



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Florian Siekmann BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 16.01.2019

Europastrategie der Staatsregierung

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Wie stellt sich die Europastrategie der Staatsregierung grundsätzlich dar?
- 1.2 Wie positioniert sich die Staatsregierung zum Voranschreiten der europäischen Integration?
- 1.3 Wie fügt sich die Aussage des Ministerpräsidenten Dr. Markus Söder vom 14.06.2018 zum „geordneten Multilateralismus“ in die Europastrategie der Staatsregierung ein?

- 2.1 Welche Rolle spielen aus Sicht der Staatsregierung Regionen innerhalb der EU?
- 2.2 Welche Möglichkeiten sieht die Staatsregierung zur Stärkung der Rolle der Regionen innerhalb der EU?
- 2.3 Welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung zur Stärkung der Rolle der Regionen innerhalb der EU?

- 3.1 Verfolgt die Staatsregierung das Ziel, Kompetenzen und Zuständigkeiten der EU zurück auf die Ebene der Nationalstaaten bzw. Bundesländer zu verlagern?
- 3.2 Wenn ja, welche Kompetenzen und Zuständigkeiten möchte die Staatsregierung im Einzelnen zurück auf die Ebene der Nationalstaaten bzw. Bundesländer verlagern?
- 3.3 Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung, um Kompetenzen und Zuständigkeiten zurück auf die Ebene der Nationalstaaten bzw. Bundesländer zu verlagern?

- 4.1 Wie stellt sich die Informationspolitik der Staatsregierung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, grundsätzlich dar?
- 4.2 Betrachtet die Staatsregierung ihre derzeitige Informationspolitik in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, als ausreichend?
- 4.3 Wenn nein, welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung, um ihre Informationspolitik in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, zu verbessern?

- 5.1 Wie stellt sich das Angebot an Bürgerbeteiligung der Staatsregierung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, grundsätzlich dar?
- 5.2 Betrachtet die Staatsregierung ihr derzeitiges Angebot an Bürgerbeteiligung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, als ausreichend?
- 5.3 Wenn nein, welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung, um ihr Angebot an Bürgerbeteiligung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, zu verbessern?

Antwort

der Staatskanzlei
vom 25.02.2019

1.1 Wie stellt sich die Europastrategie der Staatsregierung grundsätzlich dar?

Die Staatsregierung bekennt sich klar zu Europa. Sie steht für ein Europa, das nach außen stark und nach innen stabil ist. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Europa nur bestehen kann in der Welt, wenn es zusammensteht. In den großen Fragen, etwa der globalen Sicherheit, bei Migrationsfragen, beim Handel, beim Klimaschutz oder in der Entwicklungszusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten, muss Europa mit einer Stimme sprechen und seine „Weltpolitikfähigkeit“ beweisen.

Im Innern muss Europa zu einer neuen Stabilität finden. Dazu gehört unter anderem, Vielfalt zuzulassen, indem Europa nicht nach einem europäischen Einheitsstaat strebt, sondern gerade auch die kleineren Mitgliedstaaten achtet und Brücken zwischen Ost und West schlägt. Dazu gehört, Ordnung zu halten und, wo nötig, wiederherzustellen. Getroffene Vereinbarungen müssen eingehalten und Fehlentwicklungen deutlich benannt werden dürfen. Und dazu gehört, die Regionen und örtlichen Ebenen in Europa zu stärken. Die Europäische Union kann die Herausforderungen unserer Zeit nur meistern, wenn sie sich auf ihre Kernkompetenzen besinnt. Europa soll nur dort tätig werden, wo gemeinsame Lösungen besser sind.

1.2 Wie positioniert sich die Staatsregierung zum Voranschreiten der europäischen Integration?

Das Bekenntnis der Staatsregierung zur europäischen Integration ist unverrückbar. Bayern ist stabiler Anker und mitgestaltende Kraft im Herzen Europas. Der Freistaat befindet sich im Mittelpunkt des Kontinents, ist Verbindung und Partner. Die Staatsregierung will nicht, dass Europa sich in Nord und Süd, in West und Ost oder in anderer Weise spaltet. Sie setzt sich daher mit aller Kraft für ein geeintes Europa ein. Dies entspricht dem Auftrag der bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes.

1.3 Wie fügt sich die Aussage des Ministerpräsidenten Dr. Markus Söder vom 14.06.2018 zum „geordneten Multilateralismus“ in die Europastrategie der Staatsregierung ein?

Bei der Aussage handelte sich um eine Bestandsaufnahme der aktuellen Realität. Bereits seit Längerem ist zu beobachten, dass die Kraft internationaler Gremien und Institutionen zur Bewältigung dringender internationaler Herausforderungen nachlässt. Dies hat sich etwa beim Dissens über die Abschlusserklärung des G-7-Gipfels in Kanada gezeigt. Dies ändert nichts daran, dass sich die Staatsregierung immer zum Multilateralismus bekannt hat. Dieser ist und bleibt eine wichtige Zukunftsaufgabe bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen.

2.1 Welche Rolle spielen aus Sicht der Staatsregierung Regionen innerhalb der EU?

2.2 Welche Möglichkeiten sieht die Staatsregierung zur Stärkung der Rolle der Regionen innerhalb der EU?

2.3 Welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung zur Stärkung der Rolle der Regionen innerhalb der EU?

Aus Sicht der Staatsregierung kommt den Regionen in Europa eine zentrale Bedeutung zu. Die Staatsregierung setzt sich daher bereits seit Langem für eine Stärkung der Rolle der Regionen auch innerhalb der Europäischen Union ein. Dazu gehören ein aktives Engagement bei den makroregionalen Strategien der Europäischen Union ebenso wie eine intensive Pflege bilateraler Kontakte zu benachbarten und befreundeten Regionen Europas. Der Koalitionsvertrag auf Landesebene greift dieses Ziel ausdrücklich auf und enthält ein klares Bekenntnis zu einem „Europa der Regionen“.

