



cep**Studie**

Jährlicher EU-Indikator

EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und
demokratische Kontrolle –
Eine Bestandsaufnahme

Erstellt im Auftrag des Konvents für Deutschland e.V.

Diese Studie wurde vom **cep | Centrum für Europäische Politik** im Auftrag des Konvents für Deutschland e.V. erstellt. Die zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind die des Autors und geben nicht unbedingt die Position des Konvents für Deutschland e.V. wieder.

Autor:

Dr. Bert Van Roosebeke

Freiburg, im Dezember 2015

Kontakt:

Dr. Bert Van Roosebeke
cep | Centrum für Europäische Politik
Kaiser-Joseph-Straße 266 – D-79098 Freiburg
+49 (0) 761 – 386 93 230
vanroosebeke@cep.eu

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.

Kernpunkte

Als Reaktion auf die verbreitete Unzufriedenheit mit der EU sind politische Änderungen auf zwei Ebenen notwendig.

(1) **Auf EU-Ebene** sollte die EU-Kommission überdenken, in welchem Umfang die bestehenden Kompetenzen der EU genutzt werden.

(2) **Auf nationaler Ebene** sollten die Parlamente der Mitgliedstaaten ihre europapolitischen Aufgaben wahrnehmen.

Der EU-Indikator misst anhand von fünf Faktoren, ob diese Anpassungen vorgenommen werden. Alle Faktoren nehmen Bezug auf Legislativrechtsakte der EU, d.h. auf Richtlinien und Verordnungen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet werden.

Fokus Brüssel: EU-Regulierung

▶ **Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen.**

Seit dem Jahr 2000 verabschiedete die EU jährlich durchschnittlich 77 Richtlinien und Verordnungen, der Bundestag 106 Bundesgesetze, die nicht auf EU-Umsetzungsvorgaben zurückgingen. Die Kritik einer Überregulierung durch die EU lässt sich zumindest im Vergleich zu Deutschland – bei aller gebotenen Vorsicht aufgrund methodologischer Schwächen – für den Zeitraum 2000–2014 nicht ohne weiteres belegen. Seit Amtsantritt der neuen EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker 2014 ist die Anzahl der europäischen Legislativvorschläge um 72% gesunken. Ob diese Entwicklung von Dauer oder eher als Ruhe vor einer anstehenden neuen Regulierungswelle zu sehen ist, bleibt abzuwarten.

▶ **Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung.**

Seit 2012 ist die nachgelagerte europäische Regulierung mindestens so umfangreich wie die EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, im Jahr 2015 sogar dreimal so umfangreich. Mit nachgelagerter EU-Regulierung konkretisiert die EU-Kommission Richtlinien und Verordnungen. Die demokratische Kontrolle der quasi-gesetzgeberischen Tätigkeit der EU-Kommission durch das Europäische Parlament und den Rat ist unverzichtbar, aber derzeit unzureichend. Erst in 1,7% der Fälle musste die EU-Kommission aufgrund einer Ablehnung durch das Europäische Parlament oder den Rat einen delegierten Rechtsakt zurücknehmen.

Fokus Mitgliedstaaten: EU-politische Aktivitäten der nationalen Parlamente auf EU-Ebene

▶ **Faktor 3: Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente.**

Die nationalen Parlamente nehmen das Recht, Legislativvorschläge der EU-Kommission zu rügen, im Durchschnitt nur in 1,6% aller Fälle in Anspruch. Deutschland liegt sogar knapp unter diesem Durchschnitt und hat in fünf Jahren 14 Subsidiaritätsrügen ausgesprochen. Der Bundesrat sprach 11 Rügen aus, der Bundestag drei. Allen politischen Beteuerungen über die Relevanz des Subsidiaritätsprinzips zum Trotz führt die Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente nach wie vor ein Nischendasein in der EU-Politik.

▶ **Faktor 4: Stellungnahmen nationaler Parlamente im „politischen Dialog“.**

In fast 7% aller Fälle – und damit wesentlich öfter als bei der Subsidiaritätsrüge – verfassen die nationalen Parlamente Stellungnahmen zu Vorhaben der EU. Deutschland weist ein überdurchschnittliches Engagement auf. Allerdings ist der Bundestag auch hier sehr passiv. Fast alle deutsche Stellungnahmen (98%) kommen vom Bundesrat. Der Bundestag hat in fünf Jahren nur zwei Stellungnahmen abgegeben. Stellungnahmen ermöglichen eine Einflussnahme auch jenseits der Subsidiaritätsfrage, insbesondere auch zu inhaltlichen Aspekten der Legislativvorschläge.

Fokus Berlin: EU-politische Aktivitäten des Bundestages gegenüber der Bundesregierung

▶ **Faktor 5: EU-Stellungnahmen des Bundestages an die Bundesregierung.**

Der Bundestag gibt lediglich zu 9% der EU-Richtlinien und -Verordnungen eine Stellungnahme ab. Ein systematisches Bestreben, der Bundesregierung mittels Stellungnahmen Leitlinien für ihr europapolitisches Verhalten vorzugeben, ist damit im Bundestag nicht ersichtlich. Mit Stellungnahmen an die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 GG kann der Bundestag auf nationaler Ebene europapolitisch aktiv werden. Solche Stellungnahmen sind für die Bundesregierung zwar nicht bindend. Sie verringern aber das Problem, dass die Bundesregierung als Exekutive im Ministerrat der EU legislativ handelt und den Bundestag als eigentliche Legislative vor vollendete Tatsachen setzt. Ob und wieweit der Bundestag das europapolitische Verhalten der Bundesregierung über informelle Kanäle beeinflusst, lässt sich nicht verifizieren.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Fokus Brüssel: EU-Regulierung	4
2.1 Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen	4
2.1.1 Bestandsaufnahme: EU-Regulierung seit 2000	4
2.1.2 Das Versprechen Junckers	5
2.1.3 Legislativtätigkeit der Kommission unter Juncker	6
2.1.4 Fazit 1	7
2.2 Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung	7
2.2.1 Nachgelagerte EU-Regulierung: Definition und Bedeutung	7
2.2.2 Bestandsaufnahme seit 2010	8
2.2.3 Demokratische Kontrolle	10
2.2.4 Fazit 2	10
3 Fokus Mitgliedstaaten: EU-politische Aktivitäten der nationalen Parlamente auf	11
EU-Ebene	11
3.1 Faktor 3: Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente	11
3.1.1 Das Subsidiaritätsprinzip	11
3.1.2 Das Verfahren der Subsidiaritätsrüge	12
3.1.3 Subsidiaritätsrügerecht: Praxis	12
3.1.4 Fazit 3	13
3.2 Faktor 4: Inhaltliche Einflussnahme durch nationale Parlamente im „politischen Dialog“ ..	14
3.2.1 Die Praxis des politischen Dialogs	14
3.3 Tätigkeit des Bundestages und des Bundesrates auf EU-Ebene	15
3.4 Grüne Karte: Aktuelle Entwicklung	17
3.5 Fazit 4	18
4 Fokus Berlin: EU-politische Aktivitäten des Bundestages gegenüber der	19
Bundesregierung	19
4.1 Faktor 5: Kontrolle der EU-Tätigkeit der Bundesregierung durch den Bundestag	19
4.2 Fazit 5	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei den Europawahlen.....	2
Abbildung 2: Vertrauen in die EU.....	3
Abbildung 3: Faktor 1a - Ausmaß der EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	4
Abbildung 4: Vergleich deutsche und europäische Gesetzgebung.....	5
Abbildung 5: Faktor 1b - EU-Legislativvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (2005 - 2015)	7
Abbildung 6: Faktor 2 - Ausmaß der nachgelagerte Legislativtätigkeit der EU	9
Abbildung 7: Faktor 3 - Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente.....	13
Abbildung 8: Faktor 4 - EU-Stellungnahmen nationaler Parlamente im politischen Dialog	14
(2010 - 2015)	14
Abbildung 9: Deutschland im EU-Vergleich.....	15
Abbildung 10: Mögliche und tatsächliche EU-Aktivität von Bundestag und Bundesrat auf..... EU-Ebene.....	16
Abbildung 11: Faktor 5 - EU-Kontrolle durch den Bundestag auf nationaler Ebene.....	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Relevanz der nachgelagerte Gesetzgebung	9
Tabelle 2: Demokratische Kontrolle bei nachgelagerter EU-Gesetzgebung nach Art. 290 AEUV	10
Tabelle 3: EU-Aktivität des Bundestages und des Bundesrates auf EU-Ebene (in %).....	16

1 Einleitung

Die Europäische Union hat ein **Akzeptanzproblem**. Beharrlich hält sich der Vorwurf, die EU beschäftige sich zu oft mit Themen, die – wenn überhaupt – mittels nationaler Gesetzgebung reguliert werden sollten. Eine europäische Regulierung von Glühbirnen, Staubsaugern und Kerzen stößt bei vielen auf Unverständnis. Diese kritische Einstellung beschränkt sich nicht auf Großbritannien, wo derzeit über einen ‚Brexit‘ diskutiert wird. Auch in Kernländern wie den Niederlanden wird die EU derzeit sehr kritisch gesehen. Im März 2014 gaben 68 % der Niederländer an, deutlich weniger EU-Kompetenzen oder gar einen Ausstieg des Landes aus der EU zu befürworten.¹ Franz Timmermans, sah in seiner Position als Außenminister der Niederlande „das Fundament unter dem Vertrauen und der Unterstützung für die EU wie Sand weggespült.“² Deutschland ist traditionell eine der proeuropäischsten Nationen. Dennoch assoziieren viele Deutsche die EU mit „Regulierungswut“ (64 %) und „wuchernder Bürokratie“ (56 %).³

Das Ergebnis der Wahlen zum Europaparlament von Mai 2014 bildet diese Position ab. Nicht nur stellen **Euro(pa)kritiker und -skeptiker** statt bisher 8% nunmehr ungefähr 11% der Parlamentarier.⁴ Die traditionell EU-freundlichen Parteien mussten teils sehr deutliche Verluste hinnehmen, wovon die Ränder auf beiden Seiten des politischen Spektrums **profitieren** konnten.⁵ Obwohl die Europawahl ein bisher einmaliges Ausmaß an Personalisierung um die Kandidaten Jean-Claude Juncker und Martin Schulz erfuhr und obwohl in den vergangenen Jahren so intensiv wie nie zuvor über Vor- und Nachteile der EU und des Euro diskutiert wurde, blieb die **Wahlbeteiligung unverändert niedrig** bei 43 %. In Frankreich ist die Wahlbeteiligung durchschnittlich, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich unterdurchschnittlich. In Deutschland lag die Wahlbeteiligung bisher nahe am EU-Durchschnitt, stieg aber 2014 von 43 % auf 48 % deutlich an. Auffällig ist die stetig sinkende Beteiligung in Italien (allerdings immer noch auf hohem Niveau) und die seit deren Beitritt 2004 sehr niedrige Wahlbeteiligung in Ungarn (29 %), Slowenien (25 %), Polen (24 %), Tschechien (18 %) und der Slowakei (13 %).

