

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Die Transparenzinitiative der Kommission unter
datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Die Transparenzinitiative der Kommission unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten

Ausarbeitung WD 11 – 3000-141/08

Abschluss der Arbeit: 13.6.2008

Fachbereich WD 11: Europa

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1.	Einleitung	4
1.1.	Grünbuch Transparenzinitiative	4
1.2.	Umsetzung der Transparenzinitiative	6
2.	Die einzelnen Verordnungen	8
2.1.	Verordnung zu Änderung der Haushaltsordnung	8
2.2.	Verordnung zur Durchführung der EU-Strukturfonds	9
2.3.	ELER-Durchführungsverordnung	9
3.	Datenschutzrechtliche Gesichtspunkte der Verordnungsvorschläge	11
3.1.	Natürliche Personen	11
3.2.	Juristische Personen	15

1. Einleitung¹

1.1. Grünbuch Transparenzinitiative

Am 9. November 2005 brachte die Europäische Kommission die Europäische Transparenzinitiative auf den Weg. Zentrales Element dieser Initiative ist das „Grünbuch Transparenzinitiative“², welche die Kommission am 3. Mai 2006 veröffentlichte. Das Grünbuch behandelt im Wesentlichen die Aspekte Lobbyarbeit, Mindeststandards im Konsultationsverfahren und die Veröffentlichung der Empfänger von EU-Beihilfen. Von Mai bis August 2006 führte die Kommission breit angelegte, umfassende Konsultationen vor allem mittels einer offenen Internet-Konsultierung durch.³ Außerdem wurden von den Vertretungen der Kommission in einer Reihe von Mitgliedstaaten Konsultationstreffen durchgeführt. Im Juni 2006 veranstaltete der Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eine Anhörung mit mehr als 60 europäischen Interessenvertretern und sonstigen Interessierten für den Austausch von Ansichten zu den Vorschlägen der Kommission.⁴

Im Rahmen der Internet-Konsultierung gingen bei der Kommission Beiträge von mehr als 160 Interessierten ein. Hierzu zählten Bemerkungen von EU-Mitgliedstaaten, Interessenvertretern der Privatwirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bürgern.⁵ An der Konsultation nahmen auch nationale und regionale Organisationen teil. Von den

1 Diese Darstellung aktualisiert die Ausarbeitung WD 11 – 290/06 [REDACTED] vom 16.10.2006. Teile dieser Arbeit wurden in der vorliegenden Darstellung übernommen.

2 KOM (2006) 194 endgültig.

3 Siehe unter http://ec.europa.eu/comm/eti/index_de.htm [Stand: 13.10.2006].

4 http://eesc.europa.eu/sco/events/11_07_06_transparency/minutes-en.pdf.

5 Die Bundesregierung beteiligte sich zwar nicht am Konsultationsprozess zum Grünbuch. Der Außenminister sprach sich in einem Schreiben an die Kommission für die von der Kommission initiierte Transparenzinitiative und auch für die Veröffentlichung der Beihilfe-Empfänger aus (Einzelfallpublizität). Die Veröffentlichung solle einheitlich und durch die Kommission selbst und nicht durch die Mitgliedstaaten erfolgen.

Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Peter Schaar, hat eine Stellungnahme zu dem im Grünbuch aufgeworfenen Aspekt der Veröffentlichung der Empfänger von EU-Strukturbeihilfen abgegeben. Der Datenschutzbeauftragte sprach sich ausdrücklich für eine namentliche Veröffentlichung der Empfänger aus, um „politische Mitgestaltung und bürgerschaftliches Engagement“ zu ermöglichen. Die Offenlegung einer anonymisierten Statistik o. ä. könne dieser Aufgabe nicht gerecht werden. Der Datenschutzbeauftragte sah in der geplanten Veröffentlichungspflicht auch keine Verletzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen. Kleine Unternehmen und Privatleute sollten vor der Bewilligung von EU-Hilfen über die Veröffentlichungspflicht informiert.

Der Bundesrat sprach sich in einer Stellungnahme grundsätzlich für die von der Kommission verfolgte Stärkung der Transparenz der EU Politik aus, äußerte sich bezüglich der Veröffentlichung der Beihilfeempfänger jedoch eher zurückhaltend. Im Bereich der Agrarpolitik sei „prinzipiell hinreichende Transparenz gewährleistet“. Zur Verbesserung der Transparenz sei eine Veröffentlichung in „anonymisierter und aggregierter Form (...) ausreichend“; außerdem solle die Kommission die Veröffentlichung übernehmen.

beratenden Organen der EU gingen jeweils eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁶ und des Ausschusses der Regionen⁷ zum Grünbuch der Kommission ein. Das Grünbuch hat lebhaftes Interesse in der Öffentlichkeit ausgelöst. Monatlich gingen auf der Konsultations-Website der Transparenzinitiative mehrere tausend Beiträge ein.