- 3.1 Verfolgt die Staatsregierung das Ziel, Kompetenzen und Zuständigkeiten der EU zurück auf die Ebene der Nationalstaaten bzw. Bundesländer zu verlagern?**
- 3.2 Wenn ja, welche Kompetenzen und Zuständigkeiten möchte die Staatsregierung im Einzelnen zurück auf die Ebene der Nationalstaaten bzw. Bundesländer verlagern?**
- 3.3 Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung, um Kompetenzen und Zuständigkeiten zurück auf die Ebene der Nationalstaaten bzw. Bundesländer zu verlagern?**

Die Staatsregierung bekennt sich klar zu einer Europäischen Union, die das Prinzip beschränkter Kompetenzübertragungen unter Wahrung der Subsidiarität achtet. Eine klare Kompetenzabgrenzung gewährleistet, dass sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten in der Lage sind, die ihnen zukommenden Aufgaben bestmöglich wahrzunehmen.

Die Vergrößerung der Gestaltungsspielräume und die Stärkung der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten sind der beste Weg um sicherzustellen, dass die Mitgliedschaft in der EU nicht als Fremdbestimmung, sondern als kraftvolle Ergänzung der eigenen Durchsetzungsmöglichkeiten wahrgenommen wird. Zu diesem Zweck hat die Staatsregierung bereits im Mai 2018 in einem Positionspapier, das diesem Schreiben als Anlage beigefügt ist, konkrete Vorschläge zur Stärkung dieser Grundsätze erarbeitet.

- 4.1 Wie stellt sich die Informationspolitik der Staatsregierung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, grundsätzlich dar?**
- 4.2 Betrachtet die Staatsregierung ihre derzeitige Informationspolitik in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, als ausreichend?**
- 4.3 Wenn nein, welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung, um ihre Informationspolitik in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, zu verbessern?**
- 5.1 Wie stellt sich das Angebot an Bürgerbeteiligung der Staatsregierung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, grundsätzlich dar?**
- 5.2 Betrachtet die Staatsregierung ihr derzeitiges Angebot an Bürgerbeteiligung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, als ausreichend?**
- 5.3 Wenn nein, welche konkreten Maßnahmen ergreift die Staatsregierung, um ihr Angebot an Bürgerbeteiligung in Fragen, die Europa oder die EU betreffen, zu verbessern?**

Die aktive Information von Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere von jungen Menschen über Europa und die EU sind für die Staatsregierung von großer Bedeutung. Sie erfolgt auf vielfältige Weise und auf allen zur Verfügung stehenden Kanälen (z. B. Internetauftritte der Staatskanzlei, der Bayerischen Vertretung in Brüssel und der Staatsministerien). Für den schulischen Bereich stehen zusätzlich Informationen auf den Internetseiten der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit sowie auf dem Portal Politische Bildung des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung (ISB) bereit.

Zudem führt die Staatsregierung jedes Jahr eine Vielzahl von Veranstaltungen zu aktuellen europapolitischen Themen durch (z. B. Bürgerforen „Europa im Dialog“ der Staatsregierung, Europatage im Rahmen der jährlichen Europawochen, anlassbezogene Informationsveranstaltungen zu aktuellen Europathemen, zuletzt zu Themen mit speziellem Bezug zum Alpenraum).

Die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit bietet zusätzlich ein umfangreiches Portfolio an Veranstaltungen, Publikationen und Workshops für Kinder, Jugendliche und Erwachsene zu europapolitischen Fragestellungen an. Daneben beteiligt sich die Staatsregierung an geeigneten Veranstaltungsformaten anderer Träger, wie beispielsweise dem Schulprojekt „Juniorwahl“, oder am EU-Projekttag an Schulen.



Subsidiarität und Kompetenzen

Anregungen der Bayerischen Staatsregierung zur Stärkung der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten

Das Prinzip beschränkter Kompetenzübertragungen unter Wahrung der Subsidiarität gehört zu den fundamentalen Grundlagen der Europäischen Union (EU) und genießt sowohl in der EU gemäß Artikel 5 des EU-Vertrages als auch in Deutschland gemäß Art. 23 des Grundgesetzes Verfassungsrang. Eine klare Kompetenzabgrenzung gewährleistet, dass sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten in der Lage sind, die ihnen zukommenden Aufgaben bestmöglich wahrzunehmen.

Unter der Führung von Präsident Juncker hat die EU-Kommission in den letzten Jahren ein größeres Augenmerk auf eine zurückhaltende und selbst beschränkende Ausübung ihrer Kompetenzen gelegt. Die Bayerische Staatsregierung begrüßt dieses Engagement. Die Vergrößerung der Gestaltungsspielräume und die Stärkung der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten sind der beste Weg um sicherzustellen, dass die Mitgliedschaft in der EU nicht als Fremdbestimmung, sondern als kraftvolle Ergänzung der eigenen Durchsetzungsmöglichkeiten wahrgenommen wird. Die Bayerische Staatsregierung setzt sich daher dafür ein, dass die EU den eingeschlagenen Weg mutig und konsequent weitergeht.