¹ Ipsos European Pulse, Ipsos Mori Social Research Institute, März 2014, verfügbar unter <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/ipsos-mori-ipsos-european-pulse-charts.pdf>.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33877, Nr. 17; S. 73.

³ Institut für Demoskopie Allensbach (2014), Vgl. Petersen, Europa profitiert von Kriegsangst, FAZ Beitrag vom 13. Mai 2014, www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/allensbach-umfrage-fuer-die-f-a-z-europa-profitiert-von-kriegsangst-12937761.html (zuletzt abgerufen am 26.11.2015).

⁴ Dazu zählen wir hier die Fraktionen „Europa der Freiheit und der direkten Demokratie“ (u.a. UKIP) und "Europa der Nationen und der Freiheit" (u.a. Front National). Nicht berücksichtigt ist hier die Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten (mit u.a. den britischen Konservativen und der AfD), die 9 % der Mandate stellt.

⁵ Die Christdemokraten verloren 17% ihre Sitze, die Liberalen 27%, die Grünen 7%. Die Linken, Fraktionslose und EFD-Fraktion (der UKIP) steigerten ihre Mandate um jeweils gut 25% .

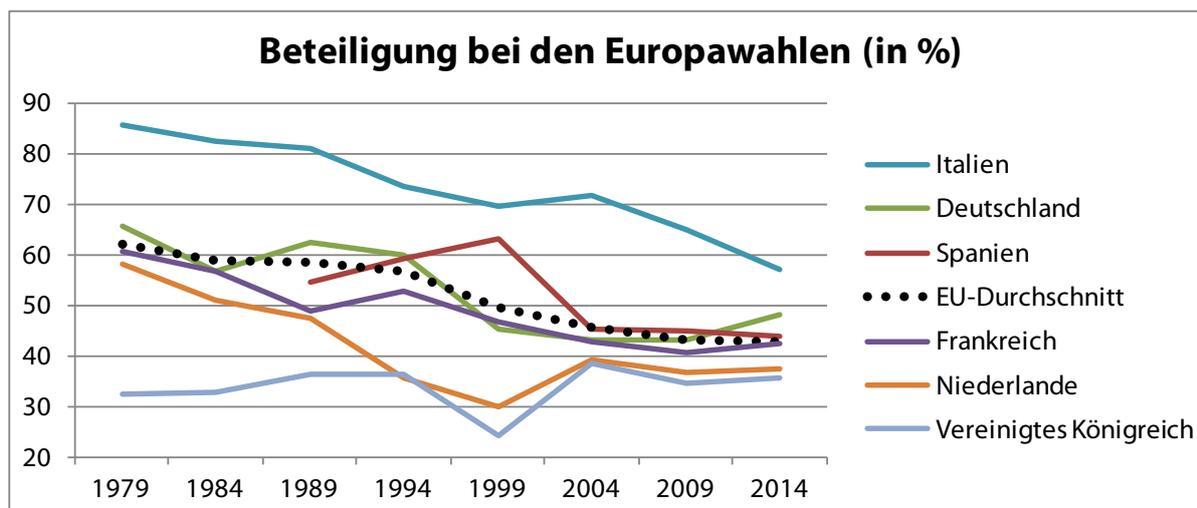


Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei den Europawahlen

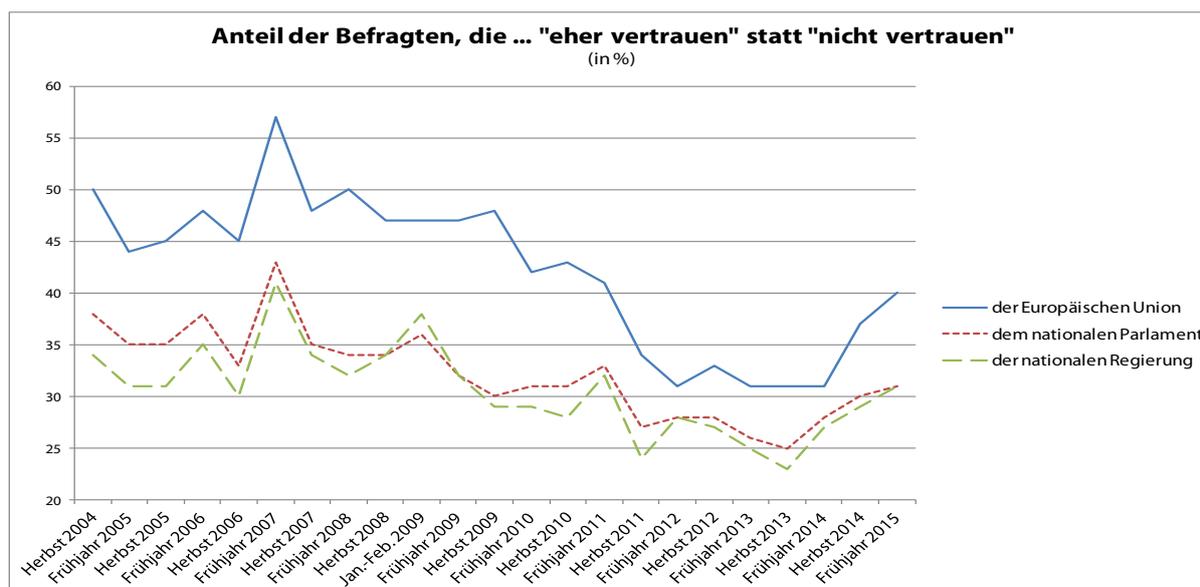
Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turnout.html>

Aus der Stärkung der Euro(pa)kritiker und -skeptiker und der schwächelnden Wahlbeteiligung lässt sich aber **keine generelle Ablehnung der EU** ableiten. So vertrauen die EU-Bürger eher der EU als der jeweiligen nationalen Regierung oder dem Parlament (s. Abbildung 2). Auch befürwortet eine große Mehrheit (72%) der EU-Bürger eine „gemeinsame europäische Energiepolitik“. In allen 28 Mitgliedstaaten gibt es dafür eine Mehrheit.⁶ Eine ähnliche Unterstützung (73%) gibt es für eine „gemeinsame europäische Einwanderungspolitik“. Auch hierfür ist in allen Mitgliedstaaten eine Mehrheit vorhanden. In Deutschland sprechen sich gar 84% dafür aus.⁷ Das TTIP-Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA wird EU-weit von 56% der EU-Bürger unterstützt, während sich 28% dagegen aussprechen. In 25 der 28 Mitgliedstaaten gibt es eine Mehrheit für TTIP. Nur in Österreich (67% dagegen), Deutschland (51% dagegen) und Luxemburg (49% dagegen) stellen die Befürworter keine Mehrheit.⁸

⁶ Standard EU-Barometer Nr. 83, July 2015, S. 34ff

⁷ Id. S. 37

⁸ Id. S. 35

**Abbildung 2: Vertrauen in die EU**

Quelle: Standard Euro-Barometer 83, Mai 2015

Die Fakten sprechen daher eher dafür, dass sich ein erheblicher Teil der Bevölkerung eine andere Ausrichtung der EU wünscht. Kommissionspräsident Juncker hat darauf reagiert und eine **Neuausrichtung der EU** versprochen. Im Wesentlichen gibt es **zwei Möglichkeiten** für eine solche Neuausrichtung:

- Erstens ist eine **primärrechtliche Anpassung** möglich: Die Kompetenzen der EU könnten mittels Vertragsänderungen geändert werden. Die Chancen für solche Vertragsänderungen sind derzeit aber sehr gering.
- Zweitens sind **politische Anpassungen** bei der Ausübung der bestehenden Kompetenzen der EU möglich. Denkbar sind insbesondere **Anpassungen unmittelbar auf EU-Ebene durch die Organe der EU sowie mittelbar auf nationaler Ebene durch die Parlamente der Mitgliedstaaten.**

Diese Studie legt den Fokus auf die politische Anpassung (Möglichkeit 2). Mittels fünf Faktoren bilden wir diese Anpassung ab. In **Kapitel 2** analysieren wir anhand der politischen Tätigkeit der Europäischen Union, ob eine Überregulierung vorliegt. Die Faktoren 1 und 2 bilden Tendenzen beim Umfang der europäischen Regulierung ab. **Kapitel 3** analysiert die Tätigkeit nationaler Parlamente in Brüssel. Die Faktoren 3 und 4 bilden ab, inwieweit nationale Parlamente in Brüssel Subsidiaritätsbedenken und sonstige inhaltliche Bedenken geltend machen. Wir werfen zudem einen gesonderten Blick auf die Arbeit des Bundestages und des Bundesrates und thematisieren aktuelle Entwicklungen diesbezüglich. **Kapitel 4** geht intensiver auf die Rolle des Bundestages in EU-Angelegenheiten ein und bildet mit Faktor 5 ab, inwieweit der Bundestag die Bundesregierung als Ko-Gesetzgeber im EU-Ministerrat kontrolliert.

