



**NEUE AMTSPERIODE DER EU-
INSTITUTIONEN –
ANLIEGEN DER BAYERISCHEN
STAATSREGIERUNG**

Neue Amtsperiode der EU-Institutionen – Anliegen der Bayerischen Staatsregierung

Inhalt

Vorwort	3
I. Wirtschaftskrise beenden, Arbeitslosigkeit bekämpfen	3
1. Schuldenkrise im Euroraum bewältigen	3
2. Wettbewerbsfähigkeit stärken	4
3. Bürokratie abbauen	5
4. Arbeitslosigkeit vermeiden	8
II. Innere Sicherheit gewährleisten, Migrationsströme bewältigen	9
1. Innere Sicherheit gewährleisten	9
2. Migrationsströme bewältigen	10
III. Gewachsene demokratische Strukturen lebendig erhalten	12
1. Bürgernähe verbessern	12
2. Bei Gesetzgebungsvorhaben Zurückhaltung üben	14
3. Zahl der Geschäftsbereiche der Kommission verringern	15
IV. Außenpolitische Rolle stärken	16
1. Gemeinsame Außenhandelspolitik stärken	16
2. Internationale Krisen bewältigen	17
V. Zukunft im Blick behalten - Digitalisierung, Industrie- und Energiepolitik	18
1. Digitalisierung vorantreiben	18
2. Einen attraktiven ordnungspolitischen Rahmen setzen	19
3. Energiebinnenmarkt vollenden	20

Anlage 1: Unter Kompetenzgesichtspunkten problematische Ermächtigungsgrundlagen des AEUV 23

1. Art. 114 AEUV (Binnenmarktkompetenz)
2. Art. 290 f. AEUV (Durchführungs- u. delegierte Rechtsakte)
3. Art. 192 AEUV (Allgemeine Umweltkompetenz)
4. Art. 16 Abs. 2 AEUV (Datenschutz)
5. Art. 83 Abs. 2 AEUV (materielles Strafrecht)
6. Art. 113 AEUV (Harmonisierung indirekter Steuern)
7. Art. 79 AEUV (Einwanderungspolitik)
8. Art. 91 AEUV (Verkehrspolitik)
9. Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 Spiegelstriche 1-6, 166, 167 AEUV (Bildung und Kultur)
10. Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 2 Spiegelstrich 7 AEUV (Sport)
11. Art. 182 Abs. 5 AEUV (Maßnahmen für die Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums)
12. Art. 196 AEUV (Katastrophenschutz)
13. Art. 352 AEUV (Vertragsabrundungskompetenz)
14. Art. 21 Abs. 2 AEUV (Erleichterungen der Freizügigkeit)

Anlage 2: Vorschläge für konkrete Maßnahmen 35

1. Abschaffung der Berichtspflicht nach Art. 9 des Beschlusses K(2011) 9380
2. Bessere Berücksichtigung von Besonderheiten der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im Beihilferecht
3. Einheitliche europäische Produktrichtlinie für Straßenbahnfahrzeuge
4. Keine Übertragung der Regelwerke für Eisenbahnen auf Straßenbahnen
5. Verringerung des Schienenlärms durch Umrüstung von Altfahrzeugen mit
6. Vorschlag für eine Richtlinie zum Datenschutz für den Bereich von Polizei und Strafjustiz grundlegend ändern
7. Wahrung der Standards bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)
8. Umfassende Änderung des Vorschlags zu den Verfahrensgarantien für verdächtige oder beschuldigte Kinder
9. Änderung des Vorschlags zu den Verfahrensrechten in Strafverfahren
10. Änderung des Vorschlags zur „vorläufigen Prozesskostenhilfe“
11. Vorschlag zur „Ein-Personen-GmbH“ umfassend überarbeiten
12. Keine Erweiterung der „Small Claims Verordnung“
13. Vorschlag zum „Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht“ neu fassen
14. Keine Abschaffung des Apostillensystems
15. Keine Fortsetzung des „EU-Justizbarometers“
16. Erweiterung des Europäischen Justizportals
17. Bestandsschutz der mitgliedstaatlichen Systeme zur elektronischen Identifizierung und zu den Vertrauensdiensten für elektronische Transaktionen gewährleisten
18. Keine Schaffung neuer Anerkennungs- und Transparenzinstrumente im „Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen“
19. Kritische Überprüfung und Reduzierung der Benchmarks im Bildungsbereich
20. Keine Reglementierung der Forschungspolitik der Mitgliedstaaten bei Schaffung des Europäischen Forschungsraums
21. Stärkung von „Peer-Learning“-Maßnahmen auf europäischer Ebene statt Durchführung von „Peer-Reviews“

22. Keine Einführung europäischer Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor
23. Finanztransaktionssteuer (FTT) einführen
24. Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit beim Richtlinien-vorschlag zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand
25. Verbesserung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ)
26. Keine Berichtspflicht zu indirekten Landnutzungsänderungen
27. Befreiung von Handwerkerfahrzeugen von der Tachografenpflicht; Aus- weitung des Radius von 100 km auf 150 km
28. Berufliche Bildung – keine Eingriffe der EU in die Rechte der Mitgliedstaa- ten
29. Europaweite Digitalisierung des Radios vorantreiben
30. Videospiele mit kulturellem oder pädagogischem Inhalt fördern
31. Entwicklung und Umsetzung eines zeitgemäßen und kohärenten Jugend- medienschutzes in der digitalen Welt
32. Duales System in der Berufsausbildung im Handwerk sichern, Meistervor- behalt im Handwerk nicht in Frage stellen
33. Modernisierung und Deregulierung der AVMD-Richtlinie
34. Schaffung eines „Sonderfördergebietsplafond“ zur Begrenzung des Förd- ergefälles in Ostbayern
35. Ablehnung der verpflichtenden Ursprungskennzeichnung („Made-In Rege- lung“)
36. Verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung, Vermeidung von Bürokratie
37. Stärkere Berücksichtigung der Belange kleiner und regional tätiger Unter- nehmen und Dienstleister
38. Verwaltungsvereinfachung bei der Umsetzung der EU-Strukturfonds
39. Verlässlicherer Datenschutz für alle europäischen Nutzer
40. Künftige Entwicklung der Europäischen Bankenunion
41. Erhaltung des KMU-Korrekturfaktors im Basel III-Regelwerk
42. Stärkere Regulierung von Schattenbanken
43. Erhalt mitgliedstaatlicher Spielräume bei der Rechtsetzung im wirtschaftli- chen Verbraucherschutz
44. Revision der Lebensmittelkontroll-Verordnung
45. Vereinfachung des Vollzugs des „EU-Hygienepakets“
46. Begrenzung des Einsatzes von für die aquatische Umwelt problemati- schen Stoffen

47. Einzuhaltende Vorgaben und daraus resultierende Kontrolltätigkeiten bei Inanspruchnahmen von EU- (bzw. ELER-) Fördergeldern
48. Keine Regelungen zu Mindestanforderungen an Umweltinspektionen
49. Schaffung eines Selbstbestimmungsrechts der Regionen über den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen
50. Abschaffung der EU-Klärschlammrichtlinie
51. Abgleich von Immissions- und Emissionsanforderungen (Luftreinhaltung / Lärmschutz)
52. Reform des Systems zum Treibhausgas-Emissionshandel
53. Keine rechtlichen Regelungen zur Klimaanpassung in den Regionen
54. Stärkung der internationalen Klimaziele
55. GAP-Halbzeitbewertung 2017 als Chance für die bäuerliche Landwirtschaft nutzen
56. Praxisgerechte Umsetzung der EU-Agrarreform
57. Neue EU-Öko-Verordnung: Zukunft von Bayerns Bio-Bauern nicht gefährden
58. Keine Errichtung einer EU-Arbeitslosenversicherung
59. Missbrauch des Freizügigkeitsrechts für ehemalige Arbeitnehmer verhindern
60. Daueraufenthaltsrecht an engere Voraussetzungen knüpfen
61. Umfang des Gleichbehandlungsgrundsatzes begrenzen
62. Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ändern
63. Änderung der Berufsankennungsrichtlinie 2005/36/EG
64. Rücknahme des Vorschlags zur Frauenquote in Unternehmen
65. Keine europäische Normung von Gesundheitsdienstleistungen
66. Alpenstrategie vorantreiben
67. Kein Rückzug der Kommission aus der Koordinierung makroregionaler Strategien

Vorwort

Die bayerische Staatsregierung bekennt sich zu Europa und zur europäischen Einigung. Dieses einzigartige Projekt der Nachkriegsgeschichte hat unserem Kontinent Frieden, Freiheit, Wachstum und Wohlstand gebracht. Der europäische Binnenmarkt schafft Absatzmärkte für unsere Unternehmen und sichert so Arbeitsplätze. Die gemeinsame Währung erleichtert den Zahlungsverkehr. Der Wegfall der Grenzkontrollen vereinfacht das Reisen.

Gerade weil der Erfolg der europäischen Einigung so elementar mit unser aller Wohlergehen verknüpft ist, muss man sich auch klar und nüchtern den Problemen der Gegenwart stellen. Fehlentwicklungen führen nur zu Ablehnung und Verdrossenheit.

Um sicherzustellen, dass die Menschen politische Entscheidungen wieder stärker beeinflussen können, sich die EU auf Wichtiges konzentriert und dabei selbst sparsam und effizient agiert, braucht es ein gemeinsames Engagement aller Beteiligten.

Ebenso brauchen wir mehr politisches Engagement der EU,

- um gute Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Unternehmen im Binnenmarkt und in der Welt zu schaffen, weil nur so Arbeitsplätze gesichert werden können,
- um in der Handels- und der Außen- und Sicherheitspolitik erfolgreich unsere Interessen in der Welt zu vertreten und
- um die innere Sicherheit auf unserem Kontinent auch im Angesicht von grenzüberschreitender Kriminalität und Migrationsströmen zu befördern.

Eine solche EU, die sich auf ihre Kernkompetenzen besinnt und sich offensiv und engagiert den Herausforderungen der Zukunft stellt, wird auch die Akzeptanz der Menschen in Europa finden.

Nachfolgend werden konkrete Vorschläge dargestellt, mit deren Umsetzung diese Ziele erreicht werden können. Diese lassen sich zu fünf Kernthesen zusammenfassen:

WIRTSCHAFTSKRISE BEENDEN, ARBEITSLOSIGKEIT BEKÄMPFEN

Die bestehende Wirtschaftskrise und die hohe Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten der EU sind keine Folge unvorhersehbarer Ereignisse. Um sie nachhaltig zu bewältigen, müssen EU und Mitgliedstaaten wieder die Freiräume schaffen, die notwendig sind, damit sich unternehmerische Tätigkeit entfalten kann.

INNERE SICHERHEIT GEWÄHRLEISTEN, MIGRATIONSSTRÖME BEWÄLTIGEN

Um in einem Raum grenzenloser Freiheit die innere Sicherheit gewährleisten zu können, bedarf es einer effektiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Polizei und Justiz.

GEWACHSENE DEMOKRATISCHE STRUKTUREN LEBENDIG ERHALTEN

Die in den Mitgliedstaaten teilweise über Jahrhunderte gewachsenen demokratischen Strukturen sind Ausdruck der Vielfalt und der inneren Stärke der Völker Europas. Die Europäische Union sollte diese bürgernahen Strukturen und die in ihnen getroffenen Entscheidungen respektieren und eigene Maßnahmen nur treffen, wenn ihr europäischer Mehrwert unbestreitbar ist.

AUSSENPOLITISCHE ROLLE STÄRKEN

In einer globalisierten Welt hat nur die EU das nötige Gewicht, die Interessen Europas auch mit Erfolg durchzusetzen.

ZUKUNFT IM BLICK BEHALTEN -

DIGITALISIERUNG, INDUSTRIE- UND ENERGIEPOLITIK

Um auch künftig das Versprechen von Wohlstand und sozialer Sicherheit einlösen zu können, muss sich die EU verstärkt den Zukunftsfeldern widmen. Hier stehen Energiesicherheit und Digitalisierung an erster Stelle.

Wirtschaftskrise beenden, Arbeitslosigkeit bekämpfen

In vielen Teilen Europas ist die Wirtschaftslage desolat, die Arbeitslosigkeit hat erschreckende Ausmaße angenommen. Wohlstandsverluste sind für viele Menschen in Europa nicht mehr nur abstrakter Anlass zur Sorge sondern konkrete Realität. Diese Entwicklung, die unmittelbare Auswirkungen auch auf die Akzeptanz des Europäischen Einigungsprozesses und des ihm zugrunde liegenden Wohlstandsversprechens hat, sollte Anlass zur kritischen Auseinandersetzung sein. Hier gilt es, nüchtern die Entscheidungen und Entwicklungen zu analysieren, die zu dieser Situation geführt haben, um darauf aufbauend Strategien zu entwickeln, wie wirtschaftliche Erholung wieder gewährleistet werden kann.

1. Schuldenkrise im Euroraum bewältigen

Zur Bewältigung der Schuldenkrise im Euroraum sollte auch weiterhin an folgenden Eckpunkten festgehalten werden:

- Keine Staatsanleihekäufe durch die EZB.
Die EZB soll allein dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet sein, d.h. keine Staatsfinanzierung mit Hilfe der Notenpresse betreiben.
- Beibehaltung der Strategie der restriktiven Rettung.
Notwendige Unterstützung durch die Gemeinschaft muss auch weiterhin an erkennbare Reformfortschritte unter Beibehaltung des Sparkurses der Krisenländer geknüpft werden. Die Troika muss auch künftig eine zentrale Rolle bei der Umsetzung von Rettungspaketen spielen.
- Konsequente Einbindung des Bundestages bei allen Fragen, die eine Haftung des deutschen Steuerzahlers beinhalten.
- Keine Vergemeinschaftung von Schulden
Eurobonds und Altschuldenfonds sind als Formen der Transferunion abzulehnen. Derartige Instrumente, die im Ergebnis bedeuten, dass ei-

nige Staaten Europas die Schulden der anderen Staaten übernehmen, führen nicht nur zu massiven Akzeptanzverlusten, sie begründen auch massive Fehlanreize, da dann der Sinn einer generationengerechten und nachhaltigen staatlichen Haushaltspolitik nicht mehr vermittelt werden kann.

- Aus demselben Grunde bedarf es auch einer rigorosen Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) durch die Kommission (Defizitverfahren).

Die Bayerische Staatsregierung sieht in der Orientierung an o.g. Grundsätzen den einzigen Erfolg versprechenden Weg, die Schuldenkrise im Euroraum zu bewältigen. Die Entwicklungen in Spanien, Irland und Portugal, deren Anpassungsprogramme erfolgreich beendet wurden, zeigen, dass die Strategie der restriktiven Rettung am besten geeignet ist, um in den Krisenländern wieder mehr Wettbewerbsfähigkeit zu gelangen. Um die Glaubwürdigkeit des reformierten SWP zu wahren, muss dieser von der Kommission konsequent angewendet werden.

Eine Vergemeinschaftung von Schulden ist weiterhin strikt abzulehnen. Andernfalls würden die solide wirtschaftenden Mitgliedstaaten überfordert, unververtretbare Fehlanreize für eine unsolide Haushaltspolitik gesetzt.

2. Wettbewerbsfähigkeit stärken

Die Wirtschaftskrise in vielen Staaten der EU ist in erster Linie eine Krise der Wettbewerbsfähigkeit. Über Jahrzehnte versäumte Strukturreformen und hieraus folgende verkrustete staatliche und gesellschaftliche Strukturen haben in vielen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass Unternehmen Vertrauen verloren, Investitionen unterließen, Marktanteile abgaben und schließlich Arbeitsplätze abbauten. Vor diesem Hintergrund können weder staatliche, schuldenbasierte Wachstumsprogramme noch „außerordentliche Maßnahmen“ von Zentralbanken eine Lösung bieten.

Will man der Wirtschaftskrise nachhaltig entgegen, führt um ernsthafte Strukturreformen kein Weg herum. Nur ein verlässliches und für die Unternehmen attraktives Umfeld schafft auch tatsächlich Anreize für wirtschaft-

liches Tätigwerden. Strukturreformen sollten die Mitgliedstaaten daher bereits aus eigenem Antrieb und aufgrund der selbst erkannten Notwendigkeit angehen. Auf europäischer Ebene gibt das „Europäische Semester“ der Kommission die Möglichkeit, diese Staaten dabei zu unterstützen.

EFFEKTIVERE UMSETZUNG DES EUROPÄISCHEN SEMESTERS

Bei Durchführung des „Europäischen Semesters“ sollte die neue Kommission einen stärkeren Fokus auf die Mitgliedstaaten mit erheblichen strukturellen Problemen legen. In diesem Rahmen bedarf es einer verbesserten demokratischen Legitimation durch stärkere Einbindung der nationalen Parlamente:

Das Europäische Semester muss stärker auf die Mitgliedstaaten mit erheblichen strukturellen Problemen konzentriert werden. Problematisch ist, wenn auch solide wirtschaftende Mitgliedstaaten wie Deutschland einem erheblichen politischen Druck seitens der Kommission ausgesetzt werden und zwar insbesondere in Bereichen, in denen die Kommission keine Kompetenzen hat (z.B. Ehegattensplitting, Betreuungsgeld). In diesem Zusammenhang muss deshalb generell darauf hingewirkt werden, dass die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission im Rahmen der geplanten Vertiefung des Europäischen Semesters ihren nicht verbindlichen Charakter behalten und sich nicht zu „quasivertraglichen“ Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedsländern entwickeln.

Aufgrund des sehr engen Fristenkorsetts bestehen zudem demokratische Legitimationsdefizite im Europäischen Semester. Zwischen der Vorstellung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission im Mai und der Verabschiedung durch den Europäischen Rat im Juni bzw. Juli bleibt keine Zeit für eine intensive nationale parlamentarische Auseinandersetzung mit den Empfehlungen.

3. Bürokratie abbauen

Bürokratie und Überregulierung sind das größte Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigung und Wohlstand. Unnötige Bürokratie kostet Zeit, verbraucht Ressourcen und vermindert die Wettbewerbsfähigkeit.

Studien in Deutschland haben gezeigt, dass gut die Hälfte der bürokratischen Belastungen auf europäische Regelungen zurückzuführen sind.

Ein Hersteller von Elektronikartikeln muss - neben sonstigen technischen Vorschriften - beispielsweise folgende europarechtliche Vorgaben beachten: Batterierichtlinie, Verpackungsrichtlinie, REACH-Verordnung, RoHS-Richtlinie, CE-Kennzeichnungs-Richtlinien, WEEE-Richtlinie und Ökodesign-Richtlinie. Allein die Elektroschrott-Richtlinie sieht dabei folgende Verpflichtungen vor: Registrierung bei der Stiftung Elektro-Altgeräte Register (EAR), Produktkennzeichnung, jährlicher Nachweis einer insolvenz sicheren Garantie für die Finanzierung der Rücknahme und Entsorgung der Geräte, monatliche und jährliche Meldung der verkauften Mengen und Angabe der WEEE-Registrierungsnummer in der Korrespondenz.

Bürokratie belastet nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der EU und führt dadurch zu unnötigen Kosten für die Allgemeinheit. Ebenso belastet sie die Bürgerinnen und Bürger und führt letztlich zu Akzeptanzverlusten für die politischen Prozesse insgesamt.“

Besonders nach Unglücksfällen werden neue Regelungen zur Erhöhung der Sicherheit eingefordert. Ohne Regelungen kann ein Gemeinwesen nicht funktionieren, es gilt aber, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Selbstverantwortung einerseits und Überregulierung als Ausdruck des Wunsches nach Sicherheit herzustellen.

Vorrangiges Ziel des Bürokratieabbaus muss daher die Schaffung geeigneter Strukturen sein, die die Entstehung unnötiger bürokratischer Regelungen von vorneherein unterbinden. Dazu zählt nicht nur eine Verringerung der Zahl der Geschäftsbereiche der Kommission, sondern auch Maßnahmen zur verbesserten Gesetzesfolgenabschätzung und zur sparsamen EU-Haushaltspolitik.

VERBESSERTE GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG AUF EU-EBENE

Durch ein externes Gremium unabhängiger Sachverständiger zur Folgenabschätzung von Legislativvorschlägen, das mittels einer einheitlichen Methodik den gesamten Erfüllungsaufwand einer Norm für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen ermittelt, können dem Gesetzgeber die Konsequenzen einer Norm deutlicher vor Augen geführt werden. Neben dem Erfüllungsaufwand sollten auch Aspekte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit insbesondere für KMU berücksichtigt und als integraler Bestandteil des Rechtssetzungsprozesses etabliert werden.

WAHRUNG EINER SPARSAMEN EU-HAUSHALTPOLITIK

Die neue Kommission sollte sich auf folgende Grundsätze der Haushaltspolitik verpflichten:

- Strikte Ausgabendisziplin (Begrenzung der Ausgaben auf 1 % des BNE)
- Keine neuen Eigenmittel (Stichwort „EU-Steuer“)
- Keine Umgehung des Verschuldungsverbots

Es wird begrüßt, dass im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 die Verpflichtungsermächtigungen auf 1 % des EU-BNE beschränkt sind. Die Einhaltung dieser Ausgabenobergrenze ist auch in Zukunft von besonderer Bedeutung, weil Deutschland seit Jahren größter Nettozahler in der EU ist.

Die Einführung neuer Eigenmittel für den EU-Haushalt (EU-Steuern) ist strikt abzulehnen. Das Recht, Steuern festzusetzen und zu erheben, muss alleine bei den Nationalstaaten bleiben. EU-Steuern wären auch mit dem Charakter der EU als Staatenverbund nicht vereinbar. Für die EU gilt das Verschuldungsverbot. Dieses darf auch durch die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente (wie z.B. Projektbonds oder die Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit mit einem autonomen, vom mehrjährigen Finanzrahmen losgelösten EU-Haushalt) nicht umgangen werden.

4. Arbeitslosigkeit vermeiden

Eine hohe Beschäftigungsquote ist Resultat eines kohärenten und verantwortungsvollen Handelns sowohl von Politik als auch von Wirtschaft und Sozialpartnern. Durch staatliche Vorschriften und Konjunkturprogramme lassen sich Beschäftigung und Wohlstand nicht generieren.

Die Europäische Union sollte die Mitgliedstaaten bei diesem Prozess unterstützen. Programme wie ERASMUS + fördern die Mobilität in Europa und sorgen dafür, dass Barrieren, die der Aufnahme von Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat möglicherweise entgegenstehen, abgebaut werden.

Ebenso sollte die Europäische Union alle Maßnahmen unterlassen, die in den Mitgliedstaaten zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen. Gerade im Bereich der Marktregulierung besteht innerhalb der EU eine starke Tendenz, zugunsten vorgeblich hoher Schutzstandards in einzelnen Gebieten die Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung hintanzustellen.

Eine Harmonisierung der europäischen Sozialsysteme wäre aus Sicht der Staatsregierung der falsche Weg. Die national unterschiedlichen Sozialsysteme haben sich traditionell, kulturell und gesellschaftlich über einen langen Zeitraum entwickelt und verfügen über einen entsprechenden demokratischen Rückhalt im Land. Europäische Transfermechanismen im Sozialbereich führen zu höheren Lohnzusatzkosten und gefährden so Arbeitsplätze. Sie würden es auch den Mitgliedstaaten erleichtern, ihre ureigene Verantwortung für ihre Arbeitsmärkte auf die Gemeinschaft abzuwälzen. Demgegenüber ist eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik, denn nur durch die nachhaltige Schaffung von Beschäftigung können die Herausforderungen der (Jugend-) Arbeitslosigkeit bewältigt werden.

Dies schließt nicht aus, dass die EU die Schaffung von Arbeitsplätzen mit flankierenden Maßnahmen, wie z.B. der Unterstützung bei der Einführung dualer Ausbildungssysteme, der besseren Übertragbarkeit von Bildungsabschlüssen oder der besseren Vermittlung von Sprachen unterstützt.

Innere Sicherheit gewährleisten, Migrationsströme bewältigen

1. Innere Sicherheit gewährleisten

Die neu gewonnenen Kompetenzen der EU im Bereich „Justiz und Inneres“ führen zu einer großen Rechtsetzungstätigkeit in diesem Bereich. Auch wenn die Gewährleistung der inneren Sicherheit und die Existenz eines verlässlichen Justizsystems wesentlicher Bestandteil für sozialen Frieden und wirtschaftliche Entfaltung ist - und unter diesem Gesichtspunkt auch einen Binnenmarktbezug hat - verbleibt es dabei, dass diese Aufgaben in der Alleinverantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben.