Um diesen Prozess zu unterstützen, werden nachfolgend sechs Maßnahmen vorgestellt, die aus Sicht der Bayerischen Staatsregierung dazu beitragen können, in der Vergangenheit gewachsene Fehlentwicklungen zu korrigieren und die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten wieder zu stärken:

- » **Ermächtigungsgrundlagen auf ihre ursprüngliche Funktion zurückführen**
- » **„Weiche“ Politikkoordinierung einschränken**
- » **Zurückhaltung bei Durchführungs- und delegierten Rechtsakten üben**
- » **Vorgaben für den Verwaltungsvollzug reduzieren**
- » **Überflüssige Berichts- und Notifizierungspflichten abschaffen**
- » **Institutionelle Kontrolle gewährleisten**

Erste Anregung: Ermächtigungsgrundlagen auf ihre ursprüngliche Funktion zurückführen

Die schwerwiegendsten Einschränkungen mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume sind regelmäßig auf eine ausufernde Inanspruchnahme von Rechtsetzungskompetenzen durch Organe der Europäischen Union zurückzuführen. Diese haben ihre Ursache meist in einer extrem weiten Auslegung bestehender Ermächtigungsgrundlagen:

- » Augenfälligstes Beispiel hierfür ist die sog. „Binnenmarktkompetenz“ (Art. 114 AEUV), die – ungeachtet der entgegenstehenden Rechtsprechung des EuGH – häufig herangezogen wird, um jede Maßnahme mit und ohne Binnenmarktbezug zu rechtfertigen. Dies führt zu EU-Vorgaben auch in Bereichen, für die die EU nicht zuständig ist.

So wurde Art. 114 AEUV schon für Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion (Schaffung eines Einlagensicherungssystems nur für Eurostaaten) oder für den Vorschlag zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für die Tätigkeiten nationaler Parlamente herangezogen.

- » Ein weiterer Bereich, in dem die Bayerische Staatsregierung die ausufernde Gesetzgebungstätigkeit mit Sorge beobachtet, ist das Strafrecht (Art. 82, 83, 86 AEUV). Dabei handelt es sich um einen für die Souveränität der Mitgliedstaaten besonders sensiblen Bereich. Rechtsetzungsinitiativen müssen vor diesem Hintergrund sorgfältig abgewogen werden. Von den eng umgrenzten Kompetenzen in diesem Bereich sollte daher äußerst behutsam Gebrauch gemacht werden. Grenzüberschreitende Aspekte können keine weitreichende Harmonisierung der Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten durch die EU rechtfertigen.

Insbesondere die Europäische Staatsanwaltschaft wird erhebliche Souveränitätseinbußen für die Mitgliedstaaten im Bereich der Strafverfolgung zur Folge haben. Dies ist bedenklich, weil die Strafverfolgung besondere Bedeutung für die nationale Staatlichkeit und starke Grundrechtsrelevanz besitzt. Daher sind Bestrebungen, ihre Hoheitsrechte im Bereich der Strafverfolgung zu Lasten der Mitgliedstaaten auszuweiten, insbesondere durch eine erweiterte Zuständigkeit für die Verfolgung grenzüberschreitender terroristischer Straftaten, entschieden abzulehnen.

Als Anlage zu diesem Papier (S. 9ff.) ist eine Liste derjenigen Ermächtigungsgrundlagen aufgeführt, die in besonderer Weise für eine ausufernde Inanspruchnahme geeignet sind und daher unter Kompetenzgesichtspunkten einer Einschränkung bedürfen.

Zweite Anregung: „Weiche“ Politikkoordinierung einschränken

In vielen Bereichen hat die EU nur eine koordinierende oder beratende Funktion, so beispielsweise

- » bei der allgemeinen und beruflichen Bildung (Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 Spiegelstriche 1-6, 166, 167 AEUV),
- » im Wesentlichen beim Sozialschutz und den Systemen sozialer Sicherheit (Art 152 und 153 AEUV) sowie
- » bei Kultur und Tourismus (Art. 195 AEUV).

Ein Großteil der hierzu beschlossenen Texte hat daher keinen bindenden Charakter für die Mitgliedstaaten. EU-Organe versuchen jedoch seit Jahren, diese Vorgabe durch „unterschwellige Maßnahmen“ zu unterlaufen, um der EU so eine „Quasi-Kompetenz“ zu verschaffen:

- » Durch das „Hochzonen“ von Fachthemen auf die Ebene des Europäischen Rates werden Fachzuständigkeiten übergangen und die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, das für die einzelnen Gemeinschaftspolitiken unterschiedliche Aufgaben und Handlungsformen vorsieht, erschwert.

Als erster Anwendungsfall der sog. „Leaders' Agenda“ hat der Europäische Rat am 14.12.2017 Schlussfolgerungen zu Bildung und Kultur gefasst. Diese fordern u.a., die Zusammenarbeit bei der gegenseitigen Anerkennung von Hochschul- und Sekundarschulabschlüssen zu fördern, das Erlernen von Fremdsprachen zu verbessern, so dass mehr junge Menschen neben ihrer Muttersprache mindestens zwei europäische Sprachen sprechen, einen „europäischen Studierendenausweis“ zu etablieren und „Europäische Hochschulen“ zu fördern.

- » Eine Variante, eine stärkere Kontrolle und Überwachung der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich zu erreichen, ist die „Offene Methode der Koordinierung“. Auch bei rechtlich unverbindlichen Texten wird, da diese von den Ministern im Rat verabschiedet werden, zumindest politischer Druck aufgebaut.

Erst kürzlich hat die Europäische Kommission versucht, im Rahmen einer sog. „Kompetenzgarantie“, die den Charakter einer rechtlich unverbindlichen Empfehlung aufweisen sollte, ein Mindestbildungsniveau auf EU-Ebene zu etablieren. Dies konnte in den Verhandlungen im Rat jedoch verhindert werden.

Zudem ist die Europäische Kommission bestrebt, Benchmarks als Instrument mittelbarer Politiksteuerung weiter auszubauen. Eine Messung der Bildungsperformanz der Mitgliedstaaten widerspricht dem Gebot der strikten Beachtung der

Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gestaltung des Bildungssystems in Art. 165 AEUV.

