihre gewählten Vertreter, und zwar die geografische Verkleinerung der Wahlbezirke und das Vorzugsstimmrecht in Bezug auf das Wahlsystem selbst und der Rückgriff auf transparente, demokratische Verfahren bei der Auswahl der Kandidaten in Bezug auf die Verantwortung der politischen Parteien.

2. Die Zusammensetzung des Parlaments: Bürger, die gleicher sind als andere

Als Ausgleich für die Berücksichtigung des demografischen Gewichts der „großen“ Staaten bei den Abstimmungen zum Ministerrat haben die bevölkerungsärmeren Staaten es geschafft, im Parlament weiterhin überrepräsentiert zu sein. Der Grad der Über- oder Unterrepräsentanz wird allerdings im Vertrag nicht präzisiert; dieser begnügt sich mit dem Verweis auf ein Prinzip der „degressiven Proportionalität“. Diese Formel hätte einen Feingeist wie Edgar Faure, den Erfinder der „länderspezifischen Einheitspreise“ aus den Anfängen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in Begeisterung versetzt. Leider eignet sie sich für unendlich viele mathematische Übersetzungen mit den gegensätzlichsten politischen Konsequenzen. Die Lösung wird auf die Ebene des Sekundärrechts verwiesen, im vorliegenden Fall auf einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, der auf Initiative des Parlaments und mit seiner Zustimmung gefasst wurde⁶⁶.

Im Herbst letzten Jahres sind das Europäische Parlament und der Europäische Rat zu einer Definition der „degressiven Proportionalität“ gelangt, auf die sich alle schließlich einigten⁶⁷: Jeder Europaabgeordnete muss eine Bevölkerung vertreten, die größer ist als die seines Kollegen aus einem weniger bevölkerten Land und kleiner als die seines Kollegen aus einem dichter bevölkerten Land. Die bei den Wahlen im Juni 2009 verwendbaren Ergebnisse sind Gegenstand einer Tabelle im Anhang.

Damit haben die beiden Institutionen im Moment darauf verzichtet, sich weitergehend auf eine mathematische Formel zu einigen, die bei neuen Beitritten und/oder demografischen Veränderungen innerhalb der Mitgliedstaaten künftig automatisch angewendet werden würde.

Da das Europäische Parlament in der Lage war, dieses Thema erst einmal zu entschärfen, und da die Frage für den Wahltermin 2009 gelöst ist, **scheint es das Klügste zu sein, das Parlament auf der Grundlage des Berichts von Andrew Duff an eventuellen Änderungen für die kommenden Wahlen arbeiten zu lassen.** Solange keine Bilanz der Anwendung des neuen Systems existiert, solange besteht kein Entscheidungsbedarf. Der

⁶⁶ Artikel 14 Absatz 2 EU.

⁶⁷ Mit Ausnahme des italienischen Premierministers Romano Prodi, der von seinem Vetorecht Gebrauch machte, um rein willkürlich einen zusätzlichen Sitz für Italien zu erhalten.

beste Zeitpunkt zur Annahme eines Abänderungsbeschlusses sollte nach der Erneuerung des Parlaments und vor dem Beitritt des künftigen Mitglieds Kroatien sein.⁶⁸

IV – DER ANWENDUNGSBEREICH DES RECHTS

Wir sind im Laufe unserer Untersuchung auf einen grundlegenden Widerspruch gestoßen, ganz unerwartet. Auf den Widerspruch zwischen dem Interesse des Bürgers und dem Prinzip der Subsidiarität.

Seit zwanzig Jahren kann kein Politiker vermeiden, den Laren des Subsidiaritätsprinzips zu huldigen, das umso heiliger ist, als es einen Verweis auf das kanonische Recht einschließt. Zuerst den „Ort“⁶⁹. Problembehandlung so nahe am Bürger wie möglich. Welcher Demokrat würde wagen zu widersprechen? Welcher Bürger könnte sich dem entgegenstellen?

Nun ja, die „Nomaden“! Die Europa-Reisenden. Die Mobilien. Die Grenzgänger. Diejenigen, die sich nicht damit begnügen, vom Projekt Europa zu sprechen, sondern ihm Leben einhauchen. **Genau wie die Unternehmen, die auf dem Binnenmarkt gleichberechtigt arbeiten wollen, brauchen die Bürger ein Mindestmaß an einheitlichen Regeln, um im vereinten europäischen Raum leben und sich entfalten zu können.** Nun, dieser „vereinte“ Raum wird unterteilt durch 27 Länder, die ängstlich auf ihre juristische Unabhängigkeit bedacht sind und von denen ein kleines Dutzend sogar Gebietskörperschaften umfasst, die mit gesetzgeberischer Gewalt ausgestattet sind: Wie ein Flugzeug, das die unsichtbaren Grenzen der nationalen Luftüberwachungssysteme überfliegt, so stößt der wandernde Unionsbürger auf diese genau so unsichtbaren, aber viel schwerwiegenderen Grenzen der gesetzgeberischen Gewalten des Kontinents. Gewalten, deren Vielzahl und unterschiedliche, ja widersprüchliche Entscheidungen ihm das Leben unmöglich machen.

„Der Reisende betet um Sonne, der Bauer um Regen. Die Götter zögern.“ Das Sprichwort ist bekannt. **Der „sesshafte“ Europäer, der in seinem Land und sogar in seiner Region bleibt, verlangt immer wieder nach Subsidiarität⁷⁰. Der europäische Nomade jedoch verlangt nach Gleichheit. Und, „geeint in ihrer Vielfalt“, zögert die Union...**

Es gibt kurzfristige Lösungen. Sie sind im Vertrag von Lissabon genannt: neue Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, Hierarchie der juristischen Normen, Kontrolle der den nationalen Parlamenten anvertraute Wahrung der Subsidiarität usw. Mittelfristig schlägt der vorliegende Bericht vor, noch wenig befahrene Wege zu beschreiten wie zum Beispiel die „EU-28“.

Wie soll jedoch langfristig vermieden werden, dass sich die Gesetze auf dem Rücken eines unglücklichen Bürgers des an politischen Entscheidungsebenen (Stadt, Großraum, Verwaltungsbezirk, Region, Nation, Europa) zu reichen Kontinents stapeln? Man macht sich lustig über die „70 000 Seiten des Amtsblatts der Europäischen Gemeinschaften“, die den Besitzstand der Gemeinschaft, das heißt, die normativen Regeln aus 40 Jahren Unionsleben darstellen. Doch jedes Jahr kommen 20 000 Seiten an nationalen Amtsblättern hinzu! Plus die der Verwaltungsakten der Verwaltungsbezirke und die Verfügungen der Stadtverwaltungen. Plus die ungezählten Entscheidungen aller

⁶⁸ „Beitritt“ kann bedeuten Unterzeichnungsdatum, Ratifizierungsdatum oder Datum des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags. Dies ist sicher zum gegebenen Zeitpunkt abzuwägen.

⁶⁹ Artikel 5 EU, Vertrag von Lissabon. „Die Union wird in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

⁷⁰ In Belgien, Spanien, Schottland und in etwas geringerem Maße in Italien fällt es selbst sehr allgemein gehaltenen Grundgesetzen schwer, das unersättliche Streben nach Nähe zur Macht befriedigen zu können.

Gerichte, die das positive Recht durch ihre gelehrte Rechtsprechung ergänzen. Zu viele übereinander liegende demokratische Kreise töten die Demokratie⁷¹.

Gnade für den Bürger, der nicht nur ein Steuerzahler ist! Versehen wir ihn neben dem „Steuerschild“ mit einem Regenschirm gegen die Gesetzesflut. **Stellen wir dem Prinzip der Subsidiarität das Prinzip der Einfachheit zur Seite.** Gewiss, die Komplexität ist eine dem sozialen Fortschritt innewohnende Dimension: Mehr Bürger, die Tausende unterschiedlicher Aktivitäten ausüben, die in einer unendlichen Vielzahl Gemeinschaften und Beziehungen leben, die vorgeben, soziale Freiheit und Gerechtigkeit zu kombinieren, die ständig neue Rechte fordern und, was noch wichtiger ist, sich demokratisch regieren, erfordern eine immer ausgeklügeltere Mechanik. So wie der Airbus A 380 unendlich viel weiter entwickelt ist als die gute alte Laté 28, mit der Jean Mermoz den südlichen Atlantik überquerte. Und doch waren die Anforderungen an den Piloten Mermoz viel größer als die an seine fernen Nachfolger: Alle Komplexität wurde auf die Maschine übertragen, auf die Elektronik, auf die Roboter. **Wir müssen eine politische, administrative, rechtliche und soziale Organisation schaffen, die den Menschen als Individuum von dem Gewicht der mit dem Fortschritt unserer Gesellschaften verbundenen unvermeidbaren Komplexität befreit.**

Wie ist in der politischen Architektur das Wunder eines Schlusssteins umzusetzen, der die Masse der Kuppeln allein auf den Pfeilern des Gebäudes konzentrieren und den Poeten ermöglichen kann, für ihre Mauern zarte Spitze aus buntem Glas zu verwenden?

Wäre die Kombination aus Einheit und Vielfalt, ein so magisches wie unantastbares europäisches Gleichgewicht, möglich ohne eine neue Aufteilung zwischen dem Bereich des Gesetzes und dem der Sitten und Gebräuche? **Ist es nicht im Grunde eine andere Form der Subsidiarität, dem Gesetz nur das zu vorzubehalten, was nicht dem *Savoir-vivre* überlassen werden kann?** Alle großen juristischen Traditionen kannten den Wechsel zwischen der Anhäufung von Rechtstexten und ihrer darauf folgenden vereinfachenden Zusammenfassung in Gesetzbüchern, ja sogar Tabula rasa nach dem Muster der Nacht vom 4. August, bevor die juristischen Keime erneut zu sprießen begannen⁷². Es wäre zweifellos verfrüht zu behaupten, alle Wirkungen beurteilen zu können, die das Gemeinschaftsrecht, das nationale Recht mit Einbeziehung der Umsetzung der Richtlinien und das neue Recht der infrastaatlichen gesetzgebenden Behörden (deutsche Länder, autonome spanische Gemeinschaften, belgische Regionen, Schottland) haben können, ohne die internationalen Konventionen zu vergessen, die in unsere internen Rechtsordnungen Einzug gehalten haben.

Es handelt sich also um eine Frage, die die Politiker sich jetzt noch nicht stellen können. Doch angesichts des rasenden Tempos unseres siedenden Jahrhunderts ist es nicht zu früh, die Forscher, Wissenschaftler und Rechtsphilosophen zu ermutigen, den Weg der Politik zu erhellen.

⁷¹ Um so mehr, als alle Ebenen versucht sind, der Leidenschaft der Normierung zu erliegen und dabei die Warnung von Montesquieu zu vergessen, die an den Giebeln aller Parlamente stehen sollte: „*Unnütze Gesetze schwächen notwendige Gesetze*“. Ein ehemaliger französischer Premierminister erklärte vor kurzem, dass das Gesetz ein Mittel der Reaktion auf eine eventuell mit einem aktuellen Geschehen verbundene soziale Ungeduld geworden sei: Während der Entwurf ausgearbeitet und dann diskutiert wird, haben sich die Scheinwerfer der Medien weiterbewegt, das Interesse der Öffentlichkeit hat sich eine andere Beute gesucht, so dass sich niemand mehr für die Anwendung des Gesetzes interessiert. Sind wir sicher, den Bürgergeist voranzubringen, wenn wir aus dem Gesetz ein Instrument zur Verwaltung der öffentlichen Emotionen machen?

⁷² Aktuelles Geschehen erinnert uns an ein eindrucksvolles Beispiel, das uns die moralischen Regeln des christlich-jüdischen Glaubens liefern. Die Zehn Gebote des Moses wurden vom Heiligen Augustin auf fünf Worte eingeschmolzen: „*Ama, et fac quod vis*“ – „Liebe und tu, was du willst!“ Nach sechzehn Jahrhunderten theologischer Vertiefung umfasste der 1992 herausgegebene Katechismus der katholischen Kirche 2 865 Paragraphen auf 975 Seiten (französische Version). Papst Benedikt XVI. hat gerade eine Zusammenfassung von 280 Seiten fertig gestellt...

EPILOG: DIE PARABEL VON DER PFLUGSCHAR

Dann schmiedeten sie Pflugscharen aus ihren Schwertern / und Winzermesser aus ihren Lanzen. Man zieht nicht mehr das Schwert, Volk gegen Volk, / und übt nicht mehr für den Krieg.

Jesaja 2-4.

Eine falsche, aber beharrliche Legende schreibt Jean Monnet die folgende Formulierung zu: „Wenn ich es noch einmal machen könnte, finge ich an bei...“. Der Redner nennt dann je nach Vorliebe die Kultur, die Kunst, die Wissenschaft, den Sport, die Gastronomie, die Ökologie usw.

Nun, wir haben heute gesehen, dass alles noch einmal gemacht werden kann. Europa kann noch einmal neu erfunden werden. Womit aber beginnen? Eine kleine Parabel kann die letzte Schlussfolgerung unserer Arbeiten besser zusammenfassen als eine nüchterne Synthese:

Als Europa das Wunder der in Pflugscharen verwandelten Schwerter vollbracht hatte, trafen sich die Stammeshäuptlinge, um die beste Verwendung dafür zu finden.

Sie benannten ein Kollegium aus beeidigten Weisen, das dem Rat der Alten Bericht erstatten sollte.

Zuerst wurde die Pflugschar vor die Ochsen gespannt. Doch weder die eine noch die anderen rührten sich von der Stelle. Die versammelte Menge schwieg.

Nach einem langen Palaver ließen die Weisen die Ochsen an beiden Seiten der Pflugschar anspannen. Da das Gespann unbewegt blieb, schlug ein Erfindergeist vor, die Plätze des roten und weißen Ochsen zu vertauschen. Doch dieser Schachzug blieb ohne Wirkung. Es kam Gemurmel auf, dann Grübeln und schließlich Murren.

Ein Alter forderte die Weisen zum Voluntarismus auf. Ein Schauer durchlief die Menge, wie eine von einer Windbö erfasste Standarte, und alle standen aufrecht. Die Ochsen wurden auf die Pflugschar platziert. Ein nicht mehr benutzter Schild diente als Plattform.

Diesmal zeigte sich ein Funken. Im Auge des Ochsen, der sich durch diese gehobene Position geschmeichelt fühlte, von der aus er eine Woge hoffnungsvoller Seufzer überragte, die jedoch leider rasch in einen Sturm der Entrüstung umschlug, denn wieder bewegte kein Hauch die Pflugschar.

An Atem fehlte es den Großen Kommentatoren indessen nicht. Sanfte Träumer der Naturwissenschaften und sektiererische Phrasendrescher der Geisteswissenschaften traten in Konkurrenzkampf – nicht, um Wege zum Erfolg vorzuschlagen, sondern um die Gründe für das Misslingen zu erklären. Die Ernährung der Ochsen wurde in Frage gestellt, dann die Schädlichkeit der Methangase als spätes Ergebnis des langsamen, friedlichen Widerkauens. Physiker warfen Fragen über den Einsatz einer für die Umwelt zu schädlichen Schmiedetechnik der Pflugschar auf. Doctores Diaforius der Ökonomie diskutierten über den Vergleich der Wirksamkeit von Barmittelklistieren und Kaufkraftaderlassen. Ein weithin bekannter Sexologe verwies, nachdem er die Ochsen auf einer psychologisch optimalen Streu ausgestreckt hatte, auf die erweichende Wirkung der Kastration, die auch durch eine überdosierte Verabreichung von Viagra nicht korrigiert werden könne. In einem Übermaß an Optimismus stellte eine große Frauenzeitschrift ein wunderschönes „Fair trade“-Modell vor,

das die Wahrheit tragen sollte, wenn sie endlich in ihrer zu vollkommenen Nacktheit aus dem Brunnen aufstiege.

Durch die herannahenden Wahlen bei den Alten kam jedoch Ungeduld auf. So wurde eine totale Umkehr der Position versucht, indem die Pflugschar auf die Ochsen montiert wurde. Das Experiment war jedoch nur von kurzer Dauer, da sich die Lobby der Zecken, die die Ochsen eigentlich nicht mochten, für ein Mal mit der Lobby der Rotschnabel-Madenhacker, den großen Zeckenvertilgern, verbündete, um zu vermeiden, dass die überspitzten Messer der Scharen, Kolter und Vorschäler des Pfluges den einen oder anderen Parasiten ungebührlich verletzten. Die schweigende Mehrheit fügte sich.

Die Wahlen führten zum Sieg der roten Partei. Ihr Ochse durfte die Spitze des Zuges bilden, während dem weißen Ochsen die Demütigung zuteil wurde, an das Ende der Pflugschar verbannt zu werden. Nichts passierte, nur das Gezeter der enttäuschten Helfer war zu hören. Es wurde beschlossen, die Wahlen zu wiederholen. Die weiße Partei bekam ihre Revanche. Es zeigt sich jedoch, dass die Farbe des Horntiers an der Spitze entschieden nichts an der Sache änderte. Der Volkszorn verwandelte sich in Verzweiflung. Die Weisen wurden nicht geschont – die Bedrohungen schwankten zwischen Galgen und Scheiterhaufen.

Gegen ihren Willen zur Bescheidenheit verurteilt, einigten sich die Alten darauf, ausländische Weise zur Hilfe zu rufen. Mittels einer Ausschreibung wurde ein mehr englischer als sächsischer Berater benannt. Seine Schlussfolgerung zeugte von einer großen professionellen Geschicklichkeit: „Meine Herren, wir stehen hier vor einem typischen Fall der Geschichte von dem Huhn und dem Ei.“

Die Gesetzgeber debattierten lange darüber, wie dieser so weise Satz zu interpretieren sei. Münzen klingelten und wogen schwer in der Börse eines zweiten Beraters, der mit der Übersetzung des Orakels seines Kollegen beauftragt worden war: „Der Ursprung von allem“, so kommentierte er, „ist weder das Huhn noch das Ei, sondern die kombinierte Aktion des einen und des anderen“.

Adieu, Kälber, Kühe, Hornvieh, Rindvieh! An die Pflugschar wurden vor zehntausend weit aufgerissenen Augen ein Ei und ein Huhn angehängt.

Es geschah, was ein streitlustiger Geist gewagt hatte vorauszusagen: Das Huhn begann zum großen Verdruss der Pflugschar, das Ei auszubrüten.

„Und während dieser Zeit schmelzen die Eisberge!“ bemerkte eine hellseherisch begabte Cassandra. Es fiel ihr nicht schwer zu überzeugen, dass das Schwitzen der Weisen, die von nun an damit bedroht wurden, ihre Köpfe auf Lanzen aufgespießt zu sehen, durch den Klimawandel bedingt sei. Die Zeit war gekommen!

Die Zeit der fernöstlichen Philosophen.

Ein aus dem Hinterland des Glücklichen Arabien herbeigerufener Beduine teilte mit: „Die Hunde bellen, und die Karawane zieht weiter.“ Niemand wagte ihm zu sagen, dass er das Thema verfehlt habe. Für den Fall, dass der Traktor erfunden würde, kaufte man ihm sein Erdöl ab.

Der Bonze aus dem Himalaja drehte seine Gebetsmühle. „Der sichtbare Weg ist nicht der Weg.“ Auf die dringende Bitte, etwas mehr dazu zu sagen, meinte er: „Der gangbare Weg ist nicht der Weg.“ Der Gesandte der Alten ging den seinen.

Der afrikanische Sänger wagte einen Rat zur Vorsicht: „Warte, dem Krokodil zu sagen, dass es ein dreckiges Maul hat, bis du den Fluss überquert hast!“ Für alle Fälle stoppte man den rituellen Spuckwettbewerb auf den Großen Währungsmanitou von Frankfurt.

Doch das post-konfuzianische China war gerade groß in Mode. „Wenn du dem Armen einen Fisch gibst, hat er einen Tag lang zu essen, lehrst du ihn fischen, wird er sein Leben lang zu essen haben.“ Dies schien so erhellend zu sein wie die riesigen Neonflächen der Pekinger Hochhausdächer.

„Gewiss“, stimmte der Älteste der Alten zu. „Doch wer bringt dem Ochsen bei, mit einer Pflugschar zu fischen?“

Ein solcher Lehrer versetzte in Sorge. Der aus Asien zurückgekommene Bote erzählte, dass dort, wenn der Weise seine Kräfte verliert, für seine Nachfolge ein blondes Kind mit reinem Herzen und Augen aus Obsidian gesucht wird.

Das wurde gefunden!

Eiliges Gedränge und Geschrei, während das Kind vor Ort gebracht wurde, wo der ganze Aufzug wie am ersten Tag angeordnet war. Angst der Vielen auf der Suche nach der unauffindbaren Sicherheit des Einen: Pst-Rufe ließen die Ohren ertauben, Nägel wurden abgekaut, nervöse Finger versuchten, auf kahlen Köpfen die letzten Erinnerungen an Haare auszureißen...

Der Blick des Kindes verweilte kaum auf dem weißen Ochsen. Auch nicht auf dem roten. Er glitt unter die Pflugschar, dreht sich leicht und blickte in eine bestimmte Richtung.

Und alle sahen, was vorher niemand gesehen hatte:

Den Bauern.

Der Bauer sprach leise zu den Ochsen und spannte sie an die Pflugschar. Die Menge musste zurückweichen, um der ersten Furche der ersten Feldbestellung eines endlich neu begonnenen Europa Platz zu machen.

Während sich der Heilige Schumann, umgeben von seinem ganz neuen Heiligenschein, ein letztes Mal im Grabe umdrehte, sprach er das Schlusswort:

„Wenn ich es noch einmal machen könnte, finge ich mit dem Menschen an. Mit dem, was der Mensch von morgen im ewigen Menschen sieht. Mit dem Blick eines Kindes.“

Anhang 1

Bericht über die Besprechung mit den Konsuln und anderen diplomatischen und konsularischen Vertretern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die am 14. März 2008 mit Unterstützung von Herrn Janez Sumrada, Botschafter Sloweniens in Paris, durchgeführt wurde

Als Richtschnur für die Aufgabe gilt, mit der Elle der Erwartungen der Bürger, die die ihnen in den geltenden Verträgen zugestandenen Rechte wahrnehmen können möchten, das „Scheinwerferlicht“ auf eine neue Art der „Bottom-up“-Evaluierung des europäischen Rechts zu richten. Was den Einzelnen für sich genommen betrifft, ist die Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht zufriedenstellend, ob nun auf dem Gebiet des Aufenthaltsrechts, der Krankenversicherung, der Übertragbarkeit der sozialen Rechte, der Anerkennung der Diplome, der Niederlassungsfreiheit.

Daher sind Erfahrungsberichte wichtig, und zwar sowohl von den Franzosen, die in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union leben, als auch von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die in Frankreich leben. Daraus ergibt sich die Bedeutung des Zwischenglieds der Konsuln und der diplomatischen und konsularischen Vertreter der Mitgliedsländer, um die Probleme und Schwierigkeiten im Alltag ausfindig zu machen, um die vorbildliche Verfahrensweisen besser kennenzulernen und auf diese Weise Vorschläge und Empfehlungen auf nationaler französischer wie auf Gemeinschaftsebene unterbreiten zu können.

I) Bestandsaufnahme

Am Schluss der Tischarmfrage lässt sich die Lage unter mehreren thematischen Gesichtspunkten zusammenfassen.

Der neuralgische Punkt der Aufenthaltsgenehmigung: Deutschland, Estland, Finnland, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik

Durch das Gesetz vom 26. November 2003 wurde die Verbindlichkeit der Aufenthaltsgenehmigung in der Tat abgeschafft, während das Ministerium die Präfekturen anwies, diese Genehmigung auf Antrag von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten zu erteilen. Das Internetportal der französischen Verwaltung (www.service.public.fr) enthält einen Hinweis auf diese Möglichkeit. Noch immer aber verweigern allzu viele Präfekturen die Ausstellung dieses Dokuments mit der Begründung, dass Gemeinschaftsbürger es nicht mehr benötigen und inzwischen nur noch Drittstaatsangehörige im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sein müssen. Noch häufiger würden Anträge von Ehegatten von Gemeinschaftsbürgern abgelehnt.

Dies läuft jedoch darauf hinaus, die Besonderheit zu leugnen, die auf dem Gebiet des Personenstandsrechts in mehreren Mitgliedstaaten fortbesteht (Fehlen der Anschrift auf dem portugiesischen Personalausweis, Verwendung des Mädchennamens in Spanien), ganz zu schweigen von den Schwierigkeiten, die manche Geschäftsleute oder Mitarbeiter von Banken haben, wenn sie beispielsweise eine Karte auf Griechisch entziffern sollen, wo sie für die Eröffnung eines Kontos nicht akzeptiert wird, was ebenso häufig rumänischen Staatsangehörigen widerfährt.

Zudem ist die Aufenthaltsgenehmigung ein Dokument, das für zahlreiche Bürger der Gemeinschaft leichter mitzuführen sein scheint als ein biometrischer Pass. Der Vertreter der Slowakei macht geltend, dass die Aufenthaltsgenehmigung für die Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten erforderlich ist, um eine Arbeitserlaubnis zu erhalten.

Widersprüchlichkeiten gibt es also je nach Region und/oder Präfektur in großer Zahl. Was die slowenischen Staatsbürger betrifft, so konnten mehrere Anträge auf Aufenthaltserlaubnis nicht eingereicht werden und bleiben unbearbeitet, weil die Präfektur nicht über den passenden EDV-Code für die Registrierung einer bestimmten Gegebenheit verfügt. Die französischen Gemeindeverwaltungen wenden auch unterschiedliche Verfahren hinsichtlich der Meldebescheinigungen an. Nun sind aber mehrere nicht erwerbstätige rumänische Staatsbürger, denen die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung verweigert wurde, auf dieses Dokument angewiesen, um in Verwaltungsangelegenheiten ihren Wohnsitz auf französischem Hoheitsgebiet nachzuweisen. Häufig wird sie ihnen mit der Begründung verweigert, dass sie sie nach dem Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union nicht mehr benötigen.

Mit Erlass Nr. 2007-371 vom 21. März 2007 haben die französischen Behörden eine europäische Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger umgesetzt. Diese neue Rechtsvorschrift hatte Folgen für die Krankenversicherung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union, die keiner beruflichen Tätigkeit nachgehen, in Frankreich (Ablehnung des Beitritts zur Couverture Médicale Universelle (CMU), Ablehnung der Besitzstandswahrung). Anträge von seit Langem in Frankreich lebenden Deutschen auf Sozialhilfe wurden von französischen Verwaltungsbehörden unter Berufung auf eine Unregelmäßigkeit beim Aufenthalt der betreffenden Personen in Frankreich abgelehnt.

Die europäische Krankenversicherungskarte wird hingegen von den niederländischen Staatsangehörigen als Fortschritt betrachtet.

Familienrecht: Deutschland, Estland, Polen, Portugal, Rumänien

Künftig müssen eine Scheidung oder ein Urteil über das Sorgerecht, die in einem Mitgliedstaat der Union ausgesprochen bzw. verkündet wurden, kein Anerkennungsverfahren in den anderen Mitgliedstaaten mehr durchlaufen, sofern das Gericht, das das Urteil gesprochen hat, eine Bescheinigung darüber ausstellt. Die Geschäftsstellen der Landgerichte stellen diese Bescheinigung für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten häufig nur auf deren wiederholten Antrag aus. Den portugiesischen Staatsangehörigen sind derartige Schwierigkeiten hingegen unbekannt.

Die Unkenntnis des internationalen Rechts im Bereich des Familien- und Abstammungsrechts aufseiten der französischen Verwaltung und damit der Besonderheiten, die in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen fortbestehen, gereicht zahlreichen belgischen Staatsangehörigen zum Nachteil. Wird in Frankreich die Geburt des Kindes eines belgischen Vaters angemeldet und sind die Eltern nicht verheiratet, behandelt die Verwaltung diesen Antrag so, als wären beide Eltern Franzosen. Nach belgischem Recht ist jedoch die ausdrückliche Zustimmung der Mutter erforderlich. Anderenfalls ist die väterliche Abstammung nach belgischem Recht nicht gegeben, was später zu Problemen führen kann.

Was die Personenstandsdokumente betrifft, so haben die rumänischen Staatsangehörigen Schwierigkeiten, denn im rumänischen Recht ist nach der Ausstellung der Geburtsurkunde die spätere Ausstellung von Auszügen aus der Geburtsurkunde nicht vorgesehen. Die französischen Verwaltungsbehörden akzeptieren die Bescheinigungen der rumänischen Konsularbehörden und die von ihnen beglaubigten Kopien des Originals nicht immer. Die rumänischen Konsulardienststellen werden im Falle von Schutzmaßnahmen (Vormundschaft oder Pflegschaft) für einen rumänischen Staatsangehörigen von den zuständigen französischen Behörden auch nicht benachrichtigt (was nach dem Wiener Übereinkommen „unverzüglich“ erfolgen müsste).

Die gegenseitige Anerkennung der Diplome: Deutschland, Malta, Niederlande, Spanien

Die jungen niederländischen Hochschulabsolventen, die nach Frankreich kommen, weisen sehr häufig einen allgemeinen Mangel an Informationen auf, wenn sie in Frankreich arbeiten möchten. Hinzu kommt eine große Kompliziertheit der Verfahren. Die spanischen Diplome stoßen auf eine sehr restriktive Interpretation durch das Erziehungsministerium. Die jungen Malteser leiden ebenfalls darunter, dass sie ein Schulsystem nach britischem Vorbild absolvieren, das kein Abitur kennt.