2 Fokus Brüssel: EU-Regulierung

In diesem Kapitel analysieren wir die legislative Tätigkeit der EU. Als Referenzgröße gelten die für fast alle Politikbereiche maßgeblichen Richtlinien und Verordnungen, die vom Europäischen Parlament und Rat im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ angenommen werden. In Abschnitt 2.1 nehmen wir eine Bestandsaufnahme dieser Regulierung vor und analysieren die Legislativtätigkeit der Kommission Juncker. In Abschnitt 2.2 gehen wir auf die zweite relevante Kategorie der EU-Regulierung ein. Wir belegen die steigende Relevanz der nachgelagerten EU-Regulierung und thematisieren, inwieweit das Europäische Parlament und der Rat ihre Kontrollrechte wahrnehmen.

2.1 Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen

2.1.1 Bestandsaufnahme: EU-Regulierung seit 2000

Im Folgenden thematisieren wir den Umfang der europäischen Regulierung. Wir konzentrieren uns auf Richtlinien und Verordnungen, die vom Europäischen Parlament und Ministerrat im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ angenommen werden.⁹ Bei diesen Rechtsakten sind das Europäische Parlament und der Ministerrat gleichberechtigt. Die Einschränkung auf diese EU-Regulierung ist sachgerecht, da mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 dieses Verfahren für nahezu alle relevanten Politikbereiche der EU maßgeblich ist. Die politische Relevanz von Ratsverordnungen oder -Beschlüssen ist damit zurückgegangen.

Die Anzahl der verabschiedeten Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren schwankt stark (s. Abbildung 3).

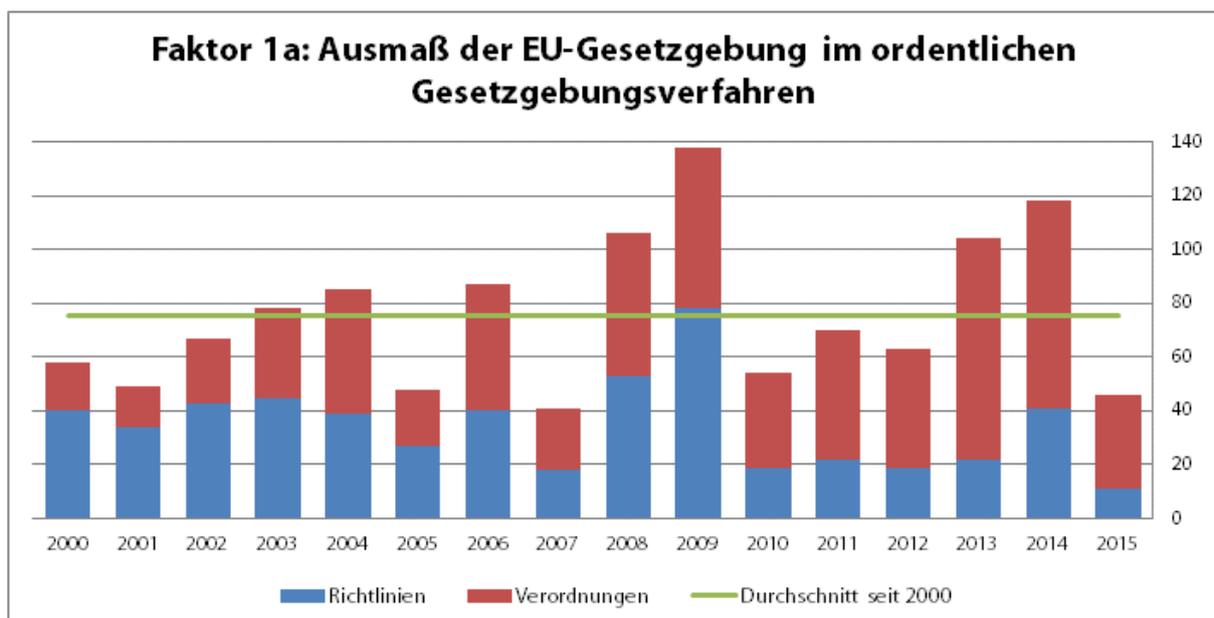


Abbildung 3: Faktor 1a - Ausmaß der EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

⁹ Nicht berücksichtigt werden etwa Kommissionsbeschlüsse oder Ratsverordnungen.

Seit dem Jahr 2000 wurden im Jahresdurchschnitt 76 Richtlinien und Verordnungen verabschiedet. Während für die hohe Zahl an Rechtsvorschriften in den Jahren 2008 und 2009 keine eindeutige Erklärung vorliegt, bildet der Anstieg in den Jahren 2013 und 2014 primär die regulatorische Reaktion auf die Finanzkrise ab. Der abrupte Fall der im Jahr 2015 verabschiedeten Rechtsakte, lässt sich wohl am ehesten mit den Europawahlen – und dem damit verbundenen Stillstand der Gesetzgebung – im Mai 2014 erklären.

Aus diesen Zahlen lässt sich nicht pauschal ableiten, ob eine europäische Überregulierung vorliegt. So wird etwa die Frage, ob überhaupt eine Regulierungsnotwendigkeit vorliegt, über die Zeit hinweg sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die im Anschluss an die Finanzkrise allgemein akzeptierte Regulierungsnotwendigkeit illustriert dies. Darüber hinaus wird aber die Frage, ob das gewählte Ausmaß der Regulierung angemessen ist, immer Gegenstand von Kontroversen sein.

Im jährlichen Durchschnitt (2000 - 2014) verabschiedete der Deutsche Bundestag 142 Gesetze, die EU dagegen 77 Richtlinien und Verordnungen. 36 Bundesgesetze setzten Richtlinien der EU um, wozu der deutsche Gesetzgeber verpflichtet ist. Wenn man diese von der Gesamtzahl der Bundesgesetze abzieht, stehen jährlich 106 Bundesgesetzen 77 europäische Richtlinien und Verordnungen gegenüber.

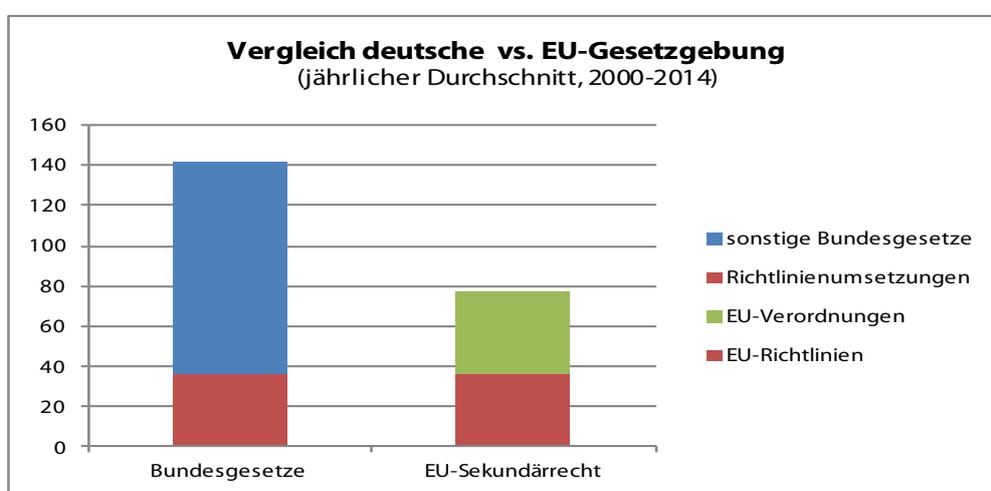


Abbildung 4: Vergleich deutsche und europäische Gesetzgebung

Quelle: Bundestag Datenhandbuch Kapitel 10.3, Amtsblatt der EU, cep-Recherche

2.1.2 Das Versprechen Junckers

EU-Kommissionspräsident Juncker hat eine Neuausrichtung der EU angekündigt. Bei der Vorstellung des Arbeitsprogramms 2015 der EU sagte er:

„Die Menschen erwarten von der EU, dass sie zur Lösung der großen wirtschaftlichen und sozialen Probleme beiträgt und sich bei den Themen, bei denen die Mitgliedstaaten besser in der Lage sind, die richtigen Antworten zu finden, weniger einmischt. Deshalb sind wir fest entschlossen, einen

*Paradigmenwechsel voranzutreiben und die Vorreiterrolle für eine EU zu übernehmen, die bei den großen Themen große Anstrengungen unternimmt und ambitionierter vorgeht und bei weniger wichtigen Themen bescheidener und zurückhaltender auftritt.*¹⁰

Konkret will Juncker die Neuausrichtung durch zwei Entscheidungen erreichen:

- **Neue Organisation der Europäischen Kommission**

- Der Erste Vize-Präsident Franz Timmermans ist für bessere Regulierung und Subsidiarität zuständig. Er soll dafür sorgen, dass die EU sich nicht länger in einem Kleinklein verliert, sondern sich auf die großen Probleme konzentriert, die national nicht gelöst werden können.
- Sechs weitere Vize-Präsidenten koordinieren jeweils ein Schwerpunktthema.
- Es gibt nur noch zwanzig (statt bislang 27) Fachkommissare. Diese werden (mindestens) einem Vize-Präsidenten zugeordnet. Der zuständige Vize-Präsident hat ein Vetorecht, wenn er ein Vorhaben eines Fachkommissars für falsch, überflüssig oder nicht zielförderlich halt.

- **Zehn Prioritäten**

Juncker stemmt sich gegen den Eindruck, die EU betreibe eine Überregulierung. Er hat angekündigt, sich auf 23 Schlüsselinitiativen zu folgenden 10 politischen Prioritäten zu konzentrieren.

- neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen,
- ein vernetzter digitaler Binnenmarkt,
- eine robuste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik,
- ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis,
- eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion,
- ein vernünftiges und ausgewogenes Freihandelsabkommen mit den USA,
- ein auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte,
- hin zu einer neuen Migrationspolitik,
- mehr Gewicht auf der internationalen Bühne,
- eine Union des demokratischen Wandels.