- » Darüber hinaus wird versucht, eine mittelbare rechtliche Verbindlichkeit eigentlich unverbindlicher Instrumente (wie beispielsweise Empfehlungen) dadurch zu erreichen, dass sie in rechtlich bindenden Texten in Bezug genommen werden. Eine derartige Rechtssetzungspraxis entspricht nicht dem Gebot der Transparenz und unterläuft die Kompetenzverteilung.

So sollte beispielsweise der Europäische Qualifikationsrahmen (der auf einer Empfehlung basierte) im Rahmen des Beschlusses zu Europass Verbindlichkeit erlangen.

- » Weiter können durch an sich unverbindliche Akte faktische Bindungen entstehen, die zu Kompetenzerweiterungen führen.

Ungeachtet der stark eingeschränkten Kompetenzen im Bereich des Sozialrechts (Art. 153 Abs. 2a AEUV) wurden auf dem EU-Sozialgipfel in Göteborg am 17.11.2017 zwanzig Grundsätze bzw. Rechte verabschiedet, nach denen EU und Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungs- und Sozialpolitiken bzw. Reformen ausrichten sollen. Einzelne dieser Rechte bzw. Grundsätze reichen weit in mitgliedstaatliche Kompetenzen zur Gestaltung des nationalen Sozialschutzes hinein. Auch wenn nach der Präambel der europäischen Säule sozialer Rechte nicht von individuell einklagbaren Rechten ausgegangen werden kann, verstärkt sich dadurch der Grad der politischen Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten.

- » Die Möglichkeit, Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von EU-Förderprogrammen festzusetzen, wird ebenfalls als Einfallstor für die Überschreitung bestehender Kompetenzgrenzen genutzt.

Im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2018 im Vorfeld der Gemeinsamen Erklärung über die gesetzgeberischen Prioritäten der EU für 2018 (FK-Dokumentenummer RESOL-VI/27) wurde versucht, eine eigene Haushaltslinie für die Finanzierung europäischer Tourismusprojekte nach 2020 einzurichten und damit das Substitutionsverbot (vgl. Art. 2 Abs. 5 AEUV) verletzt.

Dritte Anregung: Zurückhaltung bei Durchführungs- und delegierten Rechtsakten üben

Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Möglichkeiten der Kommission, eigenständig (d.h. ohne Zustimmung von Rat und Parlament) Rechtsakte zu erlassen, grundlegend neugestaltet worden:

- » Nach Art. 290 AEUV kann der Kommission die Befugnis eingeräumt werden, Rechtsakte selbständig zu konkretisieren und nicht wesentliche Bestandteile eines Rechtsakts selbst zu regeln (delegierte Rechtsakte),
- » Gemäß Art. 291 AEUV können der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, wenn es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der EU bedarf (Durchführungsrechtsakte).

Diese Möglichkeiten werden in den Rechtsakten zunehmend exzessiv vorgesehen und betreffen mitunter auch Bereiche, die über reine Nebenbestimmungen oder Verfahrensregelungen hinausgehen. Die Kommission nutzt die ihr eröffneten Möglichkeiten nicht nur zur Beschleunigung von Entscheidungen, sondern auch als Mittel zur Erlangung zusätzlicher Kompetenzen in den Bereichen, in denen sie eigentlich keine Zuständigkeit hat. Gelegentlich werden delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte auch dazu genutzt, politisch bewusst anders getroffene Entscheidungen im Nachhinein auszuhebeln.

BEISPIELE

Im Bereich der Agrarpolitik gibt es eine Reihe delegierter Rechtsakte u. a. in Bezug auf das Greening, in denen die Kommission versucht hatte, über den Basisrechtsakt hinaus in wesentlichen Punkten politisch gefasste Beschlüsse in Rat und EP einzuschränken und nationale Umsetzungsspielräume, die bewusst im Basisrechtsakt verankert wurden, einzuengen.

Im Bereich der Kulturpolitik wurde der Kommission im Programm „Kreatives Europa“ die Möglichkeit eingeräumt, eigenständig und außerhalb des vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens neue Indikatoren einzuführen. Damit wird der langfristigen Steuerung der nationalen Kulturpolitiken durch die Kommission der Weg bereitet.

Im Bereich der gesetzlich vorgeschriebenen amtlich zu erhebenden Wirtschaftsstatistiken besteht die Gefahr, dass es über delegierte Rechtsakte zu einer Ausweitung der Statistikpflichten und damit zu Mehrkosten bei der Statistikerhebung auf amtlicher Seite und bürokratischen Zusatzaufwand bei den Unternehmen kommt.

Um den übermäßigen Gebrauch der durch Art. 290 und 291 AEUV eingeräumten Möglichkeiten entgegenzuwirken, sollte von bereits bestehenden Ermächtigungen nur noch in dringenden und unaufschiebbaren Fällen Gebrauch gemacht werden. In den übrigen Fällen sollten die Regelungen, sofern sie auf Ebene der EU erforderlich sind, im Basisrechtsakt selbst vorgenommen werden. Langfristig sollte die Inanspruchnahme der Art. 290, 291 AEUV auf solche Fälle begrenzt werden, in denen ein unabweisbarer gesetzgeberischer Bedarf besteht, dem im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht sinnvoll Rechnung getragen werden kann. Hat der Inhalt des Durchführungsrechtsakts direkte Folgen für die Schaffung von Stellen, müssen haushaltsrechtliche Planungszeiträume berücksichtigt werden.

Darüber hinaus sollte in allen delegierten Rechtsakten stets eine Befristung auf fünf Jahre verbunden sein und keine stillschweigende Verlängerung der Befugnis zugelassen werden. Nur wenn für die Verlängerung die gleiche qualifizierte Mehrheit im Rat wie für die Begründung der Befugnis gilt, bleibt eine kritische Hinterfragung der weiteren Notwendigkeit delegierter Rechtsakte und die Rückholung einmal erteilter Befugnisse realistisch möglich.