In einer Mitteilung vom 21.3.2007 ist die Kommission auf die Argumente eingegangen und hat Folgemaßnahmen vorgeschlagen.⁸ Sie hat beschlossen, 2008 ein freiwilliges öffentliches Register für EU-Interessenvertreter einzurichten. Das Register wird von Beamten der Europäischen Kommission verwaltet werden und auch im Internet verfügbar sein. Registrieren sollen sich PR-Unternehmen, Inhouse-Lobbyisten sowie Nichtregierungsorganisationen (NGO) und sogenannte Denkfabriken (Think-Tanks), bei der Registrierung muss auch die Finanzierung offen gelegt werden. Alle Beteiligten, die Tätigkeiten ausüben, „mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“, sind aufgefordert, sich einzutragen. Auf diese Weise sollen die Beziehungen zwischen Interessenvertretern und der EU-Kommission transparenter werden. Anfang 2009, also nach einem Jahr, soll das Register evaluiert werden. Sollten sich zu wenige Unternehmen daran beteiligen, wird die Kommission eine verpflichtende Registrierung "in Betracht ziehen".⁹ Die Einführung des Registers hat die Kommission für den 23. Juni 2008 angekündigt. Zudem veröffentlicht die EU-Kommission eine Liste häufig gestellter Fragen, um Interessenvertretern die Möglichkeit zu geben, sich auf die Eintragung vorzubereiten.

Die Antragsteller müssen zur Aufnahme in das Register einen von der Kommission gemeinsam mit den Beteiligten ausgearbeiteten Verhaltenskodex übernehmen. Darin werden allgemeine Grundsätze wie Offenheit, Ehrlichkeit und Integrität festgelegt, die die Interessenvertreter im Kontakt mit der EU-Kommission berücksichtigen sollen. Zudem enthält der Kodex sieben klare Verhaltensregeln, deren Einhaltung von den Interessenvertretern erwartet wird.¹⁰ Alle Sachangaben, die von den Interessierten im Hinblick auf die Eintragung gemacht werden, müssen korrekt sein. Bei unzutreffenden Informationen

6 Auf seiner Plenartagung am 24., 25. und 26. Oktober verabschiedete der WSA eine Stellungnahme zum Grünbuch Transparenzinitiative. Grundsätzlich bewertete der Ausschuss die Initiative positiv, befürwortet den ausgearbeiteten Verhaltenskodex, ist aber der Ansicht, dass die Mindestnormen für die Konsultationen verbessert werden könnten. Er spricht sich gegen den obligatorischen Registereintrag aus und plädiert dafür, alle Mitgliedstaaten zur Offenlegung bestimmter Informationen zu verpflichten, EWSA 1373/2006.

7 CoR 235/2006.

8 KOM (2007) 127 endgültig.

9 KOM (2007) 127 endgültig.

10 Vgl. <http://www.umweltruf.de/news/111/news2.php3?nummer=2636>.

oder Verstößen gegen den Kodex werden Sanktionen verhängt, zu denen auch die Veröffentlichung der Namen von Zuwiderhandelnden und als letztes Mittel die Streichung aus dem Register gehören.¹¹

Hauptanreize für eine Registrierung sind neben der Imagepflege das Herausstellen des Beitrags der Gruppen als Vertreter des jeweiligen Wirtschaftszweigs und die Möglichkeit, über Anhörungen in ihren Interessenbereichen benachrichtigt zu werden.¹² Bei der Teilnahme an einer öffentlichen Konsultation fordert die Kommission die Interessengruppen auf, sich registrieren zu lassen. Ansonsten kann ihr Beitrag nicht als repräsentativ für ihren Bereich angesehen werden.

Nichtregierungsorganisationen kritisieren, die Anforderungen für die finanzielle Transparenz gingen nicht ausreichend ins Detail und ein neuer Verhaltenskodex für die EU-Beamten selbst fehle.

1.2. Umsetzung der Transparenzinitiative

Um die Transparenzinitiative umzusetzen, veröffentlicht die Europäische Kommission selbst bereits seit dem 10. Oktober 2006 im Internet alle Empfänger von Beihilfen, die aus der zentralen Mittelverwaltung stammen und somit der alleinigen Kontrolle durch die Kommission unterliegen, z. B. im Bereich Forschung.¹³

Gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Grünbuches legte die Kommission zudem Verordnungsentwürfe vor, welche unter anderem die Frage der Veröffentlichung von Beihilfeempfängern näher ausgestalten.¹⁴

Konkret werden die Datenangaben zu den Begünstigten von den mit der Durchführung betrauten Organen in den Mitgliedstaaten zusammengetragen. Im Bereich der Direktbeihilfen und Marktmaßnahmen in der Gemeinsamen Agrarpolitik werden diese Daten an die Kommission gesandt, die aber die Richtigkeit der gemachten Angaben nicht überprüfen kann. Die Kommission hat 2007 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates angenommen, um die Mitgliedstaaten zu verpflichten, diese Daten auch in Bezug auf die Ausgaben der ländlichen Entwicklung zu veröffentlichen. Die Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 enthält Regeln für die Durchführung

11 KOM (2007) 127 endgültig.

12 Vgl. <http://www.rhombos.de/shop/a/show/story/?1016>.

13 Unter http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_en.htm und http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm. Vgl. Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe 9283 – vom 11.10.2006, Nr. 19.

14 Ausführungen zu den ursprünglichen Verordnungsentwürfen finden sich in der Ausarbeitung WD 11- 290/06.



der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds. Mit ihr wird die Zuständigkeit für die Erhebung und Veröffentlichung der Daten der Begünstigten den Mitgliedstaaten zugeordnet; die Kommission erhält keine entsprechenden Datensätze.

