



Gutachten des juristischen Dienstes des Rates zum Verordnungsvorschlag (VO) über einen Europäischen grenzüberschreitenden Mechanismus (ECBM)

Analyse der TFG 2.0 v. 17.03.2020

Verfasser : Céline Laforsch

I. Zusammenfassung und Analyse :

Der juristische Dienst des Rates (JDR) hat am 2. März 2020 ein Gutachten zum VO-Vorschlag über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext vorgestellt (COM (2018) 373 final).

Die zwei Hauptfragen des Rechtsgutachtens sind:

- Ob die Wahl der Rechtsgrundlage angemessen ist bzw. ob der Vorschlag der Kommission mit den Verträgen der Europäischen Union vereinbar ist (A)
- Ob die Wahl einer Verordnung das geeignete Instrument insbesondere mit Blick auf die Freiwilligkeit darstellt (B)

A) Eignung der Rechtsgrundlage

1) Vorbemerkungen:

In seinen Vorbemerkungen erinnert der juristische Dienst des Rates daran, dass Artikel 175 § 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) i.V.m. Artikel 174 AEUV nicht nur auf wirtschaftliche Förderinstrumente/Aktionen zu beschränken ist. Der Begriff „Kohäsionspolitik“ ist weit gefasst.

Der JDR präzisiert, dass „Spezifische Aktionen“ auch in Form eines Mechanismus der administrativen Zusammenarbeit zu verstehen sind (Nr. 26).

Gleichwohl hat § 3 des Art. 175 Subsidiaritätscharakter und soll andere Rechtsgrundlagen des Vertrages der Europäischen Union und beschlossene Maßnahmen von anderen Politik- und Themenbereichen der Union respektieren(Nr. 30).



Die Kohäsionspolitik hat grundsätzlich zum Ziel, wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt für alle Mitgliedstaaten zu bringen und nicht nur für einen Teil der Mitgliedstaaten.

2) Prüfung des Ziels des Vorschlages:

Das angegebene Ziel des Vorschlages ist die Beseitigung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in Grenzregionen im Rahmen von grenzübergreifenden Infrastrukturmaßnahmen oder grenzübergreifenden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. § 3 des Art. 174 AEUV hat die Grenzregionen identifiziert als Gebiete, die besondere Aufmerksamkeit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts brauchen.

Laut des Vorworts reichen die existierendem Finanzierungs- und Investitionsmaßnahmen (wie z.B. INTERREG und EVTZ) nicht aus, um die Bedarfe von Grenzregionen zu decken. Als Haupthindernis bleiben die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten.

Der Vorschlag stellt eine klare Verbindung her zwischen der Überwindung von rechtlichen und administrativen Hindernissen, die bestimmte grenzübergreifende Projekte oder Dienstleistungen betreffen, und dem Erreichen des Ziels, nämlich einer Kohäsionspolitik und der Entwicklung der Grenzregionen. (34)

Laut des juristischen Diensts des Rates stimmt das Ziel des Vorschlages mit der Zielsetzung der Kohäsionspolitik, die in den Verträgen der Europäische Union festgelegt ist, überein.

3) Prüfung des Inhaltes des Vorschlages:

Es ist fraglich, ob der Vorschlagsinhalt das angegebene Ziel richtig umsetzt.

Mit anderen Worten: stellt der vorgeschlagene Mechanismus das richtige Instrument dar? Oder gibt es Alternativen? Oder aber geht der Mechanismus über das Ziel hinaus? Um diese Fragen beantworten zu können, ist es notwendig, 2 verschiedene Problemstellungen zu prüfen. Die rechtlichen Auswirkungen des Mechanismus zum einen(a) und seinen Anwendungsbereich zum anderen(b).



a) Die rechtlichen Auswirkungen

Die rechtlichen Auswirkungen der „Europäischen grenzübergreifenden Verpflichtung“ sollen unmittelbar anwendbar sein. Dies bedeutet, dass der Vorschlag dem EU-Recht Vorrang über abgeschlossene bilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten einräumt.

Das läuft jedoch dem Rechtsprinzip zuwider, nach dem das Europäische Recht nicht in die bilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten eingreifen darf. Denn bilaterale Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten gehören als solche nicht zum Regelwerk der Europäischen Union.

Der Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts kann nicht dazu führen, die Beziehungen zwischen den Rechtsordnungen zweier Mitgliedstaaten zu regeln. Der Vorschlag kann nicht die rechtlichen Auswirkungen des Instruments der Verpflichtung im innerstaatlichen Recht vorschreiben.

Außerdem stellt der JDR fest, dass der Vorschlag nicht die Möglichkeit enthält, die Durchführung einer Verpflichtung zu stoppen, wenn das Verfahren läuft.

Auch ist problematisch, dass „gemeinsame Projekte“ Dienstleistungen von „allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ darstellen können. Denn diese Dienstleistungen haben einen eigenen Rechtsrahmen.

Nach Auffassung des JDR ist der Inhalt des Vorschlages hinsichtlich der rechtlichen Auswirkungen des Instruments der „Europäischen grenzüberschreitenden Verpflichtung“ nicht mit Artikel 175 AEUV vereinbar.

b) Der Anwendungsbereich

Zuerst sind die Begriffe „Rechtsvorschriften“ und „rechtliches Hindernis“ im Vorschlag nicht ausreichend definiert. Die Tatsache, dass der Mechanismus in allen möglichen Bereichen Anwendung finden kann, öffnet seinen Anwendungsbereich bzgl. anderer Aufgabenbereiche außerhalb der Kohäsionspolitik, die spezifische EU-Zuständigkeiten und Verfahren vorsehen, oder in denen die EU keine Zuständigkeit hat.

