



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.10.2018
COM(2018) 490 final

BERICHT DER KOMMISSION

**JAHRESBERICHT 2017
ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER
VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT**

JAHRESBERICHT 2017 ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

1. EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht ist der 25. Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der EU-Gesetzgebung. Er wird gemäß Artikel 9 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) vorgelegt.

Der Bericht untersucht, wie die Organe und Einrichtungen der EU diese beiden Grundsätze im Jahr 2017 angewandt haben und wie sich die Praxis gegenüber den Vorjahren verändert hat. Darüber hinaus werden einige der Kommissionsvorschläge analysiert, zu denen im betreffenden Jahr begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente eingegangen sind. Da der Subsidiaritätskontrollmechanismus eng mit dem politischen Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission verknüpft ist, sollte dieser Bericht als Ergänzung zum Jahresbericht 2017 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten¹ betrachtet werden.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DURCH DIE EU-ORGANE

2.1. Die Kommission

Die Juncker-Kommission setzte 2017 die praktische Umsetzung ihrer erweiterten Agenda für bessere Rechtsetzung fort, die durch gezieltere Orientierungshilfen und neue Möglichkeiten (wie ein Online-Portal für bessere Rechtsetzung²) für das Feedback von Bürgern und Interessenträgern sicherstellt, dass Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in allen Phasen der politischen Willensbildung berücksichtigt werden. Die Kommission hat auch weiterhin bestehende politische Rahmen evaluiert, bevor sie legislative Überarbeitungen vorschlug. Im Rahmen dieser Evaluierungen³ 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 „Lighten the load – Have your say“⁴ der Kommission sowie die Plattform zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance – REFIT) haben die Öffentlichkeit und Interessenträger ebenfalls die Möglichkeit, mit der Kommission über etwaige übermäßige Belastungen oder Ineffizienzen bestehender Regulierungsmaßnahmen, die auch Fragen der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit berühren können, zu kommunizieren. 2017 gingen 46 Stellungnahmen aus der Plattform zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung hervor, darunter auch Empfehlungen an die Kommission zur Vereinfachung geltender Rechtsvorschriften der EU und zur Verringerung der mit ihnen einhergehenden bürokratischen Belastungen. Die Kommission reagiert insbesondere im Rahmen der Umsetzung ihres Arbeitsprogramms 2018 auf diese Empfehlungen.

Im Juli 2017 verabschiedete die Kommission ein überarbeitetes Paket von Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und das zugehörige Instrumentarium. Damit wurde die Aktualisierung der

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de

³ Im Rahmen von Evaluierungen der Kommission werden fünf Kriterien systematisch bewertet: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und Mehrwert der EU-Maßnahme.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_de.htm

Leitlinien und des Instrumentariums in Anbetracht der praktischen Erfahrungen seit der Verabschiedung des Pakets für eine bessere Rechtsetzung im Mai 2015 sichergestellt. Die Kommission hat auch ihr Portal für eine bessere Rechtsetzung ausgebaut, um den Bürgern die Online-Navigation zu erleichtern.

Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“

Am 13. September 2017 kündigte Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union die Einrichtung einer Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ an. Deren Ziele wurden im Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 beschrieben: *„Aufbauend auf der bisherigen Arbeit der jetzigen Kommission sollten wir uns weiter auf die großen Dinge konzentrieren. Dies bedeutet, dass nicht jeder einzelne Aspekt des täglichen Lebens geregelt werden muss. Wir müssen ernsthaft darüber nachdenken, weniger, aber dafür effizienter zu handeln und Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten zurückzuübertragen, wo dies sinnvoll erscheint. Auf der Grundlage der Arbeiten der [...] Taskforce unter Leitung des Ersten Vizepräsidenten Timmermans wird die Kommission ihre Ideen zu einer weiteren Stärkung der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Rechtsetzung vorstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass wir nur dann tätig werden, wenn die EU einen Mehrwert erbringt.“* Präsident Juncker hat die Taskforce am 14. November mit Wirkung zum 1. Januar 2018 eingesetzt.⁵ Die Taskforce hat dem Präsidenten ihren Bericht am 10. Juli 2018 vorgelegt.⁶ Die Präsidenten des Europäischen Parlaments, der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) und des Ausschusses der Regionen waren aufgefordert, Mitglieder aus ihren Reihen für die Taskforce zu benennen, die dann ad personam an dieser mitwirken. Die nationalen Parlamente (COSAC) und der Ausschuss der Regionen schlugen daraufhin ihre Taskforce-Mitglieder vor. Das Europäische Parlament entschied sich dagegen.

Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und das zugehörige Instrumentarium („Toolbox“)⁷ 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 Subsidiaritätsprüfung vor. Dabei prüft sie zum einen, ob sich das verfolgte Ziel allein durch Tätigwerden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreichen lässt, und zum anderen, 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.⁸ Bei der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geht es darum, sicherzustellen, dass Ansatz und Grad der regulatorischen Intervention einer politischen Maßnahme deren Ziel

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

⁸ Artikel 5 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union.

angemessen sind. Auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte in Folgenabschätzungen⁹, Evaluierungen und Fitness-Checks eindeutig Bezug genommen werden.¹⁰

Folgenabschätzungen

Im Jahr 2017 überprüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle¹¹, der die Qualität von Folgenabschätzungen bewertet¹², 53 Folgenabschätzungen. 12 dieser Fälle wurden hinsichtlich der Prüfung der Subsidiarität und/oder des EU-Mehrwert als verbesserungswürdig eingestuft. 30 Stellungnahmen enthielten Anmerkungen zur Verhältnismäßigkeit und zum Vergleich der Optionen. An den folgenden Beispielen wird deutlich, wie der Ausschuss die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit im Jahr 2017 bewertet hat:

- In seiner negativen Stellungnahme zur Folgenabschätzung¹³ zum Vorschlag zur Zusammenarbeit auf EU-Ebene bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien betonte der Ausschuss für Regulierungskontrolle, dass eine der Strategieoptionen (dauerhafte Zusammenarbeit auf EU-Ebene bei der vollständigen Bewertung von Gesundheitstechnologien) bedeutende Fragen im Zusammenhang mit der Durchführbarkeit, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufwarf. Der Bericht wurde überarbeitet und die Anmerkung berücksichtigt, indem die betreffende Option im Vorfeld verworfen wurde.
- In seiner positiven Stellungnahme mit Vorbehalten zur Folgenabschätzung¹⁴ zu einer Initiative zur Änderung einer Richtlinie über den kombinierten Verkehr gab der Ausschuss für Regulierungskontrolle an, dass das Subsidiaritätsargument nicht ausreichend behandelt wurde, insbesondere was die Einbeziehung von ausschließlich innerstaatlichem Verkehr anbelangte. Es wurden zusätzliche Nachweise gefordert, aus denen hervorgeht, dass nationale Initiativen nicht ausreichen würden, um das Problem zu lösen, und dass der Umfang der Tätigkeiten ein Eingreifen auf EU-Ebene notwendig mache. Die überarbeitete Folgenabschätzung enthielt zusätzliche Argumente zur Veranschaulichung der grenzüberschreitenden Dimension des Problems, einschließlich der Begründung für eine Ausweitung der Unterstützungsmaßnahmen auf den innerstaatlichen Verkehr.
- In der negativen Stellungnahme zur Folgenabschätzung¹⁵ zum Vorschlag für einen Rahmen für den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten in der Europäischen Union kam der Ausschuss für Regulierungskontrolle zu dem Schluss, dass in dem Bericht das Tätigwerden auf EU-Ebene nicht begründet und die Verhältnismäßigkeit der Optionen nicht bewertet wurde. Der überarbeitete Bericht erhielt erneut eine negative Stellungnahme durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle. Der Ausschuss war der Auffassung, dass in dem Bericht insbesondere das Recht auf Übertragung in Bezug auf Cloud-Dienste nicht

⁹ Im Kontext der Folgenabschätzungen ist die Verhältnismäßigkeit ein Schlüsselkriterium, das beim Vergleich der Optionen geprüft werden muss.

¹⁰ Für zusätzliche Informationen zu den Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen unter den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, siehe den Jahresbericht 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Punkt 2.1.

¹¹ 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.

¹² Folgenabschätzungen sind dann erforderlich, wenn bei einer Initiative mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu rechnen ist. Sie umfassen eine Bewertung des Problems, möglicher Optionen und von deren wahrscheinlichen Auswirkungen sowie der Frage, wie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dabei eingehalten werden.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_de

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_de

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

untermauert wurde. Die Initiative wurde vom Kollegium ohne die Vorschriften zur vorgeschriebenen Übertragung in Bezug auf Cloud-Dienste angenommen. Stattdessen wurden Selbstregulierungsmaßnahmen vorgesehen.

Wie diese Beispiele zeigen, trug der Ausschuss für Regulierungskontrolle 2017 dazu bei, die Prüfung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei Vorschlägen zu verbessern und steuerte somit wichtige Informationen zum politischen Entscheidungsprozess der Kommission bei.

Evaluierungen und Fitness-Checks

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit waren auch zentrale Anliegen bei 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 erzielt werden und ob der europäische Mehrwert weiterhin besteht. 2017 veröffentlichte die Kommission 72 Evaluierungen und Fitness-Checks (Evaluierungen breiter gefasster Politikbereiche). Es wurden drei Fitness-Checks veröffentlicht; einer betraf das EU-System für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) und das EU-Umweltzeichen, einer Verbraucherpolitik und einer Berichtspflichten im Bereich Umwelt.¹⁶

Im Jahr 2017 bewertete der Ausschuss für Regulierungskontrolle 17 wichtige Evaluierungen und Fitness-Checks. In sieben dieser Fälle gab der Ausschuss Empfehlungen für Verbesserungen in der Kategorie „Bedeutung und europäischer Mehrwert“ ab, so unter anderem im Falle des LIFE-Programms¹⁷ (EU-Aktionsprogramm für Umwelt und Klima) und des Allgemeinen Lebensmittelrechts¹⁸. Damit wurde ein Beitrag zur Prüfung der Berücksichtigung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei Evaluierungen und Fitness-Checks geleistet.

¹⁶ REFIT-Plattform: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_de

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Folgemaßnahmen zu begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente

Im Jahr 2017 gingen bei der Kommission 52 **begründete Stellungnahmen**¹⁹ von nationalen Parlamenten betreffend den Grundsatz der Subsidiarität ein.²⁰ Das waren 20 % weniger als die 65 begründeten Stellungnahmen, die 2016 eingegangen waren. Auch die Zahl der Stellungnahmen insgesamt lag 2017 niedriger.²¹ Der Anteil begründeter Stellungnahmen an den gesamten 2017 eingegangenen Stellungnahmen nahm ebenfalls von 10,5 % im Jahr 2016 auf 9 % im Jahr 2017 ab.

Von den 52 begründeten Stellungnahmen im Jahr 2017 betrafen 24 Stellungnahmen vier Kommissionsvorschläge. Der Vorschlag, zu dem die meisten begründeten Stellungnahmen abgegeben wurden, war der Vorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt²², mit elf begründeten Stellungnahmen. Zu zwei Gesetzgebungsvorschlägen im sogenannten Dienstleistungspaket²³ gingen insgesamt neun begründete Stellungnahmen ein und zum Vorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige wurden vier begründete Stellungnahmen abgegeben²⁴. Zu anderen Vorschlägen wurden zwischen einer und drei begründeten Stellungnahmen abgegeben. In Kapitel 3 wird näher auf die Vorschläge eingegangen, zu denen die Kommission die meisten begründeten Stellungnahmen erhielt.

Der Rückgang der Gesamtzahl an 2017 abgegebenen begründeten Stellungnahmen ging mit einem ähnlichen Rückgang bei der Zahl der begründeten Stellungnahmen pro Kammer einher. Im Jahr 2017 gaben 19 von 41 Kammern begründete Stellungnahmen ab (gegenüber 26 Kammern im Jahr 2016). Die begründeten Stellungnahmen wurden abgegeben von der tschechischen *Poslanecká sněmovna* (1), der spanischen *Cortes Generales* (2), den irischen *Dáil und Seanad Éireann* (3)²⁵, dem deutschen Bundestag (6), dem deutschen Bundesrat (3), dem französischen *Sénat* (7), der französischen *Assemblée nationale* (2), dem italienischen *Senato della Repubblica* (1), der ungarischen *Országgyűlés* (2), der niederländischen *Eerste Kamer* (2), der niederländischen *Tweede Kamer* (2), dem österreichischen Bundesrat (6), dem polnischen *Senat* (4), dem polnischen *Sejm* (2), der rumänischen *Camera Deputaţilor* (1), dem rumänischen *Senatul* (2), dem schwedischen *Riksdag* (4) und dem britischen *House of Commons* (2).

¹⁹ Diese Zahl bezieht sich auf die Gesamtzahl der von den Kammern der Parlamente gemäß Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen eingegangenen Stellungnahmen. Begründete Stellungnahmen, die mehr als ein Kommissionsdokument betreffen, zählen daher als eine begründete Stellungnahme. Weitere Einzelheiten sind dem Anhang zu diesem Bericht zu entnehmen.

²⁰ Siehe Anhang zu diesem Bericht.