Gemäß den Bestimmungen der geänderten Haushaltsordnung und den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften werden alle Mitgliedstaaten Zugang zu den Daten über gemeinsam verwaltete Programme auf nationalen Webseiten oder andere von ihnen befürwortete Mittel erhalten.

Die Kommission hat am 18. März 2008 die Verordnung (EG) Nr. 259/2008¹⁵ mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) angenommen. Sie enthält die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Einzelheiten zu den Empfängern von Zahlungen im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums in der EU. Bis zum 30. April 2009 werden der vollständige Name, die Gemeinde und, sofern verfügbar, die Postleitzahl jedes Empfängers in klarer und harmonisierter Form auf den von den Mitgliedstaaten verwalteten Webseiten veröffentlicht, die der breiten Öffentlichkeit anhand einer Suchfunktion ermöglichen, sich darüber zu informieren, wie viel Geld eine Person oder ein Unternehmen erhalten hat.¹⁶

Diese Informationen werden alljährlich bis zum 30. April für das vorangehende Haushaltsjahr bereitgestellt und müssen auf der Webseite zwei Jahre ab dem Zeitpunkt ihrer ersten Veröffentlichung zugänglich sein. Des Weiteren richtet die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit dem europäischen Datenschutzbeauftragten eine eigene Webseite ein, die Links zu Webseiten der einzelnen Mitgliedstaaten enthält. Dadurch wird die Gleichbehandlung von direkt und gemeinsam verwalteten Programmen hergestellt. Die Kommission geht für die Auffindbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten von einem gemeinsamen Standard aus, um allen Interessierten einen Zugriff auf von den Mitgliedstaaten veröffentlichte Daten über das zentrale Kommissionsportal zu ermöglichen. Dieser gemeinsame Standard berücksichtigt die spezifischen Merkmale der verschiedenen Elemente der gemeinsamen Verwaltung. Mehrere Mitgliedstaaten veröffentlichten bereits Angaben zu den Empfängern von EU-Agrarhaushaltsmitteln.¹⁷

15 Abl. Nr. L 76/28 vom 19.3.2008.

16 Vgl. http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_de.htm.

17 Der nachstehende Link der Kommission verweist auf die bereits jetzt verfügbaren nationalen Webseiten: http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_de.htm.

2. Die einzelnen Verordnungen

2.1. Verordnung zu Änderung der Haushaltsordnung

Der zentrale Rechtsakt zur Umsetzung der Transparenzinitiative ist die Verordnung Nr. 1995/2006 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften.¹⁸ Die Verordnung enthält an mehreren Stellen entscheidende Aussagen zur Veröffentlichung von Beihilfenempfängern. Sie fordert, zur Gewährleistung der Transparenz bei Verwendung von Haushaltsmittel Informationen über die Empfänger dieser Mittel unter Berücksichtigung des Schutzes legitimer öffentlicher und privater Interessen zusammen zu stellen.

Ein neuer Absatz 3 in Artikel 30 der Verordnung zur Haushaltsordnung verlangt die Veröffentlichung von Angaben zu den Begünstigten im Rahmen aller Arten der Programmverwaltung durch die Kommission oder durch mit der Durchführung betraute Organe der Mitgliedstaaten. Außerdem ist im neuen Abs. 3 die Verpflichtung geregelt, bei der Veröffentlichung von Informationen die Anforderungen der Vertraulichkeit, insbesondere den Schutz persönlicher Daten, wie ihn die Richtlinie 45/46/EG und die Verordnung (EG) 45/2001 vorsehen, sowie Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen.¹⁹

Ein neuer Artikel 53b der Verordnung zur Haushaltsordnung legt die Anzahl der Veröffentlichung fest und schreibt vor, dass die praktischen Vorkehrungen in den betreffenden Vorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Art. 53b Abs. 2 lit. d, der die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bei geteilter Mittelverwaltung regelt, überträgt den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben und verweist für die dort normierte Pflicht der Mitgliedstaaten zur jährlichen Veröffentlichung der Empfängerdaten auf die Anforderungen des Art. 30 Abs. 3. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle Rechts- und

18 KOM(2006) 213 endgültig, Interinstitutionelles Dossier 2005/0090 (CNS).

19 Bei der Bereitstellung dieser Informationen sind unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Haushaltsvollzugsarten nach Artikel 53 und gegebenenfalls im Einklang mit den maßgeblichen Sektorverordnungen die einschlägigen Vertraulichkeitserfordernisse, insbesondere der Schutz personenbezogener Daten nach der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ebenso zu beachten wie die einschlägigen Sicherheitsanforderungen. Abl. L 390/1 vom 30.12.2006

Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die erforderlich sind, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen. Zu diesem Zweck sollen sie insbesondere (lit. d) durch relevante sektorspezifische Vorschriften und in Übereinstimmung mit Art. 30 Abs. 3 jedes Jahr eine angemessene nachträgliche Veröffentlichung der Informationen über die Empfänger von Haushaltsmitteln sicherstellen. Damit kann die Veröffentlichung nur im von den gemeinschaftsrechtlichen Datenschutzvorschriften gesetzten Rahmen erfolgen. Die Mitgliedstaaten haben gewisse Spielräume für die konkrete Ausgestaltung der Veröffentlichung, da zum einen in Art. 30 Abs. 3 allgemein auf Vertraulichkeitserfordernisse wie „*insbesondere*“ die Datenschutzvorschriften verwiesen wird und zum anderen in Art. 53b eine „angemessene“ Veröffentlichung vorgeschrieben wird.