Die künftige Kommission sollte sich daher unter Beachtung des Kompetenzgefüges auf Maßnahmen beschränken, die einen unmittelbaren Bezug zum Binnenmarkt haben oder die Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten fördern.

BESSERE BEKÄMPFUNG DES ILLEGALEN DROGENHANDELS

Bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels darf es keine Aufweichungen geben. Dies gilt in besonderem Maße für die Unterbindung neuer psychoaktiver Substanzen mit hohem Risikopotential:

- Im EU-Binnenmarkt tauchen immer mehr neue psychoaktive Substanzen auf, die die Wirkung von nach Maßgabe der UN-Drogenübereinkommen kontrollierten Substanzen nachahmen und als legale Alternativen (sog. „LegalHighs“) in den Verkehr gebracht werden.
- Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Drogendefinition (COM(2013) 618 final) sieht deshalb zu Recht das Ziel vor, hier eine Erwei-

terung in Bezug auf neue psychoaktive Substanzen mit hohem Risikopotenzial vorzunehmen.

- Gleichzeitig sind durch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen COM(2013) 619 final Vorschriften für die Beschränkung des freien Warenverkehrs bei derartigen neuen psychoaktiven Substanzen ebenso wie EU-weite Verfahren über den Informationsaustausch und die Einführung von Marktbeschränkungen für derartige Substanzen zu schaffen.
- Zusätzlich sind europaweite Begrenzungen für die Verfügbarkeit von Grundstoffen zu treffen, die zur Herstellung von neuen illegalen psychoaktiven Substanzen benötigt werden.

2. Migrationsströme bewältigen

Als wirtschaftlich wohlhabender Kontinent wird Europa immer Ziel von Migration sein. Allein in Bayern war zwischen 2012 und 2013 ein sprunghafter Anstieg der Asylbewerberzahlen um 70% (auf 110.000) bei einer Anerkennungsquote von rund 25% zu verzeichnen. Die tragischen Unglücksfälle und menschliche Dramen, die sich im Oktober 2013 vor der Mittelmeerinsel Lampedusa abgespielt haben, sind weiterer Beleg für den unverändert anhaltenden Migrationsdruck.

Umso mehr bedarf es eines konzentrierten und koordinierten Vorgehens gegen Schlepperbanden und kriminellen Menschenhandel ebenso wie eines zügigen und einfachen Asylverfahrens. Liegen Asylgründe nicht vor, müssen die Betroffenen in einem möglichst frühen Stadium abgeschoben bzw. zurückgeführt werden. Abschiebehindernisse sind restriktiv auszulegen und nach Möglichkeit zu beseitigen.

MASSNAHMEN FÜR EINE VORAUSSCHAUENDE EUROPÄISCHE ASYLPOLITIK

Zur besseren Bewältigung der bestehenden und noch zu erwartenden Flüchtlingsströme, sollte sich die Asylpolitik der EU nicht auf reaktive Maßnahmen beschränken, sondern vorausschauend bereits bei den Fluchtursachen ansetzen:

- Bekämpfung der Fluchtursachen durch eine zielgerichtete Entwicklungshilfepolitik der Europäischen Union.
- Zusammenarbeit mit Transitstaaten intensivieren.
- Erfordernis eines EU-Kommissars für Flüchtlinge.
- Faire Verteilung der wirklich Schutzbedürftigen innerhalb der EU: Wer Schutz braucht, soll in der EU eine sichere Zuflucht erhalten. Dabei sind die Lasten solidarisch und gleichmäßig zwischen den Mitgliedstaaten aufzuteilen und die Staaten an den Außengrenzen nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Eine konsequente Anwendung der Dublin-Verordnung wäre ein erster Schritt in diese Richtung.
- Umsetzung von Maßnahmen der Mittelmeer-Task Force (TFM), u.a. durch Intensivierung des Kampfs gegen kriminelle Schlepper und Menschenhändler, verstärkte Zusammenarbeit von EUROPOL, Frontex und EASO und bessere Grenzüberwachung;
- Temporäre Aussetzung der EU-Visumsfreiheit für die Westbalkanstaaten: Seit Aufhebung der Visumspflicht für Serbien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ist die Zahl der in Deutschland von Staatsangehörigen dieser Staaten gestellten Asylanträge sprunghaft gestiegen. Die entsprechenden Anerkennungsquoten tendieren gegen Null.
- Möglichkeit schaffen, Folgeanträge im Herkunftsland zu stellen.
- Klarstellung des Schengen-Abkommens, dass Binnengrenzkontrollen zulässig sind, wenn ein anderer Mitgliedstaat vertragsbrüchig ist

Gewachsene demokratische Strukturen lebendig erhalten

Europa gewinnt seine Stärke und seine Identität aus der zivilisatorischen Vielfalt seiner Mitgliedstaaten. Teilweise über Jahrhunderte gewachsene gesellschaftliche und demokratische Systeme sind nicht Ausdruck überflüssiger Traditionen sondern prägendes Wesensmerkmal unseres Kontinents. Aus dem produktiven Wettstreit unterschiedlicher Ideen, Lebenseinstellungen und Kulturen schöpft Europa seine Kraft.

Diese gestalterische Vielfalt zu respektieren und zu erhalten, sollte Grundprinzip eines jeden Handelns der Europäischen Union sein. Diese sollte die in demokratischen Prozessen getroffenen Entscheidungen von Mitgliedstaaten respektieren und den mitgliedstaatlichen Strukturen den Raum lassen, den diese zur eigenständigen Regelung ihres Staatswesens benötigen. Die Rolle der Europäischen Union rechtfertigt sich demgegenüber durch den Mehrwert, den ein grenzübergreifendes und gemeinsames Handeln für alle Beteiligten mit sich bringt. Daher sollte sich die Europäische Union aber auch auf Maßnahmen beschränken, deren europäischer Mehrwert eindeutig ist.

1. Bürgernähe verbessern

Der Europäische Rat hat in seiner strategischen Agenda zu Recht eingefordert, dass die EU bei ihrem gesetzgeberischen Handeln Zurückhaltung üben muss. Denn in der Tat ist die Tendenz der Kommission, unnötige Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, einer der Hauptkritikpunkte gegenüber dem Handeln der EU.

Dabei wäre das in Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verankerte Subsidiaritätsprinzip, wonach die EU nur tätig werden darf, wenn und soweit ein Handeln der Mitgliedstaaten nicht ausreichend wäre, grundsätzlich als dafür gedacht, derartige Missstände zu unterbinden. Seine Beachtung würde garantieren, dass Entscheidungen immer auf der bürger- und sachnächsten Ebene getroffen werden.

Gleichwohl bleibt festzustellen, dass allein der Subsidiaritätsgrundsatz dieser Entwicklung keinen Einhalt geboten hat. Dies lässt sich auf ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren zurückführen:

- Feststellen lässt sich zunächst, dass manche Kompetenzklauseln (wie insbes. die Binnenmarktkompetenz gem. Art. 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) besonders intensiv für konfliktträchtige Vorhaben genutzt werden. Gemeinsames Kriterium dieser Kompetenzklauseln ist ihre unklare bzw. offene Formulierung, die der Kommission große Auslegungsspielräume eröffnen.
- In diesem Zusammenhang ist auch eine verstärkte Tendenz der Kommission zu beobachten, sich in Bereichen, in denen die EU nach dem AEUV nur unterstützende und beratende Funktion hat (wie insbes. im Bildungs- und Kulturbereich), „Quasiregelungskompetenzen“ zu schaffen, indem durch politischen Druck auf die Mitgliedstaaten und finanzielle Anreize („goldener Zügel“) einer „Regulierung über die Hintertür“ Vorschub geleistet wird.
- Hinzu kommt eine strukturelle Schwäche des Subsidiaritätsgrundsatzes. Ungeachtet der klaren Formulierung des Art. 5 Abs. 3 EUV („wird [...] nur tätig, sofern [...]“) ist der Subsidiaritätsgrundsatz in der politischen Praxis und der Rechtsprechung des EuGH faktisch von einer Kompetenzausübungsschranke auf ein politisches Verfahrensrecht reduziert. Ein klar umrissener und eindeutig feststellbarer Kriterienkatalog zur Bestimmung der korrekten politischen Ebene fehlt; das Schlagwort „Subsidiarität“ wird im politischen Gebrauch synonym mit der Bewertung des Vorhabens an sich verwendet.
- Weiter besteht europaweit die Tendenz, die EU als Vehikel für Regelungen zu gebrauchen, die auf nationaler Ebene - beispielsweise wegen entgegenstehender politischer Mehrheiten oder wegen einer generell geringer ausgeprägten Effektivität des dortigen Staatswesens - nicht durchsetzbar waren.

Um dieser Gemengelage wirkungsvoll begegnen zu können, hat sich ein Abstellen allein auf den Subsidiaritätsgrundsatz nicht als wirkungsvoll erwiesen. Will man eine effektivere Abgrenzung von EU- und mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten gewährleisten, bedarf es einer Lösung auf Ebene der individuellen Ermächtigungsgrundlagen selbst. Hier bedarf es jeweils spezifischer, individuell auf die jeweilige Ermächtigungsgrundlage zugeschnittener und objektiv verifizierbarer Kriterien. Je konkreter diese ausgestaltet werden, desto geringer werden die Spielräume für ausbrechendes Handeln. In einem weiteren Schritt sollten sich die maßgeblichen Akteure innerhalb der EU (Kommission, Rat, Parlament) auf die Einhaltung dieser Kriterien politisch und rechtlich, z.B. im Wege sog. „interinstitutioneller Vereinbarungen“, verpflichten.

Als Anlage 1 werden die problematischen Ermächtigungsgrundlagen identifiziert und Vorschläge unterbreitet, wie eine derartige Konkretisierung aussehen könnte.

2. Bei Gesetzgebungsvorhaben Zurückhaltung üben

Aber auch soweit die Europäische Union zuständig ist, sollte sie bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen Zurückhaltung üben, um den Mitgliedstaaten noch sinnvolle Spielräume für eine praxisgerechte und bürgernahe Umsetzung zu lassen. Dies gilt umso mehr, je stärker ein Vorhaben in gewachsene mitgliedstaatliche Strukturen eingreift.

RICHTLINIE VOR VERORDNUNG

Die neue Kommission sollte sich daher dazu verpflichten, dem Instrument der Richtlinie (bedarf der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten) den Vorrang vor der Verordnung zu geben und sich hierin auf Leitlinien an Stelle von detaillierten Vorgaben zu beschränken. Abweichungen sollten - aus präventiven Gründen - einem besonderen Rechtfertigungszwang unterliegen.

Die in der Anlage 2 zu diesem Papier dargestellten Vorschläge der Ressorts für konkrete Maßnahmen identifizieren auch diejenigen problematischen Vorhaben, bei denen eine besondere Zurückhaltung angebracht wäre.

3. Zahl der Geschäftsbereiche der Kommission verringern

Um sicherzustellen, dass Vorschläge für Rechtsakte tatsächlichen gesetzgeberischen Bedürfnissen entsprechen, ist ein schlanker und effizienter Verwaltungsapparat unerlässlich. Andernfalls droht die Ausarbeitung unnötiger Vorschläge, die in erster Linie der Rechtfertigung der Existenz einzelner Kommissare oder Dienststellen dienen.

Die gegenwärtige Struktur der Kommission begünstigt derartige Fehlentwicklungen. So unterhält die Kommission derzeit 33 Generaldirektionen, darunter solche mit nur sehr kleinem Portfolio (z.B. „Datenverarbeitung“), mit sich überschneidenden Zuständigkeiten (z.B. „Klimapolitik“ und „Umwelt“) oder für Fragen, für die überhaupt keine oder nur sehr untergeordnete Zuständigkeiten der EU bestehen (z.B. „Bildung und Kultur“). Ergänzt wird dieser - auch im nationalen Vergleich beträchtliche (so unterhalten z.B. die Bundesregierung neben dem Bundeskanzleramt 14 Ministerien und die Bayerische Staatsregierung neben der Staatskanzlei 9 Ministerien, die jeweils den gesamten Bereich staatlichen Handelns abdecken) - Verwaltungsapparat durch weitere rund 50 Einrichtungen, wie dezentrale Agenturen, Exekutivagenturen, Institute oder gemeinsame Unternehmen

Auch wenn langfristiges Ziel immer noch eine Verringerung der Gesamtzahl der Kommissare sein sollte, sollte die neue Kommission zumindest durch eine echte Reduktion der Zahl ihrer Geschäftsbereiche dem Trend nach einer immer stärkeren Aufblähung entgegenwirken. Dafür genügt es aber nicht, die Geschäftsbereiche bestehen zu lassen und nur durch eine übergeordnete „koordinierende“ Ebene von Vizekommissaren zu ergänzen. Vielmehr sollten im Zuge einer echten Verwaltungsreform Geschäftsbereiche vollständig aufgelöst, Zuständigkeiten zusammengefasst und klare Entscheidungsstrukturen geschaffen werden.

Außenpolitische Rolle stärken

1. Gemeinsame Außenhandelspolitik stärken

Einer der unbestreitbaren Vorteile der Europäischen Union liegt in dem Mehrwert, den ein einheitliches bzw. koordiniertes Handeln in einer globalisierten Welt bietet. Nur durch eine innovative und exportorientierte Industrie kann Wohlstand auf Dauer gesichert werden. Wir wollen daher, dass sich die EU noch intensiver dem Ausbau der Handelsbeziehungen mit dritten Staaten widmet. Die Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik der EU muss zentraler Bestandteil einer künftigen Neuausrichtung der EU werden.

EINE SINNVOLL VERHANDELTE TTIP ABSCHLIESSEN

Die neue Kommission soll die Verhandlungen zu TTIP fortführen und zu einem erfolgreichen Abschluss bringen, bei dem die europäischen Schutzstandards (insbesondere zum Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz) gewahrt bleiben. Ein Investitionsschutzabkommen ist aus Sicht der Bayerischen Staatsregierung im Verhältnis zu den USA nicht erforderlich.

Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen zu TTIP würde den größten Wirtschaftsraum der Welt schaffen und damit die Standards des Welthandels für lange Zeit definieren. Die EU sollte sich diese Möglichkeit, aktiven Einfluss auf diesen Prozess zu nehmen, nicht entgehen lassen. Ein ausgewogenes Freihandelsabkommen mit den USA wäre nicht nur für die bayerische Wirtschaft sondern für die gesamte Europäische Union von Vorteil:

- Eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen – vor allem mittelständischen - Exportwirtschaft sichert den Wohlstand auch für kommende Generationen.
- Ohne die beiderseits hohen Schutzniveaus abzusenken, entfallen durch die gegenseitige Anerkennung von Standards oder gemein-

same Standards erhebliche Kosten für Doppelprüfungen und Zulassungen.

- Durch den erleichterten Zugang zu neuen Absatzmärkten kann das Abkommen auch wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsstaaten helfen, aus eigener Kraft wieder auf die Beine zu kommen.

Das Abkommen wird aber nur dann erfolgreich gelingen, wenn die Verhandlungen mit größtmöglicher Transparenz erfolgen und das europäische Schutzniveau im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucher- und Datenschutz nicht beeinträchtigt wird. Kultur und Bildung müssen ebenso geschützt werden wie die Kommunale Daseinsvorsorge oder die Rechte der gesetzlichen Krankenversicherung (z.B. bei der Preisbildung und Kostenbegrenzung bei der Arzneimittelversorgung).

2. Internationale Krisen bewältigen

Ob in Syrien, Libyen oder der Ukraine - die Anforderungen und Erwartungen an die europäische Außenpolitik sind hoch. Die Europäische Union muss ihre Fähigkeiten, konzentriert eine Stimme zu finden und zügig zu reagieren, verbessern, will sie dem Frieden in der Welt dienen.

DEM EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENST EINE EIGENE ROLLE GEBEN

Europa braucht eine leistungsfähige Außen- und Sicherheitspolitik. Nur mit einer starken Stimme kann die EU dem Frieden in Europa und der Welt dienen und einen klaren Mehrwert schaffen.

- Es obliegt dem Europäischen Auswärtigen Dienst, bereits im Vorfeld von Krisen Reaktionsszenarien zu entwerfen und die Abstimmungswege für - zivile, politische und militärische - Maßnahmen zu vereinfachen.
- Die militärischen Fähigkeiten der EU-Staaten müssen im Rahmen der NATO abgestimmt sein und diese sinnvoll ergänzen. Auch hier könnte der Europäische Auswärtige Dienst durch bessere Koordinationsmechanismen dazu beitragen, die gemeinsame Nutzung militärischer Fähigkeiten zu verbessern oder zu einer gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Beschaffungspolitik der Mitgliedstaaten beizutragen.

Zukunft im Blick behalten - Digitalisierung, Industrie- und Energiepolitik

Um auch künftig das Versprechen von Wohlstand und sozialer Sicherheit einlösen zu können, darf die EU die Zukunftsfelder Energie und Digitalisierung nicht aus dem Blick verlieren.

1. Digitalisierung vorantreiben

In einer stärkeren Digitalisierung liegt ein bislang nicht hinreichend ausgeschöpftes Potential für die wirtschaftliche Weiterentwicklung der EU. Hier können durch standardsetzende und entbürokratisierende Maßnahmen auf europäischer Ebene erfolgreich wirtschaftliche Impulse gesetzt werden.

ENTBÜROKRATISIERUNG DES BEIHILFERECHTS BEI DER BREITBANDFÖRDERUNG

Die Breitbandförderung muss entbürokratisiert und vereinfacht werden. Dazu ist es notwendig, die Europäischen Breitbandleitlinien auf die elementaren Grundanforderungen zu beschränken (vorgeschaltete Markterkundung, wettbewerbliches Auswahlverfahren, offener Netzzugang/beschränkt auf Bitstrom).

Der Ausbau von Breitbandhochgeschwindigkeitsnetzen ist eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Im liberalisierten TK-Markt entstehen solche Netze nicht überall marktgetrieben und bedürfen daher staatlicher Förderung. Die komplizierten beihilferechtlichen Vorgaben der EU-Kommission (insbesondere die Breitbandleitlinien) führen zu viel Bürokratie und laufen diesem Ziel entgegen.

Daneben sollte die Europäische Union auch im Bereich der Netzpolitik standardsetzend tätig werden. Angesichts der weltweiten Vernetzung sind nationale und regionale Initiativen nur von sehr eingeschränkter Reichweite.

NETZPOLITIK DER EU

Die Netzpolitik der Kommission sollte sich an folgenden Leitlinien orientieren:

- Ziel muss sein, dass Europa mittelfristig wieder eine führende Rolle im Bereich der TK-Netze, Soft- und Hardware und bei Internetdiensten und der gesamten IKT-Industrie spielt. Dazu muss Priorität, Konsistenz und Glaubwürdigkeit über alle Brüsseler Politikbereiche sichergestellt werden;
- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für eine verbesserte europäische Datensicherheit im Internet;
- Schaffung von Rahmenbedingungen um (im Sinne der IT-Sicherheit) die Entstehung eigenständiger europäischer Chiphersteller zu fördern und somit bestehende Abhängigkeiten von z.B. US-amerikanischen oder asiatischen Herstellern abzubauen;
- Sicherung der Netzneutralität und des Best-Effort-Prinzips, um auch in Zukunft ein offenes, freies und innovatives Internet zu erhalten;
- Für eine starke europäische IKT-Industrie, die auch global wettbewerbsfähig sein muss, können auch größere Zusammenschlüsse notwendig sein, um notwendige Investitionen zu ermöglichen und entsprechende Größeneffekte zu erreichen. Bei der TK-Regulierung und in den Fusionskontrollverfahren müssen die Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit im globalen Kontext stärker berücksichtigt werden.

2. Einen attraktiven ordnungspolitischen Rahmen setzen

Unternehmen werden nur dann bereit und in der Lage sein, zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen, wenn sie sich in einem stabilen und attraktiven ordnungspolitischen Rahmen bewegen. Die Regulierungstätigkeit der Kommission sollte sich daher darauf beschränken, einen verlässlichen ord-

nungspolitischen Rahmen vorzugeben, der als Grundlage einer soliden und zukunftsfähigen wirtschaftlichen Entfaltung dienen kann.

SCHAFFUNG EINES „WETTBEWERBSFÄHIGKEITSCHECKS INDUSTRIE“

Die Stärkung der europäischen Industriepolitik ist wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Gesundung Europas. Als integraler Bestandteil des Rechtsetzungsprozesses sollten die Auswirkungen anderer Politikbereiche, wie z.B. Umwelt-, Energie- und Klimapolitik, Innovations- und Forschungspolitik, auf die Industrie von einer unabhängigen Institution abgeschätzt werden. Hierbei ist auch die bereits bestehende Rechtslage mit einzubeziehen.

Als Anlage 2 werden hierzu konkret umsetzbare Vorschläge zu einzelnen Politikfeldern unterbreitet.

3. Energiebinnenmarkt vollenden

Die Sicherstellung einer unabhängigen, bezahlbaren, sicheren und ressourcenschonenden Energieversorgung gehört zu den Kernherausforderungen der nächsten Jahre. Als rohstoffarmes Land und starker Industriestandort hat Bayern auch ein eigenes Interesse an ungehinderten und liquiden europäischen Strom- und Gasmärkten.

Die europaweit stärkere Diversifizierung der Energiequellen ist entscheidende Voraussetzung sowohl für die Verbesserung der Versorgungssicherheit als auch für günstige Preise. Hier kann die Europäische Union durch intelligente Rechtsetzung einen Rahmen schaffen, der zum einen den Ausbau erneuerbarer Energien erleichtert, aber auch entsprechende Anreize, u.a. für den Neubau von flexiblen Kraftwerken, setzt.

Daneben bedarf es einer besseren europaweiten Vernetzung der Energieinfrastrukturen, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und einen ungehinderten Energietransport zu ermöglichen. In „Energieinseln“ kann sich kein stabiler Markt entwickeln. Deshalb muss eine leistungsfähige, grenzüberschreitende Energieinfrastruktur geschaffen werden.

Die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte hat - gerade für den Endverbraucher - zu einer erheblichen Reduktion der Energiepreise (vor Steuern, Abgaben und Umlagen) bei weiterhin gesicherter Versorgungsstabilität geführt. Dass Liberalisierungsgewinne durch neue Staatslasten (Stromsteuer, EEG-Umlage) aufgezehrt wurden, ist nicht der Liberalisierung zum Vorwurf zu machen. Auch die mit der Liberalisierung einhergehenden, zusätzlichen Bürokratielasten sind hinzunehmen, da der Nutzen des Wettbewerbs diesen Nachteil des Mehraufwandes deutlich überwiegt. Allerdings bedarf es noch weiterer Anstrengungen, um einen europäischen Strom- und Gasbinnenmarkt vollständig zu verwirklichen. Bisher ist ein europaweites Strommarktdesign an den unterschiedlichen energiepolitischen Grundauffassungen der Mitgliedstaaten gescheitert. Die Europäische Kommission ist nun gefordert, einen über die bereits mit den Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 festgelegten Anforderungen für nationale Fördersysteme hinausgehenden Rechtsrahmen zu schaffen, um Beeinträchtigungen des Binnenmarktes zu beseitigen. Der Vorschlag, den europäischen Gaseinkauf künftig durch eine europäische Einkaufsbehörde zu zentralisieren, würde eine „Rückabwicklung“ der Liberalisierung darstellen und sollte daher nicht von der neuen EU-Kommission weiter verfolgt werden.

Anlage 1 - Unter Kompetenzgesichtspunkten problematische Ermächtigungsgrundlagen des AEUV

1. Art. 114 AEUV (Binnenmarktkompetenz)

Die Binnenmarktkompetenz ist die Ermächtigungsgrundlage, die die Kommission mit Abstand am häufigsten für kompetenzüberschreitendes Handeln heranzieht. Ursprünglich dafür geschaffen, den Binnenmarkt, d.h. den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, zu fördern, wird sie mittlerweile herangezogen, um jedwede 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 Zuständigkeitsüberdehnung durch zwei Umstände: Zum einen ist Art. 114 AEUV tatbestandlich wie eine 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.

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 Bankenabwicklungsmechanismus nur für Eurostaaten (also außerhalb des Binnenmarktes) oder aktuell für eine weitgehende Harmonisierung und Behördenzentralisierung in der Netz- und Informationssicherheit - ohne Binnenmarktbezug - herangezogen.

