

Beschluss

zum Antrag der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion
Drs.: 6/13843

Thema: **Subsidiaritätsbedenken bezüglich des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext; KOM-Nr. (2018) 373 endg.**

Der Landtag hat am 28. Juni 2018 beschlossen:

1. Der Sächsische Landtag begrüßt dem Grunde nach die Idee der Europäischen Kommission, Mechanismen zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse bei der Realisierung grenzüberschreitender Projekte zu entwickeln. Ein solcher Mechanismus könnte in einem Mitgliedstaat für eine grenzübergreifende Region die rechtlichen Bestimmungen des benachbarten Mitgliedstaats zur Anwendung bringen, wenn die Anwendung eigenen Rechts ein rechtliches Hindernis für die Durchführung eines gemeinsamen Projekts darstellen würde.
2. Der Sächsische Landtag stellt fest, dass dieses Rechtssetzungsvorhaben der Europäischen Union seine Rechtssetzungskompetenz berührt und ihn zu gesetzgeberischer Tätigkeit verpflichten kann. Damit kommt ihm grundsätzliche Bedeutung zu.
3. Der Sächsische Landtag hat allerdings erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Regelungen. Dies gilt insbesondere für das Gesetzesinitiativrecht, das einem Initiator in Abweichung von den bestehenden verfassungsmäßigen Regelungen zugebilligt werden soll (Art. 8 Abs. 2. i. V. m. Art. 9 Abs. 1. Buchstabe b des Verordnungsentwurfs). Es gilt weiterhin im Verfahren für den Abschluss und die Unterzeichnung einer Verpflichtung oder für die Unterzeichnung einer Erklärung. Er stellt außerdem fest, dass die Anwendung des Rechtsinstruments nicht dem angestrebten Grundsatz der Freiwilligkeit genügt.

4. Der Sächsische Landtag ist insbesondere der Ansicht, dass das Verfahren im Anschluss an die Ermittlung eines rechtlichen Hindernisses unverhältnismäßig komplex ausgestaltet und mit Fristen und Zwängen versehen wurde, die es zumindest zweifelhaft erscheinen lassen, ob sie dem Grundsatz der Freiwilligkeit bei der Anwendung des Mechanismus noch ausreichend Rechnung tragen.
5. In ihrer Dichte, Kleinteiligkeit, den Fristvorgaben und ihrer zwingenden Anwendbarkeit werden auf EU-Ebene Regeln für eine gesetz- oder verordnungsgeberische Tätigkeit getroffen, die in direkter Konkurrenz zu den bestehenden Verfahren stehen bzw. ihnen als Europarecht vorgehen sollen. Diese Verfahren sind auf mitgliedsstaatlicher, regionaler oder gegebenenfalls sogar auf kommunaler Ebene vorhanden; ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip liegt nahe.
6. Der Sächsische Landtag fordert die Staatsregierung deshalb auf, im Bundesrat, gegenüber der Bundesregierung, bei Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister oder den Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates in geeigneter Weise auf die vorstehenden Bedenken des Sächsischen Landtages hinzuweisen oder durch einen Vertreter der Länder hinweisen zu lassen und darauf zu drängen, dass der Richtlinienentwurf im erforderlichen Umfang den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit angepasst wird.
7. Der Sächsische Landtag fordert die Staatsregierung insbesondere auf sich dafür einzusetzen, dass die Anwendung des vorgeschlagenen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext uneingeschränkt und in jedem Stadium des Verfahrens dem Grundsatz der Freiwilligkeit genügt.
8. Der Landtagspräsident wird gebeten diesen Beschluss mit Begründung an die Europäische Kommission zu übersenden.

Begründung:

Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext regelt Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzesinitiativrechte auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene neu. Damit sind verfassungsrechtliche Kompetenzen des Bundes und des Landes berührt. In ihrer Auswirkung kann – abhängig von einem gemeinsamen Projekt - wesentlich in die Gesetzgebungszuständigkeit des Sächsischen Landtags oder die Entscheidungs- und Regelungskompetenz der Kommunen fallen und hat daher grundsätzliche Bedeutung.

Der europäische Integrationsprozess hat in den letzten Jahrzehnten dazu beigetragen, dass sich Regionen an den Binnengrenzen von zumeist abgelegenen Gebieten in Gebiete verwandelt haben, die Wachstum und Chancen bieten.