²¹ 576 bei der Kommission eingegangene Stellungnahmen im Jahr 2017 gegenüber 613 Stellungnahmen im Jahr 2016.

²² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung) (COM(2016) 861 final).

²³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (COM(2016) 821) und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016) 822 final).

²⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates (COM(2017) 253 final).

²⁵ *Dáil Éireann* und *Seanad Éireann* gaben eine gemeinsame begründete Stellungnahme ab und nahmen jeweils eine begründete Stellungnahme an.

2.3. Das Europäische Parlament

Im Jahr 2017 gingen beim Europäischen Parlament formal 421 Dokumente der nationalen Parlamente nach Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ein.²⁶ Davon waren 49 begründete Stellungnahmen, während es sich bei den anderen 372 Dokumenten um Beiträge handelte (Dokumente, die nichts mit der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität zu tun hatten). 2016 wurden dem Europäischen Parlament dagegen 76 begründete Stellungnahmen und 333 Beiträge offiziell übermittelt. Das Verhältnis von begründeten Stellungnahmen zu Beiträgen bleibt klein, was darauf hinweist, dass nationale Parlamente den Subsidiaritätskontrollmechanismus als zusätzliches konstruktives Mittel wahrnehmen, ihre Ansichten und Bedenken mitzuteilen. Alle von nationalen Parlamenten übermittelten Dokumente werden in CONNECT, der Datenbank des Europäischen Parlaments für Dokumente der nationalen Parlamente²⁷, zugänglich gemacht.

Nach Anlage V der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments trägt der Rechtsausschuss die horizontale Verantwortung für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität. Alle sechs Monate wird ein Mitglied des Ausschusses auf der Grundlage eines Rotationssystems der Fraktionen zum „ständigen Berichterstatter“ für Subsidiaritätsfragen ernannt. Ständige Berichterstatterin für das erste Halbjahr 2017 war Mady Delvaux (S&D-Fraktion/Luxemburg). Sie wurde für das zweite Halbjahr von Laura Ferrara (EFDD-Fraktion/Italien) abgelöst. Der Berichterstatter greift die eingegangenen begründeten Stellungnahmen auf und hat die Möglichkeit, Fragen, die in den begründeten Stellungnahmen aufgeworfen wurden, dem Ausschuss zur Diskussion und gegebenenfalls zur Formulierung von Empfehlungen vorzulegen, die an den für den Gegenstand zuständigen Ausschuss gerichtet werden.

Der Rechtsausschuss fasst zudem regelmäßig einen Bericht über die Jahresberichte der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Mady Delvaux wurde zur Berichterstatterin für die Jahresberichte 2015 und 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ernannt. Auf seiner Plenarsitzung am 18. April 2018 nahm das Parlament die Entschließung zum Initiativbericht des Parlaments zu den Jahresberichten 2015 und 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an.²⁸ Außerdem leistet der Rechtsausschuss Beiträge betreffend Subsidiaritätsfragen zu den Halbjahresberichten der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC).

Der Rechtsausschuss muss dafür Sorge tragen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird; diese Aufgabe erfüllt er im Rahmen seiner Zuständigkeiten, die die Überprüfung der Rechtsgrundlage von Vorschlägen sowie die bessere Rechtsetzung betreffen.

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;
- indem sichergestellt wurde, dass diese Grundsätze bei der eigenen Tätigkeit des Europäischen Parlaments uneingeschränkt eingehalten werden, beispielsweise mittels

²⁶ 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.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//DE>

Folgenabschätzungen eigener wesentlicher Abänderungen oder Prüfung des Mehrwerts vom Parlament auf der Grundlage von Artikel 225 AEUV eingebrachter Vorschläge für neue Rechtsvorschriften sowie der durch Unterlassen von Handeln auf europäischer Ebene verursachten Kosten; und

- durch Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Erarbeitung von Entwürfen für Folgenabschätzungen, wobei der Schwerpunkt auf dem europäischen Mehrwert gegenüber Ausgaben oder Maßnahmen der Mitgliedstaaten lag.

Im Jahr 2017 erstellte das Europäische Parlament 42 erste Bewertungen von Folgenabschätzungen der Kommission, zwei Folgenabschätzungen von wesentlichen Abänderungen des Parlaments, elf Ex-post-Bewertungen von Auswirkungen sowie fünf damit verbundene Papiere über die laufende Umsetzung. Darüber hinaus wurden drei Berichte über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln und zwei Bewertungen des europäischen Mehrwerts fertiggestellt. Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments untersucht die Umsetzung und Wirksamkeit der geltenden EU-Rechtsvorschriften auch immer dann, wenn die Europäische Kommission in ihrem Jahresarbeitsprogramm Änderungen an der Gesetzgebung ankündigt. Im Jahr 2017 wurden 26 solcher „Umsetzungsbewertungen“ durchgeführt.

2.4. Der Rat der Europäischen Union

Gemäß Artikel 4 des Protokolls Nr. 2 zu den Verträgen leitet der Rat die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank und von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten den nationalen Parlamenten zu. Als logische Folge dieser Verpflichtung 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 Rat den Regierungen dieser Mitgliedstaaten übermittelt. Ebenso übermittelt der Rat die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die vom Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank und von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt werden, dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung.

Am 27. Juli 2017 leitete der Rat den nationalen Parlamenten die Empfehlung der Europäischen Zentralbank für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Artikels 22 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank²⁹ zu.

Zusätzlich zu seinen Pflichten aus dem Vertrag informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der Kommission. 2017 leitete das Generalsekretariat des Rates den Delegationen 38 begründete Stellungnahmen, die im Rahmen des Protokolls Nr. 2 eingegangen waren, sowie 220 Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs³⁰ abgegeben wurden, zu.

²⁹ 2017/0810 COD – CM 3730/17.

³⁰ Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Zahl 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. Ebenso gehen nicht alle Stellungnahmen der nationalen Parlamente systematisch beim Generalsekretariat des Rates ein.

2.5. Ausschuss der Regionen³¹

2017 war von einer breiten Debatte über die Zukunft Europas gekennzeichnet, im Rahmen derer der Ausschuss der Regionen die Bedeutung einer effizienten Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit betont hat. Im Rahmen seines fünften Arbeitsprogramms zur Subsidiarität prüfte der Ausschuss drei Initiativen aus dem Arbeitsprogramm 2017 der Kommission eingehend. Außerdem bewertete der Ausschuss der Regionen bei allen Gesetzgebungsvorschlägen, zu denen er Stellungnahmen abgegeben hat, die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

2017 legte der Ausschuss 15 Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen vor. Bei der Mehrzahl von ihnen stellte der Ausschuss der Regionen fest, dass sie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang standen. In zwei Stellungnahmen äußerte der Ausschuss Bedenken, die unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von Bedeutung waren.