Um dem entgegenzuwirken, sollte die Kommission im Wege einer inter-institutionellen Vereinbarung Indikatoren entwickeln, anhand derer sich ermessen lässt, ob der Rechtsakt das Marktgeschehen im Binnenmarkt tatsächlich fördert. Regulierungen, die bislang zur allgemeinen Marktregulierung auf Art. 114 AEUV gestützt wurden, wäre dann der Boden entzogen. Im Wege einer Selbstbeschränkung sollte sich die Kommission bei Vorgaben an die Behördenorganisation ferner auf föderalismuskonforme Regelungen beschränken und auf die die Vorgabe bestimmter, zentraler Behördenmodelle verzichten.

2. Art. 290 f. AEUV (Durchführungs- u. delegierte Rechtsakte)

Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Möglichkeiten der Kommission, eigenständig (d.h. ohne dass es der Zustimmung von Rat und Parlament bedarf) Rechtsakte zu erlassen, grundlegend neu gestaltet 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).

Zu beobachten ist, dass diese Möglichkeiten in den Rechtsakten häufig sehr exzessiv vorgesehen sind und auch Bereiche betreffen, die über reine Nebenbestimmungen oder Verfahrensregelungen hinausgehen. Die Kommission nutzt die ihr eröffneten Möglichkeiten nicht nur zur Beschleunigung von Entscheidungen, sondern eindeutig auch als Mittel zur Erlangung zusätzlicher Kompetenzen in den Bereichen, in denen sie eigentlich keine Zuständigkeit hat. Mitunter werden delegierte und Durchführungsrechtsakte auch dazu genutzt, politisch bewusst anders getroffene Entscheidungen im Nachhinein auszuhebeln.

Im Bereich der Agrarpolitik lagen Entwürfe delegierter Rechtsakte unter anderem in Bezug auf das Greening vor, 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. Dies konnte durch politischen Widerstand auf allen Ebenen zwar korrigiert werden. Dennoch ergibt sich aus den beschlossenen Rechtsakten eine erhöhte Kontroll- und Anlastungsgefahr für die Mitgliedstaaten.

Im Bereich der Kulturpolitik wurde der Kommission im Programm „Kreatives Europa“ gegen den heftigen Widerstand Deutschlands die Möglichkeit eingeräumt, eigenständig und ohne Beteiligung der hierfür zuständigen Mitgliedstaaten neue Indikatoren einzuführen. Damit wird der langfristigen Steuerung der nationalen Kulturpolitiken durch die Kommission der Weg bereitet.

Um den exzessiven Gebrauch der Art. 290, 291 AEUV einzudämmen, sollte sich die Kommission im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung selbst verpflichten, von bereits bestehenden Ermächtigungen nur noch in dringenden und unaufschiebbaren Fällen Gebrauch zu machen. In den übrigen Fällen verpflichtet sich die Kommission, Vorschläge für eine Regelung im Basisrechtsakt selbst zu unterbreiten, sofern eine Regelung auf Ebene der EU erforderlich ist.

3. Art. 192 AEUV (Allgemeine Umweltkompetenz)

Art. 192 AEUV ermöglicht derzeit den Erlass von Vorgaben in allen umweltspezifischen Bereichen. Er differenziert nicht danach, welche Bereiche der Umweltpolitik auf gemeinschaftlicher und welche auf mitgliedstaatlicher Ebene erledigt werden sollten oder ob überhaupt ein grenzüberschreitender Bezug besteht. Umweltpolitisches Handeln der Europäischen Union rechtfertigt sich jedoch nur dann, wenn Umweltbelange gerade wegen ihrer grenzüberschreitenden Wirkungen von einzelnen Mitgliedstaaten nicht angemessen gelöst werden können. Die Tätigkeit der EU-Kommission spiegelt dies jedoch nicht durchgehend wieder (z.B. beim Vorschlag

der EU-Kommission zur Bodenschutzrichtlinie oder bei der Empfehlung betreffend Mindestanforderungen an behördliche Umweltinspektionen vom 4. April 2002).

Rein lokale Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug - wie z.B. die Bodenschutzrichtlinie - oder bloße Verfahrensregelungen sollten daher künftig einer Regelung nach Art. 192 AEUV entzogen sein. Die Tätigkeit der EU im Umweltbereich sollte sich vielmehr konzentrieren auf

- Bewältigung von Umweltschutzaufgaben mit gemeinschaftsweiten, (grenzüberschreitenden) Auswirkungen, beispielsweise EU-Vorgaben zur Luftreinhaltung durch Emissions- und Immissionsstandards;
- EU-einheitliche materielle Regelungen, die tatsächlich zu einer größeren Entlastung der Umwelt führen als mitgliedstaatliche Vorschriften;
- unverzichtbare gemeinschaftliche Standards im Interesse des Umweltschutzes;

Die Kommission sollte sich politisch dazu verpflichten, von der Umweltkompetenz nur noch in den o.g. Fällen Gebrauch zu machen.

4. Art. 16 Abs. 2 AEUV (Datenschutz)

Art. 16 Abs. 2 AEUV ermächtigt die EU zur Gesetzgebung zum Schutz personenbezogener Daten und über den freien Datenverkehr, soweit die Datenverarbeitung die Ausübung von Tätigkeiten im Anwendungsbereich des Unionsrechts betrifft. Ungeachtet dieser Beschränkung nimmt die Kommission die Kompetenzgrundlage zunehmend für Regelungen in Anspruch, in denen keine oder nur eingeschränkte unionsrechtliche Regelungskompetenzen bestehen. Im Ergebnis wird damit Art. 16 Abs. 2 AEUV von der Kommission als eigenständiger Kompetenztitel herangezogen, der der EU sogar in Bereichen ohne originäre europäische Handlungsmöglichkeiten wie der inneren und der nationalen Sicherheit Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen soll.

So enthält der Vorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung auch verbindliche Vorgaben für innerstaatliche Datenverarbeitungen öffentlicher Stellen enthält.

Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Regulierung des Datenschutzes im Bereich Polizei und Justiz soll nicht nur für den grenzüberschreitenden Datenaustausch innerhalb der EU, sondern auch für rein innerstaatliche Sachverhalte gelten.

Zur Begrenzung der Rechtsetzungskompetenzen nach Art. 16 AEUV könnte eine interinstitutionelle Vereinbarung angestrebt werden. Diese sollte – anknüpfend an die Erklärungen Nr. 20 und 21 zum Vertrag von Lissabon – deutlich machen, dass die Rechtsetzungsbefugnis aus Art. 16 AEUV keine umfassende Kompetenzzuweisung an den Unionsgesetzgeber eröffnet, sondern als Annexkompetenz auf Angelegenheiten beschränkt bleibt, in denen der EU originäre Rechtsetzungskompetenzen zukommen.

5. Art. 83 Abs. 2 AEUV (materielles Strafrecht)

Nach Art. 83 Abs. 2 AEUV darf die EU in Gebieten, die keine besonders schwere Kriminalität betreffen, das Strafrecht der Mitgliedstaaten nur harmonisieren, wenn dies unerlässlich ist. Diese Annexkompetenz ist restriktiv auszulegen. Dass das Vorgehen der EU sich als nützlich erweisen oder mit einem Mehrwert verbunden sein könnte, reicht hierfür nicht aus. Gleichwohl zeigen die ersten Vorschläge der Kommission auf diesem Gebiet, dass sie von einem weiten Anwendungsbereich ausgeht (z.B. Vorschlag für eine Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation oder Vorschläge für strafrechtliche Sanktionen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Marktmissbrauch und geistiges Eigentum in der Mitteilung zum „post Stockholm“-Prozess).

Entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG sollte durch interinstitutionelle Vereinbarung festgelegt werden, dass für die Inanspruchnahme von Art. 83 Abs. 2 AEUV ein gravierendes Vollzugsdefizit tatsächlich bestehen muss und nur durch Strafandrohung beseitigt werden kann. Bloße Unterschiede der nationalen Sanktionen genügen nicht.

6. Art. 113 AEUV (Harmonisierung indirekter Steuern)

Art. 113 AEUV ermächtigt die Europäische Union 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 (z.B. Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung einer Standard-Mehrwertsteuererklärung in der EU).

Art. 113 AEUV müsste daher einschränkender gefasst werden mit dem Ziel, dass für Verwaltungsverfahren im Bereich der indirekten Steuern eine Regelungskompetenz der EU grundsätzlich verneint wird. Hierzu sollte sich die neue Kommission - beispielsweise im Wege einer interinstitutionellen Vereinbarung - verpflichten.

7. Art. 79 AEUV (Einwanderungspolitik)

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

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 gewöhn-

lichen Gefangenen infrage gestellt; die Folgen sind Mehrkosten in erheblicher Höhe (Umbaumaßnahmen, gesonderte Abschiebungshaf-tanstalt). In einigen Ländern ist aufgrund dessen Abschiebungshaft derzeit nicht mehr vollziehbar.

Die neue Kommission sollte von der Kompetenz betreffend Familienzusammenführung (Art. 79 Abs. 2 Buchst. a, letzter Halbsatz AEUV) sowie be-treffend Abschiebung und Rückführung (Art. 79 Abs. 2 Buchst. c, letzter Halbsatz AEUV) nur noch zu Regelung von Mindestnormen Gebrauch ma-chen.

8. Art. 91 AEUV (Verkehrspolitik)

Art. 91 AEUV dient als Ermächtigungsgrundlage für erforderliche Maßnah-men 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 An-wendung dieser Ermächtigungsgrundlage mangelt es oftmals an einer aus-reichenden Abgrenzung zu anderen Ermächtigungsgrundlagen und der not-wendigen Einschränkung auf das Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik.

So bestimmt der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die technische Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen („rollender TÜV“) nicht nur den Inhalt der Prüfung, sondern gibt den Mitglied-staaten auch konkrete Kontrollquoten, die Auswahl der zu kontrollie-renden Fahrzeuge und den Kontrollort vor.

Ein weiteres Beispiel ist die EU-Richtlinie 2008/68/EG über die Be-förderung gefährlicher Güter im Binnenland. Diese führt im Ergebnis dazu, dass der gesamte Bereich der bei Polizei und Justiz anfallen-den Asservatentransporte nach den Regeln des Gefahrguttransports durchgeführt werden muss, ohne dass für die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit besteht, durch entsprechende Ausnahmetatbestände die-se Regelungen an die speziellen Erfordernisse des Asservatentrans-

ports (Vielzahl von Aufgriffen im Rahmen einer polizeilichen Aufgabe, fehlende Klassifizierungsmöglichkeit) anzupassen.

Die neue Kommission sollte einen Kriterienkatalog erarbeiten, um die bislang unspezifische Zielausrichtung durch zuständigkeitsbegrenzend formulierte spezifische Ziele zu ersetzen. Für Fragen der Verkehrssicherheit sollte die Zuständigkeit der EU auf technische Bestimmungen (Straßenverkehrszulassungsrecht) beschränkt werden.

9. Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 Spiegelstriche 1-6, 166, 167 AEUV (Bildung und Kultur)

Gemäß Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 Spiegelstriche 1-6, 166, 167 AEUV hat die EU im Bildungs- und Kulturbereich nur unterstützende und beratende Funktion - jedoch keine Berechtigung zu verbindlichen Vorgaben. Diese Vorgabe versucht die Kommission seit Jahren durch „unterschwellige Maßnahmen“, wie beispielsweise die „Methode der offenen Koordinierung“, Empfehlungen und regulierende Fördervoraussetzungen zu unterlaufen, um sich so „Quasi-Kompetenzen“ zu verschaffen.

Der Vorschlag der Kommission zur Änderung der Beihilfeverordnung zur Schulobst-/Schulmilchförderung sieht beispielsweise eine Ermächtigung zum Erlass delegierter Rechtsakte vor, mittels derer die Kommission konkrete Vorgaben für pädagogische Maßnahmen machen und die Mitgliedstaaten zu Überwachungs- und Effizienzkontrollmaßnahmen verpflichten könnte.

Die EU-Kommission sollte sich politisch selbst verpflichten, auf diesen Gebieten nicht mehr normgebend oder standardsetzend tätig zu werden, sondern sich auf die vertraglich vorgesehene, bloße Förderung und Unterstützung beschränken.

10. 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 Europäische Union die „Europäische Dimension des Sports“. Da der Begriff nicht enger definiert ist, wird diese Ermächtigung von der Kommission als Einfallstor für eine Vielzahl von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern gesehen (z.B. Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur sektorenübergreifenden Unterstützung gesundheitsfördernder körperlicher Aktivität).

Die neue Kommission sollte daher von Art. 165 Abs. 1 und 2 AEUV keinen Gebrauch mehr machen.

11. Art. 182 Abs. 5 AEUV (Maßnahmen für die Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums)

Nach Art. 182 Abs. 5 AEUV kann die EU ergänzende Maßnahmen zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraumes erlassen. Diese Rechtsgrundlage wird von der Kommission zunehmend für den Versuch genutzt, die Forschungspolitiken, insbesondere der forschungsstarken Mitgliedstaaten, zu reglementieren.

So bestehen gegenwärtig Tendenzen der Kommission und des Europäischen Parlaments, im Bereich der Forschung zwingende europarechtliche Vorgaben zu setzen. Damit wird die Vielfalt der Forschungssysteme in Europa gefährdet.

Im Wege einer interinstitutionellen Vereinbarung sollte klargestellt werden, dass die EU im Rahmen ihrer Forschungsförderung keine Befugnis zur Regelung anderer Politikbereiche hat. Weiter sollten EU-Vorgaben und Leitlinien, insbesondere quantitativer Zielvorgaben sowie Überwachungs- und Kontrollrechte im Bereich der Forschungspolitik explizit ausgeschlossen werden und die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Bestimmung, Organisation und Finanzierung ihrer Forschungspolitik klargestellt werden.

12. Art. 196 AEUV (Katastrophenschutz)

Nach Artikel 196 AEUV hat die EU koordinierende Zuständigkeiten im Rahmen des Katastrophenschutzes (v. a. zur Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen). Gleichwohl besteht die Gefahr, dass Art. 196 AEUV dazu herangezogen wird, ein gesamteuropäisches Katastrophenschutzsystem zu schaffen.

So sah beispielsweise der erste Entwurf der EU-Kommission über ein „Katastrophenschutzverfahren der Union“ die Einrichtung eines Europäischen Katastrophenschutzsystems vor, in dem die EU-Kommission die wesentlichen Einsatzentscheidungen (ob, wann, wo, mit welchen Ressourcen) und die Finanzierungsentscheidungen trifft. Zwischenzeitlich wurde allerdings eine deutliche Abmilderung dieses Entwurfs erreicht. Das zwischenzeitlich in Kraft getretene EU-Katastrophenschutzverfahren orientiert sich im Wesentlichen am deutschen Vorschlag.

Art. 196 AEUV könnte durch interinstitutionelle Vereinbarung dahingehend ergänzt werden, dass die Schaffung gesamteuropäischer Katastrophenschutzsysteme ausgeschlossen ist.

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

Potential für eine extensive Auslegung und gleichzeitige 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 Unionbürgerschaft. Sie garantiert den Unionsbürgern ein allgemeines Recht auf Freizügigkeit in der Europäischen 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 Ermächtigungsgrundlage für die Kommission von Interesse sein. Zusätzliche „Attraktivität“ gewinnt Art. 21 Abs. 2 AEUV durch die immense tatbestandliche Weite. Art. 21 Abs. 2 AEUV hat hier das Potential vom Stiefkind der Auffangtatbestände zum Vehikel für eine politische Union zu avancieren.

Die neue Kommission sollte freiwillig darauf verzichten, in der kommenden Legislaturperiode von Art. 21 Abs. 2 AEUV Gebrauch zu machen.

Anlage 2 - Vorschläge für konkrete Maßnahmen

1. Abschaffung der Berichtspflicht nach Art. 9 des Beschlusses K(2011) 9380

Die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der EU nach Art. 9 des Beschlusses der Kommission über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfe in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, soll abgeschafft werden:

Die automatische Berichtspflicht im 2-jährigen Turnus verursacht in einem föderal verfassten Mitgliedstaat wie der Bundesrepublik Deutschland einen erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl staatlicher als auch kommunaler Behörden, da die Daten dafür jeweils gesondert abgefragt werden müssen. Die Aussagekraft des Berichts, der lediglich Durchschnittswerte enthält, ist zudem äußerst beschränkt.

2. Bessere Berücksichtigung von Besonderheiten der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im Beihilferecht

Die KOM möge bei der Umsetzung der Art. 107 ff. AEUV (Staatliche Beihilfen) künftig die Besonderheiten der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) bereits bei der Einordnung als Beihilfe besser berücksichtigen:

- Der EuGH hat mit seiner sog. Altmark-Rechtsprechung eine Sonderstellung der DAWI bereits bei der Erfüllung des Beihilfebegriffs grds. anerkannt.
- Das EuG hat in seiner jüngeren Rechtsprechung die vom EuGH formulierten Altmark-Kriterien flexibilisiert („... entschieden, dass angesichts der besonderen Natur, die den Aufgaben einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in manchen Sektoren zukommt, bei der Anwendung des Urteils Altmark ein flexibles Vorgehen geboten ist...“) und die unterschiedliche Auswirkung der jeweiligen DAWI auf den Wettbewerb herausgestellt („... dass die Kriterien, die der Gerichtshof im Urteil Altmark in Bezug auf die Verkehrstätigkeit, die unbestreitbar eine wirtschaftliche und wettbewerbliche Tätigkeit ist, herausgearbeitet hat, nicht mit derselben Strenge ... angewandt werden können ...“), vgl. u. a. EuG, Urt. v. 7. November 2012, Az.: T-137/10 und Urt. v. 12. September 2013, Az.: T-347/09.
- Der Vizepräsident der KOM hatte in seinem Schreiben vom 20.12.2011 (K/2011/9481 endg.) an den Bundesratspräsidenten zu der damals bevorstehenden Modernisierung der EU-Beihilfevorschriften über DAWI angekündigt: „Gleichzeitig sollen hierdurch die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen, die der Bundesrat (in seiner Stellungnahmen zur Mitteilung der Kommission über die Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (KOM(2011) 146)) ... angesprochen hat, besser berücksichtigt werden.“

Diesen Entwicklungen und Ankündigungen muss die neue KOM bei der Rechtsetzung und bei sonstigen Maßnahmen zur Ausfüllung der Art. 107 ff. AEUV entsprechend Rechnung tragen.

3. Einheitliche europäische Produktrichtlinie für Straßenbahnfahrzeuge

Der europäische Gesetzgeber muss zum Abbau von Handelshemmnissen und zur Vereinfachung der Zulassungsverfahren für Straßenbahnfahrzeuge ein einheitliches europäisches Regelwerk auf der Grundlage des New Legislative Frameworks verabschieden:

Straßenbahnfahrzeuge werden europaweit produziert und in Verkehr gebracht. Die wesentlichen Hersteller sind Siemens (D), Bombardier (D; A), Alstom (F), Stadler (D; CH), CAF (E), Vossloh-Valencia (E), PESA (PL), Solaris (PL) Skoda (CZ) und Transtech Oy (FIN). Die bedeutendsten Liefermärkte befinden sich in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen, Tschechien und Rumänien.

Die derzeitige Situation im Rahmen der Zulassungsverfahren ist dadurch geprägt, dass die jeweils national zuständigen Zulassungsbehörden jeweils eigenständige und unabhängig von einander stehende Regelwerke entwickelt haben und fortschreiben. Der damit einhergehende Verwaltungsaufwand für die Hersteller, Betreiber und Behörden ist erheblich und entspricht nicht der europäischen Forderung nach Vereinfachung von Marktzugangsvoraussetzungen für Industrieprodukte im europäischen Markt, die u.a. im New Legislative Framework festgeschrieben sind.

Diese Auffassung ist in Deutschland inzwischen gemeinsame Sichtweise der Länder, des Bundes, der Verkehrsunternehmen und der wesentlichen Hersteller.

4. Keine Übertragung der Regelwerke für Eisenbahnen auf Straßenbahnen

Der europäische Gesetzgeber muss nachhaltig daran gehindert werden das europäische Regelwerk auf dem Gebiet der Eisenbahnen auf Straßenbahnen gleichermaßen anzuwenden:

Straßenbahnen und Eisenbahnen verkehren offensichtlich gleichermaßen in Schienensystemen. Obwohl die Schienensysteme scheinbar über gleiche Systemkomponenten verfügen, sind die technischen Rahmenbedingungen und die erforderlichen Leistungskriterien jedoch unterschiedlich.

Offensichtlich wird dies durch drei Beispiele:

- Straßenbahnen verkehren üblicherweise nicht grenzüberschreitend und sind somit nicht interoperabel.
- Straßenbahnen erreichen keine ICE-Geschwindigkeit.

- Straßenbahnen müssen den städtebaulichen Gegebenheiten in der Trassenführung Rechnung tragen.

Eine Übertragung der europäischen Regelwerke für Eisenbahnsysteme auf die Straßenbahnsysteme führt zu Verwaltungsauswüchsen und Mehrkosten, ohne dass ein zusätzlicher Gewinn im Bereich der technischen Sicherheit oder eine Erhöhung der Zuverlässigkeit bei der Bereitstellung der Verkehrsdienstleistung erkennbar ist.

5. Verringerung des Schienenlärms durch Umrüstung von Altfahrzeugen mit Hilfe eines klaren Rechtsrahmens für die Anlastung externer Umweltkosten

Die Kommission sollte wirksame Maßnahmen für eine beschleunigte Lärmreduzierung beim Altbestand der Eisenbahnfahrzeuge ergreifen, durch Erlass von Durchführungsmaßnahmen i. S. v. Artikel 31 Absatz 5 der Richtlinie 2012/34/EU:

Deutschland ist als ein Haupttransitland im Schienengüterverkehr von den negativen Auswirkungen von Schienenlärm besonders betroffen. Entsprechend zahlreich sind Forderungen nach Maßnahmen zur Lärmreduzierung. Vorzugsweise ist der Lärm bereits am Ort seiner Entstehung zu bekämpfen, also an den Fahrzeugen selbst. Dies entfaltet Wirkung auf allen Strecken des Schienennetzes und ermöglicht es, die Kosten den Verursachern des Lärms, also den Haltern von Eisenbahnfahrzeugen, aufzuerlegen.

Im Unterschied dazu würden Maßnahmen zur Eindämmung des Schalls auf dem Ausbreitungsweg von der öffentlichen Hand getragen, die den Ausbau der Schienennetze finanziert. Hauptlärmquelle sind aktuell Güterwagen, die vor dem Jahr 2006 in Verkehr gebracht wurden. Bis zu diesem Zeitpunkt existierten keine Lärmgrenzwerte in den Zulassungsregelwerken. Aufgrund der langen Nutzungsdauer von bis zu 50 Jahren sind Maßnahmen im Bestand erforderlich, um in absehbarer Zeit den Schienenlärm zu reduzieren.

Technische Umrüttlösungen sind verfügbar, verursachen jedoch Mehrkosten auf Seiten der Betreiber und sind daher unattraktiv.

Eine gesetzliche Pflicht zur Sanierung alter Fahrzeuge ist wegen Eingriffs in Privatbesitz rechtlich problematisch und auch aus anderen Gründen nicht mehrheitsfähig. Daher müssen interessierte Mitgliedsstaaten über finanzielle Anreize in Form einer lärmabhängigen Differenzierung der Nutzungsentgelte für das Schienennetz die Umrüstung befördern. Für die Schienenwege des größten Netzbetreibers in Deutschland wurde bereits eine Differenzierung implementiert. Der ursprünglich vorgesehenen Anreize musste jedoch auf Verlangen der EU-Wettbewerbsdirektion drastisch reduziert werden, weshalb gegenwärtig praktisch keine finanzielle Anreizwirkung besteht. Die Kommission sollte daher schnellstmöglich von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch machen und einen klaren Rechtsrahmen für die Anlastung externer Umweltkosten schaffen.