Vierte Anregung: Vorgaben für den Verwaltungsvollzug reduzieren

Gerade bei länger laufenden Verfahren (z.B. im Bereich der Regional- und Strukturförderungen oder der Beihilfenkontrolle) werden durch regelmäßige Verschärfung der Vorgaben eine sinnvolle Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erschwert und bestehende staatliche Gestaltungsräume eingeengt.

- » Bei der Struktur- und Investitionsförderung (ESI-Fonds) stehen den in der laufenden Förderperiode erzielten Vereinfachungen erhebliche Verkomplizierungen gegenüber. Der bürokratische Aufwand muss auf allen Ebenen der Förderpolitik und in struktureller Weise deutlich reduziert werden, wie dies auch die Hochrangige Gruppe für den Bürokratieabbau bei den Strukturfonds gefordert hat. Dazu gehören u.a. folgende Aspekte:
- Abstellen auf bestehende nationale Vorschriften und auf die Arbeit nationaler Institutionen, d.h. Reduzierung der EU-Vorgaben
 - Differenzierter, risikobasierter Ansatz, d.h. der Aufwand für Programmierung, Verwaltung und Monitoring von EU-Fördermitteln muss dort besonders gering sein, wo es ein nur geringes Risiko für den EU-Haushalt gibt

- Keine rückwirkende Anwendung rechtsunsicherer Regelungen
 - Anwendung des Kosten-Nutzen-Prinzips beim Verwaltungs- und Kontrollsystem einschließlich Festlegung von Toleranzwerten
 - Konsequente Anwendung des „Single-Audit“-Prinzips
 - Realistischer Umgang mit Fehlerquoten in der Öffentlichkeit
- » Besonders im ELER (aber auch insgesamt in der Agrarpolitik) gilt es, die aktuell bestehende Verunsicherung bei den Betroffenen wegen bestehender Rechtsunsicherheiten deutlich abzuschwächen und wieder mehr Vertrauen in Förderprogramme zur Entwicklung des ländlichen Raumes entstehen zu lassen. Denn hier werden die politischen Vorgaben von Seiten der EU-Prüforgane sehr restriktiv ausgelegt und in ihrer Zielrichtung häufig verschärft. Über die grundsätzlichen Anliegen bei den ESI-Fonds wären folgende spezifische Punkte zu prüfen:
- Mehr Weisungsgewicht von Schlichtungsorganen und kurze Audit-Entscheidungsverfahren
 - Unterscheidung zwischen flächenbezogenen, investiven und innovativen Maßnahmen bei den Verwaltungs- und Kontrollvorgaben
- » In der Umweltpolitik darf das EU-Beihilferecht Akzeptanzmaßnahmen der Mitgliedstaaten für die EU-Naturschutzpolitik nicht erschweren. Erforderliche Präventionsmaßnahmen müssen schnell und in vollem Umfang gewährleistet werden. Solche Maßnahmen sollten zumindest in die Agrarfreistellungsverordnung integriert und die Beihilfeintensität insgesamt auf 100% angehoben werden. Damit könnte auf die Durchführung eines Notifizierungsverfahrens verzichtet werden

Fünfte Anregung: Überflüssige Berichts- und Notifizierungspflichten abschaffen

Weitere „Steuerungsmöglichkeiten“ ergeben sich durch übermäßige Berichts- und Notifizierungspflichten. Diese verursachen häufig einen großen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten, der meist nicht durch aussagekräftige Ergebnisse gerechtfertigt wird. Zudem können Notifizierungspflichten auch zu erheblichen Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Geltung der Rechtsvorschriften sowie zu massiven Eingriffen in nationale Gesetzgebungsverfahren führen.

BEISPIELE

Ein aktuelles Beispiel für exzessive Berichterstattungspflichten ist die beabsichtigte Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität (COM(2017) 795 final). Hierin werden umfangreiche Berichterstattungspflichten, z. B. auch zu Kennzeichnungsvorschriften, vorgeschrieben, für die kein Bedarf und aus denen kein Mehrwert für einen sichereren Binnenmarkt erkennbar ist.

Der Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016) 822 final) sieht vor, dass Regelungsvorhaben, die den Zugang zu oder die Ausübung von reglementierten Berufen betreffen, einer umfangreichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden sollen. Zu diesem Zweck stellt er neben weitreichenden Verfahrensvorgaben und Berichtspflichten Einzelkriterien auf, die zu prüfen, ausführlich zu begründen und mit detaillierten Nachweisen zu belegen sind. Der damit verbundene bürokratische Aufwand steht in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen.

Im Bereich der Dienstleistungen von Allgemeinem Wirtschaftlichem Interesse wurde mit Beschluss der EU-Kommission aus dem Jahr 2011 (Beschluss K(2011) 9380) die bis dahin bestehende allgemeine Berichtspflicht deutlich verschärft. Seither ist es erforderlich, alle zwei Jahre detaillierte Daten bei allen öffentlichen Stellen (u.a. Ressorts, Kommunen, Beteiligungsbetriebe etc.) zu erheben und mit erheblichem Verwaltungsaufwand zu aggregieren. Die praktische Relevanz der im Internet veröffentlichten Berichte erschließt sich demgegenüber nicht.