In der Stellungnahme zum „Dienstleistungspaket“ wird auf „potenzielle Eingriff[e] in nationale Gesetzgebungsverfahren“ hingewiesen und hervorgehoben, dass „die Vorschläge für die elektronische Dienstleistungskarte, das Notifizierungsverfahren und die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand [...] führen werden“. In der Stellungnahme des Ausschusses betreffend die europäische Säule sozialer Rechte und das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas wird betont, dass der lokalen und regionalen Bedeutung der Sozialpolitik angemessen Rechnung getragen werden sollte.

Unter dem Arbeitsprogramm für Subsidiarität wurde bei drei Initiativen die Expertengruppe Subsidiarität konsultiert. Hinsichtlich des Vorschlags für eine Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union waren die Experten der Ansicht, dass die neuen Vorschläge für Finanzinstrumente und Bedingungen erhebliche Auswirkungen auf die Begünstigten sowie den Inhalt und das Verfahren der Umsetzung der politischen Maßnahmen vor Ort haben würden. Auch die Verwaltungsbehörden auf nationaler und regionaler Ebene hatten erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vorschläge. In der Stellungnahme wurde betont, dass keine Folgenabschätzung durchgeführt wurde und dass eine Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit aus den vorgelegten Daten nicht ersichtlich wird. Zudem stellt der Ausschuss in der Stellungnahme „die Auffassung der Europäischen Kommission in Frage, nach der der Legislativvorschlag unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, denn die Vorschläge zu den sektorspezifischen Rechtsakten gehen über die Angleichung des Texts an die neue Haushaltsordnung der Union hinaus“.

Die zweite Konsultation betraf das Paket „Saubere Energie für alle Europäer“. Im Hinblick auf das Governance-System der Energieunion hoben die Teilnehmer hervor, dass die vorgeschlagenen Zeitrahmen, insbesondere in föderalen Staaten mit vielen an der Umsetzung beteiligten Interessenträgern, zu knapp seien und nicht mit dem in föderalen Staaten angewendeten Koordinierungsprozess vereinbar wären. In der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen werden keine Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Vorschlags mit dem Grundsatz der Subsidiarität, wohl aber in hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geäußert, „da das vorgeschlagene Governance-System zu komplex und zu detailliert ist und die Berichtszeiträume zu knapp bemessen sind; [Der Ausschuss der Regionen] ist der Meinung, dass es besser gewesen wäre, das Governance-System im Rahmen einer Richtlinie und nicht einer Verordnung einzuführen, was in föderalen Staaten eine angemessene Einbindung der regionalen Gebietskörperschaften erlaubt hätte.“

³¹ Eine ausführlichere Beschreibung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit Subsidiarität sind im jährlichen Subsidiaritätsbericht 2017 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.

Im Hinblick auf die Vorschläge zur Energieeffizienz und zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden stimmt der Ausschuss in seiner Stellungnahme den Argumenten der Konsultationsteilnehmer zu und weist darauf hin, dass die Rechtsgrundlage (Artikel 194 AEUV) nicht für Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut gilt, die „auf der Grundlage von Artikel 151 AEUV festzulegen“ sind. Der Ausschuss stand „der Einführung eines Intelligenzindikators im Wege eines delegierten Rechtsaktes ablehnend gegenüber“. In der Stellungnahme wird für beide Vorschläge bestätigt, dass sie im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen. In der Stellungnahme des Ausschusses zu Erneuerbaren Energien und dem Elektrizitätsbinnenmarkt wird die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität bestätigt, es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Bewertung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit „gründlicher geprüft werden“ muss.

Schließlich wurde die Expertengruppe Subsidiarität zum Vorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige konsultiert. Einige Standpunkte gingen auch über die REGPEX-Plattform (das dem Netz für Subsidiaritätskontrolle untergeordnete Subnetzwerk, das Parlamenten und Regierungen von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen offensteht) ein. In diesen wurden angeführt, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht notwendig und bestehende nationale Maßnahmen und geltende Regelungen ausreichend sind. In der Stellungnahme zu dem Vorschlag wird bestätigt, dass dieser die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einhält. Es wird in der Stellungnahme betont, dass die „Maßnahmen der Union jedoch so viel Raum für individuelle und nationale Entscheidungen wie möglich lassen [sollten], da dieser Bereich entsprechend der gängigen Praxis von den Sozialpartnern sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene geregelt wird.“

Die Verwendung von REGPEX (Frühwarnsystem für regionale Behörden mit Legislativbefugnissen sowie Informationsquelle und Austauschpunkt für regionale Parlamente und Regierungen zur Vorbereitung auf ihre Subsidiaritätsprüfungen) nahm 2017 zu. Von REGPEX-Partnern wurden insgesamt 66 Beiträge auf die Plattform hochgeladen. Zu den aktivsten Partnern gehörten der österreichische Bundesrat, die niederösterreichische Landesregierung, die regionale gesetzgebende Versammlung Emilia Romagna und der Thüringer Landtag.

Gemäß Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen leisten regionale Parlamente einen Beitrag zur von den nationalen Parlamenten durchgeführten Subsidiaritätskontrolle. Vor der Abgabe einer begründeten Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzgebungsakts obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.³²

Eine wichtige Veranstaltung im Bereich der Subsidiarität war die 8. Interinstitutionelle Subsidiaritätskonferenz, die gemeinsam vom Ausschuss der Regionen und dem österreichischen Bundesrat veranstaltet wurde. Sie fand am 4. Dezember 2017 mit mehr als 200 Teilnehmern von verschiedenen nationalen und europäischen Institutionen und Vertretern aller Regierungsebenen in Wien statt.³³ Als Teil der wichtigsten Schlussfolgerungen wurde hervorgehoben, dass die Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität Bürgerinnen und Bürgern nicht immer klar vermittelt werden und dass sich eine breitere politische Zustimmung zu Maßnahmen nicht ohne die ordnungsgemäße Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erreichen lässt.

³² Zusätzliche Informationen zur Rolle der regionalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle und zu ihrem Beitrag zur Gesetzgebung der Union sind in Abschnitt 3 des Jahresberichts über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten dargestellt.

³³ Für weitere Informationen zum Ausgang der Konferenz siehe: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

2.6. Gerichtshof der Europäischen Union

Der Gerichtshof fasste 2017 wichtige Urteile zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in denen das Gericht und der Gerichtshof zu dem Schluss kamen, dass diese Grundsätze in den Rechtsvorschriften der Union eingehalten worden waren.