6. Vorschlag für eine Richtlinie zum Datenschutz für den Bereich von Polizei und Strafjustiz grundlegend ändern

Der Richtlinienvorschlag vom 25. Januar 2012 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (KOM [2012] 10) soll individuelle Schutzrechte bei der Datenverarbeitung im Bereich von Polizei und Strafjustiz garantieren. Anders als der bisherige Rahmenbeschluss von 2008 beschränkt sich der Vorschlag nicht auf Regelungen zum zwischenstaatlichen Datenaustausch, sondern erfasst ausdrücklich auch die Datenverarbeitung bei rein innerstaatlichen Sachverhalten. Aus bayerischer Sicht sind insbesondere folgende Änderungen erforderlich:

- Beschränkung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf die grenzüberschreitende Datenverarbeitung
- Einheitliches Regelungsregime für straftatenbezogene und straftatenunabhängige polizeiliche Gefahrenabwehr
- Erweiterung der Zulässigkeitsgründe für Verarbeitung personenbezogener Daten, insbesondere Einwilligung durch den Betroffenen
- Streichung unnötiger Bürokratievorschriften

Im Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs dürfte es für den Bereich des Strafrechts schon an der Kompetenz der Europäischen Union fehlen, rein innerstaatliche Sachverhalte zu regeln. Der Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs erfasst zudem nicht die straftatenunabhängige Gefahrenabwehr. Dies schafft unnötige Abgrenzungsschwierigkeiten und unterschiedliche Regelungsregime (Stichwort: Datenschutzgrundverordnung) in der polizeilichen Arbeit. Die in der Richtlinie genannten Zulässigkeitsgründe für eine Datenverarbeitung sind darüber hinaus zu eng gefasst (v.a. fehlt Einwilligung), um den legitimen Interessen der Öffentlichkeit, die eine Datenübermittlung erforderlich machen, gerecht zu werden. Vorschriften wie Art. 5 und Art. 11 des Richtlinienvorschlags, die eine übermäßige Bürokratisierung der Arbeit von Strafjustiz- und Polizeibehörden und erheblichen Verwaltungsaufwand befürchten lassen, sollten gestrichen werden.

7. Wahrung der Standards bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust)

- Die Anordnungsbefugnis der nationalen Mitglieder von Eurojust muss auf Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter beschränkt werden.
- Eurojust-Mitglieder dürfen auch im Eilfall maximal die Befugnisse ausüben, die der nationalen Staatsanwaltschaft zustehen.
- Die bisherige Ausnahmeregelung für föderale bzw. verfassungsrechtliche Vorgaben in Zusammenhang mit Anordnungsbefugnissen der Eurojust-Mitglieder muss erhalten bleiben.

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Agentur der Europäischen Union für Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), COM (2013) 535, verfolgt das zu begrüßende Ziel, die Funktionsfähigkeit von Eurojust zum Zweck der wirksamen Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität weiter zu verbessern.

Allerdings sieht der Kommissionsvorschlag vor, dass das nationale Mitglied im Benehmen mit der zuständigen nationalen Behörde Ermittlungsmaßnahmen anordnen darf. In dringenden Fällen soll das nationale Mitglied die

Ermittlungsmaßnahme auch ohne Zustimmung der zuständigen nationalen Behörde anordnen dürfen. Im Vorschlag wird jedoch nicht definiert, was „Ermittlungsmaßnahmen“ sind. Eine Anordnungsbefugnis der Eurojust-Mitglieder für Ermittlungsmaßnahmen mit Zwangscharakter wäre von der Rechtsgrundlage (Art. 85 AEUV) nicht gedeckt.

Die im Verordnungsvorschlag der Kommission vorgesehene Regelung zu dringlichen Anordnungen birgt die Gefahr der Aushöhlung des nationalen Richtervorbehalts in Fällen, in denen dieser selbst bei Gefahr im Verzug nicht entfällt. Es muss sichergestellt sein, dass Anordnungen, die die nationale Staatsanwaltschaft im Dringlichkeitsfall nicht treffen kann, auch dem nationalen Eurojust-Mitglied nicht offen stehen. Die Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung für föderale bzw. verfassungsrechtliche Vorgaben in Zusammenhang mit Anordnungsbefugnissen der Eurojust-Mitglieder schränkt den bestehenden Spielraum der Mitgliedstaaten ein. Angesichts der grundgesetzlichen Zuständigkeit der Länder für die Strafverfolgung ist dies nicht sachgerecht.

8. Umfassende Änderung des Vorschlags zu den Verfahrensgarantien für verdächtige oder beschuldigte Kinder

Der Vorschlag für eine Richtlinie über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder (COM (2013) 822) vom 27. November 2013 legt Mindestrechte und Mindestverfahrensanforderungen für Kinder fest, die Verdächtige oder Beschuldigte in einem Strafverfahren sind, wobei als „Kind“ im Sinne des Richtlinienvorschlags jede Person gilt, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Der Richtlinienvorschlag ist in einigen Punkten als zu weitgehend abzulehnen.

Aus bayerischer Sicht sind daher insbesondere folgende Änderungen erforderlich:

- Flexibilisierung des Erfordernisses der Verteidigerbestellung
- Einschränkung der audiovisuellen Aufzeichnung von Befragungen
- Einschränkung der Vorgaben für die Spezialisierung und Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter von Justiz- und Strafverfolgungsbehörden sowie der Bediensteten von Justizvollzugsanstalten

Die im Richtlinienvorschlag vorgesehene zwingende und unverzichtbare Hinzuziehung eines Verteidigers während des gesamten Strafverfahrens ist nicht sachgerecht.

Insbesondere bei geringfügigen Straftaten, bei denen das Verfahren durch die Staatsanwaltschaft folgenlos oder gegen Erfüllung meist niedrighschwelliger Auflagen eingestellt wird, ist dies auch unter Berücksichtigung des Erziehungsgedankens nicht angemessen. Auch die im Richtlinienvorschlag vorgesehene audiovisuelle Aufzeichnung grundsätzlich jeder Befragung von Kindern ist aufgrund des erhöhten zeitlichen und personellen Aufwands kritisch zu sehen. Daneben werden die Persönlichkeitsrechte des betroffenen Kindes nicht hinreichend berücksichtigt.

Kinder sollen gerade nicht zum Objekt eines Verfahrens gemacht werden, sondern als Subjekt Anteil am und Einflussmöglichkeit auf den Verlauf des Verfahrens haben.

Durchgreifende - insbesondere kompetenzrechtliche - Bedenken bestehen gegen die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Vorgaben für die Spezialisierung und Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter von Justiz- und Strafverfolgungsbehörden sowie der Bediensteten von Justizvollzugsanstalten. Diese würden zu einer erheblichen Ausweitung der Schulungen und damit zu haushaltsrechtlich relevanten Mehrkosten führen.

9. Änderung des Vorschlags zu den Verfahrensrechten in Strafverfahren

Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren (COM (2013) 821) ist Teil des vierten Legislativpakets der Kommission vom 27. November 2013 zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren.

Vorgesehen ist insbesondere, dass Betroffene bis zu einer rechtskräftigen Verurteilung von den Behörden in der Öffentlichkeit nicht als schuldig dargestellt werden dürfen, die Beweislast für die Schuld bei den Strafverfolgungsbehörden liegt und Zweifel den Verdächtigen oder Beschuldigten

zugutekommen müssen. Darüber hinaus regelt der Vorschlag auch das Recht des Angeklagten auf Anwesenheit in der Verhandlung und sieht eine regelmäßige Evaluierung durch die Kommission auf Grundlage von durch die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden zu den Einzelfällen zu erhebenden Daten vor.

Während das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel grundsätzlich zu begrüßen ist, besteht aus bayerischer Sicht noch folgender Änderungsbedarf:

- Erweiterung der Voraussetzungen, unter denen Abwesenheitsurteile zulässig sein sollen
- Einschränkung des Erfordernisses der Datenerhebung durch die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden

Die Voraussetzungen, unter denen Abwesenheitsurteile zulässig sein sollen, sind zu eng gefasst. So sollten auch das eigenmächtige Entfernen des Angeklagten aus der Verhandlung oder die vorsätzliche Herbeiführung der Verhandlungsunfähigkeit erfasst werden. Ferner sollte ein Ausschluss des Angeklagten zum Wohle von Zeugen möglich sein.

Die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehene Erhebung von Daten zu Einzelfällen würde einen erheblichen Verwaltungs- und Kostenaufwand nach sich ziehen. Die schlichte Erhebung von Fallzahlen berücksichtigt überdies nicht die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten und ist daher kaum aussagekräftig.

Für eine Bewertung, inwieweit die mit dem Richtlinienvorschlag verfolgten Ziele erreicht sind, erscheinen andere vorhandene Evaluierungsmechanismen besser geeignet.

10. Änderung des Vorschlags zur „vorläufigen Prozesskostenhilfe“

Der Vorschlag für eine Richtlinie über vorläufige Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie über Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (COM (2013) 824) ist Teil des vierten Legislativpakets der

Kommission vom 27. November 2013 zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten in Strafverfahren. Beabsichtigt ist die Festlegung EU-weiter Mindeststandards im Bereich der Prozesskostenhilfe in Strafverfahren. Unter Prozesskostenhilfe ist dabei die Bereitstellung finanzieller Mittel und Unterstützung für Verdächtige und Beschuldigte zu verstehen, damit diese ihr Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Sinne der Richtlinie 2013/48/EU effektiv wahrnehmen können.

Aus bayerischer Sicht besteht folgender Änderungsbedarf:

- Beschränkung des Rechts auf vorläufige Prozesskostenhilfe
- Einschränkung des Erfordernisses der Datenerhebung

Während dem deutschen Strafrecht das Institut der Prozesskostenhilfe fremd ist, erscheint das hiesige Institut der notwendigen Verteidigung nach § 140 StPO und des Beistands nach § 40 Abs. 2 IRG zwar grundsätzlich geeignet, die Vorgaben der Richtlinie weitgehend zu erfüllen. Kritisch zu sehen ist jedoch die in der Richtlinie vorgesehene ausnahmslose Gewährung vorläufiger Prozesskostenhilfe ab Freiheitsentzug. Eine derartige Ausweitung der Pflichtverteidigerbestellung auf Fälle, in denen der Beschuldigte nur kurzfristig - z.B. nur wenige Stunden - inhaftiert ist, ist nicht geboten.

Darüber hinaus würden hierdurch zusätzliche Kosten und ein erheblicher Verwaltungsaufwand mit Blick auf spätere (nicht immer realisierbare) Rückforderungen nach Verurteilungen entstehen. Kritisch zu sehen ist auch die in Art.6 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Regelung zur Bereitstellung von Daten durch die Mitgliedstaaten. Eine solche umfängliche und differenzierte Datenerhebung bei der notwendigen Verteidigung würde zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand führen.

11. Vorschlag zur „Ein-Personen-GmbH“ umfassend überarbeiten

Bayern begrüßt die Zielrichtung des Richtlinienvorschlags zu einer Ein-Personen-GmbH (Societas Unius Personae - SUP), kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eine grenzüberschreitende Tätigkeit im Binnenmarkt zu erleichtern und damit den Mittelstand zu fördern. Die vorliegende Fassung des Richtlinienvorschlags wird jedoch abgelehnt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (COM (2014) 212) wirft eine Vielzahl grundsätzlicher Probleme auf, die seine Eignung aus bayerischer Sicht in Frage stellen. Hervorzuheben sind:

- Kompetenzgrundlage: Die in Anspruch genommene Vorschrift trägt den Vorschlag nur insoweit, als grenzüberschreitende Gründungssachverhalte betroffen sind.
- Zwecktauglichkeit: Eine teilharmonisierende Richtlinie führt zu einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Rechtsformen. Damit werden die Schwierigkeiten grenzüberschreitender Tätigkeit nicht kleiner, sondern größer.
- Gründungsverfahren: Das vorgesehene Online-Verfahren würde Missbrauch und Manipulation Tür und Tor öffnen und die nationalen Sicherungsmechanismen (notarielle Prüfung, Handelsregister) untergraben.
- Kapitalausstattung: Eine Haftungsbeschränkung ohne Garantiekapital bietet keinen hinreichenden Schutz für den Rechtsverkehr (Gläubiger, Verbraucher). Ein Vollstreckungstitel gegen eine SUP wäre praktisch wertlos.
- Sitzaufspaltung: Die Trennbarkeit von Satzungssitz und Verwaltungssitz ermöglicht dem Gründer die Wahl des genehmsten Rechts. Dies eröffnet einen „Wettbewerb nach unten“ und entzieht die SUP weitgehend staatlicher Kontrolle, mit allen Folgen für die Rechtsdurchsetzung.

Eine sachgerecht ausgestaltete, autonom unionsrechtliche Regelung könnte besser geeignet sein, die Belange der KMU zu unterstützen. In Betracht käme ein optionales Instrument, dessen Anwendung sich auf grenzüberschreitende Gründungssachverhalte zu beschränken hätte.

12. Keine Erweiterung der „Small Claims Verordnung“

Der Freistaat Bayern begrüßt grundsätzlich das Anliegen der Europäischen Kommission, den Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie KMUs den Zugang zur Justiz bei Streitigkeiten mit geringem Streitwert in grenzüberschreitenden Fällen mittels eines einfachen, schnellen und kostengünsti-

gen Verfahrens zu erleichtern. Gegen die vorgesehene umfängliche Erweiterung der Small-Claims-VO (Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, COM (2013) 794) bestehen indes erhebliche Bedenken. Dies gilt insbesondere für:

- die Erhöhung der Streitwertgrenze um das Fünffache auf 10.000,00 Euro,
- die Erweiterung der Definition für grenzüberschreitende Rechtssachen,
- den Ausnahmecharakter der mündlichen Verhandlung, die verpflichtende Einführung von Video- und Telefonkonferenzen für die mündliche Verhandlung und die Einschränkungen der Beweisaufnahme,
- die Deckelung der Gerichtsgebühren.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht gegeben. Vielmehr bedarf es einer Konsolidierung und Implementierung der bestehenden Regelungen, um deren Bekanntheitsgrad zu erhöhen:

Bei Streitwerten in einer Größenordnung von 10.000,00 Euro handelt es sich nicht mehr um „Bagatellforderungen“. Es ergäben sich erhebliche Auswirkungen auf das nationale Zivilverfahrensrecht und die Gerichtsorganisation. Für eine Erweiterung des grenzüberschreitenden Bezugs auf Streitigkeiten von Parteien, bei denen die Streitigkeit zwar einen Auslandsbezug aufweist, die Parteien aber in demselben Mitgliedstaat ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, besteht kein Bedürfnis. Die umfassende Aufklärung des Sachverhalts im Wege einer mündlichen Verhandlung kann auch durch den Einsatz moderner technischer Mittel nicht ersetzt werden. Die Deckelung der Gerichtsgebühren widerspricht dem Ziel, den Kostendeckungsgrad in der Justiz zu erhöhen.

13. Vorschlag zum „Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht“ neu fassen

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, (COM (2011), 635) für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht erscheint unausgereift. Aus bayerischer Sicht wäre es sachgerecht,

diesen - mittlerweile überholten - Vorschlag zurückzuziehen und einen neuen Text zu unterbreiten, der eine brauchbare Grundlage für die Beratung in den europäischen Gremien darstellen könnte:

Bayern begrüßt eine sachgerechte Fortentwicklung des europäischen Vertragsrechts und hält das 2011 vorgeschlagene Konzept eines Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts (GEK) nach wie vor für einen interessanten Diskussionsbeitrag. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung des Kaufrechts liegen die Anforderungen an ein praxistaugliches Kaufrechtsregime allerdings hoch. Die Materie eignet sich in keiner Weise als Gegenstand politischer Profilierung. Auch ein optionales Instrument muss sachlich richtig, in sich schlüssig und in allen wesentlichen Fragen mit den Zivilrechtsordnungen der Mitgliedstaaten kompatibel sein.

Die Diskussionen der vergangenen 3 Jahre haben gezeigt, dass der Textvorschlag der Kommission – der 2011 unter großem Zeitdruck erstellt und veröffentlicht wurde – ganz erheblich überarbeitungsbedürftig war. Inzwischen wurde die Erstfassung in vielfacher Hinsicht weiterentwickelt; der ursprüngliche Text ist nicht mehr aussagekräftig. Um die weiterhin wünschenswerte fachliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag zu fördern, erschiene es angebracht, den Ursprungstext durch eine konsolidierte Fassung zu ersetzen, die nicht nur den aktuellen Sachstand wiedergibt, sondern in einer Begründung der einzelnen Regelungen auch die Ergebnisse der seit 2011 geführten Diskussion angemessen verarbeitet.

Bayern hat sich an der Diskussion des GEK von Anfang an konstruktiv beteiligt und wird dies auch künftig tun.

14. Keine Abschaffung des Apostillensystems

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Förderung der Freizügigkeit von Bürgern und Unternehmen durch die Vereinfachung der Annahme bestimmter öffentlicher Urkunden innerhalb der Europäischen Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1042/2012 COM (2013) 228 final sieht u.a. vor, bei Urkunden in weitem Umfang das gut funktionierende Apostillensystem durch ein Nachforschungssystem zu ersetzen. Darü-

ber hinaus verfolgt das Europäische Parlament Bestrebungen, den Kommissionsvorschlag so umzugestalten, dass die Mitgliedsstaaten grundsätzlich verpflichtet werden, ihre Entscheidungen auf der Grundlage von Kopien fremdsprachiger Urkunden und etwaigen Privatübersetzungen ohne weitere Prüfung zu treffen. Die Kosten für amtliche Übersetzungen sollen aus Sicht des Europäischen Parlaments stets die Mitgliedsstaaten tragen.

Den von Kommission und Europäischem Parlament ins Auge gefassten Zielen ist entgegen zu wirken:

Das Verfahren der Apostillenerteilung nach dem Haager Übereinkommen von 1961 zur Befreiung ausländischer Urkunden von der Legalisation hat sich über Jahrzehnte bewährt. Es ist nicht sachgerecht, dieses schnelle und kostengünstige Verfahren, bei dem in international standardisierter Form die Echtheit öffentlicher Urkunden im Ausstellungsstaat bestätigt wird, in weitem Umfang durch ein System zu ersetzen, bei dem in Zweifelsfällen ein besonderes Überprüfungsverfahren im Verwendungsstaat in Gang gesetzt werden muss. Als besonders problematisch würde sich ein solches System vor allem im Bereich des Grundbuchrechts erweisen. Die Echtheitsprüfung ausländischer Urkunden, zu der das Grundbuchamt im Hinblick auf den öffentlichen Glauben des Grundbuchs verpflichtet ist, wäre ohne Apostille wesentlich erschwert und könnte in der Folge zu erheblichen Zeitverzögerungen und Unsicherheiten im Grundbuchverkehr führen.

Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Entscheidungen grundsätzlich auf der Grundlage von Kopien nicht amtlich übersetzter fremdsprachiger Dokumente zu treffen, gefährdet die sachliche Richtigkeit von Entscheidungen in nicht vertretbarer Weise. Kosten für amtliche Übersetzungen müssen beim Veranlasser bleiben und dürfen nicht auf die Allgemeinheit überwält werden.

15. Keine Fortsetzung des „EU-Justizbarometers“

Die Überwachung und Bewertung der Justizsysteme der Mitgliedstaaten in Form eines Justizbarometers sollte nicht fortgesetzt werden:

2013 hat die EU-Kommission begonnen, die nationalen Justizsysteme einer vergleichenden Bewertung zu unterziehen. Das hierfür entwickelte Instrument des „EU-Justizbarometers“, in dem die Mitgliedstaaten in Bezug auf alle untersuchten Parameter entsprechend ihrer „Performance“ gereiht wurden, wurde wie angekündigt in das Europäische Semester und in die „Europa 2020“-Strategie einbezogen. Trotz der grundsätzlichen und an der Methodik geäußerten Kritik aus einer Vielzahl von Mitgliedstaaten hat die Kommission das Projekt im Jahr 2014 im Wesentlichen unverändert fortgesetzt.

Die Bayerische Staatsregierung sieht das Instrument mit Sorge:

- Erstens hat die EU für die umfassende Koordinierung, Überwachung oder vergleichende Bewertung der nationalen Gerichtssysteme keine Kompetenz.
- Zweites ist ein seriöser Vergleich nur möglich, wenn gewährleistet ist, dass er sich auf Vergleichbares bezieht. Die Aufgabengebiete der Gerichte der Mitgliedstaaten, ihre Verfahrensvorgaben und die zu wahren Standards unterscheiden sich derzeit aber - noch - zu stark, als das man die Justizsysteme sinnvoll vergleichen könnte. Aus einem solchen Vergleich Schlussfolgerungen abzuleiten, die mit den Mitteln des Europäischen Semesters in politische Vorgaben gegossen werden, führt in die falsche Richtung.
- Drittens verleiten Vergleiche anhand von statistisch erfassbaren Parametern dazu, dem einfach Messbaren zu große Bedeutung zu verleihen. Die Qualität der Justiz und der getroffenen Entscheidungen ist das ausschlaggebende Kriterium. Gerade sie lässt sich nicht einfach an statistischen Eckdaten festmachen und kommt im Konzept des EU-Justizbarometers deutlich zu kurz.

An diesen Bedenken hat auch die zweite Auflage des Instruments nichts zu ändern vermocht. Das Projekt sollte daher nicht fortgesetzt werden.

16. Erweiterung des Europäischen Justizportals

Das Europäische Justizportal soll um weitere Funktionen erweitert werden. Künftig sollen dort von den Ländern vorgehaltene Daten aufgenommen und veröffentlicht werden.

Dies betrifft mehrere Rechtsbereiche wie z. B. das Handelsregister, die Insolvenzbekanntmachungen und künftig möglicherweise auch das Grundbuch. Dies setzt neben Erweiterungen im Europäischen Justizportal auch Anpassungen der jeweiligen Fachverfahren voraus, die die Daten zuliefern. Eine von Nordrhein-Westfalen durchgeführte Erhebung für die Übermittlung der Daten aus dem Registerportal der Länder geht allein dafür von einem geschätzten Betrag von rd. 10 Mio. € aus. Auch für die Veröffentlichung von Landesdaten aus anderen Rechtsbereichen im EU-Justizportal ist ebenfalls mit nicht unerheblichen Kosten für die Länder zu rechnen.

Aus Sicht Bayerns sollten deshalb nicht nur die portalseitigen Kosten, sondern auch die Kosten für die Anpassung der Zuliefersysteme von der EU getragen werden. Soweit für den Abruf der Daten auf Landesebene Kosten erhoben werden, müsste im Europäischen Justizportal eine Bezahlungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt werden. Hier könnte sich eine ePayment-Lösung anbieten, die ebenfalls von der EU bezahlt werden müsste:

Durch die Veröffentlichung von Landesdaten im Europäischen Justizportal wird die Attraktivität des Portals deutlich gesteigert. Für Bayern ist damit kein nennenswerter Mehrwert verbunden.

17. Bestandsschutz der mitgliedstaatlichen Systeme zur elektronischen Identifizierung und zu den Vertrauensdiensten für elektronische Transaktionen gewährleisten

Das Europäische Parlament hat bei seiner Abstimmung im Plenum am 3. April 2014 den Vorschlag für die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt angenommen. Im weite-

ren Gesetzgebungsverfahren ist darauf zu achten, die vorhandenen Systeme weiter genutzt werden können müssen:

Die in den Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern über Jahre geschaffenen Systeme müssen Bestands- und Investitionsschutz genießen. Die Schaffung komplett neuer Systeme aufgrund verbindlicher, von den bisherigen nationalen Standards abweichender EU-Vorgaben würde einen tatsächlichen, finanziellen und personellen Aufwand erfordern, der nicht geleistet werden könnte.

18. Keine Schaffung neuer Anerkennungs- und Transparenzinstrumente im „Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen“

Die Europäische Kommission plant die Einführung eines „Europäischen Raums der Kompetenzen und Qualifikationen“. Statt neue Anerkennungs- und Transparenzinstrumente zu schaffen, sollte vielmehr mehr Zeit für die Etablierung bereits vorhandener Instrumente eingeräumt werden:

Die Kommission kritisiert die bisher auf europäischer Ebene vorhandenen Anerkennungs- und Transparenzinstrumente u.a. als zu komplex, nicht effizient genug und zu langsam in ihrer Entwicklung. Vor diesem Hintergrund müsse ein Europäischer Raum der Kompetenzen und Qualifikationen geschaffen werden, der zum einen das Qualifikationsangebot thematisiere, also die Frage, welche Fähigkeiten und Kompetenzen die Lernenden benötigten, zum anderen die Qualifikationsanerkennung. Die Initiative der Kommission soll im Jahr 2015 starten.