Für die akademische und berufliche Anerkennung der Diplome gibt es in den Mitgliedstaaten die ENIC-NARIC-Zentren. Aber die deutschen Studenten wenden sich noch immer regelmäßig aus dem Grunde an die deutsche Botschaft, dass diese Zentren sowohl auf französischer als auch auf deutscher Seite nicht die erwartete Hilfe geleistet haben.

Das Europass-Dokument wird von den niederländischen Staatsangehörigen hingegen sehr positiv wahrgenommen; sie sehen darin einen Fortschritt, weil seine Gemeinschaftsdimension eindeutig erkennbar ist.

Beschäftigungssituation für die Unionsbürger, für die ein Übergangszeitraum gilt: Estland, Litauen, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei

Nach Abschluss des Arbeitsvertrags und Beantragung der Arbeitserlaubnis bei den Präfekturdienststellen beträgt die Wartezeit auf eine Antwort oft sechs Monate, ein Zeitraum, der nicht mit der Absicht eines Arbeitgebers vereinbar ist, Personal rasch einzustellen. Tschechische Staatsangehörige erhalten zuweilen einander widersprechende Auskünfte, während die Internetseiten nicht immer ausreichend aktualisiert sind.

Arbeits- und Sozialrecht, Recht der sozialen Sicherheit, Fragen im Zusammenhang mit den Renten: Deutschland, Malta, Portugal, Spanien, Tschechische Republik

Die gemeinschaftlichen Informationsdienste (EURES, SCADPLUS, MISSOC) bieten zwar allgemeine Informationen an, aber die Besonderheiten in den einzelnen Ländern werden nicht ausreichend erläutert. Es wäre wünschenswert, dass alle für diese Bereiche zuständigen nationalen Institutionen und Gremien mehrsprachige Informationsressourcen entwickeln, wie dies bereits auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit durch das Centre des liaisons internationales européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) der Fall ist. Hinzu kommt die Frage der Übertragbarkeit der Rechte im Rahmen der Rente, umso mehr, als zahlreiche französische Stadtverwaltungen nicht wissen, dass sie anstelle der Konsulate Lebensbescheinigungen ausstellen können, die in diesem Zusammenhang von in Frankreich wohnhaften Unionsbürgern benötigt werden. Hingegen konnte durch die bilateralen Abkommen den Erwartungen der portugiesischen Staatsangehörigen entsprochen werden.

Die Doppelbesteuerung trifft wegen der Unterschiede in der Steuergesetzgebung der beiden Länder auch die spanischen Staatsangehörigen.

Die tschechischen Staatsangehörigen haben Kommunikationsschwierigkeiten mit den Diensten der sozialen Sicherheit, denen nicht immer die neuesten Rechtsvorschriften in Bezug auf die Staatsbürger der neuen Mitgliedstaaten bekannt sind. Davon betroffen sind in erster Linie die Jüngsten, Studenten, Inhaber eines Master-Abschlusses II oder eines gleichwertigen Abschlusses, wenn sie sich bei der französischen sozialen Sicherheit anmelden möchten.

Aktives und/oder passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen: Portugal, Spanien

Während spanische und portugiesische Staatsangehörige keine Schwierigkeiten haben, mussten manche slowenischen Staatsbürger noch das Verwaltungsgericht in Frankreich anrufen, nachdem ihnen bei der Kommunalwahl die Eintragung in die Wählerlisten verweigert worden war.

Inhaftierung von Bürgern anderer Mitgliedstaaten in französischen Gefängnissen

Während die Zusammenarbeit zwischen französischen und spanischen Behörden im Falle spanischer Staatsangehöriger gut ist, wird die Benachrichtigung über die Festnahme eines slowenischen Staatsangehörigen entgegen einem französischen Runderlass vom 18. September 2007 nahezu niemals an die Botschaft Sloweniens übermittelt. Die Botschaft Rumäniens ist ebenfalls häufig mit heiklen Situationen mit den Familien der Häftlinge konfrontiert, wobei die insbesondere im Konsularabkommen zwischen Rumänien und Frankreich vorgesehene Frist von zehn Tagen häufig nicht eingehalten wird.

Die Konsuln und diplomatischen und konsularischen Vertreter der anderen Mitgliedstaaten erklären, dass es wegen der erst jüngst erfolgten Veröffentlichung des Runderlasses vom 18. September 2007 noch zu früh sei, sich mit voller Sachkenntnis über die Änderungen zu äußern, die durch diesen Text herbeigeführt wurden. Sie betonen, dass sie wachsam bleiben; dieser Punkt wird auf die Tagesordnung aller Sitzungen der Konsuln gesetzt.

Besitz und Benutzung von Kraftfahrzeugen: Deutschland, Estland, Polen, Rumänien

Bei der Zulassung eines zuvor in einem anderen Mitgliedstaat der Union zugelassenen Fahrzeugs müssen die Behörden die Vorlage von Teil I und II der Zulassungsbescheinigung verlangen und darüber die Behörden des Mitgliedstaats unterrichten, der diese Bescheinigung ausgestellt hat. Die französische Verwaltung hat dieses Verfahren bei zahlreichen Zulassungen von Fahrzeugen aus Deutschland nicht angewendet. In einigen Fällen wird der Austausch eines deutschen Führerscheins gegen eine französische Fahrerlaubnis mit der Begründung abgelehnt, dass der deutsche Führerschein folgenden Eintrag enthalte: „Die Fahrerlaubnis wurde auf der Grundlage eines Führerscheins des Landes ‚X‘ (häufig ein Land außerhalb der Europäischen Union) für Fahrzeuge der Kategorie ‚Y‘ erteilt.“ Offensichtlich wird die Ablehnung damit begründet, dass der Führerschein aus der Sicht der französischen Behörden ohne vorherige Genehmigung ausgestellt wurde, was nicht zutrifft. Diese Frage wurde im französischen Verkehrsministerium erörtert. Trotz allem wird weiterhin über Fälle von Ablehnung des Austauschs berichtet.

Was das Ausfuhrdokument betrifft, so wird in Frankreich immer noch die alte Version dieser Karte ausgestellt. Sie enthält weiterhin den Eintrag „nicht für den Verkehr zugelassen“ (was auf jeden Fall nur für das französische Staatsgebiet gilt), was für polnische Staatsangehörige bei der Rückkehr nach Polen zu zahlreichen Problemen geführt hat.

Hinzu kommt, dass einige französische Versicherungsgesellschaften die rumänischen Führerscheine nicht anerkennen und internationale Führerscheine verlangen. Ebenso weigern sich manche dieser Versicherungsgesellschaften, Verträge für Fahrzeuge abzuschließen, die von rumänischen Bürgern in Frankreich erworben wurden, die ihren Wohnsitz in einem anderen Land der Europäischen Union haben, was es ihnen unmöglich macht, ihr Fahrzeug in ihr Wohnsitzland mitzunehmen.

II) Ausblick, Vorschläge und Anregungen

1) Ausblick

Der schwedische Botschafter möchte eine **umfassende Bewertung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts innerhalb der Europäischen Union** vortragen. Während sie am

Anfang des europäischen Aufbauwerks ernst genommen worden sei, habe er jetzt den Eindruck, dass dies heute nicht mehr zutrefte, was nachteilig sei. In einem von einer Form der Skepsis geprägten Umfeld seien nach seinem Eindruck die politischen Akteure stärker auf dem Rückzug vor europäischen Institutionen, die manchmal einen übertriebenen Eifer bei der juristischen Produktion an den Tag legten. Der Auftrag, der Alain Lamassoure vom Staatspräsidenten erteilt worden sei, komme zu einem günstigen Zeitpunkt, um die Effektivität und die Effizienz zu fördern.

Der bulgarische Botschafter fordert angesichts von drei Millionen freien Arbeitsplätzen in der Europäischen Union dazu auf, endlich **die Ressourcen besser zu koordinieren und Verbesserungen auf dem gesamten Gebiet der Anerkennung von Diplomen vorzunehmen**. Dadurch müsse ermöglicht werden, das Potenzial an Kenntnissen und Fähigkeiten der neuen Mitgliedstaaten im Allgemeinen und der bulgarischen Ärzte im Besonderen besser zu erkennen.

Der Botschafter Maltas weist auf das Bestehen **eines guten Informationsnetzes** in Malta auf der Grundlage eines Informationszentrums, das allgemein bekannt sei, und auf spezielle Fernsehsendungen hin, was es ermöglicht habe, das „Momentum“ des Beitritts ungebremst aufrechtzuerhalten. Der Vertreter des Vereinigten Königreichs erwähnt auf der französischen nationalen Ebene die Dichte der Zeitungen, die eigens für britische Bürger im Ausland erscheinen.

Der Botschafter Zyperns hebt die Probleme durch die illegale Einwanderung hervor, die alle Mitgliedstaaten betreffen könnten. Er erläutert die besondere Lage Zyperns, das allein im ersten Quartal 2007 7000 Anträge habe bearbeiten müssen. Er ruft vor allem auf zu **einem Anlauf zum politischen Europa, während mehr vom Europa der Verbraucher als vom Europa der Bürger die Rede sei**.

Der niederländische Geschäftsträger weist ebenfalls auf ein einschlägiges Problem hin, das mit dem **Fehlen einer Abgrenzung**, vor allem hinsichtlich niederländischer Staatsangehöriger, **zwischen dem Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts** (und seiner Anwendung durch die zuständigen französischen Behörden) **und dem einzelstaatlichen Recht** zu tun hat. Er betont jedoch die **Verbesserung der Qualität der Behandlung** durch die Regierungsbehörden in den letzten Jahren und den Beginn der **Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, vor allem durch die Bereitstellung von Verwaltungsformularen auf elektronischem Wege**.

2) Vorschläge und Anregungen

Die Vertreterin der Republik Tschechien erklärt, dass das **SOLVIT-System** in Tschechien sehr gut funktioniere, und sieht darin einen Weg zur effektiven Beilegung von Streitigkeiten.

Während mehrere Delegationen den Vorschlag für ein Dokument befürworten, das es in Form einer „**europäischen Identitätskarte**“ den Unionsbürgern ermöglichen würde, zahlreiche Verwaltungsvorgänge und –nachprüfungen zu vermeiden, tritt die estnische Konsulin eher für die **Schaffung einer Datenbank oder eines elektronischen Registers** ein. Das würde es z. B. möglich machen, die Zahl der Personenstandsvorgänge estnischer Staatsbürger in Frankreich genauer zu erfahren, ebenso die Zahl der in Frankreich wohnhaften Esten selbst. Da manche Staaten die Abgabe einer Erklärung bei ihrer Botschaft nicht zwingend vorschreiben, sind diese Zahlen für die einzelnen Mitgliedstaaten zwangsläufig nicht sehr genau. Schätzungen belaufen sich beispielsweise für Slowenien auf 2000 Personen, für die Tschechische Republik auf 20 000 Personen, für Belgien auf 70 000, für Deutschland auf 100 000, für Spanien auf 200 000 und für das Vereinigte Königreich auf über 300 000.

Der Erste Botschaftsrat Deutschlands, der Erste Sekretär Bulgariens und die Vertreterin Sloweniens weisen im Hinblick auf die Millionen von Touristen, die Frankreich besuchen, auf die **Nützlichkeit mehrsprachiger Vordrucke** bei Diebstahl oder Verlust der Geldbörse oder des Personalausweises hin. Die Vertreterin der Tschechischen Republik bestätigt im Übrigen die Schwierigkeiten, die für in Frankreich wohnhafte tschechische Staatsangehörige damit verbunden sind, diese Diebstahls- oder Verlustanzeige zu erhalten. Der Erste Botschaftsrat Deutschlands tritt auch für ein **europäisches Zulassungssystem** ein (das auch eine leichtere Einziehung von Bußgeldern ermöglichen würde), weil es bald den europäischen Führerschein gibt.

Die Vertreterin der Tschechischen Republik erwähnt auch die Schwierigkeiten bei der Beglaubigung von Dokumenten in den französischen Stadtverwaltungen, selbst wenn diese Dokumente in französischer Sprache verfasst sind.

Während die Mitgliedstaaten aufgrund der sogenannten 2+2+3-Bestimmungen im Rahmen der Übergangsmaßnahmen der Beitrittsverträge im Mai 2009 gehalten sind mitzuteilen, wie sie zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus Polen, Litauen, Lettland, Estland, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn und Slowenien stehen, wünscht der Geschäftsträger der Slowakei insbesondere, dass die **Pflicht zum Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis bis zu diesem Termin** für die Staatsbürger der genannten Länder **von Frankreich abgeschafft wird**.

Der Geschäftsträger der Niederlande weist auf die Bedeutung einer **angemessenen Ausbildung der französischen Verwaltungsbeamten** hin, umso mehr, als im Familienrecht zusätzlich zu dem, was bereits zur Aufenthaltsgenehmigung gesagt worden sei, weitere europäische Initiativen auf dem Gebiet der Erbfolge zu erwarten seien. Die Unkenntnis der geltenden Vorschriften, aber auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs ließen Misstrauen und Widerstände aufkommen, was vom Vertreter Litauens bestätigt wird. Hinzu komme der Eindruck von Misstrauen bei der örtlichen Bevölkerung, der von einigen niederländischen Staatsbürgern empfunden werde. Er lasse sich durch eine stärkere Kommunikation zwischen den Kommunalbehörden über den Beitrag der Bürger anderer Staaten überwinden. Der Geschäftsträger der Niederlande geht auch auf einen speziellen Punkt ein und äußert den Wunsch nach mehr Mitteln **in den französischen Vor- und Grundschulen für den Französischunterricht der Kinder aus anderen Ländern**.

Anhang 2

Bericht über die Sitzung mit den Verwaltungsdiensten, Konsularstellen, Informationsstellen, Fachverbänden und Vertretern der ausländischen Gemeinschaften, die in Aquitanien niedergelassen sind und eine Rolle bei der Verbreitung und Anwendung des europäischen Rechts spielen, am 7. April 2008 in der Präfektur der Region Bordeaux

Einführung

Alain Lamassoure, Mitglied des EP, prüft bis Ende April konkrete Vorschläge, um die wirksame Umsetzung des Gemeinschaftsrechts für die Bürger zu verbessern. Diese Aufgabe wurde ihm vom Präsidenten der Republik mit Schreiben vom 18. Januar 2008 übertragen und soll zur Vorbereitung der bevorstehenden französischen Präsidentschaft der Europäischen Union dienen, die am 1. Juli 2008 beginnt.

Europa hat kürzlich den 50. Jahrestag seiner Gründung begangen. Die europäische Integration muss heute unter Harmonisierung bestimmter Regeln und Rechte fortgesetzt werden, die die europäischen Bürger unmittelbar betreffen, so das Aufenthaltsrecht, die Rechte der grenzüberschreitenden Arbeitnehmer (Arbeitslosenversicherung, soziale Rechte), die gegenseitige Anerkennung der Diplome und die Niederlassungsfreiheit der Handwerker, Handelstreibenden und Angehörigen der freien Berufe.

Nach einem kurzen allgemeinen Überblick über das europäische Recht verweist Herr Lamassoure auf die Arbeitssitzungen, die auf nationaler Ebene bereits mit den für diese Themen zuständigen Beamten, dem Kabinett von José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, sowie den Vertretern der Netze von Verbänden, die sich mit europäischer Politik befassen, stattgefunden haben. Er habe sich dafür ausgesprochen, eine Sitzung in Aquitanien abzuhalten, einer Region, in der eine lange Tradition des Austauschs mit den Nachbarländern bestehe.

Die Sitzungsteilnehmer (Liste siehe Anhang) werden gebeten, ihre schriftlichen Beiträge an Herrn Lamassoure über das Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten oder direkt an ihn zu senden.

Folgende Tagesordnung ist vorgesehen:

- Probleme in Zusammenhang mit dem Aufenthalt: Aufenthaltsgenehmigung, Gesundheitsversorgung, Zulassung von Fahrzeugen usw.
- Akademikeraustausch und Anerkennung der Diplome und Abschlüsse
- Probleme der Arbeitnehmer: Übertragbarkeit der sozialen Rechte, entsandte Arbeitnehmer
- Niederlassungsfreiheit von Handwerkern, Handelstreibenden, freien Berufen
- Familien- und Vermögensrecht
- Ausübung des Wahlrechts von EU-Bürgern
- steuerliche Probleme.

> Aufenthaltsrecht

Aufenthaltsgenehmigung und Personalausweis

Einer der Teilnehmer weist auf die umfangreiche portugiesische Bevölkerungsgruppe in der Region Grand Sud-Ouest hin (etwa 104 000 Personen). Er unterstreicht die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Erwerb einer Aufenthaltsgenehmigung. Diese ist für Bürger der Europäischen Union nicht mehr obligatorisch. Die Dienststellen der Präfekturen müssten sie jedoch ausstellen, wenn sie beantragt werden. Die einzelnen Präfekturen schienen dies unterschiedlich auszuliegen, einige stellen diesen Titel nicht mehr aus.

Bei Ausweisen würden die zusammengesetzten Familiennamen von Personen portugiesischer Staatsangehörigkeit von der französischen Verwaltung abgekürzt, dies führe zu Problemen, weil der gebräuchliche Name häufig der letzte sei.

Wegen der fehlenden Aufenthaltsgenehmigung müssten sich die portugiesischen Bürger einen nationalen Personalausweis vom Konsulat ausstellen lassen. Auf diesem Ausweis sei jedoch nicht der Wohnort angegeben, daher müssten zusätzliche Dokumente mitgeführt werden (Stromrechnung usw.), um einen Nachweis für den Wohnsitz zu erbringen.

Diebstahl oder Verlust von Ausweisen:

Nach einem Diebstahl oder dem Verlust eines Ausweisdokuments kann ein Ersatzausweis ausgestellt werden. Den portugiesischen Staatsangehörigen, die sich an eine Polizeidienststelle wenden, um den *Verlust* ihrer Ausweispapiere zu melden, könnte diese Art der Meldung verweigert werden. Die Polizeidienststellen erfassten lediglich Diebstahlserklärungen. Bei missbräuchlicher Verwendung der Dokumente und vor allem im Falle des Verlusts könne die Beschwerde führende Person, der die Erstattung einer Anzeige verwehrt worden sei, als Komplize betrachtet werden.

Um dem entgegenzuwirken, rät das Konsulat seinen Staatsangehörigen, diese Meldungen bei seinen Dienststellen zu machen.

Fahrzeuge und Führerscheine:

Die Bürger der Europäischen Union in Frankreich haben gemäß den Verträgen grundsätzlich das Recht, sich auf europäischem Gebiet frei zu bewegen. Es ist nicht Pflicht, den Führerschein ändern zu lassen, die Rechtstexte scheinen richtig ausgelegt zu werden.

Schwierigkeiten können bei der Anerkennung bestimmter Führerscheine durch die französischen Behörden bestehen (beispielsweise für Lastkraftwagen). Für die Niederlassung als Kraftfahrer in Frankreich müsse eine Bescheinigung ausgestellt werden, für die es in der Europäischen Union keine Entsprechung gebe (eine Bescheinigung des früheren Arbeitgebers genüge jedoch unter gewissen Umständen). Herr Lamassoure weist darauf hin, dass der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften dieses Problem derzeit untersucht.

Vormundschaften und Pflegschaften:

Die Anerkennung von Anordnungen der Vormundschaft oder Pflegschaft bringt für in Frankreich lebende EU-Bürger (oder umgekehrt) Schwierigkeiten mit sich. Ein solcher Beschluss setzt die Anerkennung des ausländischen Beschlusses durch einen französischen Richter voraus, dies brauche eine gewisse Zeit und führt zu Problemen bei der Vermögensverwaltung.

Herr Lamassoure weist darauf hin, dass eine diesbezügliche Richtlinie in Vorbereitung ist, dadurch dürften diese Schwierigkeiten gelöst werden.

Soziale Sicherheit:

Probleme mit der sozialen Sicherheit bestehen nicht nur für die Staatsangehörigen, die in ein anderes europäisches Land als das ihre übersiedelten, sondern ebenfalls für alle EU-Bürger im Allgemeinen. Für erstere scheint der Nachweis ausreichender Mittel und einer vor der Einreise in das Niederlassungsland bestehenden Krankenversicherung ein echtes Problem zu sein. Bei allen anderen Staatsangehörigen führt die Tatsache, dass es noch keinen europäischen Sozialversicherungsausweis von ausreichender Geltungsdauer gibt, zu zahlreichen Schwierigkeiten, insbesondere, wenn die Dauer des Aufenthalts in Frankreich drei Monate übersteigt.

In der Sitzung wurde unterstrichen, dass die größten Hindernisse für ältere Personen oder Personen mit schweren Krankheiten bestehen. Da es zuweilen beträchtliche Unterschiede beim Lebensstandard und den Kosten des Sozialschutzes in Europa gibt, sollten die Mitgliedstaaten umgehend ein diesbezügliches Abkommen schließen.

Bestimmte Leistungen sind einkommensabhängig. Es ist häufig sehr schwierig, die Mittel von Personen zu bewerten, die ein Einkommen in einem Land beziehen und ihren Wohnsitz hauptsächlich in einem anderen Land haben (beispielsweise in Frankreich ansässige Personen, die CMU (Krankenversicherung für Bedürftige) bzw. RMI (garantiertes Mindesteinkommen) erhalten, obwohl sie in einem anderen Land über ein umfangreiches Einkommen verfügen.

Für die EU-Bürger, die auf französischem Hoheitsgebiet im Ruhestand leben, sollte ein echtes Instrument für den Zugang zu Rechten und Begleitungsmaßnahmen vorgesehen werden. Dies würde ebenfalls für französische Staatsangehörige gelten, die auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Landes der Europäischen Union in Rente gehen.

> **Schwierigkeiten beim Akademikeraustausch und der Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise**

Die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise:

Einer der Teilnehmer erklärt, Europa arbeite seit 1957 am Gedanken einer vollständigen Harmonisierung des Rechts, insbesondere bei der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise. Es gebe mehrere Richtlinie, dennoch bestünden weiterhin Schwierigkeiten: Nachdem sich die Vorstellung von einer „Entsprechung der Diplome“ als Misserfolg erwiesen hatte, habe der Prozess von Bologna (Verpflichtung, vor 2010 einen europäischen Raum der Hochschulbildung zu schaffen) gut funktioniert, seine Einbeziehung in die Hochschulsysteme der 27 werde fortgesetzt. Es gehe darum, die unterschiedlichen nationalen Systeme in einen gemeinsamen Rahmen, das System LMD (Licence/Master/Doctorat = Bachelor/Master/Promotion) einzuordnen. Seit 1992 habe der Begriff der „Transparenz“ in einem allgemeineren Umfeld als dem der Hochschulausbildungen gewissen Erfolg. Diese Vorstellung werden durch einen europäischen Qualifikationsrahmen verwirklicht, der im Zeichen der Lesbarkeit steht.

Größere Schwierigkeiten bestehen noch bei den „alten Diplomen“ wie der „maîtrise“ (französisches Abitur+4) und der Beschäftigung, die sich an das Studium anschließen soll. Was letzteren Punkt betrifft, so entsprechen viele Arbeitsplätze nicht den Qualifikationen, da das im Ausland erworbene Diplom vom Arbeitgeber nicht anerkannt wird. Die Personen sind zuweilen gezwungen, das gleiche Diplom in dem Land zu erwerben, in dem sie sich niederlassen wollen. Der Rat hat eine Empfehlung zu dieser Frage abgegeben (Rechtsakt ohne Rechtswirkung), in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Stellung zu diesem Thema zu nehmen.

Akademikeraustausch:

Die Programme für den Akademikeraustausch des Typs „Erasmus“ werfen in der Praxis das Problem der Fremdsprachenbeherrschung auf. Den in der Sitzung anwesenden Lehrern und Studenten zufolge scheint es zwei „Arten“ ausländischer Studenten zu geben:

- diejenigen, die nach Frankreich kommen, um Französisch zu *lernen*
- diejenigen, die nach Frankreich kommen, um *Studiengänge* auf Französisch zu absolvieren.

Für dieses Problem sind jedoch die Hochschulen zuständig. Sie müssen Vorbereitungskurse für Studenten anbieten, die in einem Land studieren wollen, dessen Sprache nicht ihre Muttersprache ist.

➤ **Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Mobilität der Arbeitskräfte (soziale Rechte, Arbeitsverträge, Entsendung von Arbeitnehmern)**

Im Rahmen des Programms Interreg wurde eine grenzübergreifende Beobachtungsstelle für Beschäftigung eingerichtet. Ihr Ziel besteht insbesondere darin, die Anliegen der Grenzpendler zu untersuchen. Bisher überqueren etwa 3500 Personen auf dem Weg zur Arbeit täglich die französisch-spanische Grenze (1500 nach Spanien und 2000 nach Frankreich). Die notwendigen Informationen für die Pendler bestehen, sie sind jedoch nicht gebündelt bzw. nur für Fachleute und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Es wird vorgeschlagen, ein „Haus des Grenzpendlers“ einzurichten, um die Informationen zu zentralisieren.

Eine Harmonisierung ist notwendig, da ein Begriff nicht in allen Ländern die gleiche Bedeutung hat oder nicht das gleiche Profil bzw. die gleiche Ausbildung bezeichnet.

Die größten Schwierigkeiten stellen sich für die Grenzpendler: mit einer massiven Inanspruchnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen und der grenzüberschreitenden Zulieferung in verschiedenen Bereichen wie dem Bau- dem Gaststättengewerbe sollen Gewinne bei den Lohnkosten gemacht werden.

Im Département Pyrénées-Atlantiques wurde eine Beobachtungsstelle für die „falsche Vergabe von Unteraufträgen“ eingerichtet, die Verzerrungen aufgrund dieses Phänomens auf dem französischen Markt untersucht. Es bestehen unklare Vorstellungen hinsichtlich des Unterschieds zwischen der Erbringung einer Dienstleistung und der bloßen Entsendung von Arbeitnehmern. Es bilden sich Strukturen, die den französischen Markt versorgen, die sozialen Rechte der Arbeitnehmer werden nicht systematisch gewahrt (beispielsweise Unterschiede zwischen Gehaltsabrechnungen und den tatsächlich an die Beschäftigten gezahlten Beträge). Das fehlende gemeinsame Handeln von Arbeitgebern und Verwaltung macht sich bemerkbar.

Neben den Problemen, die sich durch die Grenzüberschreitung stellen, haben die freien Berufe auch Schwierigkeiten mit den Verwaltungsformalitäten. Will sich beispielsweise ein Unternehmensleiter in Frankreich niederlassen, sind sich die Industrie- und Handelskammer und die Präfektur zuweilen nicht einig über die Reihenfolge der zu erledigenden Verwaltungsformalitäten (beispielsweise fordert die Handelskammer einen Aufenthaltstitel für die Eintragung in die Handwerksrolle und die Präfektur die Eintragung in die Handwerksrolle für die Ausstellung des Aufenthaltstitels).

Die Zunahme der Bestimmungen auf europäischer Ebene wie auch in den Ländern selbst macht einen Vergleich des in jedem Land geltenden Rechts erforderlich. Eine Vereinfachung der Verfahren ist notwendig.

> **Familien- und Vermögensrecht**

In der Sitzung wurden keine besonderen Probleme in diesem Bereich festgestellt, das Gemeinschaftsrecht beschränkt sich auf diesem Gebiet darauf, die durch das internationale Privatrecht aufgestellten Regeln aufzunehmen. Herrn Lamassoure zufolge sei der Gedanke einer „28. Regelung“, eines echten europäischen Statuts, zu vertiefen.

Dieses Konzept beruht auf der Schaffung eines ehelichen Güterstands, der sich von dem der einzelnen europäischen Länder unterscheidet, von allen jedoch am besten akzeptiert wird. Er kann von einem Ehepaar bei seiner Heirat ausgewählt werden und gilt in allen Ländern der Union.

> Wahlrecht

Der Vertrag von Maastricht schreibt ein Gegenseitigkeitsprinzip für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor, das sich auf die Kommunalwahlen beschränkt. Diese Verpflichtung bestand bereits für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Das Hauptproblem besteht in einem Mangel an Informationen: knapp 10 % der EU-Bürger, die in Aquitanien leben, haben bei den letzten Kommunalwahlen gewählt. Die Parteien mobilisieren diese Wählergruppe nicht ausreichend. Die Stimmenabgabe der EU-Bürger ist jedoch in den kleinen Gemeinden wichtiger.

Herr Lamassoure weist darauf hin, dass britische Staatsangehörige den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angerufen haben. Haben sie sich länger als zehn Jahre nicht mehr auf dem Staatsgebiet aufgehalten, dürfen sie nicht mehr an den nationalen Wahlen teilnehmen. Dieses Wahlrecht für die nationalen Wahlen besteht für EU-Bürger auch in Frankreich nicht.

> Steuerwesen

Das Steuerrecht fällt nicht unter das europäische Recht. Hier gilt das nationale Recht. Es handelt sich im Wesentlichen um bilaterale Abkommen zwischen Staaten. Bestimmte bilaterale Abkommen wie das deutsch-französische Steuerabkommen müssen neu angepasst werden, da sie nicht mehr den heutigen Bedürfnissen entsprechen.

