



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.7.2019
COM(2019) 333 final

BERICHT DER KOMMISSION

**JAHRESBERICHT 2018
ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER
VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT UND DIE BEZIEHUNGEN ZU DEN NATIONALEN
PARLAMENTEN**

JAHRESBERICHT 2018

ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT UND DIE BEZIEHUNGEN ZU DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

1. EINFÜHRUNG

Die Kommission legt jedes Jahr gemäß Artikel 9 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Gesetzgebung der Europäischen Union (EU) vor. Seit 2005 wird nach einem Beschluss der Kommission außerdem ein Jahresbericht über ihre Beziehungen zu den nationalen Parlamenten veröffentlicht. Angesichts der wichtigen Rolle, die die nationalen Parlamente bei der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit spielen, hat die Kommission beschlossen, die beiden Berichte zusammenzuführen. Dieser neue Ansatz wird den Ansichten der nationalen Parlamente mehr Gewicht verleihen und Überschneidungen zwischen den beiden Jahresberichten vermeiden. Dieser 26. Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit umfasst daher auch die Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten.

Was die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anbelangt, so war die nennenswerteste Entwicklung im Jahr 2018 die Arbeit der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ (im Folgenden „die Taskforce“), die von Präsident Juncker eingesetzt wurde und in der Frans Timmermans, der Erste Vizepräsident, den Vorsitz führte. Ihre Ergebnisse sorgten für neue Impulse hinsichtlich der interinstitutionellen Reflexion und konkreter Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausgearbeitet und umgesetzt werden. Der Rückgang der Anzahl der begründeten Stellungnahmen setzte sich wie in den beiden Vorjahren fort, und kein einziger Kommissionsvorschlag erhielt begründete Stellungnahmen von mehr als vier nationalen Parlamenten, was weit unter der Schwelle für eine „gelbe Karte“ liegt.

Die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten waren auch 2018 im Allgemeinen intensiv und fruchtbar. Die Stellungnahmen, die sowohl im Rahmen des politischen Dialogs der Kommission mit den nationalen Parlamenten als auch im Rahmen des Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle abgegeben wurden, decken ein breites Spektrum politischer Maßnahmen und Themen ab. Die Anzahl der im Rahmen des politischen Dialogs abgegebenen Stellungnahmen blieb 2018 auf dem gleichen hohen Stand wie 2017, wenn auch die überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen auf einige sehr aktive Kammern zurückgeht. Im Gegenzug ist die Anzahl der nationalen Parlamente, die keine Stellungnahmen abgegeben haben, im Jahr 2018 auf acht (zehn Kammern) gestiegen. Gleichzeitig betraf rund ein Drittel aller bei der Kommission eingegangenen Stellungnahmen Vorschläge, die nicht der Subsidiaritätskontrolle unterliegen¹, einschließlich einer Reihe von Initiativstellungen, die sich nicht auf einen bestimmten Kommissionsvorschlag bezogen.

¹ Dazu gehören Legislativvorschläge in Bereichen, in denen die Union über ausschließliche Zuständigkeit verfügt, oder Mitteilungen und Weißbücher.

Dies zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der nationalen Parlamente weiterhin ein Interesse daran hat, auch in einer frühen, aber vorausschauenden Phase des Politikzyklus, beispielsweise beim nächsten mehrjährigen Finanzrahmen oder bei der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, aktiv an den Initiativen der Kommission mitzuwirken. Dieser intensive Austausch ist auch durch die hohe Anzahl von gegenseitigen Besuchen zwischen den Kommissionsmitgliedern und den nationalen Parlamenten gekennzeichnet.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT DURCH DIE EU-ORGANE

2.1. Die Kommission

Die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ und die Folgemaßnahmen zu ihren Empfehlungen

Am 12. September 2017 kündigte Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union die Einsetzung einer Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ an. Unter dem Vorsitz des Ersten Vizepräsidenten Timmermans trafen sich die sechs Mitglieder² der Taskforce zwischen Januar und Juli 2018 siebenmal, um die Aufgaben zu erörtern, die von Präsident Juncker in seinem Beschluss über die Einsetzung der Taskforce vorgestellt wurden:

- Unterbreitung von Empfehlungen für eine bessere Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Arbeit der Organe der Union, insbesondere bei der Gesetzgebung.
- Unterbreitung von Empfehlungen für die Ermittlung von Politikbereichen, in denen im Laufe der Zeit Entscheidungsfindungs- und/oder Umsetzungsbefugnisse ganz oder teilweise neu übertragen oder endgültig an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden könnten.
- Unterbreitung von Empfehlungen für die bessere Einbeziehung regionaler und lokaler Behörden in die Vorbereitung und Umsetzung der Politik der Union.

Auf der Grundlage dieser Diskussionen, einer öffentlichen Anhörung und der Beiträge zahlreicher Interessenträger hat die Taskforce in ihrem Bericht an Präsident Juncker vom 10. Juli 2018 neun Empfehlungen ausgesprochen.³ Die wichtigsten Empfehlungen waren:

- Es bedarf einer neuen Arbeitsweise, um die Rechtsetzung auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit besser zu gestalten.
- Damit lokale und regionale Gebietskörperschaften und nationale Parlamente mit einer stärkeren Stimme sprechen können und die Eigenverantwortung im Zusammenhang mit dem Handeln der Union gefördert wird, ist eine „aktive Subsidiarität“ vonnöten.
- Wenngleich die Union ihre Ressourcen effizienter einsetzen und ihre Maßnahmen nach Prioritäten staffeln sollte, besteht kein Grund, aus dem Vertrag resultierende Zuständigkeiten oder Zuständigkeiten für ganze Politikbereiche wieder den Mitgliedstaaten zu übertragen.

In ihrer Mitteilung „Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU“⁴, die am 23. Oktober 2018 angenommen wurde, hat die Kommission in groben Zügen ihre Antwort an die Taskforce dargelegt. In der Mitteilung

² Drei Mitglieder der nationalen Parlamente, Herr Lopatka (Österreich), Herr Vigenin (Bulgarien) und Herr Vitsut (Estland), sowie drei Mitglieder des Ausschusses der Regionen, Herr Lambertz (Belgien), Herr Schneider (Deutschland) und Herr Decoster (Frankreich). Das Europäische Parlament ist der Aufforderung der Kommission nicht nachgekommen, sich an der Taskforce zu beteiligen.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de

⁴ COM(2018) 703.

werden auch die anderen Organe, beratende Gremien, nationale Parlamente sowie weitere Akteure aufgefordert, zu prüfen, wie sie auf die Empfehlungen der Taskforce reagieren werden.

Die Kommission beabsichtigt:

- Bewertungen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit standardmäßig strukturiert darzustellen und hierfür das von der Taskforce vorgeschlagene gemeinsame Bewertungsraster heranzuziehen. Dies wird seinen vollen Nutzen entfalten, wenn das Europäische Parlament, der Rat und die nationalen Parlamente dasselbe tun;
- im Rahmen ihrer Konsultations- und Evaluierungstätigkeiten stärker die Standpunkte lokaler und regionaler Gebietskörperschaften zu berücksichtigen, da sie auf deren praktische Erfahrungen mit der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften angewiesen ist;
- bestehende Rechtsvorschriften sorgfältiger unter dem Aspekt der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Rolle lokaler und regionaler Gebietskörperschaften zu prüfen, darunter auch delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte;
- die nationalen Parlamente dabei zu unterstützen, ihre Rolle effektiver wahrzunehmen, indem im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat die Weihnachts- bzw. Neujahrsferien von der achtwöchigen Frist, in der sie begründete Stellungnahmen abgeben können, ausgenommen werden;
- Antworten in aggregierter Form abzugeben, wenn vier oder mehr nationale Parlamente begründete Stellungnahmen zu einem Legislativvorschlag der Kommission einreichen, deren Anzahl jedoch unter dem Schwellenwert liegt, der für die Auslösung einer „gelben Karte“ erforderlich ist. Dies wird den Stellungnahmen der nationalen Parlamente mehr Gewicht verleihen und ein umfassendes Bild der geäußerten Bedenken sowie der Überlegungen der Kommission vermitteln, die auch der Öffentlichkeit und den beiden gesetzgebenden Organen zugänglich gemacht werden.

In ihrer Mitteilung vom 15. April 2019 über die Bestandsaufnahme der Agenda für bessere Rechtsetzung⁵ hat die Kommission dargelegt, welche Maßnahmen sie zur Vorbereitung ihrer Legislativvorschläge zu ergreifen gedenkt.

Am 15.-16. November 2018 stellte der Erste Vizepräsident Timmermans den Ansatz der Kommission auf einer vom österreichischen Ratsvorsitz in Bregenz organisierten Konferenz zum Thema „Subsidiarität als Grundsatz der Europäischen Union“ vor.

Am 20. Dezember 2018 erhielt die Kommission vom polnischen *Senat* im Rahmen des politischen Dialogs eine erste Stellungnahme zu ihrer Mitteilung vom 23. Oktober. Der *Senat* begrüßte die Absichten der Kommission und forderte gleichzeitig eine weitere Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente bei der nächsten Revision der Verträge.⁶

Bessere Rechtsetzung – Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

Im Jahr 2018 setzte die Kommission die Anwendung ihrer verstärkten Agenda für bessere Rechtsetzung und die Integration der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in

⁵ COM(2019) 178.

⁶ Darüber hinaus sind im ersten Quartal 2019 allgemein befürwortende Stellungnahmen von anderen Kammern eingegangen.

allen Phasen ihrer Politikgestaltung auf der Grundlage verbesserter Leitlinien, die 2017 veröffentlicht wurden, fort. Das Webportal „Ihre Meinung zählt“⁷ wurde weiter verbessert, um den Bürgern und interessierten Parteien einen zentralen Zugang zu bieten, damit sie an der Politikgestaltung der Kommission teilnehmen können. Die Kommission hat außerdem die Evaluierung bestehender Rechtsvorschriften und politischer Rahmenwerke fortgesetzt und Vorschläge zu deren Überarbeitung vorgelegt. Im Rahmen dieser Evaluierungen wird u. a. bewertet, ob die bestehenden Politikmaßnahmen noch zweckmäßig sind und inwieweit sie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen.

Über die Website „Bürokratieabbau – Ihre Meinung zählt“⁸ der Kommission sowie die Plattform zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance – REFIT)⁹ haben die Öffentlichkeit und Interessenträger die Möglichkeit, mit der Kommission über etwaige übermäßige Belastungen oder Ineffizienzen bestehender EU-Rechtsvorschriften, die auch Aspekte der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit berühren können, zu kommunizieren. 2018 sind 20 Stellungnahmen mit Empfehlungen an die Kommission zur Vereinfachung geltender Rechtsvorschriften der EU und zur Verringerung der mit ihnen einhergehenden bürokratischen Belastungen über die REFIT-Plattform eingegangen.¹⁰ Die Kommission reagiert insbesondere im Rahmen der Umsetzung ihrer Arbeitsprogramme auf diese Empfehlungen.

Die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und das zugehörige Instrumentarium („Toolbox“)¹¹ schreiben vor, dass die Kommission bei Plänen für neue Initiativen in Bereichen, die nicht in die alleinige Zuständigkeit der Union fallen, und bei der Bewertung der Bedeutung und des europäischen Mehrwerts von bestehenden Maßnahmen eine Subsidiaritätsprüfung durchführen muss. Die Kommission nimmt sowohl bei legislativen als auch bei nicht legislativen Initiativen eine Subsidiaritätskontrolle vor.

Dabei wird geprüft:

1. ob sich das verfolgte Ziel allein durch Tätigwerden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreichen lässt; und
2. ob ein Tätigwerden der Union gegenüber dem Tätigwerden der Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Nutzen bieten würde.

Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Bei der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geht es darum, sicherzustellen, dass der Ansatz und Grad einer regulatorischen Intervention ihrem Ziel entspricht. Alle Folgenabschätzungen, Evaluierungen und Fitness-Checks sollten eine übersichtliche Analyse der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit enthalten.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_de

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_de. Seit ihrer Gründung im Jahr 2015 sind über die REFIT-Plattform 89 Empfehlungen eingegangen.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_de.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

Folgenabschätzungen

Im Jahr 2018 hat der Ausschuss für Regulierungskontrolle¹² (im Folgenden „der Ausschuss“) 75 Folgenabschätzungen geprüft und zu jedem dieser Fälle eine Stellungnahme¹³ abgegeben. In 16 Fällen musste die Analyse der Subsidiarität und des europäischen Mehrwerts verbessert werden, während 47 Stellungnahmen Anmerkungen enthielten, um die Analyse der Verhältnismäßigkeit und den Vergleich der politischen Optionen zu verbessern. Die folgenden Beispiele veranschaulichen, wie der Ausschuss im Jahr 2018 die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bewertet und der Kommission geholfen hat, ihre Analyse der Vereinbarkeit von Vorschlägen mit diesen Grundsätzen zu verbessern:

- Nach der Prüfung durch den Ausschuss wurde der **Anwendungsbereich** des Kommissionsvorschlags über **unlautere Handelspraktiken** auf asymmetrische Verhandlungsbeziehungen zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) anstatt auf die gesamte **Lebensmittelversorgungskette beschränkt**.¹⁴
- In seiner positiven Stellungnahme mit Vorbehalten zu **illegalen Online-Inhalten**¹⁵ stellte der Ausschuss die Verhältnismäßigkeit der geplanten politischen Optionen infrage und argumentierte, dass diese nicht mit dem Umfang der Intervention übereinstimmen. Letztere konzentrierte sich auf terroristische Online-Inhalte, doch die Ausgangslage und die politischen Optionen spiegelten diesen Fokus nicht angemessen wider. Die Folgenabschätzung musste auch besser widerspiegeln, weshalb zusätzliche Maßnahmen bei terroristischen Inhalten dringender waren als bei anderen illegalen Inhalten. Infolgedessen hat man die Folgenabschätzung überarbeitet und die **politischen Optionen angepasst, um einen besseren Fokus und detailliertere Inhalte zu gewährleisten**.
- In seiner negativen Stellungnahme zum **Schutz von Hinweisgebern (Whistleblowern)**¹⁶ hat der Ausschuss die Analyse der Subsidiarität der Folgenabschätzung infrage gestellt und deren Verbesserung gefordert. Im Anschluss daran wurden in der überarbeiteten Folgenabschätzung die Gründe für das Handeln der Europäischen Union erarbeitet, da es keine ausreichenden nationalen oder bestehenden europäischen Rechtsvorschriften über die Meldung von Missständen (Whistleblowing) gibt. Die **grenzüberschreitende Dimension wurde hervorgehoben und besser veranschaulicht**, was die Notwendigkeit von Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union verdeutlichte.
- Im Falle des **Programms „Digitales Europa“**¹⁷, das Teil des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 ist, war der Ausschuss der Ansicht, dass die Folgenabschätzung den

¹² Der Ausschuss für Regulierungskontrolle setzt sich aus einem Vorsitzenden (im Rang eines Generaldirektors) sowie sechs Mitgliedern zusammen, die in Vollzeit für den Ausschuss tätig sind und von denen drei von außerhalb der Kommission eingestellt wurden. Die Ausschussmitglieder sind unabhängig und werden ad personam aufgrund ihres Fachwissens ernannt. Der Ausschuss überprüft die Qualität von Folgenabschätzungen, Fitness-Checks und wichtigen Evaluierungen. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind ebenfalls Bestandteil dieser Qualitätsprüfung. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de

¹³ Die Stellungnahmen werden zusammen mit den Folgenabschätzungen veröffentlicht, wenn die Initiativen von der Kommission angenommen werden.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Koinvestition und zum Beitrag von Vermögenswerten zu einer gemeinsamen Infrastruktur auf europäischer Ebene besser hätte Rechnung tragen müssen. Die Folgenabschätzung hätte auch besser auf die Forderung der Mitgliedstaaten, der Forschungsgemeinschaft und des Privatsektors nach einer Koordinierung ihrer Forschungs- und Schulungsaktivitäten eingehen müssen. Sie hätte verdeutlichen müssen, wie das Ausgabenprogramm dazu beitragen würde, diese Forderung zu erfüllen. Als Reaktion auf die Bedenken des Ausschusses wurde der **Abschnitt über das Engagement der Mitgliedstaaten** bei der überarbeiteten Folgenabschätzung **erweitert und neu organisiert, um den fünf Teilen des Programms zu entsprechen**.

Evaluierungen und Fitness-Checks

Die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit waren wesentliche Elemente der Ex-post-Evaluierungen und Fitness-Checks, mit denen bewertet wird, ob durch die Maßnahmen der EU tatsächlich die erwarteten Ergebnisse in Bezug auf Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz und europäischen Mehrwert erzielt werden. Im Jahr 2018 hat die Kommission rund 70 Evaluierungen abgeschlossen, darunter drei Fitness-Checks (Evaluierungen breiter gefasster Politikbereiche). Die drei Fitness-Checks betrafen maritime Angelegenheiten, die legale Migration und das Chemikalienrecht (REACH ausgenommen).

Im Jahr 2018 prüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle zehn wichtige Evaluierungen und Fitness-Checks. Er gab in sieben Fällen Empfehlungen für Verbesserungen in der Kategorie „Bedeutung und europäischer Mehrwert/Subsidiarität“ ab, unter anderem in den Bereichen legale Migration, Fischerei und maritime Angelegenheiten, Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Strategie der Europäischen Union zur Anpassung an den Klimawandel. Mit dieser Prüfung wurde ein Beitrag zur Verbesserung der Analyse der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei Evaluierungen und Fitness-Checks durch die Kommission geleistet.¹⁸

2.2. Das Europäische Parlament

Im Jahr 2018 gingen beim Europäischen Parlament formal 473 Dokumente der nationalen Parlamente nach Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ein.¹⁹ Davon waren 46 begründete Stellungnahmen, während es sich bei den anderen 427 Dokumenten um Beiträge handelte (Dokumente, die nichts mit der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität zu tun hatten). 2017 wurden dem Europäischen Parlament dagegen 49 begründete Stellungnahmen und 372 Beiträge offiziell übermittelt. Das Verhältnis von begründeten Stellungnahmen zu Beiträgen ist nach wie vor gering, was darauf hindeutet, dass die nationalen Parlamente die Subsidiaritätskontrolle nicht als Mittel betrachten, um den

¹⁸ Weitere Informationen zu den Fitness-Checks sind auf der Website zur REFIT-Plattform zu finden: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_de

¹⁹ Für Informationen darüber, wie das Europäische Parlament mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente umgeht, siehe den Jahresbericht 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Punkt 2.3.

Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union zum Stillstand zu bringen, sondern vielmehr als Mittel, um ihre Ansichten und Anliegen zum Ausdruck zu bringen.²⁰

Nach Anlage V der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments trägt der Rechtsausschuss (JURI) die horizontale Verantwortung für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität. Alle sechs Monate wird ein Mitglied des JURI-Ausschusses auf der Grundlage eines Rotationssystems der Fraktionen zum „ständigen Berichterstatter“ für Subsidiaritätsfragen ernannt. Sajjad Karim (Europäische Konservative und Reformisten) war im ersten Halbjahr 2018 ständiger Berichterstatter, gefolgt von Gilles Lebreton (Europa der Nationen und der Freiheit) für die zweite Jahreshälfte. Die vom Ausschuss erhaltenen und als solche bestätigten begründeten Stellungnahmen werden zur Information auf die Tagesordnung der ersten verfügbaren Sitzung des JURI-Ausschusses gesetzt.

Der JURI-Ausschuss verfasst zudem regelmäßig einen Bericht über den Jahresbericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Ausnahmsweise betraf der jüngste Bericht über den Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowohl 2015 als auch 2016. Dieser Bericht von Mady Delvaux (Sozialdemokraten) wurde am 18. April 2018 vom Plenum angenommen.²¹

Außerdem leistet der JURI-Ausschuss Beiträge betreffend Fragen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu den Halbjahresberichten der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC)²². Insbesondere bekräftigte der JURI-Ausschuss in Beantwortung des 29. Halbjahresberichts der COSAC und angesichts seiner Entschliebung vom 17. Mai 2017, dass bei einer möglichen Überprüfung der Verträge der Prozess der Subsidiaritätskontrolle im Hinblick auf die Effektivität verbessert werden könnte.²³ So könnte beispielsweise geprüft werden, ob sich begründete Stellungnahmen auf die Prüfung von Subsidiaritätsgründen beschränken sollten oder ob sie auch Verhältnismäßigkeitsprüfungen umfassen sollten, und was die Auswirkungen sein sollten, wenn die Schwelle für diese Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 erreicht wird.

Der JURI-Ausschuss schlug ferner vor, dass die achtwöchige Frist für die Abgabe begründeter Stellungnahmen durch die nationalen Parlamente auf der Grundlage berechtigter objektiver Gründe (z. B. Naturkatastrophen und Sitzungspausen) verlängert werden könnte. Dies könnte durch eine politische Einigung zwischen den Organen der Europäischen Union und den nationalen Parlamenten erreicht werden. Darüber hinaus schlug der JURI-Ausschuss vor, dass die Kommission zusammen mit den nationalen Parlamenten die Möglichkeit prüfen könnte, unverbindliche Leitlinien festzulegen, um die nationalen Parlamente bei der Beurteilung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu unterstützen, ohne ihren Ermessensspielraum zu beeinträchtigen.

²⁰ Alle von nationalen Parlamenten übermittelten Dokumente werden in „Connect“, der Datenbank des Europäischen Parlaments für Dokumente der nationalen Parlamente, zugänglich gemacht: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//DE>

²² Zu COSAC siehe Abschnitt 5 unten.

²³ Siehe die Antwort des Europäischen Parlaments im Anhang des 29. Halbjahresberichts EN (S. 346), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4>

Daneben wurde das Europäische Parlament durch seinen Wissenschaftlichen Dienst weiter dabei unterstützt, bei seiner Tätigkeit die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten:

- durch systematische Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei den Folgenabschätzungen der Kommission und durch Hinweise auf Bedenken, die diesbezüglich insbesondere von den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen vorgetragen wurden;²⁴
- indem sichergestellt wurde, dass diese Grundsätze bei der eigenen Tätigkeit des Europäischen Parlaments uneingeschränkt eingehalten werden, beispielsweise mittels Folgenabschätzungen eigener wesentlicher Abänderungen oder Prüfung des Mehrwerts vom Parlament auf der Grundlage von Artikel 225 AEUV eingebrachter Vorschläge für neue Rechtsvorschriften sowie der Kosten des Nichthandelns auf Ebene der Europäischen Union; und
- durch Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Erarbeitung von Entwürfen für Folgenabschätzungen, wobei der Schwerpunkt auf dem Mehrwert der Europäischen Union gegenüber nationalen Ausgaben oder nationalen Maßnahmen lag.

2.3. Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union

Der Europäische Rat hat in den Schlussfolgerungen, die er auf seiner Tagung am 14. Dezember 2018 im Zusammenhang mit der weiteren Vervollständigung der Binnenmarktagenda²⁵ der Europäischen Union angenommen hat, gefordert, „dass die gefassten Beschlüsse und angenommenen Vorschriften auf allen Regierungsebenen umgesetzt und durchgesetzt werden, dass Standards eingehalten werden und dass für eine kluge Anwendung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung, *einschließlich Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit*, gesorgt wird“. In diesen Schlussfolgerungen begrüßte der Europäische Rat im Hinblick auf die Vorbereitung der nächsten strategischen Agenda der Staats- und Regierungschefs auch den gemeinsamen Bericht über die Bürgerkonsultationen. In diesem gemeinsamen Bericht, der im Namen des österreichischen Vorsitzes und des nachfolgenden rumänischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union (im Folgenden: „der Rat“) vorgelegt wurde, wird die Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität hervorgehoben.²⁶

In seinen Schlussfolgerungen vom 30. November 2018 zum Sonderbericht Nr. 16/2018 des Europäischen Rechnungshofs über die „Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein

²⁴ Im Jahr 2018 erstellte das Europäische Parlament 64 erste Bewertungen von Folgenabschätzungen der Kommission, eine detaillierte Bewertung einer Folgenabschätzung der Kommission und eine vollständige Folgenabschätzung, 17 Ex-post-Bewertungen von Auswirkungen, sechs weitere Ex-post-Evaluierungen sowie vier damit verbundene Papiere über die laufende Umsetzung. Es hat zudem drei Berichte über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, sechs Bewertungen des europäischen Mehrwerts und eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt.

²⁵ EUCO-Dokument 17/18., Punkt II/2 und IV/15, verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/de/pdf>

²⁶ Ratsdokument 14535/18, Seite 7, verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/de/pdf>

bewährtes, aber unvollständiges System“²⁷ hob der Rat „*die Bedeutung* der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, ihrer einschlägigen Ziele – wie beispielsweise die Rechtsvorschriften auf Bereiche zu fokussieren, in denen sie den größten Mehrwert für die europäischen Bürgerinnen und Bürger haben, die Rechtsvorschriften der Union zu vereinfachen und Überregulierung zu vermeiden – und von *Grundsätzen wie Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit und Transparenz*“ hervor.

Gemäß Artikel 4 des Protokolls Nr. 2 zu den Verträgen leitet der Rat die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof der Europäischen Union, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten (sowie die geänderten Entwürfe) den nationalen Parlamenten zu. Darüber hinaus werden nach Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten vorgelegt werden, vom Präsidenten des Rates den Regierungen dieser Mitgliedstaaten übermittelt. Ebenso übermittelt der Präsident des Rates die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die vom Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt werden, dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung.

Im April 2018 übermittelte der Rat den nationalen Parlamenten einen Antrag des Gerichtshofs auf eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs gemäß Artikel 281 AEUV.²⁸ Im Oktober 2018 übermittelte er den nationalen Parlamenten einen Antrag der Europäischen Investitionsbank an den Rat, die Satzung der Europäischen Investitionsbank auf der Grundlage des besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach Artikel 308 AEUV zu ändern.²⁹

Zusätzlich zu seinen Pflichten aus dem Vertrag informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der Kommission. Im Jahr 2018 leitete das Generalsekretariat des Rates den Delegationen 36 begründete Stellungnahmen, die gemäß Protokoll Nr. 2 eingegangen waren, sowie 200 Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden, zu.³⁰

2.4. Ausschuss der Regionen³¹

Das Jahr 2018 stand im Zeichen der Arbeit der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“³², in der die Delegation des Europäischen

²⁷ Ratsdokument 14137/18, Punkt 3, verfügbar unter:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf>

²⁸ Ratsdokument 2018/0900 (COD) – 7586/18, verfügbar unter:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/de/pdf>

²⁹ Ratsdokument 2018/0811 (CNS) – 13166/18, verfügbar unter:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/de/pdf>

³⁰ Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Anzahl der vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission registrierten begründeten Stellungnahmen, da nicht alle Organe alle begründeten Stellungnahmen erhalten haben oder weil die Organe die eingehenden begründeten Stellungnahmen unterschiedlich zählen. Siehe auch Fußnote 45.