Die Schaffung dieses Europäischen Raums der Kompetenzen und Qualifikationen bildet ein neues Glied in der Reihe „europäischer Räume“ (Europäischer Raum des lebenslangen Lernens, Europäischer Hochschulraum, Europäischer Forschungsraum). Die Inflation der „europäischen Räume“ ist kritisch zu sehen, ist hiermit doch regelmäßig die Schaffung neuer Instrumente verbunden, welche zur Steuerung der Bildungspolitiken der Mitgliedstaaten genutzt werden. Darüber hinaus rufen sie zusätzlichen administrativen Aufwand bei den Akteuren des Bildungswesens hervor, der durch die zu erwartenden Ergebnisse oft nicht gerechtfertigt erscheint. Darüber

hinaus benötigen die Mitgliedstaaten hinreichend Zeit, um bereits vorhandene Instrumente zu etablieren.

So hat die EU-Kommission beispielsweise im Rahmen von Informationsveranstaltungen zum Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen Kritik an der schleppenden Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens in die nationalen Systeme geübt.

In Deutschland wurden auf KMK-Ebene vor kurzem weitere Schritte zur Ausweisung von EQR/DQR-Niveaus auf Zeugnissen beschlossen. Hier steht zu befürchten, dass die EU durch die Schaffung neuer oder durch die Umgestaltung bestehender Instrumente im Rahmen eines Europäischen Raums der Kompetenzen und Qualifikationen in einen laufenden Prozess eingreift und die Akzeptanz des Europäischen Qualifikationsrahmens schwächt.

19. Kritische Überprüfung und Reduzierung der Benchmarks im Bildungsbereich

Die bestehenden europäischen Durchschnittsbezugswerte (Benchmarks) im Bildungsbereich sollten einer kritischen Überprüfung unterzogen und - soweit sie sich als nicht aussagekräftig erwiesen haben - gestrichen werden. Von einer Schaffung neuer „Benchmarks“ sollte die neue Kommission Abstand nehmen:

Im Bildungsbereich bestehen derzeit sechs europäische Durchschnittsbezugswerte (Benchmarks) zu folgenden Themen: Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Erwerb von Hochschul- sowie vergleichbaren Abschlüssen, Vorschulbildung, Schüler mit schlechten Leistungen bei Grundkompetenzen, Beschäftigungsquote von jungen Absolventen, Teilnahme Erwachsener am Lebenslangen Lernen.

Die europäischen „Benchmarks“ sind als Zielsetzungen auf europäischer Ebene konzipiert, zu deren Erreichung jeder Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der Ausgangslage beitragen soll, stellen also keine mitgliedstaatlichen Zielsetzungen dar. Sie werden von der Europäischen Kommission jedoch zur Überwachung und Bewertung der Qualität der mitgliedstaatlichen

Bildungssysteme genutzt, obwohl der Bildungsbereich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, in Deutschland v.a. der Länder, liegt. Die Einführung eines weiteren Durchschnittsbezugswerts zum Erwerb von Fremdsprachenkompetenzen konnte erst kürzlich im Bildungsausschuss des Rates der Europäischen Union unter der Verhandlungsführung der Länder verhindert werden.

Derzeit wird auf EU-Ebene eine Halbzeitbilanz des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“) vorbereitet, in dem die „Benchmarks“ für den Bildungsbereich festgelegt sind. In diesem Zusammenhang ist auf eine kritische Überprüfung und eine Streichung nicht aussagekräftiger „Benchmarks“ hinzuwirken.

So ist beispielsweise der „Benchmark zur Teilnahme Erwachsener am lebenslangen Lernen“ ungeeignet:

- Der Benchmark gibt folgendes Ziel vor: 15% der Erwachsenen sollen am lebenslangen Lernen teilnehmen.
- Der Indikator hierfür stellt auf den Prozentsatz der 25- bis 64-Jährigen ab, die in den vier Wochen vor der Erhebung an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung teilgenommen haben.
- Auf Grund des kurzen Erhebungszeitraums fallen die entsprechenden Beteiligungswerte in allen Mitgliedstaaten automatisch äußerst niedrig aus, was – von der Europäischen Kommission befördert – in der europäischen Öffentlichkeit den Eindruck hervorruft, in diesem Bereich herrsche großer Nachholbedarf (s. auch Kritik des Bundesrates in BR-Drs. 725/12 (B), 26/09 (B)).

20. Keine Reglementierung der Forschungspolitik der Mitgliedstaaten bei Schaffung des Europäischen Forschungsraums

Die Kommission sollte den Versuch, die Forschungspolitiken der Mitgliedstaaten mit rechtlichen Maßnahmen zu reglementieren, nicht weiter verfolgen:

Mit dem AEUV hat die EU im Vergleich zu den früheren Verträgen erweiterte Kompetenzen im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik erhalten. Die Instrumente, die ihr zur Verfügung stehen (Art. 179 ff. AEUV), sind sehr umfassend; dazu gehören Leitlinien, Indikatoren, Austausch bewährter Verfahren, Überwachung und Bewertung.

Von besonderer Bedeutung ist die in Art. 179 AEUV festgelegte Schaffung des Europäischen Forschungsraums (EFR), zu dessen Erreichung die EU ergänzende Maßnahmen erlassen kann (Art. 182 Abs. 5 AEUV); diese Rechtsgrundlage wird von der Europäischen Kommission zunehmend für den Versuch genutzt, die Forschungspolitiken insbesondere der forschungsstarken Mitgliedstaaten zu reglementieren. Aus verschiedenen Äußerungen von Seiten der Europäischen Kommission wird deutlich, dass sie dazu legislative Maßnahmen anstrebt. Diese sind geeignet, die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in der Forschungs- und Technologiepolitik einzuengen.

Dies wird abgelehnt und entspricht auch der Haltung der Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag feststellt: „Wir halten daran fest, dass für die Gestaltung des EFR für jeden Mitgliedstaat eine auf die unterschiedlichen Gegebenheiten der nationalen Systeme angepasste Strategie erforderlich ist; harmonisierende Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission sind der Vielfalt der Forschungssysteme in Europa, die den Wettbewerb und damit Wissenschaft und Innovation fördern, abträglich“.

21. Stärkung von „Peer-Learning“-Maßnahmen auf europäischer Ebene statt Durchführung von „Peer-Reviews“

Die neue Kommission sollte auf sog. „Peer-Review-Verfahren“ im Bildungsbereich und bei Bildungsthemen im Beschäftigungsbereich verzichten und statt dessen „Peer-Learning-Maßnahmen“ stärken:

Während sich Peer-Learning-Verfahren auf Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten sowie den Austausch bewährter Praktiken beschränken, kommt bei Peer Reviews der Aspekt der Überwachung und Bewertung der mitgliedstaatlichen Bildungspolitik hinzu. Nach den europäischen

Verträgen kommt der Europäischen Union lediglich die Kompetenz zu, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu fördern und deren Tätigkeit erforderlichenfalls zu unterstützen und zu ergänzen. Vor diesem Hintergrund sind Peer-Review-Verfahren – anders als sog. Peer-Learning-Verfahren – aus Gründen der Kompetenzverteilung im Bildungsbereich abzulehnen. Ein sogenanntes Peer Learning hingegen kann dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten untereinander offen ihre Probleme in Teilbereichen der Bildung diskutieren und im Sinne eines Voneinanderlernens Lösungen entwickeln.

Zwar wird von Kommissionsseite betont, dass man bei Peer Reviews auf eine „kritische Prüfung“ der Politik der Mitgliedstaaten verzichte und die Freiwilligkeit der Teilnahme gewährleiste. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass die vorgesehene Weiterführung und Institutionalisierung von Peer Reviews im Bildungsbereich zunehmend zu einer Überwachung und Kontrolle der Bildungspolitiken in den Mitgliedstaaten auf beschäftigungspolitischer Rechtsgrundlage führt.

Aus diesem Grund hat die Kultusministerkonferenz 2012 in einem Beschluss eine deutsche Teilnahme an Peer-Review-Verfahren von engen Voraussetzungen abhängig gemacht: So muss u.a. die Teilnahme freiwillig sein und die Veranstaltung den Charakter einer Peer-Learning-Maßnahme aufweisen. Zudem hat eine enge Abstimmung von Bund und Ländern zu erfolgen.

Peer Reviews sind ein Instrument, das auch im Beschäftigungsbereich eingesetzt wird. Die Vereinnahmung des Bildungs- durch den Beschäftigungsbereich darf nicht dazu führen, dass die Koordinierungs- und Überwachungsinstrumente aus der Beschäftigungspolitik unterschiedslos auf den Bildungsbereich ausgeweitet werden.

22. Keine Einführung europäischer Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor

EU-Kommission und Eurostat wollen auf allen staatlichen Ebenen in der EU europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor einführen. Hierzu soll bis Ende 2015 eine EU-Rahmenverordnung verab-

schiedet werden, die für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich ist. Mit der EPSAS-Einführung soll 2016 begonnen werden. Von diesen Plänen sollte die neue Kommission Abstand nehmen:

- Verbindliche EPSAS stellen einen massiven Eingriff in die haushaltsrechtliche Souveränität der Mitgliedstaaten und Bundesländer dar.
- Die Budgethoheit der Länder ist Kernelement der föderalistischen Struktur in der Bundesrepublik.
- Die Einführung der EPSAS werden enorme Einführungskosten, hohe laufende zusätzliche Kosten und eine massive Erhöhung des Bürokratieaufwands für Länder und Kommunen zur Folge haben.
- Die EU-Kommission schuldet jeglichen Nachweis, dass EPSAS die Haushalts- und Staatsschuldenprobleme der EU-Mitgliedstaaten wirksam bekämpfen kann.
- Eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik hängt nicht von den Rechnungslegungsstandards sondern vom politischen Willen ab und kann, wie der Bayerische Staatshaushalt seit Langem zeigt, auch mit der Kameralistik erreicht werden.

In Deutschland wären 17.500 öffentliche Einzelhaushalte bei Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen gezwungen, künftig ihre Rechnungsführung nach dem Prinzip der angelsächsischen Rechtstradition verbunden mit der kaufmännischen doppelten Buchführung und der periodengerechten Abgrenzung auszugestalten. Die EU-Kommission schätzt den Umstellungsaufwand für Deutschland auf 2,7 Mrd. Euro. Allein für den bayerischen Staatshaushalt ist mit einem hohen dreistelligen Millionenbetrag zu rechnen.

23. Finanztransaktionssteuer (FTT) einführen

Auch die neue Kommission sollte sich zum Ziel setzen, weltweit oder zumindest europaweit eine FTT einzuführen, um Ausweichreaktionen zu vermeiden. Die Verstärkte Zusammenarbeit von 11 Mitgliedstaaten, die bei der Besteuerung von Finanztransaktionen mit gutem Beispiel vorangehen wollen, ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg dorthin.

Die Steuer muss dabei so ausgestaltet sein, dass negative Konsequenzen für Instrumente der Altersversorgung, für Kleinanleger sowie die Realwirtschaft vermieden werden. Nur so leistet sie einen echten Beitrag für mehr Steuergerechtigkeit. Das Aufkommen muss in die nationalen Haushalte fließen (Keine Ertragshoheit für die EU):

Die Finanztransaktionssteuer soll von den Akteuren auf den Finanzmärkten einen zusätzlichen Beitrag zur Bewältigung der finanziellen Lasten einfordern, die den öffentlichen Haushalten aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise entstanden sind.

Zur Vermeidung von Ausweichreaktionen / Wettbewerbsverzerrungen ist neben der konkreten Ausgestaltung eine möglichst große räumliche Geltung der Steuer erforderlich. Idealfall wäre daher, wenn sich die G20 auf eine Besteuerung von Finanztransaktionen verständigen könnten. Dies ist jedoch derzeit nicht realistisch. Selbst innerhalb der Europäischen Union lässt sich im Hinblick auf eine FTT kein Konsens herstellen. Insbesondere Großbritannien leistet erbitterten Widerstand, um – so die Argumentation – den Finanzplatz London nicht zu schwächen.

Gebot der Stunde ist daher, das Machbare im Blickfeld zu behalten, auch wenn in grundlegenden Fragestellungen Kompromisse eingegangen werden müssen. Nahziel ist eine harmonisierte FTT, die in den 11 an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten eingeführt wird.

24. Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit beim Richtlinienvorschlag zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Bei der Entwicklung und Erörterung des für Ende des Jahres 2014 von der EU-Kommission in Aussicht gestellten Richtlinienvorschlags zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sollten insbesondere Belange der interkommunalen Zusammenarbeit berücksichtigt werden.

Ziel ist, den juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Zusammenarbeit untereinander weiterhin ohne Umsatzsteuerbelastung zu ermöglichen.

chen. Damit können gerade kleinere Kommunen die Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger besser schultern.

Die Finanzministerkonferenz hat sich daher bereits in einer gemeinsamen Stellungnahme gegenüber der EU folgendermaßen geäußert: „Die Zusammenarbeit und die verschiedenen Kooperationsformen öffentlicher Einrichtungen sollten nicht durch Mehrwertsteuerrechtliche Belastungen behindert und unmöglich gemacht werden. Die öffentlichen Einrichtungen benötigen dauerhafte und rechtssichere Planungsgrundlagen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung auch in steuerrechtlicher Hinsicht. Die rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten der Erledigung öffentlicher Aufgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten müssen bei einer künftigen unionsrechtlichen Regelung ausreichend berücksichtigt werden.“

25. Verbesserung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ)

Im Bereich der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit ETZ, finanziert aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), sollte die neue Kommission folgende Ziele weiter verfolgen:

- EU-Programme noch weiter vereinfachen: Auch in Zukunft braucht es Vereinfachungen in der Verwaltung der Programme und Projektumsetzung;
- Staatenübergreifende Zusammenarbeit und damit die Wettbewerbsfähigkeit Bayerns stärken: Insbesondere in den transnationalen Kooperationsräumen Donau, Mitteleuropa und Nordwesteuropa.

Mit den o.g. Maßnahmen kann gewährleistet werden, dass

- die Mittel leichter abgerufen und effizienter eingesetzt werden. Der Zugang zu den Förderprogrammen sollte insbesondere für kleinere und mittlere Kommunen als wichtige Akteure für die räumliche Entwicklung in Europa erleichtert werden;
- der Ausgleich regionaler Disparitäten fortgesetzt und der Zusammenhalt in Europa gestärkt wird.

26. Keine Berichtspflicht zu indirekten Landnutzungsänderungen

Beim Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der RL 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen soll auf die Berichtspflicht zu indirekten Landnutzungsänderungen (Indirect Land Use Change - ILUC) verzichtet werden. Vielmehr soll die Kommission verpflichtet werden, eine gesetzliche Methodik zur Ermittlung der Effekte indirekter Landnutzungsänderungen in Drittstaaten vorzulegen:

Die Kommission geht in ihrem Änderungsvorschlag von einer wissenschaftlich nicht belastbaren Theorie zur Quantifizierung sog. indirekter Landnutzungsänderungen aus (der Anbau von Rohstoffen für die Biokraftstoffherstellung verdrängt nach dieser Theorie den Anbau von Rohstoffen für Nahrungs- und Futtermittel auf andere Flächen mit schützenswertem Charakter).

Auf Initiative von Bayern und Hessen hat der Bundesrat am 14.12.2012 (Drs. 618/12) eine außerordentlich kritische Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission beschlossen. Die Länderkammer sprach sich dafür aus, im Rahmen des Änderungsvorschlags sog. „Malus-Faktoren“ für indirekte Landnutzungsänderungen nur dann anzuwenden, wenn es Rechenmodelle ermöglichen, die für den Natur- und Klimaschutz festgelegten Vorgaben zu berücksichtigen und zwischen direkten und indirekten Landnutzungsänderungen zu unterscheiden. Die erheblichen Defizite in der Belastbarkeit des Kommissionsvorschlags wurden zwischenzeitlich durch mehrere wissenschaftliche Studien untermauert.

Aus diesem Grund ist die geforderte Berichterstattung über indirekte Landnutzungsänderungen abzulehnen. Bei europäischen Biokraftstoffen aus heimischen Rohstoffen sind solche Landnutzungsänderungen (wie z.B. Waldrodungen) nicht nur ausgeschlossen, sondern auch gesetzlich verboten.

27. Befreiung von Handwerkerfahrzeugen von der Tachografenpflicht; Ausweitung des Radius von 100 km auf 150 km

Der Anwendungsbereich der Tachographenverordnung (EWG) Nr. 3821/85 und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr sollte dahingehend verändert werden, dass die Pflicht zur Ausrüstung mit neuen elektronischen Fahrten-schreibern bei Fahrzeugen ab 3,5 t zul. Gesamtgewicht nur für Fahrzeuge gelten, die sich mehr als 150 km vom Unternehmensstandort entfernen:

Nach dem vom EP im Januar 2014 beschlossenen Kompromiss soll ein Radius von 100 km gelten. Für viele Auslieferfahrten aus dem Handwerk ist dieser Radius zu gering (z.B. Brauer, Müller, Baugewerbe), mit der Folge, dass auch für nur gelegentliche und im Vergleich zur sonstigen Tätigkeit der Beschäftigten nachrangige Fahrtätigkeit die im Grunde für Berufskraftfahrer (Fernfahrer) gedachten Vorschriften auch für das Handwerk zur Anwendung kommen. Dies führt zu erheblichen Kosten bei den Betrieben, ohne die beabsichtigten Vorteile (Erhöhung der Verkehrssicherheit) zu erreichen.

28. Berufliche Bildung – keine Eingriffe der EU in die Rechte der Mitgliedstaaten

Die neue Kommission soll davon Abstand nehmen, über Empfehlungen, z.B. zur Beschäftigungspolitik, die Politik der beruflichen Bildung der Mitgliedstaaten zu steuern:

Der Bereich der Beruflichen Bildung liegt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten (die in den Artikeln 165 und 166 AEUV festgelegten Kompetenzen dürfen nicht überschritten werden). Die Bildungssysteme in den einzelnen Ländern sind zu Recht unterschiedlich und es ist weder sachgerecht und noch zielführend, wenn seitens der EU Standards vorgegeben werden.

Die EU-Kommission versucht vehement, in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Beruflichen Bildung einzugreifen; sei dies mit Vorschlägen, konkreten Initiativen oder Handlungsaufforderungen.

BEISPIELE

- Vorschlag für eine Empfehlung des Rats zur Einführung einer Jugendgarantie (Bundesratsdrucksache 756/12)
- Mitteilung der Kommission: Neue Denkanstöße für die Bildung – bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen (Bundesratsdrucksache 725/12)
- Mitteilung der Kommission: Initiativen „Chancen für junge Menschen“ (Bundesratsdrucksache 876/11)

29. Europaweite Digitalisierung des Radios vorantreiben

Die Kommission sollte Maßnahmen zur europaweiten Digitalisierung des Hörfunks nach dem „DAB+“-Standard ergreifen:

- Definition von DAB+ als gemeinsamer europaweiter Standard
- Verbindliche Einführung einer europaweiten Norm zum Empfang von digitalen Signalen für Hörfunkempfangsgeräte („Smart-Chip“)
- Europaweite Initiative zur serienmäßigen Ausstattung von Fahrzeugen mit digitalen Empfangsgeräten
- Kampagnen zur europaweiten Positionierung von Digitalradio beim Verbraucher

Die Digitalisierung des Rundfunks und die Entwicklung der entsprechenden Sende- und Empfangsgeräte durch die Industrie ist Teil der Digitalisierung der Wirtschaft. Im Bereich Fernsehen ist die Digitalisierung bei Satellit und Antenne abgeschlossen. Digitalradio (DAB+) hat in Europa zwar Fahrt aufgenommen, bleibt aber hinter den Erwartungen zurück.

Mit politischen Initiativen auf europäischer Ebene sollte der Prozess unterstützt werden. Digitalradio bietet gegenüber UKW verschiedene Vorteile, wie z. B. eine bessere Ausnutzung der Frequenzressource, ein Mehrangebot für den Bürger, günstige Verbreitungskosten, bessere Qualität, optimales Kosten- / Nutzenverhältnis bei digitalen Massenmedien und Zusatzdienste.

Sehr hilfreich wäre die Definition eines europaweiten Standards von DAB+, Vorgaben für die Geräteindustrie und eine entsprechende serienmäßige Ausstattung der Automobile im europäischen Binnenmarkt. Diese

Maßnahmen versprechen eine erfolgreiche Durchsetzung dieser Technologie im Markt.

30. Videospiele mit kulturellem oder pädagogischem Inhalt fördern

Die Gruppenfreistellungsverordnung im Bereich der Kultur und des kulturellen Erbes (Verordnung (EU) Nr. 651/2014) sollte auch auf Videospiele mit kulturellem oder pädagogischem Inhalt erweitert werden:

Digitale Spiele sind zwischenzeitlich in der Mitte der Gesellschaft angekommen und zählen ebenso wie Filme und audiovisuelle Werke nach der Einschätzung des Deutschen Kulturrats zum deutschen Kulturgut. Dieses schlägt sich auch in der Aufnahme der Videospiele in das europäische Media - Förderprogramm Creative Europe nieder, welches ein eigenes Subprogramm für die Entwicklung von Videospiele aufgelegt hat. Der erste Call wurde bereits aufgerufen. Ebenso wie audiovisuelle Werke sind kulturell oder pädagogisch wertvolle Games nicht geeignet zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen beizutragen und müssen mit Filmen gleichgestellt werden.

31. Entwicklung und Umsetzung eines zeitgemäßen und kohärenten Jugendmedienschutzes in der digitalen Welt

Zur Gewährleistung eines besseren Jugendschutzes in der digitalen Welt sollte die Kommission folgende Maßnahmen ergreifen

- Harmonisierung des Schutzniveaus in der EU
- Stärkung der Grundlagen effektiver Selbstregulierung
- Förderung der Medienkompetenz

Als Ausprägung der Menschenwürde trifft den Staat die ausdrückliche Schutzpflicht zu effektivem Handeln beim Jugendmedienschutz, insbesondere zur Schaffung und Durchsetzung effektiver Jugendschutzregeln. Gerade in der digitalen Welt, die weniger an nationale Grenzen gebunden ist als bisher, müssen gesetzliche Regelungen der Dynamik der Medien fol-

gen. Durchsetzungsdefizite im Online-Bereich dürfen dabei nicht zu Wettbewerbsverzerrungen in den Bereichen Rundfunk und Telemedien führen.

Ein einheitlicher Jugendschutz ist in der EU gattungs-, anbieter- und länderübergreifend zu gewährleisten. Neben einer Angleichung des Schutzes auf einem angemessenen Niveau sind Selbstregulierungsmechanismen zu stärken und fortzuentwickeln. Durchsetzungsdefizite gerade im Online-Bereich bei Unternehmen, die sich nicht am System der Selbstregulierung beteiligen, führen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Rundfunk und Telemedien beim Rundfunk und insbesondere bei den unterschiedlichen Arten von Telemedien.

Repressive gesetzliche Maßnahmen müssen daneben durch präventive Maßnahmen wie z.B. eine stärkere Förderung der Medienkompetenz ergänzt werden. Bestehende Maßnahmen auf Bundes bzw. Länderebene (Medienführerschein, Medienkompetenztage) können durch Initiativen auf europäischer Ebene zur Aufklärung und Sensibilisierung unterstützt werden.

32. Duales System in der Berufsausbildung im Handwerk sichern, Meistervorbehalt im Handwerk nicht in Frage stellen

Die neue EU-Kommission sollte sich dazu verpflichten, den Meistervorbehalt im Handwerk nicht länger in Frage zu stellen:

Seit Jahren stellt die Kommission den Meistervorbehalt im zulassungspflichtigen Handwerk in Frage. Unter anderem verlangt sie von den Mitgliedstaaten, nationale Reglementierungen des Berufszugangs laufend zu rechtfertigen, zuletzt mit länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des europäischen Semesters. Die Empfehlungen für Deutschland werden durch ein Begleitpapier ergänzt, in dem die Meisterpflicht für Handwerksberufe ausdrücklich als Markteintrittshindernis genannt wird.

Dabei verkennt die Kommission, dass Meistervorbehalt und Duales System der Berufsausbildung (oft von der EU-Kommission als vorbildlich in Europa bezeichnet) untrennbar verbunden sind. Kernstück der dualen Ausbildung

im Handwerk ist der Meisterbrief, der die hohe Qualität der betrieblichen Ausbildung sichert und den Jugendlichen einen echten Anreiz zur Aufnahme einer handwerklichen Ausbildung bietet.