Bei der Frage des freien Verkehrs mangle es bei den Franzosen an Verständnis, vor allem für die unterschiedliche Besteuerung von Wein, Alkohol und Tabak der einzelnen Länder. Diese Unterschiede führten zu zahlreichen Beschwerden, vor allem der im Baskenland tätigen Handelstreibenden. Auf Ebene der Europäischen Union wird derzeit über eine Annäherung der Steuersätze nachgedacht.

Es gibt zwei Informationszentren von *Europe Direct* in der Region Aquitanien. Viele Anfragen von Bürger scheinen Verwaltungsprobleme zu betreffen. Es wird hervorgehoben, dass die Beamten insbesondere für die Erstinformation der breiten Öffentlichkeit schlecht ausgebildet sind. Es wird daher vorgeschlagen, ein einheitliches Zeichen einzuführen, mit dem die „Ansprechpartner für Europa“ in jeder Verwaltung erkennbar sind..

*

*

*

Abschließend weist Herr Lamassoure darauf hin, dass 80 % der in den Ländern der Union geltenden Rechtstexte eine Umsetzung des europäischen Rechts darstellten. Diese Tatsache müsse besser bekannt gemacht werden. Dadurch könnten auch verzerrende Wirkungen zwischen Staaten verringert werden; dies ist eine der Bedingungen dafür, dass die europäischen Bürger den europäischen Gedanken unterstützen.

Er geht zum Schluss auf den Vertrag von Lissabon ein, der 2009 nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten in Kraft tritt. Mit diesem Vertrag wird die demokratische Legitimität der europäischen Institutionen und insbesondere der Kommission verstärkt, deren Präsident sichtbarer wird und einen unstrittigen Status erhält.

Anhang 3

GENERALSEKRETARIAT DER REGIERUNG

ENTWURF FÜR EINE INITIATIVE DES FRANZÖSISCHEN VORSITZES DER EUROPÄISCHEN UNION „Ein besserer Zugang zum Recht für eine bessere Rechtsetzung“

Am Erfolg des französischen Modells der elektronischen Verbreitung des Rechts, mit anderen Worten dem Erfolg der kostenlosen Website „Légifrance“, wird deutlich, welche vielfältigen Möglichkeiten die neuen Informationstechnologien für den Zugang zum Recht bieten. Der wirtschaftliche Nutzen der öffentlichen Website zeigt sich darin, dass ihre Entwicklung den Markt der juristischen Veröffentlichungen belebt hat (I).

Es gibt mehr als einen Grund anzunehmen, dass diese Erfahrung auch Denkanstöße auf europäischer Ebene geben könnte, wobei die Mehrsprachigkeit einen Parameter darstellt, durch den die Überlegungen auf dieser Ebene besonderen Charakter erhalten. Der Zugang zum Recht der Gemeinschaft und der Europäischen Union fällt zwar nicht in die Zuständigkeitsbereiche, die in den Gründungsverträgen ausdrücklich vorgesehen sind, doch er ist eine natürliche Verlängerung der Rechtsetzungstätigkeiten der europäischen Institutionen, die sich dieser Frage derzeit zuwenden. Die Bedeutung dieses Themas wächst angesichts der Stellung des Gemeinschaftsrechts in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten zusehends. Fortschritte können jedoch durch die Vereinfachung des Zugangs zu den Informationen der bestehenden Datenbanken erreicht werden. Die Verbesserung dieses Zugangs würde die Bemühungen der europäischen Institutionen um eine Annäherung an die Bürger sinnvoll ergänzen. Der Zugang zum Recht würde so gewinnbringend zu einer unverzichtbaren Ergänzung der Arbeitsbereiche, die im Rahmen der „besseren Rechtsetzung“ zur Vereinfachung oder Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts festgelegt wurden (II).

Angesichts der bevorstehenden französischen Präsidentschaft der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 2008 ist eine Initiative angebracht, mit der in naher Zukunft eine spürbare Verbesserung des Zugangs zum Gemeinschaftsrecht erreicht werden soll. Eine solche Initiative würde sicherlich einige technische Fragen bzw. in sehr begrenztem Umfang auch Fragen der Finanzierung aufwerfen. Doch Fortschritte wären zweifellos innerhalb eines angemessenen Zeitraums und zu annehmbaren Kosten möglich. Unverzichtbar ist dabei, dass sich die Mitgliedstaaten und die Institutionen in diesem Bereich auf eine Methode einigen: auch aus dieser Sicht kann die Erfahrung Frankreichs von Nutzen sein (III).

I. Die französischen Instrumente für eine Verbreitung des Rechts auf elektronischem Wege

I.1. Der Rechtsrahmen

Mit dem Dekret Nr. 2002-1064 vom 7. August 2002 wurden die öffentliche Dienstleistung einer Verbreitung des Rechts über das Internet und die Bedingungen geregelt, mit denen der Zugang der Öffentlichkeit zu geltenden Rechtsvorschriften und zur Rechtsprechung erleichtert werden kann.

Die wichtigsten Merkmale dieser öffentlichen Dienstleistung sind:

- die Öffentlichkeit erhält kostenlos Zugang zu einem Großteil der geltenden Rechtssetzungsakte (Verfassung, Gesetzbücher, Gesetze, Verordnungen der staatlichen Behörden und Rechtsakte, die sich aus den internationalen Verpflichtungen Frankreichs ergeben, darunter die Richtlinien, und Verordnungen, wie sie von den europäischen

Institutionen selbst verbreitet werden), die unter Berücksichtigung der verschiedenen Änderungen wiedergegeben sind;

- Zugang zu mehreren Datenbanken der Rechtsprechung, das heißt, Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, Gerichte, Verwaltungsgerichte und der europäischen Gerichte; den Besuchern der Website wird täglich ein kostenloses Abonnement der elektronischen Verbreitung durch den Übermittlungsdienst des Amtsblatts der Französischen Republik angeboten;

- Die Website besteht aus einer Zusammenstellung von Datenbanken, die so weit wie möglich unter dem Aspekt einer Erleichterung der Suche auf der Website *Légifrance* strukturiert sind. Die Website dient auch als Portal zu anderen öffentlichen Referenz-Websites, beispielsweise der parlamentarischen Versammlungen, und bietet dem Internetnutzer Verweise auf private juristische Websites an;

- Genehmigungen zur Wiederverwendung der Daten aus den öffentlichen Datenbanken werden den Personen kostenlos erteilt, die diese Daten im Rahmen ihrer Tätigkeiten verwenden wollen, unabhängig davon, ob letztere kommerziellen Charakter haben oder nicht;

- Für die Verwaltung dieser öffentlichen Dienstleistung steht dem Premierminister der Ausschuss für öffentliche Dienstleistungen zur Verbreitung des Rechts durch das Internet zur Seite, der vor allem aus Vertretern von Unternehmen besteht, die auf die Veröffentlichung juristischer Dokumente spezialisiert sind. Der Jahresbericht dieses Ausschusses wird über die Website *Légifrance* verbreitet.

1.2. Die Nutzer der Website *Légifrance*

Der Erfolg der öffentlichen Dienstleistung zur Verbreitung des Rechts über das Internet wächst von Jahr zu Jahr. Die Anzahl der Besuche auf der Website *Légifrance* betrug 23,5 Millionen im Jahr 2004 und 27,2 Millionen im Jahr 2005. 2006 waren es 32,1 Millionen Besucher.

Die Anzahl der besuchten Seiten lag im Dezember 2006 bei mehr als 34,5 Millionen, im Dezember 2004 waren es etwas mehr als 31 Millionen.

Légifrance gilt bei Fachleuten als die Referenz-Website für den Zugang zum geltenden Recht.

1.3. Nutzen der Methode

Légifrance hat sich als ein wertvolles Instrument erwiesen, um das Verfassungsziel einer Zugänglichkeit des Rechts zu erreichen (Conseil constitutionnel (Verfassungsrat), 16. Dezember 1999).

Es spielt ebenfalls eine wichtige Rolle für die Förderung des französischen Rechts in der Welt, insbesondere durch die Einstellung von Übersetzungen mehrerer Gesetzbücher in das Internet. Es hat sich gezeigt, dass einige ausländische Rechtsvorschriften sich an den Formulierungen des französischen Rechts, wie sie durch *Légifrance* verbreitet werden, orientiert haben (beispielsweise Umweltrecht von Costa Rica).

Die dem Staat entstehenden Gesamtkosten des Betriebs dieser Dienstleistung sind angesichts seines Beitrags zur Verbreitung des Rechts in Frankreich und jenseits der Landesgrenzen begrenzt. Sie werden zum Teil durch die Einnahmen gedeckt, die aus der Genehmigung einer Nutzung dieser Dienstleistung zur Wiederverwertung der verbreiteten Daten stammen.

Die verfügbaren Wirtschaftsdaten zeigen, dass die Entwicklung von Légifrance in den letzten Jahren mit einem anhaltenden Aufschwung des Marktes für juristische Veröffentlichungen einherging; dies gilt sowohl für Papierfassungen als auch für elektronische Ausgaben. Nach Ansicht von Fachleuten hat die Entwicklung eines kostenlosen Angebots von „Brutto-Rechtsdaten“ Anreize für die Akteure auf dem Markt geschaffen, Neuerungen einzuführen und den Inhalt ihres Angebots aus dem Bereich der Rechtslehre auszuweiten.

Insgesamt wurde die Verbreitung des für verschiedene Rechtslagen geltenden Rechts zwar als eine der Aufgaben des Staates selbst betrachtet. Doch hat das beschriebene Instrument nicht nur mehrere positive externe Effekte, die von den sehr regelmäßigen Nutzern, Juristen oder Hochschulangehörigen deutlich wahrgenommen werden, sondern es ist auch vom Markt für juristische Veröffentlichungen in Papier- und elektronischer Form gut angenommen worden und hat dort einen Aufschwung bewirkt.

II. Zugang zum Recht der Gemeinschaft und der Union noch verbesserungsfähig

II.1. Überblick über die bestehenden Instrumente und die von den europäischen Institutionen durchgeführten Arbeiten

II.1.1. Das Angebot rechtlicher Daten in elektronischer Form auf Gemeinschaftsebene

Wie es im öffentlichen Bericht des *Conseil d'Etat* (Staatsrat) heißt, begünstigt die derzeitige Aufsplitterung der Informationen auf zahlreiche Websites der europäischen Institutionen kaum die Zugänglichkeit, die jedoch eine der Bedingungen für die Rechtssicherheit und die ordnungsgemäße Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ist.

Derzeit gibt es folgende Mittel für den Zugang zum Recht der europäischen Institutionen:

- *Die allgemeinen Datenbanken der europäischen Institutionen* sind über die Website „Europa“ zugänglich, die von der Kommission verwaltet wird. Zugang besteht vor allem zur Datenbank *Scadplus*, die eine Zusammenfassung der europäischen Rechtsvorschriften, sortiert nach Themen, enthält. Die Website „Europarl“ des Europäischen Parlaments bietet themenbezogene Übersichten zu den Politikbereichen der Gemeinschaft.

- *Die wichtigste Website zur Verbreitung des Rechts ist „EUR-Lex“*, dessen neue Fassung 2005 ins Netz gestellt wurde, mit vielfältigen Suchmöglichkeiten für alle Bereiche.

Die Rechtstexte sind in Form von Sammlungen strukturiert, d. h. Verträge, internationale Abkommen, geltendes Recht, Vorarbeiten zu Rechtstexten, Rechtsprechung, parlamentarische Anfragen, und über Hypertext-Links zugänglich. Innerhalb jeder Sammlung sind die geltenden Rechtstexte und/oder die kürzlich verabschiedeten oder veröffentlichten Rechtstexte aufgeführt. Der Nutzer kann anhand strukturierter Verzeichnisse die Dokumente auswählen, die ihn interessieren. Der Zugang zu den konsolidierten Fassungen der Dokumente ist jedoch schwierig.

Die Entwicklung neuer Funktionen, wie LexAlert, ein System zur Meldung neuer Dokumente, wurde angekündigt.

Eine weitere wichtige rechtliche Website der europäischen Institutionen ist Curia, die Website des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

- *zwei Websites enthalten Informationen zu den laufenden Beschlussfassungsverfahren:*

Pre-Lex, eine Website der Kommission, mit der die Weiterbehandlung der interinstitutionellen

Verfahren verfolgt werden kann, und die legislative Beobachtungsstelle des Europäischen Parlaments, genannt „OEIL“;

- Am 28. April 2006 wurde Nat-Lex gestartet, eine Versuchs-Website, die beim Surfen in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten helfen soll. Dieser gemeinsame Zugang zu den Quellen des nationalen Rechts wurde vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union entwickelt. Mit einer einheitlichen Suchmaske können die nationalen Websites durchsucht werden.

Die Suchmasken stehen in den Amtssprachen zur Verfügung. Die Schnittstellen für die Suche sind mit den entsprechenden nationalen Websites verlinkt, eine je Mitgliedstaat, die den Zugang zu den Rechtsvorschriften ermöglichen. Die Mitgliedstaaten werden in dem Maße hinzugefügt, wie ihre Sammlungen zugänglich sind. Ziel ist es, Suchmöglichkeiten für alle Mitgliedstaaten in allen Amtssprachen der Europäischen Union anbieten zu können.

Die Suchmaske bietet verschiedene Felder für eine Suche sowie einen direkten Link zu der betreffenden nationalen Website. Ist eine Suche nach Wörtern möglich, bietet Nat-Lex auch einen Zugang zu einem mehrsprachigen Thesaurus, Eurovoc, der hier als Wörterverzeichnis dient, und mit dem der Benutzer leichter einen Begriff in einer Sprache findet, die nicht die seine ist.

Das Projekt Nat-Lex unterscheidet sich von seiner amerikanischen Entsprechung „Global Law Information Network“ (GLIN). GLIN wird von der „Library of Congress“ betreut und soll es ermöglichen, nationale Rechtsvorschriften, die ins Englische übersetzt wurden, zu kollationieren, zu speichern und zur Verfügung zu stellen. Die Aufgabe von Nat-Lex dagegen ist es, den Internetnutzern eine Plattform für die Suche und die automatisierte Übersetzung zu bieten, indem es vergleichende Suchvorgänge in verschiedenen nationalen Datenbanken ermöglicht. Es geht also nicht darum, ein einheitliches und zentralisiertes System aufzubauen, sondern im Gegenteil, ein integriertes System unter Berücksichtigung der Besonderheiten der nationalen Datenbanken zu bieten.

- 1998 startete der Rat das Projekt Egelis, das die Einrichtung einer europäischen Datenbank mit mehreren Zugangsmöglichkeiten vorsieht: Beziehungen zwischen den Institutionen, Akteure, rechtliche Informationen, in Verhandlung befindliche Rechtstexte.

II.1.2. Die Arbeiten der europäischen Institutionen

Für technische Überlegungen beim Zugang zum Recht ist die Gruppe „Rechtswissenschaften“ zuständig, der Fachleute aus den 27 Mitgliedstaaten angehören. Es gehört zur Aufgabe dieser Gruppe, den AstV bei den Beschlüssen zu beraten, die er in Hinblick auf die Entwicklung der europäischen Politik fassen muss, die mit der Verbreitung der rechtlichen Daten und der Konvergenz der bereitgestellten technischen Mittel zusammenhängen, um einen problemlosen Zugang zum geltenden Recht sowohl für die Bürger als auch die Unternehmen zu schaffen.

Aufgabe dieser Gruppe unter dem Vorsitz des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union ist es erstens, die Entwicklung der europäischen Rechtsdatenbanken durch das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften zu begleiten und zweitens, die besten Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu untersuchen bzw. zu versuchen, sie zusammenzuführen.

Einer der Arbeitsbereiche der Gruppe ist derzeit das Programm „Legal Information Network in Europe“ (LINE) zur gemeinsamen Nutzung der bewährten Verfahrensweisen bei der Entwicklung und Verbreitung des Rechts online. Dabei werden drei Aspekte behandelt, die für eine bessere Konvergenz der Mittel zur Produktion und Verbreitung notwendig sind:

- Technischer Aspekt: die Hauptfrage dabei ist die Harmonisierung der Metadaten durch die Verwendung von XML und die Konvergenz EDV-gestützter Rechtsdokumente;

- Rechtlicher Aspekt im Zusammenhang mit der Authentifizierung der amtlichen Veröffentlichungen: Für alle Amtsblätter der Europäischen Union muss es eine authentifizierte Online-Fassung geben. Dabei geht es vor allem um die Frage, welchem Verfahren zwischen der Authentifizierung des Senders und der Authentifizierung der Datei selbst der Vorzug gegeben wird. Drei Mitgliedstaaten haben sich bereits für die authentifizierte amtliche Online-Veröffentlichung entschieden, darunter Frankreich. Eine weitere rechtliche Frage, die erörtert wird, ist die der Anonymisierung der Gerichtsentscheidungen, bei der die Mitgliedstaaten weiterhin sehr gespalten sind.

- Finanzieller Aspekt und Folgen der Unentgeltlichkeit: Der Erfolg der Website *Légifrance* war einer der Gründe für die Entscheidung, das Amt für Veröffentlichungen aufzufordern, eine kostenlose Verbreitung des europäischen Rechts vorzubereiten; dies geschah durch die Aufgabe der Datenbank *CELEX*, einer kostenpflichtigen Datenbank für positives europäisches Recht und europäische Rechtsprechung, zugunsten der neugestalteten Datenbank *EUR-Lex*.

Im ersten Halbjahr 2007 wurde die Gruppe „Rechtswissenschaft“ ferner damit beauftragt, den Entwurf eines Projekts „e-Justice“ zu prüfen, das vom deutschen Vorsitz große Unterstützung erhielt und dessen Ziel es ist, die immateriellen, grenzüberschreitenden Mitteilungen zwischen Mitgliedstaaten im Bereich Recht zu fördern. Es soll ein grenzübergreifendes Portal geschaffen werden, das den Zugang zu den Gerichtsverfahren ermöglicht, die auf Ebene der Mitgliedstaaten in einem digitalen Format bestehen. Jeder Mitgliedstaat würde aufgefordert, sein eigenes Justizportal einzurichten, das mit einer gemeinsamen, auf Gemeinschaftsebene entwickelten Schnittstelle verbunden würde, um den Zugang der EU-Bürger zu Gerichtsverfahren in jedem Mitgliedstaat zu vereinfachen.

II.2. Kritische Bewertung der Politik zur Verbreitung des Rechts der europäischen Institutionen

Mit der Entscheidung für die Unentgeltlichkeit stellt die Schaffung von *EUR-Lex* sicherlich einen Fortschritt aus Sicht des Zugangs zum Recht der europäischen Institutionen dar. Nach einem schwierigen Anfang erhöhte sich die Zahl der Besuche des Systems regelmäßig und erreichte im Oktober 2005 140 000 Arbeitssitzungen pro Tag.

EUR-Lex mangelt es jedoch weiterhin an Vollständigkeit. Dies ist größtenteils dadurch zu erklären, dass sich das Amt für amtliche Veröffentlichungen (OPOCE) in den letzten Jahren bemühen musste, mit begrenzten Mitteln eine Anpassung an die erweiterte Sprachenregelung der Union zu erreichen. Es treten immer wieder Übersetzungsprobleme auf. Ab 2005 lagen die Texte in den elf Sprachen der ersten fünfzehn Mitglieder vor. Dies galt nicht für die Sprachen der Staaten, die in jüngerer Zeit beitraten. Diese Schwierigkeiten waren weitgehend auf einen Mangel an Übersetzern zurückzuführen, die über juristische Kenntnisse in den jeweiligen Sprachen der neuen Mitglieder verfügten. Diese Übersetzungen wurden jedoch bis 1. Januar 2006 abgeschlossen. Die Übersetzung benötigt jedoch weiterhin einen Großteil der Mittel, die das Amt für Veröffentlichungen zur Verbreitung des Rechts aufwendet. Der Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Union am 1. Januar 2007 erforderte die Übersetzung des gemeinschaftlichen Regelwerks in die Sprachen dieser beiden Staaten. Das Amt für Veröffentlichungen musste auch die Voraussetzungen schaffen, um die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Texte ins Gälische zu übersetzen.

Unter den derzeitigen Umständen ist es für die Mitgliedstaaten weiterhin schwierig, in ihren Rechts-Datenbanken Verbindungen zwischen den konsolidierten Gemeinschaftstexten und den nationalen Maßnahmen herzustellen, die für ihre Umsetzung ergriffen wurden. Dies wäre jedoch wichtig, um der Aufnahme der gemeinschaftlichen Rechtsordnung in die

nationalen Rechtsordnungen Rechnung zu tragen. Frankreich wird jedoch in der Lage sein, Anfang 2008 mit einer neuen Fassung von *Légifrance* einen Fortschritt in diesem Bereich zu erzielen, indem Links zwischen den nationalen Maßnahmen und dem auf EUR-Lex verfügbaren Text der Richtlinie, die sie umsetzen, im Internet geschaffen werden.

Beim europäischen Angebot an Rechtsdaten besteht insgesamt ein Mangel an Kohärenz und Sichtbarkeit. Dies trägt weder dazu bei, den Markt für juristische Veröffentlichungen zu unterstützen, noch das Gemeinschaftsrecht auf internationaler Ebene zu fördern, und dies, obwohl die Vielsprachigkeit der Union einen großen Vorteil darstellt. Die drei Pole des institutionellen Dreiecks stimmen sich bei Initiativen zur Verbreitung von Rechtsdaten über das Internet kaum ab.

Im Kontext einer Zunahme des Angebots der im Internet verbreiteten Rechtsdaten, unabhängig davon, ob dies auf Initiativen von Berufsgruppen zurückgeht oder nicht, sind die Behörden, die Normen verfassen, jedoch dafür verantwortlich, einen einfachen und zuverlässigen Zugang zu einem authentifizierten Recht sicherzustellen.

III. Entwurf einer französischen Initiative

III.1. Berücksichtigung des Zugangs zum Recht als wesentlicher Bestandteil des Prozesses „Bessere Rechtsetzung“

Der Begriff der Zugänglichkeit taucht zwar im interinstitutionellen Abkommen vom 9. Oktober 2003 auf, wird dort jedoch lediglich unter dem Aspekt einer Transparenz des Prozesses der gemeinschaftlichen Rechtsetzung verstanden.

Doch auch wenn die Bemühungen um Konsolidierung, Kodifizierung und Vereinfachung des Rechts Bedeutung für die Empfänger der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften haben, ist es wichtig, sich auf nationale Erfahrungen zu beziehen und für eine bessere Zugänglichkeit der geltenden Rechtsvorschriften einzusetzen.

Auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene geht es zweifellos um das ordnungsgemäße Funktionieren der Demokratie, da niemand sich auf seine Unkenntnis des für ihn geltenden Rechts berufen kann. Es geht aber auch um die Wirkung des für alle europäischen Bürger geltenden Rechts, bzw. die Wichtigkeit, den Markt der juristischen Veröffentlichungen anzuregen und die Juristen und Hochschulangehörigen von bestimmten positiven externen Effekte profitieren zu lassen, die mit dem Aufbau eines zuverlässigen Angebots an Rechtsdaten verbunden sind.

Frankreich kann jedoch in vieler Hinsicht, nicht zuletzt aufgrund seiner Erfahrung, anlässlich seines Vorsitzes einen Beitrag leisten, um den bisherigen Rahmen des Prozesses für eine bessere Rechtsetzung auf Fragen der Zugänglichkeit des Gemeinschaftsrechts auszudehnen.

III.2. Mehrere Schritte könnten unterstützt werden

III.2.1. Folgende Ziele der europäischen Institutionen bis 2010 könnten vorgeschlagen werden:

- Die Europäische Union bietet eine Möglichkeit für ein kostenloses, elektronisches Abonnement des Amtsblatts der Europäischen Union wie die Website *Légifrance* an, auf der alle Internetnutzer jeden Morgen das Amtsblatt der Französischen Republik einsehen können. Die Fragen der Anfechtbarkeit könnten gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt geregelt werden, wichtig ist es im Augenblick, die Nutzung der Möglichkeiten zur

Verbreitung des Rechts, die sich durch die neuen Informationstechnologien bieten, auf Gemeinschaftsebene zu fördern;

- Den Internetnutzern sollte ein ergonomischerer und benutzerfreundlicherer Zugang zur Website EUR-Lex angeboten werden, insbesondere für die so genannte vereinfachte Suche;

- Es sollte ein gemeinsames Bezugssystem festgelegt werden, um zum Aufbau von Verbindungen zwischen den nationalen Websites und der Referenz-Web der Gemeinschaft beizutragen.

III.2.2. Die Absichten Frankreichs bei der Behandlung dieser Frage könnten ebenfalls systematisch einbezogen werden.

Um auf Gemeinschaftsebene eine Dynamik bei den Fragen des Zugangs zum Recht zu fördern und die europäischen Institutionen bei ihrem Vorgehen zu beraten und anzuspornen, wäre die Einrichtung eines Gremiums wie das in Frankreich bestehende sinnvoll, in dem die Beteiligten zusammenkommen, um Vorschläge zur Verbesserung des Zugangs zum Gemeinschaftsrecht vorzulegen. Diesem Gremium sollten sowohl Vertreter der Hochschulen oder des Sektors der juristischen Veröffentlichungen als auch Vertreter der Institutionen oder der Mitgliedstaaten angehören.

Anhang 4

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

23.4.2007

0044/2007

SCHRIFTLICHE ERKLÄRUNG

eingereicht gemäß Artikel 116 der Geschäftsordnung

von Diana Wallis, Gérard Onesta, Marc Tarabella, Alejo Vidal-Quadras und
Dimitrios Papadimoulis

zu der Europäischen Notrufnummer 112

Fristablauf: 6.9.2007

0044/2007

0044/2007

Schriftliche Erklärung zu der europäischen Notrufnummer 112

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 116 seiner Geschäftsordnung,
 - A. unter Hinweis auf die Bedeutung einer effizienten Notrufnummer 112 für alle Bürger, die sich frei in der EU bewegen,
 - B. in Kenntnis der Tatsache, dass die Notrufnummer 112 im Jahr 1991 eingerichtet wurde, während neue Verpflichtungen im Jahr 2002 eingeführt wurden,
 - C. in Kenntnis der schlechten Qualität der Dienstleistungen, die für die Bürger unter der Notrufnummer 112 erbracht werden,
 - D. in der Erwägung, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung der Notrufnummer 112 mehrere Politikbereiche der EU (Telekommunikation, Gesundheit, innere Sicherheit und Zivilschutz) betrifft und andere Politikbereiche (Verkehr, Fremdenverkehr) berührt,
 - E. in der Erwägung, dass die EU eine qualitativ hochwertige, interoperable Notfall-Telekommunikation zwischen Bürgern und Notfalldiensten mit Blick darauf einrichten sollte, das Leid und die Zahl der Todesopfer bei alltäglichen Opfern und großen Katastrophen zu verringern,
1. fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, die erforderlichen Prozesse einzuleiten und Mittel bereit zu stellen, um effiziente Dienstleistungen unter der Notrufnummer 112 in der gesamten EU zu gewährleisten;
 2. fordert die Kommission auf, durch unabhängige Gremien den tatsächlichen Zustand der Umsetzung der Notrufnummer 112 in der gesamten EU zu evaluieren und dabei auf die im Jahr 2003 entwickelte Methodologie zurückzugreifen;
 3. fordert die Kommission auf, im Hinblick auf die Notfall-Telekommunikation alle betroffenen Politikbereiche einzubeziehen und auf dem Beispiel der Länder aufzubauen, die für die Behandlung dieser Frage neue und innovative Wege gewählt haben; beauftragt seinen Präsidenten, diese Erklärung mit den Namen der Unterzeichner dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

Anhang 5

Vier thematische Analysen über die konkrete Anwendung des Gemeinschaftsrechts, durchgeführt von Studenten (Master 1 und Master 2) der Fachrichtung Europäische und Internationale Angelegenheiten an der Fakultät in Bayonne unter der Verantwortung von Maiténa Poelemans, Forschungsingenieur am Centre de Documentation et de Recherches Européennes (CDRE) (Benoît Camiade, Emilie Darjo, Marjorie Fourteau, Jennifer Naili, Kathyleen Yatime und die Studenten des M1)

Die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts in den Grenzregionen mit Blick auf den Beruf des Rechtsanwalts

Freizügigkeit bedeutet bei Rechtsanwälten einerseits Dienstleistungsfreiheit und andererseits Niederlassungsfreiheit. Diese zwei Kategorien von Freizügigkeit, für die jeweils eigene Regeln gelten, haben im Zuge des europäischen Aufbauwerks eine signifikante Entwicklung erfahren.

Es ist wichtig, sorgsam zwischen diesen beiden Freiheiten zu unterscheiden, deren Ausübung mit unterschiedlichen Problemen verbunden ist. Die Dienstleistungsfreiheit betrifft Dienstleistungen, die vorübergehend oder ständig von einem Rechtsanwalt erbracht werden, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist (Artikel 49 und 50 EGV). Die Niederlassungsfreiheit ermöglicht es einem Rechtsanwalt aus einem EU-Mitgliedstaat, sich bei einer Anwaltskammer eines anderen EU-Mitgliedstaats eintragen zu lassen (Artikel 43 EGV).

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat schon sehr frühzeitig die unmittelbare Wirksamkeit dieser zwei Bestimmungen des EG-Vertrags anerkannt. In Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit geschah dies mit dem Urteil Van Binsbergen vom 3. Dezember 1974, (Rs. 33/74), in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit mit dem Urteil Reyners vom 21. Juni 1974 (Rs. 2/74).