2.1.3 Legislativtätigkeit der Kommission unter Juncker

Im ersten Jahr der Amtszeit Junckers ist die Anzahl Legislativvorschläge der EU-Kommission im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren spürbar zurückgegangen (s. Abbildung 5). Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2014 schlug die EU-Kommission 107 Richtlinien und Verordnungen vor. In 2015 wurden bislang (Stand Ende November) erst 30 solcher Vorschläge vorgelegt. Das kommt einem Rückgang um 72 % gleich.

¹⁰ Juncker am 16. Dezember 2014, IP/14/2703



Abbildung 5: Faktor 1b - EU-Legislativvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (2005 - 2015)

Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

Ob sich daraus schon eine „Neuorientierung“ der EU-Kommission ableiten lässt, bleibt allerdings abzuwarten. Derzeit entwickelt die EU-Kommission eine Reihe von „Strategien“ zu den verschiedensten Politikbereichen. Im Vorfeld führt die EU-Kommission zu vielen Einzelfragen Konsultationen durch, die im Folgejahr durchaus zu einer Anhebung der Legislativtätigkeit führen könnten.

2.1.4 Fazit 1

Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen.

Seit dem Jahr 2000 verabschiedete die EU jährlich durchschnittlich 77 Richtlinien und Verordnungen, der Bundestag 106 Bundesgesetze, die nicht auf EU-Umsetzungsvorgaben zurückgingen. Die Kritik einer Überregulierung durch die EU lässt sich zumindest im Vergleich zu Deutschland – bei aller gebotenen Vorsicht aufgrund methodologischer Schwächen – für den Zeitraum 2000–2014 nicht ohne weiteres belegen. Seit Amtsantritt der neuen EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker 2014 ist die Anzahl der europäischen Legislativvorschläge um 72% gesunken. Ob diese Entwicklung von Dauer oder eher als Ruhe vor einer anstehenden neuen Regulierungswelle zu sehen ist, bleibt abzuwarten.

2.2 Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung

2.2.1 Nachgelagerte EU-Regulierung: Definition und Bedeutung

Für viele europäische Richtlinien und Verordnungen – das gleiche gilt für nationale Gesetze – muss auf detailliertes, technisches Expertenwissen zurückgegriffen werden. Je detaillierter gesetzliche Regelungen ausfallen, desto höher ist außerdem das Risiko, dass sich die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure nicht einigen können.

Insbesondere aus diesen Gründen ist die nachgelagerte Regulierung weit verbreitet. Dabei handelt es sich um Regelungen, die unbestimmte Rechtsbegriffe einer Richtlinie oder Verordnung („Basisrechtsakt“) konkretisieren. Die nachgelagerte Regulierung ist von hoher Bedeutung. Oft entscheidet sich erst in dieser Phase, welche Personenkreise und Unternehmen von einer bereits verabschiedeten Regulierung betroffen sind.

Anders als bei der EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind für die nachgelagerte Regulierung nicht in erster Linie das Europäische Parlament und der Ministerrat zuständig. Vielmehr übertragen Parlament und Ministerrat dafür legislative Befugnisse an die EU-Kommission nach Art. 290 und 291 AEUV. Diese Übertragung muss in jedem Einzelfall im jeweiligen Basisrechtsakt festgelegt werden.

Der EU-Kommission nach **Art. 290 AEUV** übertragene Befugnisse betreffen den Inhalt des Basisrechtsaktes. „**Delegierte Rechtsakte**“ der EU-Kommission dürfen ausschließlich „nicht wesentliche“ Bestimmungen der EU-Basisrechtsakte ergänzen oder ändern. Das Europäische Parlament und der Rat können durch das Erheben von Einwänden das Inkrafttreten delegierter Rechtsakte verhindern. In der Regel haben Parlament und Rat dafür drei Monate Zeit ab Übermittlung des Rechtsakts durch die Kommission.^{11, 12}

Der EU-Kommission nach **Art. 291 AEUV** übertragene Befugnisse betreffen die Anwendung von Basisrechtsakten durch die Mitgliedstaaten. „**Durchführungsrechtsakte**“ der EU-Kommission richten sich in erster Linie an die Exekutive, d.h. an die ausführenden Behörden, in den Mitgliedstaaten. Wegen des exekutiven Charakters der Durchführungsrechtsakte ist eine kontrollierende Beteiligung durch die Legislativorgane, also durch das Europäische Parlament und den Rat, nicht vorgesehen.¹³

2.2.2 Bestandsaufnahme seit 2010

Im Folgenden fokussieren wir auf die nach Art. 290 und Art. 291 AEUV erlassenen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission, zu deren Erlass die EU-Kommission in einem Basisrechtsakt ermächtigt wurde, der in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen wurde. Auf diese Weise ist der Vergleich mit der EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen aus Kapitel 2.1 möglich.

Der Umfang der nachgelagerten EU-Regulierung ist von 2010 bis 2014 (s. Abbildung 6) dramatisch angestiegen.

¹¹ Näheres, wie auch die Möglichkeit, diesen Zeitrahmen auf Antrag zu verlängern, wird im jeweiligen Basisrechtsakt geregelt.

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2009)0673 vom 9.12.2009.

¹³ Stattdessen sind Kontrollen durch Fachausschüsse, etwa im Beratungs- oder im Prüfverfahren vorgesehen. Bei fortwährenden Unstimmigkeiten zwischen Kommission und Ausschüssen wird der Berufungsausschuss angerufen, der eine verbindliche Entscheidung trifft.

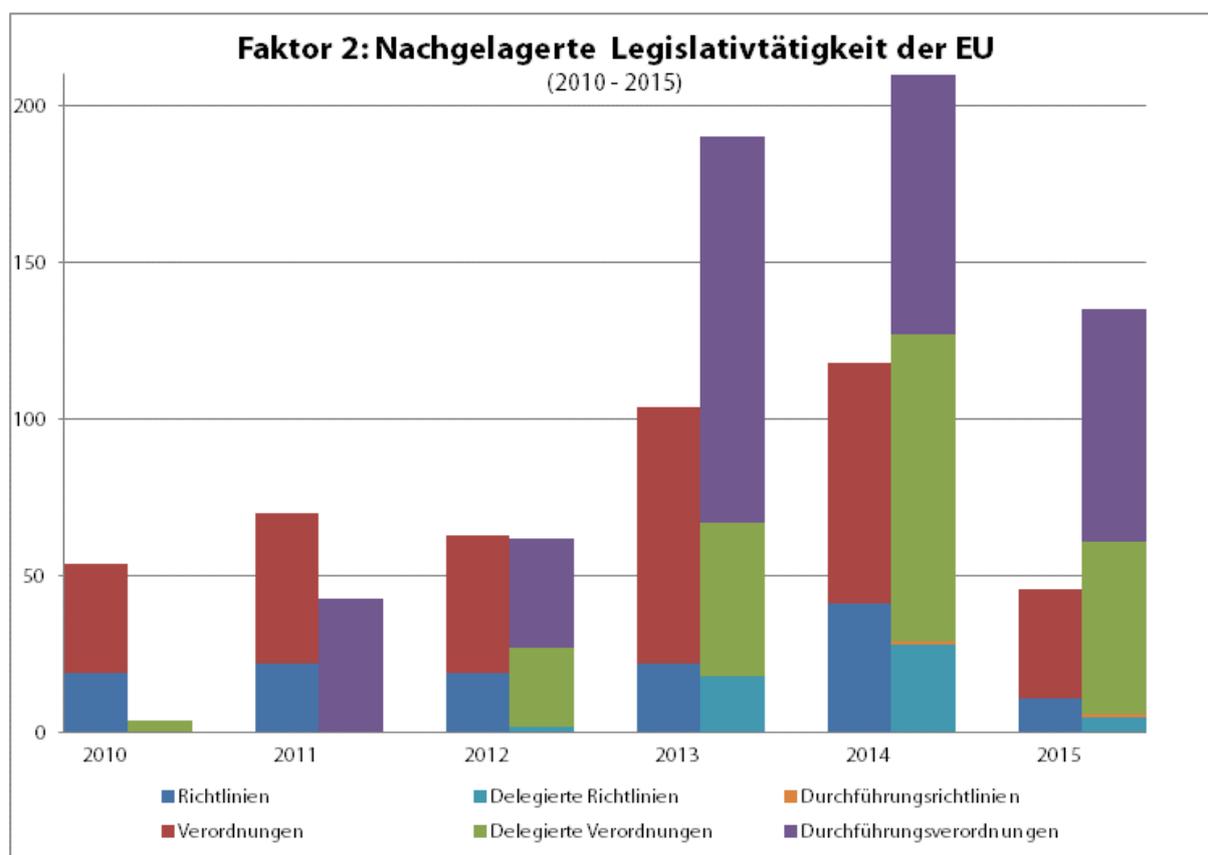


Abbildung 6: Faktor 2 - Ausmaß der nachgelagerte Legislativtätigkeit der EU

Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

Nachdem 2012 die nachgelagerte Regulierung in ihrem Umfang faktisch mit der EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichgezogen hatte, stieg ihre relative Relevanz seitdem ununterbrochen weiter an (s. Tabelle 1). Im Jahr 2014 war die nachgelagerte Legislativtätigkeit der EU fast doppelt so umfangreich wie ihre Tätigkeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren; im Jahr 2015 übertraf sie diese fast um den Faktor drei.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU Richtlinien und Verordnungen	54	70	63	104	118	46
Nachgelagerte EU-Regulierung	4	43	62	190	230	135
Relativer Anteil der nachgelagerten EU-Regulierung	7	61	98	183	195	293

Tabelle 1: Relevanz der nachgelagerte Gesetzgebung

(in % der Richtlinien und Verordnungen des EP und des Rates)

Die regulatorische Antwort auf die Finanzkrise bietet eine wichtige Erklärung für die gestiegene (auch absolute) Bedeutung der nachgelagerten Legislativtätigkeit ab dem Jahr 2013. Bei der oft sehr technischen europäischen Finanzregulierung greifen Europäisches Parlament und Rat oft nach dem Instrument der nachgelagerten Gesetzgebung.