³¹ Eine ausführlichere Beschreibung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit Subsidiarität sind im jährlichen Subsidiaritätsbericht 2018 des Ausschusses der Regionen zu finden, der nach Annahme durch das Präsidium des Ausschusses der Regionen unter <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx> verfügbar ist.

³² Zu den Arbeiten dieser Taskforce siehe auch Abschnitt 2.1.

Ausschusses der Regionen (im Folgenden „der Ausschuss“) die Bedeutung der lokalen und regionalen Behörden bei der Überwachung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und im Entscheidungsprozess in Europa insgesamt betonte.

Die Arbeit der Taskforce hat nach Ansicht des Ausschusses zu einer erheblichen Veränderung der Art und Weise geführt, wie Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der Europäischen Union betrachtet werden, und hat die Notwendigkeit eines neuen Ansatzes für die Politikgestaltung der Europäischen Union hervorgehoben. Nach Ablauf des Mandats der Taskforce bekundete der Ausschuss wiederholt sein Engagement für diesen neuen Ansatz, der als „Aktive Subsidiarität – eine neue Arbeitsweise“ bezeichnet wird, insbesondere mit seiner Erklärung des Präsidiums³³ vom 14. September 2018. Der Ausschuss ergriff auch konkrete Schritte und Maßnahmen, um diesen Ansatz der „aktiven Subsidiarität“ im Rahmen seiner beratenden und politischen Arbeit umzusetzen.

Ein wichtiges Beispiel für diese Bemühungen ist das Pilotprojekt für ein Netz regionaler Knotenpunkte für die Bewertung der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften.³⁴ Das Projekt gehörte zu den Empfehlungen im Abschlussbericht der Taskforce und wurde am 8. Oktober 2018 vom Präsidium des Ausschusses genehmigt. Hauptziel war es, lokale und regionale Erfahrungen im Hinblick auf die Umsetzung der europäischen Politik zu bündeln, um den Mehrwert der EU-Rechtsvorschriften zu erhöhen. Die Pilotphase ist auf zwei Jahre mit 20 teilnehmenden Regionen angelegt und wurde auf dem achten Europäischen Gipfeltreffen der Regionen und Städte am 14. und 15. März 2019 in Bukarest politisch eingeleitet.

Im Jahr 2018 hat der Ausschuss erneut das Arbeitsprogramm zur Subsidiarität als wichtigstes Instrument zur Überwachung der Subsidiarität umgesetzt. Ursprünglich wurden fünf vorrangige Initiativen und fünf zusätzliche Initiativen aus dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 ausgewählt. Aufgrund der Arbeit der Delegation des Ausschusses in der Taskforce wurden jedoch die regelmäßigen Kontrollaktivitäten im Bereich der Subsidiarität des Ausschusses für das erste Halbjahr 2018 ausgesetzt. Im Rahmen des überarbeiteten Arbeitsprogramms zur Subsidiarität für die zweite Jahreshälfte 2018³⁵ wurden zwei der fünf ursprünglich ausgewählten vorrangigen Initiativen überwacht.

Außerdem bewertete der Ausschuss gemäß seiner eigenen Geschäftsordnung bei allen Gesetzgebungsvorschlägen, zu denen er Stellungnahmen abgegeben hat, die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.³⁶ Im Jahr 2018 verabschiedete er 78 Stellungnahmen, von denen sich 40 auf einen Legislativvorschlag bezogen, 35 eine Bewertung der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und 33 eine Bewertung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit enthielten.

Die Expertengruppe Subsidiarität führte in der zweiten Jahreshälfte 2018 zwei Konsultationen zu den vorrangigen Initiativen im Arbeitsprogramm zur Subsidiarität durch, um die Arbeit der Berichtersteller zu unterstützen.

³³ Erklärung des Präsidiums zur Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Folgemaßnahme zu der Taskforce für Subsidiarität: Pilotprojekt für ein Netz regionaler Knotenpunkte für die Bewertung der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Artikel 55 Absatz 2 der Geschäftsordnung, ABl. L 65 vom 5.3.2014, S. 41.

Das Paket zur sozialen Gerechtigkeit³⁷ war die erste der im Arbeitsprogramm zur Subsidiarität für die zweite Jahreshälfte 2018 enthaltenen vorrangigen Initiativen. Die Lenkungsgruppe Subsidiarität betonte, dass der Schwerpunkt auf die am 13. März 2018 veröffentlichten Gesetzesinitiativen zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde gelegt werden sollte.³⁸ Die Expertengruppe Subsidiarität wurde daher zu dem Legislativvorschlag zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde konsultiert, und die Mehrheit der Experten äußerte Bedenken hinsichtlich der Anwendung der Subsidiarität, sah diesen Vorschlag jedoch nicht als einen klaren Verstoß gegen den Grundsatz an.

Die in den Beiträgen hervorgehobene Hauptfrage ist, ob die neue Europäische Arbeitsbehörde tatsächlich eine bessere Alternative im Sinne von Umfang und Wirkung zu einem Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden ist. In der Stellungnahme wurde der Schluss gezogen, dass der Grundsatz der Subsidiarität auf jeder Entwicklungsstufe der Europäischen Arbeitsbehörde uneingeschränkt eingehalten werden muss und alle nationalen Zuständigkeiten in arbeits- und sozialpolitischen Fragen gewahrt werden müssen, und festgestellt, dass die Europäische Arbeitsbehörde die unterschiedlichen Arbeitsmarktmodelle und etwaigen Prioritäten der Mitgliedstaaten berücksichtigen muss.

Der mehrjährige Finanzrahmen war die zweite vorrangige Initiative im Arbeitsprogramm zur Subsidiarität für das zweite Halbjahr 2018. Der einzige Vorschlag aus dem Paket von Legislativvorschlägen, bei dem Bedenken geäußert wurden, war der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten³⁹, in dem hervorgehoben wurde, dass es keine Folgenabschätzung gab und dass dies aufgrund seiner Bedeutung und seines völlig neuen Inhalts als ein grundlegender Verfahrensmangel anzusehen sei. In der Stellungnahme wird die Absicht der Kommission, drei neue Eigenmittel einzuführen, zwar begrüßt, jedoch auch festgestellt, dass der Ausschuss der Regionen bedauert, dass der Vorschlag der Kommission zur Einführung neuer Eigenmittel keine ausreichende Bewertung der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität liefert und die möglichen Auswirkungen des Vorschlags auf die finanzielle Situation der lokalen und regionalen Behörden nicht bewertet wurden. Die Kommission gab zur Antwort, dass die Einführung neuer Eigenmittel den Beitrag der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens verringern würde und dass der Grundsatz einer gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlage zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, beispielsweise für die Mehrwertsteuer, eine gängige Praxis sei.

Neben ihren Beiträgen zur Auswahl und Analyse der vorrangigen Initiativen des Arbeitsprogramms zur Subsidiarität für die zweite Jahreshälfte 2018 wurde die Expertengruppe Subsidiarität auch konsultiert, um die Arbeit der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ zu erleichtern. Die Experten wurden zu Aufgabe (a) des Mandats der Taskforce konsultiert, insbesondere zum Subsidiaritätsbewertungsrahmen, und die Ergebnisse wurden in den Beitrag der Ausschussmitglieder zur dritten Sitzung der Taskforce am 15. März 2018 aufgenommen.

³⁷ COM(2018) 131 und COM(2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

³⁹ COM(2018) 324.

Die Lenkungsgruppe Subsidiarität, die die Arbeit der Delegation des Ausschusses in der Taskforce unterstützt, trat 2018 fünfmal zusammen, d. h. öfter als in den Vorjahren. Am 28. Mai 2018 veranstaltete der Ausschuss eine Anhörung der Taskforce, um ihre Arbeit zu unterstützen. Diese Anhörung war eine Möglichkeit für interessierte Parteien, ihre Anliegen und Vorschläge direkt an die Taskforce zu richten, und diente als Input für den Abschlussbericht der Taskforce.

Das Netz für Subsidiaritätskontrolle⁴⁰ war nach wie vor ein wichtiges Instrument für die Aktivitäten der Subsidiaritätskontrolle des Ausschusses. Das Netz hat sich im Vergleich zu 2017 nur geringfügig verändert – die Anzahl der Partner stieg bis Ende 2018 von 155 auf 156. Einziger Neuzugang von 2018 war die Gemeinde Maia in Portugal.

Im Jahr 2018 nahm die Aktivität der Plattform REGPEX⁴¹ des Netzes für Subsidiaritätskontrolle weiter zu. Das dem Netz für Subsidiaritätskontrolle untergeordnete Subnetzwerk, das den regionalen Parlamenten und Regierungen mit Gesetzgebungsbefugnissen offen steht, wird immer häufiger genutzt – 2018 wurden 95 Beiträge geleistet. Dies ist ein sehr bedeutender Anstieg gegenüber den Vorjahren (66 Beiträge im Jahr 2017, 28 Beiträge im Jahr 2016), der die zunehmende politische Relevanz von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit innerhalb der Europäischen Union widerspiegeln könnte. Die Vorschläge mit den meisten Reaktionen von REGPEX-Partnern waren der Vorschlag für eine Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch⁴² und der Vorschlag für einen Beschluss über ein Katastrophenschutzverfahren der Union⁴³ mit jeweils sechs Beiträgen.

2.5. Gerichtshof der Europäischen Union

Im Jahr 2018 hat der Gerichtshof ein Urteil über die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch die Legislative der Union erlassen. Er bestätigte, dass diese Grundsätze gewahrt wurden. Dies erfolgte in der Rechtssache *Swedish Match AB* vom 22. November 2018⁴⁴ (Rechtssache C-151/17), in der der Gerichtshof die Gültigkeit der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen im Sinne dieser Grundsätze bestätigte.

In Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestätigte die Vorabentscheidung, dass die Legislative der Union das Recht hat, auf der Grundlage wissenschaftlicher Studien, in Ausübung

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> – Das im April 2007 gegründete Netz für Subsidiaritätskontrolle wurde eingerichtet, um den Informationsaustausch zwischen den lokalen und regionalen Behörden und der Unionsebene über verschiedene Dokumente sowie legislative und politische Vorschläge der Kommission zu erleichtern. Es dient als Zugangspunkt, über den alle Partner nicht nur Informationen erhalten, sondern auch ihre Ansichten äußern können.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx> – Das dem Netz für Subsidiaritätskontrolle untergeordnete Subnetzwerk für Regionalversammlungen mit Gesetzgebungsbefugnissen dient der Förderung der Mitwirkung seiner Partner in der frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union (dem Frühwarnsystem).

⁴² COM(2017) 753.

⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Urteil vom 22. November 2018, C-151/17 (Vorabentscheidungsersuchen des High Court of Justice (England und Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench [Verwaltungsrechtskammer], Vereinigtes Königreich) – *Swedish Match AB* gegen Secretary of State for Health (Minister für Gesundheit, Vereinigtes Königreich), EU:C:2018:938.

des ihr in dieser Hinsicht zur Verfügung stehenden breiten Ermessens und im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip zu dem Schluss zu gelangen, dass das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch Risiken für die öffentliche Gesundheit mit sich bringen könnte. Was die Angemessenheit des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch anbelangt, so war der Gerichtshof der Ansicht, dass die Richtlinie nicht offensichtlich über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels, ein hohes Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit zu gewährleisten, erforderlich ist.

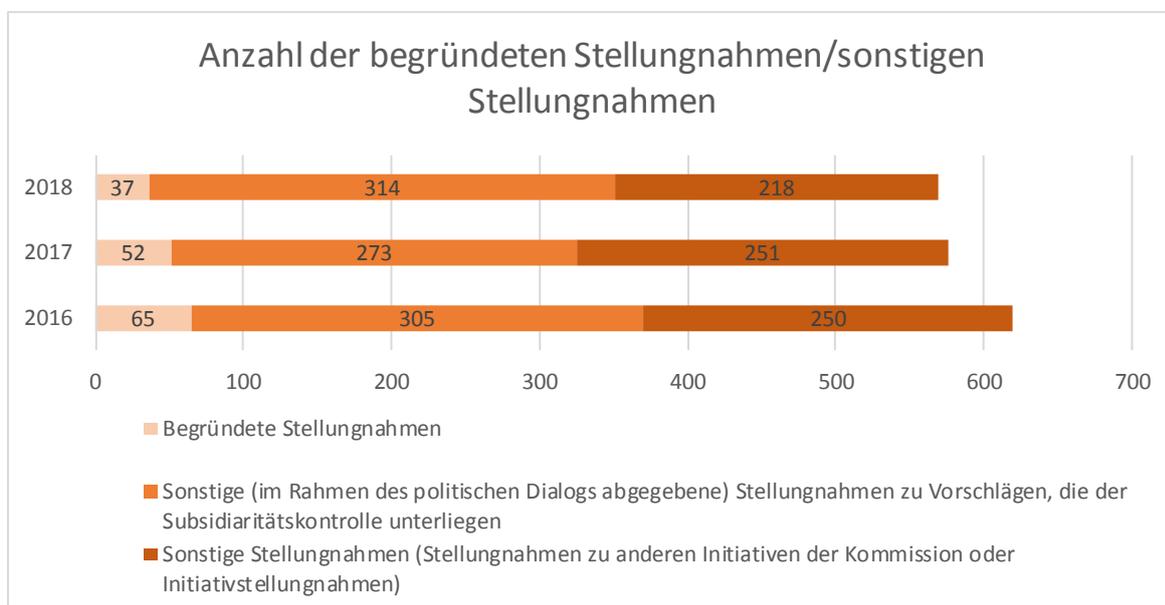
Bei der Prüfung des Grundsatzes der Subsidiarität hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Richtlinie 2014/40 ein zweifaches Ziel verfolgt: zum einen die Erleichterung des reibungslosen Funktionierens des Tabakbinnenmarktes und zum anderen die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit.