In der Rechtssache *Deutschland gegen Kommission* vom 3. April 2017³⁴ betreffend die Rechtmäßigkeit des Beschlusses (EU) 2015/2098 der Kommission über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union³⁵ kam das Gericht zu dem Schluss, dass nicht nachgewiesen wurde, dass die Kommission in ihre Zuständigkeit, wie sie sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergibt, eingegriffen hat. Das Gericht hob Folgendes hervor: „*die Aufteilung der Aufgaben zwischen der Kommission und den deutschen Behörden führt [dazu], Letzteren [...] die Erarbeitung der einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Zuschussfähigkeit der Ausgaben zu überlassen, [...] die Kommission [ist] verpflichtet, zu kontrollieren, ob die deutschen Behörden ihre Verpflichtungen in diesem Bereich tatsächlich erfüllen, ohne dass der Kommission dadurch jedoch die Befugnis übertragen würde, bestimmte Regeln in Bezug auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsverfahren vorzuschreiben.*“³⁶

Die Rechtssache *Sotiropoulou u. a. gegen Rat* vom 3. Mai 2017³⁷ betraf eine Schadensersatzforderung gemäß Artikel 268 AEUV für Schäden, die den Klägern infolge der drastischen Kürzung ihrer Grundrenten in Griechenland entstanden sein soll. Die angefochtenen Beschlüsse³⁸ betreffen u. a. detaillierte Maßnahmen, Strategien und Eingriffe bezüglich des griechischen Sozial- und Rentensystems. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass an einen Mitgliedstaat gerichtete Beschlüsse mit dem Ziel der Beendigung eines übermäßigen Defizits weder einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union noch gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung darstellen. Die Beschlüsse wurden erlassen, um die haushaltspolitische Überwachung zu stärken und den Mitgliedstaat aufzufordern, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen³⁹.

Die Rechtssache *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank gegen Europäische Zentralbank* vom 16. Mai 2017⁴⁰ betraf eine Klage auf Nichtigkeitsklärung nach Artikel 263 AEUV, die von einer deutschen Förderbank gegen einen Beschluss der Europäischen Zentralbank erhoben wurde, durch den die deutsche Bank als „bedeutendes Kreditinstitut“ eingestuft worden war. Daraus ergab sich, dass die Klägerin der direkten Beaufsichtigung durch die Europäische Zentralbank im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterlag. Die Klägerin brachte vor, dass sie aufgrund ihres geringen Risikoprofils ordnungsgemäß durch die zuständigen nationalen Behörden beaufsichtigt werden könnte.

³⁴ Urteil vom 3. April 2017, T-28/16, Deutschland/Kommission, EU:T:2017:242.

³⁵ Beschluss (EU) 2015/2098 vom 13. November 2015 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union.

³⁶ Ebenda, Rn. 110.

³⁷ Urteil vom 3. Mai 2017, T-531/14 Leïmonia Sotiropoulou u. a./Rat der Europäischen Union, EU:T:2017:297.

³⁸ Beschlüsse 2010/320/EU vom 8. Juni 2010, 2010/486/EU vom 7. September 2010, 2011/57/EU vom 20. Dezember 2010, 2011/257/EU vom 7. März 2011, 2011/734/EU vom 12. Juli 2011, 2011/791/EU vom 8. November 2011, 2012/211/EU vom 13. März 2012 und 2013/6/EU vom 4. Dezember 2012.

³⁹ Urteil vom 3. Mai 2017, T-531/14 Leïmonia Sotiropoulou u. a./Rat der Europäischen Union, EU:T:2017:297, Rn. 73.

⁴⁰ Urteil des Gerichts vom 16. Mai 2017, T-122/15 Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Europäische Zentralbank, EU:T:2017:337.

Das Gericht erinnerte daran, dass der Grundsatz der Subsidiarität nur in den Bereichen Anwendung findet, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.⁴¹ In diesem Zusammenhang stellte das Gericht fest, dass die Europäische Zentralbank nach Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (Grundverordnung) die ausschließliche Zuständigkeit besitzt⁴², was zu der Schlussfolgerung führte, dass der Grundsatz der Subsidiarität hier irrelevant war⁴³.

Im gleichen Urteil stellt das Gericht fest, dass nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen wurde, da die Handlungen der Europäischen Zentralbank zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet waren. Die Europäische Zentralbank hatte beschlossen, die direkte Beaufsichtigung gemäß den in Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 festgelegten Bestimmungen zu übernehmen. Nach dieser Vorschrift ist keine Einzelfallprüfung erforderlich, ob die Ziele durch eine direkte Beaufsichtigung durch die nationalen Behörden ebenso gut erreicht werden können.

Die Rechtssache *Slowakische Republik und Ungarn gegen Rat der Europäischen Union* vom 6. September 2017⁴⁴ betraf die Verhältnismäßigkeit des Beschlusses des Rates zur Einführung eines Mechanismus für die Umsiedlung von Drittstaatsangehörigen, die in den Monaten Juli und August 2015 irregulär nach Griechenland oder Italien gelangt waren.

Der Gerichtshof wies darauf hin, dass die angefochtenen Maßnahmen, die im Bereich der gemeinsamen Politik der Union im Asylbereich erlassen wurden, mit Entscheidungen im Wesentlichen politischer Art und mit komplexen Beurteilungen verbunden sind, für die überdies nur wenig Zeit zur Verfügung steht, damit rasch und konkret auf eine „Notlage“ im Sinne dieser Vorschrift reagiert werden kann. In Anbetracht dessen bestätigte der Gerichtshof, dass der angefochtene Beschluss für die Erreichung des mit ihm verfolgten Ziels geeignet und erforderlich war. *„Der Rat war [...] im Rahmen des ihm insoweit zuzuerkennenden weiten Ermessens zu der Annahme berechtigt, dass der verbindliche Charakter der Aufteilung der umzusiedelnden Personen angesichts der besonderen Notlage, die den Erlass des angefochtenen Beschlusses erforderlich machte, geboten war.“*⁴⁵ Des Weiteren belegte die Existenz verschiedener Anpassungsmechanismen, dass der im angefochtenen Beschluss vorgesehene Umsiedlungsmechanismus es den Mitgliedstaaten grundsätzlich erlaubt, der insoweit bestehenden besonderen Situation jedes Mitgliedstaats angemessen Rechnung zu tragen.

3. WICHTIGE FÄLLE, IN DENEN BEDENKEN HINSICHTLICH SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT ERHOSEN WURDEN

3.1. Vorschläge, zu denen 2017 die meisten begründeten Stellungnahmen eingingen

In diesem Kapitel werden die vier einzelnen Gesetzgebungsvorschläge beschrieben, für die 2017 mehr als vier begründete Stellungnahmen eingingen. Soweit es sich um Teile von größeren Paketen handelt, sind diese im Jahresbericht über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten umfassender dargestellt.