2.2.3 Demokratische Kontrolle

Spätestens mit ihrem gestiegenen Umfang hat die nachgelagerte Legislativtätigkeit der EU eine enorme Bedeutung erlangt. Eine funktionierende demokratische Kontrolle des Handelns der EU-Kommission durch das Europäische Parlament und durch den Rat ist daher zwingend. Vorgesehen ist eine solche Kontrolle nur bei der delegierten Rechtssetzung (nach Art. 290 AEUV).

Der Ministerrat nahm zwischen 2010 und Ende November 2015 seine Kontrollrechte deutlich intensiver wahr als das Europäische Parlament (s. Tabelle 1). Der Rat erklärte sehr häufig sein Einverständnis mit delegierten Verordnungen oder delegierten Richtlinien der Kommission. Zu Ablehnungen kam es hingegen nur sehr selten: Erst in 5 von 284 Fällen (1,7 %) musste die Kommission aufgrund einer Ablehnung durch den Rat oder das Europäische Parlament einen delegierten Rechtsakt zurücknehmen.

	Europäisches Parlament		Ministerrat	
	Explizites Einverständnis	Einspruch	Explizites Einverständnis	Einspruch
Delegierte Verordnungen der EU-Kommission (2010 - Nov. 2015: 231)	14 (6 %)	3 (1,3 %)	152 (65,8 %)	1 (0,4 %)
Delegierte Richtlinien der EU-Kommission (2010 - Nov. 2015: 53)	0 (0 %)	1 (1,9 %)	32 (61,5 %)	0 (0 %)

Tabelle 2: Demokratische Kontrolle bei nachgelagerter EU-Gesetzgebung nach Art. 290 AEUV

Quelle: Council of the European Union, Legislative Observatory of the EP und cep-Recherche

2.2.4 Fazit 2

Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung.

Seit 2012 ist die nachgelagerte europäische Regulierung mindestens so umfangreich wie die EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, im Jahr 2015 sogar dreimal so umfangreich. Mit nachgelagerter EU-Regulierung konkretisiert die EU-Kommission Richtlinien und Verordnungen. Die demokratische Kontrolle der quasi-gesetzgeberischen Tätigkeit der EU-Kommission durch das Europäische Parlament und den Rat ist unverzichtbar, aber derzeit unzureichend. Erst in 1,7% der Fälle musste die EU-Kommission aufgrund einer Ablehnung durch das Europäische Parlament oder den Rat einen delegierten Rechtsakt zurücknehmen.

3 Fokus Mitgliedstaaten: EU-politische Aktivitäten der nationalen Parlamente auf EU-Ebene

Nationale Parlamente können versuchen, die legislative Aktivität der EU durch eigene Aktivitäten direkt zu beeinflussen. In diesem Kapitel behandeln wir in Abschnitt 3.1, inwieweit nationale Parlamente gegenüber der EU Subsidiaritätsbedenken mit der Subsidiaritätsrüge geltend machen. In Abschnitt 3.2 thematisieren wir die inhaltliche Einflussnahme nationaler Parlamente mittels Stellungnahmen im „politischen Dialog“. Abschnitt 3.3 vergleicht insoweit die Aktivitäten des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. Abschnitt 3.4 geht auf aktuelle Entwicklungen bei der europapolitischen Rolle der nationalen Parlamente ein.

3.1 Faktor 3: Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente

3.1.1 Das Subsidiaritätsprinzip

In dem Bereich der geteilten Kompetenzen muss die EU das Subsidiaritätsprinzip beachten (Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV). Demnach darf die EU dort nur dann tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene *ausreichend* verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf EU-Ebene *besser* zu verwirklichen sind (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV).

Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob der betroffene Sachverhalt einen transnationalen, grenzüberschreitenden Bezug hat. Diese Vorgabe fand sich bereits in den unverbindlichen Leitlinien zur Subsidiarität in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh im Jahr 1992. Sie wurde in das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrags übernommen und erhielt damit verbindlichen Charakter. Im Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Lissabon ist sie dagegen nicht mehr enthalten. Diese „Entmaterialisierung der Subsidiaritätsprüfung“ stellt eine deutliche Verschlechterung dar.¹⁴ Es bleibt also nur die Möglichkeit, sich wieder an den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh zu orientieren, um mit den vagen Rechtsbegriffen „ausreichend“ und „besser“ des Art. 5 EUV umgehen zu können.¹⁵

Zum Teil wird dem Subsidiaritätsprinzip in der Literatur vorwiegend eine politische Bedeutung zugemessen.¹⁶ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH und des EuG ist das Subsidiaritätsprinzip aber justiziabel.¹⁷

¹⁴ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 26.

¹⁵ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 33.

¹⁶ Bergmann, in: Bergmann, Handbuch der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 867; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 5 EUV Rn. 70 mit weiteren Nachweisen.

¹⁷ EuG, Rs. T-253/02, Rn. 106 f. mit Verweis auf EuGH, Rs. C-491/01 und C-110/03 sowie EuG, Rs. T-65/98.

3.1.2 Das Verfahren der Subsidiaritätsrüge

Seit dem Vertrag von Lissabon sind die nationalen Parlamente und ihre Kammern berechtigt, einen Subsidiaritätsverstoß der EU ex ante zu rügen. Dazu müssen sie innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung eines Gesetzentwurfs erklären, weshalb der Entwurf aus ihrer Sicht nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist [Art. 6 UAbs. 1 S. 1 Subsidiaritätsprotokoll (SubsProt)]. Das EU-Organ, welches den Entwurf vorgelegt hat, muss diese „**begründeten Stellungnahmen**“ berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 SubsProt).¹⁸

Jeder Mitgliedstaat hat dabei zwei Stimmen. In einem parlamentarischen Zweikammersystem hat jede der beiden Parlamentskammern eine Stimme. In Mitgliedstaaten mit nur einer Kammer verfügt diese über beide Stimmen (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 SubsProt).

Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen mindestens ein Drittel¹⁹ der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, muss die Kommission ihren Entwurf zwar überprüfen; sie ist aber weder gezwungen, den Entwurf zurückzuziehen, noch, ihn zu ändern (sog. **Gelbe Karte**, Art. 7 Abs. 2 SubsProt).

Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen eine einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen (sog. **Orange Karte**) und hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest, so prüfen Europäisches Parlament und Rat, ob das Subsidiaritätsprinzip verletzt ist. Schließt sich der Rat mit einer Mehrheit von 55% seiner Mitglieder oder das Europäische Parlament mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen den Subsidiaritätsrügen an, so wird der Kommissionsvorschlag nicht weiter verfolgt (dann: sog. **Rote Karte**).

3.1.3 Subsidiaritätsrügerecht: Praxis

Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ist erst in zwei Fällen eine gelbe Karte erhoben worden.²⁰ In beiden Fällen hat die EU-Kommission nach erfolgter Subsidiaritätsprüfung ihren Vorschlag beibehalten.

Abbildung 7 gibt einen länderspezifischen Überblick darüber, in welchem Ausmaß nationale Parlamente das Potential der Subsidiaritätsrüge in Anspruch nahmen.²¹ Auffällig ist die Position Schwedens. Das schwedische Parlament (*Riksdag*, Einkammersystem) rügte ca. jeden zehnten Kommissionsvorschlag als unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip. Weit abgeschlagen folgen die Niederlande und Luxemburg, die ihre Rügemöglichkeit in 3,4% der Fälle einsetzten. Erst danach

¹⁸ Im Folgenden gehen wir von einem Vorschlag der EU-Kommission aus.

¹⁹ Betrifft der Entwurf eines Gesetzgebungsakts den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 67 ff. AEUV), ist ein Viertel der Gesamtzahl dieser Stimmen ausreichend (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 SubsProt).

²⁰ Es handelte sich dabei um die Verordnungsvorschläge über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit [COM (2012) 130; „Monti II“] und die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft [COM (2013) 534].

²¹ Das theoretische Potential ergibt sich aus der Anzahl der Legislativvorschläge der EU-Kommission multipliziert mit der Anzahl parlamentarischer Stimmen.

folgt Großbritannien mit 2,7 %. Nach Auffassung der Parlamente in 21 EU-Mitgliedstaaten verstoßen die Legislativvorschläge der EU-Kommission in weniger als 2 % der Fälle gegen das Subsidiaritätsprinzip. Der EU-weite Durchschnitt liegt bei 1,6 %.²² Im untersuchten Zeitraum kam das pro Mitgliedstaat in einem Einkammersystem 1,6 Subsidiaritätsrügen pro Jahr gleich. Deutschland liegt leicht unter dem Durchschnitt. Bundestag (3 Rügen) und Bundesrat (11 Rügen) haben in den Jahren 2010 – 2014 in der Summe 14 Subsidiaritätsrügen ausgesprochen, was eine Rügepraxis von 1,4 % gleichkommt.