Angesichts der Wechselbeziehung dieser beiden Ziele könnte die Legislative der Union zu Recht die Auffassung vertreten, dass Vorschriften für das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch in der Europäischen Union festgelegt werden müssen und dass das zweifache Ziel am besten auf europäischer Ebene erreicht werden könnte. Der Gerichtshof hat insbesondere festgestellt, dass – auch wenn das zweite dieser Ziele besser auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden könnte – dies nichts daran ändere, dass die Verfolgung des Ziels auf dieser Ebene Situationen verfestigen könne, in denen einige Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch zulassen, während andere Mitgliedstaaten es verbieten. Dies würde dem ersten Ziel der Richtlinie 2014/40/EU, nämlich der Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, völlig zuwiderlaufen.

3. ANWENDUNG DES SUBSIDIARITÄTSKONTROLLMECHANISMUS DURCH DIE NATIONALEN PARLAMENTE

3.1. Überblick

Im Jahr 2018 erhielt die Kommission 37 **begründete Stellungnahmen** von nationalen Parlamenten⁴⁵ – deutlich weniger als 2016 (65) und 2017 (52). Die Gesamtzahl der eingegangenen Stellungnahmen war nahezu gleich hoch wie im Vorjahr (576 im Jahr 2017, 569 im Jahr 2018), was bedeutet, dass der Anteil der begründeten Stellungnahmen im Vergleich zur Gesamtzahl der eingegangenen Stellungnahmen weiter zurückgegangen ist, nämlich von 10,5 % im Jahr 2016 und 9 % im Jahr 2017 auf 6,5 % im Jahr 2018. Auch der Anteil der begründeten Stellungnahmen gegenüber der Gesamtzahl der Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen, die dem Subsidiaritätskontrollmechanismus unterliegen, sank deutlich von 17,6 % (65/370) im Jahr 2016 und 16 % (52/325) im Jahr 2017 auf 10,5 % (37/351) im Jahr 2018.



Die 37 begründeten Stellungnahmen aus dem Jahr 2018 betrafen 22 verschiedene Vorschläge oder Pakete (siehe Anhang 1). Für keinen bzw. keines von ihnen sind mehr als vier begründete Stellungnahmen (mit fünf bis sieben Stimmen) eingegangen. Dies steht im Gegensatz zu der Situation im Jahr 2016, als zum Vorschlag zur Überprüfung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern 14 begründete Stellungnahmen eingingen und das Verfahren der „gelben Karte“ ausgelöst wurde, und im Jahr 2017, als zum Vorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt

⁴⁵ Diese Zahl bezieht sich auf die Gesamtzahl der von den Kammern der Parlamente gemäß Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen eingegangenen Stellungnahmen. Eine begründete Stellungnahme zu mehr als einem Kommissionsvorschlag wird nur zu statistischen Zwecken als eine begründete Stellungnahme gewertet, während bei der Feststellung, ob der Schwellenwert für eine gelbe/orange Karte für einen Kommissionsvorschlag erreicht wird, diese begründete Stellungnahme als eine begründete Stellungnahme für jeden einzelnen der abgedeckten Vorschläge gilt. Im Gegensatz dazu zählt das Europäische Parlament ebenso viele begründete Stellungnahmen wie betroffene Vorschläge.

elf begründete Stellungnahmen eingingen, dieses Verfahren jedoch nicht eingeleitet wurde. Die Vorschläge, zu denen die meisten begründeten Stellungnahmen eingingen, waren die zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie, zur Besteuerung digitaler Geschäftstätigkeiten in der Union und zur Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Zu jedem Vorschlag wurden vier begründete Stellungnahmen abgegeben. In Abschnitt 3.2 werden sie näher beschrieben.

In der Regel stellen die nationalen Parlamente in ihren begründeten Stellungnahmen den Mehrwert der vorgeschlagenen Maßnahmen auf europäischer Ebene im Vergleich zu Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene infrage. Demgegenüber ist es erwähnenswert, dass in einer begründeten Stellungnahme, derjenigen der französischen *Assemblée nationale* zu strategischen Plänen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik⁴⁶, eine übermäßige Übertragung von Befugnissen auf die Mitgliedstaaten abgelehnt und festgestellt wird, dass die Politik auf Unionsebene wirksamer umgesetzt würde.

Der Rückgang der Gesamtzahl an 2018 abgegebenen begründeten Stellungnahmen ging mit einem ähnlichen Rückgang bei der Anzahl der begründeten Stellungnahmen pro Kammer einher. Im Jahr 2018 gaben 14 von 41 Kammern begründete Stellungnahmen ab (gegenüber 26 Kammern im Jahr 2016 und 19 im Jahr 2017). Die Kammer, die bei weitem die meisten begründeten Stellungnahmen abgab, war der schwedische *Riksdag*. Von diesem allein gingen zwölf begründete Stellungnahmen ein – mehr als ein Drittel der Gesamtzahl. Andere Kammern, die 2018 begründete Stellungnahmen abgaben, in alphabetischer Reihenfolge der Mitgliedstaaten, waren: die tschechische *Poslanecká sněmovna* (4), der tschechische *Senát* (1), das dänische *Folketing* (2), der irische *Dáil und Seanad Éireann* (4)⁴⁷, der deutsche *Bundestag* (2), der französische *Sénat* (2), die französische *Assemblée nationale* (1), der italienische *Senato della Repubblica* (1), die maltesische *Kamra tad-Deputati* (1), die niederländische *Tweede Kamer* (1), der österreichische *Bundesrat* (3) sowie das britische House of Commons (2) und das britische House of Lords (1).

3.2. Wichtige Fälle

In diesem Abschnitt werden die drei einzelnen Vorschläge/Pakete vorgestellt, zu denen 2018 die meisten begründeten Stellungnahmen eingereicht wurden (jeweils vier).

- *Vorschlag zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie*

Am 1. Februar 2018 schlug die Kommission vor, die Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch⁴⁸ neu zu fassen. Dieser Vorschlag gab Anlass zu vier begründeten Stellungnahmen.⁴⁹

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ Vom *Dáil und Seanad Éireann* wurden vier gemeinsame begründete Stellungnahmen abgegeben.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ Vom österreichischen *Bundesrat*, von der tschechischen *Poslanecká sněmovna*, vom irischen *Dáil und Seanad Éireann* und vom britischen House of Commons. Ferner erhielt die Kommission vier Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs, die vom tschechischen *Senát*, vom deutschen *Bundesrat*, von der portugiesischen *Assembleia da República* und vom rumänischen *Senat* übermittelt wurden. Sie alle befürworteten Maßnahmen auf Unionsebene, wiesen jedoch bei drei von ihnen (mit Ausnahme jener der portugiesischen *Assembleia da República*) auch auf einige Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit hin. Die Beiträge der regionalen Parlamente (siehe Abschnitt 2.4 oben) waren im Allgemeinen kritisch gegenüber dem Vorschlag.

Der österreichische *Bundesrat* stellte den Nutzen der vorgeschlagenen Bestimmungen zur Gefahrenbewertung und Information der Öffentlichkeit und die Vereinbarkeit der Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten mit dem österreichischen Rechtssystem infrage. Der irische *Dáil und Seanad Éireann* stellten fest, dass der Vorschlag den Spielraum für nationale Entscheidungen unnötig einschränke und die bestehenden Regelungen auf nationaler Ebene sowie lokale und regionale Erwägungen nicht berücksichtige. Das britische *House of Commons* argumentierte, dass der Vorschlag den größeren Nutzen von Maßnahmen auf europäischer Ebene nicht erläutere und den Mitgliedstaaten zu wenig Ermessensspielraum bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen einräume, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtung, Zugang zu Trinkwasser an öffentlichen Orten zu gewährleisten. Die tschechische *Poslanecká sněmovna* vertrat die Auffassung, dass die Wasserqualität und der freie Zugang zu Wasser an öffentlichen Orten von den Mitgliedstaaten auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene ausreichend gewährleistet werden könnten.

In ihren Antworten auf die von den nationalen Parlamenten geäußerten Subsidiaritätsbedenken betonte die Kommission, dass sie mit dem Vorschlag zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie auf die erste erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative zum Recht auf Wasser und auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments reagiere, in der die Kommission aufgefordert werde, Legislativvorschläge im Einklang mit dem Hauptziel der Europäischen Bürgerinitiative vorzulegen.⁵⁰ Der Vorschlag stellte außerdem eine Reaktion auf die Agenda 2030 der Vereinten Nationen dar. Darüber hinaus bestätigte die Bewertung der Trinkwasserrichtlinie⁵¹ den Wert der Trinkwassergesetzgebung auf europäischer Ebene. Die Kommission hielt daher daran fest, dass das Ziel des Vorschlags, die menschliche Gesundheit durch die Gewährleistung einer hohen Trinkwasserqualität für die Bürger in ganz Europa zu schützen, besser auf europäischer Ebene erreicht werden könnte. Die Kommission erinnerte auch daran, dass der Vorschlag den Mitgliedstaaten bei der Übernahme der Richtlinie in nationales Recht und bei ihrer Umsetzung einen großen Ermessensspielraum lasse.

- *Vorschlag für Richtlinien zur Besteuerung digitaler Geschäftstätigkeiten in der Union*

Am 21. März 2018 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz⁵² und einen Vorschlag für eine Richtlinie zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen⁵³. Diese Richtlinien waren Teil eines Pakets zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und sollten die Probleme lösen, die sich aus den derzeitigen Körperschaftsteuervorschriften ergeben, die nicht mit den neuen Gegebenheiten des digitalen Sektors Schritt halten. Diese beiden Vorschläge haben vier begründete Stellungnahmen ausgelöst.⁵⁴ Die vier Kammern, die begründete Stellungnahmen

⁵⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2015 zu den Folgemaßnahmen zu der Europäischen Bürgerinitiative zum Recht auf Wasser, 2014/2239(INI); ABl. C 316 vom 22.9.2017, S. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ Vom dänischen *Folketing*, vom irischen *Dáil und Seanad Éireann*, von der maltesischen *Kamra tad-Deputati* und von der niederländischen *Tweede Kamer*. Die Kommission erhielt auch fünf Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs, nämlich von der belgischen *Chambre des représentants*, dem tschechischen *Senát*, den spanischen *Cortes Generales* (zwei Stellungnahmen) und der portugiesischen *Assembleia da República*. In

abgaben, argumentierten, dass die Besteuerung in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten sei und dass das Ziel der Vorschläge besser durch nationale Lösungen erreicht werden könne, die auf internationaler Ebene koordiniert würden, insbesondere im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

In ihren Antworten hob die Kommission hervor, dass die Besteuerung digitaler Geschäftstätigkeiten eine internationale Dimension habe, da sie im internationalen Steuerrahmen verankert sei und Fälle betreffe, in denen digitale Geschäftstätigkeiten grenzüberschreitend durchgeführt würden. Unkoordinierte nationale Maßnahmen in diesem Bereich würden Komplexität schaffen, zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen und das Risiko der Doppelbesteuerung erhöhen. Eine europäische Lösung würde dagegen einen Mehrwert gegenüber verschiedenen nationalen politischen Maßnahmen bieten, da sie die Konformitätsbelastung der Unternehmen, die den neuen Vorschriften unterliegen, verringern und ein starkes Signal an die internationale Gemeinschaft senden würde, dass sich die Europäische Union zur Gewährleistung einer gerechten Besteuerung der digitalen Wirtschaft verpflichtet fühlt. Die Kommission arbeite eng mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zusammen, um die Entwicklung einer internationalen Lösung zu unterstützen, dies würde jedoch Zeit in Anspruch nehmen, und der Vorschlag über die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz würde internationale Debatten anregen.

- *Vorschlag für eine Verordnung über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes*

Am 27. Mai 2018 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes.⁵⁵ Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die effiziente und fristgerechte Umsetzung des transeuropäischen Kernverkehrsnetzes zu unterstützen, und verpflichtet jeden Mitgliedstaat, eine einzige zuständige Genehmigungsbehörde zu benennen. Der Vorschlag gab Anlass zu vier begründeten Stellungnahmen⁵⁶.

Der schwedische *Riksdag* befürwortete die Ziele des Vorschlags, kritisierte jedoch den vorgeschlagenen Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs, der alle Infrastrukturkomponenten des transeuropäischen Verkehrskernnetzes umfassen würde, das sich aus nationalen Verkehrsnetzen, die den nationalen Planungs- und Genehmigungsverfahren unterliegen, zusammensetzt. Nach Ansicht des *Riksdag* ist es nicht notwendig, die nationalen Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie das Funktionieren der nationalen Einrichtungen, einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung, eingehend zu kontrollieren. Der deutsche *Bundestag* befürwortete ebenfalls die Ziele des Vorschlags, war aber der Ansicht, dass diese Ziele von den Mitgliedstaaten auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene ebenso effizient erreicht werden könnten, ohne dass jeder Mitgliedstaat eine einzige zuständige Behörde

diesen Stellungnahmen wird die Initiative zwar generell befürwortet, jedoch auch betont, dass eine gute Verbindung zwischen Maßnahmen auf Unionsebene und internationalen Verhandlungen erforderlich ist.