Gemäß der Übergangsvorschrift in Art. 181 der Verordnung werden die Begünstigten von Beihilfen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) erst mit den Zahlungen aus dem Haushalt 2008 veröffentlicht.

2.2. Verordnung zur Durchführung der EU-Strukturfonds

Die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates enthält allgemeine Bestimmungen über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. Die Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006, mit der die Regeln für die Durchführung der Verordnung des Rates für die drei Fonds festgelegt werden, schreibt in Artikel 7 Punkt 2 d) vor, dass die Verwaltungsbehörde zuständig ist für die ... „Veröffentlichung des Verzeichnisses der Begünstigten, der Bezeichnung der Vorhaben und des Betrags der für die Vorhaben bereitgestellten öffentlichen Beteiligungen in elektronischer oder anderer Form.“ Eine Ausnahme besteht für die individuellen Teilnehmer eines im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Projekts – sie werden nicht namentlich genannt. Nach Art. 6 des Verordnungsentwurfes müssen die Mitgliedstaaten die Förderungsempfänger darüber informieren, dass ihre Zustimmung zur Annahme der Förderung auch die Zustimmung zur Veröffentlichung auf der Liste nach Art. 7 einschließt.²⁰

2.3. ELER-Durchführungsverordnung

Die Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allge-

²⁰ Abl. Nr. L 371/1 vom 27.12.2006.

meinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung²¹ regelt die Durchführung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).²² Sie sieht eine Veröffentlichungspflicht der Empfängerdaten für die betroffenen nationalen Verwaltungsbehörden vor.

Die Verwaltungsbehörde soll (elektronisch oder auf andere Weise) die Liste der Empfänger von Unterstützungszahlungen aus Programmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die Bezeichnung der Maßnahmen und die Höhe der Zuwendung für diese Maßnahmen veröffentlichen. Die Veröffentlichung hat zum Ziel, die Transparenz im Bereich der ländlichen Entwicklung zu erhöhen, die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel zu verbessern und die Kontrolle zu erleichtern. Gleichzeitig soll der Schutz der persönlichen Daten sicher gestellt sein. Jegliche persönliche Daten sollen in Übereinstimmung mit der Richtlinie 95/46/EG (Europäische Datenschutzrichtlinie) verarbeitet werden. Die Verwaltungsbehörde soll sicherstellen, dass die Empfänger darüber informiert werden, dass die Zustimmung zur Förderung auch eine Zustimmung ist, in einer öffentlichen Liste der Empfänger enthalten zu sein.²³

21 Verordnung (EG) Nr. 1874/2006 vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Abl. Nr. L 368/15 vom 23.12.2006.

22 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. Nr. L 277 vom 21.10.2005.

23 Wortlaut des Nr. 42 der Erwägungsgründe: „Um die Transparenz im Bereich der ELER Beihilfen zu erhöhen, sollte seitens der Mitgliedstaaten jährlich in elektronischer oder anderer Form die Liste der Begünstigten, die Bezeichnung des Fördervorhabens und die Höhe der öffentlichen Fördermittel veröffentlicht werden. Die Zugänglichmachung derartiger Informationen für die Öffentlichkeit hat zum Zweck, die Transparenz der Gemeinschaftsaktionen im Bereich der ländlichen Entwicklung zu erhöhen, das ordnungsgemäße Finanzmanagement der verwendeten öffentlichen Mitteln zu verbessern und insbesondere die Kontrolle der verwendeten Gelder zu verstärken sowie schließlich Wettbewerbsverzerrungen unter den Förderungsempfängern der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen zu verhindern. In Anbetracht des vorrangigen Gewichts der verfolgten Ziele erscheint es mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des Erfordernisses des Schutzes von persönlichen Daten gerechtfertigt, die relevanten Informationen zur generellen Veröffentlichung zur Verfügung zu stellen, da die Erfordernisse einer demokratischen Gesellschaft hinsichtlich der Verhinderung von Unregelmäßigkeiten nicht überschritten werden. Abl. Nr. L 368/15 vom 23.12.2006.



3. **Datenschutzrechtliche Gesichtspunkte der Verordnungsvorschläge²⁴**

Das „Grünbuch Transparenzinitiative“ selbst hat keinen rechtsverbindlichen Charakter. Es stellt lediglich eine Mitteilung der Kommission mit dem Ziel dar, einen Konsultationsprozess zu dem vorgegebenen Thema anzuregen.

Datenschutzrechtlich relevant könnten die konkreten Regelungen der oben dargestellten Verordnungen sein, die den Mitgliedstaaten – bzw. ihren Behörden – Veröffentlichungspflichten auferlegen. Auf Gemeinschaftsebene wird – wie auch im deutschen Recht – beim Datenschutz zwischen den Daten natürlicher und solchen juristischer Personen unterschieden. EU-Strukturbeihilfen werden, anders als die Direktzahlungen, in großem Umfang nicht an Einzelpersonen, sondern an Unternehmen oder andere juristische Personen ausgezahlt werden.