Der JDR erinnert daran, dass Artikel 175 AEUV keine Grundlage darstellt, um Maßnahmen durchzuführen, die über den Rahmen der Kohäsionsmaßnahmen hinausgehen.

Des Weiteren ist der geographische Anwendungsbereich zu prüfen.



Es ist nicht ungewöhnlich, dass Kohäsionsmaßnahmen Aktivitäten zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern fördern. Nichtsdestotrotz dürfen Kohäsionsmaßnahmen nicht dazu führen, Mitgliedstaaten vorzuschreiben, wie sie bilaterale Verträge zu verhandeln und abzuschließen haben.

Laut des JDR darf der Vorschlag nicht dazu führen, dass EU-Recht über bilateralen Verträgen von Mitgliedstaaten steht.

B) Freiwilligkeit und Wahl des Rechtsinstruments

1) Charakter der Freiwilligkeit

Artikel 4 des Vorschlags sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten entweder für den ECBM oder für eine bereits „bestehende Vorgehensweise“ (Siehe Art. 4.2 des VO-Vorschlages, wobei nicht erklärt ist, was darunter genau zu verstehen ist) entscheiden können.

Für den JDR soll ein Kohäsionsinstrument, wie hier geplant, keinen Platz für „opt-ins/opt out“ (Wahlrecht) lassen. Grundsätzlich soll die Anwendung der Verordnung nicht von der Entscheidung der jeweiligen Mitgliedstaaten abhängen. Eventuelle Ausnahmen müssen objektiv und gerechtfertigt sein.

Laut des JDR soll der Wortlaut des Artikels 4 abgeändert werden, um klarzustellen, dass es sich nicht um ein „opt-ins/opt out“ System handelt.

2) Wahl des Rechtsinstruments

Der JDR untersucht auch die Frage, ob der ECBM besser mit einer Richtlinie als mit einer Verordnung umgesetzt werden kann. Vor allem im Bezug auf die erwünschte Freiwilligkeit.

Laut des JDR ist es irrelevant, ob man eine Richtlinie oder eine Verordnung benutzt. Es ändert nichts an der Feststellung, dass eine Regelung grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten gelten soll.

Falls es nicht genug Unterstützung für die Verabschiedung eines solchen Instruments geben sollte, erinnert der JDR daran, dass Art. 20 AUV und 326-336 AEUV die Möglichkeit eröffnen, sofern die Bedingungen erfüllt sind, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten zu entwickeln.



c) Fazit

Aus Sicht der TFG 2.0 sind die zentralen Ergebnisse der Analyse des JDR folgende:

- 1) Das Ziel des VO-Vorschlages stimmt grundsätzlich mit der Zielsetzung der Kohäsionspolitik, die in den Verträgen der Europäischen Union festgelegt ist, überein.
- 2) Die rechtlichen Auswirkungen des Instruments der „Europäischen grenzüberschreitenden Verpflichtung“ sind nicht im Einklang mit Art. 175 AEUV.
Laut des JDR sollte der Mechanismus dahingehend geändert werden, dass er nur ein Koordinierungsinstrument darstellt. Er sollte nur eine Methode und ein Verfahren festlegen. Die Mitgliedstaaten sollen selbst entscheiden, wie sie ein Abkommen abschließen, und welche Auswirkungen das jeweilige Abkommen nach sich zieht. Der Vorschlag darf nicht dazu führen, dass EU-Recht über bilateralen Verträgen von Mitgliedstaaten steht.
- 3) Der JDR erinnert daran, dass Artikel 175 AEUV keine Grundlage darstellt, um Maßnahmen durchzuführen, die über den Rahmen von Kohäsionsmaßnahmen hinausgehen. Der sachliche Anwendungsbereich des VO-Vorschlags sollte daher so definiert werden, dass er nicht auf andere Zuständigkeitsbereiche Anwendung findet.
- 4) Der Wortlaut des Artikels 4 soll abgeändert werden, um klarzustellen, dass es sich nicht um ein „opt-ins/opt out“ System handelt. Der Entwurf sollte dahingehend geändert werden, dass der Mechanismus für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen Anwendung findet.
- 5) Der JDR präzisiert, dass es irrelevant ist, ob man eine Richtlinie oder eine Verordnung benutzt. Es ändert nichts an der Feststellung, dass eine EU-Regelung grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten gelten soll. Die Möglichkeit einer freiwilligen Teilnahme der Mitgliedstaaten, wie im VO-Vorschlag vorgesehen, ist nicht mit den Verträgen der Europäischen Union vereinbar.

Anhand der zusammengefassten Ergebnisse der Analyse des JDR ist festzustellen, dass der VO-Vorschlag erheblicher Änderungen bedarf.



17 März 2020

**Verfasserin
Céline Laforsch**

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr
des Saarlandes
Task Force Grenzgänger 2.0
Franz-Josef-Röder-Straße 17
66119 Saarbrücken
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de
www.tf-grenzgaenger.eu