⁵⁵ COM(2018) 277.

⁵⁶ Vom tschechischen *Senát*, vom deutschen *Bundestag*, vom irischen *Dáil und Seanad Éireann* und vom schwedischen *Riksdag*. Die Kommission erhielt auch drei Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs, nämlich vom deutschen *Bundesrat*, der französischen *Assemblée nationale* und der portugiesischen *Assembleia da República*, die auch einige Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen äußerten.

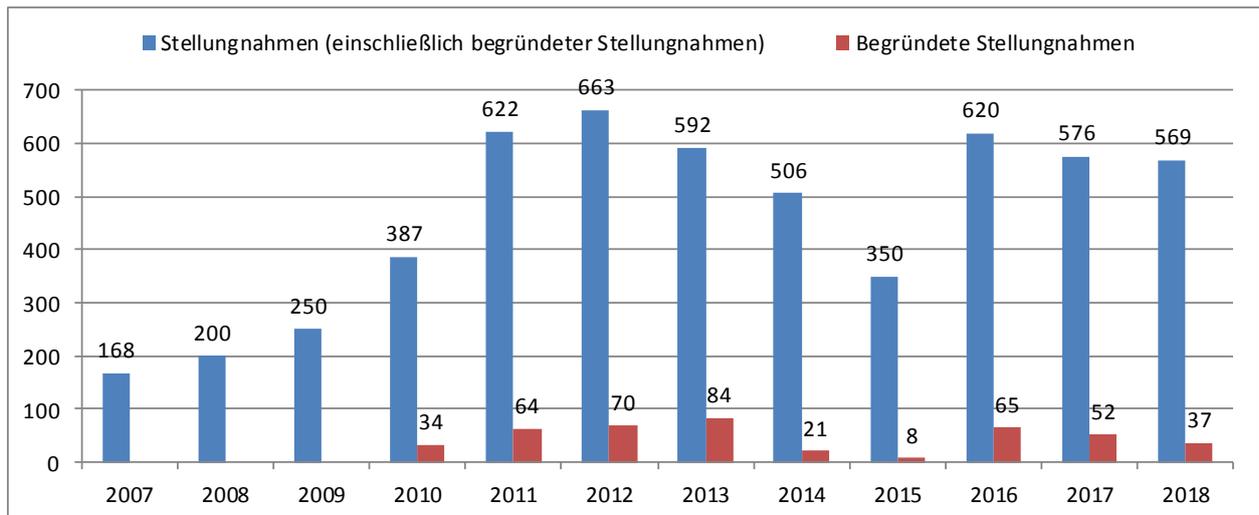
benennen müsste. Er kritisierte auch die Wahl einer Verordnung und vertrat die Auffassung, dass eine Richtlinie es ermöglichen würde, die nationalen Besonderheiten stärker zu berücksichtigen. Der tschechische *Senát* war der Ansicht, dass das vorgeschlagene einheitliche integrierte Verfahren die Komplexität der auftretenden Situationen nicht berücksichtige und dass die derzeitige Situation durch den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden könnte. Der irische *Oireachtas* war der Auffassung, dass der Vorschlag die nationale Entscheidungsfindung unnötig einschränke sowie lokale und regionale Erwägungen nicht berücksichtige.

In ihren Antworten erklärte die Kommission, dass der Vorschlag auf das transeuropäische Kernverkehrsnetz abziele, dessen grenzüberschreitende und europaweite Bedeutung klar sei, und dass die Europäische Union nur durch die Bereitstellung dieses gesamten Kernnetzes in der Lage sein werde, alle Vorteile des Netzes zu nutzen. Die Kommission stimmte zwar zu, dass die einzige zuständige Behörde im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungsstrukturen benannt werden sollte, betonte jedoch, dass diese einzige zuständige Behörde die Verfahren weniger komplex, effizienter und transparenter machen dürfte. Die Kommission hob auch hervor, dass diese Genehmigungsverfahren in einigen Mitgliedstaaten bereits integriert und zentralisiert seien, wobei eine zuständige Stelle als Leiter für den gesamten Prozess fungiere. Dies erkläre, weshalb sie sich für eine Verordnung statt für eine Richtlinie entschieden habe. So müssten keine nationalen Maßnahmen getroffen werden, um eine Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, wenn die nationale Organisation bereits konform sei.

4. POLITISCHER DIALOG MIT DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

Allgemeine Bemerkungen zu den schriftlichen Stellungnahmen

Die nationalen Parlamente haben der Kommission im Jahr 2018 569 Stellungnahmen (darunter die zuvor genannten 37 begründeten Stellungnahmen) übermittelt. Dies entspricht in etwa dem Jahr 2017, in dem die nationalen Parlamente 576 Stellungnahmen abgaben. Von diesen 569 Stellungnahmen betrafen 351 (62 %) Vorschläge der Kommission, die dem Subsidiaritätskontrollmechanismus unterliegen. Die übrigen 218 Stellungnahmen (38 %) betrafen entweder nicht legislative Initiativen wie Mitteilungen oder waren Initiativstimmungen. Dieser relativ hohe Anteil zeigt das Interesse der nationalen Parlamente, der Kommission so früh wie möglich im Entscheidungsprozess wertvolle politische Beiträge zu leisten.

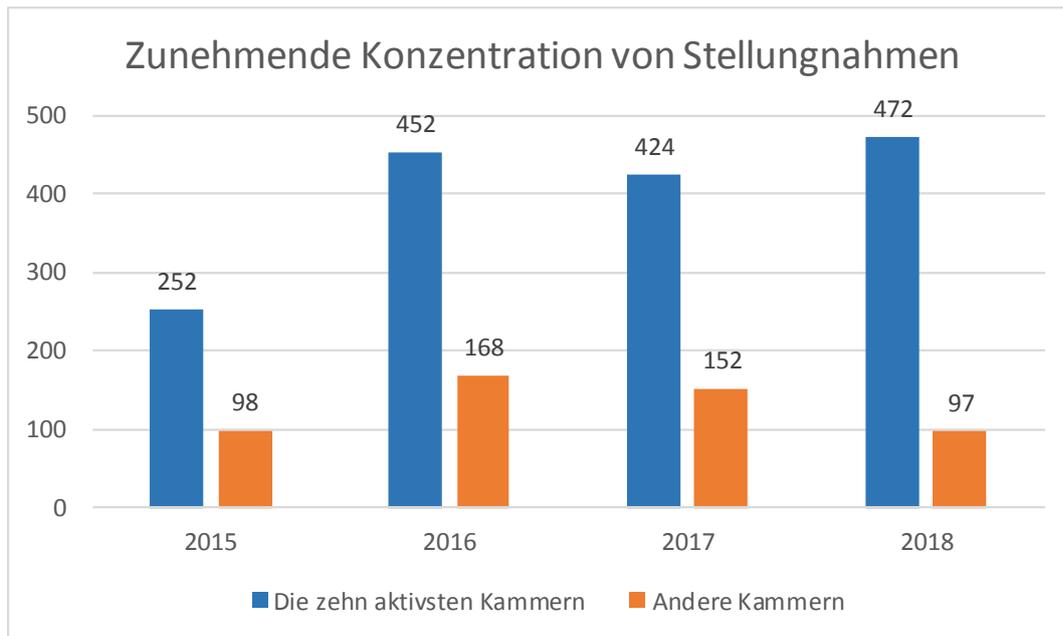


Beteiligung und Schwerpunkte

Sogar noch stärker als in den Vorjahren war die Anzahl der Stellungnahmen, die an die Kommission übermittelt wurden, sehr ungleich auf die nationalen Parlamente verteilt. Die zehn aktivsten Kammern gaben 472 Stellungnahmen ab, d. h. 83 % der Gesamtzahl (2017: 74 %, 2016: 73 %, 2015: 72 %), während zehn Kammern⁵⁷ (vier im Jahr 2017) keine Stellungnahme einreichten.

Die Kammer, die 2018 die meisten Stellungnahmen abgegeben hat, war die portugiesische *Assembleia da República*. Ihre 99 Stellungnahmen machten über 17 % aller eingegangenen Stellungnahmen aus. Die anderen neun nationalen Parlamente oder Kammern, die 2017 die meisten Stellungnahmen abgegeben haben, waren der tschechische *Senát* (81 Stellungnahmen), die spanischen *Cortes Generales* (53 Stellungnahmen), der deutsche *Bundesrat* (52 Stellungnahmen), die rumänische *Camera Deputaților* (48 Stellungnahmen), der rumänische *Senat* (45 Stellungnahmen), die tschechische *Poslanecká sněmovna* (37 Stellungnahmen), der französische *Sénat* (24 Stellungnahmen), der italienische *Senato della Repubblica* (18 Stellungnahmen) und der schwedische *Riksdag* (15 Stellungnahmen). Anhang 2 enthält die Anzahl der Stellungnahmen, die von jeder Kammer übermittelt wurden.

⁵⁷ Österreichischer Nationalrat, bulgarische Narodno Sabranie, zyprisches Vouli ton Antiprosopon, estnischer Riigikogu, finnisches Eduskunta, griechisches Vouli ton Ellinon, lettische Saeima, luxemburgische Chambre des Députés, slowenischer Državni svet und slowenische Državni zbor.



Hauptthemen der Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs

Noch mehr als in den Vorjahren waren die Stellungnahmen der nationalen Parlamente im Jahr 2018 in ein breites Themenspektrum gegliedert. Keine Initiative der Kommission fand bei den nationalen Parlamenten eine so große Aufmerksamkeit wie das Paket „Saubere Energie“ im Jahr 2017 (62 Stellungnahmen). Die sechs folgenden Pakete, zu denen jeweils zwischen 11 und 15 Stellungnahmen eingingen⁵⁸, erhielten die größte Aufmerksamkeit der nationalen Parlamente:

1. Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion – 15 Stellungnahmen
 2. Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik nach 2020 – 13 Stellungnahmen
 3. Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher – 11 Stellungnahmen
 4. Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 – 11 Stellungnahmen
 5. Europäische Arbeitsbehörde und Zugang zum Sozialschutz – 11 Stellungnahmen
 6. Zukunft des Lernens – 11 Stellungnahmen
- *Mehrfähriger Finanzrahmen 2021-2027 – horizontale Aspekte*

Die von der Kommission am 2. Mai 2018 angenommenen Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027, für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und für den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten⁵⁹ haben unmittelbar acht Stellungnahmen von sechs Kammern⁶⁰ ausgelöst, darunter eine begründete Stellungnahme⁶¹. Diese Vorschläge wurden Ende Mai und im Juni durch eine Reihe von sektoralen Vorschlägen oder Paketen für

⁵⁸ Zu keinem einzigen Dokument der Kommission wurden mehr als zehn Stellungnahmen abgegeben. In Anhang 3 sind die Dokumente aufgeführt, die mehr als sieben Stellungnahmen ausgelöst haben.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 und 328 vom 2. Mai 2018.

⁶⁰ Tschechische Poslanecká sněmovna, tschechischer Senát (drei Stellungnahmen), deutscher Bundesrat, portugiesische Assembleia da República, rumänische Camera Deputaților, schwedischer Riksdag.

⁶¹ Vom schwedischen Riksdag zu COM(2018) 325 und 327 (Eigenmittel).

Programme zur Unterstützung und Umsetzung der europäischen Politik⁶² ergänzt, von denen jene zur regionalen Entwicklung und zum Zusammenhalt (13 Stellungnahmen) und zur Landwirtschaft (elf Stellungnahmen), die größte Aufmerksamkeit von den nationalen Parlamenten erhielten (siehe unten).

Die acht Stellungnahmen, die sich direkt auf das Paket vom 2. Mai beziehen, unterstützten im Allgemeinen bestimmte Teile der Vorschläge, wie die Vereinfachung der Haushaltsstruktur und eine größere Flexibilität bei der Verwaltung europäischer Mittel. Einige von ihnen enthalten jedoch auch Vorbehalte gegen die Kürzung der Finanzierung „traditioneller“ Politik, wie Landwirtschaft und Kohäsion, und/oder gegen das vorgeschlagene neue Eigenmittelsystem, insbesondere gegen die Eigenmittel im Zusammenhang mit der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage.

In ihren Antworten erklärte die Kommission, dass sich ihre Vorschläge zwar auf die von den Staats- und Regierungschefs vereinbarten neuen Prioritäten und auf Bereiche konzentrieren würden, in denen der Haushalt der Europäischen Union den größten Mehrwert erziele, die vorgeschlagenen moderaten Kürzungen bei den Ausgaben für die Agrar- und Kohäsionspolitik jedoch die Erfüllung der Ziele dieser Politik nicht beeinträchtigen dürften. Sie betonte auch, dass der Korb der neuen Eigenmittel direkter mit der Politik der Europäischen Union verknüpft wäre, als dies bei den meisten derzeitigen Einnahmequellen der Fall sei, und dass die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage Verzerrungen durch die Schaffung eines gerechteren und kohärenteren Steuerumfelds für Unternehmen abschwächen, einen Wettlauf nach unten bei der Unternehmensbesteuerung zwischen den Mitgliedstaaten verhindern und einen starken Beitrag zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Erosion der Steuerbemessungsgrundlage leisten werde.

- *Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik nach 2020*⁶³

Die Kommission hat am 31. Mai 2018 ein Paket von Vorschlägen angenommen, mit denen die Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen in Europa in Bezug auf ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beseitigt werden sollen. Die neuen Vorschläge für die Kohäsionspolitik zielen darauf ab, die wichtigsten Prioritäten der Europäischen Union in Angriff zu nehmen, wie etwa die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Steuerung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz. Sie verfolgen ferner das Ziel, kohäsionspolitische Mittel für Investitionen und Projekte in grenzüberschreitenden Regionen wirksamer zu machen und so das Wachstum in Grenzregionen zu fördern.