Bei Rechtsanwälten ist die Freizügigkeit eine spezifische Angelegenheit, handelt es sich doch um einen reglementierten Beruf, d. h. um einen Beruf, für den lokale bzw. staatliche Vorschriften gelten und der von einer standesrechtlichen Vereinigung geregelt wird, die die Zugangskriterien festlegt und qualifizierten Bewerbern ein entsprechendes Zeugnis ausstellt, den Titel verleiht und die Berechtigung zur Berufsausübung erteilt.

Das Gemeinschaftsrecht hat sich dieses Berufs erst recht spät angenommen, weil es sich um einen besonderen Beruf handelt, der von der Sache her in vielerlei Hinsicht an den Staat gebunden ist, der den Titel ausgestellt hat.

Beim Zugang zum Anwaltsberuf gibt es in der Europäischen Union von Land zu Land Unterschiede, weil in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften jeweils ganz unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen festgelegt sind. So ist für den Zugang zum Anwaltsberuf nach **französischem Recht** ein Jura-Abschluss Master 1 erforderlich, und um in eine Anwaltschule aufgenommen zu werden, ist eine Aufnahmeprüfung zu absolvieren. In **Spanien** hingegen kann sich ein Hochschulabsolvent direkt bei der Rechtsanwaltskammer als Anwalt einschreiben. Eine Aufnahmeprüfung ist nicht erforderlich.

Aus diesem konkreten Beispiel wird deutlich, welche Schwierigkeiten eine gemeinschaftsrechtliche Regelung dieser Fragen mit sich bringt, vor allem wenn man die Anzahl der nationalen Rechtsvorschriften mit der Anzahl der EU-Mitgliedstaaten multipliziert.

Darüber hinaus umfasst die berufliche Tätigkeit des Rechtsanwalts zwei Aspekte, die Beratung und die Vertretung. So agiert der Anwalt hauptsächlich in zwei Richtungen. Er stellt einerseits die Verbindung zwischen der prozessführenden Partei und dem Richter her; das ist seine gerichtliche Tätigkeit. Abgesehen von seiner Tätigkeit im Zusammenhang mit Streitsachen berät der Anwalt seine Mandanten und setzt Schriftsachen auf, d. h. er nimmt so genannte juristische Aufgaben wahr.

Die Schlüsselfrage lautet, ob nach der Entwicklung der Gemeinschaftsvorschriften über die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit diese zwei Freiheiten nunmehr wirksam zum Tragen kommen oder ob die derzeitigen Vorschriften unzureichend sind, um sie zu gewährleisten.

Es wird interessant sein, das Verfahren, das auf dem primären Gemeinschaftsrecht und dem davon abgeleitete Recht beruht, an der konkreten Praxis des Anwaltsberufs zu messen, um festzustellen, inwieweit von einer Verbesserung der von der Europäischen Union geschaffenen Rechte die Rede sein kann.

Mit diesem Ansatz können wir der bestehenden verfahrenrechtlichen Unterscheidung zwischen Dienstleistungsfreiheit (I) und Niederlassungsfreiheit (II) Rechnung tragen.

I – Die Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit der Rechtsanwälte ist Gegenstand der Richtlinie vom 22. März 1977, nach der es jedem Anwalt der Gemeinschaft generell freisteht, eine juristische Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Daraus folgt logischerweise, dass die Dienstleistung erstens zeitlich begrenzt und bestimmten Zugangsregelungen unterworfen ist, und dass sie zweitens alle Tätigkeiten des Rechtsberufs umfasst.

A – Der Zugang zur Dienstleistungsfreiheit

Die Verschiedenheit der Systeme und der juristischen Ausbildung der Mitgliedstaaten hat die uneingeschränkte gegenseitige Anerkennung der Titel und Zugangsberechtigungen, welche die tatsächliche Ausübung der Dienstleistungsfreiheit ermöglichen würden, außerordentlich schwierig gemacht. Im Interesse dieser tatsächlichen Ausübung haben die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten versucht, „Regeln“ aufzustellen.

In einem ersten Schritt wurde in Anwendung des Vertrags von 1957 die Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 erlassen, in der daran erinnert wird, dass jegliche Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, die sich auf die Staatsangehörigkeit oder auf das Erfordernis eines Wohnsitzes gründet, seit Ablauf der Übergangszeit untersagt ist. In der Richtlinie ist eine Reihe von allgemeinen Bedingungen festgelegt, denen die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit Rechnung tragen müssen.

Zunächst setzt die tatsächliche Ausübung der Rechtsanwaltstätigkeit im freien Dienstleistungsverkehr voraus, dass der Aufnahmestaat die Personen, die diesen Beruf in den einzelnen Mitgliedstaaten ausüben, als Rechtsanwälte anerkennt.

Ferner hat der von der Richtlinie Begünstigte die Berufsbezeichnung des Mitgliedstaats zu verwenden, in dem er niedergelassen ist. Allerdings gestattete die Richtlinie nur das gelegentliche Erbringen von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat. Ein Rechtsanwalt durfte seine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat nur zeitweise mit der Berufsbezeichnung seines Herkunftsmitgliedstaats ausüben, d. h. in dieser Hinsicht bestand ein Unterschied zwischen Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit.

Darüber hinaus sah die Richtlinie speziellere Bedingungen für die freie Ausübung dieser Dienstleistungen vor. So musste der Anwalt bei einer Anwaltskammer im Europäischen Wirtschaftsraum eingetragen sein, insbesondere in dem Mitgliedstaat, in dem er seine Haupttätigkeit ausübte.

Der Anwalt musste ferner bei der zuständigen Anwaltskammer im Herkunftsstaat eingetragen sein und Beiträge zahlen. Ein Rechtsanwalt aus einem anderen Mitgliedstaat, so die Richtlinie, „verwendet die in der Sprache oder in einer der Sprachen des Herkunftsstaats gültige Berufsbezeichnung unter Angabe der Berufsorganisation, deren Zuständigkeit sie unterliegt“. Ferner heißt es: „Die mit der Vertretung oder der Verteidigung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege oder vor Behörden zusammenhängenden Tätigkeiten des Rechtsanwalts werden im jeweiligen Aufnahmestaat unter den für die in diesem Staat niedergelassenen Rechtsanwälte vorgesehenen Bedingungen ausgeübt.“

Der Rechtsanwalt muss außerdem die Standesregeln des Aufnahmestaats neben den ihm im Herkunftsstaat obliegenden Verpflichtungen einhalten. Der Aufnahmestaat kann festlegen, dass Rechtsanwälte, die Dienstleistungen erbringen, beim Vorsitzenden des angerufenen Gerichts oder beim zuständigen Präsidenten der Anwaltskammer entsprechend den örtlichen Vorschriften und Gebräuchen angemeldet sind und im Einvernehmen mit einem einheimischen Rechtsanwalt handeln.

Andererseits kann jeder Mitgliedstaat die im Gehaltsverhältnis stehenden Rechtsanwälte, die durch einen Arbeitsvertrag an ein staatliches oder privates Unternehmen gebunden sind, von der Ausübung der Tätigkeiten der Vertretung und Verteidigung im Bereich der Rechtspflege für dieses Unternehmen insoweit ausschließen, als die in diesem Staat ansässigen Rechtsanwälte diese Tätigkeiten nicht ausüben dürfen.

Schließlich sieht die Richtlinie von 1977 vor, dass der Aufnahmestaat von dem Dienstleistungserbringer verlangen kann, dass er seine Eigenschaft als Rechtsanwalt nachweist.

Wenngleich sie einen guten ersten Regelungsansatz für die Dienstleistungsfreiheit von Rechtsanwälten darstellte, wies die Richtlinie von 1977 doch mehrere Lücken auf. So machte sie beispielsweise keinen Unterschied zwischen einer Beratungstätigkeit und einer reinen Verteidigungstätigkeit.

Um den fortbestehenden Mängeln abzuwehren, nahm der Rat der Europäischen Gemeinschaften am 21. Dezember 1988 eine zweite, breiter gefasste Richtlinie an. Diese Richtlinie betraf eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen.

Auf der Grundlage der beiden Richtlinien von 1977 bzw. 1988 nahm Frankreich ein Dekret an, dessen konsolidierte Fassung vom 16. Mai 2007 datiert (Dekret von 1991). In dieses Dekret wurden die Modalitäten für die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Rechtsanwälte übernommen. Das betrifft zum Beispiel die Bestimmung, dass es sich um eine vorübergehende Tätigkeit handeln muss. Ferner muss die Tätigkeit der Europäischen Kommission zufolge von Diskontinuität gekennzeichnet sein. Der Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit muss in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Leistungserbringung liegen, der Anwalt, der die Dienstleistung erbringt, muss bei der zuständigen Anwaltskammer im Herkunftsstaat eingetragen sein und die entsprechenden Beiträge zahlen. Darüber hinaus muss ein Anwalt, der Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringen möchte, zugleich die Standesregeln des Herkunftsstaats und die Standesregeln des Aufnahmestaats einhalten.

Die Bedingungen für den Zugang zur Dienstleistungsfreiheit machen deren Ausübung mitunter zu einer heiklen Angelegenheit.

B – Die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit

Hier soll untersucht werden, welche Bedingungen für die Ausübung des Anwaltsberufs im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit gelten und diese regeln, und ob diese Bedingungen konkret ein Hindernis für die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit darstellen können.

Grundsätzlich kann ein europäischer Anwalt unmittelbar von der Dienstleistungsfreiheit profitieren, ohne im Aufnahmestaat vorherigen Formerfordernissen unterworfen zu sein. Insbesondere besteht keine Verpflichtung zur Mitgliedschaft in einer Standesorganisation des Aufnahmestaates und zum Nachweis der Kenntnis des im Aufnahmestaat geltenden Rechts.

Dagegen muss ein Rechtsanwalt gemäß der Richtlinie von 1977 seine Eigenschaft als Rechtsanwalt durch Vorlage des Berufsausweises nachweisen, der von der zuständigen Anwaltskammer des Herkunftsstaates ausgefertigt wurde.

Diesem Berufsausweis ist der Nachweis über den akademischen Grad beizufügen, der gemäß dem Genehmigungsrecht des Herkunftsstaats verliehen wurde. (EuGH, Urteil vom 31. März 1993, Rs. C-19/92, Kraus).

Darüber hinaus hat der Rechtsanwalt die Standesregeln des Aufnahmestaats neben den ihm im Herkunftsstaat obliegenden Verpflichtungen einzuhalten.

Die Richtlinie unterscheidet ferner zwischen juristischen Tätigkeiten, für die die Standesregeln des Aufnahmestaats gelten, und außergerichtlichen Tätigkeiten, für die die Standesregeln des Herkunftsstaats gelten.

Darüber hinaus ist gemäß der Richtlinie eine disziplinarische Kontrolle durchzuführen. Es sei darauf hingewiesen, dass sowohl in der Richtlinie als auch in der Rechtsprechung (EuGH, Urteil vom 19. Januar 1988, Rs. 292/86, Gullung) die Auffassung vertreten wird, dass, wenn die Fähigkeit, diese Regeln zu beachten, fehlt, sodass dem Betroffenen aus diesem Grund der Zugang zu diesem Beruf verwehrt worden ist, davon auszugehen ist, dass er eben die Voraussetzungen nicht erfüllt, die die Richtlinie für den freien Dienstleistungsverkehr aufstellt.

Es gibt auch eine Bestimmung, nach der die Mitgliedstaaten verlangen können, dass ein Rechtsanwalt für die Vertretung vor Gericht im Einvernehmen mit einem einheimischen Rechtsanwalt handelt.

Ungeachtet all dieser Verpflichtungen können wir bestätigen, dass es keine unüberwindlichen Hindernisse gibt.

Zunächst ist festzustellen, dass einem Rechtsanwalt durch den Grundsatz der doppelten Deontologie keine konkreten Handlungen auferlegt werden. Es handelt sich dabei um eine Verpflichtung rein intellektueller Art.

Außerdem ist der CCBE-Ausweis (Ausweis des Rats der Anwaltschaften der Europäischen Union) eine Art Berufsausweis für den Rechtsanwalt, auf dem alle ihn betreffenden Informationen, die bei der Anwaltskammer des Herkunftsstaats vorliegen, zusammengefasst sind. Der Ausweis ermöglicht es dem Rechtsanwalt, sich rascher zu legitimieren und erleichtert ihm somit den Zugang zu den Gerichten anderer Mitgliedstaaten.

Was schließlich das einvernehmliche Handeln mit einem einheimischen Rechtsanwalt betrifft, so ist festzustellen, dass dieses der Dienstleistungsfreiheit förderlich ist, weil es eine

bessere Integration ermöglicht. Denn wenn ein einheimischer Kollege zu Rate gezogen wird, der das Recht des betreffenden Landes besser kennt, so kommt die Dienstleistungsfreiheit wirksamer zum Tragen.

Daher vertreten wir die Auffassung, dass ein solches Vorgehen in zweierlei Hinsicht Wirkung zeigt. Einerseits fördert es, wie schon erwähnt, die Dienstleistung, und andererseits verschafft es dem rechtsuchenden Bürger mehr Rechtssicherheit, weil er ein Maximum an Informationen über seinen Vertreter erhalten kann. Allerdings hängt die Wirksamkeit vom guten Willen der Rechtsanwälte ab, da es hierzu keine verbindlichen Vorschriften gibt.

Bei dem Versuch, konkret nachzuweisen, inwieweit die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit wirksam ist, sind wir auf ein Problem gestoßen, das wir nicht erwartet hatten. Nachdem wir Kontakt mit dem „Maison des Avocats“ und mit zahlreichen Anwaltskanzleien aufgenommen hatten, mussten wir feststellen, dass die Dienstleistungsfreiheit in den Grenzregionen wenig erfolgreich ist. Schließlich äußerte sich Maître LOUSTEAU, Mitglied der Anwaltskammer Bayonne und Leiter der grenzübergreifenden Beobachtungsstelle (Iuris Muga) uns gegenüber zu dieser Frage.

Er teilte uns mit, dass er, wenn er anlässlich eines Rechtsstreits in Spanien vor Gericht eine Klage einreichen muss, mit einer spanischen Kanzlei zusammenarbeitet, die dies für ihn übernimmt. Er begründete dies mit einem nicht von der Hand zu weisenden Argument, d. h. mit der mangelnden Kenntnis des spanischen Rechts. Tatsächlich ist festzustellen, dass es sehr schwierig ist, ein anderes Recht als das des Herkunftsstaats zu beherrschen, sofern man keine entsprechende Ausbildung durchlaufen hat. Der Fall Frankreich-Spanien ist hierfür ein Musterbeispiel, gibt es doch bei so selbstverständlichen Rechtsgrundsätzen wie zum Beispiel der Beweisart erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern; während in dem einen Land dem Urkundenbeweis der Vorzug gegeben wird, werden in dem anderen Land Zeugenaussagen höher gewichtet. Wenn in einer so spezifischen Frage Unterschiede bestehen, so sind diese in verfahrensrechtlicher Hinsicht umso bedeutsamer. Aus diesem Grund hat die Zusammenarbeit Vorrang vor der Dienstleistungsfreiheit, weil sie funktionelle Hindernisse ausräumt und weil sie von den meisten Vertretern der Rechtspraxis bevorzugt wird.

II – Die Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit soll es jedem Rechtsanwalt der Gemeinschaft ermöglichen, auf Antrag automatisch bei einer französischen Anwaltskammer eingetragen zu werden. Der Zugang zu dem Beruf und seine Ausübung sind ganz genau geregelt.

A – Der Zugang zur Niederlassungsfreiheit

Um sich in Frankreich niederzulassen, muss sich ein Rechtsanwalt aus einem anderen Mitgliedstaat bei einer französischen Anwaltskammer eintragen lassen. In der Richtlinie vom 16. Februar 1998 (zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde) ist für die Eintragung eines Rechtsanwalts, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, bei einer Anwaltskammer eines anderen Mitgliedstaats nur eine einzige Bedingung festgelegt. Ein europäischer Rechtsanwalt, der sich in Frankreich niederlassen möchte, muss nachweisen können, dass er ordnungsgemäß bei einer anderen Anwaltskammer in der Europäischen Union eingetragen ist.

In der Praxis werden jedoch unseren Feststellungen zufolge noch weitere Anforderungen geltend gemacht. Ein Anwalt aus einem anderen Mitgliedstaat muss, bevor er sich **bei der französischen Anwaltskammer seiner Wahl eintragen lassen** kann, ein Eintragungsformular anfordern. Um dieses Formular ordnungsgemäß auszufüllen, muss er folgende Unterlagen vorlegen:

- eine Bescheinigung der Anwaltskammer seines Herkunftsstaats, die ggf. Vermerke über Disziplinarverfahren enthält;
- eine Bescheinigung über eine Berufshaftpflichtversicherung.

Ein Rechtsanwalt, der sich in Frankreich niederlassen möchte, muss sowohl an die Anwaltskammer im Herkunftsstaat als auch an die Anwaltskammer im Aufnahmezustaat Beiträge zahlen. Diese doppelte Beitragszahlung ist ein Hemmnis für die Freizügigkeit.

Darüber hinaus ist eine geringfügige Diskriminierung zwischen den Anwälten festzustellen. So hat jede französische Anwaltskammer zwei Anwaltsverzeichnisse, ein Verzeichnis der französischen Rechtsanwälte und ein Verzeichnis der Rechtsanwälte aus einem anderen Mitgliedstaat. Allerdings wird letzteren nach dreijähriger effektiver und regelmäßiger Tätigkeit in Frankreich im französischen Recht eingeräumt, sich mit dem französischen Anwaltstitel eintragen zu lassen. Es sind noch weitere geringfügige Diskriminierungen festzustellen, insbesondere die Tatsache, dass die Zulassung von einer Eignungsprüfung abhängig gemacht werden kann, für die eine bei der nationalen Anwaltskammer (Conseil National des Barreaux) beantragte Genehmigung erforderlich ist. Nach Bestehen der Eignungsprüfung erhält der Rechtsanwalt eine Bescheinigung, mit der er seine Zulassung bei der Anwaltskammer seiner Wahl beantragen kann.

*In diesem Zusammenhang sei auf den Fall **einer in Frankreich niedergelassenen spanischen Rechtsanwältin** verwiesen: Maître W. erwarb 1994 in Spanien einen Hochschulabschluss in Rechtswissenschaft und ließ sich anschließend bei einer spanischen Anwaltskammer als Abogado (Rechtsanwältin) eintragen. Später beschloss sie, ihren Beruf in Frankreich auszuüben.*

Sie schrieb sich mit Blick auf die Anerkennung ihres Rechtsanwaltsdiploms am regionalen Ausbildungszentrum (CRFPA) in Straßburg ein.

Interessant ist, dass die erste Schwierigkeit schon darin bestand, sich an diesem Ausbildungszentrum als Gasthörer einzuschreiben. Während die Ausbildung für Inländer kostenlos war, forderte die Leitung des Zentrums von ihr einen Beitrag von 10 000 FRF, um an der Ausbildung teilnehmen zu können. Eine solche Gebühr erscheint als diskriminierend, da sie offenbar von einer Ermessensentscheidung der Leitung des Zentrums abhängt.

Aufgrund der Richtlinie 89/48/EWG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, war sie gezwungen, sich einem mehrere Schritte umfassenden Verfahren zu unterziehen.

So musste sie zunächst beim Conseil National du Barreau einen Antrag anfordern, in den sie die Fächer eintragen musste, die sie während ihrer in Spanien absolvierten Ausbildung belegt hatte. Dann musste sie einen beeidigten Übersetzer finden, was mit Blick auf die Übersetzung der Fächer problematisch war. Der Nationale Rat der Rechtsanwaltskammern (Conseil National de l'Ordre des Avocats) musste innerhalb von vier Monaten über die Zulässigkeit des Antrags entscheiden, und die Prüfung durfte nur drei Mal wiederholt werden.

Es wurde ein Vergleich angestellt zwischen den in Spanien studierten Fächern und den für die Zulassung zu absolvierenden Fächern. Im Fall von Maître W. wurde die Zahl der ausgewählten Fächer aufgrund der Tatsache, dass sie sich am Ausbildungszentrum in Straßburg einschrieb, verringert.

Maître W. weist darauf hin, dass die Ausbildung zum Anwaltsberuf für im Ausland ansässige Rechtsanwälte, die sich in Frankreich niederlassen möchten, sehr schwer zugänglich sei und die Anerkennung von Hochschulabschlüssen und somit die Niederlassungsfreiheit keinesfalls fördere. Sie habe festgestellt, dass das Verfahren im Zusammenhang mit der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat als dem Herkunftsstaat in der Praxis sehr schwer sei, und es habe sich gezeigt, dass die französischen Anwaltskammern ausdrücklich beabsichtigten, den Zugang zur Dienstleistungsfreiheit und zur Niederlassungsfreiheit zu beschränken. Das größte Problem sei der Wettbewerb. So stellte Maître W., die bei Anwaltskammern eingetragen war, die nicht in Grenzregionen angesiedelt sind, fest, dass der Zugang zur Eintragung bei einer Anwaltskammer und zur Niederlassungsfreiheit dort leichter war, während die französischen Anwaltskammern in den Grenzregionen den Zugang absichtlich beschränkten.

Sie weist ferner darauf hin, dass nach ihrem Dafürhalten die Richtlinie 89/48/EWG günstiger sei als die Richtlinie 98/05/EWG in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit, da es in der Praxis schwierig sei, eine dreijährige effektive Tätigkeit in Frankreich nachzuweisen, um die Voraussetzungen für die Anerkennung der Niederlassungsfreiheit zu erfüllen.

B – Die Ausübung der Niederlassungsfreiheit

Es soll untersucht werden, welche Bedingungen für die Ausübung des Anwaltsberufs im Rahmen der Niederlassungsfreiheit von Bedeutung sind und sie regeln, und ob diese Bedingungen ein konkretes Hemmnis für die Ausübung der Niederlassungsfreiheit darstellen können.

Grundsätzlich kann ein im Aufnahmestaat ansässiger Rechtsanwalt die gleichen beruflichen Tätigkeiten ausüben wie ein Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger des Aufnahmestaats ist. Das bedeutet, dass er Anspruch darauf hat, unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung die üblichen anwaltlichen Aufgaben – Beratungstätigkeit sowie Vertretung und Verteidigung von Mandanten – wahrzunehmen.

Allerdings sieht die Richtlinie 98/5/EG Abweichungen vor,

- wenn bestimmte Tätigkeiten ausschließlich von Angehörigen anderer Berufe als dem des Rechtsanwalts ausgeübt werden dürfen, was in der Praxis die Tätigkeiten betrifft, die Notaren vorbehalten sind, oder wenn für den Zugang zu den höchsten Gerichten nur spezialisierte Rechtsanwälte zugelassen sind.

Ein Mitgliedstaat darf keine weiteren Ausnahmeregelungen vorsehen; darüber wacht der EuGH. So wurde beispielsweise Luxemburg vom EuGH verurteilt, weil es Tätigkeiten der Domizilierung von Gesellschaften von der Niederlassungsfreiheit ausschließen und sie im Finanz- und Versicherungssektor Tätigen, Wirtschaftsprüfern und Buchsachverständigen sowie Rechtsanwälten, die in den Berufsstand des genannten Mitgliedstaats integriert sind, vorbehalten wollte.

- wenn ein Mitgliedstaat es für notwendig erachtet, dass ein Rechtsanwalt aus einem anderen Mitgliedstaat für die Vertretung und Verteidigung von Mandanten vor Gericht im Einvernehmen mit einem einheimischen Rechtsanwalt handelt.

Hierbei handelt es sich nicht um eine Verpflichtung, sondern um eine Möglichkeit, die dem Staat eingeräumt wird. Allerdings schreiben einige Anwaltskammern das einvernehmliche Handeln in der Praxis - selbst wenn keinerlei verfahrensrechtliche Schwierigkeiten vorliegen - einfach unter dem Vorwand vor, der ausländische Rechtsanwalt kenne sich mit der nationalen Gerichtsbarkeit nicht genug aus. Dagegen wird das einvernehmliche Handeln

nach Aussagen einiger Rechtsanwälte als eine Zusammenarbeit mit dem Aufnahmestaat empfunden, die es ihnen ermöglicht, sich leichter an dessen rechtliche Gepflogenheiten anzupassen.

Die Richtlinie schreibt nicht vor, dass vorab zu kontrollieren ist, ob ein ausländischer Rechtsanwalt die Sprache des Aufnahmelandes beherrscht. Trotzdem wurden einige Rechtsanwälte bereits auf diese Weise benachteiligt, d. h. sie wurden Opfer von juristischen „Nationalismen“. Glücklicherweise achtet der EuGH sehr genau auf solche Abweichungen. Ein Mitgliedstaat darf das Recht auf Ausübung des Rechtsanwaltsberufs nicht von einer Überprüfung der Sprachkenntnisse abhängig machen, da die Richtlinie andere Mechanismen vorsieht, mit denen diesem Kriterium erforderlichenfalls Rechnung getragen werden kann (Berufsbezeichnung des Herkunftsstaats, einvernehmliches Handeln mit einem im Aufnahmestaat niedergelassenen Rechtsanwalt, Einhaltung der Standesregeln, Disziplinarstrafen).

Ferner unterliegt ein in einem anderen Mitgliedstaat als einem Herkunftsstaat ansässige Rechtsanwalt zugleich den Standesregeln des Herkunftsstaats und den Standesregeln des Aufnahmestaats.

Dieser Aspekt ist a priori nicht wirklich problematisch, da es sich dabei offensichtlich um einen Faktor handelt, der zur Harmonisierung der standesrechtlichen Vorschriften der einzelnen EU-Länder beiträgt. So macht er in gewissem Maße eine Zusammenarbeit und einen Dialog zwischen den Staaten erforderlich. Für einen niedergelassenen Rechtsanwalt bringt dies keine schwerwiegende Belastung mit sich, wenngleich eine umfassende Harmonisierung seine Lage erleichtern würde.

Ein weiterer Bereich der Zusammenarbeit sind die Disziplinarverfahren, denn die Mitgliedstaaten müssen sich, wenngleich sie jeweils eigene Verfahren anwenden, über die entsprechenden Regeln einigen, da ein Aufnahmestaat, der ein Verfahren gegen einen ausländischen Rechtsanwalt einleitet, verpflichtet ist, den Herkunftsstaat davon in Kenntnis zu setzen, der seinerseits der Disziplinarentscheidung entsprechend seinen eigenen materiellen und formellen Regeln nachkommen muss.

Einige Anwaltskammern haben jedoch internationale Abteilungen, die eine gewisse Harmonisierung der Regeln für den Anwaltsberuf ermöglichen.

Schließlich kann ein zugelassener Rechtsanwalt gemäß der Richtlinie unter bestimmten Bedingungen einem Rechtsanwalt aus dem Aufnahmestaat gleichgestellt werden.

Dabei ist zwischen zwei Möglichkeiten zu unterscheiden:

- Nach dreijähriger effektiver und regelmäßiger ununterbrochener Tätigkeit im Recht des Aufnahmestaats, kann ein Rechtsanwalt Zugang zum Berufsstand des Rechtsanwalts im Aufnahmestaat erhalten, d. h. ebenso wie ein inländischer Rechtsanwalt der Anwaltskammer angehören, ohne eine Prüfung abzulegen oder ein Praktikum zur Anpassung an das geforderte Niveau zu durchlaufen.

- Ein Rechtsanwalt kann jederzeit bei den nationalen Behörden beantragen, die Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats zu führen. Hierzu können gemäß der Richtlinie 89/48/EWG die Hochschuldiplome anerkannt werden. Gilt seine Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat nicht als gleichwertig, so kann die Herstellung der Gleichwertigkeit oder das Ablegen einer Prüfung zum Nachweis der Kenntnis des im Aufnahmestaat geltenden Rechts verlangt werden.

Nach Aussagen eines **belgischen Rechtsanwalts, der seinen Beruf in Spanien ausübt**, ist die Prüfung recht schwierig, da sie sich auf das gesamte Recht des Aufnahmestaats und auf die Grundlagenfächer erstreckt. Er halte es jedoch für sehr wichtig, über eine umfassende

Kenntnis des betreffenden Rechts zu verfügen, ohne die er seinen Aufgaben nicht gerecht werden könnte.

Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass die EU-weite Mobilität von Rechtsanwälten bei weitem noch nicht erreicht ist und dass die Öffnung des Berufsstands für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten nach wie vor eher zaghafte erfolgt.

Das ist allerdings nicht allein auf einen Mangel an Übereinstimmung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zurückzuführen, die den Ländern zufolge sowohl Ähnlichkeiten als auch grundlegende Unterschiede aufweisen können.

Im Grunde haben wir es hier mit einer mangelnden Bereitschaft von Seiten der häufig in Standesorganisationen vereinten Regulierer zu tun, die nur allzu gern am Status quo festhalten würden.

Es sei auf den Weitblick des Europäischen Parlaments verwiesen, das am 12. Oktober 2006 eine Entschließung zu dem Follow-up zum Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen angenommen hat, nach Vorlage des Initiativberichts von Jan Christian EHLER (EVP – Ausschuss für Wirtschaft und Währung), in dem dieser die Ansicht äußert, „dass das traditionell bestehende Recht für Regelungen auf Grund von traditionellen, geografischen und demografischen Besonderheiten abgebaut und letztlich abgeschafft werden sollte“.