33. Modernisierung und Deregulierung der AVMD-Richtlinie

Die neue Kommission soll sich für eine Änderung der Audiovisuelle-Medien-dienste-Richtlinie einsetzen:

- Denkbarer Regulierungsansatz sollte künftig weniger die Linearität als entscheidendes Merkmal sein, sondern sich an Wirkung und Funktion der Medien orientieren ggf. unter Berücksichtigung besonderer technischer Verbreitungsgegebenheiten.
- Deregulierung für die europäische Medienwirtschaft für fairen Wettbewerb zwischen linearen und nicht linearen Inhalteanbietern.

Vor allem die zunehmende Konvergenz der Medien unter dem Einfluss des Internets fordert Korrekturen, um die Medienaufsicht für die anstehenden Herausforderungen zukunftsfähig zu machen. Die Unterscheidung von linearen und nichtlinearen Angeboten ist in einer konvergenten Medienwelt überholt. Orientierung der Regulierung nicht primär an der Verbreitungstechnik sondern an der Wirkung des Mediums. Der Runde Tisch Medienpolitik in Bayern erarbeitet derzeit konkrete Vorschläge für eine moderne Definition des Rundfunkbegriffes im Rahmen der AVMD-Richtlinie, die den aktuellen Entwicklungen Rechnung tragen soll. Dort werden insbesondere auch Maßnahmen für eine Deregulierung geprüft.

Nach der geltenden Fassung der AVMD-Richtlinie gelten je nach Verbreitungsart (Fernsehen – „lineare Verbreitung“ bzw. Video auf Abruf – „nicht lineare Verbreitung“) unterschiedlich strenge Regelungen z.B. bezüglich der Werbung und des Schutzes von Kindern („unterschiedliche Regelungsdichte“). Das Schutzniveau des Verbrauchers hängt damit nicht zwingend von der Wirkungs- und Funktionsweise eines Mediums, sondern vom Format der Verbreitung ab.

34. Schaffung eines „Sonderfördergebietsplafond“ zur Begrenzung des Fördergefälles in Ostbayern

Der zukünftige EU-Wettbewerbskommissar sollte sich für einen nachträglichen Zuschlag von C-Fördergebieten für die ostbayerischen Grenzlandkreise einsetzen. Ziel ist es, die bayerischen Grenzlandkreise zur Tschechischen Republik in Gänze als C-Gebiete der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ausweisen zu können.

Im Vorfeld der Neuabgrenzung der Regionalfördergebiete in Deutschland forderte die Bayerische Staatsregierung von der EU-Kommission zur Begrenzung des Fördergefälles ein spezielles Kontingent an C-Fördergebieten für die Grenzregionen zur Tschechischen Republik (Sonderfördergebietsplafond) im Umfang von gut 860.000 Einwohnern. Trotz massivsten Einsatzes von Politik und Wirtschaft verweigerte Wettbewerbskommissar Almunia Bayern diesen Sonderplafond.

Im Rahmen einer nationalen Sonderlösung gelang es Bayern in harten Verhandlungen mit Bund und Ländern, C-Fördergebiete im Umfang von insgesamt gut 500.000 Einwohnern für die ostbayerischen Grenzlandkreise zu sichern. Damit können die Grenzlandkreise aber nicht in Gänze als C-Gebiete ausgewiesen werden. Dies führt zu unterschiedlichen Förderbedingungen innerhalb eines Landkreises (landkreisinternes Fördergefälle). Für Gemeinden, die aus dem C-Gebiet ausscheiden, steigt überdies in der neuen Förderperiode das Fördergefälle zur Tschechischen Republik von bisher maximal 20 auf dann 25 Prozentpunkte an.

Das landkreisinterne Fördergefälle und der Anstieg des Fördergefälles zur Tschechischen Republik haben zu erheblichem Unmut in den ostbayerischen Grenzregionen geführt.

Die Staatsregierung hat deshalb bereits angekündigt, nach Bestellung der neuen EU-Kommission auf den zukünftigen Wettbewerbskommissar zuzugehen und eine Aufstockung des bayerischen C-Fördergebiets zu fordern, so dass die ostbayerischen Grenzlandkreise in Gänze als C-Gebiete ausgewiesen werden können.

35. Ablehnung der verpflichtenden Ursprungskennzeichnung („Made-In-Regelung“)

Die Kommission wird aufgefordert, ihre Forderung nach einer verpflichtenden Ursprungskennzeichnung für alle Verbraucherprodukte (Made-In-Regelung) aufzugeben. Der Art. 7 im Vorschlag der Kommission über die Sicherheit von Verbraucherprodukten sollte gestrichen werden:

- Der Art. 7 in dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 87/357/EWG des Rates und der Richtlinie 2001/95/EG sieht eine verpflichtende Ursprungskennzeichnung (Made- In Regelung) vor. Der Warenursprung soll nach den neuen Regelungen zum nicht-präferentiellen Warenursprung im Zollkodex erfolgen, die die Kommission zum Erlass von detaillierten Vorgaben (sog. Listenregeln) per delegierten Rechtsakt ermächtigen. Diese würden den Interpretationsspielraum eines Herstellers, wann er sein Produkt z.B. mit dem Zusatz „Made in Germany“ versehen darf, wohl stark einschränken.
- Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, Verbraucherverbände, die bayerische Staatsregierung sowie der Bundesrat lehnen den Rechtsvorschlag ab. Auch die Bundesregierung ist dieser Haltung.
- Bayern sieht sowohl die Verortung der Made-in-Regelung in der Produktsicherheitsverordnung als auch die Verknüpfung mit zollrechtlichen Vorschriften als systemwidrig und für den Produzenten als zu aufwendig und kostspielig an; auch dem Verbraucherschutz oder dem Grundsatz des freien Warenverkehrs ist mit dieser Regel nicht gedient. Der in vielen Fällen durch die zollrechtlichen Regeln drohende „Verlust“ des weltweit anerkannten Made-in-Germany-Labels würde der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ggf. großen Schaden zufügen.

36. Verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung, Vermeidung von Bürokratie

Die neue Kommission sollte ein stärkeres Augenmerk auf die Vermeidung von Bürokratie legen:

- Verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene, dabei auch Berücksichtigung von Aspekten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit („Wettbewerbsfähigkeitscheck“) und der Belange von KMU („KMU-Test“). Der im Jahr 2012 eingeführte Wettbewerbsfähigkeits-Check und KMU-Test sollten konsequent bei allen Regelungsvorhaben durchgeführt werden.
- Einsetzung eines externen Gremiums unabhängiger Sachverständiger zur Folgenabschätzung
- Folgenabschätzungen auch bei EP und Rat
- Festsetzung eines verbindlichen Abbauziels

Die Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene ist derzeit noch zu wenig ausgeprägt. Bislang werden Folgenabschätzungen von den jeweiligen Generaldirektionen der Kommission selbst durchgeführt. Es findet lediglich eine Überprüfung durch ein dem Kommissionspräsidenten unterstelltes „Impact Assessment Board“, bestehend aus Abteilungsleitern der Generaldirektionen, statt. Wenn Unternehmen betroffen sind, dann sollten zwingend auch Aspekte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – insbesondere für KMU – berücksichtigt werden.

Da die Regelungsvorschläge der Kommission im Gesetzgebungsverfahren von Rat und EP nicht unverändert übernommen werden, sollten Folgenabschätzungen über die erfolgten Änderungen auch von diesen Institutionen vorgenommen werden. Im EP wurde bereits eine Direktion Folgenabschätzung eingerichtet, im Rat jedoch nicht.

Erst durch quantitativ vorgegebene Ziele entsteht der notwendige politische Druck, die Belastungen für alle Betroffenen möglichst gering zu halten. Außerdem lässt sich der Erfolg der Maßnahmen bzw. eines Programms daran messen.

BEISPIEL: REFORM DES NICHT-PRÄFERENTIELLEN WARENURSPRUNGSRECHTS IM EU-ZOLLKODEX

Die Kommission will im Rahmen der Modernisierung des Zollkodexes die Regeln zum nicht-präferentiellen Warenursprung ändern. Statt der bisherigen Regelung, wonach sich der Warenursprung nach der letzten wesentlichen, wirtschaftlich gerechtfertigten Be- und Verarbeitung richtet, soll nun eine komplexe Listenregelung geschaffen werden, die auf die Herkunft und den Umfang der eingesetzten Vormaterialien abstellt.

Ziel war bisher, durch möglichst flexible Regeln und Nutzung von vereinfachten Verfahren die Unternehmen so wenig wie möglich zu belasten.

Mit den neuen Regelungen würden vor allem KMU vor eine große finanzielle und administrative Herausforderung mit hohem bürokratischem Zusatzaufwand gestellt werden:

- Es wäre für jede Ware eine eigene Kalkulation nötig, um zu ermitteln, welches Herkunftsland auf der Ware deklariert werden muss
- Unternehmen müssen eine klare buchmäßige und organisatorische Trennung von Vormaterial aus der EU und aus Drittländern vornehmen
- Unternehmen müssen für die Überprüfung der Kriterien von allen Vorlieferanten Nachweise über das Produkt fordern, welche den Ursprung bestätigen.

Außerdem wäre der „Warenursprung Deutschland“ in Gefahr. Die Unternehmen stellen sich dann womöglich die Frage, warum sie noch in Deutschland produzieren sollen.

37. Stärkere Berücksichtigung der Belange kleiner und regional tätiger Unternehmen und Dienstleister

Die besonderen Belange und Grundlagen kleiner und nur regional tätiger Unternehmen und Dienstleister müssen bei der Setzung EU-weiter Standards und Normen künftig nachhaltiger beachtet werden. Dies kann durch flexiblere europäische Regelungen für solche Unternehmen oder nationale Öffnungsklauseln erfolgen. Der Schutz der Verbraucher bleibt davon unberührt:

EU-weite Normen und Standards sind oft auf größere grenzüberschreitend tätige Unternehmen ausgerichtet. Die besonderen Belange und Grundlagen kleinerer bzw. nur regional tätiger Unternehmen und Dienstleister werden dabei kaum oder zu wenig berücksichtigt. Der Aufwand für kleinere Unternehmen führt oft zu Belastungen. Diese sind aber oftmals gar nicht in dem Umfang erforderlich.

EU-weite Normen und Standards müssen deshalb künftig immer vor Erlass daraufhin überprüft werden, ob sie auch für kleinere und regional tätige Unternehmen zwingend erforderlich sind. Ansonsten sind angemessenere Regelungen bzw. Öffnungsklauseln vorzusehen.

38. Verwaltungsvereinfachung bei der Umsetzung der EU-Strukturfonds

Die neue EU-Kommission sollte sich stärker der Verwaltungsvereinfachung bei der Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds widmen. Dem Gesamtziel des Abbaus des Verwaltungsaufwands bzw. der Verhinderung zusätzlichen Verwaltungsaufwands muss deutlich besser Rechnung getragen werden. Die einschlägigen Verordnungsbestimmungen sind bereits in Kraft getreten und daher nicht mehr beeinflussbar. Jedoch steht noch eine Vielzahl delegierter Rechtsakte mit entsprechenden Umsetzungsbestimmungen aus. Die in diesen Rechtsakten getroffenen Regelungen dürfen keine über den Verordnungstext hinausgehenden Verwaltungslasten mit sich bringen:

Entgegen ihrer Ankündigungen hat die EU-Kommission für die neue Förderperiode die Regeln für die Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nicht vereinfacht sondern weiter verkompliziert. Punktuellen Vereinfachungen an einzelnen Stellen stehen zahlreiche neue Anforderungen gegenüber (z. B. Einrichtung eines Beschwerdemanagements, eines Risikomanagements, eines vollelektronischen Datenaustauschs mit den Zuwendungsempfängern – eCohesion), die in der Landesförderung nicht eingeführt bzw. vorgesehen sind und daher mit zusätzlichem Aufwand für die Verwaltung, aber auch für die Zuwendungsempfänger verbunden sind. Diese Anforderungen sind gemessen an der Relation von EU-Mitteln zu Landesmitteln völlig unverhältnismäßig. Eine Ausweitung der Anforderungen senkt die Attraktivität der EU-Fördermittel bei den Zuwendungsempfängern und erhöht die Fehleranfälligkeit der Systeme.

BEISPIEL: RISIKOMANAGEMENT

Hierzu sollen mittels eines „self assesement tools“ zunächst die Risiken in den EU-Programmen für einen Schaden am Gemeinschaftshaushalt ermittelt werden. Ergänzend drängt die KOM auf die Einführung eines IT-Tools zur Ermittlung sog. Risikoindikatoren. Indizien für potenzielle Risiken soll anhand dieser Indikatoren von den Verwaltungsbehörden im Einzelfall vor einer Bewilligung oder Auszahlung von EU-Fördermitteln nachgegangen werden. Diese anlasslose und flächendeckende Überprüfung der Empfänger von EU-Mitteln ist unnötig, rechtlich unzulässig, unverhältnismäßig und den Zuwendungsempfängern nicht zuzumuten.

39. Verlässlicherer Datenschutz für alle europäischen Nutzer

Bei Überarbeitung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (KOM [2012] 11) sollte sich die neue Kommission für folgende Grundsätze einsetzen:

- Überarbeitung des Anwendungsbereichs: Öffnung der Datenschutz-Grundverordnung für mitgliedstaatliche Regelungen im öffentli-

chen Datenschutzrecht und in besonderen Bereichen wie dem Sozialdatenschutz

- Überarbeitung der Regelungen zur Zuständigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden: Stärkung der lokalen Aufsichtsbehörden zur Gewährleistung von Bürgernähe und effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten
- Ergreifen der Chance zur Modernisierung und zum Fortschritt
- Einheitliche und effektive Durchsetzung des Datenschutzes in Europa
- Gewährleistung eines angemessenen Datenschutzniveaus durch eine Überarbeitung / Effektivitätsprüfung des Safe Harbor-Abkommens.
- Aufnahme einer Experimentierklausel für innovative Projekte

Ein zügiger Abschluss der Verhandlungen zu einem einheitlichen europäischen Datenschutzrecht ist notwendig. Jedoch sind europarechtlich tragfähige Lösungen erforderlich, die Bestand und Entwicklungsmöglichkeiten des nationalen Datenschutzrechts in all jenen Bereichen garantieren, in denen Daten der Bürger durch staatliche Stellen oder zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben verarbeitet werden. Die hierzu im deutschen Datenschutzrecht entwickelten Datenschutzstandards des öffentlichen und bereichsspezifischen Datenschutzrechts gewährleisten heute in weiten Bereichen dadurch ein höheres Schutzniveau, dass sie für besondere Gefährdungssituationen wie z.B. im Sozialbereich Konkretisierungen allgemeiner Datenschutzprinzipien vorsehen, die den allgemeinen Regelungen vorgehen. Daher muss es den nationalen Gesetzgebern ermöglicht werden, zum Schutz der Betroffenen im Hinblick auf die jeweilige spezifische Art der Datenverarbeitung auch strengere Regelungen zu erlassen.

Darüber hinaus müssen die Regelungen zur Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden so ausgestaltet werden, dass Bürger ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung in ihrer Sprache bei den lokalen Aufsichtsbehörden und vor den nationalen Gerichten durchsetzen können. Dem werden die derzeit vorliegenden Regelungsvorschläge nicht gerecht.

Ferner muss gegenüber der Richtlinie von 1995 auch inhaltlich ein Fortschritt erreicht werden, indem die Chance zur Modernisierung des Datenschutzrechts sowie zur Bewältigung aktueller Vollzugsprobleme ergriffen wird. Daher hält es die Staatsregierung u.a. für erforderlich, belastbare Regelungen innerhalb der Datenschutz-Grundverordnung zu schaffen, die

es den Rechtsanwendern ermöglichen, eine Balance zwischen dem Recht auf Datenschutz und divergierenden Rechten wie der Meinungsfreiheit und dem allgemeinen Informationsinteresse zu finden. Des Weiteren muss den durch die digitale Vernetzung gesteigerten Gefahren des „Profiling“ und „Big Data“ mit bewährten und zusätzlichen Schutzmechanismen begegnet werden, wobei nicht nur die Verwendung, sondern auch die Bildung nicht-anonymer Profile regelungsbedürftig ist.

Rechtliche Unsicherheiten bei aktuellen Streitfragen wie der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit beim „Cloud Computing“ und bei der Verwendung sozialer Netzwerke müssen beseitigt werden. Aspekte des Datenschutzes durch Technik („Privacy by design“) und der datenschutzfreundlichen Voreinstellungen („Privacy by default“) sind im Text stärker zu verankern; insbesondere sollten bereits die Hersteller von Hard- und Software verpflichtet werden, datenschutzrechtliche Belange zu berücksichtigen.

Ein einheitlicher und verlässlicher Datenschutz ist für Unternehmen wie für Bürger wichtig. Daher sollte es keine unterschiedliche Behandlung von Unternehmen mit Sitz in anderen Ländern geben, insbesondere auch bei der Umsetzung der Datenschutzvorgaben. Nutzerfreundlichkeit muss im Vordergrund stehen, d.h. attraktive Angebote und Dienste dürfen nicht verhindert werden, Verletzung und Missbrauch von Datenschutz-Vorgaben müssen allerdings sanktioniert werden. Die europäische Datenschutzverordnung muss im Sinne fairer Wettbewerbsbedingungen von einer effektiven Rechtsdurchsetzung in allen Mitgliedstaaten der EU begleitet werden. Ein solches „Level Playing Field“ kann durch eine Europäische Datenschutzverordnung alleine nicht gewährleistet werden. Auch für in Europa agierende US-Unternehmen müssen die gleichen Spielregeln gelten und durchgesetzt werden.

Selbstregulierungsinstrumente bieten Wirtschaftsunternehmen dabei einen großen Freiraum und gleichzeitig ein hohes Maß an Flexibilität für schnelle und adäquate Lösungen.

Damit solche Maßnahmen jedoch akzeptiert werden können, muss ein ausreichend hohes Mindestniveau sichergestellt werden. Kompromisse auf Ba-

sis eines Minimalkonsenses würden im Zweifel nicht als adäquater Ersatz für entsprechende Regulierungsmaßnahmen gewertet, da sie weder den Gesetzgeber, noch die Aufsichtsbehörden oder den Verbraucher zufrieden stellen könnten.

In Deutschland scheitern oder verzögern sich heute viele hochinnovative Digitalprojekte, weil komplizierte Datenschutzregelungen oder -prüfungen diese Projekte blockieren.

Daraus leitet sich die Forderung ab, dass für innovative Projekte solche Bestimmungen außer Kraft gesetzt oder für Experimente eine Sonderklausel eingeführt werden muss, da andernfalls solche Innovation in Deutschland/ Bayern nicht realisiert werden können, sondern anderswo zum Erfolg geführt werden.

Auf Grundlage des sogenannten Safe Harbor Abkommens mit den USA erkennt die EU-Kommission beispielsweise pauschal die Angemessenheit des Datenschutzes bei US-Unternehmen an. In den USA erfolgt jedoch keine Prüfung, ob die beim US-Handelsministerium eingetragenen Unternehmen tatsächlich europäische Datenschutzstandards einhalten. Im Ergebnis führt das Abkommen daher zu einem unzureichenden Schutz der Daten europäischer Internetnutzer und einem Wettbewerbsnachteil für deutsche/ europäische Unternehmen.

40. Künftige Entwicklung der Europäischen Bankenunion

Die wesentlichen Grundlagen der Bankenunion sind verwirklicht. Für die Zukunft gilt:

- Die Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank muss sich auf die Gruppe der systemrelevanten Kreditinstitute beschränken. Es muss sichergestellt werden, dass kleine und mittlere Banken in Deutschland allein von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt werden.
- Bei der Bemessung der EU-Bankenabgabe zur Befüllung des Abwicklungsfonds muss dem Proportionalitätsprinzip Rechnung getragen werden. Nach dem Vorbild der deutschen Bankenabgabe sollen kleine Banken, deren Bilanzsumme weniger als 500 Mio. EUR beträgt, eben-

so wie die Länderförderbanken - LfA - von einer Beitragspflicht ausgenommen werden.

- Ein gemeinsamer europäischer Einlagensicherungsfonds ist strikt abzulehnen;
- Des Weiteren sind die spezifischen Interessen der kleinen und mittleren Kreditinstitute sowie der Förderbanken im Rahmen der Ausgestaltung der CRD IV-Regelungen (CRR-Verordnung und CRD-Richtlinie) durch die EU-Kommission und die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) zu berücksichtigen. Insbesondere sind bei der Ausgestaltung der Liquiditätsanforderungen Anleihen der Förderinstitute der Länder als hoch liquide Aktiva vollumfänglich anzuerkennen. Darüber hinaus dürfen die neuen Liquiditätsanforderungen zu keinen negativen Auswirkungen auf die bewährte Langfriskultur im Kreditgeschäft führen.

Derzeit werden in Brüssel von einer Expertenrunde die Entwürfe für die delegierten Rechtsakte (EU-Verordnungen) zur Ausführung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Banken und der Verordnung für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken erarbeitet. Im Zentrum steht dabei die Ausgestaltung der europäischen Bankenabgabe.

Nach derzeitigem Stand sollen keine Freigrenzen vorgesehen werden. Auch soll der Schwerpunkt auf einen nicht risiko-abhängigen Basisbeitrag gelegt werden. Damit würden den Gegebenheiten gerade bei den kleinen deutschen Genossenschaftsbanken und Sparkassen, die aufgrund ihres Geschäftsmodells und ihrer Zugehörigkeit zu Institutssicherungssystemen im Gegensatz zu den großen Banken sehr risikoarm sind, ebenso wie bei den Förderbanken und kleineren Privatbanken nicht Rechnung getragen. Die Beiträge zum Abwicklungsfonds sollten vor allem die Größe, das Risiko und die Systemrelevanz einer Bank berücksichtigen.

41. Erhaltung des KMU-Korrekturfaktors im Basel III-Regelwerk

Um die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen dauerhaft sicherzustellen, muss der Korrekturfaktor im Basel III - Regelwerk der EU über 2016 hinaus erhalten bleiben.

Studien der Deutschen Bundesbank legen nahe, dass ein Korrekturfaktor in Deutschland nicht nur aufgrund der hohen Bedeutung des Mittelstands für die Volkswirtschaft, sondern auch unter Risikogesichtspunkten gerechtfertigt ist.

Um ein vollständiges Risikobild der Mittelstandsfinanzierung in Europa zu schaffen, sollte der Risikogehalt von KMU-Krediten in anderen EU-Mitgliedsstaaten anhand der Methodik der Deutschen Bundesbank untersucht werden. Sollten die dann vorliegenden Länderergebnisse stark voneinander abweichen, darf keine pauschale Streichung des Korrekturfaktors erfolgen. Stattdessen müsste der Regulierungsrahmen so angepasst werden, dass er länderspezifische Regelungen erlaubt:

2014 traten wesentliche Teile der Richtlinie über Eigenkapitalanforderungen (Capital Requirements Directive, CRD IV) sowie der dazugehörigen Verordnung (Capital Requirements Regulation, CRR) zur Umsetzung der Basel III-Regeln in Kraft. Das Gesetzespaket verschärft schrittweise die Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Kreditinstitute. Um einen Anstieg der Kreditkosten mittelständischer Betriebe zu vermeiden, wurde in den finalen Gesetzestext der CRR ein Korrekturfaktor eingefügt. Dieser gleicht die vorgesehene pauschale Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung für Kredite an Unternehmen bis zu 50 Mio. Euro Umsatz wieder aus.

Der KMU-Korrekturfaktor steht unter einem Prüfungsvorbehalt. Es besteht die Gefahr, dass er – nach einer Überprüfung durch die Europäische Kommission und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA bis Mitte 2016 – wieder gestrichen wird. Damit würden die Eigenkapitalanforderungen für Kredite an KMU steigen. Dies hätte eine regulierungsbedingte Verteuerung und Verknappung von Mittelstandskrediten zur Folge.

42. Stärkere Regulierung von Schattenbanken

Schattenbanken müssen vollständig der Bankenaufsicht unterliegen. Ein ganz entscheidender Schritt wäre die Vereinheitlichung des Bankenbegriffs:

Entsprechend der im Koalitionsvertrag festgelegten Forderung, müssen Schattenbanken so reguliert werden, dass für sie bei gleichem Geschäft und gleichem Risiko für die Stabilität des Finanzsystems die gleiche Regulierung gilt wie im klassischen Bankensektor. Alle Geschäftsbeziehungen zwischen Banken und Schattenbanken müssen transparent gemacht und Ansteckungsrisiken begrenzt werden. Daher sind eine weitere verschärfte Regulierung und noch größere Anstrengungen zur Vereinheitlichung im Bereich Schattenbanken notwendig. Die Regulierung des Schattenbanksektors muss schnell und international angegangen werden.