⁶² Regionale Entwicklung und Zusammenhalt (29. Mai); Sozial- und Globalisierungsfonds, Erasmus, Kreatives Europa, Justiz, Rechte und Werte sowie das Betrugsbekämpfungsprogramm (30. Mai); Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion, Reformhilfeprogramm und Fälschungsbekämpfung (31. Mai); Gemeinsame Agrarpolitik, Programm für die Umwelt- und Klimapolitik (LIFE) und Europäischer Meeres- und Fischereifonds (1. Juni); InvestEU, Fazilität „Connecting Europe“, Digitales Europa und Weltraumprogramme (6. Juni); Forschung und Innovation (Horizont Europa, ITER und Euratom) und das Binnenmarktprogramm (7. Juni); Steuern und Zölle (8. Juni); Europäisches Solidaritätskorps (11. Juni); Asyl- und Migrationsfonds, Zollkontrollausrüstung und Grenzmanagement sowie Visum (12. Juni); Europäischer Verteidigungsfonds, Fonds für die innere Sicherheit, nukleare Sicherheit und Hilfe für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen (13. Juni); Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, Heranführungshilfe sowie überseeische Länder und Hoheitsgebiete (14. Juni).

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 und 375 vom 29. Mai 2018.

Im Jahr 2018 haben sieben Kammern⁶⁴ 13 Stellungnahmen abgegeben, darunter eine begründete Stellungnahme⁶⁵. Sie befürworteten im Allgemeinen die Ziele des Pakets und begrüßten die Vereinfachung der Verfahren (einige wünschten eine weitere Vereinfachung) sowie die Aufteilung der Regionen in drei Kategorien entsprechend ihrer Entwicklung, lehnten jedoch die vorgeschlagenen Kürzungen bei den kohäsionspolitischen Ausgaben und insbesondere den Ausgaben für das Ziel der europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg) ab. Mehrere Kammern äußerten Bedenken hinsichtlich der hohen thematischen Konzentration auf bestimmte politische Ziele und/oder forderten mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten. Einige äußerten Zweifel am Mechanismus zur Beseitigung rechtlicher Hindernisse und/oder an der Rückkehr zur Zweijahresfrist für die Anhebung von Mitteln („N+2“).

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass aufgrund verschiedener Sachverhalte (wie z. B. des Brexit) und der Notwendigkeit, neue Prioritäten zu unterstützen, Anpassungen im kohäsionspolitischen Haushalt sowie bei den Zuweisungen für das Ziel der europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg) erforderlich seien. Die vorgeschlagene Kohäsionspolitik sei jedoch, was das Finanzvolumen anbelangt, nach wie vor die wichtigste Politik der Union und würde weiterhin alle Regionen umfassen.

Die Kommission wies darauf hin, dass die kohäsionspolitischen Mittel durch die thematische Konzentration nicht zu dünn verteilt werden würden und dass ein höherer Konzentrationsbedarf für bestimmte politische Ziele mit einer größeren Flexibilität für die Mitgliedstaaten einhergehen würde. Dazu gehöre auch die Möglichkeit, den Bedarf auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Potenziale ihrer Regionen zu definieren. Sie betonte, dass die schrittweise Rückkehr zur N+2-Regel in Verbindung mit mehr als 80 vorgeschlagenen Vereinfachungen, einschließlich vereinfachter und strategischerer Programmplanungs- und Berichtspflichten sowie niedrigerer Vorfinanzierungssätze, dazu beitragen würde, die Durchführung des Interreg-Programms zu beschleunigen.

Die Kommission erklärte außerdem, dass das Ziel des vorgeschlagenen Mechanismus zur Beseitigung rechtlicher Hindernisse darin bestehe, den Mitgliedstaaten ohne solche Mechanismen bei der Beseitigung rechtlicher Hindernisse zu helfen und es den Akteuren in den Grenzregionen zu ermöglichen, gemeinsame Projekte zu entwickeln, und dass dieser die nationale Gesetzgebungskompetenz nicht beeinträchtige oder den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen mit vergleichbar wirksamen Mechanismen auferlege.

- *Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020*⁶⁶

Am 1. Juni 2018 legte die Kommission ein Paket von drei Legislativvorschlägen zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 vor. Ziel war es, diese Politik besser auf aktuelle und künftige Herausforderungen wie den Klimawandel oder einen Generationswechsel auszurichten und gleichzeitig die europäischen Landwirte bei der Schaffung eines nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors weiter zu unterstützen. Zur Vereinfachung und Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik schlug die Kommission außerdem auf der

⁶⁴ Tschechischer *Senát* (zwei Stellungnahmen), deutscher *Bundesrat* (drei Stellungnahmen), spanische *Cortes Generales*, italienischer *Senato della Repubblica*, portugiesische *Assembleia da República* (vier Stellungnahmen), rumänischer *Senat*, schwedischer *Riksdag*.

⁶⁵ Vom schwedischen *Riksdag* zu COM(2018) 373.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 und 394 vom 1. Juni 2018.

Grundlage von Strategieplänen vor, den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Festlegung der Einzelheiten der Maßnahmen einzuräumen.

Zehn Kammern⁶⁷ haben elf Stellungnahmen zu diesem Paket abgegeben, darunter eine begründete Stellungnahme⁶⁸. Die meisten Kammern begrüßten die Tatsache, dass die derzeitige Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik, die in zwei Bereiche unterteilt ist, sowie ihre vorgeschlagenen Ziele für den nächsten Programmplanungszeitraum beibehalten wurden. Sie betonten jedoch auch, dass für diese Politik ausreichende finanzielle Mittel erforderlich seien. Einige Kammern waren nicht einverstanden mit der Kürzung der Mittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und/oder mit der obligatorischen Obergrenze und schrittweisen Kürzung von Direktzahlungen. Sie sind der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, auf der Grundlage ihrer spezifischen Bedingungen zu entscheiden, ob sie diese Instrumente einführen oder nicht. Darüber hinaus lehnte eine Kammer es ab, den Mitgliedstaaten zu viele Befugnisse zu übertragen, die besser auf europäischer Ebene ausgeübt werden könnten.⁶⁹

In ihren Antworten erklärte die Kommission unter Bezugnahme auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und die Notwendigkeit, bestehende und neue politische Prioritäten anzugehen, dass angesichts dieser schwierigen Haushaltslage ihr Vorschlag, 365 Mrd. EUR für die Gemeinsame Agrarpolitik im Zeitraum 2021-2027 bereitzustellen, ein starkes Signal für die weitere Unterstützung der Zukunft der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete der Europäischen Union darstelle. Sie betonte, dass die Direktzahlungen nur geringfügig sinken würden und dass eine Neugewichtung der Unterstützung für die ländliche Entwicklung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, einschließlich der Möglichkeit höherer nationaler Beiträge vorgeschlagen werde, um ein angemessenes Unterstützungsniveau für ländliche Gebiete aufrechtzuerhalten.

Die Kommission erklärte zudem, dass die Mitgliedstaaten durch die Einräumung von mehr Flexibilität, um die Einzelheiten der Maßnahmen nach ihren Bedürfnissen festzulegen, mit einem größeren Potenzial für eine bessere Ausrichtung und Vereinfachung ausgestattet würden. Sie hob hervor, dass ihre Vorschläge darauf abzielen, die Gemeinsame Agrarpolitik zweckmäßig zu halten, und zwar auf der Grundlage einer Modernisierung und Vereinfachung des politischen Rahmens, einer gerechteren und gezielteren Verteilung von Direktzahlungen, eines verstärkten Klimaschutz- und Umweltziels sowie Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten, und gleichzeitig einen Beitrag zu anderen politischen Maßnahmen und internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union (z. B. zum Pariser Klimaabkommen und zu den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung) zu leisten.

- *Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion*⁷⁰

Am 6. Dezember 2017 veröffentlichte die Kommission einen Fahrplan für die Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Ziel, die Einheit, Effizienz und

⁶⁷ Tschechischer Senát, deutscher Bundesrat, spanische Cortes Generales, französische Assemblée nationale, kroatischer Hrvatski Sabor, irischer Dáil und Seanad Éireann, italienische Camera dei Deputati, polnischer Sejm, portugiesische Assembleia da República (zwei Stellungnahmen), rumänischer Senat.

⁶⁸ Von der französischen *Assemblée nationale* zu COM(2018) 392.

⁶⁹ Siehe zu dieser begründeten Stellungnahme der französischen *Assemblée nationale* auch 3.1 oben.

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 und 827 vom 6. Dezember 2017.

demokratische Rechenschaftspflicht der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 zu verbessern.

Dieser umfasste vier Hauptinitiativen:

- 1) einen Vorschlag zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, der im Rechtsrahmen der Union verankert ist und auf der etablierten Struktur des Europäischen Stabilitätsmechanismus aufbaut;
- 2) einen Vorschlag zur Einbeziehung des Inhalts des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in den Rechtsrahmen der Union unter Berücksichtigung der entsprechenden Flexibilität des Stabilitäts- und Wachstumspakts;
- 3) eine Mitteilung über neue Haushaltsinstrumente für einen stabilen Euroraum im Rahmen der Union; und
- 4) eine Mitteilung, in der die möglichen Funktionen eines europäischen Wirtschafts- und Finanzministers dargelegt werden, der – wie in den geltenden Verträgen vorgesehen – als Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender der Eurogruppe fungieren könnte.

Im Jahr 2018 haben sieben Kammern⁷¹ 15 Stellungnahmen zu dem Paket abgegeben. Die meisten nationalen Parlamente waren sich einig, dass die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion ein strategisches Interesse der Union ist, und unterstützten das Paket grundsätzlich, waren jedoch der Ansicht, dass einige der Vorschläge geklärt werden müssen. Die meisten Kammern befürworteten die Schaffung des Amtes eines europäischen Wirtschafts- und Finanzministers, wobei einige Bedenken hinsichtlich einer möglicherweise notwendigen Änderung der Verträge der Europäischen Union hierfür äußerten. Einige befürchteten, dass die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion dazu führen würde, dass Befugnisse, insbesondere im Steuerbereich und bei der Aufsicht über den Bankensektor, von der nationalen Ebene auf die Europäische Union übertragen werden.

In ihren Antworten stimmte die Kommission zu, dass mehrere Vorschläge des Pakets noch weiter ausgearbeitet werden müssen. Es wurden insbesondere mehrere Vorschläge, wie sie in der Mitteilung der Kommission „Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens“ erwähnt werden, zusammen mit den Vorschlägen der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen erläutert. Die Kommission begrüßte die Meinung der nationalen Parlamente, wonach die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion ein strategisches Interesse der Europäischen Union ist.

Die Kommission nahm auch die Skepsis einiger nationaler Parlamente gegenüber der Idee eines europäischen Wirtschafts- und Finanzministers zur Kenntnis. Die Kommission war jedoch der Ansicht, dass die Schaffung dieser Position dazu beitragen würde, die Effizienz und demokratische Rechenschaftspflicht der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum und in der Europäischen Union insgesamt zu erhöhen.

⁷¹ Tschechische *Poslanecká sněmovna*, tschechischer *Senát* (vier Stellungnahmen), deutscher *Bundesrat* (zwei Stellungnahmen), spanische *Cortes Generales*, italienische *Camera dei Deputati* (fünf Stellungnahmen), italienischer *Senato della Repubblica*, rumänischer *Senat*.

- *Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher*⁷²

Im Einklang mit den Zielen der von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 angekündigten „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ nahm die Kommission am 11. April 2018 eine Mitteilung und zwei Richtlinienvorschläge an, die darauf abzielen, die Einhaltung der Verbraucherschutzvorschriften der Europäischen Union zu verbessern, sie im Sinne der Marktentwicklungen zu modernisieren und gegebenenfalls Belastungen für Unternehmen zu reduzieren. Was die Einhaltung anbelangt, so wird mit diesen Vorschlägen das bereits bestehende Unterlassungsverfahren aktualisiert, das es ordnungsgemäß benannten qualifizierten Stellen ermöglicht, die gemeinsamen Interessen der Verbraucher zu schützen und das Verfahren durch einen Mechanismus für kollektive Rechtsbehelfe zu ergänzen. Mit den Vorschlägen werden auch die Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen das Verbraucherrecht, insbesondere bei weit verbreiteten grenzüberschreitenden Verstößen, weiter harmonisiert und das Recht auf Rechtsbehelfe für Opfer unlauterer Geschäftspraktiken vorgesehen. Was die Modernisierung des Verbraucherrechts der Europäischen Union betrifft, so stärken die Vorschläge die Transparenz bei Online-Transaktionen und erweitern den Schutz der Verbraucher, wenn sie „kostenlose“ Dienste nutzen.

Acht Kammern⁷³ haben elf Stellungnahmen abgegeben, darunter drei begründete Stellungnahmen⁷⁴.