Somit besteht alles in allem Aussicht auf ein „Le-Chapelier-Gesetz“ auf europäischer Ebene, welches die einzige Möglichkeit darstellt, zu einem wahrhaften Liberalismus im Bereich der Wirtschaft zu gelangen und bei den juristischen Berufen das Phänomen zu beschränken, das Jacques ATTALI geradeheraus als „Rentes de situation“ bezeichnet.

DIE STUDENTEN UND DIE ANERKENNUNG DER DIPLOME

Um die Mobilität der europäischen Bürger in den Mitgliedstaaten zu fördern, haben die EU-Mitgliedstaaten und die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums Instrumente geschaffen, die die Übertragung von Qualifikationen und akademischen Kompetenzen erleichtern sollen.

Die durch die internationale Kooperation der Staaten und Universitäten ermöglichte Mobilität von Studenten erfährt seit einigen Jahren einen Aufschwung.

Allerdings sehen sich die Studenten mit einigen Hindernissen konfrontiert, insbesondere was die Anerkennung der Diplome betrifft.

Wir wollen unsere Überlegungen im Zusammenhang mit dieser diese Mobilität auf das Beispiel des Austauschs zwischen Frankreich und Spanien konzentrieren.

I- DIE DERZEITIGE LAGE IN BEZUG AUF DIE MOBILITÄT DER STUDENTEN

Im Anschluss an eine Regierungsinitiative brachte die Konferenz von Bologna das LMD-Modell auf den Weg, ein einheitliches System von Universitätsabschlüssen, die nach dem „Licence-Master-Doctorat-System“ (Bachelor/Master/Promotion) gegliedert sind.

Das Leistungspunktesystem ETCS (European Credit Transfer System), das im Rahmen der Programme SOCRATES und LEONARDO angewandt wird, ist das wichtigste Instrument für die Anerkennung von Abschlüssen.

Ein ETCS-Punkt entspricht einer Werteinheit, die einem Kurs je nach Arbeitsaufwand zugeordnet wird; 60 Punkte entsprechen einem Studienjahr.

Derzeit bringt der von allen französischen Universitäten bereits angenommene Bologna-Prozess die spanische Universitätslandschaft durcheinander. Im Jahr 2005 wurden mit königlichen Erlassen die Abschlüsse „*Grados*“ (Bachelor) und „*Posgrados*“ (Master) festgelegt, und die Regierung muss einen Katalog der neuen Abschlüsse veröffentlichen, die an den Universitäten geschaffen wurden.

Allerdings erfolgt die Anerkennung außerhalb des LMD-Systems nicht automatisch, sondern man muss sich den Bildungsabschluss auf dem Verwaltungsweg bestätigen lassen.

In den meisten europäischen Ländern sind die Hochschuleinrichtungen, was die Zulassung betrifft, autonom. Einige Länder haben jedoch ein zentrales System beibehalten, das die Entscheidungsgewalt bei dem für die Hochschulbildung zuständigen Ministerium belässt, wie dies in Spanien der Fall ist (Ministerio de Educación y Ciencia), während andere Länder zu diesem Zweck Organisationen geschaffen haben, wie zum Beispiel in Frankreich das „Centre d'information sur la reconnaissance académique et la reconnaissance professionnelle des diplômes“ (ENIC-NARIC).

II- DIE SCHWIERIGKEITEN BEIM EINSCHREIBUNGSVERFAHREN

Nicht für alle Studenten gilt das gleiche Mobilitätsprogramm.

Tatsächlich gibt es drei große Gruppen von ausländischen Studenten:

- Studenten, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene im Ausland studieren;
- Studenten, die im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Universitäten im Ausland studieren: ERASMUS;
- Studenten, die ihr Auslandsstudium in Eigenregie organisieren.

Für diese letzte Gruppe, auf die zwei Drittel aller mobilen Studenten entfallen, gestaltet sich die Anerkennung ihres Diploms im Aufnahmeland besonders problematisch.

Tatsächlich ist die Anerkennung eine langwierige und komplizierte Angelegenheit, denn es müssen Kopien von Notenaufstellungen, Diplome und detaillierte Studienprogramme für die einzelnen Jahre vorgelegt werden, ganz davon abgesehen, dass eine beglaubigte Übersetzung all dieser Dokumente gefordert werden kann, was ein Kostenproblem darstellt.

Darüber hinaus wird das Diplom in einigen Fällen nur teilweise anerkannt, sodass der betreffende Student gezwungen sein kann, im Aufnahmeland Fächer zu wiederholen oder eine Sprachprüfung abzulegen.

Abgesehen davon, dass das Ergebnis dieses Verfahrens zufallsbedingt ist, kann es dazu kommen, dass die betreffenden Studenten durch die Wartezeit bis zum Eintreffen einer Antwort entmutigt werden.

Weitere Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen über Ausbildungsgänge und Bewerbungsverfahren können ebenfalls abschreckend wirken, vor allem aus folgendem Grund:

Die Informationsrecherche aus dem Ausland gestaltet sich insofern schwierig, als die Websites der Universitäten, was ihre Studienprogramme oder den akademischen Inhalt

betrifft, kaum aktualisiert werden und viel zu selten eine fremdsprachige Fassung aufweisen. Außerdem ist es schwierig, sich auf den Websites zurechtzufinden.

Anmerkung: Im Rahmen des Programms ERASMUS können sich aufgrund der Tatsache, dass der von der Herkunftsuniversität zu bestätigende Studienplan vor der Abreise ausgearbeitet werden muss, Probleme ergeben, wenn sich an der Aufnahmeuniversität herausstellt, dass Änderungen erforderlich sind (nicht mehr angebotene Fächer, zeitliche Überlagerung bei den zu belegenden Fächern).

- Auch die für die Zusammenstellung der Akte erforderliche Geldüberweisung oder Zahlung per Scheck und die Frankierung der Antwortumschläge kann für die Studenten abschreckend wirken und sie daran hindern, sich an einer ausländischen Universität einzuschreiben.

- Ein weiteres Problem ist die Anreise der Studenten zu Aufnahmegesprächen oder sonstigen Aufnahmeverfahren.

III- DIE SCHWIERIGKEITEN IM TÄGLICHEN LEBEN

Finanzierung: Die im Rahmen der EU-Programme gewährten europäischen Stipendien sind ein unbestreitbarer Vorteil, wenngleich sie nicht ausreichen, um die Lebenshaltungskosten zu decken. Hinzu kommt, dass Studenten, die nicht an einem solchen Programm teilnehmen, nicht automatisch finanzielle Unterstützung erhalten.

Unterkunft: Sowohl in Frankreich als auch in Spanien ist es für ausländische Studenten zwar möglich, aber nach wie vor schwierig, in einem Studentenwohnheim unterzukommen.

Spanische Studenten erhalten einen personenbezogenen Mietzuschuss, der ihnen die Suche nach einer Unterkunft erleichtert. Französischen Studenten steht ein solcher Zuschuss in Spanien dagegen nicht zu.

Gesundheitsversorgung: Die Schaffung einer Europäischen Krankenversicherungskarte vereinfacht die Situation im Fall von Behandlungen oder Krankenhausaufenthalten erheblich.

Allerdings ist es in Spanien erforderlich, sich vorab bei einem öffentlichen Gesundheitszentrum anzumelden; in Frankreich muss man sich bei einem Sozialversicherungsträger für Studenten anmelden.

GRENZGÄNGER IN DER EU: SPANIER IN FRANKREICH

Gemäß dem Römischen Vertrag ist die Freizügigkeit der Personen eine der Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft. In Artikel 39 des EG-Vertrags heißt es: „Innerhalb der Gemeinschaft ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet“. Das soll es den Arbeitnehmern ermöglichen, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben. Der ursprüngliche Vertrag wurde durch weitere Gemeinschaftstexte ergänzt: Verordnung, Richtlinie und sogar Kommissionsmitteilungen. Wie kann ein Unionsbürger, ein Grenzgänger aus Spanien, der sich auf französisches Hoheitsgebiet begibt, in einer Grenzregion wie der unseren diese Grundfreiheit wahrnehmen?

Der Geltungsbereich der Freizügigkeit wurde durch sekundäres Recht und durch die Rechtsprechung abgesteckt, insbesondere was die Auslegung bestimmter Ausnahmen betrifft, die allerdings ebenfalls zugunsten einer uneingeschränkten Wirksamkeit der Freizügigkeit immer seltener werden. Das betrifft zum Beispiel Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Bei der Auslegung des Rechts ist der

Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Mitgliedstaaten Sonderregelungen für Ausländer vorsehen dürfen, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind.

In einer Grenzregion wie der unseren, in der dieses Recht nach wie vor von vielen Arbeitnehmern und Selbständigen wahrgenommen wird, ist das entsprechende Interesse verständlich.

Wie steht es also um das geltende Gemeinschaftsrecht auf diesem Gebiet? Welche Formalitäten muss ein spanischer Grenzgänger erfüllen, um nach Frankreich zu kommen? Welche Beschränkungen gibt es, was ist positiv zu bewerten und worin bestehen die Probleme?

I. Der Stand des Gemeinschaftsrechts: Die Freizügigkeit der Grenzgänger

Das Gemeinschaftsrecht über die Freizügigkeit von Erwerbstätigen kommt zur Anwendung, wenn ein Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats sein Recht auf Mobilität ausübt, selbst wenn er, nachdem er sein Freizügigkeitsrecht wahrgenommen hat, in seinen Herkunftsstaat zurückgekehrt ist. Mit der Ausübung dieses Rechts tragen die Bürger zur Schaffung eines echten europäischen Arbeitsmarktes bei.

Es sei vor allem daran erinnert, dass es Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige gibt. Über diese Unterscheidung hinaus hat der Gerichtshof im Urteil Royer die Homogenität der Freizügigkeit bestätigt (EuGH, Urteil vom 8. April 1976, Rs. 48/75); Selbständige genießen sowohl das Niederlassungsrecht zur Ausübung ihrer Tätigkeit als auch das Recht auf Dienstleistungsfreiheit. Gemäß dem Gemeinschaftsprinzip der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ist ein Wanderarbeitnehmer genauso zu behandeln wie inländische Arbeitnehmer, insbesondere was den Zugang zur Arbeit, die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sowie Sozialleistungen und Steuervorteile betrifft.

Grenzgänger sind Arbeitnehmer oder Selbständige, die ihre berufliche Tätigkeit im Gebiet eines Mitgliedstaats ausüben und im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnen, in das sie mindestens einmal wöchentlich zurückkehren.

Allerdings gibt es nach wie vor praktische, verwaltungstechnische und juristische Hindernisse, die eine volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten einer geografischen Mobilität durch die Arbeitnehmer und Selbständigen verhindern.

II. Eine formalistische Praxis: der Fall eines spanischen Grenzgängers

A. Zusätzliche vorherige Formalitäten: Einreise und Aufenthalt

Bei der Ankunft auf französischem Hoheitsgebiet muss der spanische Unionsbürger zunächst einige einfache praktische Formalitäten erledigen. So muss er sich innerhalb von drei Monaten beim Bürgermeisteramt der Gemeinde/Stadt melden, in der er aus praktischen Gründen wohnen möchte.

Darüber hinaus muss er sich beim nächsten spanischen Konsulat melden (**in Bayonne, résidence du Parc, 4 avenue du BAB**) und seine Ausweispapiere vorweisen: Personalausweis und Reisepass. Ist er mit Familie angereist, so darf er das Familienbuch nicht vergessen. Ferner muss er als Nachweis dafür, dass er einen Wohnsitz in Frankreich hat, zum Beispiel die auf seinen Namen lautende Anmeldung beim Elektrizitäts- oder Gaswerk (EDF/GDF) oder eine Bescheinigung des Vermieters mit denselben Dokumenten vorlegen. Das Konsulat fertigt dann innerhalb einer Woche die erforderlichen Unterlagen für

den neuen Wohnsitz usw. aus. Das ist einfach und bringt abgesehen von der Tatsache, dass man sich ins Konsulat begeben muss, keine wirklichen Schwierigkeiten mit sich. Außerdem stellt sich das Sprachenproblem hier nicht, denn auf dem Konsulat wird spanisch gesprochen.

Die Formalitäten auf dem Konsulat sind in zweifacher Hinsicht von Nutzen:

- Erstens wird der Betreffende in Spanien an seinem früheren Wohnort von der Wählerliste gestrichen und in Frankreich auf eine beim Konsulat geführte Wählerliste gesetzt. So erhält der spanische Staatsangehörige alle Informationen, die erforderlich sind, um sein Wahlrecht von Frankreich aus wahrzunehmen. Auf diese Weise wird auch eine doppelte Stimmabgabe verhindert.
- Zweitens kann er sich zu der Polizeidienststelle begeben, die für seinen ehemaligen Wohnort in Spanien zuständig ist, um seinen neuen Wohnsitz in den spanischen Personalausweis eintragen zu lassen. Dazu ist er jedoch nicht verpflichtet.

B. Ein Sonderfall: die Eintragung von Selbständigen

Die Eintragungsfomalitäten:

In Frankreich muss sich jeder Selbständige in das entsprechende Berufsregister eintragen lassen und Sozialversicherungsbeiträge für Selbständige zahlen.

Vor allem muss sich ein spanischer Staatsangehöriger mit spanischen Berufsabschlüssen bei der Industrie- und Handelskammer melden oder sich bei der Handwerkskammer eintragen lassen.

- **Bei der Handwerkskammer** ist er verpflichtet, an einer fünftägigen Informationsveranstaltung (Rechtsstatus, Bankdarlehen) teilzunehmen und erhält für die Gründung seines Unternehmens eine Broschüre, in der die zu erledigenden Formalitäten detailliert dargelegt sind, die je nach Tätigkeitsbereich unterschiedlich und in Abhängigkeit vom Beruf verbindlich vorgeschrieben sind oder nicht.

-- Schwierigkeiten: Anerkennung der spanischen Berufsabschlüsse in Frankreich.

Hat der Betreffende keine Berufsabschlüsse, so muss er eine dreijährige Berufserfahrung nachweisen. Da er diese Berufserfahrung normalerweise in Spanien erworben hat, muss er sie von der Abteilung für Arbeit, Beschäftigung und Fachbildung (Direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)) bestätigen lassen.

Bei der Industrie- und Handelskammer ist die Teilnahme an einer solchen Informationsveranstaltung nicht verbindlich vorgeschrieben.

Fall 1: Status des Selbständigen in Frankreich. Wenn es sich um eine reglementierte Tätigkeit handelt, muss er seine spanischen Berufsabschlüsse in Frankreich anerkennen lassen (bei nicht reglementierten Tätigkeiten ist das nicht verbindlich vorgeschrieben).

In diesem Fall muss er, wenn er eine Handelstätigkeit ausübt (z. B. ein Schuhgeschäft eröffnet), eine Personenstandsurkunde, einen Nachweis über seine Nationalität sowie einen Mietvertrag vorlegen und dem „Service Social“ usw. beitreten.

Handelt es sich um eine reglementierte handwerkliche Tätigkeit, so muss er über eine entsprechende berufliche Qualifikation verfügen und seinen beruflichen Befähigungsnachweis (Certificat d'aptitude professionnel (CAP)), sein Berufsbildungszeugnis (Brevet d'enseignement professionnel (BEP)), sowie seine Berufserfahrung anerkennen lassen.

Fall 2: Selbständige („Autónomos“): Der spanische Staatsangehörige hat ein Unternehmen in Spanien und möchte eine Zweigstelle und/oder Tochtergesellschaft in Frankreich gründen: Er muss eine Übersetzung der Satzung und des Handelsregisterauszugs des Herkunftslands ins Französische sowie einen Mietvertrag vorlegen.

Zulassungsfomalitäten: Die Betreffenden müssen sich an die Stelle für Unternehmensformalitäten (Centre de formalité des entreprises (CFE)) wenden, die sich für Händler bei der Handelskammer (Chambre de Commerce), für Handwerker bei der

Handwerkskammer (Chambre des Métiers), für Freiberufler beim Verband für die Einziehung der Sozialversicherungsbeiträge und Familienleistungen (Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocation Familiales (URSSAF)) und in einigen Fällen bei den Kindergeldkassen (Caisses d'Allocations Familiales) befindet. Dort sind zwei Vordrucke auszufüllen: Die Erklärung über die Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung (Déclaration de début d'activité non salariée) (Cerfa Nr. 90-0192)) und der Antrag auf Mitgliedschaft aufgrund einer selbständigen Beschäftigung (demande d'affiliation au titre d'une activité non salariée (Cerfa Nr. 90-0177)).

C. Die grundlegenden Formalitäten zur Anmeldung bei der Sozialversicherung und bei der URSSAF

a) Sozialversicherung

1) Grenzgänger

Die lokale Krankenkasse (Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM)) von Bayonne ist für die internationalen Beziehungen zuständig, d. h. bei ihr erhalten spanische Grenzgänger alle erforderlichen Informationen.

Heutzutage haben Grenzgänger bei Vorlage des Personalausweises und eines in Spanien ausgefertigten Vordrucks E 106 Anspruch auf eine Europäische Krankenversicherungskarte, um ihren in Spanien bestehenden Versicherungsschutz in Frankreich in Anspruch nehmen zu können. Somit verfügen spanische Grenzgänger über die **Europäische Krankenversicherungskarte**, die eine zügige und vereinfachte Kostenerstattung direkt am Aufenthaltsort oder innerhalb kurzer Zeit nach der Heimkehr garantiert. Sie ersetzt die alten Vordrucke wie den allgemein bekannten Krankenschein E 111. Frankreich stellt jedoch nach wie vor Krankenversicherungskarten (Carte Vitale) aus. Früher musste in Frankreich wie in den meisten Mitgliedstaaten eine Erklärung an die Unterpräfektur eingesandt werden, um Doppelregelungen zu vermeiden, aber seit 2006 hat Frankreich dies ebenso wie alle außer zwei Mitgliedstaaten abgeschafft. So werden spanische Grenzgänger wie Inländer behandelt und haben Zugang zu allen Arbeitsstellen, außer im Bereich der nationalen Sicherheit (z. B. beim polizeilichen Inlandsnachrichtendienst DST – Direction de la Surveillance du Territoire).

Für Arbeitnehmer und Selbständige gelten folgende Grundsätze:

- **Sie unterliegen den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats:** Das gilt für Personen, die den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften unterliegen, unabhängig davon, in wie vielen Staaten sie eine Berufstätigkeit ausüben. Es gibt nur eine einzige Ausnahme: Eine Person, die gleichzeitig als Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat und als Selbständiger in einem anderen Mitgliedstaat tätig ist, kann – in Ausnahmefällen – in beiden Mitgliedstaaten versichert sein.

- **Sie sind in dem Land versichert, in dem sie ihre Berufstätigkeit ausüben:** Das gilt auch dann, wenn die betreffenden Personen im Hoheitsgebiet eines anderen Landes wohnhaft sind oder ihre Unternehmen bzw. Arbeitgeber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind. Geben die betreffenden Personen ihre Arbeit in einem Mitgliedstaat auf, um eine Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aufzunehmen, so fallen sie unter die Rechtsvorschriften des „neuen“ Mitgliedstaats. Folglich erwerben die betreffenden Personen im „alten“ Mitgliedstaat keine Rechte mehr, und beginnen, im „neuen“ Mitgliedstaat, in dem sie nunmehr tätig sind, Rechte zu erwerben, unabhängig davon, ob sie ihren Wohnsitz in diesem „neuen“ Mitgliedstaat haben. Selbst Grenzgänger, die ihren Wohnsitz nach wie vor im „alten“ Mitgliedstaat haben, sind nach den Rechtsvorschriften des Landes versichert, in dem sie jetzt arbeiten.

Darüber hinaus ist zwischen folgenden Situationen zu unterscheiden:

- **Wenn spanische Grenzgänger in Frankreich Lohn/Gehalt beziehen**

- und ihren Wohnsitz in Frankreich haben, so werden sie wie Inländer behandelt, d. h. sie erhalten nach Vorlage des Arbeitszeugnisses bzw. des Arbeitsvertrags, der Kontoadresse (Relevé d'identité bancaire (RIB)) und der Geburtsurkunde eine elektronische Krankenversicherungskarte (Carte Vitale) für die Kostenerstattung. Für die Anmeldung ist der Arbeitgeber zuständig. Sie können sich jedoch jederzeit auch eine Europäische Krankenversicherungskarte beschaffen, um den in Spanien bzw. in Frankreich bestehenden Versicherungsschutz jeweils auch im anderen Land in Anspruch nehmen zu können.

- und ihren Wohnsitz in Spanien haben, so meldet sie der neue Arbeitgeber bei der URSSAF an.

Diese Einrichtung verwaltet die verschiedenen Sozialversicherungssysteme und die Arbeitslosenversicherung. Nach ihrer Registrierung erhalten die Arbeitnehmer einen Mitgliedschaftsausweis der Sozialversicherung mit einer Sozialversicherungsnummer, sowie eine elektronische Krankenversicherungskarte (Carte Vitale). Es ist wichtig, festzustellen, welche lokale Krankenkasse (CPAM)) für den jeweiligen Wohnort zuständig ist; diese ist der wichtigste Ansprechpartner in allen Sozialversicherungsfragen. Dabei ist genauso vorzugehen, wie oben beschrieben: Um eine Carte Vitale zu erhalten, sind die Geburtsurkunde, ein Arbeitszeugnis bzw. der Arbeitsvertrag und die Kontoadresse (Relevé d'identité bancaire (RIB)) vorzulegen. Außerdem müssen sich die Arbeitnehmer in Spanien die Vordrucke E 101 und E 106 (Gültigkeitsdauer von einem Jahr für die Inanspruchnahme von Leistungen des spanischen Krankenversicherers am Wohnort) sowie die Vordrucke der CPAM beschaffen. Der Vordruck E 106 ist den zuständigen Sozialversicherungsbehörden des Landes zu übergeben, in dem eine vorübergehende Tätigkeit ausgeübt wird, um dort Zugang zu Leistungen zu erhalten und bei der Übernahme der Leistungen mit den Versicherten gleichgestellt zu werden, die dem Versicherungssystem dieses Landes angehören.

- **Wenn Grenzgänger selbständig erwerbstätig sind**, müssen sie sich an die lokale Krankenkasse (CPAM) wenden und einen Antrag auf Sozialversicherung stellen. Staatsangehörige eines „alten“ Mitgliedstaats brauchen dafür nur ein Personaldokument. Auch in diesem Fall wird das Verfahren durch den Besitz einer Europäischen Krankenversicherungskarte vereinfacht.

Die Krankenversicherung wird von einer speziellen Versicherungsagentur namens CANAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes: les artisans) abgedeckt. Für die freien Berufe ist die Krankenversicherung RAM (Réunion des Assureurs Maladie) zuständig, und die CIPAV (Caisse Interprofessionnelle de Prévoyance et d'Assurance Vieillesse) ist das für Angehörige der freien Berufe vorgesehene Zusatzversorgungssystem für Rente, Alter und Tod.

2) Die Familie

Grundsätzlich haben die Familien von Grenzgängern Anspruch auf medizinische und zahnmedizinische Versorgung, Arzneimittel und Aufnahme in ein Krankenhaus in dem Mitgliedstaat, in dem sie gemeinsam ihren Wohnsitz haben.

Im Allgemeinen gilt in Europa die Regel, dass die Kosten für die medizinische Versorgung der Familie im Wohnsitzland erstattet werden müssen, unabhängig davon, wo die Beiträge gezahlt werden (Frankreich). Die verwaltungstechnische Abwicklung erfolgt über den Vordruck E 106.

Ausnahme: Grenzgängern wird gemäß den EU-Verordnungen eine Ausnahme von diesem Grundsatz eingeräumt: Sie können wählen, ob sie medizinische Versorgungsleistungen in Frankreich oder in Spanien in Anspruch nehmen möchten. Dabei ist allerdings eines zu beachten:

- Dieses Optionsrecht erstreckt sich nicht auf die Familienangehörigen, die zwingend Anspruch auf medizinische Versorgung im Wohnortstaat haben.

- Das Optionsrecht endet mit dem Eintritt in den Ruhestand; von diesem Zeitpunkt an erhalten Grenzgänger die entsprechenden Leistungen im Wohnortstaat.

Für die Verwaltung der medizinischen Versorgung ist die Landesanstalt für soziale Sicherheit (Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)) zuständig. Dieser obliegt die Bearbeitung des vom zuständigen französischen Sozialversicherungsträger (Caisse Primaire d'Assurance Maladie) ausgefertigten Vordrucks E-106, mit dem bescheinigt wird, dass der Anspruch auf medizinische Versorgung in Spanien besteht, wenngleich die Beitragszahlung in Frankreich erfolgt. Gegebenenfalls beantragen dann die spanischen Ärzte von Frankreich die Erstattung der für die Familie erbrachten medizinischen Leistungen.

Der Erwerbstätige und alle Mitglieder seiner Familie werden in dringlichen Fällen in Frankreich medizinisch versorgt (bei Vorlage des Vordrucks E 111). Besteht jedoch keine Dringlichkeit, so können sie nur nach vorheriger Genehmigung (gemäß dem Vordruck E 112) in Frankreich medizinisch versorgt werden.

ÜBERBLICK ÜBER DIE VORDRUCKE:

Vordruck E 106 für Arbeitnehmer und Selbständige sowie bei ihnen wohnende Familienangehörige;

Vordruck E 109 für Familienangehörige, die in einem anderen Land leben als der betreffende Arbeitnehmer oder Selbständige;

Vordruck E 121 für Rentenberechtigte und deren im selben Land lebende Familienangehörige;

Vordruck E 122 für Familienangehörige, die nicht im selben Land wie der betreffende Rentenberechtigte leben;

Vordruck E 127 für jeden Pensions- oder Rentenberechtigten und für jedes Mitglied seiner Familie.

b) Die bei der URSSAF zu erfüllenden Formalitäten

Zunächst muss ein Arbeitgeber, der in Frankreich einen Arbeitnehmer einstellt, eine Einstellungserklärung bei der zuständigen URSSAF abgeben. Diese Erklärung ermöglicht es insbesondere, die Aufnahme in die Sozialversicherung, wenn der betreffende keine Versicherungsnummer besitzt, sowie den Beitritt zur Arbeitslosenversicherung zu beantragen. Besitzt der Betreffende keine Sozialversicherungsnummer, so muss der Arbeitgeber ihn innerhalb von acht Tagen ab der Einstellung bei der für seinen Betrieb zuständigen URSSAF mit der einheitlichen Einstellungserklärung (déclaration unique d'embauche (DUE)) anmelden.

In Bezug auf spanische Arbeitnehmer bzw. Selbständige, die nach Frankreich kommen, können sich mehrere Fälle ergeben:

- Fall 1: Es handelt sich um einen selbständig Erwerbstätigen, der in Frankreich arbeiten möchte. Er übt seine Tätigkeit sowohl in Spanien als auch in Frankreich aus (Doppeltätigkeit): Hier greift die Regelung für Selbständige „**Autónomos**“. In diesem Fall muss der Betreffende bei einer spanischen Sozialversicherung angemeldet sein und in Spanien Beiträge zahlen (wie bei der Versicherung für Freiberufler - (Régime Social des Indépendents (RSI) - in Frankreich).

- Fall 2: Ist der Betreffende ein nach Frankreich entsandter Arbeitnehmer, der für ein spanisches Unternehmen tätig ist, so gehört er dem spanischen Versicherungssystem an.

- Fall 3: Errichtet der Betreffende in Frankreich im Auftrag eines spanischen Unternehmens eine Außenstelle, so ist die URSSAF in Straßburg der zuständige Träger:

-- *Handelt es sich um einen Grenzgänger aus einem EU-Land, in diesem Fall aus Spanien, der auf französischem Hoheitsgebiet selbständig beschäftigt ist, so fällt er unter das französische System. Übt er einen freien Beruf aus, so zahlt er seine Beiträge direkt an die URSSAF (nachdem er seine Anschrift, seine Kontonummer und die entsprechende SIRET-Nr. übermittelt hat). Ist er abhängig beschäftigt, so werden die Beiträge direkt vom Arbeitsentgelt abgezogen. Er muss einer Kasse für Selbständige bei der*

URSSAF bzw. der RSI (Régime Social des Indépendants) beitreten und alle geforderten Unterlagen vorlegen. Hierfür ist keine vorherige Terminvereinbarung erforderlich; es ist lediglich eine Erklärung über seinen Status als selbständig Erwerbstätiger vorzulegen, um eine Nummer zu erhalten.

-- *Handelt es sich um einen spanischen abhängig Beschäftigten, der nach Frankreich kommt*, so hat er den Vordruck E 101 auszufüllen, zum Nachweis, dass er in Spanien versichert ist und dort die entsprechenden Erklärungen abgegeben hat.

- **Fall 4:** Handelt es sich um einen Selbständigen, der in Frankreich tätig ist, der jedoch nach Spanien zurückkehrt und dort bereits Beiträge zahlt, so ist er vom allgemeinen Sozialbeitrag (contribution sociale généralisée (CSG)) befreit.