Seit 1990 werden Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in den Grenzregionen der Union unterstützt. Tausende Projekte und Initiativen wurden finanziert, die zu einer besseren europäischen Integration beigetragen haben.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass in diesen Regionen noch immer einige rechtliche Hindernisse fortbestehen, die die grenzübergreifende Zusammenarbeit erschweren.

Mit dem Legislativvorschlag will die Europäische Kommission einen freiwilligen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in allen Grenzregionen einrichten.

Durch diesen Mechanismus sollen in einem Mitgliedstaat für eine gemeinsame grenzübergreifende Region die rechtlichen Bestimmungen des benachbarten Mitgliedstaats zur Anwendung gebracht werden, wenn die Anwendung seines eigenen Rechts ein rechtliches Hindernis für die Durchführung eines gemeinsamen Projekts (das eine Infrastrukturmaßnahme oder eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sein könnte) darstellen würde.

Der Mechanismus besteht im Abschluss einer Europäischen grenzübergreifenden Verpflichtung („Verpflichtung“), die unmittelbar anwendbar ist, oder einer Europäischen grenzübergreifenden Erklärung („Erklärung“), die ein weiteres Gesetzgebungsverfahren in dem Mitgliedstaat erfordert.

Soweit jedoch ein sogenannter Initiator, also eine öffentliche oder private Stelle, die für die Initiierung oder Durchführung eines gemeinsamen Projektes zuständig ist (Art. 8 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs) das Bestehen eines rechtlichen Hindernisses ermittelt hat, wird ihm das Recht zuerkannt, eine Vorlage zu erstellen, die eine Liste der konkreten Rechtsvorschriften des übertragenden Nationalstaats enthält, mit denen das Hindernis überwunden werden soll. Bestehen keine geeigneten Rechtsvorschriften, kann der Initiator eine geeignete Ad-Hoc-Regelung vorschlagen (Art. 9 insbesondere Abs. 1 Buchstabe b des Verordnungsentwurfs).

Schon aus dieser Konstruktion wird deutlich, dass der Initiator die Möglichkeit erhalten könnte, sich bei benachbarten Staaten denjenigen mit der dem Projekt förderlichen Verwaltung auszusuchen und, sollte dieser Staat nicht über Vorschriften verfügen, die ein Rechtshindernis beseitigen, Ad-Hoc-Vorschläge zu unterbreiten.

Führt das nachfolgende Verfahren zu einer „Verpflichtung“, die gesetzgeberische Tätigkeit nach sich zieht, handelt es sich bei dem Vorschlagsrecht in dem übernehmenden Staat faktisch um ein Gesetzesinitiativrecht. Auch wenn dies dem verfassungsrechtlichen Verbot einer Einzelfallgesetzgebung widerspräche, käme man spätestens unter dem Aspekt der Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle zu einer annähernd generell abstrakten Regelung. Ein solches Initiativrecht ist aber erkennbar nicht als Gegenstand des Kommissionsentwurfes gewollt, die resultierenden verfassungsrechtlichen Weiterungen sind nicht beachtet worden.

Das nachfolgende Verfahren selbst soll freiwillig sein, ist aber mit der Einführung des Mechanismus dessen Zwängen unterworfen. Der Entwurf enthält einen umfassend geregelten und mit Fristen versehenen Prozess. Es werden Koordinierungsstellen und Prüfbehörden geschaffen, Fristen und Termine geregelt. Es werden umfangreiche Prüf- und Begründungspflichten eingeführt und dem Mitgliedsstaat

bzw. der Region mit Gesetzgebungsbefugnis die Pflicht auferlegt, binnen sechs Monaten eine gesetzgeberische Lösung für das rechtliche Hindernis zu entwickeln.

Insgesamt lassen die genannten Verfahrensregelungen ernsthaft Zweifel an der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entstehen.

Deshalb erscheint es zweifelhaft, ob die vorgeschlagenen Regelungen es für die Mitgliedsstaaten überhaupt wünschenswert erscheinen lassen den Mechanismus in seiner vorgeschlagenen Form überhaupt in Anspruch zu nehmen, obwohl ein solcher Mechanismus dem Grunde nach einen sehr wertvollen Beitrag zur Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit leisten könnte.

Die Staatsregierung wird daher aufgefordert, diese Bedenken im weiteren Verfahren zu berücksichtigen und im Verfahren an geeigneter Stelle geltend zu machen.

Darüber hinaus soll die europäische Kommission unmittelbar über die bestehenden Bedenken des Sächsischen Landtags gegen den Vorschlag unmittelbar unterrichtet werden.