Während die meisten Kammern die Bemühungen der Kommission zur Modernisierung des Verbraucherrechts befürworteten, äußerten mehrere Kammern Vorbehalte gegen die vorgeschlagenen Vorschriften über die Verschärfung der Sanktionen, insbesondere was die Aufteilung der Einnahmen aus Geldbußen betrifft, und das Recht auf Rechtsbehelfe für Opfer unlauterer Geschäftspraktiken. Einige Kammern kritisierten auch die vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf das Widerrufsrecht, die zweierlei Qualität von Produkten, den unaufgeforderten Haustürverkauf und Werbefahrten. Was Verbandsklagen anbelangt, so schlug eine Reihe von Kammern vor, neben bestimmten Definitionen (wie den kollektiven Interessen der Verbraucher) und den Kriterien für die Benennung qualifizierter Stellen auch die Vorschriften darüber zu präzisieren, wie die Verbraucher ihre Bereitschaft zum Ausdruck bringen, sich im Rahmen einer Verbandsklage durch eine qualifizierte Einrichtung vertreten zu lassen.

In ihren Antworten erklärte die Kommission, dass eine Harmonisierung der Höchstgrenzen für Geldbußen notwendig sei, um koordinierte Durchsetzungsmaßnahmen der Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu ermöglichen und gleichzeitig die abschreckende Wirkung dieser Sanktionen zu gewährleisten. Sie fügte hinzu, dass nach den vorgeschlagenen Vorschriften weder ein bestimmter Mittelanteil für den Verbraucherschutz noch der genaue Zweck der Zuteilung erforderlich sei. Sie stellte auch klar, dass ihr Vorschlag hinsichtlich der Frage, wie sichergestellt werden könne, dass der

⁷² COM(2018) 183, 184 und 185.

⁷³ Österreichischer *Bundesrat* (zwei Stellungnahmen), tschechische *Poslanecká sněmovna*, tschechischer *Senát* (zwei Stellungnahmen), deutscher *Bundesrat* (zwei Stellungnahmen), italienischer *Senato della Repubblica*, portugiesische *Assembleia da República*, rumänische *Camera Deputaților*, schwedischer *Riksdag*.

⁷⁴ Vom österreichischen *Bundesrat* (zwei begründete Stellungnahmen, eine zu COM(2018) 184 und die andere zu COM(2018) 185) und vom schwedischen *Riksdag* (eine Stellungnahme zu sowohl COM(2018) 184 als auch COM(2018) 185).

Verbraucher gegebenenfalls durch eine Verbandsklage („Opt-in“ oder „Opt-out“) erfasst werde, neutral sei, und daher den Mitgliedstaaten die Wahl des Ansatzes in dieser Frage ließe.

- *Europäische Arbeitsbehörde und Zugang zum Sozialschutz*⁷⁵

Am 13. März 2018 verabschiedete die Kommission das Paket zur sozialen Gerechtigkeit. Es besteht aus einem Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und einem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Verbesserung des Zugangs zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige, um die Europäische Säule sozialer Rechte zu erfüllen und faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte zu fördern.

Im Jahr 2018 haben neun Kammern⁷⁶ elf Stellungnahmen abgegeben, darunter eine begründete Stellungnahme⁷⁷. Die meisten Stellungnahmen bezogen sich auf den Vorschlag zur Europäischen Arbeitsbehörde.

Mehrere Kammern stellten den Mehrwert der vorgeschlagenen Behörde und die Aufteilung der Zuständigkeiten mit den nationalen Behörden und den europäischen Agenturen infrage und betonten, wie wichtig es sei, die verschiedenen nationalen Arbeitsmarktmodelle und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Sozial- und Beschäftigungsbereich zu respektieren. Einige Kammern äußerten Vorbehalte gegen die Erhebung statistischer Daten und die gemeinsamen Kontrollen oder forderten Klarstellungen darüber, wie Streitigkeiten zwischen der vorgeschlagenen Behörde und den Mitgliedstaaten beigelegt würden. Es gab auch Bedenken, dass der Vorschlag für den Sozialschutz zusammen mit anderen Maßnahmen Druck auf die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Änderung ihrer Sozialschutzsysteme ausüben könnte.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen darauf abzielen, die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der zunehmenden Mobilität in Europa zu unterstützen. Sie stellte auch klar, dass die Aufgaben der vorgeschlagenen Behörde darin bestehen, die nationalen Behörden bei ihren operativen Tätigkeiten in Fragen der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität und der Koordinierung der sozialen Sicherheit zu unterstützen und ihre Aufgaben nicht zu übernehmen oder zu duplizieren. Die vorgeschlagene Behörde würde einen Schlichtungsausschuss einrichten, der sich mit Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über alle Aspekte der Arbeitskräftemobilität befasst. Der Gerichtshof wäre jedoch weiterhin das einzige Organ, das für die Auslegung des Unionsrechts zuständig ist.

Die Kommission erklärte, dass gemeinsame Kontrollen nicht obligatorisch seien und im Einklang mit dem nationalen Recht der betroffenen Mitgliedstaaten durchgeführt würden. Sie versicherte den nationalen Parlamenten auch, dass die vorgeschlagene Behörde in Bezug auf die Datenerhebung und den Informationsaustausch den Grundsätzen des einschlägigen Interoperabilitätsrahmens folgen werde.

In Bezug auf den Vorschlag zum Sozialschutz wies die Kommission darauf hin, dass die vorgeschlagene Empfehlung die Flexibilität bieten würde, die erforderlich sei, um die Probleme

⁷⁵ COM(2018) 131 und 132 vom 13. März 2018.

⁷⁶ Tschechischer *Senát* (zwei Stellungnahmen), spanische *Cortes Generales*, italienischer *Senato della Repubblica*, polnischer *Sejm*, polnischer *Senat*, portugiesische *Assembleia da República* (zwei Stellungnahmen), rumänische *Camera Deputaților*, rumänischer *Senat*, schwedischer *Riksdag*.

⁷⁷ Vom schwedischen *Riksdag* zu COM(2018) 131.

beim Zugang zum Sozialschutz anzugehen, wobei die Vielfalt der in den Mitgliedstaaten geschaffenen Institutionen uneingeschränkt anerkannt würde.

- *Zukunft des Lernens*⁷⁸

Am 17. Januar 2018 verabschiedete die Kommission drei Initiativen, um die Schlüsselkompetenzen und digitalen Fähigkeiten der Europäerinnen und Europäer zu verbessern sowie gemeinsame Werte und das Bewusstsein der Schülerinnen und Schüler für die Funktionsweise der Europäischen Union zu fördern. Die Vorschläge zielen darauf ab, die Entwicklung von Schlüsselkompetenzen (z. B. die Lese- und Schreibfähigkeit, Sprachen oder bürgerschaftliche und digitale Kompetenzen) in den Bildungssystemen für Menschen jeden Alters zu fördern, digitale Technologien für das Lehren und Lernen besser zu nutzen, die digitalen Fähigkeiten zu entwickeln, die für das Leben und Arbeiten im Zeitalter des schnellen digitalen Wandels erforderlich sind, und die Mitgliedstaaten bei der Förderung gemeinsamer Werte und beim Aufbau inklusiver und qualitativ hochwertiger Bildungs- und Ausbildungssysteme auf allen Bildungsebenen zu unterstützen.

Im Jahr 2018 haben fünf Kammern⁷⁹ elf Stellungnahmen zum Bildungspaket abgegeben. Diese Stellungnahmen waren im Allgemeinen befürwortend und begrüßten die Vorschläge der Kommission.

Einige Kammern erinnerten die Kommission daran, dass die Bildungsverantwortung allein bei den Mitgliedstaaten liegt, und betonten, dass die Rolle der Union nicht darauf abzielen sollte, über rechtlich nicht verbindliche Empfehlungen hinauszugehen, und/oder forderten eine sorgfältige Prüfung des europäischen Mehrwerts und des Verwaltungsaufwands, den die Vorschläge verursachen könnten. Andere Kammern forderten eine stärkere Verbindung zwischen Bildung und Wirtschaft und weitere Klarstellungen hinsichtlich der Zertifizierung digitaler Kompetenzen.

In ihren Antworten versicherte die Kommission den nationalen Parlamenten, dass die Vorschläge unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität und unter voller Achtung der Befugnisse der Mitgliedstaaten in der Bildungspolitik ausgearbeitet worden seien. Sie erklärte, dass künftige Materialien zur Förderung der Entwicklung von Schlüsselkompetenzen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten als freiwillige Instrumente zur Unterstützung des gegenseitigen Lernens entwickelt werden würden und dass die Kommission weder selbst Qualifikationen ausstellen noch Kompetenzen im Rahmen des Aktionsplans für digitale Bildung validieren würde.

Gemeinsame Initiativstellungen

Im Jahr 2018 erhielt die Kommission zwei gemeinsame Initiativstellungen von nationalen Parlamenten. Beide wurden von den sechs Parlamenten/Kammern der Länder der Visegrád-Gruppe („V-4“)⁸⁰ unterzeichnet. Eine betraf die parlamentarische Zusammenarbeit der V-4 und

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 und 24 vom 17. Januar 2018.

⁷⁹ Tschechische *Poslanecká sněmovna* (drei Stellungnahmen), tschechischer *Senát*, deutscher *Bundesrat* (drei Stellungnahmen), portugiesische *Assembleia da República*, rumänische *Camera Deputaţilor* (drei Stellungnahmen).

⁸⁰ Tschechische *Poslanecká sněmovna*, tschechischer *Senát*, ungarische *Országgyűlés*, slowakischer *Národná rada*, polnischer *Sejm*, polnischer *Senat*.

die andere die Zukunft des Grundsatzes der Subsidiarität sowie die Energieunion und die Klimapolitik.

5. KONTAKTE, BESUCHE, ZUSAMMENKÜNFTE UND KONFERENZEN

Besuche der Kommission bei/Zusammenkünfte der Kommission mit nationalen Parlamenten

Wie in den Vorjahren führten die Mitglieder der Kommission im Jahr 2018 zahlreiche Besuche bei den nationalen Parlamenten aller Mitgliedstaaten und bei fast allen Kammern durch. Viele Kammern wurden von Präsident Juncker, dem Ersten Vizepräsidenten, den Vizepräsidenten oder Kommissionsmitgliedern sogar mehrfach besucht.

Darüber hinaus entsandten mehrere nationale Parlamente Delegationen nach Brüssel, um sich mit Mitgliedern der Kommission zu treffen. Im Jahr 2018 fanden insgesamt 140 Besuche und Treffen statt (siehe die Karte unten). Als integraler Bestandteil des Brexit-Verhandlungsprozesses traf auch der Chefunterhändler Michel Barnier während seiner regelmäßigen Länderbesuche im Laufe der Verhandlungen mit der überwiegenden Mehrheit der nationalen Parlamente zusammen, um sie über die laufenden Verhandlungen und/oder deren Ergebnis zu informieren. Im Verlauf des Jahres 2018 nahmen – meist hochrangige – Beamte der Kommission an über 80 Sitzungen von Ausschüssen der nationalen Parlamente teil, um auf einer fachlicheren Ebene über Legislativvorschläge zu diskutieren. Darüber hinaus wurden Bedienstete der Kommission eingeladen, auf 24 Sitzungen der in Brüssel ansässigen Ständigen Vertreter der nationalen Parlamente über wichtige Initiativen oder Themen wie den Brexit, den mehrjährigen Finanzrahmen oder die Arbeit und die Folgemaßnahmen der Taskforce für Subsidiarität zu sprechen. Die Beauftragten für das Europäische Semester in den Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten hielten ihre Kontakte mit den nationalen Parlamenten aufrecht, etwa um sich über das Europäische Semester und andere Wirtschaftsfragen auszutauschen.

Interparlamentarische Zusammenkünfte und Konferenzen

Im Jahr 2018 fanden mehrere wichtige interparlamentarische Treffen und Konferenzen statt⁸¹, darunter die Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC⁸²), die Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU⁸³, die

⁸¹ Weitere Einzelheiten zu diesen Zusammenkünften sind dem Bericht des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu entnehmen:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁸² Die COSAC ist das einzige interparlamentarische Forum, das in den Verträgen – im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union – verankert ist. Sie tritt in der Regel zweimal zusammen (eine Sitzung der Vorsitzenden, eine Plenarsitzung), und zwar in jedem Mitgliedstaat, der den rotierenden Vorsitz im Rat der Europäischen Union inne hat. Die Kommission hat Beobachterstatus in der COSAC. Die ausführlichen Protokolle der COSAC-Sitzungen sowie Kopien der Beiträge auf der COSAC und der Antwort der Kommission sind auf der Website der COSAC abrufbar: <http://www.cosac.eu/en/>. Informationen über die COSAC finden sich auch unter

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

⁸³ Die Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU wird jährlich in dem Mitgliedstaat abgehalten, der turnusmäßig im zweiten Halbjahr des vorangegangenen Jahres den Vorsitz im Rat der Europäischen Union inne hatte. Das Treffen 2018 fand am 23. und 24. April 2018 in Tallinn statt. Weitere Informationen:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed>

Europäische parlamentarische Woche⁸⁴, die Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung⁸⁵, die Interparlamentarischen Konferenzen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik⁸⁶ sowie Treffen des neu eingerichteten Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschusses zu Europol⁸⁷.

Die beiden Sitzungen der COSAC-Vorsitzenden 2018 fanden vom 21. bis 22. Januar 2018 in Sofia (Bulgarien) bzw. vom 8. bis 9. Juli 2018 in Wien (Österreich) statt. An beiden Sitzungen nahm der Erste Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans, teil. Die Delegierten prüften die Prioritäten beider Vorsitze, die Zukunft der Europäischen Union sowie (in Sofia) makroregionale Strategien.

Auf der LIX-COSAC-Plenarsitzung, die vom 17. bis 19. Juni 2018 in Sofia stattfand, wurden die Leistungen des bulgarischen Ratsvorsitzes, die Integration und Vernetzung der westlichen Balkanstaaten, die Europäische Säule sozialer Rechte und die Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2020 erörtert.