3.1. **Natürliche Personen**

Im Hinblick auf natürliche Personen – eingeschlossen also etwa auch BGB-Gesellschaften – werden die grundlegenden Bestimmungen des Datenschutzes in der Richtlinie 95/46/EG²⁵ (Datenschutzrichtlinie) geregelt. In diesem Rechtsakt wird insbesondere normiert, unter welchen Voraussetzungen die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig ist. Bezüglich datenschutzrechtlich relevanten Handelns der Gemeinschaftsorgane ist die Verordnung (EG) 45/2001²⁶ einschlägig. Dieser Rechtsakt erfüllt den Ausgestaltungsauftrag des Art. 286 Abs. 2 EG-Vertrag (EG)²⁷ und ist im Hinblick auf die Verarbeitung von Daten mit der Datenschutzrichtlinie inhaltlich deckungsgleich. Für einige spezielle Bereiche bestehen auf Gemeinschaftsebene ergänzende Regelungen.²⁸

24 Die Ausführungen zu den datenschutzrechtlichen Aspekten sind in weiten Teilen der Ausarbeitung WD 11 – 290/06 entnommen.

25 Richtlinie 96/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr; ABl. Nr. L 281 vom 21.11.1995, S. 31-50.

26 Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr; ABl. Nr. L 8 vom 12.01.2001, S. 1-22.

27 *Herrmann* in Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, (1. Auflage, 2003), Art. 286 EGV, Rn. 1.

28 Für den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation ist nunmehr die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation einschlägig (Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation; ABl. Nr. L 201 vom 31.7.2002, S. 37-47) welche die Richtlinie 97/66/EG ersetzt.

Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gibt es ebenfalls spezielle Datenschutzregelungen. Vgl. etwa den Vorschlag vom 4. Oktober 2005 für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und

Entsprechend dem Auftrag werden die Veröffentlichungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem Maßstab der Datenschutzrichtlinie untersucht. Der Rechtsakt hat eine duale Zielsetzung, er bezweckt einerseits den Schutz natürlicher Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden und andererseits den freien Verkehr dieser Daten.²⁹ In Bezug auf den Datenschutz gewährleistet die Richtlinie die Wahrung und Achtung der Grundrechte und -freiheiten der Unionsbürger, insbesondere deren Privatsphäre.³⁰ Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Datenschutz ein in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten anerkannter allgemeiner Grundsatz, der in die Datenschutzrichtlinie übernommen wurde³¹. Die Datenschutzrichtlinie konkretisiert praktisch die in den Grundrechten der Unionsbürger relativ abstrakt niedergelegten Gewährleistungen: Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK), zu deren Achtung die EU gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV verpflichtet ist,³² schützt in Art. 8 explizit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.³³ Auch die noch nicht rechtsverbindliche EU-Grundrechtecharta gewährleistet den Datenschutz.³⁴

Fraglich ist, wie die in den aufgeführten Verordnungen normierte Veröffentlichungspflicht der Beihilfeempfänger im Hinblick auf die Datenschutzrichtlinie zu beurteilen ist. Die in ihrem Anwendungsbereich gemäß Art. 3 ausgesprochen weit gefasste Richtlinie ist für die hier maßgeblichen Bestimmungen der Rechtsakte einschlägig. Die Datenschutzbestimmungen richten sich, wie jede Richtlinie, an die Mitgliedstaaten und knüpfen an die Verarbeitung personenbezogener Daten an. Die Information, in welchem Umfang eine bestimmte (natürliche) Person Haushaltsmittel aus einem EU-Strukturfonds erhält, fällt unter den Begriff der „personenbezogenen Daten“, denn dieser Terminus bezieht sich umfassend auf alle Informationen, die mit einer natürlichen Person in Verbindung gebracht werden können.³⁵ Außerdem umfasst der Begriff der Verarbeitung von Daten auch ihre Veröffentlichung (Art. 2 lit. b).

justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (KOM (2005) 475 endgültig) Vgl. dazu auch *Herrmann* in *Streinz* (Hrsg.), Art. 286 EGV, Rn. 1.

29 Vgl. *Ehmann/Helfrich*, EG-Datenschutzrichtlinie: Kurzkomentar (1. Auflage, 1999), Einleitung, Rn. 4.

30 Siehe Erwägungsgrund 1, 2 und Art. 1 Abs. 1 Datenschutzrichtlinie. Vgl. auch *Brühann* in *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (Stand Dezember 2005), A 30, Rn. 19 ff; *Dammann/Simitris*, EG-Datenschutzrichtlinie: Kommentar, Art. 1, Rn. 3.

31 EuGH, Rs. 369/98, *TR and P Fisher*, Slg. 2000, I-6751, Rn. 34.

32 Vgl. *Brühann* in *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), A 30, Rn. 7; *Pechstein* in *Streinz* (Hrsg.), Art. 6 EUV, Rn. 11.