43. Erhalt mitgliedstaatlicher Spielräume bei der Rechtsetzung im wirtschaftlichen Verbraucherschutz

Bei der Rechtsetzung im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes sollte die neue Kommission den notwendigen Harmonisierungsgrad sorgfältiger prüfen. Die zur dynamischen Rechtsentwicklung notwendigen Spielräume sollten in den Mitgliedstaaten erhalten bleiben:

Die EU geht im wirtschaftlichen Verbraucherschutz zunehmend vom Prinzip des Mindeststandards zur Vollharmonisierung über. Die Vielfalt mitgliedstaatlicher Regelungen auf Grundlage eines Mindeststandards wird von der Europäischen Kommission oftmals als Handelshemmnis im Binnenmarkt angesehen, das vor allem den grenzüberschreitenden Internethandel bremst.

So berechtigt einerseits die Förderung des Binnenmarktes ist, so wichtig ist es andererseits, die Möglichkeit der dynamischen Rechtsentwicklung in der Union und ihren Mitgliedstaaten zu erhalten. Wie das Beispiel der Verbraucherrechterichtlinie gezeigt hat, braucht die Weiterentwicklung des europäischen Rechts die Erfahrungen und Impulse aus den Mitgliedstaaten. Es sollte daher möglich sein, auch in Zukunft noch neue gesetzgebende

rische Ansätze im kleinen Maßstab erproben zu können und zeitnah auf bestimmte Entwicklungen sowie neue Geschäftsmethoden, die den Schutz der Verbraucher verlangen, reagieren zu können. Daher sollten der Harmonisierungsgrad bei jedem Rechtsakt sorgfältig geprüft und die für eine dynamische Rechtsentwicklung notwendigen Spielräume angemessen berücksichtigt werden.

44. Revision der Lebensmittelkontroll-Verordnung

Bei der Revision der Lebensmittelkontroll-Verordnung sollte folgendes beachtet werden:

- Beibehaltung des bisherigen bewährten Prinzips, für Regelkontrollen keine Gebühren zu erheben mit Ausnahme der Bereiche, in denen EU-Recht bereits heute die Erhebung von Pflichtgebühren vorsieht
- Streichung der Regelung zur Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) und Arbeiten mit GMO wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip
- Rücknahme der Vielzahl der delegierten Rechtsakte

Derzeit wird die Lebensmittelkontroll-Verordnung (VO (EU) Nr. 882/2004) überarbeitet (KOM 2013, 265). Durch die Änderung der Gebührenfinanzierung in der Lebensmittelüberwachung sind ein erhöhter Bürokratieaufwand sowie eine Belastung kleinerer und mittlerer Unternehmen zu befürchten. Ebenso enthält der VO-Entwurf eine große Vielzahl von Ermächtigungen zum Erlass delegierter Rechtsakte, die zu problematischen Kompetenzverlagerungen auf die KOM führen (Demokratiedefizit).

45. Vereinfachung des Vollzugs des „EU-Hygienepakets“

Die Notifizierung nationaler Regelungen für regionale Besonderheiten im Rahmen des „EU-Hygienepakets“ (Verordnungen EU Nr. 852/2004; Nr. 853/2004; Nr. 854/2004) sollte künftig schneller und großzügiger gehandhabt werden. Eine Doppelregelung von Kontrollen in unterschiedlichen rechtsverwandten Gesetzgebungsakten sollte ebenso unterbleiben wie eine Revision des EU-Hygienepakets insgesamt:

- Das EU-Hygienepaket sieht vor, dass verschiedene Sachverhalte bei der EU-Kommission notifiziert werden können, die dann durch nationales Recht geregelt werden können. Auf diese Weise können beispielsweise nationale Regelungen getroffen werden, die die Besonderheiten der regionalen Strukturen in Deutschland berücksichtigen. Die EU blockiert jedoch eine Notifizierung, wenn sie selbst vorhat bestimmte Sachverhalte zu regeln oder sie sieht die nationalen Regelungen als zu weit reichend, auch wenn sie nur Auswirkungen auf das Gebiet des Mitgliedstaates haben. Allerdings kommt es vor, dass doch keine Regelung erlassen wird oder es Jahre dauert bis eine Regelung vorliegt. Dies führt zu Nachteilen sowohl für die betroffenen Betriebe als auch für die nationale Lebensmittelüberwachung. Hier bedarf es mehr Zugeständnisse an die Mitgliedstaaten.
- Die Kommission hat angekündigt das EU-Hygienepaket überarbeiten zu wollen (u. a. neue Systematik in einer Verordnung). Hierfür besteht keine Notwendigkeit. Das bestehende System sollte beibehalten werden und ggf. an neue Gegebenheiten angepasst werden. Insofern sei an das „Tierische Nebenprodukte-Recht“ erinnert, wo die VO (EG) Nr. 1774/2002 durch die VO (EU) 1069/2010 und VO (EU) Nr. 142/2011 ersetzt wurde und bis heute noch große Rechtsunsicherheiten bestehen, die sich auch durch mehrmaliges Anmahnen bei der EU über das BMEL nicht klären ließen.
- Speziell zur VO (EG) Nr. 2073/2005 (VO über mikrobiologische Kriterien für Lebensmittel): diese VO richtet sich grundsätzlich an die Lebensmittelunternehmer und stellt bestimmte Anforderungen an deren Eigenkontrollen (u. a. Untersuchung auf Salmonellen). Gleichzeitig wurden mit der Änderung der VO (EG) Nr. 854/2004 durch die VO (EU) Nr. 218/2014 aber die Behörden verpflichtet, zusätzlich zu den Salmonellenuntersuchungen der Lebensmittelunternehmer am Schlachthof Proben zu nehmen oder alternativ über die Ergebnisse der Eigenkontrollen an die Kommission zu berichten. Dies ist überzogen und wir würden uns hier künftig mehr Zurückhaltung seitens der EU wünschen.

46. Begrenzung des Einsatzes von für die aquatische Umwelt problematische Stoffen

Durch die EU sollen Hersteller zu mehr Produktverantwortung angehalten werden. Die EU-Kommission soll die Verwendung von Stoffen oder Stoffgruppen, die für die aquatische Umwelt problematisch sind, besser regulieren:

- Zusammen mit dem kommunalen und gewerblichen Abwasser werden zahlreiche Stoffe in die aufnehmenden Gewässer eingeleitet.
- Von zahlreichen Stoffen oder Stoffgruppen ist bereits bekannt, dass sie nachteilige Auswirkungen auf die aquatische Umwelt haben können.
- Abwasser aus dem Herstellungsprozess kann durch gezielte Mindestanforderungen sicherer für die Umwelt gemacht werden (EU nutzt existierende Ermächtigungsgrundlagen dazu bisher nicht: z.B. Wasser-Rahmenrichtlinie Art. 16 Abs. 6).
- Als Maßnahme an der Quelle soll die Verwendung schädlicher Stoffe in Produkten eingeschränkt oder vermieden werden, die Anforderungen an Nachweise im Sinne des REACH-Prozesses sollten dazu auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.
- Eine Entfernung von Abwasserinhaltsstoffen durch zusätzliche Reinigungsstufen auf Kläranlagen („end-of-pipe“-Ansatz) wird als ineffizient und nicht verursachergerecht angesehen.
- Für die aquatische Umwelt problematische Stoffe sind z.B. Nanopartikel, Mikroplastik, Metallionen, Arzneistoffe, Biozide.

BEISPIEL: MIKROPLASTIK IN ALLTAGSPRODUKTEN

In vielen Körperpflegeprodukten wird Mikroplastik verwendet und gelangt über das Abwasser in die Gewässer.

47. Einzuhaltende Vorgaben und daraus resultierende Kontrolltätigkeiten bei Inanspruchnahmen von EU- (bzw. ELER-) Fördergeldern

Die zahlreichen Prüfinstanzen/Prüfungsebenen sollten reduziert werden, ohne dabei die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung aufzugeben:

- Sicherstellung eines ausreichenden Verwaltungsapparates durch die Mitgliedstaaten im Wege der Selbstverpflichtung
- Nur noch stichprobenartige Prüfungen durch eine weitere Prüfinstanz
- Einführung einer Bagatellgrenze, so dass bei Vorhaben mit geringem Kostenvolumen weniger intensive Prüfungen durchgeführt werden.

Die Vorgaben der EU-Kommission zum einzuhaltenden Verwaltungs- und Kontrollsystem im Rahmen von ELER-kofinanzierten Projekten der Landschaftspflege und des Naturschutzes sind aus Sicht des „Geldgebers EU“ nachvollziehbar, in der Summe wirken sie jedoch gerade bei Vorhabenkosten im vier- bis zum mittleren fünfstelligen Euro-Bereich oft unverhältnismäßig bürokratisch.

Ein Verzicht auf Kontrollen auf einzelnen Ebenen bzw. in gewissem Umfang erscheint im Sinne einer Kosten-Nutzen-Überlegung vertretbar, insbesondere im Hinblick darauf, dass die Kosten bei der Mehrzahl der Landschaftspflegevorhaben (80 - 90 %) weniger als 20.000,- € betragen. Dem könnte durch die genannten Vorschläge begegnet werden.#

Es würde dann beispielsweise genügen, wenn die EU-Kommission oder in deren Auftrag evtl. die Bescheinigende Stelle diesen Verwaltungsaufbau „unter die Lupe nimmt“ und dessen „Funktionieren“ grundsätzlich bescheinigt. Bedenkt man z.B. dass es zum Verwaltungsverfahren in Deutschland/Bayern bereits zahlreiche Vorschriften gibt, könnte evtl. auf das Vorschreiben von bestimmten Kontrollquoten oder das zusätzliche Bereithalten von Prüf-/Revisionsdiensten verzichtet werden.

Ebenso wäre denkbar, dass bei einem entsprechenden Verwaltungsaufbau, bei dem man ausreichend Gewähr für eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung mit entsprechender Einflussnahme durch Rechts- und Fachaufsicht hat (d.h., dass Vorgaben zum Vollzug auch „unten“ ankommen und be-

achtet werden), nur noch ein weiterer Prüfdienst (z.B. die Bescheinigende Stelle) stichprobenartig einzelne Fälle prüft und dabei schlussfolgert, ob/ dass Verbesserungsbedarf im Vollzug besteht oder nicht.

Im Hinblick auf eine „bessere Akzeptanz der EU“ wäre auch denkbar, hinsichtlich der Kontrollen eine Bagatellgrenze einzuführen, so dass bei Vorhaben mit geringem Kostenvolumen nur weniger intensive Prüfungen durchgeführt werden.

48. Keine Regelungen zu Mindestanforderungen an Umweltinspektionen

Die Kommission sollte von Regelungen zu Mindestanforderungen an Umweltinspektionen auf EU-Ebene Abstand nehmen.

Im Bereich des Umweltschutzes auf europäischer Ebene müssen Regelungen nur getroffen werden, wenn sie für die Gewährleistung eines einheitlichen europäischen (Mindest-) Schutzniveaus oder für das Funktionieren eines gemeinsamen europäischen Markts von Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang kommt es auf die Herstellung möglichst gleichwertiger Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse an. Im Interesse einer vielfältig international verflochtenen und grenzüberschreitend tätigen Wirtschaft ist das

Vorhandensein eines einheitlichen materiellen Umweltrechts als Rahmenbedingung auf europäischer Ebene notwendig. Dumping durch unterschiedlich anspruchsvolle nationale Standards muss verhindert werden.

Demgegenüber sind Verfahrensregelungen auf europäischer Ebene entbehrlich. Der konkrete Verwaltungsvollzug obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten und ihren Rechtssystemen.

Wie Verfahren und Kontrollsysteme im Einzelnen ausgestaltet sind, kann nach wie vor auf nationaler Ebene besser geregelt werden. Vor diesem Hintergrund greift bereits die EU-Empfehlung betreffend Mindestanforderungen an behördliche Umweltinspektionen vom 04.04.2002 in den konkreten einzelstaatlichen Verwaltungsvollzug und damit in einen den Mitgliedstaa-

ten vorbehaltenen Bereich tief ein. Bereits diese Empfehlung widerspricht damit dem Subsidiaritätsgrundsatz.

Es muss den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wie sie die Überwachung von Umweltvorschriften organisieren. Das bestehende deutsche Umweltrecht mit seinen Überwachungsvorschriften wird der EU-Empfehlung und sonstigen EU-Vorgaben gerecht.

Eine Erweiterung der Empfehlung für Umweltinspektionen ist deshalb abzulehnen. Das gilt erst recht für eine Umwandlung der Empfehlung in eine EU-Umweltinspektions-Richtlinie, die von den Mitgliedstaaten dann förmlich in nationales Recht umzusetzen wäre. Ebenso abzulehnen sind die entsprechenden Überlegungen des 7. Umweltaktionsprogramms der EU. Dort wird innerhalb des prioritären Ziels 4 („Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der Union durch verbesserte Umsetzung“) ausgeführt, es sei erforderlich, dass das Umweltrecht der EU auf allen Verwaltungsebenen durchgesetzt wird und gleiche Bedingungen im Binnenmarkt gewährleistet sind. Dazu sollen die verbindlichen Kriterien für wirksame Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten auf das gesamte Umweltrecht der EU ausgeweitet werden.

49. Schaffung eines Selbstbestimmungsrechts der Regionen über den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen

Die neue Kommission sollte sich für ein Selbstbestimmungsrecht der Regionen beim Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen einsetzen:

Zulassungen für den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen (GVP) werden von der Europäischen Kommission erteilt. Der Anbau dieser zugelassenen GVP kann von Bayern rechtlich nicht verhindert werden, wenn Landwirte die Pflanzen anbauen wollen. Damit Bayern dauerhaft gentechnikanbaufrei bleibt, setzt sich die Staatsregierung für ein Selbstbestimmungsrecht beim GVP-Anbau ein. Dazu müssen in einem ersten Schritt Entscheidungskompetenzen von der Kommission auf die Mitgliedstaaten übertragen werden.

Die Kommission hat bereits 2010 eine Änderung der EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG (Art. 26b) vorgeschlagen. Mitgliedstaaten sollen auf ihrem Hoheitsgebiet oder Teilen davon den GVP-Anbau verbieten oder untersagen können. Die Begründung eines Anbauverbots darf der Bewertung von Umwelt- oder Gesundheitsrisiken durch die EFSA nicht widersprechen. Das Europäische Parlament stimmte dem Vorschlag im Juli 2011 grundsätzlich zu. Eine Sperrminorität hat eine politische Einigung bisher verhindert.

Derzeit wird ein aussichtsreicher Kompromissvorschlag der griechischen Präsidentschaft intensiv beraten. Nach politischer Einigung im Umweltrat im Juni 2014 und einer 2. Lesung mit Trilogverhandlungen (KOM, EP, Rat) könnten die Beratungen bis Ende 2014 das Ziel im Sinne Bayerns erreichen. Auf Initiative Bayerns forderte der Bundesrat die Bundesregierung mit großer Mehrheit auf, ihre ablehnende Haltung aufzugeben.

50. Abschaffung der EU-Klärschlammrichtlinie

Zum Bürokratieabbau und zur Stärkung der Subsidiarität wird die Abschaffung der Richtlinie vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (86/278/EWG) (EU-Klärschlamm-Richtlinie) vorgeschlagen.

Diese 28 Jahre alte Regelung entfaltet keinerlei Wirkung mehr, behindert neue Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und Regionen und wird der Vielfalt der Regelungen und der Vollzugspraxis in den Mitgliedstaaten in keiner Weise gerecht. Zudem soll mit den EU-düngemittelrechtlichen Vorschriften ein ausreichender Rechtsrahmen geschaffen werden, der für Klärschlamm reichen sollte.

Da die Richtlinie zudem hinsichtlich Ressourceneffizienz keinerlei Wirkung entfaltet und dieses Thema in verschiedenen Papieren der Europäischen Kommission immer bedeutender wird, sollte statt einer EU-Klärschlamm-RL vielmehr auf europaweite Regelungen zur nachhaltigen Nutzung des Phosphors hingewirkt werden.

51. Abgleich von Immissions- und Emissionsanforderungen (Luftreinhaltung / Lärmschutz)

Die neue Kommission sollte sich verstärkt für eine Harmonisierung von Immissions- und Emissionsanforderungen einsetzen:

Bei der europäischen Gesetzgebung befinden sich Immissionsschutz- und Emissionsanforderungen nicht in Einklang: Da die Immissionssituation direkt von den Schadstoffemissionen abhängt, ist auf EU-Ebene verstärkt auf eine Harmonisierung der Emissions- und der Immissionsgesetzgebung hinzuwirken. So wurde beispielsweise die Einhaltung von NO₂-Immissionsgrenzwerten in 2010 gefordert, aber die strenge Euro-Abgasnorm 6 (Pkw) /VI (Lkw) beim Hauptverursacher Straßenverkehr zur Emissionsminderung ist erst ab 2013/2014 verbindlich. Die Verschärfungen der Emissionsgrenzwerte kommen daher zu spät.

Eine wesentliche Verbesserung der Immissionssituation durch die Umstellung der Fahrzeugflotte ist erst Ende dieses Jahrzehnts anzunehmen.

52. Reform des Systems zum Treibhausgas-Emissionshandel

Die Kommission soll eine strukturelle Reform des Systems zum Treibhausgas-Emissionshandel, die zu einer spürbaren Verringerung der am Markt vorhandenen Zertifikate führt, vorantreiben. Dabei ist darauf zu achten, dass ein zu starker Anstieg der Strompreise und eine unverträgliche Belastung der im internationalen Wettbewerb stehenden Industrie mit damit einhergehenden Produktionsverlagerungen vermieden wird:

Der Emissionshandel befindet sich in einer strukturellen Krise wegen eines Überangebotes an Zertifikaten, das unterschiedliche Ursachen hat. In der dritten Handelsperiode (2013 bis 2020) liegt damit der Preis weit unterhalb einer Schwelle, bei der sich konkrete Emissionsminderungsmaßnahmen bei emissionshandelspflichtigen Unternehmen rechnen. Um dem Problem zu begegnen, werden einmalig 900 Mio. Zertifikate zu Beginn der Handelsperiode vom Markt genommen und erst in den Jahren 2019 und 2020 wie-

der versteigert. Der Effekt dieses sog. Backloading auf den Zertifikatspreis dürfte gering sein.

Eine strukturelle Reform des Systems, die zu einer spürbaren Verringerung der am Markt vorhandenen Zertifikate führt, ist für die vierte Handelsperiode also dringend notwendig. Da steigende Zertifikatspreise zu einem Anstieg der Strompreise und einer Belastung der im internationalen Wettbewerb stehenden Industrie mit der Gefahr von Produktionsverlagerungen führen, ist im Rahmen eines Wettbewerbsfähigkeitschecks darauf zu achten, dass diese unerwünschten Auswirkungen vermieden werden.

Im Kern muss es darum gehen, das System stabiler gegen äußere Einflüsse wie etwa Wirtschafts- und Finanzkrisen zu machen und gleichzeitig den Zertifikateüberschuss nach 2020 wirksam zu verringern. Die von der Kommission vorgeschlagene Marktstabilitätsreserve ist hierzu aus Sicht des StMUV ein geeignetes Instrument.

53. Keine rechtlichen Regelungen zur Klimaanpassung in den Regionen

Die neue Kommission soll von Plänen zur Einführung eines rechtlichen Instruments zur Klimaanpassung in den Regionen und zur Schaffung neuer Berichtspflichten Abstand nehmen.

Die Mitteilung der Kommission vom 18.04.2013 „Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“ formuliert Rahmenbedingungen und Mechanismen zu ihrer Umsetzung. Ziel der Strategie ist es, einen Beitrag zur Stärkung der Klimaresilienz (Widerstandsfähigkeit) Europas zu leisten. Im Mittelpunkt steht dabei, die Vorsorge gegenüber den lokalen, regionalen, nationalen und EU-weiten Auswirkungen des Klimawandels zu stärken.

Dies soll durch Entwicklung eines kohärenten Konzeptes, die Förderung von Anpassungsmaßnahmen vulnerabler (verletzlicher) Sektoren und einer verbesserten (Politik-)Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten erreicht werden. Entsprechende Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen sollen dazu über den europäischen Struktur- und

Investitionsfond sowie über die Programme „Horizont 2020“ und „LIFE“ finanziell unterstützt werden.

Im Jahr 2017 wird die Kommission dem EU-Parlament und dem Rat einen Bericht über Stand und Umsetzung der Anpassungsstrategie vorlegen und ggf. erforderliche / notwendige Überarbeitungen vorschlagen. Basis für diesen Bericht werden die von den Mitgliedstaaten gemeldeten staatlichen Anpassungspläne und –strategien sein.

Die EU ist zwar zu Maßnahmen und Regelungen im Umweltbereich berechtigt. Anpassungsmaßnahmen sind allerdings primär auf der lokalen und regionalen Ebene umzusetzen und fallen i.d.R. in die Kompetenzen der Länder (z.B. Hochwasserschutz).

Grundsätzlich weist die EU-Strategie in die richtige Richtung. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass neue Berichtspflichten und gesetzlichen Regelungen vermieden werden. Die EU behält sich nämlich für den Fall eines unzureichenden Fortschritts - gemessen am Geltungsbereich und der Qualität nationaler Anpassungsstrategien - vor, die Einführung eines rechtsverbindlichen Rahmens zu prüfen. Bei der Vorlage des für 2017 angekündigten Evaluierungsberichtes muss daher darauf geachtet werden, dass keine neuen Berichtspflichten oder rechtlichen Instrumente eingeführt werden. Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist eine vornehmlich regional differenzierte Aufgabe und entzieht sich damit EU-einheitlichen Lösungen.

54. Stärkung der internationalen Klimaziele

Bei der Festlegung internationaler Klimaziele soll sich die neue Kommission für ein starkes Europa bei übergeordneten Klima- und Energiezielen mit entschlossenen Empfehlungen für die Mitgliedstaaten sowie Ideen zur Ausgestaltung einsetzen:

Der Klimawandel macht an den Grenzen nicht Halt. Klimaschutz ist eine globale Aufgabe. Im Hinblick auf ein ambitioniertes, weltweit gültiges Klimaabkommen sowie der zögerlichen Haltung zahlreicher Einzelstaaten

braucht es Vorreiter in der Internationalen Klimapolitik. Diese Rolle kann im Moment nur eine im Klimaschutz geeinte EU einnehmen. Dazu müssen sich alle EU-Mitgliedstaaten auf ein einheitliches und ehrgeiziges Klimaziel einigen.

Mit der Mitteilung der Kommission vom 21.01.2014 „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“ soll aktuellen Entwicklungen Rechnung getragen und die dringende Notwendigkeit stärkerer Treibhausgasreduzierungen berücksichtigt werden, wie sie sich insbesondere aus dem jüngsten Sachstandsbericht des IPCC ergibt.

- Eine Treibhausgas-Reduktion von 40% bis 2030 gegenüber 1990 wird ausdrücklich begrüßt. Im Zusammenhang mit der Notwendigkeit langfristig notwendiger drastischer Emissionsreduzierungen bis 2050 stellt der vorgeschlagene Wert eine Untergrenze dar. Europa muss in internationalen Kontext eine Vorreiterrolle einnehmen, um auf andere Industriestaaten positiv einzuwirken.
- Konkrete Ausbauziele zu Erneuerbaren Energien sollten für die einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt werden, sonst besteht die Gefahr einer Ungleichverteilung der Lasten.
- Ziele zur Energieeffizienz sollten formuliert werden. Maßnahmen zur Energieeffizienz stellen den zentralen Baustein für eine langfristig erfolgreiche Energie- und Klimapolitik dar.

55. GAP–Halbzeitbewertung 2017 als Chance für die bäuerliche Landwirtschaft nutzen

- Die Kommission sollte die geplanten midterm-review (vsl. 2017) der aktuellen Förderperiode 2014-2020 der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nicht nur auf die inhaltliche Bewertung fokussieren. Die Halbzeitbewertung muss darüber hinaus als Gelegenheit genutzt werden, die Vielzahl der Detailregelungen zur GAP, insbesondere Inhalte der „Delegierten Rechtsakte“ der Kommission sowie die Festlegungen in den Durchführungsakten und Leitlinien zusammen mit den Mitgliedstaaten im Lichte der daraus vorliegenden Umsetzungserfahrungen auf den Prüfstand zu stellen.