An der LX-Plenarsitzung, die vom 18. bis 20. November 2018 in Wien stattfand, nahm Vizepräsident Šefčovič teil, der mit den Delegierten die aktuelle Situation der Energieunion erörterte. Die Delegierten befassten sich auch mit dem Sachstand des österreichischen Ratsvorsitzes, dem Brexit (in dem sie den Chefunterhändler der Union und das Austrittsabkommen nachdrücklich unterstützten), der Klimapolitik und der Energieunion sowie mit der Transparenz der Gesetzgebung der Union im Sinne der bevorstehenden Wahl zum Europäischen Parlament.

Die Kommission hat schriftlich auf die Beiträge geantwortet, die von der COSAC auf ihren beiden Plenarsitzungen angenommen wurden.⁸⁸

⁸⁴ Die Europäische parlamentarische Woche, die am 19. und 20. Februar 2018 im Europäischen Parlament stattfand, wurde von Vizepräsident Dombrovskis und den Kommissaren Oettinger und Thyssen eröffnet. Weitere Informationen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

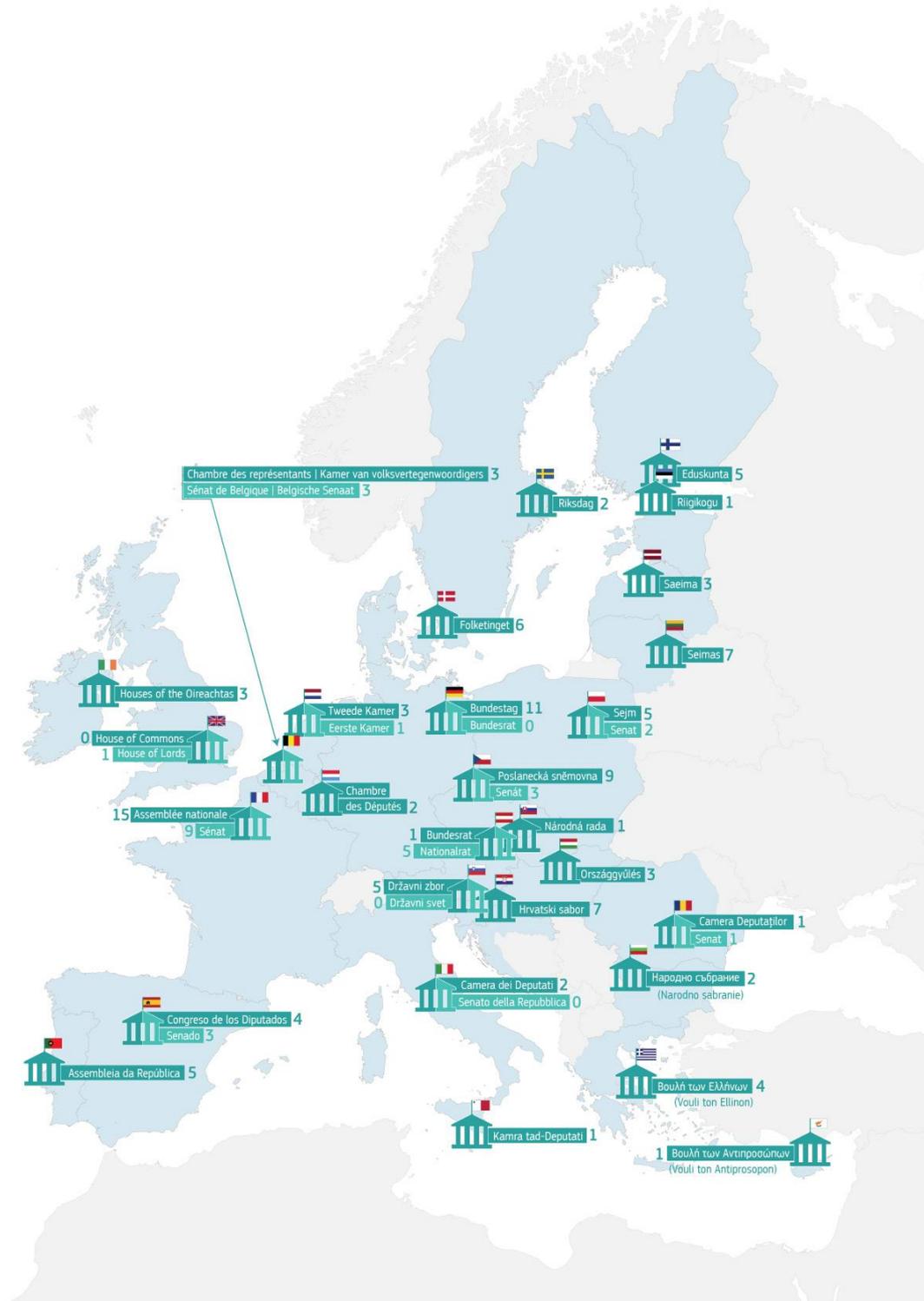
⁸⁵ Diese Konferenz, die am 17. und 18. September 2018 in Wien stattfand, wurde von Kommissar Moscovici eröffnet. Weitere Informationen: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee>

⁸⁶ Zwei Konferenzen fanden vom 15. bis 17. Februar 2018 in Sofia bzw. vom 11. bis 12. Oktober 2018 in Wien statt. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin Mogherini nahm an beiden Sitzungen teil. Weitere Informationen: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca> und <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc>

⁸⁷ Der Gemeinsame parlamentarische Kontrollausschuss zu Europol wurde 2018 eingesetzt und tagte zweimal, am 18. und 19. März in Sofia unter Beteiligung der Kommissare Gabriel und King und am 24. und 25. September in Brüssel unter Beteiligung von Kommissar King.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

Anzahl der Besuche bei und Zusammenkünfte mit nationalen Parlamenten unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission im Jahr 2018 (Gesamtzahl für alle Mitgliedstaaten: 140)



6. DIE ROLLE DER REGIONALEN PARLAMENTE

Die regionalen Parlamente haben einen indirekten Einfluss auf die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten. Nach Maßgabe von Protokoll Nr. 2 konsultieren die nationalen Parlamente bei der Durchführung der Subsidiaritätsprüfung von EU-Gesetzgebungsentwürfen mit Blick auf die Abgabe von begründeten Stellungnahmen gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen.⁸⁹ Die Mitglieder der regionalen Parlamente sind auch im Ausschuss der Regionen vertreten, der über das Netz für Subsidiaritätskontrolle und dessen Internetplattform REGPEX, mit der die Mitwirkung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen am Frühwarnsystem zur Überwachung von Subsidiarität gefördert werden soll, Überwachungstätigkeiten ausübt.⁹⁰

Im Jahr 2018 wurden 95 Beiträge von REGPEX-Partnern eingereicht, von denen 75 von regionalen Parlamenten stammten. Die aktivsten regionalen Parlamente waren die legislative Regionalversammlung der Region Emilia Romagna (21 Beiträge), der Bayerische Landtag (20 Beiträge) und der Thüringer Landtag (10 Beiträge). Dies zeigt einen starken Anstieg der Aktivität gegenüber 2017, wo nur 30 Beiträge von regionalen Parlamenten (von 66 Beiträgen insgesamt) in REGPEX registriert wurden. Die Kommissionsvorschläge, zu denen die meisten Stellungnahmen von regionalen Parlamenten eingegangen sind, betrafen ein Katastrophenschutzverfahren der Union, die Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie⁹¹, die Mindestanforderungen für die Wasserwiederverwendung und die Bewertung von Gesundheitstechnologien.⁹²

Obwohl die Verträge keine ausdrückliche Rechtsvorschrift betreffend eine direkte Interaktion zwischen der Kommission und den regionalen Parlamenten enthalten, haben mehrere regionale Parlamente ihre Stellungnahmen 2018 auch direkt an die Kommission übermittelt. Sie äußerten sich nicht nur zur Subsidiarität, sondern auch zu den politischen Aspekten verschiedener Kommissionsvorschläge. Die Kommission hat alle angesprochenen Aspekte zur Kenntnis genommen und ist in ihren Antworten an die regionalen Parlamente allgemein darauf eingegangen.

Zu den Aufgaben der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ gehörte es, Überlegungen anzustellen, wie die regionalen und kommunalen Behörden besser in die Vor- und Nachbereitung der Unionspolitik einbezogen werden können (siehe Abschnitt 2.1). Mehrere regionale Parlamente legten der Taskforce – u. a. während ihrer öffentlichen Anhörung – Beiträge mit sinnvollen Vorschlägen vor und führten Diskussionen zu diesen Themen in der Gruppe „Subsidiaritätsprinzip“ der Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis der Europäischen Union (CALRE). Die Taskforce ermutigte die nationalen Parlamente, die regionalen Parlamente und den Ausschuss der Regionen, ihre Kommunikation zu verbessern, auch durch einen wirksameren Einsatz ihrer jeweiligen IT-Instrumente, um sicherzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren und der Subsidiaritätskontrollmechanismus ihren Anliegen besser gerecht werden.

⁸⁹ Artikel 6 Absatz 1 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

⁹⁰ Für weitere Einzelheiten zur Tätigkeit des Ausschusses der Regionen im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle siehe Abschnitt 2.4.

⁹¹ Diese löste auch vier begründete Stellungnahmen von nationalen Parlamenten aus (siehe Abschnitt 3.2).

⁹² COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 bzw. COM(2018) 51.

Präsident Juncker traf im Laufe des Jahres Vertreter einer Reihe von Regionalregierungen und -parlamenten, u. a. aus Flandern, Wallonien (Belgien), Bayern, Rheinland-Pfalz (Deutschland) und Niederösterreich (Österreich). Andere Mitglieder der Kommission hatten ebenfalls solche Zusammenkünfte.

7. SCHLUSSBEMERKUNG

2018 ging die Gesamtzahl der bei der Kommission eingegangenen **begründeten Stellungnahmen** deutlich zurück (37 gegenüber 52 im Jahr 2017 und 65 im Jahr 2016). Dies erfolgte vor dem Hintergrund einer mehr oder weniger stabilen Anzahl von Legislativvorschlägen der Kommission und einer nahezu identischen Gesamtzahl eingereichter Stellungnahmen im Vergleich zu 2017. Darüber hinaus betrafen die eingegangenen begründeten Stellungnahmen verschiedene Politikbereiche, und kein einziger Vorschlag rief mehr als vier begründete Stellungnahmen von nationalen Parlamenten hervor. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Kommission eine bewährte und sogar weiter verbesserte Agenda für eine bessere Rechtsetzung verfolgt und sich verpflichtet hat, die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in alle Phasen der politischen Willensbildung zu integrieren, bestehende politische Rahmenwerke vor der Vorlage von Gesetzesrevisionen zu bewerten und Maßnahmen auf europäischer Ebene nur dann einzuleiten, wenn ihr Mehrwert eindeutig ist.

Die Kontrolle und Überwachung der Subsidiarität war auch für das Europäische Parlament und den Ausschuss der Regionen eine Priorität, und der Europäische Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen die Notwendigkeit einer intelligenten Anwendung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung, einschließlich Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

In der **Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“** wurden organübergreifend Überlegungen darüber angestellt, wie die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gewährleistet und verbessert werden kann. In ihrem Abschlussbericht werden Folgemaßnahmen der Organe empfohlen, um die nationalen Parlamente sowie die regionalen und kommunalen Behörden besser in die Vor- und Nachbereitung der Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen der Union einzubeziehen. Die Kommission reagierte auf die Arbeit der Taskforce in zwei Mitteilungen – im Oktober 2018 und im April 2019. Sie stellte eine Reihe von Folgemaßnahmen vor, wie z. B. die Erstellung aggregierter Antworten auf begründete Stellungnahmen, und hat diese Maßnahmen 2019 vorangetrieben, auch im Rahmen ihrer überarbeiteten Agenda für bessere Rechtsetzung.

Die Anzahl der Stellungnahmen der nationalen Parlamente im Rahmen des **politischen Dialogs** blieb auch 2018 hoch (569 Stellungnahmen), etwa so hoch wie 2017 (576), wenn auch, noch stärker als in den Vorjahren, einige sehr aktive Kammern für einen großen Teil dieser Stellungnahmen verantwortlich zeichneten. Der relativ geringe Anteil der begründeten Stellungnahmen (6,5 %) und umgekehrt der relativ hohe Anteil der Initiativstimmungen oder der Stellungnahmen zu nicht legislativen Initiativen (38 %) im Vergleich zur Gesamtzahl der eingereichten Stellungnahmen zeigen das anhaltende Interesse der nationalen Parlamente, sich mit Fragen zu befassen, die über die Subsidiaritätsaspekte der Kommissionsinitiativen hinausgehen, und so früh wie möglich wertvolle Beiträge zum Inhalt dieser Initiativen zu leisten. Dies spiegelt den Wunsch der nationalen Parlamente wider, nicht nur die europäischen

Positionen ihrer Regierungen zu beeinflussen und zu kontrollieren, sondern auch im europäischen Entscheidungsprozess aktiv zu sein.

In Erfüllung der von Anfang an von dieser Kommission eingegangenen Verpflichtung, ihre Beziehungen zu den nationalen Parlamenten auszubauen, führten die Mitglieder der Kommission auch 2018 weiter regelmäßige Debatten mit den nationalen Parlamenten. Dies reflektiert, wie sehr die EU-Organe die Rolle der nationalen Parlamente schätzen, die eine entscheidend dazu beitragen, die Union ihren Bürgern näher zu bringen und sie transparenter und zugänglicher zu machen.