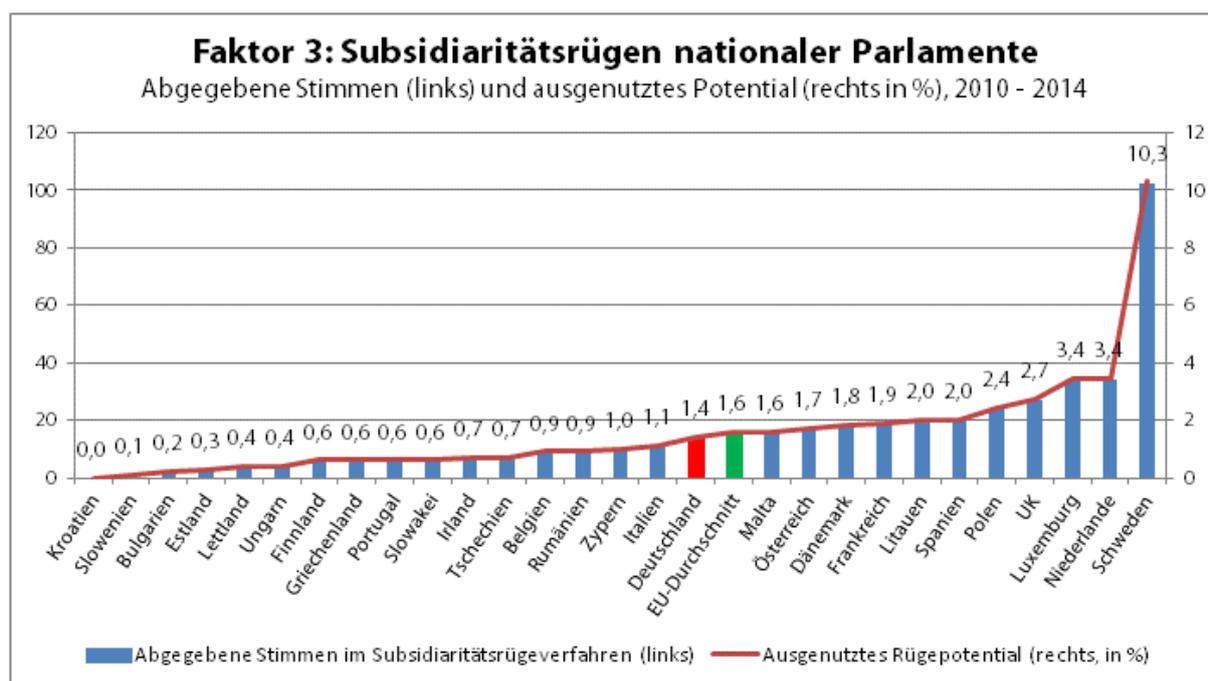


Abbildung 7: Faktor 3 - Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente

Quelle: Jahresbericht der EU-Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie cep-Recherche

3.1.4 Fazit 3

Faktor 3: Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente.

Die nationalen Parlamente nehmen das Recht, Legislativvorschläge der EU-Kommission zu rügen, im Durchschnitt nur in 1,6% aller Fälle in Anspruch. Deutschland liegt sogar knapp unter diesem Durchschnitt und hat in fünf Jahren 14 Subsidiaritätsrügen ausgesprochen. Der Bundesrat sprach 11 Rügen aus, der Bundestag drei. Allen politischen Beteuerungen über die Relevanz des Subsidiaritätsprinzips zum Trotz führt die Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente nach wie vor ein Nischendasein in der EU-Politik.

²² Ohne Schweden läge der Durchschnitt bei 1,2 %.

3.2 Faktor 4: Inhaltliche Einflussnahme durch nationale Parlamente im „politischen Dialog“

3.2.1 Die Praxis des politischen Dialogs

Es wäre verkürzt, aus der niedrigen Inanspruchnahme des Subsidiaritätsrügerechts durch die nationalen Parlamente abzuleiten, dass diese sich kaum mit EU-Vorhaben befassen. Nationale Parlamente übersenden der EU im Rahmen des „politischen Dialogs“ mit der EU-Kommission auch allgemeine Stellungnahmen zu einzelnen Legislativvorschlägen. Diese Stellungnahmen beschränken sich nicht auf den Aspekt der Subsidiarität, sondern umfassen auch inhaltliche Aspekte oder gehen auf die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags ein.

In den Jahren 2010 - November 2015 gingen in Brüssel 1.413 „Stellungnahmen“ nationaler Parlamentskammern ein. Wie auch beim Subsidiaritätsrügeverfahren kann jede nationale Parlamentskammer solche Stellungnahmen abgeben.

Abbildung 8 gewichtet diese Stellungnahmen, je nachdem, ob der Mitgliedstaat über ein Ein- oder Zweikammersystem verfügt. Eine Stellungnahme aus Schweden (Einkammersystem) bekommt dadurch das gleiche Gewicht wie zwei Meldungen aus den Niederlanden (Zweikammersystem).

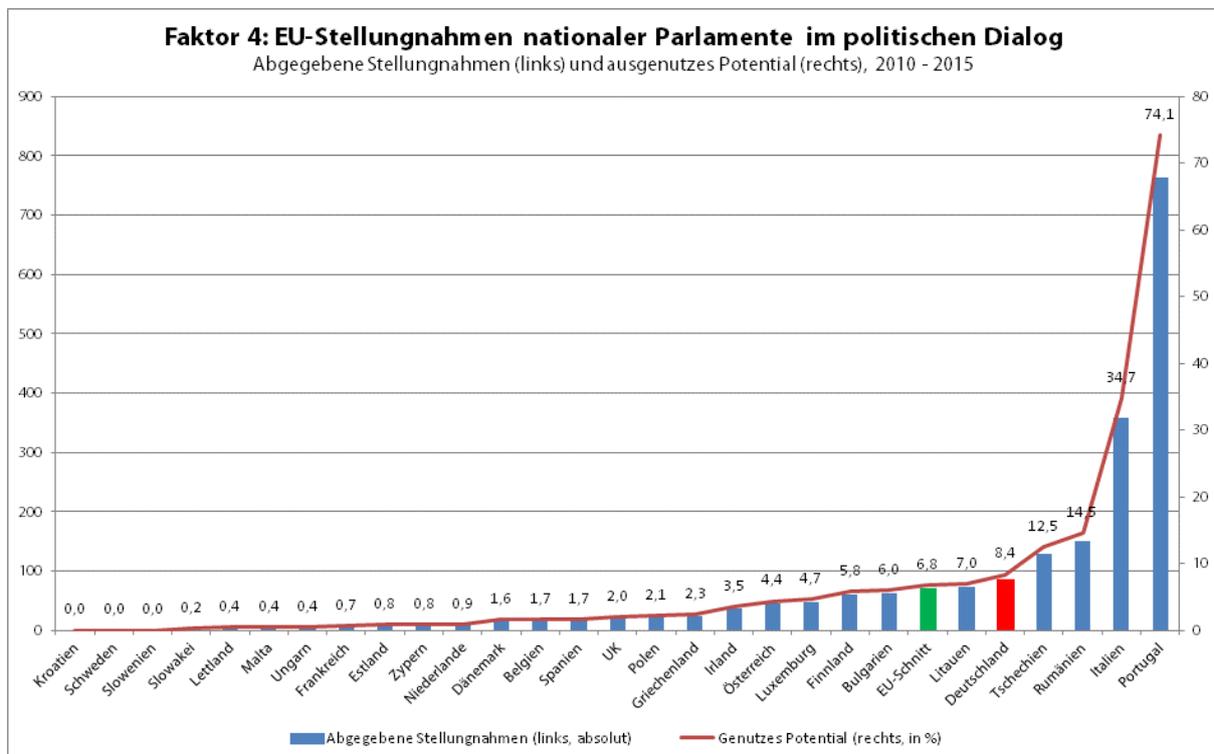


Abbildung 8: Faktor 4 - EU-Stellungnahmen nationaler Parlamente im politischen Dialog (2010 - 2015)

Quelle: Europäisches Parlament (Annual statistics for subsidiarity checks by national Parliaments) sowie cep-Recherche

Im gewichteten Durchschnitt gaben die nationalen Parlamentskammern in 6,8 % der Fälle eine EU-Stellungnahme ab. Die Beteiligung ist damit deutlich größer als beim Subsidiaritätsrügeverfahren (1,6 %). Dieser hohe Beteiligungsgrad wird zwar maßgeblich von Portugal (74 %) und Italien (35 %) bestimmt. Ohne diese beiden Länder liegt der EU-Durchschnitt aber immer noch bei 3,18 %.

In Deutschland haben Bundestag und Bundesrat insgesamt 86 Stellungnahmen abgegeben. Deutschland hat sich damit in 8,37% der Fälle mit einer EU-Stellungnahme beteiligt und weist ein überdurchschnittliches Engagement auf.

3.3 Tätigkeit des Bundestages und des Bundesrates auf EU-Ebene

Die EU-Tätigkeit der deutschen Parlamentskammern in Brüssel schwankt in der Gesamtschau der letzten fünf Jahren um den EU-Durchschnitt (s. Abbildung 9).

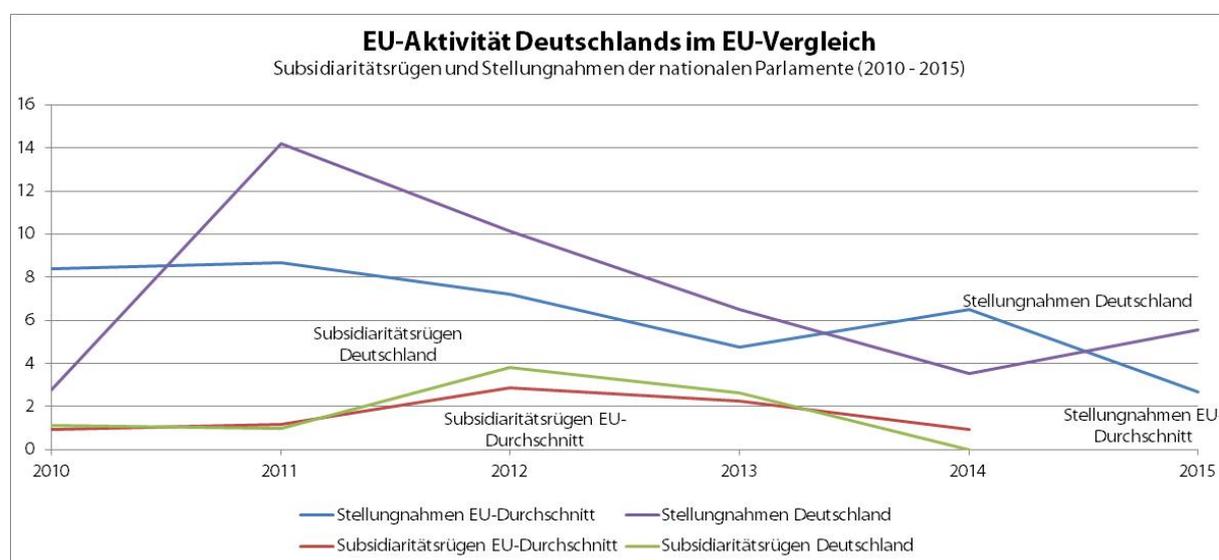


Abbildung 9: Deutschland im EU-Vergleich

Quelle: EU-Kommission und cep-Recherche

Entscheidend für diese Position ist aber die aktive europapolitische Rolle des Bundesrates. Abbildung 10 enthält sowohl Subsidiaritätsrügen als auch Stellungnahmen im politischen Dialog, die an die EU übermittelt wurden. Der Bundestag hat seit 2010 nur in fünf Fällen eine solche EU-Tätigkeit entfaltet, und zwar mit drei Subsidiaritätsrügen und zwei Stellungnahmen im politischen Dialog. Der Bundesrat hat sich in 95 Fällen beteiligt, davon 84-mal im Rahmen des politischen Dialogs.

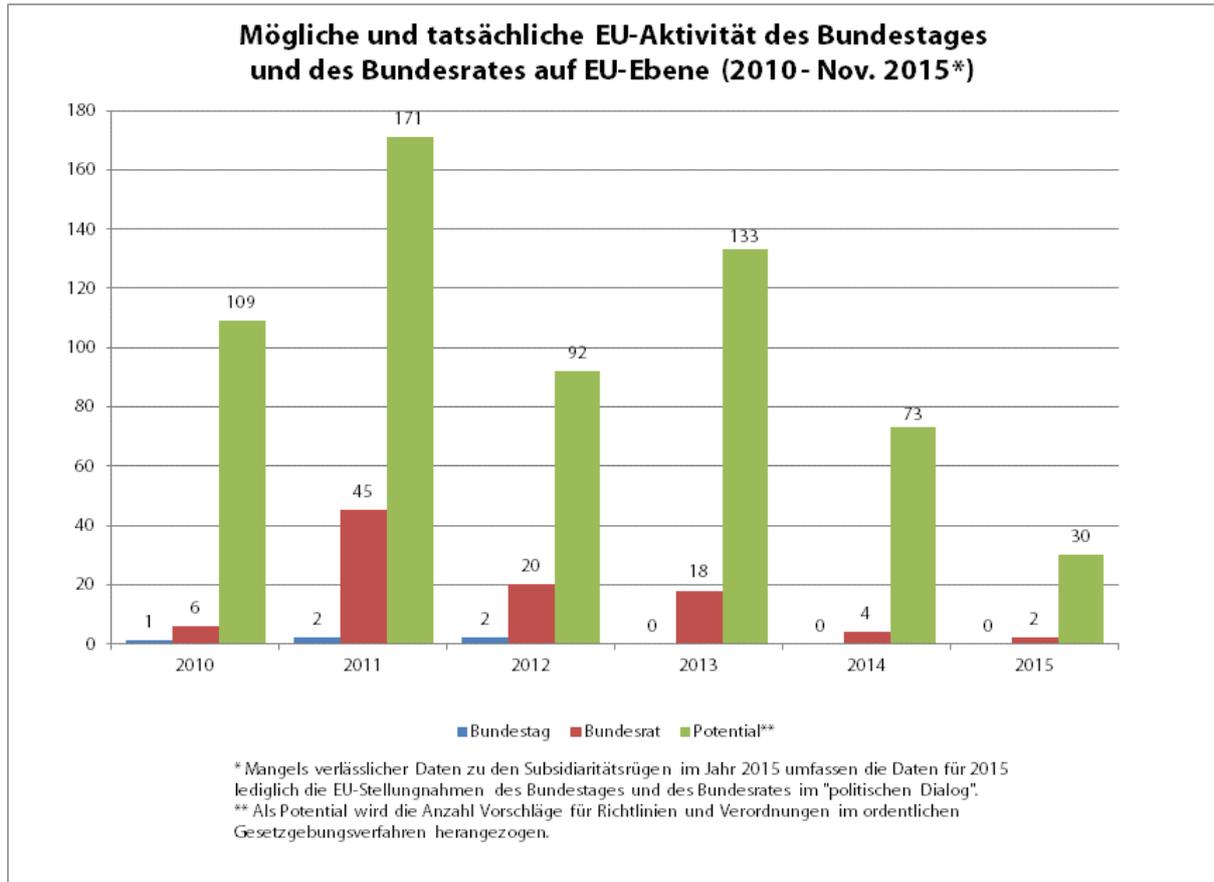


Abbildung 10: Mögliche und tatsächliche EU-Aktivität von Bundestag und Bundesrat auf EU-Ebene

Quelle: EU-Kommission und cep-Recherche

Tabelle 2 setzt die tatsächliche Aktivitäten der deutschen Parlamentskammern in Bezug zur Anzahl Legislativvorschläge für Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.²³ Danach nimmt das relative Ausmaß der EU-Aktivität des Bundesrates auf EU-Ebene seit 2011 tendenziell ab. Die EU-Tätigkeit des Bundestages auf EU-Ebene ist im absoluten und relativen Ausmaß kaum vorhanden.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Bundestag	0,9	1,2	2,2	0,0	0,0	0,0
Bundesrat	5,5	26,3	21,7	13,5	5,5	6,7

Tabelle 3: EU-Aktivität des Bundestages und des Bundesrates auf EU-Ebene (in %)

*Mangels verlässlicher Daten zu den Subsidiaritätsträgen im Jahr 2015 umfassen die Daten für 2015 lediglich die EU-Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates im "politischen Dialog".

²³ Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die EU-Aktivitäten nationaler Parlamente auf EU-Ebene auch andere EU-Vorschläge zum Gegenstand haben können.

3.4 Grüne Karte: Aktuelle Entwicklung

Die Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (COSAC) hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die den politischen Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der EU-Kommission stärken soll. Im Vordergrund steht dabei die Einführung eines neuen Verfahrens für eine „grüne Karte“.

Das Verfahren der „grünen Karte“ soll nationale Parlamente dazu ermutigen, der EU-Kommission konstruktive und unverbindliche Empfehlungen zur EU-Politik oder zu Legislativvorschlägen zu übermitteln.²⁴ Anders als beim Subsidiaritätsrügeverfahren („gelbe Karte“) soll es nicht darum gehen, einen Kommissionsvorschlag aufzuhalten. Stattdessen soll den nationalen Parlamenten ein Instrument der konstruktiven Mitgestaltung zur Verfügung gestellt werden.

Als Folge eines „Pilotprojekts“ auf Initiative Lord Boswell’s (House of Lords, Großbritannien) nahm die Diskussion über die „grüne Karte“ an Fahrt auf. Mit der Unterstützung von 16 Ausschussvorsitzenden aus nationalen Parlamenten forderte Lord Boswell EU-Kommissionspräsident Juncker dazu auf, konkrete Vorschläge zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung vorzulegen.²⁵ In jüngster Zeit wurden weitere, vergleichbare Initiativen gestartet.

Über die Sinnhaftigkeit und konkrete Gestaltung eines Verfahrens für eine „grüne Karte“ gehen die Meinungen allerdings auch im COSAC auseinander.²⁶ Einige Parlamentskammern machen darauf aufmerksam, dass nationale Parlamente der EU-Kommission auch ohne „grüne Karte“ Legislativvorschläge unterbreiten können.²⁷ Die Mehrheit der nationalen Parlamente hat noch keine offizielle Position zur grünen Karte eingenommen. Sie warten eine weitere Konkretisierung des Konzepts ab oder bezweifeln, dass es für eine „grüne Karte“ überhaupt ausreichend Unterstützung gibt.²⁸

Die COSAC Working Group hat eine Befragung der nationalen Parlamente bzw. Parlamentskammern durchgeführt. Daran nahmen zwar fast alle Kammern teil. Die Frage, was Gegenstand einer „grünen Karte“ sein sollte, wurde allerdings nur von 24 von 41 Parlamentskammern beantwortet. Von diesen 24 Kammern wollen:

- alle mit der „Grünen Karte“ auch Empfehlungen für Legislativvorschläge aussprechen können²⁹,
- 92% mit der „Grünen Karte“ Änderungen an bestehendem EU-Recht empfehlen können³⁰,

²⁴ [Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Information Note in relation to the COSAC Working Group on „green card“](#), zuletzt abgerufen am 9.12.2015

²⁵ <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>, zuletzt abgerufen am 9.12.2015

²⁶ Für eine Übersicht, siehe [24 th Bi-Annual COSAC Report on Developments in European Union: Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#) vom 4.11.2015; zuletzt abgerufen am 9.12.2015

²⁷ So die niederländische Tweede Kamer, [24 th Bi-Annual COSAC Report on Developments in European Union: Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#), S. 11

²⁸ Abwartend verhalten sich bisher die Parlamente/Parlamentskammern aus Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Belgien, Polen, Kroatien. Ablehnend äußerten sich Finnland, Italien und Rumänien.

²⁹ [24 th Bi-Annual COSAC Report on Developments in European Union: Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#), S. 13

- 79% mit der „Grünen Karte“ die Aufhebung bestehenden EU-Rechts empfehlen können.³¹

Gleichzeitig gibt eine Reihe von Parlamentskammern zu bedenken, dass die „Grüne Karte“ nicht mit einem Initiativrecht für Legislativvorschläge zu verwechseln sei, das nur der EU-Kommission zusteht. Einige Parlamente weisen darauf hin, dass zu prüfen sei, welche Auswirkungen eine „Grünen Karte“ auf die Position des Europäischen Parlaments hätte.³²

Vielleicht aus deshalb – und um Vertragsänderungen zu vermeiden – arbeiten viele Parlamentskammern darauf hin, die „Grüne Karte“ möglichst informell zu gestalten und detaillierte Regeln und Verfahren zu vermeiden.

Der rumänische Senat und der schwedische Riksdag machen darauf aufmerksam, dass es besser sei, zuerst die bestehenden Instrumente der Einflussnahme (Subsidiaritätsrüge und inhaltliche Stellungnahmen) in Anspruch zu nehmen, bevor über die Einführung eines neuen Instruments nachgedacht wird.³³

3.5 Fazit 4

Faktor 4: Stellungnahmen nationaler Parlamente im politischen Dialog.