- Im Hinblick auf die möglichen Konsequenzen sind aus der Halbzeitbewertung heraus frühzeitig auch bereits Eckpunkte für die GAP ab 2021 und die künftige Schwerpunktsetzung von der Kommission zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung der Förderinstrumente, die den strukturellen Rahmenbedingungen einer bäuerlichen Landwirtschaft noch stärker Rechnung trägt (Strukturprämien). Dies muss zwingend eine Entlastung beim Kontroll- und Prüfungsaufwand einschließen.

Die erlassenen Detailregelungen (Durchführungsrechtsakte, Leitlinien) der EU-Kommission führen nicht zu einem geringeren, sondern zu einem höheren Anlastungsrisiko und sind oftmals mit einem unverhältnismäßigen zusätzlichen Aufwand verbunden.

Die Erhaltung und Weiterentwicklung einer bäuerlich geprägten Landwirtschaft ist das Ziel bayerischer Agrarpolitik. Die derzeit rd.111.000 Familienbetriebe kennzeichnen u.a. einen im Bundesvergleich unterdurchschnittlichen Flächenausstattung, zumeist ungünstigere standörtliche Verhältnisse und einem höheren Arbeitskräftebesatz je Bewirtschaftungseinheit. Im Zuge der nationalen Umsetzung GAP 2014 - 2020 wird erstmals eine strukturelle flächenbezogene Förderkomponente wirksam, die diesen höheren Bewirtschaftungsaufwand kleinerer Betriebe berücksichtigt (Umverteilungsprämie). Aufbauend auf dieser Weichenstellung hat Bayern großes Interesse, die bäuerliche Landwirtschaft ab der nächsten GAP-Förderperiode 2021 finanziell noch stärker zu unterstützen.

Eine Entlastung kleinerer Betriebe muss darüber hinaus über eine deutliche Verminderung der bürokratischen EU-Kontrollvorgaben erfolgen. Zunehmende Bürokratie belastet vor allem bäuerliche Familienbetriebe und verschärft den Strukturwandel.

56. Praxisgerechte Umsetzung der EU-Agrarreform

- Bei der Durchführung von Kontrollen im Agrarförderbereich muss das Kosten-Nutzen-Prinzip hinsichtlich eines praxisgerechten Verwaltungsaufwands Eingang in die Umsetzung finden und auch von den EU-Prüforganen anerkannt werden.
- Während bei den flächenbezogenen Fördermaßnahmen aufgrund der großen Zahl (2013: rd. 125.000 Förderfälle im Agrarbereich) und einfacheren Zuordnung von Auflagen ein strengerer Maßstab (unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Prinzips) angewandt werden kann, sind die investiven Fördermaßnahmen im Agrarbereich differenzierter zu behandeln, v. a. hinsichtlich Auswahl für Vor-Ort-Kontrollen und Umgang mit dem EU-rechtlich vorgesehenen Sanktionssystem. Eine Unterscheidung zwischen den Verwaltungs- und Kontrollsystemen bei flächenbezogenen und investiven Maßnahmen ist somit zwingend notwendig.
- Damit für die Zahlstellen auch weiterhin eine sichere, möglichst anlassungsfreie und mit vertretbarem Verwaltungsaufwand durchführbare Abwicklung der Programme möglich ist, ist eine praxisgerechte und rechtssichere Auslegung EU-rechtlicher Vorgaben durch die EU-Prüforgane sicherzustellen.
- Im Hinblick auf die Diskussion über die Fehlerraten sollte im Bereich des ELER (investive Maßnahmen) die aktuell zulässige Fehlerschwelle von 2 % angehoben und das seinerzeit angedachte Konzept eines „erträglichen Fehlerrisikos“ umgesetzt werden. Bei der Berechnung der Fehlerraten sollten ERH, KOM und die Mitgliedstaaten dieselbe Systematik anwenden:

Zum 1. Januar 2014 hat auf der Grundlage der Reform der GAP die neue Förderperiode 2014 - 2020 begonnen, was z. T. deutliche Veränderungen der EU-rechtlichen Rahmenbedingungen bedeutet. Aufgrund einer Reihe zusätzlicher Anforderungen ist mit einer 15 %-igen Steigerung des Verwaltungsaufwands in Bayern zu rechnen.

In der Umsetzung der Förderprogramme insbesondere beim ELER-Fonds (2. GAP-Säule) werden von Seiten der EU-Organen die politischen Vorgaben z. T. überzogen ausgelegt und in ihrer Zielrichtung verschärft (z. B. delegierte

Rechtsakte). Zudem werden interpretationsfähige Rechtssachverhalte von den EU-Prüforganen oft im Nachhinein in einem sehr engen Sinne ausgelegt, ohne die berechtigten Anliegen und eine damit einhergehende, aus Sicht der Beteiligten zulässige Auslegung der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Insbesondere ist diese Vorgehensweise auch in den Förderbereichen anzutreffen, wo auf Basis des geltenden EU-Rechts den Mitgliedstaaten explizit ein Gestaltungsspielraum eingeräumt wurde. Dies beinhaltet ein großes Anlastungsrisiko.

57. Neue EU-Öko-Verordnung: Zukunft von Bayerns Bio-Bauern nicht gefährden

- Der von der KOM vorgelegte Verordnungsentwurf bedeutet eine grundlegende Revision der bisherigen EU-Rechtsvorschriften für die Öko-Branche, greift massiv in das bestehende System ein und führt bereits jetzt zu erheblichen Verunsicherung in der gesamten Branche.
- Für eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens auf EU-Ebene zum ökologischen Landbau müssen Experten aus den Mitgliedsstaaten einbezogen und wesentliche Regelungen im Ratsrecht eindeutig festgelegt werden. Delegierte Rechtsakte, wie sie im Entwurf vorgesehen sind, sind dazu kein geeignetes Instrumentarium:

Bayern nimmt mit 6.600 Ökobetrieben und einer ökologisch bewirtschafteten Fläche von rund 212.000 Hektar bundesweit den Spitzenplatz ein. Fast 1/3 aller deutschen Ökobetriebe wirtschaften in Bayern. Die Kommission hat am 25.03.2014 kurz vor den Wahlen eines neuen EP den Entwurf für eine neue EU-Öko-Verordnung vorgestellt. Ziel ist ein zum Teil völlig neues Regelwerk, wie Bio-Lebensmittel in Europa erzeugt und verarbeitet, gekennzeichnet und kontrolliert werden. Der neue Rechtsrahmen soll 2017 in Kraft treten. Die geplanten Änderungen hätten vor allem in Bayern massive Auswirkungen und würden das Ziel der Staatsregierung, die ökologische Produktion in Bayern zu verdoppeln, konterkarieren. Im Detail bedeutet der Entwurf:

- eine Überbürokratisierung der Regelungen,
- eine Abkehr vom bewährten Grundprinzip der Prozessorientierung hin zur Produkt-orientierung in der ökologischen Landwirtschaft,
- eine Aufgabe des grundsätzlich bewährten, zweistufigen Kontrollverfahrens durch intensivierete Kontrollen,
- eine unrealistische und undifferenzierte Abschaffung von Ausnahmeregelungen
- den Verlust von Planungssicherheit für Ökolandwirte, Verarbeitungs- und Handlungsunternehmen,
- ein weiterer Vorstoß der Kommission, die Zuständigkeiten durch delegierte Rechtsakte der Kommission zu übertragen.

58. Keine Errichtung einer EU-Arbeitslosenversicherung

Die Kommission sollte von ihren Überlegungen zur Errichtung einer EU-Arbeitslosenversicherung Abstand nehmen:

Die Errichtung einer EU-Arbeitslosenversicherung würde in den Kernbereich der mitgliedstaatlichen Souveränität eingreifen und ist daher abzulehnen. Die Kommission stellt hierzu jedoch bereits seit geraumer Zeit interne Überlegungen an. Ein konkreter Vorschlag liegt noch nicht vor, zumal es hinsichtlich der Ausgestaltung eine Reihe von Möglichkeiten gibt.

Zuständigkeit und Verantwortung für die sozialen Sicherungssysteme liegen nach der geltenden Vertragslage bei den Mitgliedstaaten.

Aufgrund der im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten deutlich günstigeren Arbeitsmarktsituation, bestünde durch die Einführung einer EU-Arbeitslosenversicherung in Deutschland zudem die Gefahr von Mehrbelastungen für die Beitragszahler. Höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und damit verbundene höhere Lohnzusatzkosten würden Arbeitsplätze in Deutschland gefährden.

Eine EU-Arbeitslosenversicherung wäre auch unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten problematisch. Es könnte zu einer Umverteilung zugunsten von Mitgliedstaaten mit weniger Wachstum und Beschäftigung und damit letztlich zu einer Transferunion kommen.

Schließlich würde ein gemeinschaftliches Modell einer Arbeitslosenversicherung die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten mindern, durch entsprechende Reformen für die Schaffung funktionstüchtiger Arbeitsmärkte zu sorgen.

59. Missbrauch des Freizügigkeitsrechts für ehemalige Arbeitnehmer verhindern

Für das Fortbestehen des Freizügigkeitsrechts als ehemaliger Arbeitnehmer und Selbständiger sollte eine mindestens zweimonatige Tätigkeit in Deutschland vorausgesetzt werden. Hierzu wäre Art. 7 Abs. 3 Buchst. c der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG vom 29. April 2004) um die Worte „wenn er mindestens zwei Monate eine Beschäftigung ausgeübt hat“ zu ergänzen.

Die Zuwanderung von Menschen ohne jegliche Qualifikation und damit ohne Chancen am deutschen Arbeitsmarkt stellt die Sozialsysteme zunehmend vor Probleme und hilft auch den Betroffenen nicht. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde für den Arbeitsmarkt geschaffen, nicht für die Zuwanderung in Sozialsysteme. Solche Entwicklungen würden die Solidaritätsbereitschaft unterminieren.

Die steigende Inanspruchnahme von Sozialleistungen belastet Sozialleistungssysteme und Kommunen. Daher gilt es, wirksam eine Einwanderung aus der EU in die sozialen Sicherungssysteme zu verhindern. Hierzu ist die vorgeschlagene Änderung auf europäischer Ebene nötig.

Nach jetziger Rechtslage besteht schon nach einer eintägigen und zugleich geringfügigen Tätigkeit ein Freizügigkeitsrecht. Der Schutzzweck der Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt der grenzüberschreitenden, freien Berufsausübung und steht im Zielkonflikt mit dem berechtigten Interesse der Mitgliedstaaten, sich gegen Zuwanderung in die Sozialsysteme zu schützen. Dies rechtfertigt eine Beschränkung des Schutzes als ehemaliger Arbeitnehmer oder Selbständiger auf Tätigkeiten, die mindestens für zwei Monate ausgeübt wurden.

60. Daueraufenthaltsrecht an engere Voraussetzungen knüpfen

Unionsbürger, die während ihres bisherigen Aufenthalts Sozialhilfeleistungen oder vergleichbare beitragsunabhängige Geldleistungen beansprucht haben oder über keinen entsprechenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen oder keine ausreichenden Rentenanwartschaften erworben haben, um voraussichtlich künftig nicht auf Sozialhilfeleistungen oder vergleichbare beitragsunabhängige Geldleistungen angewiesen zu sein, sollten kein Recht auf Daueraufenthalt erwerben:

Bisher entsteht nach fünfjährigem ständigem und rechtmäßigem Aufenthalt in einem bestimmten Mitgliedsstaat ein Daueraufenthaltsrecht, sodass ab diesem Zeitpunkt keinerlei Leistungsausschluss mehr greift.

Wenn z. B. ein Ausländer wenige Jahre vor Eintritt in das Rentenalter in einen anderen Mitgliedstaat einreist und dort unmittelbar einer Erwerbsarbeit nachgeht, allerdings weder im Heimatstaat noch im Aufenthaltsstaat ausreichend Rentenansprüche erworben hat, ist es nicht sachgerecht, wenn er nach Ablauf von fünf Jahren ein Daueraufenthaltsrecht und, daraus folgend, unbeschränkte Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erlangt.

61. Umfang des Gleichbehandlungsgrundsatzes begrenzen

Das Recht auf Gleichbehandlung sollte nicht für Unionsbürger gelten, die kein Aufenthaltsrecht besitzen. Aufnahmemitgliedsstaaten sollten typisierende generelle Leistungsausschlüsse vorsehen können:

Es muss klargestellt werden, dass das Recht auf Gleichbehandlung nicht für Unionsbürger gilt, die kein Aufenthaltsrecht besitzen. Nicht aufenthaltsberechtigter Ausländer ohne Vorbeschäftigung können nicht besser gestellt werden als Arbeitsuchende ohne Vorbeschäftigung. Deutsche Sozialgerichte haben aber z. T. unter Anwendung des EU-Rechts als unmittelbar geltendem deutschem Recht anders entschieden (LSG Nordrhein-Westfa-

len, Entsch. vom 10.10.2013, Az. L 19 AS 129/13). Es ist eine Klarstellung sowohl im EU-Recht erforderlich.

Leistungsausschlüsse müssen in der Richtlinie ausdrücklich für Sozialhilfeleistungen „und vergleichbare beitragsunabhängige Geldleistungen“ zugelassen werden. Hierdurch wird klargestellt, dass der Anwendungsbereich sich auf die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende und auf die Sozialhilfe (insb. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erstreckt.

Es ist erforderlich, dass das Recht des Aufnahmemitgliedsstaats für die genannten Tatbestände typisierende generelle Leistungsausschlüsse vorsehen kann, also keine Ermessensausübung und Einzelfallabwägung vorsehen muss.

62. Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ändern

In der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) Nr. 883/2004) sollte klargestellt werden, dass sich der Anwendungsbereich der in der Richtlinie zugelassenen Leistungsausschlüsse auch für der Sozialhilfeleistung vergleichbare beitragsunabhängige Geldleistungen Anwendung findet.

Durch die vorgeschlagene Änderung wird klargestellt, dass der Anwendungsbereich der in der RL zugelassenen Leistungsausschlüsse sich auf die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstreckt. Bisher sind Leistungsausschlüsse in der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG) ausdrücklich für die „Sozialhilfe“ zugelassen; das bedingt Auslegungserfordernisse. Durch die Änderung der VO wird die bisherige Rechtsprechung obsolet und eine obergerichtliche Entscheidung nicht mehr notwendig.

Die Verordnung sieht eine Gleichbehandlungspflicht für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten vor. Daher werden die im SGB II und SGB XII geregelten Ausschlussstatbestände von manchen Sozialgerichten teilweise we-

gen Verstoßes gegen die Verordnung gegenüber EU-Bürgern als unwirksam erachtet.

Durch Änderung von Art. 4 der VO sollte klargestellt werden, dass die VO die in der Freizügigkeitsrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen von der Pflicht zur Gleichbehandlung unberührt lässt und der Anwendungsbereich der in der Freizügigkeits-Richtlinie zugelassenen Leistungsausschlüsse sich auf (den Sozialhilfeleistungen vergleichbare) beitragsunabhängige Geldleistungen erstreckt. Damit wird sich der Anwendungsbereich der in der Richtlinie zugelassenen Leistungsausschlüsse auf die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Sozialhilfe erstrecken. Bisher sind Leistungsausschlüsse in der Richtlinie ausdrücklich für die „Sozialhilfe“ zugelassen; das bedingt Auslegungserfordernisse.

63. Änderung der Berufsankennungsrichtlinie 2005/36/EG

Durch Änderung der Richtlinie 2005/36/EG soll es den Mitgliedsstaaten freigestellt werden, ob sie Aufgaben auf den einheitlichen Ansprechpartner übertragen:

Seit 7. September 2005 ist die Berufsankennungsrichtlinie 2005/36/EG in Kraft, die Anerkennungsregelungen für Berufsqualifikationen (nur) für EU-Mitgliedsstaaten enthält. Diese wurde mit der am 28. Dezember 2013 veröffentlichten Richtlinie 2013/55/EU novelliert (u.a. wurde Artikel 57 geändert sowie Art. 57a-c wurden neu eingefügt). Diese neuen Vorgaben haben die Mitgliedsstaaten bis zum 18. Januar 2016 umzusetzen. Damit werden die Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners (eAP) gemäß Artikel 6 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt geregelt. Diese Änderungen widersprechen dem Grundgedanken der Anerkennungsverfahren, dass diejenige Stelle für die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse zuständig ist, die dies auch nach deutschem Recht ist. Dies wirft für Bayern ein Problem der Praktikabilität auf. Besonders erschwert wird das Verfahren durch kurze Bearbeitungsfristen. In Bayern sind eAP 11 Kommunen, die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern sowie einige Kammern der Freien Berufe. Damit

werden zwei Verwaltungsstrukturen ohne sachlichen Grund nebeneinander gesetzt, wobei die Struktur der eAP nur teilweise Sachkenntnisse besitzt. Daher sollte den Mitgliedsstaaten freigestellt werden, ob sie in Anerkennungsverfahren Aufgaben auf die eAP übertragen.

64. Rücknahme des Vorschlags zur Frauenquote in Unternehmen

Der Richtlinienvorschlag zur sog. „Frauenquote“ in Unternehmen sollte zurückgenommen werden:

Der Vorschlag der Kommission vom 14. November 2012 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren / Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen (COM (2012) 614) sieht insbesondere die Zielvorgabe von mindestens 40% für die Vertretung des unterrepräsentierten Geschlechts unter den Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Unternehmen bis zum Jahr 2020 vor bzw. bis 2018 bei öffentlichen Unternehmen. Der EU-Vorschlag wurde zuletzt in den Gremien des Europäischen Parlaments diskutiert. Es gibt jedoch noch keine Mehrheit im Rat für eine verbindliche Regelung.

Der Richtlinienvorschlag greift im Grundsatz ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen auf. Das Ziel einer Erhöhung des Frauenanteils wird allgemein begrüßt. Der Richtlinienvorschlag ist dennoch insgesamt abzulehnen, weil der EU für die vorgeschlagene Maßnahme keine Rechtssetzungskompetenz zukommt und der Richtlinienvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht in Einklang steht. Darüber hinaus setzt die Bundesregierung gemäß dem Koalitionsvertrag für Deutschland auf ein abgestuftes System:

Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen, die ab dem Jahr 2016 neu besetzt werden, sollen eine Geschlechterquote von mindestens 30 Prozent aufweisen. Börsennotierte oder mitbestimmungspflichtige Unternehmen sollen gesetzlich verpflichtet werden, ab 2015 verbindliche Zielgrößen für die Erhöhung des Frauenan-

teils im Aufsichtsrat, Vorstand und in den obersten Management-Ebenen festzulegen, zu veröffentlichen und hierüber transparent zu berichten.

65. Keine europäische Normung von Gesundheitsdienstleistungen

Die Kommission sollte die Pläne zur Entwicklung von Normen für Gesundheitsdienstleistungen durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) nicht weiter verfolgen:

Die Europäische Kommission hat am 31.07.2013 ihr erstes jährliches Arbeitsprogramm für europäische Normung vorgelegt (KOM(2013) 561 endg.). Darin werden die Ziele und politischen Maßnahmen für die europäischen Normen festgelegt, mit denen die Kommission die europäischen Normungsorganisationen zu beauftragen beabsichtigt. Die Kommission stellt fest, dass im Sektor für Gesundheitsdienstleistungen Handlungsbedarf bestehe. In bestimmten Teilgebieten würden gegebenenfalls Normungsaufträge an die europäischen Normungsorganisationen ergehen. Derzeit arbeitet das Europäische Komitee für Normung bereits an einigen Europäischen Normen für Gesundheitsdienstleistungen, beispielsweise für den Bereich der plastischen Chirurgie.

Diese Bestrebungen der Europäischen Kommission werden von Bund und Ländern abgelehnt. Auch die Ärzteschaft hat sich klar gegen die Normung von Gesundheitsdienstleistungen ausgesprochen. Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU fällt es in die Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Grundsätze der Systeme der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit festzulegen und die Rahmenbedingungen für die Organisation und die Erbringung der in diesen Systemen erbrachten Dienstleistungen zu schaffen, einschließlich der Festlegung der für sie geltenden Anforderungen sowie Qualitäts- und Sicherheitsstandards. Es besteht die Gefahr, dass innerstaatliches Recht und der Regelungsspielraum der ärztlichen Selbstverwaltung ohne Einwirken der dafür zuständigen Institutionen umgangen werden können.

66. Alpenstrategie vorantreiben

Die künftige Kommission soll sich auch weiterhin für die Weiterentwicklung der Alpenstrategie einsetzen:

Die Alpenstrategie ist neben der Donaustrategie Kernelement bayerischer makroregionaler Zusammenarbeit. Durch Bündelung verschiedenster Akteure aus unterschiedlichen Ebenen kommt den makroregionalen Strategien eine wichtige Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion bei der Umsetzung strukturpolitischer Vorhaben zu.

Bei der Erarbeitung der Alpenstrategie werden die Staaten und Regionen von der Kommission unterstützt. Entsprechend ihrer Zuständigkeiten für die Koordinierung, das Monitoring und die Berichterstattung über den Fortschritt, für die Unterstützung der Durchführung und die Weiterentwicklung der Alpenstrategie kommt der Kommission insbesondere in Verfahrensfragen eine zentrale Rolle zu. Im Interesse der beteiligten Staaten und Regionen ist darauf zu achten, dass auch die neue Kommission dieser Verantwortung in dem ihr zugewiesenen Umfang gerecht wird.

67. Kein Rückzug der Kommission aus der Koordinierung makroregionaler Strategien

Die Europäische Kommission muss im Rahmen bestehender und künftiger makroregionaler Strategien auch in Zukunft ihrer Verantwortung - insbesondere im Hinblick auf die Koordinierung und das Monitoring - in vollem Umfang wahrnehmen. Eine Verlagerung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf die beteiligten Regionen und Staaten ist abzulehnen:

Die Europäische Kommission legte am 21.05.2014 eine Mitteilung zur Steuerung makroregionaler Strategien vor. Darin unterbreitet sie konkrete Verbesserungsvorschläge zur Governance der beiden bereits existierenden makroregionalen Strategien (Donau- und Ostseestrategie), aber auch für zukünftige makroregionale Strategien (wie der derzeit in der Erarbeitung befindlichen Alpenstrategie).

Die Mitteilung lässt die Absicht der Europäischen Kommission erkennen, sich aus ihrer bisherigen Führungsrolle im Rahmen der makroregionalen Strategien zukünftig stärker zurückzuziehen. So fordert sie etwa, dass die Minister der beteiligten Regionen und Staaten mehr Führungsverantwortung übernehmen sollen, indem sie etwa die Verantwortung für die Anleitung und Evaluierung der Strategieumsetzung übernehmen sollen. Ein anderer Vorschlag geht dahin, für jede Strategie einen sog. „besonderen Vertreter“ zu benennen, der als Hauptkoordinator (ähnlich der Koordinatoren für das transeuropäische Verkehrsnetz - TEN-V-Koordinatoren) fungieren soll.

Aus bayerischer Sicht ist ein Rückzug der Europäischen Kommission aus ihrer Koordinierungsrolle im Rahmen der makroregionalen Strategien abzulehnen. Zwar besteht auch aus bayerischer Sicht Anlass, die Koordination und operationelle Führung im Rahmen makroregionaler Strategien zu verbessern. Dies darf aber nicht dazu führen, dass sich die Europäische Kommission aus den ihr zukommenden Verantwortlichkeiten zurückzieht und die beteiligten Regionen und Staaten mit den finanziellen und operativen Fragen alleine lässt.



WOLLEN SIE MEHR ÜBER DIE ARBEIT DER BAYERISCHEN STAATSREGIERUNG ERFAHREN?

BAYERN | DIREKT ist Ihr direkter Draht zur Bayerischen Staatsregierung. Per Telefon unter 089 12 22 20 oder per E-Mail unter direkt@bayern.de erhalten Sie Informationsmaterial und Broschüren, Auskunft zu aktuellen Themen und Internetquellen sowie Hinweise zu Behörden, zuständigen Stellen und Ansprechpartnern bei der Bayerischen Staatsregierung.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerische Staatskanzlei
Franz-Josef-Strauß-Ring 1
80539 München

Gedruckt auf

Umweltzertifiziertem Papier (FSC, PEFC oder vergleichbares Zertifikat)

Gestaltung:

Astrid Lenné, Gröbenzell (Deckblatt)
Bayerische Staatskanzlei (Innenteil)

Druck:

Bayerische Staatskanzlei

Stand:

Oktober 2014

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien, sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.