Darüber hinaus kann ein abhängig Beschäftigter einen Anspruch auf Mittagsmahlzeiten und auf die Kosten für die Fahrt (nach Zonen festgelegt) vom Wohnort zum Arbeitsort (z. B. zur Baustelle) geltend machen. Hierzu muss er zum Nachweis seines Wohnsitzes eine auf seinen Namen lautende Rechnung des Elektrizitätswerks (EDF) bzw. wenn er in einer Unterkunft lebt, ein Schreiben seines Vermieters sowie eine auf seinen Namen lautende Rechnung vorweisen. Dies ist erforderlich, um eine Berichtigung bei der URSSAF zu vermeiden, und weil der Arbeitgeber andernfalls bezichtigt werden kann, versteckte Gehaltszahlungen zu leisten, wenn die betreffenden Entschädigungen zum Beispiel zu hoch ausfallen.

Hinweis: *Der Nachweis eines Wohnsitzes ist verbindlich vorgeschrieben. Daher ist es problematisch, wenn Personen in Wohnwagen leben, weil sie in diesem Fall keinen Wohnsitz nachweisen können.*

Hinweis: *Wenn ein Arbeitnehmer in San Sebastian lebt und in Bayonne arbeitet, so werden ihm die Fahrtkosten nicht unbedingt erstattet. Gegebenenfalls ist die Fahrtkostenerstattung nicht sehr hoch, weil die Zone maßgeblich ist. Diese Leistung ist nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern liegt im Ermessen des Arbeitgebers. Wenn es sich um eine zuverlässige Kraft handelt und ein Mangel an qualifiziertem Personal besteht, wenn der Betreffende am kompetentesten und niemand anders verfügbar ist, dann werden ihm gegen Vorlage seiner Zahlungsbelege die entsprechenden Entschädigungen sehr wahrscheinlich gezahlt.*

D. Arbeitslosigkeit

a) Die Arbeitslosenkassen (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (ASSEDIC))

Um Arbeitslosengeld zu bekommen, muss ein Arbeitnehmer nachweisen, dass er während einer bestimmten Zeit eine bestimmte Zahl von Stunden gearbeitet hat.

Anmeldung bei der ASSEDIC. Die ASSEDIC ist nicht für die Auszahlung des Arbeitslosengelds zuständig, aber sie kann einschätzen, inwieweit Schulungsbedarf besteht, und kann in einigen Fällen auch die Fahrtkosten zu Einstellungsgesprächen erstatten. Der ASSEDIC obliegt die Anmeldung der Betreffenden bei der Arbeitsvermittlung (Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE)).

Ein von Arbeitslosigkeit betroffener Arbeitnehmer muss sich an die ASSEDIC wenden, die seinem Wohnsitz am nächsten ist. Nachdem der Antragsteller erfasst ist, händigt ihm die ASSEDIC einen Arbeitslosenausweis aus.

Nachdem er sich bei der ASSEDIC arbeitslos gemeldet hat, muss der Betreffende innerhalb von vier Wochen bei der ANPE einen Termin für ein Beratungsgespräch vereinbaren. Im Rahmen dieses Gesprächs füllt er die entsprechenden Unterlagen aus, die mit einer Berufsklassifizierung (ROME-Code - Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois) versehen sind, der Art und Kategorie der gesuchten Beschäftigung bezeichnet (ohne diesen Code werden die Unterlagen nicht berücksichtigt).

Es sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die EU-Vorschriften in Bezug auf die Arbeitslosigkeit sehr streng sind und nicht immer richtig angewandt werden. Um Arbeitslosengeld zu erhalten, muss der Antragsteller

- * während der letzten 22 Monate mindestens sechs Monate gearbeitet haben,
- * bei der ANPE als Arbeitssuchender registriert sein,
- * unfreiwillig arbeitslos sein,
- * unter 60 Jahre alt sein,
- * arbeitsfähig sein,
- * tatsächlich und stetig Arbeit suchen (der Antragsteller wird einmal im Monat von der ANP einbestellt, die prüft, ob er sich aktiv um eine Stelle bemüht).

b) Das Arbeitslosengeld

VORDRUCK: Reihe E 300 für Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung.

Im Fall eines Grenzgängers, der in Frankreich eine berufliche Tätigkeit als Arbeitnehmer ausübt (Selbständige sind von dieser Leistung ausgeschlossen) und seinen Wohnsitz in Spanien hat, zu dem er mindestens einmal wöchentlich zurückkehrt, muss unterschieden werden zwischen

1. einer teilweisen bzw. unterbrochenen Arbeitslosigkeit (Arbeit mit verkürzter Tagearbeitszeit, Teilzeitarbeit bzw. Saisonarbeit bei Festanstellung): Der Betreffende hat Anspruch auf Arbeitslosengeld in entsprechender Höhe, je nach den Bestimmungen des Staats, in dem er versichert ist (Frankreich), so als würde er in dem betreffenden Staat wohnen, und kann somit die Zahlung von Arbeitslosengeld in dem Land beantragen, in dem er Beiträge gezahlt hat (in diesem Fall in Frankreich). Mögliches Zusammentreffen der Zahlung von Arbeitslosengeld und der Ausübung einer Arbeit mit verkürzter Tagesarbeitszeit, einer Teilzeitarbeit oder einer Saisonarbeit, auch ohne Wohnsitz in Frankreich.

2. einer vollständigen Arbeitslosigkeit:

Fall 1: Der Betreffende erhält ausschließlich das Arbeitslosengeld entsprechend den Bestimmungen des Wohnsitzstaats, in diesem Fall Spanien, so als wäre er in diesem Land versichert gewesen und hätte dort Beiträge gezahlt. Bei der Berechnung der Leistungen berücksichtigt Spanien das in Frankreich bezogene Arbeitsentgelt (mit Hilfe des Vordrucks E-301). Es ist davon auszugehen, dass der Betreffende als Grenzgänger größere Chancen hat, in Spanien eine Arbeit zu finden, da er dort wohnt.

Ist er mit dieser Regelung nicht einverstanden, so kann er nachweisen, dass er engere Verbindungen zu Frankreich hat (Ort der letzten Beschäftigung), und Arbeitslosengeld in Frankreich beantragen. Diese Möglichkeit wird jedoch von den zuständigen Stellen kaum genutzt.

Für zusätzliche Auskünfte über die Rechte im Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld kann man sich an die Büros der spanischen Arbeitsverwaltung (INEM) oder an die zuständigen französischen Stellen (ASSEDIC) wenden.

Fall 2: Wohnt ein Grenzgänger in Frankreich und wird unfreiwillig arbeitslos, so kann er entweder - wenn er zuvor gearbeitet und Beiträge gezahlt hat - Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder die vom Staat finanzierte Sondersolidaritätsbeihilfe in Anspruch nehmen.

c) Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zur Förderung der Rückkehr ins Arbeitsleben (Aide au Retour à l'Emploi (ARE))

Um eine solche Wiedereingliederungsbeihilfe zu erhalten, ist ebenfalls

- eine Bescheinigung des/der Arbeitgeber,
- eine Kopie der Sozialversicherungskarte,
- ein Bank- oder Postidentitätsauszug vorzulegen.

Sonderfall: Erhält der Betreffende eine Wiedereingliederungsbeihilfe in Frankreich und möchte in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Beschäftigung suchen, so muss er sich bei der für ihn zuständigen **ASSEDIC**-Agentur das **Formblatt E 303** beschaffen. Er hat dann sieben Tage Zeit, um dieses Formblatt bei den für die Auszahlung von Arbeitslosengeld

zuständigen Behörden des Staates vorzulegen, in dem er Arbeit sucht. Daraufhin kann er drei Monate lang französisches Arbeitslosengeld erhalten, das der französische Staat über die Behörden des Ziellandes auszahlt.

E. Weitere Sozialleistungen

a) Bezug einer Rente in einem anderen Mitgliedstaat

VORDRUCK: Reihe E 200 für die Berechnung und Zahlung von Renten.

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten haben das Recht, ihren Ruhestand in einem anderen Mitgliedstaat zu verbringen. Die Rente wird gemeinsam von den Ländern bezahlt, in denen ein Arbeitnehmer Rentenversicherungsbeiträge geleistet hat, wobei sich ihr Anteil nach den jeweiligen Beschäftigungszeiten bemisst.

b) Invaliditätsversicherung

Die Invaliditätsversicherung tritt bei 100%iger Erwerbsunfähigkeit ein. Um Leistungen zu erhalten, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Arbeitseinschränkung von mindestens zwei Dritteln,
- Alter unter 60 Jahren (andernfalls ist die Rentenversicherung zuständig),
- Registrierung in einem Sozialversicherungssystem und Zahlung der Beiträge, Bereitschaft, sich medizinisch begutachten zu lassen.

c) Altersrente und Witwenrente

Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Renten: Renten, die auf den Beiträgen der Versicherten basieren (darunter auch die Altersrente), und Renten, die durch den Staat finanziert werden. Ein selbständig Beschäftigter muss dem „Régime autonome“ beitreten, sich bei der URSSAF anmelden und die vorgeschriebenen Beiträge abführen.

Krankenversicherung wird bei einem speziellen Versicherer, der CANAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes) abgeschlossen. Darüber hinaus muss der Betreffende in die Renten- und Berufsunfähigkeitsversicherung einzahlen. Hierfür ist die CNAVPL (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales) zuständig.

d) Leistungen für Familien und Mutterschaft

VORDRUCK: Reihe E 400 für den Anspruch auf Familienleistungen.

Um in den Genuss dieser Zahlungen zu kommen, muss die Betreffende mindestens zehn Monate vor dem errechneten Entbindungstermin in der Sozialversicherung versichert gewesen sein und Beiträge in bestimmter Höhe eingezahlt haben. Seit dem 1. Januar 2004 gibt es die Kleinkindbeihilfe (Prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE), die eine Einmalzahlung zur Geburt oder Adoption, eine Grundbeihilfe, einen Kinderbetreuungszuschuss (für die Betreuung durch eine Tagesmutter oder für die Betreuung des Kindes/der Kinder im eigenen Haushalt) sowie einen Einkommenszuschuss für diejenigen Versicherten umfasst, die ihre berufliche Tätigkeit teilweise oder ganz aufgeben, um ihr Kind zu betreuen. Diese Leistungen werden einkommensabhängig gewährt. Für die Zahlung ist die Familienkasse (Caisse d'allocations familiales (CAF)) zuständig.

F. Steuerregelungen kurz gefasst

Grenzgänger, die nachweisen können, dass sie unter diese Kategorie fallen, zahlen nur im Staat des Wohnsitzes Steuern auf ihre Bezüge, ihr Gehalt oder ihr sonstiges Arbeitseinkommen.

Nachdem sie sich bei der URSSAF angemeldet haben, übermittelt diese die Unterlagen an das Finanzamt (Trésor).

Hat der Betreffende seinen Wohnsitz in Frankreich, so muss er seine Steuern in Frankreich zahlen (Einkommensteuer, bei Selbständigen Körperschaftsteuer, Vermögensteuer usw.).

Hat der Betreffende seinen Wohnsitz in Spanien, so muss er in Frankreich, am Arbeitsort, lediglich Einkommensteuer und, sofern er in Frankreich Vermögen besitzt, Vermögensteuer zahlen.

III. Grenzen, Feststellungen und Probleme

Statistische Daten:

Aufgrund der strukturellen Unterschiede ist die Mobilität der Arbeitnehmer zu beiden Seiten der Grenze nach wie vor relativ gering. Die Zahl der spanischen Grenzgänger, die täglich nach Frankreich kommen, wird auf 700 geschätzt, während sich die Zahl der Franzosen, die ihrerseits täglich nach Spanien zur Arbeit fahren, auf ungefähr 1000 beläuft. Dagegen lassen sich in sehr grenznahen Gebieten immer mehr Spanier in Frankreich nieder. So besteht die Bevölkerung von Hendaye zu 20 % aus Spaniern. Das ist darauf zurückzuführen, dass auf der spanischen Seite ein erheblicher Mangel an Grundstücken besteht, da das Gebiet von Gipuzkoa sehr hügelig, dicht bevölkert und kaum noch aufnahmefähig ist. In beiden Richtungen wird Handel in beträchtlichem Umfang betrieben.

Feststellungen in Bezug auf praktische Fragen

Stellen die Formalitäten in den Bereichen Sozialversicherung und Arbeit eine Behinderung der Freizügigkeit dar? Können die mitunter beschwerlichen Formalitäten, wenngleich sie für Inländer gleichermaßen gelten, nicht im Grunde Personen von der Ausübung der Freizügigkeit abbringen? Darüber hinaus hat jedes Land sein eigenes System, und wenn man sich in einem Land niederlässt, so muss man die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den betreffenden Verfahren hinnehmen. Letztendlich wird gewährleistet, dass der Erwerbstätige einen wirklichen Schutz genießt, was in Frankreich offenbar von vorrangiger Bedeutung ist. Die Zusammenarbeit der nationalen Gesundheitsbehörden ist gewährleistet und erleichtert die entsprechenden Maßnahmen.

Abgesehen davon stellt sich die Frage, warum die Europäische Krankenversicherungskarte, die die Freizügigkeit erleichtern soll, nicht in allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt angewandt wird? Warum werden die verwaltungstechnischen Formalitäten in der Praxis beibehalten, obwohl sie mit ihrer Einführung hätten abgeschafft werden sollen?

Darüber hinaus ist der Erwerbstätige mit der Frage der Anerkennung seiner Berufsabschlüsse konfrontiert. So ergibt sich das Problem der Gültigkeit der erworbenen beruflichen Kompetenzen in Frankreich und der Gültigkeit der erworbenen Erfahrungen bei seiner Rückkehr ins Herkunftsland. All dies ist nicht immer leicht.

Während die Gemeinschaftsvorschriften zweifellos auf eine vollständige Freizügigkeit abzielen, bestehen im Aufnahmestaat, Frankreich, sehr viele strikt einzuhaltende verwaltungstechnische Formalitäten, die den einen oder anderen abschrecken könnten. Andererseits handelt es sich dabei um Formalitäten, die gegebenenfalls auch von den Inländern erledigt werden müssen, so dass die Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung eingehalten werden.

Insgesamt sind zwar sehr viele Formalitäten zu erledigen, deren Abarbeitung jedoch den befragten Organisationen zufolge nicht lange dauert. Die Betroffenen sollten allerdings gut darüber informiert sein, was im Einzelnen zu tun ist. Dies stellt oftmals die größte Schwierigkeit dar.

Der Zugang spanischer Staatsangehöriger zur Gesundheitsfürsorge in Frankreich

Dieser Abschnitt soll einen Überblick über die derzeitige Situation in Bezug auf den Zugang zur Gesundheitsfürsorge geben, insbesondere was den Zugang spanischer Staatsbürger zu entsprechenden Leistungen in Frankreich betrifft.

Dabei geht es letztendlich darum, ausgehend von den untersuchten Fakten festzustellen, wie die Rechtsvorschriften verbessert werden können bzw. wie das Verfahren möglichst weitgehend erleichtert werden kann, um den Empfängern medizinischer Leistungen die Freizügigkeit zu ermöglichen.

Welche Arten von Migranten sind betroffen?

Es gibt einerseits die dauerhaft niedergelassenen Arbeitsmigranten, deren gewöhnlicher Aufenthalt in einem anderen als in dem Mitgliedstaat liegt, in dem sie arbeiten oder gearbeitet haben. Andererseits gibt es Personen, die sich vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, darunter auch Urlaubsreisende.

Die Europäische Krankenversicherungskarte ist für diese zweite Gruppe bestimmt.

Personen der ersten Gruppe müssen hingegen den Vordruck E 106⁷³ für Erwerbstätige bzw. E121⁷⁴ für Rentner ausfüllen.

Worin besteht der Zugang zur Gesundheitsfürsorge?

Darunter ist zu verstehen, dass es den Betroffenen freisteht, sich bei Erbringern medizinischer Dienstleistungen oder Einrichtungen der ärztlichen Versorgung eines anderen Mitgliedstaats behandeln zu lassen. In dem uns interessierenden Fall handelt es sich um die Situation eines Spaniers, der nach Frankreich kommen möchte, um sich dort behandeln zu lassen.

Artikel 49 EG-Vertrag steht der Anwendung jeder nationalen Regelung entgegen, die die Leistung von Diensten zwischen Mitgliedstaaten im Ergebnis gegenüber der Leistung von Diensten im Inneren eines Mitgliedstaats erschwert (eine solche Regelung würde den freien Dienstleistungsverkehr behindern).

Besondere Schwierigkeiten für Unionsbürger

Nach einem Treffen mit einer Person, die bei der lokalen Krankenkasse (CPAM) von Bayonne für internationale Beziehungen zuständig ist, hat sich im Rahmen unserer Studie ergeben, dass es im klassischen Fall des freien Personenverkehrs kaum noch zu Schwierigkeiten kommt, und dass Spanier dieselben Rechte haben wie französische Staatsangehörige. Unsere Kontaktperson bei der CPAM hat uns versichert, dass der Zugang zur Gesundheitsfürsorge gut geregelt sei, dass es auf der betreffenden Ebene keinen einzigen Rechtsstreit gegeben habe, und dass auch die Erstattungsverfahren sehr gut geregelt seien. Daher gebe es keine wirklichen Probleme und keine größeren Schwierigkeiten.

Es sei jedoch auf ein kürzlich ergangenes Urteil hingewiesen, das, wenngleich es nicht Frankreich betrifft, die potenziellen Schwierigkeiten verdeutlicht, mit denen ein Unionsbürger konfrontiert werden kann. So hat der EuGH festgestellt, dass Artikel 49 EG einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die jede Erstattung der Kosten der medizinischen

⁷³ Vgl. Vordruck im Anhang „Bescheinigung des Anspruchs der in einem anderen als dem zuständigen Staat wohnenden Versicherten auf Sachleistungen bei Krankheit und Mutterschaft“, und Vordruck E 109 „Bescheinigung zur Eintragung der Familienangehörigen des Arbeitnehmers oder Selbständigen und für die Führung der Verzeichnisse“.

⁷⁴ Vgl. Beschluss Nr. 202 der Verwaltungskommission der Europäischen Gemeinschaften vom 17. März 2005 und Vordruck E 121 „Bescheinigung über die Eintragung der Rentenberechtigten oder ihrer Familienangehörigen und die Führung der Verzeichnisse“.

Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat ausschließt, und dass eine solche Regelung aufgrund ihres zwingenden Charakters nicht im Verhältnis zum öffentlichen Interesse steht.

EuGH, Urteil vom 19. April 2007 – Rs. C444/05, Aikaterini Stamatelaki

Praktische Fragen in Bezug auf die Europäische Krankenversicherungskarte

Die im Juni 2004 eingeführte Europäische Krankenversicherungskarte, ist von entscheidender Bedeutung für den Zugang der Unionsbürger zu den Gesundheitssystemen der Mitgliedstaaten und erleichtert ihnen den Zugang zu medizinischer Hilfe ganz erheblich.

Darüber hinaus garantiert die Krankenversicherungskarte eine zügige und vereinfachte Kostenerstattung direkt am Aufenthaltsort oder innerhalb kurzer Zeit nach der Heimkehr. Seit dem 1. Januar 2006 wird die Europäische Krankenversicherungskarte von allen beteiligten Staaten ausgestellt und anerkannt. Sie ersetzt die bis dahin verwendeten Papierformulare wie beispielsweise den allgemein bekannten Vordruck E 111.

Wer hat Anspruch auf die Europäische Krankenversicherungskarte? Die Europäische Krankenversicherungskarte wird ausgestellt für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums sowie für Familienangehörige der oben genannten Personen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit.

Wie wird die Europäische Krankenversicherungskarte beantragt? Die Europäische Krankenversicherungskarte ist vor der Abreise in ein anderes EU-Land bei der Krankenversicherung des eigenen Mitgliedstaats zu beantragen.

Vorteile der Europäischen Krankenversicherungskarte. Hauptzweck der Europäischen Krankenversicherungskarte ist die Gewährleistung eines einfachen Zugangs zu Gesundheitsdiensten während eines vorübergehenden Aufenthalts in einem anderen Land. Darüber hinaus ist sie jedoch mit einer Reihe weiterer Vorteile für Gesundheitsdienstleister, Patienten und Versicherungen verbunden. Die wichtigsten Vorteile der Europäischen Krankenversicherungskarte können wie folgt zusammengefasst werden:

- vereinfachter Zugang zu medizinischer Versorgung im Ausland;
- zügige und einfache Kostenerstattung;
- Datensicherheit;
- Zuverlässigkeit;
- weniger Verwaltungsaufwand;
- einfachere Verfahren.

Insgesamt enthält diese Chipkarte alle grundlegenden Informationen wie Vor- und Nachnahmen sowie Geburtsdatum des Inhabers, jedoch keine medizinischen Daten.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Europäische Krankenversicherungskarte nicht genutzt werden kann, wenn ein Patient bewusst ins Ausland reist, um sich dort medizinisch behandeln zu lassen.

Vielmehr dient die Karte der Absicherung von Bürgern, die für einen begrenzten Zeitraum ins Ausland reisen, und deckt somit ausschließlich medizinische Leistungen ab, die sich während des Aufenthalts im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates als notwendig erweisen. Wird der Zugang zu Gesundheitsdiensten erforderlich, wird die Behandlung nach Maßgabe der in diesem Land geltenden Regelungen erbracht.

Schwierigkeiten beim Zugang zu den Vordrucken

Es ist sehr schwierig, sich die Vordrucke, die Unionsbürger für den Sozialschutz benötigen, zu beschaffen.

So ist es schon bemerkenswert, dass auf der Website des Zentrums für europäische und internationale Verbindungen der sozialen Sicherheit (centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS)) zwar beschrieben wird, was zu tun ist, jedoch kein Zugang zu den erforderlichen Dokumenten besteht.

Es wäre wünschenswert, die Einrichtung einer EU-Website in Erwägung zu ziehen, auf der das Verfahren beschrieben ist und die Dokumente zum Abruf bereitstehen, die erforderlich sind, um den freien Verkehr von Personen reibungsloser zu gestalten, die Zugang zu den Gesundheitssystemen der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erhalten möchten.

Kennzeichnend ist allein schon die Tatsache, dass der Vordruck E 121 für Rentner nur über die Website der staatlichen Kasse für Altersversicherung der Arbeitnehmer (caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)) abrufbar ist, wobei es eines eingehenden Studiums der verschiedenen Rubriken bedarf, um zu dem Dokument zu gelangen.

Anhang 6

Vermerk der Unabhängigen Europäischen Reflexionsgruppe (GIRE) - April 2008

<p style="text-align: center;">Wichtigste Grundsätze des Richterrechts, aufgestellt vom EuGH, um die wirksame Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts auf die Bürger sicherzustellen</p>

*Im besonderen Kontext der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts müssen die nationalen Behörden **wirksame rechtliche Mittel** gewährleisten (I). Bei der Anwendung der europäischen Rechtsvorschriften müssen die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt werden.*

Die gleichen Verfahrensvorschriften müssen für nationale Rechtssachen und Rechtssachen gelten, die sich auf das Gemeinschaftsrecht gründen (II). Ferner dürfen diese Vorschriften nicht in einer Weise geändert werden, die eine Anwendung des Gemeinschaftsrechts praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert (III).

I Rechtsmittel

Dies ist das Recht, alle Rechtsakte in Frage zu stellen oder über alle Streitigkeiten entscheiden zu lassen, die eines der durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Rechte verletzen können.

- Recht eines jeden auf **Zugang zu einem Richter**, der über angemessene Befugnisse verfügt (*Recht auf Zugang zu den Gerichten*)
- Recht auf eine gerichtliche **Entscheidung** (*Recht auf gerichtliche Entscheidung*)
- Recht auf **uneingeschränkte Vollstreckung der Entscheidung** (*Recht auf uneingeschränkte Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts*)
- **Recht auf Entschädigung** für einen Schaden, den ein Mitgliedstaat oder seine subnationalen Stellen im Anschluss an einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verursacht haben (*Haftung des Staates ist im Gemeinschaftsrecht begründet*)

II Grundsatz der Äquivalenz oder Grundsatz der Inländerbehandlung

Die nationalen Verfahrensvorschriften für die Entscheidung über eine Frage, die unter das Gemeinschaftsrecht fällt, dürfen nicht ungünstiger gestaltet werden als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen.

- Recht darauf, dass **keine zusätzlichen Kosten und Fristen entstehen**, wenn ein Recht geltend gemacht wird, das durch die Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährt ist, gegenüber einem Rechtsmittel, das auf einem rein innerstaatlichen Recht gründet.
- Die nationalen Gerichte entscheiden unter **den gleichen Bedingungen der Kontrolle**, die für alle von einer nationalen Behörde beschlossenen Verwaltungsakte vorgesehen sind, und gegen die Beschwerde eingelegt werden kann.

- Dem nationalen Richter übertragene Befugnis, von Amts wegen rechtliche Gesichtspunkte aufzugreifen, die sich aus den verbindlichen Gemeinschaftsbestimmungen ergeben.
- Die Bedingungen für die Umsetzung der **Haftung des Staates** für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht dürfen nicht ungünstiger gestaltet werden als bei entsprechenden Beschwerden, die innerstaatliches Recht betreffen. *(Sie dürfen nicht zur Folge haben, dass das Erwirken der Entschädigung praktisch unmöglich ist oder übermäßig erschwert wird).*

III Grundsatz der Effektivität oder Grundsatz der Mindesteffizienz

Der Begriff der uneingeschränkten Wirksamkeit ist die logische Folge des Grundsatzes des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts

- Pflicht der Staaten – oder jeder anderen zentralisierten oder dezentralisierten Behörde – jede positive Maßnahme zu ergreifen, die für die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts erforderlich ist.
- Eine **Klagefrist** des nationalen Rechts im Zusammenhang mit einer Forderung bezüglich Rechten, die sich aus einer europäischen Richtlinie ergeben, beginnt erst ab ihrer Umsetzung in nationales Recht.
- Möglichkeit des nationalen Richters, bei einer dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage **vorläufige Maßnahmen** (Aussetzung, einstweilige Verfügungen) anzuordnen und die Anwendung des kritisierten nationalen Gesetzes auszusetzen.

Anhang 7

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach den Wahlen zum EP im Juni 2009

Mitgliedstaaten	Bevölkerung (in Millionen) (1)	Anzahl der Abgeordneten für den Zeitraum 2009-2014 (nach dem Vertrag von Lissabon)	Verhältnis Bevölkerung/Anzahl der Mitglieder des EP
Deutschland	82,438	96	858 729
Frankreich	62,886	74	849 811
Vereinigtes Königreich	60,422	73	827 699
Italien	58,752	73	804 822
Spanien	43,758	54	810 333
Polen	38,157	51	748 176
Rumänien	21,610	33	654 848
Niederlande	16,334	26	628 231
Griechenland	11,125	22	505 682
Portugal	10,570	22	480 455
Belgien	10,511	22	477 773
Tschechische Republik	10,251	22	465 955
Ungarn	10,077	22	458 045
Schweden	9,048	20	452 400
Österreich	8,266	19	435 053
Bulgarien	7,719	18	428 833
Dänemark	5,428	13	417 538
Slowakei	5,389	13	414 538
Finnland	5,256	13	404 308
Irland	4,209	12	350 750
Litauen	3,403	12	283 583
Lettland	2,295	9	255 000
Slowenien	2,003	8	250 375
Estland	1,344	6	224 000
Zypern	0,766	6	127 667
Luxemburg	0,460	6	76 667
Malta	0,404	6	67 333
EU 27	492,881	751	657 175

Dem Rat am 7. November 2006 offiziell von der Kommission übermittelte Bevölkerungszahlen (siehe Dok. 15124/06 mit den von Eurostat erfassten Zahlen).