Ein weiteres Beispiel für übermäßige Berichtspflichten ist das seit 2013 jährlich erscheinende „EU-Justizbarometer“, dessen Ergebnisse in das Europäische Semester sowie die „Europa 2020“-Strategie einbezogen werden. Die Bayerische Staatsregierung sieht das Instrument mit Sorge: Weder hat die EU eine Kompetenz für die umfassende Koordinierung, Überwachung oder vergleichende Bewertung nationaler Justizsysteme, noch führt das „EU-Justizbarometer“ zu einer sinnvollen Vergleichsgrundlage. Die Aufgabengebiete der Gerichte der Mitgliedstaaten, ihre Verfahrensvorgaben und die zu wahrenen Standards unterscheiden sich zu stark, als dass man die Justizsysteme sinnvoll vergleichen könnte. Die Kompetenzordnung setzt der weiteren Harmonisierung durch die EU auf diesem Gebiet auch Grenzen. Vielmehr verleiten Vergleiche anhand statistisch erfassbarer Parameter dazu, dem einfach Messbaren zu große Bedeutung zu verleihen. Ausschlaggebendes Kriterium sollte jedoch die Qualität der Justiz und der von ihr getroffenen Entscheidungen sein - dies kommt im Konzept des EU-Justizbarometers deutlich zu kurz. Schließlich führt die regelmäßige Ausweitung des Instruments auf weitere Bereiche, zuletzt auf das Strafrecht, zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Landesjustizverwaltungen infolge der zahlreichen Datenabfragen pro Jahr.

Sechste Anregung: Institutionelle Kontrolle gewährleisten

Die inhaltlichen Maßnahmen zur Stärkung von Subsidiarität und mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung muss durch geeignete institutionelle Sicherungsmechanismen begleitet werden:

- » Hierzu sollten sich die Europäischen Institutionen im Zuge einer interinstitutionellen Vereinbarung auf die Einhaltung entsprechender Kriterien verständigen und sich zugleich verpflichten, Rechtsakte, die diesen Kriterien nicht genügen, nicht weiter zu verfolgen bzw. aufzuheben.
- » Im Rahmen einer umfassenden Rechtsbereinigung sollte das bestehende Europarecht auf Flexibilisierungsmöglichkeiten hin geprüft werden.
- » Langfristig sollte durch Schaffung eines Kompetenzgerichtshofes, der mit Mitgliedern nationaler Verfassungsgerichte besetzt wird, eine juristische Kontrolle auch außerhalb des Rahmens europäischer Institutionen gewährleistet sein.
- » Eines der wirksamsten Mittel gegen die Vorlage unnötiger Vorschläge ist eine konsequente Reduzierung des Personals bei den Verwaltungsbehörden. Durch Personalabbau in der Kommission, Reduzierung der Zahl der Agenturen und sonstigen Einrichtungen kann der Ausarbeitung ausufernder Vorschläge sinnvoll vorgebeugt werden.

Unter Kompetenzgesichtspunkten problematische Ermächtigungsgrundlagen des AEUV

Art. 114 AEUV (Binnenmarktkompetenz)

Die Binnenmarktkompetenz ist die mit Abstand am Häufigsten für kompetenzüberschreitendes Handeln herangezogene Ermächtigungsgrundlage. Ursprünglich dafür geschaffen, den Binnenmarkt, d.h. den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu fördern, wird sie mittlerweile herangezogen, um jede Marktregulierung zu rechtfertigen, gleich ob diese den Binnenmarkt tatsächlich fördert oder überhaupt einen Binnenmarktbezug hat. Dies führt zu EU-Vorgaben auch in Bereichen, für die die EU nicht zuständig ist.

Befördert wird diese Problematik durch zwei Umstände: Zum einen ist Art. 114 AEUV tatbestandlich ähnlich einer Generalklausel gefasst und erschwert so eine exakte Kompetenzabgrenzung. Zum anderen können Rechtsakte nach Art. 114 AEUV im Rat mit Mehrheit verabschiedet werden, d.h. einzelne Mitgliedstaaten können überstimmt werden.

BEISPIELE

So wurde Art. 114 AEUV schon für Maßnahmen des Gesundheitsschutzes (in denen eine Rechtsharmonisierung durch die EU vertraglich explizit ausgeschlossen ist), für den Vorschlag eines zentralen Einlagensicherungsmechanismus nur für Eurostaaten (also außerhalb des Binnenmarktes), für eine weitreichende Harmonisierung von Teilen des Insolvenzrechts der Mitgliedstaaten oder für eine weitgehende Harmonisierung und Behördenzentralisierung in der Netz- und Informationssicherheit (ohne Binnenmarktbezug) herangezogen.

Um dem entgegenzuwirken, müsste die Inanspruchnahme von Art. 114 AEUV auf Vorhaben beschränkt werden, die primär und unmittelbar auf die Verwirklichung oder Vollendung des Binnenmarktes gerichtet und hierfür unbedingt erforderlich sind. Hierzu könnten Indikatoren entwickelt werden, anhand derer sich ex post ermitteln lässt, ob der Rechtsakt das Marktgeschehen im Binnenmarkt tatsächlich gefördert hat. Regulierungen, die bislang zur allgemeinen Marktregulierung auf Art. 114 AEUV gestützt wurden, wäre dann der Boden entzogen.

Art. 153 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Buchstabe b AEUV (Sozialpolitik)

Nach Art. 153 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Buchst. b AEUV können durch Richtlinien in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik "Mindestvorschriften" erlassen werden. Dieser Begriff wird jedoch weit interpretiert und damit Zuständigkeiten ausgedehnt.

BEISPIEL

So führt die von der KOM vorgeschlagene Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige über eine Basisabsicherung hinaus einzelne neue Ansprüche im Bereich Elternurlaub (insbes. Vaterschaftsurlaub, Flexibilisierung des Elternurlaubs bis zum 12. Lebensjahr des Kindes, finanzielle Unterfütterung konkret mindestens in Höhe des Krankengeldes) ein. Selbst die im europäischen Vergleich bereits hohen Standards in Deutschland überschreitet dieser Vorschlag in den genannten Punkten.