33 Siehe auch Erwägungsgrund 10 Datenschutzrichtlinie.

34 Vgl. Artikel II-68 des Vertrags über eine Verfassung für Europa: „*Schutz personenbezogener Daten.* (1) *Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.* (2) *Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.* (3) *Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.*“

35 Vgl. *Ehmann/Helfrich*, Art. 2, Rn. 17.

Die Einschlägigkeit der Richtlinienbestimmungen für die betreffenden Veröffentlichungspflichten wird zudem bereits daraus deutlich, dass zumindest zwei der Verordnungen ausdrücklich auf die Richtlinie Bezug nehmen. Ausgangspunkt der Betrachtung muss daher die Überlegung sein, dass sowohl nach der Verordnung für die Änderung der Haushaltsordnung, als auch für die Durchführung der Strukturfonds eine Veröffentlichung ausdrücklich mit den Bestimmungen der Richtlinie übereinstimmen muss. Bei der ELER-Durchführungsverordnung liegt es zumindest nahe, dass Entsprechendes zu gelten hat. Einen echten Konflikt zwischen den Bestimmungen kann es daher rechtstechnisch an sich nicht geben. Fraglich ist insoweit also nur, welchen Rahmen das Datenschutzrecht der Veröffentlichungspflicht setzt.

Nach Art. 7 lit. a der Datenschutzrichtlinie ist die Veröffentlichung personenbezogener Daten nur dann zulässig, wenn die betroffene Person „ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben hat“. Gemäß Art. 2 lit. h Datenschutzrichtlinie liegt eine taugliche Einwilligung nur dann vor, wenn die Willensbekundung „ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage erfolgt [...]“. Dies wird überwiegend so ausgelegt, dass die notwendige Einwilligung, grundsätzlich³⁶ nicht ausdrücklich erfolgen muss, sondern auch konkludent erklärt werden kann.³⁷ Diese Auslegung lässt sich darauf stützen, dass in der ursprünglichen Richtlinienfassung eine ausdrückliche Einwilligung enthalten war, von dieser Formulierung jedoch nachträglich bewusst abgesehen wurde.³⁸

Exkurs: Deutsches Datenschutzrecht³⁹ trifft insoweit z. B. im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), das in seiner aktuellen Fassung einer Umsetzung der Datenschutzrichtlinie dient, übereinstimmende Regelungen. Nach dem BDSG ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten gemäß § 4 Abs. 1 BDSG unter anderem nur dann zulässig, wenn der Betroffene einwilligt. Diese Einwilligung ist nach § 4a BDSG nur wirksam, wenn sie auf einer freien Entscheidung des Betroffenen beruht. Die aktuelle Formulierung des BDSG

36 Das heißt soweit keine besonders sensitiven Daten gemäß Art. 8 Datenschutzrichtlinie betroffen sind. Dies betrifft aber nur Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualleben (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie).

37 Dammann/Simitris, Art. 2, Rn. 22 (m. w. N.). A.A. Ehmann/Helfrich, Art. 7, Rn. 14.

38 Vgl. Ehmann/Helfrich, Art. 2, Rn. 67 f.

39 Für den Datenschutz ist die Gesetzgebungskompetenz im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt sondern lässt sich nur aus dem Regelungszusammenhang herleiten (Simitis in Simitis (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz (6. Auflage, 2006), § 1, Rn. 1). Deshalb bestehen sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene datenschutzrechtliche Normierungen. Ob bundesrechtliche oder landesrechtliche Regelungen einschlägig sind, richtet sich in erster Linie danach, von welcher Stelle die fraglichen Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt werden (Vgl. § 1 Abs. 2 BDSG). Da bislang nicht absehbar ist, ob öffentliche Stellen des Bundes oder der Länder die fraglichen Daten veröffentlichen werden und da die Landesdatenschutzgesetze in Bezug auf die maßgebliche Einwilligung des Betroffenen in die Veröffentlichung entweder mit dem BDSG übereinstimmen oder geringere Anforderungen an die Willensäußerung stellen (Vgl. Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz (8. Auflage, 2005), § 4a, Rn. 22), soll nur auf die Vereinbarkeit mit dem BDSG eingegangen werden.



greift die Richtlinienvorgabe auf, wonach die Einwilligung „ohne Zwang“ erfolgen muss⁴⁰ und es bestehen keine Anzeichen dafür, dass dem deutschen Datenschutzrecht ein engeres Begriffsverständnis zugrunde liegt.

Die Verordnung zur Haushaltsordnung nimmt ausdrücklich auf die Datenschutzrichtlinie Bezug. Da demnach die Veröffentlichung der Beihilfeempfänger nur in dem Umfang möglich ist, wie sie die Datenschutzrichtlinie zulässt, bedarf es zur Veröffentlichung der fraglichen Daten einer wirksamen Einwilligung des Betroffenen im Sinne der Datenschutzrichtlinie.

Dies ist in den Durchführungsverordnungen zu den EU-Strukturfonds und zur ELER-Verordnung noch näher geregelt. Die Empfänger der Strukturbeihilfen müssen danach ausdrücklich darüber informiert werden, dass sie mit ihrer Zustimmung zur Annahme der Finanzhilfe gleichzeitig auch die Zustimmung zur Veröffentlichung ihrer Daten auf der Liste erteilen. Diese hiernach zu erteilende Zustimmung zu der Veröffentlichung der Daten dürfte zumindest einer konkludenten Einwilligung im Sinne der Datenschutzrichtlinie entsprechen. Selbst wenn man die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Zustimmung der Beihilfeempfänger zu Veröffentlichung ihrer Daten annähme, dürften die Verordnungsentwürfe mit der Datenschutzrichtlinie nicht im Widerspruch stehen. Die beiden Verordnungen treffen keine detaillierten Regelungen dazu, wie das konkrete Verfahren zwischen den jeweiligen Stellen des Mitgliedstaats und dem Beihilfeempfänger ausgestaltet ist. Hier könnte dann ohne weiteres eine ausdrücklich zu erklärende Zustimmung des Begünstigten zu der Veröffentlichung geregelt werden.