- *Vorschlag über den Elektrizitätsbinnenmarkt*

Am 30. November 2016 stellt die Kommission das Paket „Saubere Energie für alle Europäer“ vor, mit dem darauf abgezielt wird, Flexibilität, Dekarbonisierung und Innovation auf dem Strommarkt durch unverfälschte Marktsignale zu fördern; es besteht aus

⁴¹ Ebenda, Rn. 65.

⁴² Urteil vom 16. Mai 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Europäische Zentralbank*, EU:T:2017:337, Rn. 54.

⁴³ Ebenda, Rn. 65.

⁴⁴ Urteil vom 6. September 2017, C-643/15 und C-647/15, *Slowakische Republik und Ungarn/Rat der Europäischen Union*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Rn. 246.

acht Gesetzgebungsvorschlägen, von denen vier die Stromversorgung betreffen. Zum Vorschlag für eine Verordnung über den Elektrizitätsbinnenmarkt⁴⁶ erhielt die Kommission elf begründete Stellungnahmen⁴⁷ mit verschiedenen Argumenten.⁴⁸ Einige Kammern der Parlamente brachten vor, dass der Vorschlag negative Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Sicherheit der Stromversorgung hätte. Andere äußerten Bedenken über die zusätzlichen Befugnisse, die der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden übertragen wurden, während wieder andere Bedenken hinsichtlich des Rechts der Mitgliedstaaten hatten, über ihren eigenen Energiemix zu entscheiden. Einige Parlamente zeigten sich zudem kritisch gegenüber den Vorschriften des Vorschlags zur Gebotszonenkonfiguration, zur vorgeschlagenen Einrichtung von regionalen Betriebszentren, die eingesetzt werden, um im Interesse von Regionen zu handeln, oder zur im Vorschlag vorgesehenen Befugnis der Kommission zum Erlass von delegierten Rechtsakten.

In ihren Antworten auf die Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Subsidiarität betonte die Kommission, dass die Vorschläge im Energiepaket die in den Verträgen festgeschriebenen Rechte und Vorrechte der Mitgliedstaaten zur Festlegung ihres eigenen Energiemixes achten. Sie brachte vor, dass die vorgeschlagenen Änderungen notwendig waren, um das Ziel eines integrierten Europäischen Strommarktes zu erreichen, das auf nationaler Ebene aus rechtlicher und praktischer Sicht nicht auf ebenso effiziente Weise hätte erreicht werden können. Sie gab ferner an, dass sich gezeigt hat, dass isolierte nationale Ansätze zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Energiebinnenmarkts und damit zu suboptimalen und widersprüchlichen Regulierungsmaßnahmen, zu unnötigen redundanten Eingriffen sowie zu Verzögerungen bei der Behebung von Markteffizienzen führten. Hinsichtlich der Gebotszonenkonfiguration wies die Kommission darauf hin, dass in den derzeitigen EU-Rechtsvorschriften wesentliche Anforderungen hinsichtlich der Gebotszonenkonfiguration festgelegt sind. Hinsichtlich der regionalen Betriebszentren betonte die Kommission, dass es der Einrichtung einer regionalen Stelle bedarf, die im Interesse der gesamten Region handeln kann, um zu vermeiden, dass ineffiziente Lösungen zum Einsatz kommen, wenn die Übertragungsnetzbetreiber keine Einigung erzielen.

- *Zwei Vorschläge des Dienstleistungspakets*

Als Teil des sogenannten Dienstleistungspakets, das eine Mitteilung und vier Gesetzgebungsvorschläge umfasst und am 10. Januar 2017 vorgelegt wurde und mit dem darauf abgezielt wurde, das gesamte Potenzial des Binnenmarkts freizusetzen, hat die Kommission (i) einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen⁴⁹ und (ii) einen Vorschlag für eine Richtlinie über ein verbessertes Meldeverfahren für Entwürfe nationaler Rechtsvorschriften für Dienstleistungen⁵⁰ angenommen, zu denen insgesamt neun begründete

⁴⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung) (COM(2016) 861 final).

⁴⁷ Von dem österreichischen Bundesrat, der tschechischen *Poslanecká sněmovna*, dem deutschen Bundesrat, dem deutschen Bundestag, dem spanischen *Congreso de los Diputados*, dem französischen *Sénat*, der ungarischen *Országgyűlés*, dem polnischen *Sejm*, dem polnischen *Senat*, der rumänischen *Camera Deputaților* und dem rumänischen *Senat*.

⁴⁸ Ferner erhielt die Kommission drei Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs, die vom tschechischen Senat, dem dänischen *Folketing* und der portugiesischen *Assembleia da República* übermittelt wurden.

⁴⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (COM(2016) 821).

⁵⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016) 822 final).

Stellungnahmen einging⁵¹. Mit dem Vorschlag über ein Notifizierungsverfahren wird beabsichtigt, es sowohl den europäischen Behörden als auch den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, mögliche Bedenken hinsichtlich rechtlicher Unvereinbarkeiten zwischen EU-Recht und nationalem Recht in einer frühen Phase der nationalen Gesetzgebung vorzubringen. Mit dem Vorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung von nationalen Regelungen für reglementierte Berufe soll erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten vor der Festlegung von nationalen Regelungen für reglementierte Berufe eine umfassende und transparente Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen.

Zum Vorschlag über die Festlegung eines Notifizierungsverfahrens äußerten die nationalen Parlamente Bedenken, dass dieser der Kommission und anderen Mitgliedstaaten das Recht geben würde, in nationale Gesetzgebungsverfahren einzugreifen sowie dass durch Stillhalteperioden wesentliche Verzögerungen entstehen könnten, weshalb der Vorschlag einen bedeutenden Eingriff in die nationale Souveränität darstellt. Zum Vorschlag über die Einführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung führten die Parlamente an, dass die Initiative ein zusätzliches und unnötiges Hindernis für einzelstaatliche Rechtsvorschriften darstellt, dass die Maßnahmen der EU zur öffentlichen Gesundheit und zum Tourismus nur als Ergänzung zu Maßnahmen auf nationaler Ebene bestehen sollten sowie dass der Vorschlag zu einem Maß an Harmonisierung führen würde, das den Bedingungen des Vertrages über Gesundheit, Verkehr und Tourismus widerspricht.