Art. 192 AEUV (Allgemeine Umweltkompetenz)

Art. 192 AEUV ermöglicht derzeit den Erlass von Vorgaben in allen umwelt-spezifischen Bereichen. Er differenziert nicht danach, welche Bereiche der Umweltpolitik auf gemeinschaftlicher und welche auf mitgliedstaatlicher Ebene erledigt werden sollten. Umweltpolitisches Handeln der Europäischen Union rechtfertigt sich jedoch nur insofern, als dass Umweltbelange wegen ihrer grenzüberschreitenden Wirkungen von einzelnen Mitgliedstaaten nicht angemessen gelöst werden können und sie einer gleichartigen Regelung in 28 Mitgliedstaaten zugänglich sind. Wenn unionsrechtliche Vorgaben zu sehr ins Detail gehen, besteht die Gefahr, dass sich lokale Gegebenheiten und Einzelfälle vor Ort nicht mehr sachgerecht behandeln lassen. Dies wird jedoch nicht durchgehend respektiert.

BEISPIELE

Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik (KOM (2018) 10)

Geplante Entwicklung und Aktualisierung von Leitlinien für Genehmigungsverfahren für Schutzgebiete, Artenschutz und Artenbewirtschaftung sowie sektorspezifische Bereiche wie Wind- und Wasserkraft (angekündigt im Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft vom 27.04.2017, KOM (2017) 198)

Gemeinschaftsrechtliche Quoten für die nationale Verwertung von Abfällen z.B. aus der Verpackungsrichtlinie

Lokale Sachverhalte oder bloße Verfahrensregelungen sollten nicht nach Art. 192 AEUV geregelt werden. Die Tätigkeit der EU im Umweltbereich sollte sich vielmehr konzentrieren auf:

- » Bewältigung von Umweltschutzaufgaben mit gemeinschaftsweiten, (grenzüberschreitenden) Auswirkungen, beispielsweise EU-Vorgaben zum Klimaschutz (Mitigation),
- » unverzichtbare gemeinschaftliche Standards im Interesse des Umweltschutzes,
- » Förderung der Verantwortung der Umweltnutzer z.B. über das Umweltmanagementsystem EMAS, das den Umweltschutz ohne aufwändiges hoheitliches Handeln stärkt.

Art. 194 AEUV (Energiepolitik)

Art. 194 AEUV ermächtigt die EU, zur Verwirklichung der energiepolitischen Ziele der Union gesetzgeberisch tätig zu werden. Hierzu gehört insbesondere die Sicherstellung des Funktionierens des Energiebinnenmarkts. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV enthält allerdings ausdrückliche Vorbehalte zugunsten mitgliedstaatlicher Regelungen, soweit Maßnahmen das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen, berühren.

In der Praxis wird dieser mitgliedstaatliche Vorbehalt allzu oft ausgehöhlt. Die Kommission stellt bei den meisten energiepolitischen Maßnahmen auf deren potentiell grenzüberschreitende Wirkung ab. Bei fortschreitender Integration der europäischen Energienetze wird die sehr weitgefaste Ermächtigungsgrundlage, insbesondere hinsichtlich Maßnahmen zur Sicherstellung des Funktionierens des Energiebinnenmarkts, praktisch keinen Raum mehr für mitgliedstaatliche Vorbehalte lassen.

BEISPIEL

Die Vorschläge der Kommission im Rahmen ihres Winterpakets zur Energiepolitik „Saubere Energie für alle Europäer“, insbesondere der Entwurf zur Strombinnenmarktverordnung, greifen weit in die energiepolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten ein. Die Vorschläge würden z.B. den nationalen Einspeisevorrang für Erneuerbare Energien einschränken und so mittelbar Einfluss auf den nationalen Energiemix nehmen. Außerdem soll die Kommission ermächtigt werden, im Alleingang einen Mitgliedstaat in mehrere Stromgebotszonen aufzuteilen, was einen erheblichen Einfluss auf die Struktur seiner nationalen Energieversorgung haben würde.

Die Ermächtigungsgrundlage sollte künftig enger definiert und die mitgliedstaatlichen Vorbehalte konkreter gefasst werden, um die europäische schärfer von der mitgliedstaatlichen Kompetenz abgrenzen zu können. Dabei soll-

te sichergestellt werden, dass nicht per se jede, in einem vernetzten Energiebinnenmarkt faktisch kaum auszuschließende potentiell grenzüberschreitende Wirkung einer Maßnahme die Kompetenz der EU begründet. Der mitgliedstaatliche Vorbehalt muss effektiv sicherstellen, dass die wesentlichen Grundsatzentscheidungen der nationalen Energiepolitik nicht auf europäischer Ebene, sondern allein auf nationaler Ebene getroffen werden.

Art. 113 AEUV (Harmonisierung indirekter Steuern)

Art. 113 AEUV ermächtigt die EU zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern (z. B. Umsatzsteuer), um eine Belastungsneutralität aller Unternehmer im Binnenmarkt zu ermöglichen. Gleichwohl wird die Norm auch für Vorschläge verwendet, die über die reine Harmonisierung der Bestimmungen zur steuerlichen Bemessungsgrundlage hinausgehen und auch Verwaltungsverfahren betreffen.

BEISPIEL

Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung einer Standard-Mehrwertsteuererklärung in der EU. Die EU-KOM hat den Vorschlag im Jahr 2016 nach langwierigen Verhandlungen auf Ratsebene zurückgezogen.

Art. 79 AEUV (Einwanderungspolitik)

Art. 79 AEUV würde – mit nur wenigen Ausnahmen – eine Vereinheitlichung des gesamten Ausländerrechts der Mitgliedstaaten ermöglichen.

BEISPIELE

Mit der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung wurden gemeinsame Kriterien (Mindeststandards) zum Familiennachzug festgelegt. Mittelfristig ist mit Initiativen der Kommission zur Erweiterung der Richtlinie zu rechnen, z.B. mit dem Ziel, den Nachzug entfernterer Verwandter zu erleichtern oder das Erfordernis von Sprachkenntnissen vor der Einreise zu verbieten.