Liste der gehörten Personen (zusammengestellt am 24. April 2008)

Kontakte in Brüssel und Straßburg:

- Frau Margot WALLSTRÖM, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission
- Frau Catherine DAY, Generalsekretärin der Europäischen Kommission, und Herr Jens NYMAND-CHRISTENSEN, Direktor für institutionelle Angelegenheiten
- Herr Nikiforos DIAMANDOUROS, Europäischer Bürgerbeauftragter
- Herr Jean-Claude BONICHOT, französischer Richter am EuGH
- Herr Serge MUCETTI, Generalkonsul Frankreichs in Brüssel
- Frau Monica FRASSONI, Mitglied des EP, Berichterstatterin für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts
- Herr Edward MCMILLAN-SCOTT, Mitglied des EP, befasst sich schwerpunktmäßig mit Kindesentführungen durch Eltern
- Frau Martine REICHERTS, Generaldirektorin des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Frau Monique DEJEANS, verantwortlich für Kommunikation, und Maria-Manuela CRUZ, verantwortlich für EUR-Lex
- Herr Jorgen HOLMQUIST, Generaldirektor Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission, Herr Sven GENTNER, Assistent des Generaldirektors, Frau Jena CAPPELLO, Koordinatorin
- Herr Panayotis STAMATOPOULOS, Referatsleiter des Wegweiserdienstes für die Bürger der GD Binnenmarkt der Europäischen Kommission, Frau Maria da Graça BARBEDO und Herr Carl-Erik NORDH, zuständig für „Citizens Signpost service“
- Herr David LOWE, Referatsleiter des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments
- Herr Panos KONSTANTOPOULOS, Referatsleiter des Ausschusses für soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments
- Herr Jean-Marc LAFOREST, Generaldirektor der GD Innovation und technologische Unterstützung des Europäischen Parlaments, und Frau Marie-Cécile BERNARD, Assistentin des Direktors
- Frau Danièle RECHARD, Frau Roberta PANIZZA und Frau Claire GENTA, Verwaltungsräte in der Fachabteilung C – Bürgerrechte und Verfassungsfragen, Europäisches Parlament
- Frau Marie-Claude GROTTI, abgeordnete nationale Sachverständige, Referat Bürgeranfragen des Europäischen Parlaments
- Frau Martine MERIGEAU, Direktorin von Euro-Info-Verbraucher
- Herr Dominique VOILLEMOT, Präsident der Delegation der Anwaltskammer Frankreichs in Brüssel
- Herr Tony VENABLES, Direktor des ECAS, und Frau Claire DAMILANO, Rechtsberaterin
- Herr Xavier DELCOURT, Hochschulprofessor, zuständig für Europapolitik, Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg (Hochschulinstitut für Journalismus)
- Herr Ben BUTTERS, politischer Berater, EU-Angelegenheiten, Eurochambres
- Frau SCHNEIDER, Vereinigung der Bürgerinnen und Bürger in der Grenzregion Straßburg/Kehl
- Herr François ZIEGLER, Herr Henri-Pierre LEGROS und Herr Anthony BISCH, Unabhängige europäische Reflexionsgruppe (GIRE)

Kontakte in Paris und Bayonne:

- Herr Jean-Paul DELEVOYE, ehemaliger Minister, Bürgerbeauftragter der Französischen Republik
- Frau Catherine LALUMIERE, ehemalige Ministerin, Präsidentin des französischen Verbands der Europahäuser
- Frau Noëlle LENOIR, ehemalige Ministerin, Präsidentin des *Institut de l'Europe d'HEC*, Präsidentin des *Cercle des Européens*, Kanzlei Debevoise & Plimpton

- Herr Christian PHILIP, ehemaliger Abgeordneter, Präsident der Europäischen Bewegung Frankreich, Frau Lisa HELDWEIN, Generalsekretärin der Europäischen Bewegung Frankreich, und Herr Francis SPITZER, Fachanwalt für Gemeinschaftsrecht
- Herr Dominique LIBEAULT, Direktor der Abteilung soziale Sicherheit im Gesundheitsministerium
- Herr Jean MAÏA, Leiter der Dienststelle Rechtsvorschriften und Qualität des Rechts, Generalsekretariat der Regierung
- Herr Gérard NAFILYAN, Berater, Netz Eurojus, Vertretungsbüro der Europäischen Kommission in Frankreich
- Herr Francis KESSLER, Hochschullehrer, Experte für internationalen sozialen Schutz, Sachverständiger beim Europarat, Anwalt bei Gide Loyrette & Nouel
- Herr Vincent YQUEL, Präsident des Atelier Europe der UMP und Frau Camille SERVAN-SCHREIBER, Vizepräsidentin, zuständig für *Pôle Etudes*
- Frau Maiténa POELEMANS, Entwicklungsingenieurin beim CDRE, und die Studenten des Masterstudiengangs 1 und 2 „Europäische und internationale Angelegenheiten“ der Universität Bayonne
- Herr Charles BOURGAULT, étudiant Erasmus

Cercle Magellan:

- Herr Yves GIROUARD, Präsident des Berufsverbandsnetzes *Magellan*, Direktor des Fach-Masterstudiengangs „Personalwesen und internationale Mobilität“ der *Ecole Nationale Supérieure des Arts et Métiers* und der *Ecole Normale Supérieure de Cachan*
- Frau Claude MULSANT, stellvertretende Direktorin des *Cercle Magellan*, Direktorin des HR & Mobility Club
- Frau Aude DUCOURTIL, Direktorin rechtliche, soziale Fragen und Sozialpartnerschaft Europa – *Kohler Group*
- Frau Frédérique LEGRAIN, Rat Entwicklung KMU

Apothekerkammer:

- Herr Patrick FORTUIT, nationaler Rat
- Frau Isabelle BARON, Referentin für europäische und internationale Angelegenheiten

Teilnehmer an der Sitzung mit den Senatoren, die außerhalb Frankreichs ansässige Franzosen vertreten:

Frau Paulette BRISEPIERRE, Senatorin; Herr Jean-Pierre CANTEGRIT, Senator; Herr André FERRAND, Senator; Herr Michel GUERRY, Senator; Frau Christiane KAMMERMANN, Senatorin; Herr Richard YUNG, Senator; Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten: Herr Alain CATTÀ, Direktor der Direktion Franzosen im Ausland und Ausländer in Frankreich; Frau Anne-Claire LEGENDRE, Referentin des Direktors für europäische Fragen, und Herr Pierre ROBION, Generalsekretär des Generalsekretariats der Vereinigung der Franzosen im Ausland.

Teilnehmer an der Sitzung mit den Konsuln der Europäischen Union in Paris:

Deutschland: Herr Stefan KRAWIELICKI, vortragender Legationsrat - **Österreich:** Herr Albert ENGELICH, Gesandter - **Belgien:** Frau Anne VANDORMAEL, Konsulin - **Bulgarien:** Herr Yulian YAKIMOV, Erster Sekretär - **Zypern:** S. E. Herr Botschafter Péricles NEARKOU - **Dänemark:** Herr Mikkel FELTER, Erster Sekretär - **Spanien:** Herr Carlos CARDERERA, Generalkonsul; Frau Carmen CASTIELLA, Botschaftsrätin - **Estland:** Frau Katrin KIVI, Botschaftsrätin - **Finnland:** Herr Gun SÖDERLUND, Konsul; Frau Ninna SAARIKOSKI - **Frankreich:** Herr Gérard NAFILYAN, Berater bei der Vertretung; Frau Marie-Cécile MILLIAT, Referentin im Zentrum für strategische Analysen beim Premierminister; **Vertretung der Europäischen Kommission in Frankreich:** Herr Yves GAZZO, Leiter der Vertretung; Frau Laurence de RICHEMONT - **Ungarn:** Herr Miklos NOTT, Generalkonsul; Herr Sandor PAMUK, Botschaftsrat; Herr Pal PIUKOVICS, Botschaftsrat - **Italien:** Herr Alessandro LEVI SANDRI, Generalkonsul - **Luxemburg:** Herr Thomas SCHMITZ - **Malta:** I.E. Frau

Botschafterin Vicki Ann CREMONA; Natasha MELI-DAUDEY, Erste Sekretärin - **Niederlande**: Herr Jochem WIERS, Botschaftsrat - **Polen**: Frau Elisabeth SALAMON, Konsulin - **Portugal**: Frau Suzette SIMOES – **Tschechische Republik**: S.E. Botschafter Pavel FISCHER; Frau Sabina CINGROSOVA, Stellvertreterin des Konsuls; Frau Marketa CERMAKOVA - **Rumänien**: S.E. Herr Botschafter Teodor BACUNSCHI - **Vereinigtes Königreich**: Herr Tim HITCHENS, Gesandter - - **Slowakei**: Frau Jana BARTOSIEWICZOVA, Botschaftsrätin; Herr Daniel BELANSKY, Konsul - **Slowenien**: S.E. Herr Botschafter Janez ŠUMRADA; Herr Srečo PETRIC, Konsul; Frau Nina JERKIC, Attachée - **Schweden**: S.E. Herr Botschafter Gunnard LUND - **Schweiz**: Herr Rudolf METZLER, Botschaftsrat.

Teilnehmer an der Sitzung mit dem Generalsekretariat für Europaangelegenheiten (SGAE) in Paris:

Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten: Frau Paola DEBRIL-LOISEAU, Redakteurin in der Direktion europäische Zusammenarbeit, Unterdirektion allgemeine Angelegenheiten und Zukunft der Union - **Justizministerium**: Frau Elisabeth PELSEZ, Beraterin des Justizministers; Frau Pascale FOMBEUR, Direktorin der Direktion Zivilsachen; Frau Christelle HILPERT, stellvertretende Leiterin des Büros für Rechte der Person und der Familie (DACS); Frau Nicole COCHEZ, Referentin beim DACS – **Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen**: Frau Corinne BREUZE, Beraterin des Ministers und Herr Tristan DARTHUYS, ihr Stellvertreter; Herr Albert MARTINO, Unterdirektion Aufenthalt und Arbeit, Büro für Gemeinschaftsrecht und Sonderregelungen; Frau Jean Christophe PEAUCELLE und Frau Anne-Sylvie DELOUVRIER, Dienststelle europäische Angelegenheiten – **Ministerium für Gesundheit, Jugend und Sport**: Herr Vincent RICHEZ, Berater des Ministers – **Bildungsministerium**: Herr Emmanuel COHET, diplomatischer Berater; Frau Sophie PRINCE, stellvertretende Direktorin Schullehrer; Frau Annie MALCOIFFE, stellvertretende Direktorin Privatschulen – **Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung**: Herr Jean-Philippe ESPIC, Direktion Handel, Handwerk, Dienstleistungen und freie Berufe (DCASPL); Herr Christophe BONNARD, Berater des Ministers, Steuerwesen; Herr Bertrand DUMONT, technischer Berater, europäische Angelegenheiten; Herr Christian COMOLET-TIREMAN, stellvertretender Direktor, direkte Besteuerung; Herr Henri HAVARD, stellvertretender Direktor in der DGDDI, Verbrauchsabgaben; Herr Bertrand LAPALUS, DGI, Steuerkontrolle – **Ministerium für Arbeit, Sozialpartnerschaft und Solidarität**: Frau Emmanuelle CORTOT, Beraterin des Ministers; Herr Joël BLONDEL, DGT; Herr Jean-Paul GIACCOBI, Direktion soziale Sicherheit (Delegation gemeinschaftliche und internationale Angelegenheiten) – **Ministerium für Ökologie, nachhaltige Entwicklung und Raumordnung**: Herr Alain LE DORTZ, Berater des Ministers; Herr Marc STRAUSS, Europa-Direktion von Medad – **Generalsekretariat Europäische Angelegenheiten**: Frau Anne-Laure de COINCY, stellvertretende Generalsekretärin; Frau Caroline LEMASSON-GERNER, Stellvertreterin für den Bereich Binnenmarkt, Verbraucher, Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Rüstung; Herr Lionel RINUUY, Leiter des Bereichs europäischer Rechtsraum; Frau Danièle ROZENBLUM, Stellvertreterin für den Bereich Arbeit, Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit, Bildung, Kultur, audiovisuelle Medien, Sport; Herr Patrick FAUCHEUR, Leiter des Bereichs Verkehr, Regionalpolitik; Frau Madeleine PEYROUTY, Stellvertreterin für den Bereich Wirtschafts- und Finanzfragen; Frau Céline JAEGGY-ROULMANN, Praktikantin der ENA im Bereich MICA, Binnenmarkt, Verbraucher, Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Rüstung; Herr Alexandre BORDES, Verantwortlicher für das Netz Solvit Frankreich.

Teilnehmer an der Sitzung des Generalsekretariats der Europäischen Kommission in Brüssel:

MORCH, Henrik (MARKT B.3, Referatsleiter Verbesserung der Gesetzgebung - rechtliche Aspekte, darunter SOLVIT); GRUBBEN, Marian (MARKT B.3, Leiter des SOLVIT-Teams); BRUMTER-CORET, Pamela (MARKT D.4, Referatsleiterin reglementierte Berufe);

GIORELLO, Marco (MARKT E.1, Rechtsberater Dienstleistungsrichtlinie); MICHARD, Hélène (EMPL E.3, stellvertretende Referatsleiterin Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit); GUENNELON, Virginie (EMPL 01, Rechtsberaterin); TEUTSCH, Michael (EAC A.1, stellvertretender Referatsleiter Berufliche Bildung); ARIBAUD, Michel (EAC B.5, „Europäisches Leistungspunktesystem für die Berufsbildung“, Leonardo da Vinci); TYSON, Adam (EAC 01, Referatsleiter interinstitutionelle Koordinierung); FRANSEN, Lieve (COMM B, Direktorin Informationsstellen und Vertretungsbüros der Kommission); FORESTER, Stefan (COMM B.2, stellvertretender Referatsleiter inhaltliche Unterstützung der Informationsstellen der Kommission); BIANCHI Ernesto (JLS C.3, Referatsleiter Unionsbürgerschaft und Grundrechte); HERRERA DE LA CASA, Ana (JLS C.3, Leiterin der Sektion Unionsbürgerschaft); TELL, Olivier (JLS C1, Ziviljustiz); VRYONIDES, Demetris (SANCO A.2, Referatsleiter Rechtsfragen, Gesundheit und Verbraucherschutz); THEELEN Margareta (SANCO D TF1, Analystin Task-Force Verbraucher); ABBAMONTE, Giuseppe (SANCO, B.2, Referatsleiter Verbraucherschutz); SZAPIRO, Manuel (SG E.1, Berater institutionelle Fragen); STOODLEY, Jonathon (SG E.2, Referatsleiter Anwendung des Gemeinschaftsrechts); LEGRIS, Gérard (SG E.3, Referatsleiter Transparenz); LEARDINI Pascal (SG C.1, Referatsleiter Programmierung); ANASTOPOULOS, Panayotis (SG G.3, Referatsleiter Beziehungen zum Bürgerbeauftragten, dem EWSA, dem AdR und den nationalen Parlamenten); FLOYD, William (SG G.3, Koordinator Petitionen); NYMAND-CHRISTENSEN, Jens (SG E, Direktor institutionelle Angelegenheiten und bessere Rechtsetzung); BARRUEL, Philippe (SG E, Assistent von Herrn Nymand-Christensen).

Teilnehmer an der Sitzung des Generalsekretariats für regionale Angelegenheiten der Präfektur der Region Aquitanien in Bordeaux:

Honorarkonsulat von Rumänien, Michel BEYLOT; Honorarkonsulat von Luxemburg, Hervé CREUZE; Honorarkonsulat von Deutschland, Reinhold ARMBRECHT; Generalkonsulat von Portugal, Lourenco JOAO; Regionalrat von Aquitanien, Jean-Michel ARRIVE; Wirtschafts- und Sozialrat von Aquitanien, Jean-Louis MARTRES, Wilfried GROUNDON; regionale Handels- und Handwerkskammer von Aquitanien, Benoît CHAUSI; regionale Handwerkskammer von Aquitanien, Philippe RECALDE; Generalsekretariat für regionale Angelegenheiten von Aquitanien, Frédéric MAC KAIN, Marie-Françoise DAUZOU, Sabine BRUN-RAGEUL, Julie GUITTON, Florence IGOA; allgemeines Schatzamt von Aquitanien, Pierre DUBOURDIEU; Rektorat von Bordeaux, Hélène ROIDOR; nationale Agentur Europa Bildung und Ausbildung, Sonia DUBOURG-LAVROFF; Universität Bordeaux IV, Marie GAUTIER; Universität Bordeaux IV, Violaine BOYE; Europäische Lehrervereinigung, Christian LANGUMIER; Agentur für Entwicklung grenzübergreifender Praktika in Aquitanien, Suzanne ABADIE; regionale Direktion für Wettbewerb und Betrugsbekämpfung, Lucile AL RIFAI; regionale Umweltdirektion, Gérard CRIQUI; regionale Direktion für Jugend und Sport, Serge MAUVILAIN; regionale Direktion für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung, Jean-Philippe AURIGNAC; regionale Direktion für Gesundheits- und Sozialfragen, Jacques CARTIAUX; Direktion für Gesundheits- und Sozialfragen auf Departementebene, Daniel BRISSEAU; örtliche Krankenkasse der Gironde, Cécile BOUTTEAU, Bernard CHUPIN; aquitanisches Netz Geschichte und Erinnerung, Manuel DIAS; regionale Union UNSA, Philippe DESPUJOLS; interregionaler Gewerkschaftsrat CGT, Jean LAVIE; interregionaler Gewerkschaftsrat CFDT, Manolo ACCAYAGA, Catherine DUBOSCQ; *Jeunes Européens Bordeaux*, Nicolas JEAN, Vincent CORREIA; Relais Europe Direct Bordeaux, Christine CLAUZURE; *Aquitaine internationale entreprise Europe network*, Emilie VICQ, Sébastien MOUNIER.

BIBLIOGRAFIE

(Abgeschlossen am 8. Juni 2008)

Verträge, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Aktionspläne, europäische Richtlinien und Verordnungen

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABI. Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007.

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, ABI. Nr. C 340 vom 10. November 1997.

Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), ABI. Nr. C 191 vom 29. Juli 1992.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABI. Nr. C 303 vom 14. Dezember 2007.

Code civil.

Allgemeines Gesetz über die Gebietskörperschaften.

Gesundheitsgesetz.

Sozialversicherungsgesetzbuch.

Gesetz Nr. 99-944 vom 15. November 1999 über den zivilen Solidaritätspakt.

Gesetz Nr. 72-3 vom 3. Januar 1972 über die Abstammung.

Verordnung vom 25. März 2005 über die Einrichtung und die Arbeitsweise von Kommissionen für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten von Verbrauchern, Amtsblatt Nr. 85 vom 12. April 2005.

Erlass vom 29. Februar 2008 über die Durchsetzung von Gesetzen, Amtsblatt Nr. 57 vom 7. März 2008.

Erlass des DAP-PM vom 18. September 2007 über die Unterrichtung ausländischer Staatsangehöriger bei Inhaftierung und über die Unterrichtung ihrer konsularischen Vertretungen und deren Besuchsrecht.

Erlass vom 21. April über die Umsetzung der unionsweit einheitlichen Notrufnummer 112, Amtsblatt Nr. 108 vom 7. Mai 1995.

Beschluss 1149/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms Ziviljustiz als Teil des Generellen Programms Grundrechte und Justiz für den Zeitraum 2007—2013.

Beschluss des Rates vom 20. Dezember 2007 zur Änderung des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs und zur Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 15. Januar 2008, ABI. L 24 vom 29 Januar 2008.

Beschluss 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zur Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft (2007-2013)

Entscheidung 85/368/EWG des Rates vom 16. Juli 1985 über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften.

Entscheidung 91/369/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Einführung einer einheitlichen europäischen Notrufnummer.

Dekret Nr. 2002-759 vom 2. Mai 2002 über die Aufnahme in den Staatsdienst von Beamten, die von einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften entsandt werden oder deren Entsendung durch einen anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum als Frankreich erfolgt, und zur Änderung des Dekrets Nr. 85-986 vom 16. September 1985 über die Spezialregelung für bestimmte Beamtenstellen und über bestimmte Modalitäten des endgültige Ausscheidens.

Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt.

Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein.

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern.

Richtlinie 2005/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 zur Änderung der Richtlinien 72/166/EWG, 84/5/EWG, 88/357/EWG und 90/232/EWG des Rates sowie der Richtlinie 2000/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

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.

Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme.

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates.

Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen.

Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde.

Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG.

Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen.

Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte.

Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Richtlinie 83/89/EWG des Rates vom 7. Februar 1983 zur Änderung der Richtlinie 69/73/EWG zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr.

Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte.

Richtlinie 77/91/EWG des Rates vom 13. Dezember 1976 über die Gründung der Aktiengesellschaft und über die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals.

Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten.

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, angenommen vom Rat Justiz und Inneres am 3. Dezember 1998 und vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Wien am 11. und 12. Dezember 1998 gebilligt.

Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 29. Januar 2008 im Hinblick auf die Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen.

Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II).

Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen.

Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen.

Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden.

Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen.

Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung (Brüssel IIa).

Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft.

Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro.

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 (EG) Nr. 1347/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten (Brüssel II).

Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates vom 7. Dezember 1998 über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.

Rechtsprechung

Conseil d'Etat „Monsieur Gardelieu contre la Société Arcelor Atlantique et Lorraine“, *arrêt* (Assemblée du 8 février 2007).

Conseil d'Etat, *arrêt* Malaja n° 219646 du 30 décembre 2002, publié au recueil Lebon.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2008): „Dirk Ruffert gegen Land Niedersachsen“, *Urteil in der Rechtssache C-346/06*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2008): „Regierung der Communauté française und Gouvernement wallon gegen Gouvernement flamand“, *Urteil in der Rechtssache C-212/06*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2008): „Philippe Derouin gegen Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris Région parisienne (Urssaf de Paris Région parisienne)“, *Urteil in der Rechtssache C-103/06*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2008): „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik“, *Urteil in der Rechtssache C-89/07*, März.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2007): „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland“, *Urteil in der Rechtssache C-456/05*, Dezember.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2007): „Rhiannon Morgan gegen Bezirksregierung Köln und Iris Bucher gegen Landrat des Kreises Düren“, *Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-11/06 und C-12/06*, Oktober.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2007): „Herbert Schwarz und Marga Gootjes-Schwarz gegen Finanzamt Bergisch Gladbach“, *Urteil in der Rechtssache C-76/05*, September.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2007): „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland“, *Urteil in der Rechtssache C-318/05*, September.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2007): „Gertraud Hartmann gegen Freistaat Bayern“, *Urteil in der Rechtssache C-215/05*, Juli.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2007): „ITC Innovative Technology Center GmbH gegen Bundesagentur für Arbeit“, *Urteil in der Rechtssache C-208/05*, Januar.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2006): „The Queen, auf Antrag von Yvonne Watts gegen Bedford Primary Care Trust und Secretary of State for Health“, *Urteil in der Rechtssache C-372/04*, Mai.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2005): „The Queen, auf Antrag von Dany Bidar gegen London Borough of Ealing und Secretary of State for Education and Skills“, *Urteil in der Rechtssache C-209/03*, März.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2004): „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik“, *Urteil in der Rechtssache C-419/03*, Juli.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2004): „Ingeborg Beuttenmüller gegen Land Baden-Württemberg“, *Urteil in der Rechtssache C-102/02*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): „Carlos Garcia Avello gegen Belgischen Staat“, *Urteil in der Rechtssache C-148/02*, Oktober.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): „Patricia Inizan gegen Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine“, *Urteil in der Rechtssache C-56/01*, Oktober.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): „Isabel Burbaud gegen Ministère de l'Emploi et de la Solidarité“, *Urteil in der Rechtssache C-285/01*, September.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): „Deutscher Handballbund eV gegen Maros Kolpak“, *Urteil in der Rechtssache C-438/00*, Mai.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): „V.G. Müller-Fauré gegen Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA und E.E.M. van Riet gegen Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen“, *Urteil in der Rechtssache C-385/99*, Mai.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2001): „Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve“, *Urteil in der Rechtssache C-184/99*, September.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2001): „B.S.M. Smits, verheiratete Geraets, gegen Stichting Ziekenfonds VGZ und H.T.M. Peerbooms gegen Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen“, *Urteil in der Rechtssache C-157/99*, Juli.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2001): „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien“, *Urteil in der Rechtssache C-378/98*, Juli.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1998): „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik“, *Urteil in der Rechtssache C-265/95*, Dezember.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1998): „María Martínez Sala gegen Freistaat Bayern“, *Urteil in der Rechtssache C-85/96*, Mai.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1998): „Raymond Kohll gegen Union des caisses de maladie“, *Urteil in der Rechtssache C-158/96*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1998): „Nicolas Decker gegen Caisse de maladie des employés privés“, *Urteil in der Rechtssache C-120/95*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1998): „Manfred Molenaar und Barbara Fath-Molenaar gegen Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg“, *Urteil in der Rechtssache C-160/96*, März.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1995): „Union royale belge des sociétés de football association ASBL gegen Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA gegen Jean-Marc Bosman und andere und Union des associations européennes de football (UEFA) gegen Jean-Marc Bosman“, *Urteil in der Rechtssache C-415/93*, Dezember.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1996): „CIA Security International SA gegen Signalson SA und Securitel SPRL“, *Urteil in der Rechtssache C-194/94*, April.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1996): „Brasserie du Pêcheur SA gegen Bundesrepublik Deutschland und The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd und andere“, *Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93*, März.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1995): „G. H. E. J. Wielockx gegen Inspecteur der directe belastingen“, *Urteil in der Rechtssache C-80/94*, August.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1995): „Finanzamt Köln-Altstadt gegen Roland Schumacker“, *Urteil in der Rechtssache C-279/93*, Februar.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1993): 1993 „Christos Konstantinidis gegen Stadt Altensteig - Standesamt und Landratsamt Calw – Ordnungsamt“, *Urteil in der Rechtssache C-168/91*, März.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1992): „Mario Vicente Micheletti und andere gegen Delegación del Gobierno en Cantabria“, *Urteil in der Rechtssache C-369/90*, Juli.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1991): „Andrea Francovich und Danila Bonifaci u. a. gegen Italienische Republik“, *Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90*, November.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1987): „Procureur de la République gegen Daniel Gofette und Alfred Gilliard“, *Urteil in der Rechtssache 406/85*, Juni.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1974): „Johannes Henricus Maria van Binsbergen gegen Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid“, *Urteil in der Rechtssache 33-74*, Dezember.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1974): „Jean Reyners gegen Belgischen Staat“, *Urteil in der Rechtssache 2-74*, Juni.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1963): „NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung“, *Urteil in der Rechtssache 26-62*, Februar.

Internationale Übereinkommen und Abkommen

Rahmenvertrag zwischen der Regierung der Französischen Republik und der Regierung des Königreichs Belgien über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, unterzeichnet am 30. September 2005 in Mouscron und per Gesetz am 3. Oktober ratifiziert.

Vereinbarung vom 9. März 2007 über die Änderungen an der Grenzgänger-Regelung Frankreich-Belgien.

Abkommen zwischen der Regierung der Französischen Republik und der Regierung des Großherzogtums Luxemburg über soziale Sicherheit, in Paris am 7. November 2005 unterzeichnet.

Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen.

Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern.

Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption.

Übereinkommen vom 1. August 1989 über das auf den Nachlass verstorbener Personen anzuwendende Recht. (Haager Erbrechtsübereinkommen).

Übereinkommen vom 19. Juni 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht. (Übereinkommen von Rom).

Übereinkommen vom 14. März 1978 über das anwendbare eheliche Güterrecht.

Convention relative à la délivrance d'actes civils plurilingues, unterzeichnet am 8. September 1976 in Wien.

Übereinkommen zur Schaffung eines internationalen Stammbuchs der Familie, unterzeichnet am 12. September 1974 in Paris.

Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltsverpflichtungen anzuwendende Recht.

Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Vermeidung der Doppelbesteuerungen und über gegenseitige Amts- und Rechtshilfe auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sowie der Gewerbesteuern

und der Grundsteuern vom 21. Juli 1959, geändert durch das Revisionsprotokoll vom 9. Juni 1969 und durch das Zusatzabkommen vom 28. September 1989.

Abkommen zwischen Frankreich und Spanien zur Verhinderung der Doppelbesteuerung und über gegenseitige Amtshilfe auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und der Erbschaftsteuer, in Madrid unterzeichnet am 8. Januar 1963.

Beiträge der Akteure vor Ort

Association du numéro d'urgence européen 112 (2008): „Eléments pour un plan d'action au sujet des télécommunications d'urgence“, März.

Blond J. (2008): „Contribution au rapport Alain Lamassoure“, Atelier Europe, März.

Bourgault C., Capron E., Jouanny J.-R. Proisy A.- L., Vauthier T., étudiants à Sciences-Po (2008): „La mobilité étudiante en Europe - Etat des lieux et propositions“, März.

Cercle Magellan de la Mobilité internationale (2007): „Pratiques et tendances de mobilité internationale - Préoccupations des entreprises et des salariés migrants - Propositions des professionnels“, *Livre Blanc de la Mobilité internationale*, März.

Chambre des Métiers et de l'Artisanat - Assemblée permanente (2008): „Contribution de l'APCM à la mission de Monsieur Alain Lamassoure relative à l'application effective du droit communautaire aux citoyens“, Februar.

Club des Médiateurs de service public (2004): „Charte des Médiateurs de service public“, September.

Komitee zur Verteidigung der Grenzgänger aus dem Mosel-Departement (2008): „Revendications et Fiches techniques relatives aux actions en cours devant la Cour de justice des Communautés européennes“, März.

Internationale Kommission für das Zivilstandswesen (CIEC) (2007): „Guide pratique international de l'Etat civil“, Dezember.

De Palo G. (2007): „Cross Border Commercial Mediation“, *Briefing paper pour l'audition organisée par le Parlement européen sur la médiation*, Oktober.

Durez A. (2008): „Contribution du Pôle Institutions /Justice“, Atelier Europe, März.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008): „L'effectivité du droit communautaire dans les régions transfrontalières quand à la profession d'avocat“, Université de Bayonne, März.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008): „Les étudiants et la reconnaissance des diplômes (exemple franco-espagnol)“, Université de Bayonne, März.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008): „Le travailleur transfrontalier communautaire: un espagnol vient en France...“, Université de Bayonne, März.

Etudiants des master1 (M1) et master2 (M2) (2008): „L'accès aux soins des ressortissants espagnols en France“, Université de Bayonne, März.

EUROCHAMBERS (2008): „Policy Survey“, Januar.

EUROCHAMBERS (2007): „Greater competitiveness through less better and effective regulation“, *Positionspapier*, Mai.

Euro Citizen Action Service (ECAS) (2004): „Questions pour une meilleure réglementation européenne – Réponse au Livre Blanc 2004 de la Commission européenne sur la gouvernance européenne“.

Euro-Info-Verbraucher e. V. (Kehl, Deutschland) (2007): „Enquête transfrontalière des prix Alsace-Bade-Wurtemberg“, *Bericht*, Mai.

Groupe „Economie et innovation“ Atelier Europe (2008): „Propositions d’axes de réflexion - Rapport Alain Lamassoure“, März.

Le Tallec M.-F., Secrétaire générale du Forum des droits sur l’Internet (2007): „Présentation du service de médiation sur Internet“, *briefing paper pour l’audition organisée par le Parlement européen sur la médiation (Generaldirektion Interne Politikbereiche – Direktion C Bürgerrechte und konstitutionelle Fragen)*, Oktober.

Maître Gojon J.-F., Notaire (2008): „Eléments d’analyse à l’attention du rapport Lamassoure“, März.

Maître Jacoby E., Notaire (2008): „Note à l’attention de Monsieur Alain Lamassoure“, März.

Maître Jacoby E., Notaire (2008): „Droits du conjoint survivant et pratique notariale dans les relations franco-allemandes“, März.

Mc Allister B., Directeur du Mediation Norther Ireland „Mediation in a Conflicted Society“, *briefing paper pour l’audition organisée par le Parlement européen sur la médiation*, Oktober.

Mc Millan-Scott E., Vizepräsident des Europäischen Parlaments (2008): „Note on child abduction in the European Union: time for action not reflection“, März.

Mouvement européen France (2008): „Synthèse des données obtenues lors du dépouillement des questionnaires envoyés aux sections du ME-F et relatifs à la mission d’Alain Lamassoure“, März.

Muller E. (2007): „In Court Mediation in Germany“ *briefing paper pour l’audition organisée par le Parlement européen sur la médiation*, Oktober.

Ordre national des pharmaciens de France „Projet HPRO Card“ (2008), *dossier de présentation*, Februar.

EURES-Transfrontalier-Netzwerk Eurazur Ligurie – Provence Alpes Côtes d’Azur (2008): „Obstacles à la libre Circulation Eurazur et description socio-économique du marché du travail des deux territoires“, März.

EURES-Transfrontalier-Netzwerk Saar-Lor-Lux-Rheinland-Platz (2008): „Principaux obstacles et difficultés rencontrés par les travailleurs frontaliers de l’espace Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhenance-Palatinat“, März.

EURES-Transfrontalier-Netzwerk Catalogne Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées (2008): „Obstacles à la libre circulation“, März.

EURES-Transfrontalier-Netzwerk Oberrhein-Rhin supérieur (2008): „Les principaux obstacles et difficultés rencontrées par les travailleurs frontaliers du Rhin supérieur“, Februar.

trESS - Netzwerk (Training and Reporting on European Social Security) (2007): „European report 2007“, Dezember.

Réseau Racine (2008): „Note à l’attention de la mission Lamassoure“, März.

Youthforum (2008): „Eléments relatifs à la mission d’Alain Lamassoure“, März.

Analysen: Hochschulen, Verbände, Reflexionsgruppen, Mitglieder des Europäischen Parlaments

Audit B. (2006): „Droit international privé“ éditions Economica, Januar.

Alink B. (2006): „Social Law and Taxation or Frontier Workers“ contribution (Fiscal Institute Tilburg) au séminaire de l’Académie de droit européen „le statut social et fiscal des frontaliers“ (ERA), März.

Cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer (2006): „Review of the implementation of Brussels II Regulation in relation to parental abduction of children“, November.

Cholewinski R., Fernhout R., Groenendijk K., Guild E., Minderhoud P. (2006): „European Report on the Free Movement of Workers in Europe in 2005“ *Université de Nymegen* (Pays-Bas), November.

Collectif (2005): „Les familles sans frontières en Europe: mythe ou réalité ?“, actes du 101e Congrès des Notaires de France, Mai.

Euromot (2008): „Manifeste sur la coopération transfrontalière en Europe“, April.

Faure-Atger A. (2008): „The Abolition of International Border checks in an enlarged area“, *Center For European Policy Studies (CEPS) Challenge Paper*, März.

Filhon G. et Roses A (2007): „La coordination européenne des régimes de sécurité sociale: l’union dans la diversité ?“, *La Documentation Française*, Januar.

Groupe indépendant de réflexion européenne (GIRE) composé de François Ziegler, Henri-Pierre Legros, Olivier Coupleux, Stéphane Rech, Helmut Mullers, Emmanuel Ruchat et Anthony Bisch (2008): „Les grands principes de droit jurisprudentiel dégagés par la CJCE en vue d’assurer l’application effective du droit communautaire aux citoyens“, April.

Groupe indépendant de réflexion européenne (GIRE) composé de François Ziegler, Henri-Pierre Legros, Olivier Coupleux, Stéphane Rech, Helmut Mullers, Emmanuel Ruchat et Anthony Bisch (2008): „Eléments de réflexion sur l’application effective du droit communautaire aux citoyens“, März.

Grossetête F., Députée européenne (2008): „Note concernant le citoyen et l’application du droit communautaire“, février.

Gebhardt E., Députée européenne, Médiatrice du Parlement européen pour les rapt parentaux (2007): „Rapport 2007 en ce qui concerne les enfants victimes d’enlèvement parental transfrontalier“, März.

Grotti M.-C. (2008): Europäisches Parlament, Referat Bürgeranfragen „Analyse de la correspondance française avec le Parlement européen“, März.

INSEE (2008): „Mariages mixtes en France - 2006“ *Situation démographique et bilan démographique*, Februar.

Lamassoure A. (2005): „Rapport sur les relations transfrontalières des collectivités locales françaises“, remis au ministre des Affaires étrangères et à la Ministre déléguée aux Affaires européennes, Mai.

Lhernoud J.-P., (2006): „Le principe de non discrimination à l’égard des frontaliers en matière de sécurité sociale: un principe aux multiples facettes“ contribution (*Université d’Orléans*) au

séminaire de l'Académie de droit européen „Le statut social et fiscal des frontaliers“ (ERA), März.

Lyal Richard (2006): „Abolition of Tax Obstacles to Free Movement of Frontier Workers: Non Discrimination and Exceptions“ *contribution (Conseiller juridique Service juridique de la Commission européenne) au séminaire de l'Académie de droit européen „Le statut social et fiscal des frontaliers“ (ERA), März.*

Munoz R. (2006): „Le contrôle de l'application du droit communautaire: nécessité d'améliorer les outils actuels et obligation d'en proposer de nouveaux“, *Université de Liège, Institut d'Etudes Juridiques Européennes, Working paper.*

Poelmans M. (2004): „La sanction dans l'ordre juridique communautaire: contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne“, *éditions Bruylant.*

Raux J., (2008): „Interprétation de la mission Lamassoure“, *Centre de recherche Européennes de Rennes, mars.*

Semaine sociale Lamy: „Actualité du droit social communautaire 2007: libre circulation des personnes“, *Supplément n°1338, janvier 2007.*

Sauron J.-L. (2000): „L'application du droit de l'Union européenne en France“, *La documentation française, mars.*

The Brussels Office -The Law Society (2008): „EU Family Law and Wills and Succession Matters“, *rapport, février.*

Thierry X. (2008): „Les migrations internationales en Europe: vers l'harmonisation des statistiques“, *Population & Société n°42, février.*

Amtliche Dokumente der französischen Verwaltungsbehörden, Berichte des französischen Parlaments, Beiträge von Vertretern zentraler Verwaltungsbehörden

Assemblée nationale (2008): „Communication de Mme Marietta Karamanli sur l'utilisation des biens en temps partagé“ (directive „time share“), *Délégation pour l'Union européenne, compte-rendu, März.*

Assemblée nationale (2004): „Audition du garde des sceaux, ministre de la Justice, M Dominique Perben sur l'espace européen de liberté et de justice et sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification de la Constitution européenne“, *Délégation pour l'Union européenne, compte-rendu, Dezember.*

Centre d'analyse stratégique (2007), *note de veille du 1er octobre.*

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par M. Edouard Balladur, ancien premier ministre (2008), „Une Ve République plus démocratique“, *Bericht, Oktober.*

Commission franco-allemande de médiation (2002): „Rapport commun des parlementaires français et allemands membres“, *Mai.*

Wirtschafts- und Sozialausschuss (2007): „De l'élaboration de la législation communautaire à la mise en œuvre en droit national: contribution du Conseil Economique et Social à la réflexion pour mieux légiférer“ *Mitteilung (Verfasserin: Catherine Dumont), Juli.*

Conseil d'Etat (2007): „L'administration française et l'Union européenne: Quelles influences ? Quelles stratégies ?“ *Rapport public, März.*

Conseil d'Etat (2006): „*Rapport public*“, März.

Conseil des ministres (2008), communication du Premier ministre sur l'application des lois, *communiqué*, Februar.

Conseil des ministres (2008), communication du secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes sur la transposition des directives et des décisions-cadres européennes, *communiqué*, Februar.

Conseil de modernisation des politiques publiques (2008): „Révision Générale des Politiques publiques - 4 avril 2008“, *rapport présenté par Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP*, April.

Lenoir N. (2007): „La Societas Europaea ou SE - Pour une citoyenneté européenne de l'entreprise“, *rapport au Garde des Sceaux, ministre de la Justice*.

Herbillon M. (2005): „La fracture européenne - Après le referendum du 29 mai: 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe“, *rapport au Premier ministre*, Juni.

Ministère de la Culture et de la Communication (2004): „Mémorandum de la France sur la coopération culturelle européenne - Seize propositions pour une nouvelle ambition“, Februar.

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (2008): „Cinquante ans du traité de Rome - La protection du consommateur européen: les barrières sont levées“ *Dossier spécial*, Februar.

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (2008): „Le droit de séjour des ressortissants de l'Union européenne“, *fiche technique*, März.

Ministère de la Justice (2008): „La protection internationale des adultes vulnérables“, *fiche technique*, März.

Ministère de la Justice (2008): „Convention de la Haye et règlement Bruxelles II bis en matière de déplacements illicites d'enfants“, *fiche technique*, Februar.

Ministère des Transports (2008): „Règlement n°261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol“, *fiche technique*, März.

Secrétariat général des affaires européennes (2008): „Position des autorités françaises concernant le projet de décision-cadre du Conseil relative à l'exécution des jugements rendus par défaut“, *note de cadrage*, März.

Secrétariat général des affaires européennes (2008): „Eléments relatifs à la mission Lamassoure recueillis par secteur“, März.

Secrétariat général des affaires européennes (2008): „Position des autorités françaises en vue du „Small Business Act“ pour l'Europe“, Februar.

Sénat (1997): „La Poste, opérateur public de service public face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen“, *rapport d'information n°42* (commission des Affaires sociales et du Plan) - rapporteur Gérard Larcher, Oktober.

Offizielle Dokumente europäischer Institutionen und Agenturen

Cedefop (2008): Studie zum Thema: „Zukünftiger Qualifikationsbedarf in Europa: mittelfristige Prognose“, Februar.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2005): Stellungnahmen „Bessere Rechtsetzung“ und „Bessere Durchführung des Gemeinschaftsrechts“, Berichterstatter: M. Joost van Iersel, September.

Europäische Kommission (2008): Mitteilung „Eine europäische Strategie für die e-Justiz“, *KOM(2008) 329 endg.*, Mai.

Europäische Kommission (2008): Mitteilung „Bessere Karrieremöglichkeiten und mehr Mobilität: eine europäische Partnerschaft für die Forscher“, *KOM(2008) 317 endg.*, Mai.

Europäische Kommission (2008): Mitteilung „Europa vermitteln in Ton und Bild“, *SEK(2008) 506/2*, April.

Europäische Kommission (2008): Weißbuch „Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts“, *KOM(2008) 165 endg.*, April.

Europäische Kommission (2008): „First Commission interim report on the implementation of Pilot Projects and Preparatory Actions 2008“, März.

Europäische Kommission (2008): „Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft“, *KOM(2008) 85 endg.*, Februar.

Europäische Kommission (2008): „Zweiter Fortschrittsbericht über die Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“, *KOM(2008) 33 endg.*, Januar.

Europäische Kommission (2008): Mitteilung „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“, *KOM(2008) 31 endg.*, Januar.

Europäische Kommission (2008): Mitteilung „Jährliche Strategieplanung für 2009“, *KOM(2008) 72 endg.*, Februar.

Europäische Kommission (2007): Binnenmarktanzeiger Ausgabe 16 bis „Mitgliedstaaten wieder auf Kurs“, Dezember.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Mobilität, ein Instrument für mehr und bessere Arbeitsplätze: der Europäische Aktionsplan für berufliche Mobilität (2007-2010)“, *KOM(2007) 773 endg.*, Dezember.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, *KOM(2007) 725 endg.*, November.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, *KOM(2007) 724 endg.*, November.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“, *KOM(2007) 568 endg.*, Oktober.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, *KOM(2007) 502 endg.*, Oktober.

Europäische Kommission (2007): „24. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, *KOM(2007) 398 endg.*, Juli.

Europäische Kommission (2007): Weißbuch Sport, *KOM(2007) 391 endg.*, Juli.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Förderung der umfassenden Beteiligung junger Menschen an Bildung, Beschäftigung und Gesellschaft“, *KOM(2007) 498 endg.*, September.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“, *KOM(2007) 304 endg.*, Juni.

Europäische Kommission (2007): Bericht „Bessere Rechtsetzung 2006“, *KOM (2007)286 endg.*, Juni.

Europäische Kommission (2007): Bericht über bestimmte Aspekte der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung, *KOM(2007) 207 endg.*, Juni.

Europäische Kommission (2007): Grünbuch „Der Europäische Forschungsraum: Neue Perspektiven“, *KOM(2007) 161 endg.*, April.

Europäische Kommission (2007): Arbeitsdokument „Development and Performance of the SOLVIT network in 2006“, April.

Europäische Kommission (2006): Grünbuch „Der diplomatische und konsularische Schutz des Unionsbürgers in Drittländern“, *KOM(2006) 712 endg.*, November.

Europäische Kommission (2006): Mitteilung über die Fortbildung von Vertretern der Justizberufe in der Europäischen Union, *KOM(2006) 356 endg.*, Juni.

Europäische Kommission (2006): Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, *KOM(2006) 35 endg.*, Februar.

Europäische Kommission (2005): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit und das anwendbare Recht in Unterhaltssachen, die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen und die Zusammenarbeit im Bereich der Unterhaltspflichten, *KOM(2005) 649 endg.*, Dezember.

Europäische Kommission (2005): Mitteilung „Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“, *KOM(2005) 494 endg.*, Oktober.

Europäische Kommission (2005): in Einvernehmen mit dem Europäischen Justiziellen Netz für Zivil- und Handelssachen „Leitfaden zur Anwendung der neuen Verordnung Brüssel II“, Juni.

Europäische Kommission (2004): Grünbuch Unterhaltspflichten, *KOM(2004) 254 endg.*, April.

Europäische Kommission (2001): Mitteilung „Eine Mobilitätsstrategie für den europäischen Forschungsraum“, *KOM(2001) 331 endg.*, Juni.

Europäische Kommission (2001): Empfehlung 2001/310/EG über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen, April.

Europäische Kommission (1998): Empfehlung 98/257/EG betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, März.

Europäische Kommission (1997): Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit unter dem Vorsitz von Frau Simone Veil an den Europäischen Rat, April.

Europäischer Rat von Brüssel, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, März 2008.

Europäischer Rat von Brüssel, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Juni 2007.

Europäischer Rat von Tampere, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Oktober 1999.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2008): Jahresbericht 2007, März.

Europäischer Bürgerbeauftragter (2008): Jahresbericht 2007, März.

Europäischer Bürgerbeauftragter (2007): Jahresbericht 2006, März.

Eurobarometer Spezial 292 (2008): „Civil justice in the European Union“, April.

Eurobarometer Spezial 288 (2008): „Das Europäische Parlament“, März.

Eurostat (2008): Key figures on Europe, Ausgabe 2007/08, Februar.

Eurostat (2006): „La famille dans l'UE25 vue à travers les chiffres“, Mai.

Treffen der europäischen Bildungsminister im Juni 1999 in Bologna: Gemeinsame Erklärung „Schaffung eines Europäischen Hochschulraums“ (Erklärung von Bologna), Juni.

Europäisches Parlament, *Geschäftsordnung*.

Europäisches Parlament (2008): Entschließung zum Weißbuch Sport, Mai.

Europäisches Parlament: „Schriftliche Erklärung Nr. 36/2008 zur Zusammenarbeit bei Noteinsätzen zur Rettung vermisster Kinder“, zur Unterzeichnung aufgelegt am 21. April 2008.

Europäisches Parlament (2008): „Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments zur Änderung seines Beschlusses vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten“ - Ausschuss für konstitutionelle Fragen – Berichterstatterin: Anneli Jäätteenmäki, April.

Europäisches Parlament (2008): „Entwurf eines Berichts zu bestimmten Aspekten der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung“ - Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz – Berichterstatter: Nickolay Mladenov, März.

Europäisches Parlament (2008) „Entwurf einer Stellungnahme des Rechtsausschusses für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz über bestimmte Aspekte der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung“ - Verfasser der Stellungnahme: Giuseppe Gargani, März.

Europäisches Parlament (2008): „Vorschlag für einen Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Verbraucher im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Teilzeitnutzungsrechten, langfristigen Urlaubsprodukten

sowie des Wiederverkaufs und Tausches derselben“ - Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz – Berichterstatter: Toine Manders, März.

Europäisches Parlament (2008): Vorschlag für einen Bericht über die Rolle des einzelstaatlichen Richters im europäischen Rechtsgefüge - Rechtsausschuss – Berichterstatterin: Diana Wallis, März.

Europäisches Parlament (2008): „Arbeitsdokument vom 15. Februar 2008 über den Initiativbericht über bestimmte Aspekte der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz „ - Berichterstatter: Nickolay Mladenov, Februar.

Europäisches Parlament (2008): „Entschließung zum Dreiundzwanzigsten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, Februar.

Europäisches Parlament (2008): Working party on parliamentary reform - Transposition and implementation of community Law, Arbeitsdokument Nr. 14, Januar.

Europäisches Parlament (2007): „Bericht über die Beratungen des Petitionsausschusses in der Sitzungsperiode 2006“ - Petitionsausschuss – Berichterstatter: Carlos Jose Iturgaiz Angulo, Oktober.

Europäisches Parlament (2007): „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2007 zu den Verpflichtungen von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern“, Berichterstatterin: Evelyne Gebhardt, September.

Europäisches Parlament: „Schriftliche Erklärung Nr. 44/2007 zu der Europäischen Notrufnummer 112“, angenommen am 25. September 2007.

Europäisches Parlament (2007): „Entschließung zur Mitteilung der Kommission: Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen: Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“, Juli.

Europäisches Parlament (2007): „Entschließung zum Sozialstatut der Künstler und Künstlerinnen“, Berichterstatterin: Claire Gibault, Juni.

Europäisches Parlament (2007): „Bericht über die Krise der „Equitable Life Assurance Society“ - Berichterstatterin: Diana Wallis, Juni.

Europäisches Parlament (2007): „Entschließung zu den Auswirkungen und Folgen des Ausschlusses von Gesundheitsdienstleistungen aus der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ - Berichterstatterin: Bernadette Vergnaud, Mai.

Europäisches Parlament (2006): „Bericht zum Statut der Europäischen Privatgesellschaft“ - Rechtsausschuss - Berichterstatter: Klaus-Heiner Lehne, November.

Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Februar 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen.

Empfehlung der Europäischen Kommission vom 12. Dezember 2007 zum Abdruck von Artikel 20 EGV im Pass.

Pressemitteilungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments

„Elektronische Identität: EU-weit einfacher Zugang zu öffentlichen Diensten“, IP/08/824, 30. Mai 2008.

„UEFA-Regelung zu „lokal ausgebildeten Spielern“: Grundsatz des freien Personenverkehrs gewahrt“, IP/08/807, 28. Mai 2008.

„Europäische Kommission: Bessere Kommunikation durch audiovisuelle Medien“, IP/08/640, 24. April 2008.

„Kommission startet Initiative zur Erleichterung der Mobilität in der beruflichen Bildung“, IP/08/558, 10. April 2008.

„Feu vert à la législation européenne pour encourager la médiation dans les litiges transfrontaliers“, Europäisches Parlament, 8. April 2008

„Kartellrecht: Kommission veröffentlicht Weißbuch über Schadenersatz für Verbraucher und Unternehmen, die Opfer von Wettbewerbsverstößen sind“, IP/08/515, 3. April 2008.

„Verbesserung der Arbeitsbedingungen für 1 Million entsandte Arbeitnehmer: EU fordert rasches Handeln“, IP/08/514, 3. April 2008.

„Kfz-Besteuerung: Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta“, IP/08/511, 3. April 2008.

„Freier Dienstleistungsverkehr: Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich“, IP/08/508, 3. April 2008.

„Berufsqualifikationen: Kommission mahnt Umsetzung des EU-Rechts in acht Mitgliedstaaten an“, IP/08/503, 3. April 2008.

„Berufsqualifikationen: Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien, die Tschechische Republik und Spanien“, IP/08/504, 3. April 2008.

„Debate Europe“ - eine Stimme für die Bürger, IP/08/487, 2. April 2008.

„Anhörung des designierten Kommissionsmitglieds Frau Androula Vassiliou“, Europäisches Parlament, 1. April 2008.

„Mehr Sicherheit auf unseren Straßen, Gleichbehandlung von Einheimischen und Durchreisenden“, IP/08/464, 19. März 2008.

„Telekommunikationsrecht: Zwei Mitgliedstaaten verzeichnen Fortschritte bei der Übermittlung des Anruferstandorts bei 112-Notrufen“, IP/08/358, 29. Februar 2008.

„Spanien: Erstattung von Krankenhauskosten bei vorübergehendem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat“, IP/08/328, 28. Februar 2008.

„Kommissionsbericht empfiehlt Ausweitung der Vorschriften für grenzüberschreitende Euro-Zahlungen“, IP/08/305, 26. Februar 2008.

„Berufsqualifikationen: Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich“, 28. Februar 2008.

„EU-Kommission nimmt Fünften Bericht zur Unionsbürgerschaft an“, IP/08/245, 15. Februar 2008.

„Binnenmarktanzeiger: Mitgliedstaaten wieder auf Kurs“, IP/08/235, 14. Februar 2008.

„Kommission stellt politische Prioritäten für 2009 vor“, IP/08/227, 13. Februar 2008.

„Unterstützung für europäische Unternehmen „direkt vor der Haustür“ - Vizepräsident Verheugen stellt das „Enterprise Europe Network“ vor“, IP/08/192, 7. Februar 2008.

„Verbraucher: Kommission gibt Startschuss für ein neues System zur Beobachtung von Verbrauchermärkten“, IP/08/157, 31. Januar 2008.

„Gesunde Märkte brauchen wirksame Rechtsschutzverfahren“ (Rede der Europäischen Kommissarin für Verbraucherschutz, Frau Meglena Kuneva, in Lissabon), 10. November 2007.

„Vereinfachte Zulassungsverfahren und ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten“, MEMO/07/422, 23. Oktober 2007.

„Die Kommission beseitigt bürokratische Hürden im Dienstleistungssektor und gewährleistet gleichzeitig den Schutz entsandter Arbeitnehmer“, IP/07/817, 13. Juni 2007.

Presse

„Slowly, but surely, universities in France – and across all of Europe – are reforming.“, *The Economist*, 7. Juni 2008.

„No se puede ser una potencia mundial con profesores 'mileuristas“, interview de la ministre espagnole de la Science et de la Recherche, Cristina Garmendia *El País*, 7. Juni 2008.

Numéro de mai 2008 de „L'Europe en France“, mensuel de la représentation en France de la Commission européenne.

„Directive services: La France ne tiendra pas l'échéance de la transposition, selon Jacques Toubon“, *Euractiv.fr*, 23. April 2008.

„MEPs in call for euro-passport for artists“, *EUOBSERVER*, 7. April 2008.

„La France oublie les consommateurs“, *Que choisir*, 3. April 2008.

„Courrier des lecteurs“, *Nouvel Observateur*, 27. März 2008.

„EU pledges to create 'fifth freedom' of knowledge“, *EUOBSERVER*, 14. März 2008.

„Virement transfrontaliers par Internet: les banques françaises dans le collimateur de la Commission européenne“, *Les Echos*, 4. März 2008.

„EU fully committed to cross-border healthcare“, *The Parliament.com*, 4. März 2008.

„200 000 citoyens européens vont voter dimanche“, *Ouest France*, März 2008.

„Impôts: la Belgique doit arrêter les discriminations contre les sportifs étrangers“, *AFP*, 28. Februar 2008.

„La Commission européenne fuit les sujets controversés“, *AFP*, 28. Februar 2008.

„Maman est en voyage d'affaires“, *Courrier international*, 28. Februar 2008.

„Cherche job hors de mes frontières“ (dossier/19 février 2008) et „La mobilité en Europe“ (complément du 7 mars 2008), *Cafebabel.com*.

„Près de 200 000 ressortissants de l'Union européenne voteront aux municipales“, *Reuters*, 21. Februar 2008.

„Construction: les entrepreneurs allemands s'estiment discriminés en France“, *AFP*, 13. Februar 2008

Revue *Premiers Secours*, 1. Dezember 2007.

„Le libre accès aux soins dans l'Union européenne, un droit souvent mal appliqué“, *AFP*, 27. Juni 2007.

Verschiedenes

Edit de Caracalla

Le Catéchisme de l'Eglise catholique

Tintin et les Sept Boules de Cristal

Internetseiten

<http://ec.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/youreurope>

<http://ec.europa.eu/europedirect>

<http://ec.europa.eu/citizensrights>

<http://ec.europa.eu/solvit>

<http://ec.europa.eu/eures>

http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/eulisses/jetspeed

<http://europa.eu.int/ploteus>

<http://www.eurydice.org>

<http://www.enic-naric.net>

<http://europa.eu/youth>

<http://ec.europa.eu/civiljustice>

http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil

<http://ec.europa.eu/eracareers>

<http://www.fit-for-europe.info>

<http://www.euroinfo-kehl.eu>

<http://www.eurodesk.org>

<http://www.eryica.org>

<http://europass.cedefop.europa.eu>

<http://www.euroguidance.net>

<http://www.eramore.fr>

<http://www.cleiss.fr>

<http://www.eunetpas.eu>

<http://www.cedefop.europa.eu>

<http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu>

<http://www.innovationrelay.net>

<http://www.ecas.org>

<http://www.ru.nl/law/cmr>

<http://eur-lex.europa.eu>
<http://ec.europa.eu/prelex>
<http://eur-lex.europa.eu/n-lex>
<http://curia.europa.eu>
<http://www.ombudsman.europa.eu>
<http://www.europarl.europa.eu>
<http://www.europarl.europa.eu/oeil>
<http://europa.eu/scadplus>
<http://www.legifrance.gouv.fr>
<http://www.enlevement-parental.justice.gouv.fr>
<http://www.incadat.com>
<http://www.touteurope.fr>
<http://www.espaces-transfrontaliers.org>
<http://myparl.eu>
<http://europa.eu/debateeurope>

INHALTSVERZEICHNIS

Aufgabenbeschreibung.....	3
EINLEITUNG: DER AUFTRAG.....	6
WENN SICH DER VORHANG HEBT	10
KAPITEL I - AM ANFANG WAR DAS GESETZ.....	14
KAPITEL II - LEBEN, LIEBE, TOD oder DAS EUROPA DES RECHTS UND SEINE SELTSAME SCHAMHAFTIGKEIT.....	39
KAPITEL III - DIE EINFÜHRUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IN DAS NATIONALE RECHT oder DIE FREIZÜGIGKEIT DES EUROPÄISCHEN RECHTS IN EUROPA	51
KAPITEL IV - DER UNIONSBÜRGER UND DIE VERWALTUNG: WO ES HAKT	59
KAPITEL V - DER UNIONSBÜRGER UND DIE VERWALTUNG: WIE MAN ES BESSER MACHEN KANN	82
KAPITEL VI - DIE RECHTSBEHELFE: VOM MEDIATOR ZUM RICHTER	97
KAPITEL VII - AM NEUANFANG STEHT DER BÜRGER	109
KAPITEL VIII - NACH LISSABON: NEUE FRAGEN FÜR EINEN NEUEN KONTINENT	117
EPILOG	126

- Anhang 1: Bericht über die Besprechung mit den Konsuln und anderen diplomatischen und konsularischen Vertretern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die am 14. März 2008 mit Unterstützung von Herrn Janez Sumrada, Botschafter Sloweniens in Paris, durchgeführt wurde	129
- - Anhang 2: Bericht über die Sitzung mit den Verwaltungsdiensten, Konsularstellen, Informationsstellen, Fachverbänden und Vertretern der ausländischen Gemeinschaften, die in Aquitanien niedergelassen sind und eine Rolle bei der Verbreitung und Anwendung des europäischen Rechts spielen, am 7. April 2008 in der Präfektur der Region Bordeaux	135
- - Anhang 3: Mitteilung des Generalsekretariats der Regierung „Ein besserer Zugang zum Recht für eine bessere Rechtsetzung“	140
- Anhang 4: Erklärung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Notrufnummer 112	147
- Anhang 5: Thematische Analysen von Studenten der Fachrichtung Europäische und Internationale Angelegenheiten an der Fakultät in Bayonne	149
- Anhang 6: Vermerk der Unabhängigen Europäischen Reflexionsgruppe (GIRE) „Die wichtigsten Grundsätze des Richterrechts aufgestellt vom vom EuGH, um die wirksame Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts auf die Bürger sicherzustellen“	172
- Anhang 7: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach den Wahlen zum EP im Juni 2009	174
- Liste der gehörten Personen	175
- Bibliografie	178
- Inhaltsverzeichnis	199