Aufgrund des in allen Verordnungen festgelegten Erfordernisses vorheriger Einwilligung des betreffenden Förderungsempfängers können an sich keine datenschutzrechtlichen Probleme auftreten. Ansatzpunkt für eine datenschutzrechtlich begründete Kritik am umfassenden Veröffentlichungserfordernis könnte daher allenfalls die notwendige Freiwilligkeit der Einwilligung sein. Denn auch wenn kein unmittelbarer Zwang ausgeübt wird, kann die Freiheit der Entscheidung in einem Abhängigkeitsverhältnis so stark eingeschränkt sein, dass die Zustimmung nicht mehr als freiwillig angesehen werden kann.⁴¹ Im Zusammenhang mit Beihilfen könnte ein solches Abhängigkeitsverhältnis dann gesehen werden, wenn es für den Betroffenen wirtschaftlich zwingend erforderlich ist, die Beihilfe anzunehmen. Fraglich ist jedoch, ob eine rein wirtschaftliche Abhängigkeit ausreichend ist, um von einer unfreiwilligen Zustimmung auszugehen. Dagegen würde sprechen, dass solche wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb des Binnenmarktes weit verbreitet sind, ohne dass in diesen Situationen – etwa bei Vertragsabschlüssen – jeweils eine Einschränkung der Willensfreiheit angenommen würde.

40 *Simitris* in *Simitris* (Hrsg.), § 4a, Rn. 62.

41 *Dammann/Simitris*, Art. 2 Rn. 23 (m.w.N.).

Im Bereich der Durchführungsverordnungen erscheint es angesichts der Förderungsziele der betroffenen Fonds eher fern liegend anzunehmen, dass es sich bei den potenziellen Förderungsempfängern um natürliche Personen handeln wird, die auf den Erhalt der Leistungen so existenziell angewiesen sind, dass man von einer die Freiwilligkeit ausschließenden Zwangslage ausgehen könnte. Eine solche existenzielle Abhängigkeit könnte allerdings bei einigen Empfängern von Agrar-Direktbeihilfen anzunehmen sein, bei denen die Förderbeträge lt. Angaben des zuständigen Bundesministeriums gerade in schwierigen Übergangsperioden häufig allein das Überleben einer Landwirtschaft sichern.⁴² Hier könnte insofern für bestimmte Fälle eine abweichende Betrachtung der Freiwilligkeit angezeigt sein. Letztlich hängt aber alles von der konkreten Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht im Bereich der Agrar-Direktzahlungen ab, die zurzeit – wie dargelegt – mangels Vorlage eines Entwurfs für eine entsprechende Durchführungsverordnung oder der nationalen Durchführungsvorschriften noch nicht abzusehen ist und daher auch nicht datenschutzrechtlich gewürdigt werden kann.

Die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik enthält auch für den Bereich der Direktzahlungen die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Empfängerdaten.⁴³

Der deutsche Datenschutzbeauftragte sieht in seiner Stellungnahme zum Grünbuch für eine kritische Betrachtung der Veröffentlichungspflicht keine Anhaltspunkte. Er weist darauf, dass Subventionen dazu dienen sollen, öffentlich erwünschte Güter zu produzieren, wenn der Markt allein dies nicht vermag. Ihre Empfänger müssten sich in dem Maße, in dem sie davon profitieren, auch der Öffentlichkeit stellen. Dem Datenschutz dürften in der Tat auch andere gewichtige Erwägungen gegenüberstehen, die in eine Auslegung mit einzubeziehen wären: so haben die Unionsbürger ein berechtigtes Interesse daran, die Verwendung ihrer Steuergelder verfolgen zu können.

3.2. Juristische Personen

Die Datenschutzrichtlinie ist gemäß Art. 1 Abs. 1, Art. 2 lit. a ausdrücklich nicht auf juristische Personen anwendbar.⁴⁴ Den Mitgliedstaaten ist es jedoch freigestellt, im Rahmen der Richtlinienumsetzung auch juristische Personen in den Datenschutz mit

42 Tel. Auskunft BMELV, Referat 615.

43 ABl. Nr. L 322/1 vom 7.12.2007.

44 Vgl. auch *Ehmann/Helfrich*, Einleitung, Rn. 10; Art. 22, Rn. 12; *Dammann/Simitis*, Art. 1, Rn. 4; Art. 2 Rn. 1. Diese Entscheidung wird auch in Erwägungsgrund 13 der RL 97/66 erneut bestätigt. Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation gilt zwar auch für juristische Personen, die dort getroffenen Regelungen sind jedoch für das vorliegende Gutachten nicht einschlägig.

einzu beziehen⁴⁵. Dies ergibt sich auch aus dem Erwägungsgrund 24, wonach „Rechtsvorschriften zum Schutz von juristischen Personen bei der Verarbeitung von Daten“ von der Richtlinie nicht berührt werden. Der deutsche Gesetzgeber hat in seiner Umsetzung der Richtlinie durch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.⁴⁶ Auch die Verordnung 45/2001 ist ausdrücklich nur auf natürliche Personen anwendbar. Soweit juristische Personen die EU-Beihilfen empfangen, kommt eine Beeinträchtigung des Datenschutzrechts somit von vorneherein nicht in Betracht.

Denkbar ist dann allenfalls eine Verletzung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.⁴⁷ Obwohl die Frage nach einer Beeinträchtigung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht Gegenstand des vorliegenden Auftrags war, sollen kurze Hinweise zu in dieser Hinsicht bestehenden Problemen gegeben werden.

Der Bundesdatenschutzbeauftragte argumentiert in seiner Stellungnahme zum Grünbuch,⁴⁸ dass die Tatsache, in welcher Höhe ein Unternehmen Finanzhilfen aus dem EU-Haushalt erhalten hat, schon überhaupt nicht in den Schutzbereich des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses fällt:

„Die Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands sieht jedoch in der Tatsache, dass bzw. in welcher Höhe Steuergelder in private Unternehmen fließen, grundsätzlich keine schutzbedürftigen Daten im Sinne des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Der freie Wettbewerb würde durch eine größere Transparenz auf diesem Gebiet nicht eingeschränkt. Bei den Fördermitteln handelt es sich um Ausgaben der Europäischen Union, die letztlich durch die Steuern sämtlicher Unionsbürger finanziert wurden. Das Recht auf die Verwendung von Steuergeldern sollte daher unionsweit einheitlich geregelt werden. Die Berücksichtigung der Veröffentlichungskultur von Mitgliedstaaten würde nur bedeuten, manchen Unionsbürgern den Anspruch, in Erfahrung zu bringen, was mit ihren Steuern geschieht, zu erschweren.“

45 Dammann/Simitis, Art. 1, Rn. 4.

46 Vgl. näher für das BDSG Simitris in Simitris (Hrsg.), § 3, Rn. 17.

47 Unter einem Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis wird z. B. im Wettbewerbsrecht „jede im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb stehende, nicht offenkundige, sondern nur einem begrenzten Personenkreis bekannte Tatsache [verstanden], an deren Geheimhaltung der Unternehmensinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse hat und die nach seinem bekundeten oder doch erkennbaren Willen auch geheim bleiben soll. [...] Geschäftsgeheimnisse beziehen sich auf den kaufmännischen Geschäftsverkehr [...], Betriebsgeheimnisse auf den technischen Betriebsablauf [...]“, Köhler, in: Hefermehl/Köhler/Bornkamm, Wettbewerbsrecht, 24. Auflage 2006, Rn 4 zu § 17 UWG.

Grundrechtlich wird es im deutschen Recht in Art. 12 GG (Berufsfreiheit) und ggf. Art. 14 GG verankert. Auch auf europäischer Ebene sind in der EMRK, in der Rechtsprechung des EuGH (und auch in der EU-Grundrechtecharta) entsprechende Gewährleistungen enthalten. Da für eine Abweichung des grundrechtlichen Schutzniveaus in diesem Bereich keine Anhaltspunkte bestehen, gelten die Überlegungen dabei für alle Ebenen gleichermaßen.

48 Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/comm/eti/contrib_1.htm> [Stand:13.06.2008].

Selbst wenn man den Schutzbereich des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses so weit fassen würde, dass grundsätzlich auch die fraglichen Informationen über die Strukturbeihilfen geschützt wären, müsste man insofern parallel zum Datenschutzrecht argumentieren: Mit der freiwilligen Einwilligung des Unternehmens in die Veröffentlichung der Information wäre kein Betriebsgeheimnis mehr anzunehmen. Hier würde sich dann die Frage nach der Freiwilligkeit ebenso stellen wie bei den natürlichen Personen im Rahmen der Datenschutzrichtlinie. Argumentativ dürfte es aber noch schwerer sein, zu begründen, warum eine wirtschaftliche Abhängigkeit (die zwischen Unternehmen im Markt häufig anzunehmen ist) hier eine Freiwilligkeit der Einwilligung in die Veröffentlichung ausschließen sollte.

Auch bei der Frage nach einem Eingriff in das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, das ja nicht uneingeschränkt gewährleistet ist, muss – wie in der Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten angedeutet – natürlich das gegenläufige, erhebliche Interesse der Unionsbürger beachtet werden, über die Verwendung ihrer Steuermittel informiert zu werden. Bedenken über Wettbewerbsnachteile, die von Interessenvertretungen der Industrie und des Handwerks geäußert werden, werden im Übrigen dadurch relativiert, dass diese Verpflichtung ja für alle Empfänger von EU-Beihilfen gleichermaßen gilt. Soweit weiter befürchtet wird, dass eine Veröffentlichungspflicht viele Unternehmen davon abhalten könnte, Förderungen in Anspruch zu nehmen, und Investoren abschrecken könnte, dürfte eher die Frage nach der politischen Wünschbarkeit einer solchen Lösung gestellt sein – die selbstverständlich völlig offen ist –, nicht nach der rechtlichen Möglichkeit, eine solche Pflicht gesetzlich zu regeln.