In fast 7% aller Fälle – und damit wesentlich öfter als bei der Subsidiaritätsrüge – verfassen die nationalen Parlamente Stellungnahmen zu Vorhaben der EU. Deutschland weist ein überdurchschnittliches Engagement auf. Allerdings ist der Bundestag auch hier sehr passiv. Fast alle deutsche Stellungnahmen (98%) kommen vom Bundesrat. Der Bundestag hat in fünf Jahren nur zwei Stellungnahmen abgegeben. Stellungnahmen ermöglichen eine Einflussnahme auch jenseits der Subsidiaritätsfrage, insbesondere auch zu inhaltlichen Aspekten der Legislativvorschläge.

³⁰ [24 th Bi-Annual COSAC Report on Developments in European Union: Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#), S. 13

³¹ [24 th Bi-Annual COSAC Report on Developments in European Union: Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#), S. 13

³² Sehe etwa Belgien und Deutschland in: [Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Information Note in relation to the COSAC Working Group on „green card“](#), zuletzt abgerufen am 9.12.2015

³³ [24 th Bi-Annual COSAC Report on Developments in European Union: Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny](#), S. 12 und [Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Information Note in relation to the COSAC Working Group on „green card“](#), S. 7

4 Fokus Berlin: EU-politische Aktivitäten des Bundestages gegenüber der Bundesregierung

In diesem Kapitel analysieren wir die EU-politische Aktivität des Bundestags auf nationaler Ebene. Das Grundgesetz ermächtigt den Bundestag, der Bundesregierung europapolitische Stellungnahmen zu übermitteln. Wir untersuchen, inwieweit der Bundestag dieses Instrument bei der wichtigsten Kategorie der EU-Gesetzgebung – Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – auch einsetzt.

4.1 Faktor 5: Kontrolle der EU-Tätigkeit der Bundesregierung durch den Bundestag

Im europäischen Gesetzgebungsverfahren nehmen die nationalen Regierungen im Ministerrat eine legislative Rolle ein. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nimmt der Rat mit dem Europäischen Parlament europäische Richtlinien und Verordnungen an. Das gilt auch für die Bundesregierung. Die in Brüssel beschlossenen Rechtsakte sind höherrangig als nationales Recht. EU-Verordnungen gelten unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, EU-Richtlinien *müssen* vom nationalen Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden.

Umso wichtiger ist es, dass der deutsche Gesetzgeber, also Bundestag und Bundesrat, die deutsche Bundesregierung als Ko-Gesetzgeber im EU-Ministerrat kontrolliert. Im Folgenden fokussieren wir aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf den Bundestag und bilden mit Faktor 5 ab, inwieweit sich der Bundestag auf rein nationaler Ebene EU-politisch engagiert.

Ende 1992 wurden in Art. 23 GG die Kontroll- und Beteiligungsrechte des Bundestages zur Überwachung des sekundärrechtlichen EU-Handelns der Regierung gestärkt. Die EU-Politik kann seitdem nicht länger als Teil der – maßgeblich von der Bundesregierung gestalteten – klassischen Außenpolitik angesehen werden, sondern soll explizit zu einer Art EU-Innenpolitik werden.

Auf Grundlage der von der Regierung zu übermittelnden Informationen (Art. 23 Abs. 2 GG) kann der Bundestag **Stellungnahmen** abgeben, welche die Bundesregierung „berücksichtigen“ muss (Art. 23 Abs. 3 GG). Von Interesse sind hier insbesondere die „qualifizierten Stellungnahmen“ zu EU-Rechtsetzungsakten.

Diese Bundestagsstimmungen sind für die Bundesregierung nicht bindend. Allerdings ist ihre Berücksichtigung nach Art. 23 Abs. 3 GG („Die Bundesregierung berücksichtigt“) durch die Bundesregierung immerhin verfassungsrechtlich vorgesehen. Von qualifizierten Stellungnahmen kann die Bundesregierung im Ministerrat zumindest nicht ohne weiteres *wesentlich* abweichen. Sie muss dort vielmehr einen Parlamentsvorbehalt einlegen und unverzüglich eine Beratung im Bundestag anstreben, in der sie Einvernehmen mit dem Bundestag anstrebt.³⁴ Im Konfliktfall entscheidet aber

³⁴ § 8 Abs. 4 EUZBBG.

die Bundesregierung, die auch sonst aufgrund wichtiger außen- oder integrationspolitischen Gründe von der Stellungnahme des Bundestages abweichen kann.³⁵

Abbildung 11 setzt die Anzahl der Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG, die sich auf europäische Legislativvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beziehen, in Bezug zur Anzahl solcher Legislativvorschläge.³⁶

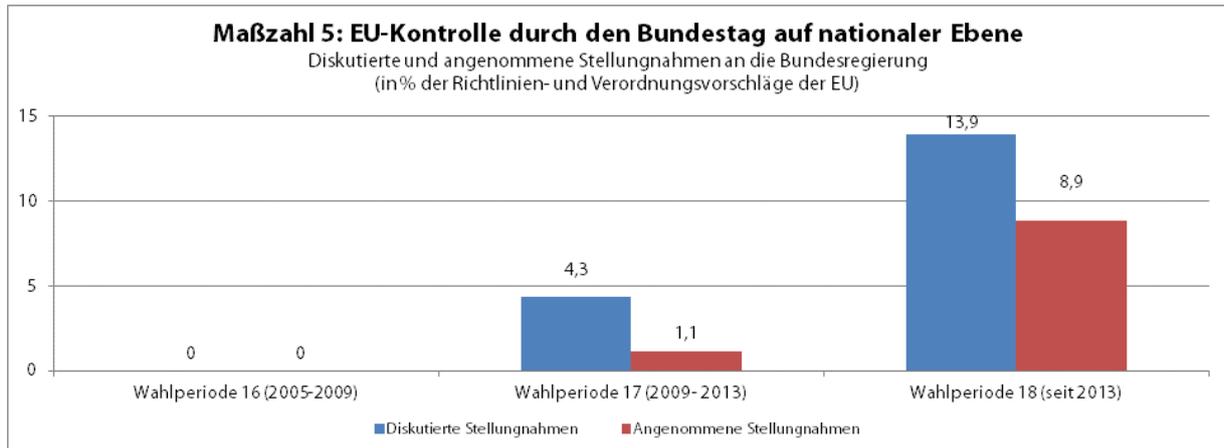


Abbildung 11: Faktor 5 - EU-Kontrolle durch den Bundestag auf nationaler Ebene

Quelle: DIP Informationssystem des Bundestages und cep-Recherche

Abbildung 11 belegt, dass der Bundestag seine Möglichkeit, das Agieren der Bundesregierung im Ministerrat zu beeinflussen, zunehmend wahrnimmt. Während er in der 16. Wahlperiode keine Stellungnahmen über Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Parlaments und des Rates zukommen ließ, tat er das in der 17. Wahlperiode für gut 1% der Vorhaben (5 Stellungnahmen). In der 18. Wahlperiode (Oktober 2013 bis November 2015) hat der Bundestag bisher in 8,9% der Fälle eine Stellungnahme an die Bundesregierung verabschiedet (7 Stellungnahmen).

Die mit Abstand meisten der diskutierten, aber nicht angenommenen Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG werden von der Opposition vorgeschlagen. Nationale politische Beweggründe scheinen dabei des Öfteren eine größere Rolle zu spielen als der Versuch, die EU-Gesetzgebung zu beeinflussen. Insgesamt scheinen sich die Regierungsmehrheiten im Bundestag mit dem Instrument der EU-Stellungnahme an die Regierung schwerzutun. Die Überzeugung, den politischen Spielraum der Bundesregierung im Ministerrat im Sinne einer Bundestagsmeinung einzuschränken und dafür auf Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG zurückzugreifen, ist jedenfalls nicht allgemein ersichtlich.

³⁵ § 9 Abs. 4 EUZBBG.

³⁶ Bundestagsstimmungen zu anderen EU-Maßnahmen werden nicht berücksichtigt. Dadurch bleiben einige Bundestagsstimmungen nach Art. 23 Abs. 3 GG unberücksichtigt. Das gilt insbesondere für die 17. Wahlperiode. Eine Reihe von EU-Initiativen (TTIP, Bankenaufsicht in der Eurozone, Euro-Krise) wurde vom Bundestag durchaus thematisiert. Diese Initiativen waren jedoch keine Richtlinien oder Verordnungen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden.

Daraus lässt sich nicht verallgemeinernd schlussfolgern, dass der Bundestag der Bundesregierung im Ministerrat freie Hand ließe. Statt einer Stellungnahme kann ein Ausschuss dem zuständigen Minister auf inoffiziell Weise sogenannte „Meinungsbilder“ zukommen lassen, welche den Diskussionsverlauf im Ausschuss zusammenfassen. Mangels Datenmaterial lässt sich jedoch keine Aussage über Häufigkeit und Qualität solcher Einflussnahmen treffen.

4.2 Fazit 5

Faktor 5: EU-Stellungnahmen des Bundestages an die Bundesregierung.

Der Bundestag gibt lediglich zu 9% der EU-Richtlinien und -Verordnungen eine Stellungnahme ab. Ein systematisches Bestreben, der Bundesregierung mittels Stellungnahmen Leitlinien für ihr europapolitisches Verhalten vorzugeben, ist damit im Bundestag nicht ersichtlich. Mit Stellungnahmen an die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 GG kann der Bundestag auf nationaler Ebene europapolitisch aktiv werden. Solche Stellungnahmen sind für die Bundesregierung zwar nicht bindend. Sie verringern aber das Problem, dass die Bundesregierung als Exekutive im Ministerrat der EU legislativ handelt und den Bundestag als eigentliche Legislative vor vollendete Tatsachen setzt. Ob und wie weit der Bundestag das europapolitische Verhalten der Bundesregierung über informelle Kanäle beeinflusst, lässt sich nicht verifizieren.