In ihren Antworten an die nationalen Parlamente verteidigte die Kommission ihren Vorschlag zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens als ausgewogene und verhältnismäßige Lösung, die auf der einen Seite die Besonderheit des Dienstleistungssektors und die Notwendigkeit der Schaffung eines wirksamen Instruments zur Gewährleistung der Einhaltung der EU-Regelungen und auf der anderen Seite die Notwendigkeit zur Achtung des Entscheidungsprozesses auf nationaler Ebene berücksichtigt. Die Kommission wies auf die deutlichen Schwächen des bestehenden Verfahrens, die aus der Folgenabschätzung hervorgehen, sowie auf die Tatsache hin, dass in einer öffentlichen Konsultation 80 % der Befragten einschließlich nahezu drei Viertel der an der Konsultation teilnehmenden Behörden angaben, mit dem gegenwärtigen Notifizierungsverfahren nicht zufrieden zu sein. Im Hinblick auf den Vorschlag zur Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung erinnerte die Kommission daran, dass dieser ausschließlich dazu dient, zu koordinieren, wie Mitgliedstaaten bewerten, ob die zu erlassenden Anforderungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dass dem Ergebnis des nationalen Gesetzgebungsverfahrens in keiner Weise vorgegriffen wird. Des Weiteren lasse der Vorschlag den Mitgliedstaaten bedeutenden Freiraum im Hinblick auf die Integration der Verhältnismäßigkeitsprüfung in ihre bestehenden Strukturen.

- *Vorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige*

Dieser am 26. April 2017 angenommene Vorschlag⁵² ist Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets, mit dem darauf abgezielt wird, die Umsetzung des Grundsatzes der Geschlechtergleichstellung im Hinblick auf Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz sicherzustellen. Mit dem Vorschlag werden durch die Erhaltung oder Erweiterung geltender Rechte neue oder höhere Mindeststandards zur Schaffung

⁵¹ Von den insgesamt 14 begründeten Stellungnahmen, die für die gesamten Vorschläge in dem Paket abgegeben wurden. Zu COM(2016) 821 gingen vier Stellungnahmen ein, die von der französischen *Assemblée nationale*, dem französischen *Sénat*, dem deutschen Bundestag und dem deutschen Bundesrat übermittelt wurden; zu COM(2016) 822 gingen fünf Stellungnahmen ein, die von der französischen *Assemblée nationale*, dem französischen *Sénat*, dem deutschen Bundestag, dem deutschen Bundesrat und dem österreichischen Bundesrat übermittelt wurden.

⁵² COM(2017) 253 final.

von mehr Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt. Zu den Hauptelementen des Vorschlags gehört die Ausweitung der bestehenden Regelung für den Elternurlaub durch Erleichterung der Nutzung durch den Hauptverdiener mittels Änderungen in Bezug auf Vergütung, Flexibilität und Nichtübertragbarkeit. Des Weiteren sollen durch den Vorschlag der Urlaub für pflegende Angehörige und der Vaterschaftsurlaub sowie das Recht auf flexible Arbeitsregelungen für alle arbeitenden Eltern von Kindern bis 12 Jahre und Personen, die pflegebedürftige Angehörige pflegen, eingeführt werden.

Als Reaktion auf den Vorschlag gingen bei der Kommission vier begründete Stellungnahmen⁵³ mit verschiedenen Argumenten ein.⁵⁴ Einige der Bedenken betrafen den angeblichen Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und die Tatsache, dass durch den Vorschlag zahlreiche ausführliche Regelungen vorgeschrieben werden, ohne dass berücksichtigt wird, dass nationale Systemlösungen zur Erreichung des gleichen Zwecks bestehen; einige Parlamente führten daher an, dass der EU-Mehrwert nicht klar dargelegt wurde.

In ihren Antworten an die nationalen Parlamente erläuterte die Kommission, dass die bestehenden europäischen Rechtsvorschriften bereits Bestimmungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben im Bereich Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt enthalten, wodurch ein gegenseitiges Einvernehmen verdeutlicht wird, dass Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union in diesem Bereich notwendig sind und im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen. Die Kommission gab in ihren Antworten ferner an, dass die vorgeschlagene Richtlinie mit bereits bestehenden nationalen Regelungen im Bereich Urlaub aus familiären Gründen und flexible Arbeitsregelungen im Einklang steht, da durch sie nur Mindeststandards festgelegt werden und es den Mitgliedstaaten daher ermöglicht wird, günstigere Vorschriften zu erhalten oder einzuführen. Nach Ansicht der Kommission ist ein Tätigwerden auf Ebene der Europäischen Union notwendig, um sicherzustellen, dass in allen Mitgliedstaaten ausreichender Fortschritt erzielt wird.

3.2 Verfahren der „gelben Karte“ und politische Ergebnisse – der Fall der Europäischen Staatsanwaltschaft

2017 nahm der Unionsgesetzgeber das erste Mal einen Gesetzgebungsvorschlag an, für den ein sogenanntes Verfahren der gelben Karte nach Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 zu den Verträgen ausgelöst worden war.

Bei dem Vorschlag handelte es sich um den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa)⁵⁵, der von der Kommission am 17. Juli 2013 angenommen wurde. Mit dem Vorschlag wurde das Ziel verfolgt, die Europäische Staatsanwaltschaft zu errichten und ihr die Befugnis zu erteilen, Personen, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU begangen haben, strafrechtlich zu untersuchen und zu verfolgen. Bei der Europäischen Staatsanwaltschaft sollte es sich um eine dezentral aufgebaute EU-Einrichtung mit einer zentralen Dienststelle handeln. 2013 erhielt die Kommission zu dem Vorschlag 13 begründete Stellungnahmen⁵⁶, was 18 der 56 möglichen

⁵³ Von der niederländischen *Eerste Kamer*, der niederländischen *Tweede Kamer*, dem polnischen *Sejm* und dem polnischen *Senat*.

⁵⁴ Ferner erhielt die Kommission sechs Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs, die vom tschechischen *Senat*, dem dänischen *Folketing*, dem italienischen *Senato della Repubblica*, der portugiesischen *Assembleia da República*, der rumänischen *Camera Deputaților* und der spanischen *Cortes Generales* übermittelt wurden.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Von dem zyprischen *Vouli ton Antiprosopon* (2 Stimmen), dem tschechischen *Senát* (1 Stimme), dem französischen *Sénat* (1 Stimme), der ungarischen *Országgyűlés* (2 Stimmen), den irischen *Houses of the Oireachtas* (beide Kammern — 2 Stimmen), dem maltesischen *Kamra tad-Deputati* (2 Stimmen), der rumänischen *Camera Deputaților* (1 Stimme), der slowenischen *Državni zbor* (1 Stimme), dem schwedischen

Stimmen entspricht, d. h. einem Viertel der Stimmen der nationalen Parlamente⁵⁷. In den begründeten Stellungnahmen brachten die Kammern unter anderem Bedenken darüber vor, dass die Kommission nicht ausreichend dargelegt hat, inwieweit der Vorschlag dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht, dass bestehende Mechanismen in den Mitgliedstaaten ausreichen würden und dass kein Mehrwert der Maßnahmen belegt werden konnte. Die Parlamente äußerten auch Bedenken im Hinblick auf den Aufbau und den Kompetenzbereich der Staatsanwaltschaft.

Nachdem sie bestätigt hatte, dass das Verfahren der „gelben Karte“ nach Protokoll Nr. 2 ausgelöst worden war, überprüfte die Kommission den Vorschlag und veröffentlichte am 27. November 2013 eine Mitteilung⁵⁸, in der sie die eingegangenen begründeten Stellungnahmen gründlich unter dem Blickwinkel des Grundsatzes der Subsidiarität analysiert. Insbesondere war die Kommission der Auffassung, dass in der Begründung des Vorschlags und in der Folgenabschätzung hinreichend erläutert wird, warum nationale Maßnahmen zur Verwirklichung des angestrebten politischen Ziels unzureichend sind und warum sich dieses Ziel hingegen durch ein Vorgehen auf Unionsebene erreichen ließe. Auf dieser Grundlage entschied sich die Kommission, den Vorschlag aufrechtzuerhalten.

Am 12. Oktober 2017 erließ der Rat eine Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.⁵⁹ Die Verordnung wurde im Rahmen des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit⁶⁰ von 16⁶¹ der 28 Mitgliedstaaten angenommen. Bis zum Datum des Inkrafttretens schlossen sich sechs weitere Mitgliedstaaten der verstärkten Zusammenarbeit an. Vier der elf Mitgliedstaaten, deren Parlamentskammern begründete Stellungnahmen abgegeben hatten, haben bisher nicht beschlossen, an der verstärkten Zusammenarbeit teilzunehmen (Irland, Ungarn, Schweden und das Vereinigte Königreich). Sieben Mitgliedstaaten, deren Parlamentskammern begründete Stellungnahmen abgegeben hatten, haben sich der verstärkten Zusammenarbeit angeschlossen (Tschechische Republik, Frankreich, Zypern, Malta, Niederlande, Rumänien und Slowenien). Die vom Rat erlassene Fassung der Verordnung unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten vom ersten Vorschlag der Kommission, wodurch teilweise den wesentlichen Bedenken der nationalen Parlamente Rechnung getragen werden soll, indem sie in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden: in der Verordnung ist nun vorgesehen, dass die zentrale Ebene zusätzlich zum Europäischen Generalstaatsanwalts aus einem Europäischen Staatsanwalt aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat besteht, die das Kollegium der Europäischen Staatsanwaltschaft bilden. Ebenso liegen die Straftaten gemäß der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug⁶² nicht mehr in der ausschließlichen Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft; es

Riksdag (2 Stimmen), der niederländischen *Eerste Kamer* (1 Stimme), der niederländischen *Tweede Kamer* (1 Stimme), dem britischen *House of Commons* (1 Stimme) und dem britischen *House of Lords* (1 Stimme).

⁵⁷ Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen; wenn das nationale Parlament zwei Kammern hat, hat jede der beiden Kammern eine Stimme. Jede Kammer ist befugt, unabhängig eine begründete Stellungnahme abzugeben. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 waren nur 14 Stimmen nötig, um das Verfahren der „gelben Karte“ auszulösen, da der betreffende Vorschlag im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angenommen wurde.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1. Das Europäische Parlament hatte der verstärkten Zusammenarbeit am 5.10.2017 zugestimmt, vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0//DE>.

⁶⁰ Siehe Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁶¹ Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei und Finnland.

⁶² Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29.

handelt sich nun um eine geteilte Zuständigkeit. Die Kommission verfolgt die Entwicklung der neu errichteten Europäischen Staatsanwaltschaft aufmerksam, insbesondere um zu bewerten, ob diese im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union gegen Betrug voll leistungsfähig ist.

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Wie in den Vorjahren standen auch 2017 die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Diskussionen. Alle an europäischen Entscheidungen beteiligten Einrichtungen haben daran mitgewirkt, die Anwendung und Kontrolle dieser Grundsätze sicherzustellen. Nationale Parlamente nutzen den Subsidiaritätskontrollmechanismus weiterhin intensiv und übermittelten eine hohe Anzahl begründeter Stellungnahmen. Auch regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen beteiligten sich in Bezug auf sie betreffende Fragen am Subsidiaritätskontrollmechanismus. Der Schwerpunkt für die Kommission war die laufende Umsetzung ihrer erweiterten Agenda für bessere Rechtsetzung sowie die Evaluierung bestehender politischer Rahmen vor dem Vorschlag legislativer Überarbeitungen. Fragen im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle waren auch auf den jeweiligen Tagesordnungen des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen häufig vertreten.

2017 war auch das erste Jahr, in dem der Unionsgesetzgeber einen Gesetzgebungsvorschlag annahm, für den ein sogenanntes Verfahren der gelben Karte ausgelöst worden war, nämlich zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Nach jahrelangen Verhandlungen wurde die Verordnung schließlich im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit erlassen. Zwar unterscheidet sich die Endfassung der Verordnung in einigen Aspekten von den früheren Vorschlägen der Kommission, die neue Staatsanwaltschaft wurde aber errichtet.

Einrichtungen auf allen Ebenen beteiligten sich an Überlegungen, wie die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sichergestellt und verbessert werden kann. Das Europäische Parlament debattierte im Rahmen regelmäßiger Initiativberichte über Fragen im Zusammenhang mit Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Die Kommission regte durch die Einsetzung der Taskforce Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ unter Leitung des Ersten Vizepräsidenten, die Präsident Juncker am 10. Juli 2018 ihren Bericht übergab, interinstitutionelle Überlegungen an. In dem Präsident Juncker am 10. Juli 2018 übermittelten Abschlussbericht⁶³ unterbreitete die Taskforce Vorschläge für die Verbesserung der bestehenden Struktur zur Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente und regionaler und lokaler Behörden bei der Erarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften der Union und wies auf Verbesserungen hin, die eine Änderung der Verträge erforderlich machen würden. In einer zusammen mit diesem Bericht angenommenen Mitteilung⁶⁴ legt die Kommission dar, wie sie ihrerseits vor dem Hintergrund ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung und ihres fortgesetzten Bestrebens, europäische Maßnahmen nur dann in die Wege zu leiten, wenn sie gegenüber nationalen, regionalen oder lokalen Maßnahmen einen offensichtlichen Mehrwert aufweisen, mit den Empfehlungen der Taskforce umgehen wird. Die Ergebnisse der Arbeit der Taskforce werden zu den Bemühungen beitragen, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit noch fester in den Arbeitsweisen der Hauptbeteiligten zu verankern.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703.