Mit der Richtlinie 2008/115/EG wurden gemeinsame Kriterien (Mindeststandards) zur Rückführung und Abschiebung aufgestellt, die die konsequente Aufenthaltsbeendigung ausgewiesener Straftäter und abgelehnter Asylbewerber erheblich erschweren. Zum Beispiel werden unbefristete Ausweisungen selbst in Fällen schwerer Kriminalität und bei Sicherheitsgefährdern (z.B. Islamisten) untersagt. Der über Jahrzehnte bewährte Vollzug der Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten wurde durch das Gebot der Trennung von gewöhnlichen Gefangenen infrage gestellt. Die Folgen sind Mehrkosten in erheblicher Höhe (Umbaumaßnahmen, gesonderte Abschiebungshaftanstalt). In einigen Ländern ist aufgrund dessen Abschiebungshaft derzeit nicht mehr vollziehbar.

Art. 91 AEUV (Verkehrspolitik)

Art. 91 AEUV dient als Ermächtigungsgrundlage für erforderliche Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik. Problematisch ist insofern insbesondere Art. 91 Abs. 1 Buchstabe d), wonach die Union „alle sonstigen zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zweckdienlichen Maßnahmen erlassen“ kann. Bei der Anwendung dieser Ermächtigungsgrundlage mangelt es oftmals an einer ausreichenden Abgrenzung zu anderen Ermächtigungsgrundlagen und der notwendigen Einschränkung auf das Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik.

BEISPIELE

Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen („rollender TÜV“), die nicht nur den Inhalt der Prüfung bestimmt, sondern den Mitgliedstaaten konkrete Kontrollquoten, die Auswahl der zu kontrollierenden Fahrzeuge und den Kontrollort vorgibt.

Durch eine gemeinsame Verständigung der EU-Kommission mit den Mitgliedstaaten sollte die bislang unspezifische Zielausrichtung durch zuständigkeitsbegrenzende formulierte spezifische Ziele ersetzt werden. Für Fragen der Verkehrssicherheit sollte die Zuständigkeit der EU auf technische Bestimmungen (Straßenverkehrszulassungsrecht) beschränkt werden.

Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 2 Spiegelstrich 7 AEUV (Sport)

Nach Art. 165 Abs.1 Unterabs. 2 und Abs. 2 7. Spiegelstrich AEUV fördert und entwickelt die EU die „Europäische Dimension des Sports“. Da der Begriff nicht enger definiert ist, kann diese Ermächtigung als Einfallstor für eine Vielzahl von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern ausgenutzt werden.

BEISPIEL

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur sektorenübergreifenden Unterstützung gesundheitsfördernder körperlicher Aktivität

Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 165 Abs. 1 UAbs. 2 und Abs. 2 Spiegelstrich 7 AEUV ist letztlich überflüssig, so dass von ihr kein Gebrauch mehr gemacht werden sollte.

Art. 195 AEUV Tourismus

Art 195 AEUV macht deutlich, dass die EU keine eigenständige Politik der Tourismusförderung betreiben soll. Gleichwohl wird versucht einen eigenen Förderbereich für den Tourismus auf EU-Ebene einzurichten und damit das Substitutionsverbot verletzt.

BEISPIEL

Zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2018 im Vorfeld der Gemeinsamen Erklärung über die gesetzgeberischen Prioritäten der EU für 2018 (FK-Dokumentenummer RESOL-VI/27) wurde versucht eine eigene Haushaltslinie für die Finanzierung europäischer Tourismusprojekte nach 2020 einzurichten und dabei missachtet, dass die touristischen Entwicklungsstrategien in den einzelnen Mitgliedsstaaten entwickelt werden.

Art. 196 AEUV (Katastrophenschutz)

Nach Art. 196 AEUV hat die EU im Rahmen des Katastrophenschutzes lediglich koordinierende Zuständigkeiten (v. a. zur Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen). Auch wird durch Art. 196 Abs. 2 AEUV jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ausgeschlossen. Etwaige Maßnahmen der Europäischen Union zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung dürfen gemäß Art. 2 Abs. 5 AEUV nicht an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten treten. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass Art. 196 AEUV dazu herangezogen wird, ein gesamteuropäisches Katastrophenschutzsystem mit EU-eigenen Kapazitäten und Kompetenzen zu schaffen.

BEISPIEL

So sieht beispielsweise der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der EU vom 27.11.2017 die Schaffung EU-eigener operativer Kapazitäten bzw. Ressourcen (rescEU) vor.

Die Schaffung solcher gesamteuropäischer Katastrophenschutzsysteme sollte künftig weiter explizit ausgeschlossen sein.

Art. 21 Abs. 2 AEUV (Erleichterungen der Freizügigkeit)

Potential für eine extensive Auslegung und gleichzeitig Wirkung in der Breite hat auch die Rechtsgrundlage des Art. 21 Abs. 2 AEUV. Bei Art. 21 AEUV handelt es sich um die Kernbestimmung der Unionsbürgerschaft. Sie garantiert den Unionsbürgern ein allgemeines Recht auf Freizügigkeit in der Euro-

päischen Union unabhängig von einer wirtschaftlichen Betätigung. Art. 21 Abs. 2 AEUV ermächtigt die Union zum Erlass von Vorschriften, die die Ausübung des Freizügigkeitsrechts erleichtern, wenn zur Erreichung der Freizügigkeit ein Tätigwerden der Union erforderlich ist und die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen.

Anders als Art. 352 AEUV sieht Art. 21 Abs. 2 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor und könnte daher als „einfachere“ Ermächtigungsgrundlage ausgenutzt werden. Zusätzliches Missbrauchspotential gewinnt Art. 21 Abs. 2 AEUV durch die immense tatbestandliche Weite. Insgesamt sollte daher von Art. 21 Abs. 2 AEUV nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden.