



cep**Studie**

EU-Indikator

EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und
demokratische Kontrolle

2. Auflage

Erstellt im Auftrag des Konvent für Deutschland e.V.

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

Freiburg, im November 2017

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

Der EU-Indikator ermittelt anhand von fünf Faktoren ein Stimmungsbild der EU-Gesetzgebung, der Subsidiarität und der Kontrolle durch nationale Parlamente des europapolitischen Handelns. Alle Faktoren beziehen sich auf eine Teilkategorie des europapolitischen Handelns, nämlich auf europäische 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.

Unter Kommissionspräsident Juncker hat die Regulierungsintensität der EU deutlich abgenommen. Aufgrund der europäischen Wahlen im Jahr 2014 und vorläufiger Zahlen für das Jahr 2017 lässt sich dieser Effekt allerdings noch nicht abschließend quantifizieren. Von einem Rückgang seit 2015 der **beschlossenen** Regulierung um ca. 30% im Vergleich zum Zeitraum 2000-2014 kann aber ausgegangen werden. Allerdings macht die EU zunehmend von direkt anwendbaren Verordnungen Gebrauch, deren Anteil kontinuierlich auf zuletzt 73% anstieg. Der bei EU-Richtlinien vorhandene Spielraum nationaler Parlamente, bei der Umsetzung auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, wird dadurch kleiner. Auch bei den **Regulierungsvorschlägen** der Kommission – die noch nicht zwingend zu einer beschlossenen Regulierung geführt haben – ist unter Juncker eine Zurückhaltung wahrnehmbar, unterbrochen allerdings durch eine Fülle von Regulierungsvorschlägen im Jahr 2016, die zu einem erheblichen Teil auf die Flüchtlingskrise zurückgehen.

► Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung.

Die bereits im 1. EU-Indikator festgestellte Relevanz der nachgelagerten EU-Regulierung ist unverändert hoch. Seit 2012 ist die nachgelagerte Regulierung mindestens so umfangreich wie die EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, im Jahr 2017 bisher sogar mehr als sechsmal so umfangreich. Die sehr technische Finanzmarktregulierung treibt diese Entwicklung. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Gesetzgeber für hochregulierte, technische Branchen verstärkt zum Instrument der nachgelagerten Regulierung greifen. Allerdings sollten Europäisches Parlament und Ministerrat ihre Kontrollfunktion der EU-Kommission gegenüber wahrnehmen. Zumindest im Bereich der Finanzmarktregulierung besteht hier Verbesserungspotential.

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

► Faktor 3: Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente.

Nach zuletzt rügeschwachen Jahren haben die nationalen Parlamente der EU die Subsidiaritätsrüge in den Jahren 2016 und 2017 intensiver genutzt. Die EU-weite Rügequote steigt im langjährigen Mittel von 1,5% auf 1,6% an und liegt für das Jahr 2017 bei 3% (Stand: Oktober). Die deutsche Rügeintensität durch Bundestag und Bundesrat steigt im langjährigen Mittel von 1,22% auf 1,5%. Sie liegt damit wie schon im 1. EU-Indikator sehr nahe am EU-Durchschnitt. Durch eine intensive Rügetätigkeit im Jahr 2017 hat der Bundestag innerhalb von nur drei Jahren den langjährigen Schnitt seiner Rügeintensität mehr als verdoppelt. Dennoch erscheint die deutsche – und europäische – Rügepraxis insgesamt sehr zurückhaltend. Wir regen daher einige Änderungen an: So könnten sich die Bundestagsausschüsse jährliche europapolitische Schwerpunkte setzen, um so die Subsidiarität einfacher ex-ante wie auch ex-post zu verfolgen. Hilfreich wären organisatorische Änderungen, etwa die Etablierung von EU-Unterausschüssen in den jeweiligen Fachausschüssen. Von einer größeren Rolle des EU-Ausschusses in Fragen der Subsidiarität raten wir ab.

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

Die deutsche Teilnahme am politischen Dialog mit der EU-Kommission ist EU-weit überdurchschnittlich und geht vor allem auf die hohe Aktivität des Bundesrates zurück. Die schon im 1. Indikator festgestellten Unterschiede zwischen Bundestag und Bundesrat nehmen mit der Zeit eher zu. Gemessen daran, ob Stellungnahmen im politischen Dialog das Agieren der EU-Kommission tatsächlich beeinflussen können, dürfte deren Mehrwert eher gering sein. Insbesondere die Stellungnahmen des Bundesrates zeugen aber regelmäßig von einer detaillierten Beschäftigung mit den Kommissionsvorschlägen und enthalten auch regelmäßig detaillierte Forderungen an die Bundesregierung.

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

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

Die Bereitschaft des Bundestages, europapolitische Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 an die Bundesregierung zu richten, hat sich seit dem 1. EU-Indikator nicht wesentlich geändert. In sieben Prozent der untersuchten Fälle (Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) kam eine Stellungnahme zustande. Vieles spricht dafür, dass die Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 aus koalitionspolitischen Gründen nur in äußerst seltenen Fällen zur parlamentarischen Kontrolle der europapolitischen Tätigkeit der Regierung eingesetzt werden. Wenn sie schon angenommen werden, dann wohl eher um die Verhandlungsposition der Bundesregierung in Brüssel zu stärken. Dennoch könnte die eindeutige Bezeichnung der Stellungnahmen als solche nach Art. 23 Abs. 3 GG deren Sichtbarkeit und damit Effizienz erhöhen.

Das Ausmaß der europapolitischen Tätigkeit der Bundestagsausschüsse hängt in nicht unerheblichem Maß vom individuellen Engagement und den branchenspezifischen Fachkenntnissen einzelner Abgeordnete ab. Die Einrichtung in den jeweiligen Fachausschüssen von EU-Unterausschüssen, ergänzt um eine jährliche Festlegung europapolitischer Schwerpunktdossiers und eine darauf zugeschnittene Informationsbeschaffung, kann dazu beitragen, die europapolitische Schlagkraft des Bundestages zu steigern.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	1
2	Einleitung: Die Lage der EU	2
3	Fokus Brüssel: EU-Regulierung	5
3.1	Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen	5
3.1.1	Entwicklung der EU-Regulierung seit dem 1. EU-Indikator	5
3.1.2	Neue Kommissionsvorschläge seit dem 1. EU-Indikator: Hält Jean-Claude Juncker seine Versprechen?	7
3.1.3	Fazit Faktor 1	8
3.2	Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung	9
3.2.1	Nachgelagerte EU-Regulierung: Definition und Bedeutung	9
3.2.2	Entwicklung der nachgelagerten Regulierung seit dem 1. EU-Indikator	10
3.2.3	Fazit Faktor 2	11
4	Fokus Mitgliedstaaten: EU-politische Aktivitäten der nationalen Parlamente auf EU-Ebene	12
4.1	Faktor 3: Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente	12
4.1.1	Das Subsidiaritätsprinzip	12
4.1.2	Das Verfahren der Subsidiaritätsrüge	12
4.1.3	Entwicklung der europäischen Subsidiaritätsrügepraxis seit dem 1. EU-Indikator	13
4.1.4	Entwicklung der deutschen Subsidiaritätsrügepraxis seit dem 1. EU-Indikator	15
4.1.5	Die Rügepraxis im Bundestag: Bewertung und Vorschläge	16
4.1.6	Fazit Faktor 3	19
4.2	Faktor 4: Inhaltliche Einflussnahme durch nationale Parlamente im „politischen Dialog“ ...	20
4.2.1	Das Instrument des politischen Dialogs	20
4.3	Bundestag und Bundesrat im politischen Dialog	21
4.4	Fazit Faktor 4	21
5	Fokus Berlin: EU-politische Stellungnahmen des Bundestages gegenüber der Bundesregierung	22
5.1	Faktor 5: Stellungnahmen des Bundestages nach Art. 23 Abs. 3 GG	22
5.2	Bundestagsstimmungen nach Art. 23 Abs. 3 GG: Bewertung	24
5.3	Vorschläge zur Steigerung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten	24
5.4	Fazit Faktor 5	26

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der EU-Bürger mit positiver Einstellung zur EU.....	2
Abbildung 2: Vertrauen in die EU, die nationalen Parlamente und die nationalen Regierungen.....	3
Abbildung 3: Nationale vs. Europäische Einwanderungspolitik.....	4
Abbildung 4: Faktor 1a - Ausmaß der EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.....	6
Abbildung 5: Faktor 1b – Relatives Verhältnis von Richtlinien zu Verordnungen.....	6
Abbildung 6: Faktor 1c - EU-Legislativvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (2005 - 2017)	8
Abbildung 7: Faktor 2a – Ausmaß der nachgelagerten Legislativtätigkeit der EU	10
Abbildung 8: Faktor 2b – Landwirtschaft und Finanzmarkt in der nachgelagerten EU- Regulierung.....	11
Abbildung 9: Faktor 3a – Intensität der Rügepraxis nationaler Parlamente	14
Abbildung 10: Faktor 3b – Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente	15
Abbildung 11: Faktor 3c – Genutztes Rügepotential	16
Abbildung 12: Faktor 4a – EU-Stellungnahmen nationaler Parlamente im politischen Dialog (2010 - 2015)	20
Abbildung 13: Faktor 4b – Bundestag und Bundesrat im politischen Dialog	21
Abbildung 14: Faktor 5 - EU-Kontrolle durch den Bundestag auf nationaler Ebene	23

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Relevanz der nachgelagerte Gesetzgebung	10
--	----

1 Vorwort

Baustellen gibt es in der EU wahrlich genug: Weder in der Euro-Krise, der Flüchtlingsthematik noch in Fragen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat die EU bereits nachhaltige Fortschritte erreicht. Darüber hinaus wird die EU zum ersten Mal in ihrer Geschichte schrumpfen. Mit dem Vereinigten Königreich verlässt einer der größten Mitgliedstaaten die Union, was sich – zumindest auf der Insel – nur als Akzeptanzdefizit der EU deuten lässt, welches auf dem Festland dezidiert bekämpft werden muss, soll die EU eine Zukunft haben.

Eine Überregulierung durch die EU, der fehlende Respekt für die Idee der Subsidiarität und ein Mangel an demokratischer Kontrolle sind durchaus regelmäßig wiederkehrende Vorwürfe an die Adresse der europäischen Akteure. Treffen sie zu, wären sie der Akzeptanz der Europäischen Union – und damit ihrem Fortbestehen – nicht förderlich.

Schon zum zweiten Mal übernehmen wir mit dem EU-Indikator nun den Versuch, diese emotional aufgeladenen Vorwürfe mittels nüchterner Zahlen zu messen. Die Zahlen lügen nicht, können aber naturgemäß die hochkomplexe Materie nicht umfassend darstellen oder abdecken. Der *Indikator* ermöglicht aber eine jährliche Fortschreibung und kann daher Hinweise auf Änderungen geben, welche zur Akzeptanz der EU beitragen, oder eben nicht.

Danken möchten wir der Unterabteilung Europa der Bundestagsverwaltung für die unkomplizierte Bereitstellung statistischer Informationen. Auch der Vielzahl von Abgeordneten, Fraktionsmitarbeitern und Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung gilt unser Dank für ihre Bereitschaft zum Meinungsaustausch.

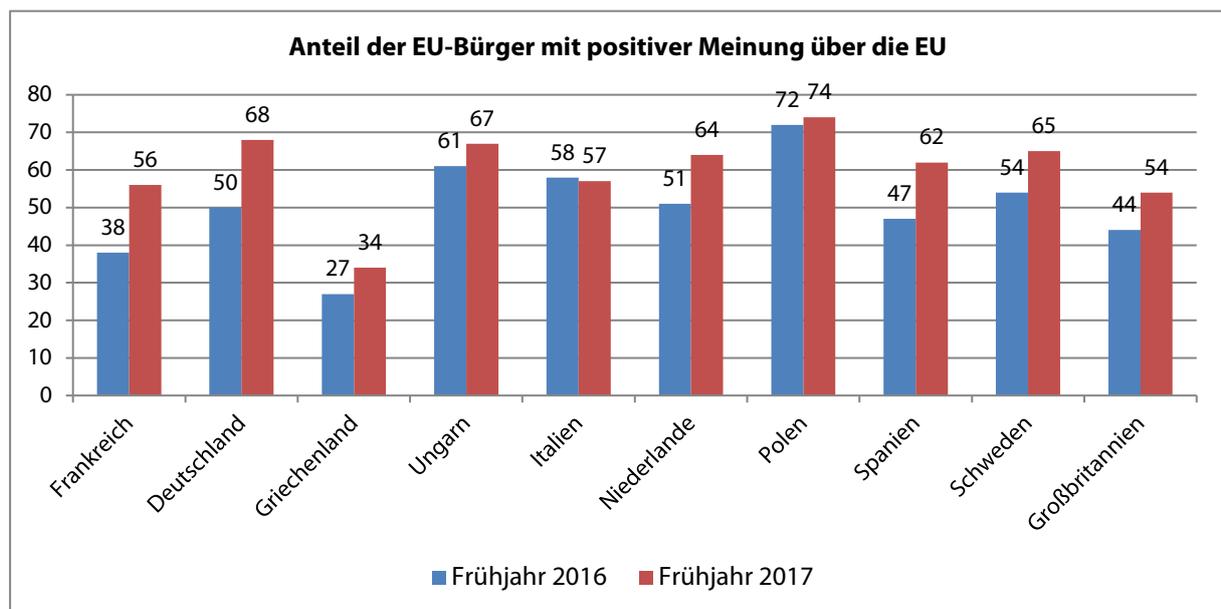
2 Einleitung: Die Lage der EU

Ausgangslage des 1. EU-Indikators vom Dezember 2015 war die damalige Feststellung, dass die Europäische Union ein Akzeptanzproblem hatte, das sich in einer deutlichen Stärkung der Euro(pa)kritiker bei den Wahlen zum Europaparlament im Mai 2014 manifestierte. Kommissionspräsident Juncker versprach eine Neuausrichtung der EU. Die EU sollte zur Lösung der großen wirtschaftlichen und sozialen Probleme beitragen und sich bei den Themen, bei denen die Mitgliedstaaten besser in der Lage sind, die richtigen Antworten zu finden, weniger einmischen.

Seit der Veröffentlichung des 1. EU-Indikators ging mit der Wahl Trumps zum US-Präsidenten, dem Ausgang des Brexit-Referendums und der Stärkung extremer Parteien in einer Reihe von Wahlen in den Mitgliedstaaten eine Welle nationalistischer und populistischer Tendenzen auch durch die EU. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus bemerkenswert, dass viele Bürger die EU mittlerweile deutlich positiver sehen als noch Ende 2015.

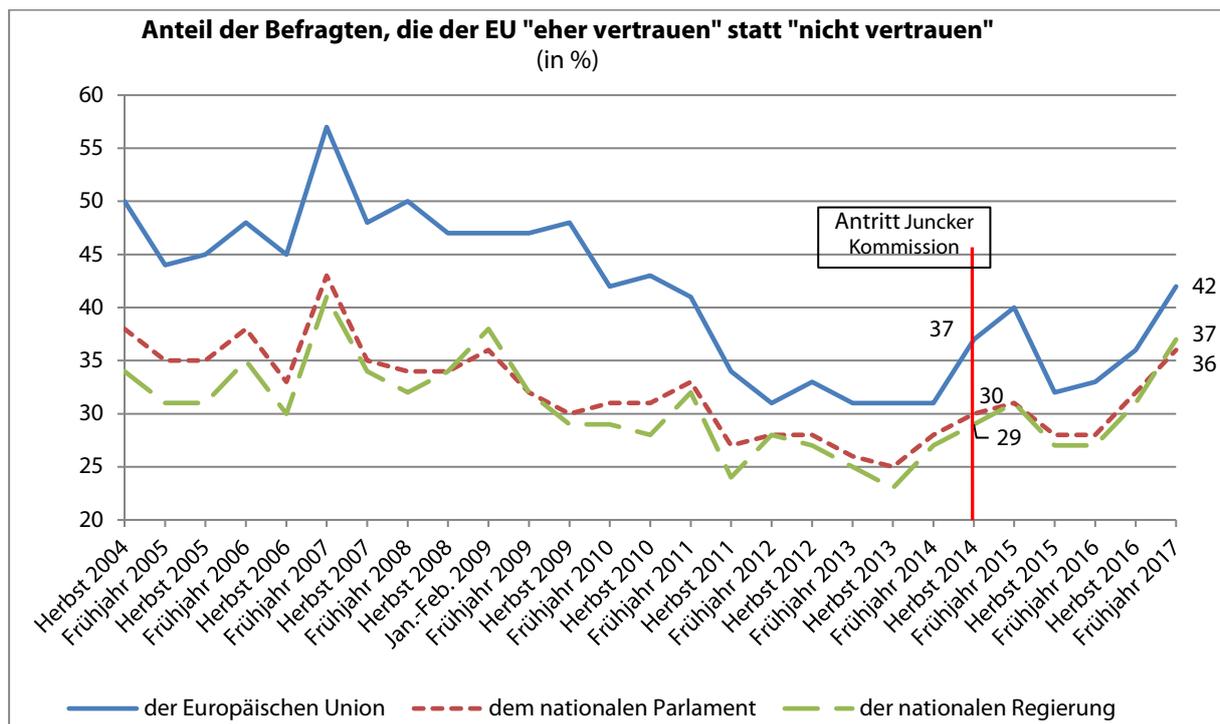
Tatsächlich scheint sich das Akzeptanzproblem der EU zuletzt verringert zu haben. So sehen viele Bürger die EU 2017 im Vergleich zum Vorjahr deutlich positiver. Abbildung 1 zeigt eine Auswahl von 10 Mitgliedstaaten, die etwa 80% der EU-Bevölkerung auf sich vereinen. Mit Ausnahme von Italien, hat sich die öffentliche Wahrnehmung der EU in allen Staaten verbessert.

Abbildung 1: Anteil der EU-Bürger mit positiver Einstellung zur EU



Quelle: Pew Research Center, June 2017, "Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU", p. 29, eigene Darstellung

Ein etwas differenzierteres Bild schildert das aktuelle Eurobarometer der EU-Kommission. Zwar erhöhte sich das Vertrauen in die EU seit Antritt der Juncker-Kommission von 37% auf 42% der Befragten. Zwischenzeitlich musste die EU aber einen beachtlichen Vertrauensverlust hinnehmen, den sie aber nach einem Tiefpunkt im Herbst 2015 mehr als wettmachen konnte. Dennoch liegt das Vertrauen in die EU weit unter dem Niveau Anfang des Jahrtausends (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Vertrauen in die EU, die nationalen Parlamente und die nationalen Regierungen

Quelle: Standard-Eurobarometer 87, Frühjahr 2017

In zwölf der 28 Mitgliedstaaten – darunter drei der sechs Gründerstaaten Frankreich, Italien und Belgien – misstraut eine relative Mehrheit der Bevölkerung der EU. Die höchsten Vertrauenswerte erzielt die EU insbesondere in Litauen (65%), Luxemburg (61%), Finnland (59%), Rumänien (57%) und Malta (56%). Auch Deutschland liegt mit 47% deutlich über dem EU-Durchschnitt (42%).

Wie bereits im 1. EU-Indikator festgestellt, lässt sich aus diesen Daten keine generelle Ablehnung der EU ableiten. Immerhin 61% der EU-Bürger sprechen sich für mehr und nicht weniger Zusammenarbeit auf EU-Ebene aus.^{1,2} Das genaue Wunschverhältnis der EU-Bürger zwischen europäischem und nationalem Handeln ist allerdings recht diffus.

Einerseits ist – zumindest laut Zahlen der EU-Kommission – die Unterstützung in der EU-Bevölkerung etwa für eine gemeinsame Außenpolitik (65%)³, eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (75%)⁴ und eine gemeinsame EU-Einwanderungspolitik (68%)^{5,6} nach wie vor ungebrochen hoch und weitverbreitet.

Andererseits sind nur 24% der EU-Bürger der Meinung, dass der EU mehr Macht zugesprochen werden sollte und sogar 48% können sich eine Zurückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale

¹ Friedrich-Ebert-Stiftung: Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit, Eine repräsentative Acht-Länder-Studie durchgeführt von policy matters, August 2017. Die Studie deckt nur Deutschland, Spanien, Slowakei, Italien, Frankreich, Niederlande, Schweden und Tschechien ab.

² In Deutschland wünschen sich dies sogar 79%. In Tschechien sind es hingegen nur 41%.

³ Mit Ausnahme von Schweden gibt es dafür in allen Mitgliedstaaten der EU eine absolute Mehrheit. In Schweden spricht sich eine absolute Mehrheit dagegen aus.

⁴ In allen 28 Mitgliedstaaten der EU gibt es dafür eine absolute Mehrheit.

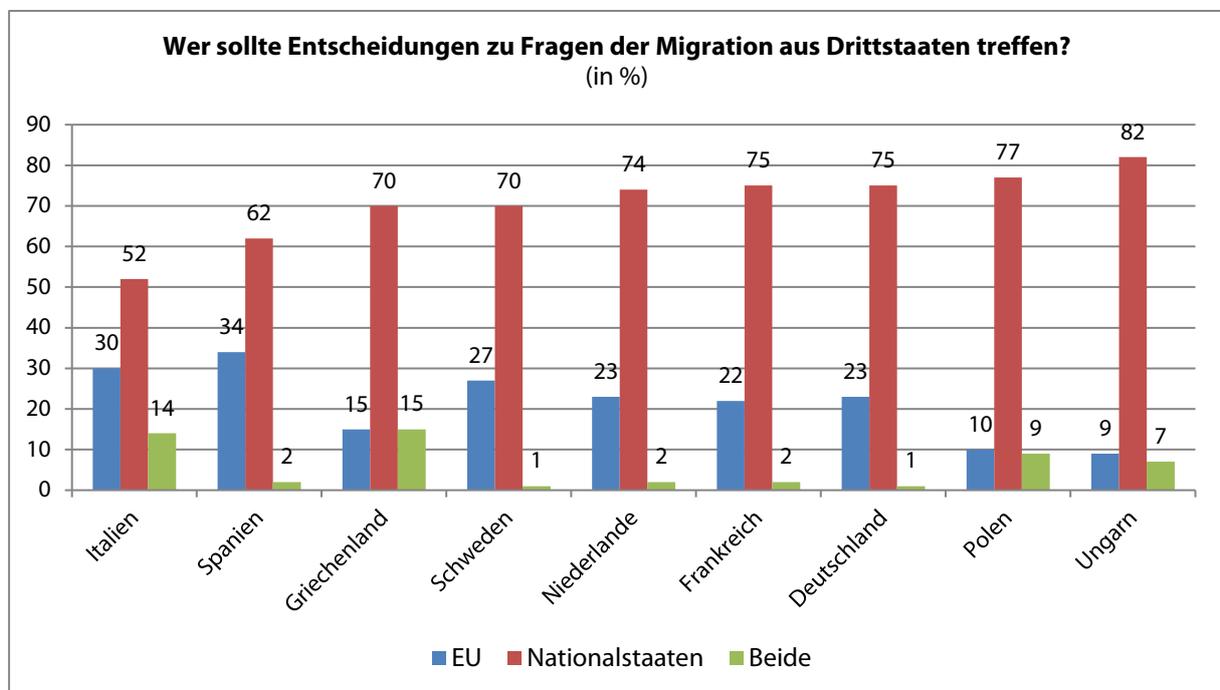
⁵ Standard-Eurobarometer 87, Frühjahr 2017, Seite 37

⁶ Mit Ausnahme von Tschechien spricht sich in allen anderen EU-Staaten eine relative Mehrheit dafür aus; in 24 der 28 Staaten sogar eine absolute Mehrheit.

Ebene vorstellen.⁷ Die „Eliten“ – aus Politik, Medien, Unternehmern sowie Zivilgesellschaft – sehen das deutlich anders: 37% verlangen mehr EU-Kompetenzen und nur 31% die Stärkung der nationalen Ebene.

Das diffuse Bild zeigt sich ebenfalls in der Migrationsthematik. Während die EU-Kommission eine große Unterstützung (68%) für eine gemeinsame EU-Einwanderungspolitik feststellt, zeigt eine andere Studie deutliche Grenzen für diese Unterstützung auf. Eine alleinige Kompetenz der EU in Sachen Migration aus Drittstaaten bevorzugen demnach nur 25% der Bürger von neun Mitgliedstaaten.⁸ Eine überwältigende Mehrheit von 69% will eine alleinige Entscheidungskompetenz des jeweiligen Mitgliedstaates. Nur 5% sprechen sich für gemeinsame Entscheidungen der EU und der Mitgliedstaaten aus (siehe Abbildung 3).⁹ Bei der Frage, ob es ein EU-weites Quotensystem für Flüchtlinge geben soll, sprachen sich jedenfalls knapp die Hälfte der Teilnehmer für ein solches aus, 51% wollten die Entscheidung über die Aufnahme von Flüchtlingen aber den Mitgliedstaaten überlassen oder sperrten sich generell gegen die Aufnahme.¹⁰

Abbildung 3: Nationale vs. Europäische Einwanderungspolitik



Quelle: Pew Research Center, June 2017, "Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU"

Entwicklung seit dem 1. EU-Indikator

Inmitten einer Welle nationalistischer und populistischer Tendenzen und der Flüchtlingskrise zum Trotz, ist es beachtlich, dass die EU verloren gegangenes Vertrauen teilweise zurückgewinnen konnte. Das in der ersten Ausgabe dieser Studie diagnostizierte Akzeptanzproblem der EU hat sich damit durchaus relativiert. Inwieweit sich daraus allerdings eine breite Unterstützung für eine weitere Europäische Integration ableiten lässt, ist fraglich.

⁷ Thomas Raines, Matthew Goodwin und David Cutts, The Future of Europe: Comparing Public and Elite Attitudes, Chatham House, Juni 2017, S. 17

⁸ Die Studie deckt Ungarn, Polen, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Griechenland, Schweden, Spanien und Italien ab.

⁹ Pew Research Center, June 2017, "Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU", S. 15 und S. 41

¹⁰ Raines et al, S. 21

3 Fokus Brüssel: EU-Regulierung

In diesem Kapitel analysieren wir die legislative Tätigkeit der EU. Wie schon im 1. EU-Indikator gelten als Referenzgröße die für viele Politikbereiche maßgeblichen Richtlinien und Verordnungen, die vom Europäischen Parlament und Rat im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ angenommen werden. In Abschnitt 3.1 analysieren wir die jüngsten Entwicklungen bei dieser Regulierung seit der Veröffentlichung des 1. EU-Indikators. In Abschnitt 3.2 gehen wir dann, fokussierend auf denselben Zeitraum, auf die nachgelagerte EU-Regulierung als zweite relevante Kategorie der EU-Regulierung ein.

3.1 Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen

Wie bereits im 1. EU-Indikator untersuchen wir den Umfang der europäischen Regulierung ausschließlich anhand der europäischen Richtlinien und Verordnungen, die vom Europäischen Parlament und Ministerrat im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ angenommen werden.¹¹ Bei diesen Rechtsakten sind das Europäische Parlament und der Ministerrat gleichberechtigt. Die Beschränkung auf diese Arten der EU-Regulierung ist sachdienlich, da das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 für nahezu alle relevanten Politikbereiche der EU maßgeblich ist.

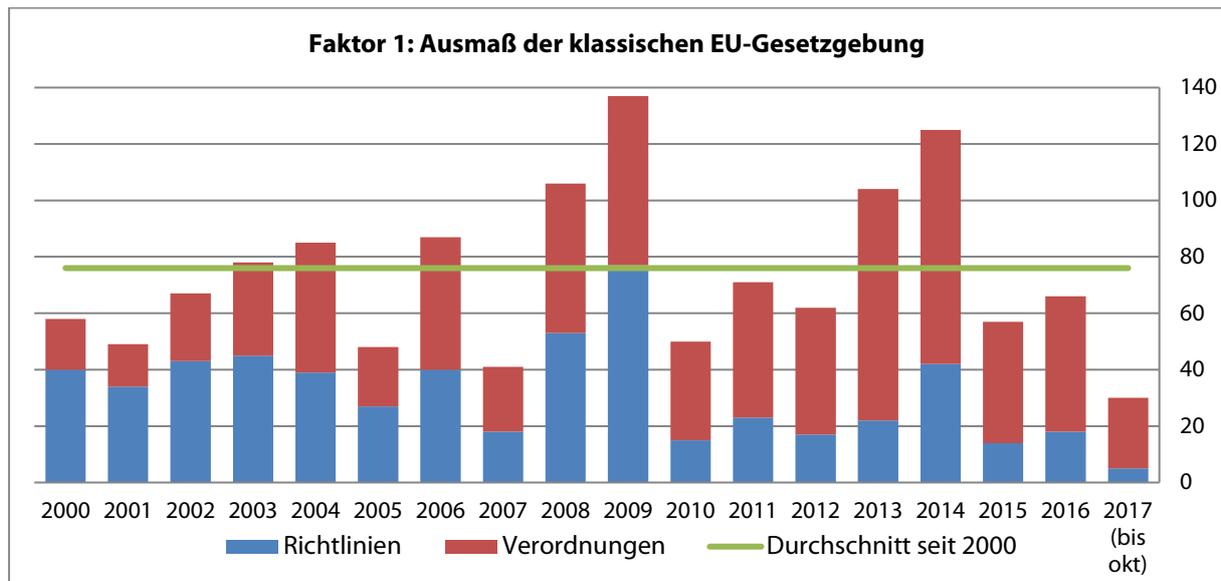
3.1.1 Entwicklung der EU-Regulierung seit dem 1. EU-Indikator

Ausgangslage Dezember 2015:

Der 1. Indikator fand keine überzeugenden Argumente für eine EU-Überregulierung.

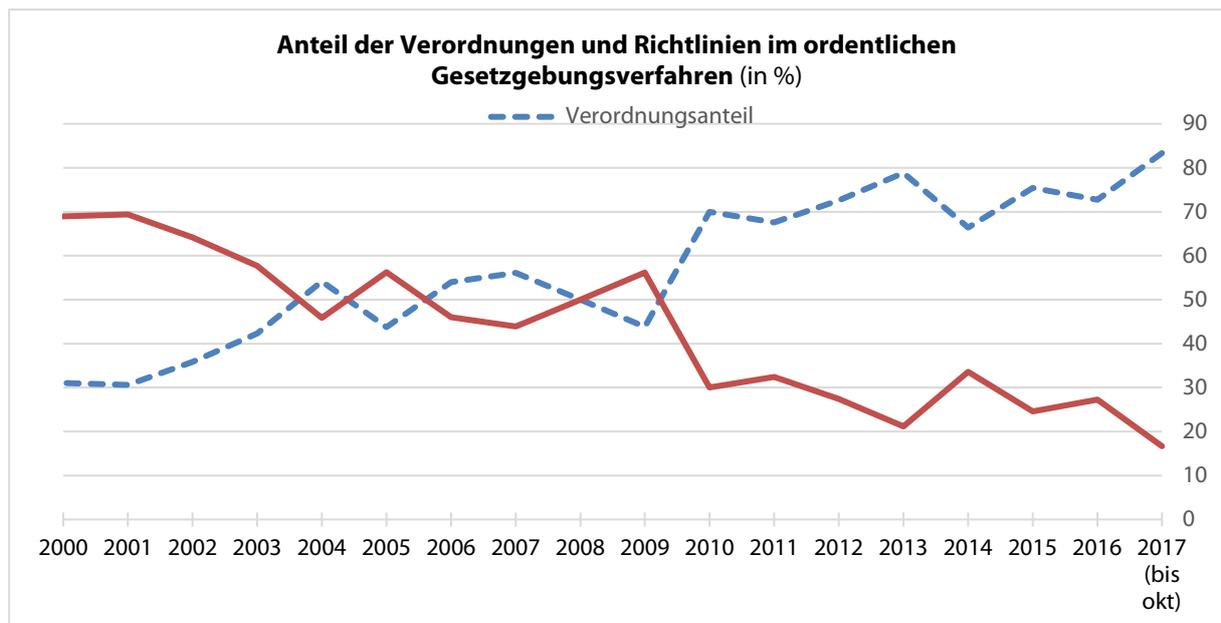
In den Jahren von 2000 bis 2014 wurden im Jahresdurchschnitt 78 Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet (vgl. Abbildung 4). Unter Berücksichtigung der Jahre 2015 und 2016 sinkt dieser Durchschnitt nun auf 76 (-2,5%). Die Aussagekraft dieses Rückgangs wird jedoch verzerrt durch die Europawahlen im Mai 2014, welche den Regulierungsrückgang im Jahr 2015, in dem lediglich 57 Richtlinien und Verordnungen beschlossen wurden, größtenteils erklären dürfte. Auffällig ist allerdings die geringe Regulierungsintensität des Jahres 2016 (66 Richtlinien und Verordnungen). Die EU-Regulierung lag damit im Jahr 2016 gut 15% unter dem Schnitt der Jahre 2000-2014. Mit dem Amtsantritt Junckers knüpfte die EU also nicht nahtlos an die intensiven Regulierungsjahre 2013 und 2014 an. Vorläufige Zahlen bestätigen diese Tendenz einer geringen Regulierungsintensität auch für das Jahr 2017.

¹¹ Nicht berücksichtigt werden etwa Kommissionsbeschlüsse oder Ratsverordnungen.

Abbildung 4: Faktor 1a - Ausmaß der EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

Die Anzahl der Richtlinien und Verordnungen ist nur ein Gradmesser für die Regulierungsintensität. Aufschlussreich ist auch das Verhältnis von Richtlinien, die jeweils in nationales Recht umzusetzen sind, zu den unmittelbar geltenden Verordnungen. Während Richtlinien einen Umsetzungsspielraum der nationalen Parlamente für nationale Besonderheiten wahren, gilt dies für die unmittelbar geltenden Verordnungen nicht. Nach einer Phase der Gleichgewichtung zwischen 2003 und 2009 macht die EU seit acht Jahren zunehmend von Verordnungen Gebrauch. Der Anteil der Verordnungen steigt kontinuierlich an, zuletzt auf 73% (2016). Vorläufige Zahlen bestätigen diesen Trend auch für 2017 (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Faktor 1b – Relatives Verhältnis von Richtlinien zu Verordnungen

Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

3.1.2 Neue Kommissionsvorschläge seit dem 1. EU-Indikator: Hält Jean-Claude Juncker seine Versprechen?

Ausgangslage Dezember 2015:

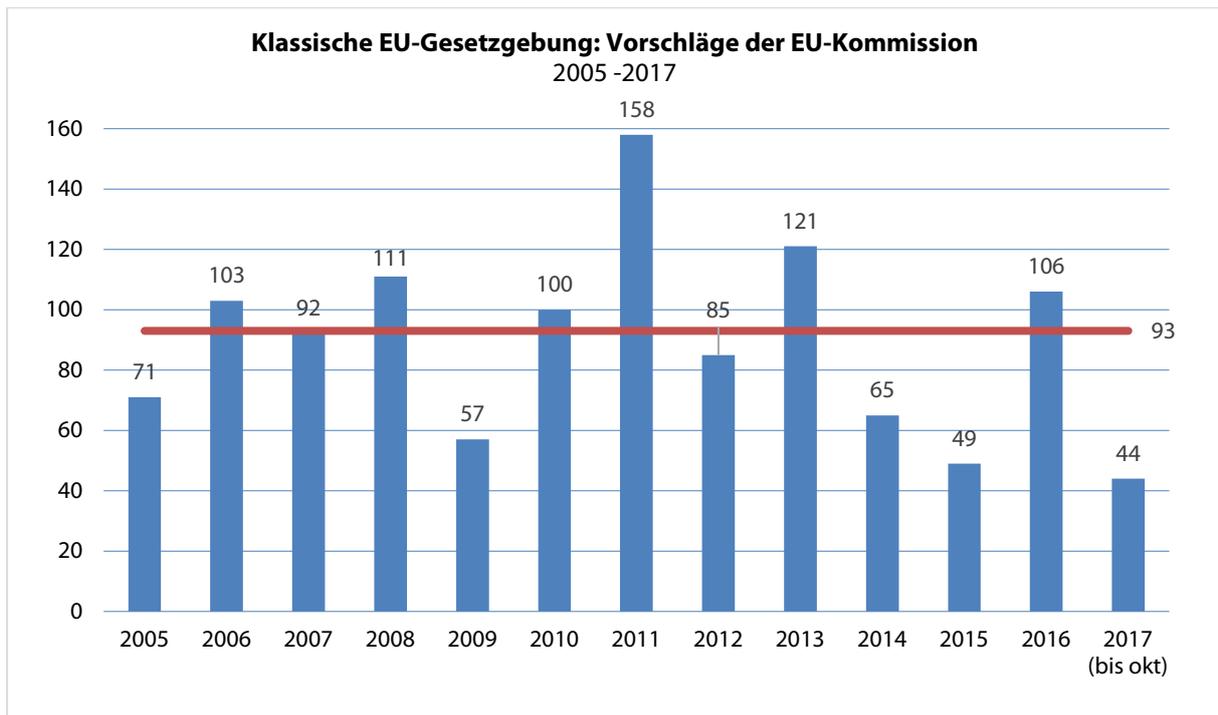
Der 1. Indikator stellte fest, dass seit Amtsantritt der neuen EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker 2014 die Anzahl der europäischen Legislativvorschläge um 72% gesunken ist. Damals war jedoch noch offen, ob diese Entwicklung von Dauer ist.

Jean-Claude Juncker hat im Anschluss an seine Wahl als Kommissionspräsident verkündet, die Tätigkeit der Kommission künftig auf 10 politische Kernthemen zu fokussieren und sich von der häufig propagierten Überregulierung der EU zu verabschieden. Im Jahr 2015 stellte er 21 Schlüsselinitiativen in den Fokus, 2016 waren es 23 Initiativen, im Jahr 2017 waren es 21 und für das Jahr 2018 nimmt er sich nun 26 Vorhaben vor. Die Vorhaben für 2018 sollen dabei angesichts der im Frühjahr 2019 anstehenden Europawahlen bereits bis Mai 2018 mit konkreten Legislativvorschlägen konkretisiert werden.¹²

Wie hat sich die Legislativtätigkeit in der Amtszeit Junckers nun gewandelt im Vergleich zu den vorherigen Wahlperioden? Abbildung 6 bildet die Anzahl der Legislativvorschläge der EU-Kommission ab, die seit 2005 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren präsentiert wurden.

Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2014 schlug die EU-Kommission 96 Richtlinien oder Verordnungen pro Jahr vor. Unter Berücksichtigung der Jahre 2015 und 2016 sinkt dieser Durchschnitt nun auf 93 (-3,2%). Die Kommission schlug in den drei Juncker-Jahren seit 2015 im Durchschnitt bisher nur 66 Legislativvorschläge pro Jahr vor. Juncker liegt damit 31% unter dem langjährigen Durchschnitt seiner Vorgänger. Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf Junckers legislative Zurückhaltung im Jahr 2015 zurückzuführen. 2015 war die Kommission mit nur 49 Vorschlägen so zurückhaltend wie nie seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags. Im Folgejahr legte die Kommission allerdings 106 Gesetzesinitiativen vor und überschritt damit das langjährige Mittel deutlich. Besonders auffällig ist dabei die auch – aber nicht nur – durch die Flüchtlingskrise bedingt hohe Anzahl an Gesetzesinitiativen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Im Jahr 2017 ist nach derzeitigem Stand wiederum ein Rückgang zu erwarten (vgl. Abbildung 6).

¹² Vgl. dazu die Jahresarbeitsprogramme der Kommission, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/european-commission-work-programme_en

Abbildung 6: Faktor 1c - EU-Legislativvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (2005 - 2017)

Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

3.1.3 Fazit Faktor 1

Faktor 1: EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen.

Unter Kommissionspräsident Juncker hat die Regulierungsintensität der EU deutlich abgenommen. Aufgrund der europäischen Wahlen im Jahr 2014 und vorläufiger Zahlen für das Jahr 2017 lässt sich dieser Effekt allerdings noch nicht abschließend quantifizieren. Von einem Rückgang seit 2015 der beschlossenen Regulierung um ca. 30% im Vergleich zum Zeitraum 2000-2014 kann aber ausgegangen werden. Allerdings macht die EU zunehmend von direkt anwendbaren Verordnungen Gebrauch, deren Anteil kontinuierlich auf zuletzt 73% anstieg. Der bei EU-Richtlinien vorhandene Spielraum nationaler Parlamente, bei der Umsetzung auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, wird dadurch kleiner. Auch bei den Regulierungsvorschlägen der Kommission – die noch nicht zwingend zu einer beschlossenen Regulierung geführt haben – ist unter Juncker eine Zurückhaltung wahrnehmbar, unterbrochen allerdings durch eine Fülle von Regulierungsvorschlägen im Jahr 2016, die zu einem erheblichen Teil auf die Flüchtlingskrise zurückgehen.

3.2 Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung

Ausgangslage Dezember 2015:

Der 1. Indikator stellte fest, dass seit 2012 die nachgelagerte europäische Regulierung mindestens so umfangreich wie die EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, im Jahr 2015 sogar dreimal so umfangreich, geworden ist. Gleichzeitig erschien die demokratische Kontrolle der quasi-gesetzgeberischen Tätigkeit der EU-Kommission durch das Europäische Parlament und den Rat verbesserungswürdig.

3.2.1 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 und technischer 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 etwa 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 in welchem Umfang betroffen sein werden.

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.^{13, 14}

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.¹⁵

¹³ Näheres, wie auch die Möglichkeit, diesen Zeitrahmen auf Antrag zu verlängern, wird im jeweiligen Basisrechtsakt geregelt.

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM (2009) 673 vom 9.12.2009.

¹⁵ Stattdessen sind Kontrollen durch Fachausschüsse, etwa im Beratungs- oder im Prüfverfahren vorgesehen. Bei fortdauernden Unstimmigkeiten zwischen Kommission und Ausschüssen wird der Berufungsausschuss angerufen, der eine verbindliche Entscheidung trifft.

3.2.2 Entwicklung der nachgelagerten Regulierung seit dem 1. EU-Indikator

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 nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen wurde. Auf diese Weise ist der Vergleich mit der EU-Regulierung durch Richtlinien und Verordnungen aus Kapitel 3.1 möglich.

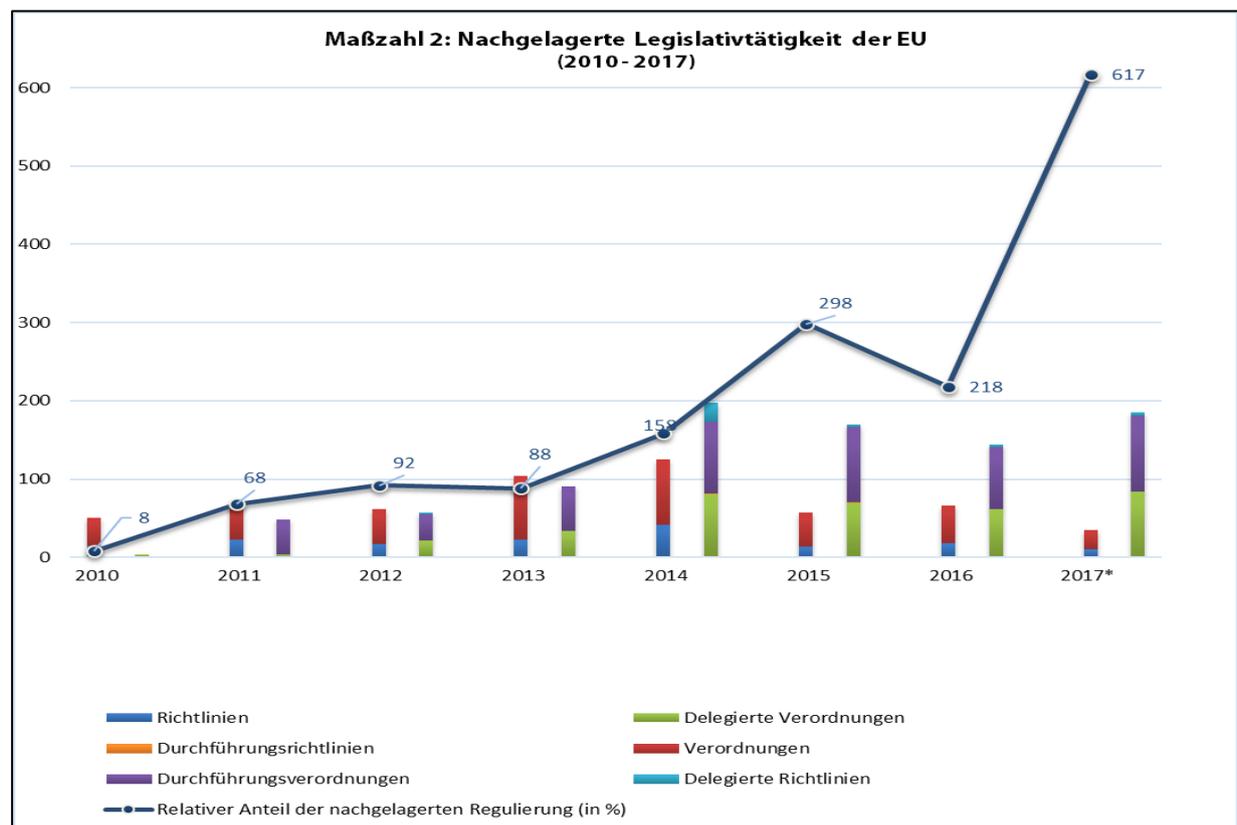
Die bereits im ersten EU-Indikator festgestellte Bedeutung der nachgelagerten EU-Regulierung ist ungebrochen hoch. Das gilt sowohl für das absolute Ausmaß der nachgelagerten Regulierung, das im Vergleich zu 2015 (170 Rechtsakte) sogar noch ansteigt (bisher 185 im Jahr 2017), als auch für das relative Ausmaß dieser Regulierung. Nach einer nur moderaten Abnahme der relativen Relevanz der nachgelagerten Regulierung im Jahr 2016 steigt diese Relevanz nach vorläufigen Berechnungen im Jahr 2017 massiv auf über 600% an. Grund dafür ist weniger die intensivere, nachgelagerte Regulierungsdichte in diesem Jahr als viel mehr die geringe regulatorische Tätigkeit im Jahr 2017. (s. Tabelle 1 und Abbildung 7).

Tabelle 1: Relevanz der nachgelagerte Gesetzgebung

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU Richtlinien und Verordnungen	50	71	62	104	125	57	66	30
Nachgelagerte EU-Regulierung	4	48	57	91	198	170	144	185
Relativer Anteil der nachgelagerten EU-Regulierung	8%	68%	92%	88%	158%	298%	218%	617%

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

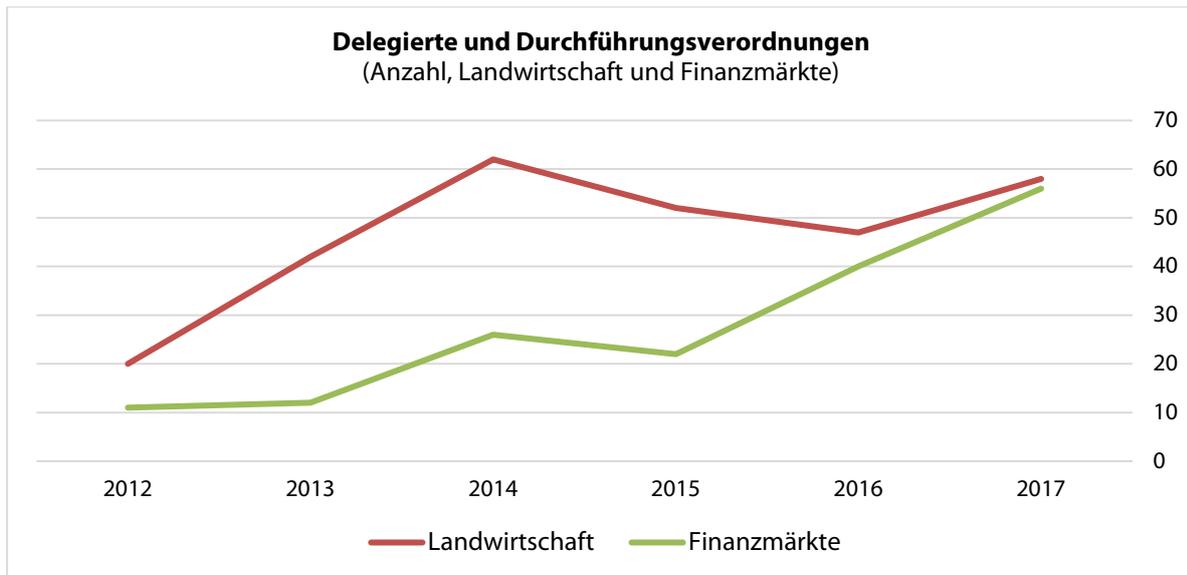
Abbildung 7: Faktor 2a – Ausmaß der nachgelagerten Legislativtätigkeit der EU



Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

Verantwortlich für den relativen wie absoluten Anstieg der nachgelagerten Regulierung ist insbesondere die Finanzkrise und die damit verbundenen regulatorischen Antworten. So hat die Kommission zahlreiche Gesetzgebungsakte zur Schaffung einer Bankenunion und zur Etablierung einer Kapitalmarktunion vorgelegt. Hierbei haben sich das Europäische Parlament und der Ministerrat regelmäßig dafür ausgesprochen, die technischen Feinheiten der Regulierung im Rahmen der nachgelagerten Regulierung ausformulieren zu lassen. Mittlerweile hat die nachgelagerte Finanzmarktregulierung die gleiche Bedeutung erlangt wie die Regulierung im Bereich der Landwirtschaft (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Faktor 2b – Landwirtschaft und Finanzmarkt in der nachgelagerten EU-Regulierung



Quelle: Amtsblatt der EU und cep-Recherche

3.2.3 Fazit Faktor 2

Faktor 2: Nachgelagerte EU-Regulierung.

Die Relevanz der nachgelagerten EU-Regulierung ist unverändert hoch. Seit 2012 ist die nachgelagerte Regulierung mindestens so umfangreich wie die EU-Gesetzgebung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, im Jahr 2017 bisher sogar mehr als sechsmal so umfangreich. Die sehr technische Finanzmarktregulierung treibt diese Entwicklung. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Gesetzgeber für hochregulierte, technische Branchen verstärkt zum Instrument der nachgelagerten Regulierung greifen. Allerdings sollten Europäisches Parlament und Ministerrat ihre Kontrollfunktion der EU-Kommission gegenüber wahrnehmen. Zumindest im Bereich der Finanzmarktregulierung besteht hier Verbesserungspotential.¹⁶

¹⁶ Siehe dazu cepStudie, Die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden – Raum für Verbesserung auf Level 2 und Level 3, Oktober 2016. Verfügbar unter: <http://www.cep.eu/eu-themen/details/cep/die-europaeischen-finanzaufsichtsbehoerden-raum-fuer-verbesserung-auf-level-2-und-level-3.html>

4 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, inwieweit nationale Parlamente gegenüber der EU Subsidiaritätsbedenken mit Hilfe der Subsidiaritätsrüge geltend machen. Anschließend thematisieren wir die Teilnahme nationaler Parlamente am „politischen Dialog“.

4.1 Faktor 3: Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente

Ausgangslage Dezember 2015:

Der 1. Indikator belegte, dass die Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente ein Nischendasein in der EU-Politik führt. Das Recht, Legislativvorschläge der EU-Kommission zu rügen, wurde im Durchschnitt der Jahre 2010-2014 EU-weit nur in 1,5 Prozent aller Fälle in Anspruch genommen. Für den Deutschen Bundestag wiesen wir nur drei Rügen nach; für den Bundesrat elf. Die deutsche Rügeintensität lag damit bei 1,22%.

4.1.1 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.¹⁷ 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.¹⁸

Zum Teil wird dem Subsidiaritätsprinzip in der Literatur vorwiegend eine politische Bedeutung zugemessen.¹⁹ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH und des EuG ist das Subsidiaritätsprinzip aber justiziabel.²⁰

4.1.2 Das Verfahren der Subsidiaritätsrüge

Seit dem Vertrag von Lissabon sind die nationalen Parlamente und ihre Kammern berechtigt, einen Subsidiaritätsverstoß der EU ex ante – also vor Verabschiedung eines Gesetzentwurfs – zu rügen. Dazu müssen sie innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung des Gesetzentwurfs erklären, weshalb der Entwurf aus ihrer Sicht nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist [Art. 6 UAbs. 1

¹⁷ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 26.

¹⁸ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 33.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

S. 1 Subsidiaritätsprotokoll (SubsProt)]. Das EU-Organ, welches den Entwurf vorgelegt hat, muss diese „**begründeten Stellungnahmen**“ berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 SubsProt).²¹

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 Drittel²² 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 weiterverfolgt (dann: sog. **Rote Karte**).

4.1.3 Entwicklung der europäischen Subsidiaritätsrügepraxis seit dem 1. EU-Indikator

Seit dem 1. EU-Indikator wurde in einem Fall die gelbe Karte erhoben.²³ Die EU-Kommission hat nach erfolgter Subsidiaritätsprüfung ihren Vorschlag beibehalten.

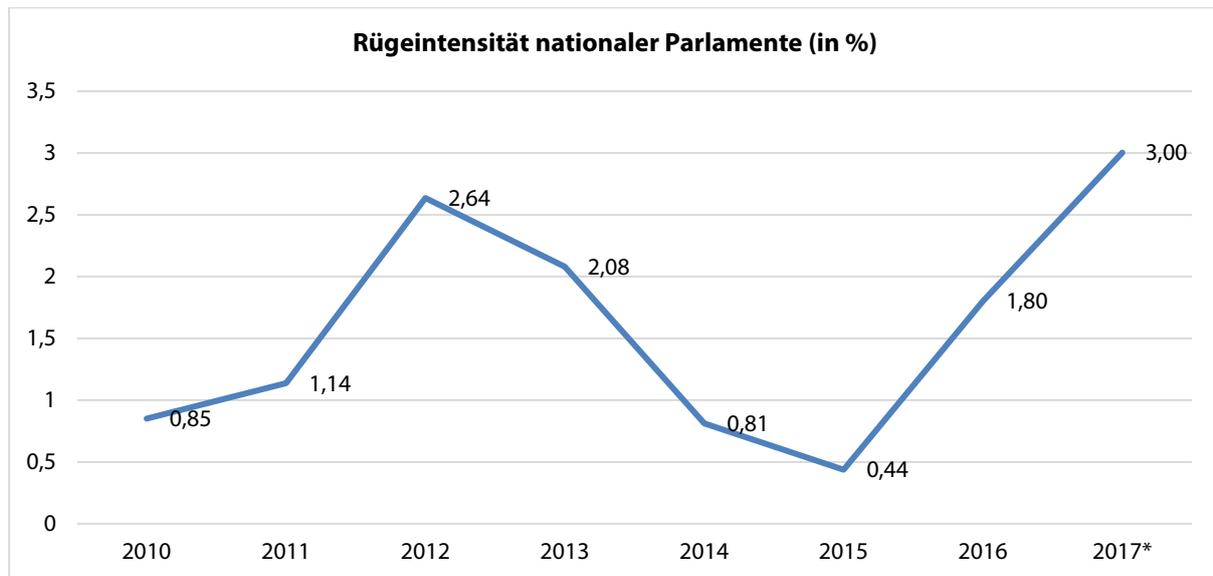
Seit dem Jahr 2015 ist die Rügeintensität nationaler Parlamente im Schnitt deutlich gestiegen. Während die Parlamente im Zeitraum 2010-2014 in nur 1,5% der Fälle einen Verstoß gegen die Subsidiarität rügten, stieg dieser Wert im Zeitraum 2015-2017 auf 1,74% an, im Zeitraum 2016-2017 gar auf 2,4%. Im Jahr 2015 wurde so wenig wie noch nie gerügt (0,44%); im Jahr 2017 so viel wie noch nie (3%).²⁴ In absoluten Zahlen wurde 2016 besonders viel gerügt [107 Rügestimmen im Vergleich zu 74 im Jahr 2017 (Stand: Oktober 2017)]. Durch diesen Anstieg der letzten Jahre steigt der langjährige Mittelwert (2010-2017) bei der Rügepraxis auf 1,6%. In einem Einkammersystem kommt dies 2,8 Subsidiaritätsrügen pro Jahr gleich. Im 1. EU-Indikator wurden im Schnitt 2,7 Rügen pro Jahr abgegeben.

²¹ Im Folgenden gehen wir von einem Vorschlag der EU-Kommission aus.

²² 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).

²³ Es handelte sich dabei um die Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen [COM (2016) 128].

²⁴ Zahlen für 2017 sind vorläufig (Stand 20. Oktober 2017)

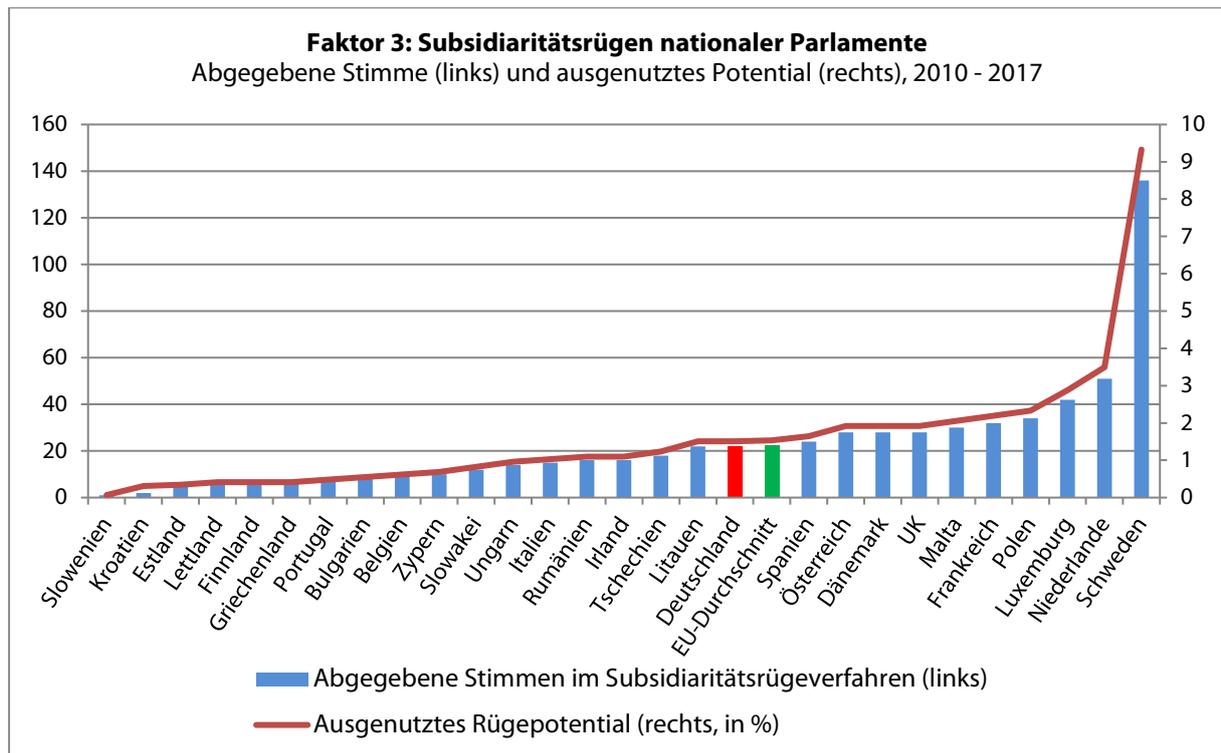
Abbildung 9: Faktor 3a – Intensität der Rügepraxis nationaler Parlamente

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

Die hohe Zahl an Rügen für 2016 ist dabei insbesondere auf die kontrovers diskutierten Vorschläge zur Entsenderichtlinie [COM(2016) 128, s. cep**Analyse**] (14 begründete Stellungnahmen oder 22 Stimmen), die beiden Richtlinien des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage [COM (2016) 683 und 685] (jeweils 8 begründete Stellungnahmen oder 12 Stimmen) sowie zur Neufassung der Dublin-Verordnung [COM(2016) 270] (8 begründete Stellungnahmen oder 10 Stimmen) zurückzuführen. Allein auf diese vier Vorschläge entfielen damit über 50% der Stimmen. 2016 rügten 26 der insgesamt 41 nationalen Kammern; 2015 waren es nur acht. Deutschland gab weder 2015 noch 2016 eine Rüge ab.

Abbildung 10 gibt einen länderspezifischen Überblick darüber, in welchem Ausmaß nationale Parlamente das Potential der Subsidiaritätsrüge in Anspruch nahmen.²⁵ Wie bereits im 1. EU-Indikator ist das schwedische Parlament (*Riksdag*, Einkammersystem) das mit Abstand rügewilligste Parlament der EU. Über den Zeitraum 2010–2017 sah es jeden neunten Vorschlag der Kommission für nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip an. Eine deutliche Intensivierung der relativen Rügeintensität gab es bei Malta (das von Platz 11 auf 6 wechselte), Frankreich (von 8 auf 5) und Tschechien (Platz 17 auf 13).

²⁵ Das theoretische Potential ergibt sich aus der Anzahl der Legislativvorschläge der EU-Kommission multipliziert mit der Anzahl parlamentarischer Stimmen.

Abbildung 10: Faktor 3b – Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente

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

4.1.4 Entwicklung der deutschen Subsidiaritätsrügepraxis seit dem 1. EU-Indikator

Wie schon im 1. EU-Indikator bewegt sich Deutschland erneut sehr nahe am EU-Durchschnitt.

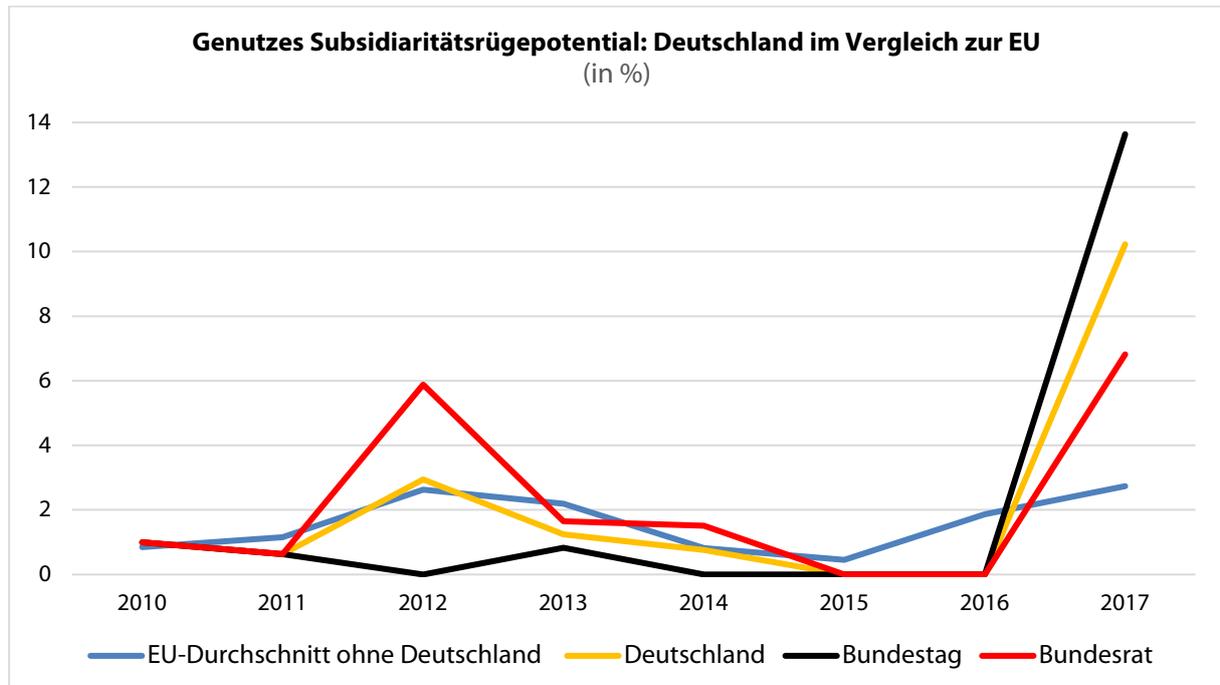
Bundestag und Bundesrat haben in den Jahren 2010–2017 in der Summe 22 Subsidiaritätsrügen ausgesprochen, was einer Rügepraxis von ca. 1,5% gleichkommt. Von den 22 Rügen wurden allein neun im Jahr 2017 ausgesprochen. In diesem Jahr gaben der Bundestag sechs Rügen und der Bundesrat drei Rügen ab. Die Rügeintensität der deutschen Parlamentskammern steigt damit von 1,22% (2010-2014) auf 1,5% (2010-2017) und Deutschland wechselt im langjährigen Mittel von Platz 12 auf Platz 11. Die deutsche Rügepraxis im Jahr 2017 lag bei 10%; nur die Niederlande waren in diesem Jahr aktiver. Allerdings: Vier der sechs Bundestagsrügen wurden allerdings gebündelt gegen das Dienstleistungspaket der Kommission zur Umsetzung der Binnenmarktstrategie²⁶ abgegeben.

Abbildung 11 zeigt die deutsche Rügeintensität im europäischen Vergleich seit 2010. Durchgängig zeigt sich der Bundesrat grundsätzlich als rügefremdlichere Parlamentskammer, die gesamtdeutsche Rügepraxis liegt bis 2015 im EU-Durchschnitt. Nach den zwei sehr zurückhaltenden Jahren 2015 und 2016 jeweils ohne Rüge zeigt sich das Jahr **2017 als Sonderfall**. Nicht nur steigt die deutsche Rügepraxis 2017 sprunghaft und auch im EU-Durchschnitt deutlich überdurchschnittlich an. Auch zeigt sich der Bundestag erstmalig rügefremdlicher als der Bundesrat. Über den Zeitraum 2010-2017 liegt die Rügeintensität des Bundestages bei 1,23%; die des Bundesrates bei 1,78%. Im Zeitraum 2010-2014 lag die Rügeintensität des Bundestages noch bei

²⁶ COM(2016) 821 bis 824 (Richtlinie über ein Notifizierungsverfahren, Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, jeweils Verordnung und eine Richtlinie zur Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte). Die übrigen beiden Rügen betrafen eine Verordnung zur Gründung einer EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden [COM(2016) 863] und Verordnung über den Elektrizitätsbinnenmarkt [COM(2016) 861], die inhaltlich eng miteinander verbunden sind.

0,56%. Innerhalb von nur drei Jahren hat der Bundestag den langjährigen Schnitt seiner Rügeintensität daher mehr als verdoppelt. Allerdings: Angesichts der Tatsache, dass die sechs Bundestagsrügen des Jahres 2017 in zwei Stellungnahmen gebündelt abgegeben wurden, scheint es verfrüht, daraus grundsätzlich auf eine anhaltende Neujustierung der Rügepraxis des Bundestages zu schließen.

Abbildung 11: Faktor 3c – Genutztes Rügepotential



Quelle: EU-Kommission, European Parliament – Relations with National Parliaments und cep-Recherche

In einem Bericht für den EU-Ausschuss des Bundestages hat die Unterabteilung Europa (PE) der Bundestagsverwaltung das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung und seine Handhabung im Bundestag aufwändig untersucht.²⁷ Die Autoren kommen darin zu dem Schluss, dass der Bundestag „nur zurückhaltend von der Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge Gebrauch“ macht.²⁸ Zu den 441 im untersuchten Zeitraum²⁹ relevanten Legislativvorschlägen der EU-Kommission sahen die Bundesregierung oder die Experten der Bundestagsverwaltung in 157 Fällen (36%) Hinweise auf eine mögliche Verletzung des Subsidiaritätsprinzips³⁰. Im untersuchten Zeitraum gab der Bundestag lediglich drei Subsidiaritätsrügen ab; nutzte das Rügepotential daher in 0,7% der Gesamtzahl der Vorschläge oder in 1,9% der Vorschläge, zu denen es einen besonderen Hinweis gab. Unter Mitberücksichtigung von Bundestagsstimmungen nach Art. 23 Abs. 3 GG mit Subsidiaritätshinweisen steigt die Rügeintensität auf 3,9% (der Gesamtzahl der Vorschläge) bzw. 11% (der Vorschläge mit Hinweis).

4.1.5 Die Rügepraxis im Bundestag: Bewertung und Vorschläge

4.1.5.1 Wie ist die Rügeintensität zu bewerten?

Unsere Berechnungen, wonach im langjährigen Mittel nur 1,23% der Kommissionsvorschläge mit einer Subsidiaritätsrüge kritisiert werden, sagt an sich wenig aus. Gleiches gilt für die Rügeintensität

²⁷ BT-Drucksache 18/12260, veröffentlicht am 3. Mai 2017. Recherchestand des Berichts ist 26. Januar 2015.

²⁸ BT-Drucksache 18/12260, S. 65

²⁹ Untersucht wurde der Zeitraum Dezember 2009 – Juni 2014.

³⁰ Das Subsidiaritätsprinzip wird dabei im weiteren Sinne definiert, d.h. es umfasst sowohl die Kompetenzfrage als auch die Fragen der Subsidiarität im engeren Sinne und der Verhältnismäßigkeit.

von 3,9%, unter Mitberücksichtigung von Subsidiaritätsstellungen innerhalb der Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG.

Möglicherweise verstößt eben nur ein geringer Anteil der Kommissionsvorschläge gegen das Subsidiaritätsprinzip und die geringe Rügeintensität ist daher folgerichtig. Bei einer engen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips mag dies durchaus zutreffen. Da die deutschen Parlamentskammern – wie im europäischen Umfeld mittlerweile üblich – die Subsidiarität aber im weiteren Sinne prüfen, erscheint diese Erklärung jedoch nicht ganz überzeugend. Subsidiaritätsprobleme im weiteren Sinne dürften durchaus öfter relevant sein. Ein starkes Indiz dafür ist, dass Bundesregierung und Bundestagsverwaltungsexperten zu nicht weniger als 36% der Kommissionsvorschläge Hinweise auf Subsidiaritätsverstöße gaben. In nur 11% der Fälle führte ein solcher Hinweis zu einer Subsidiaritätsstellungnahme des Bundestages.

Im Licht der hohen Hinweisdichte scheint die gesamtdeutsche Rügeintensität von 1,5% durchaus gering. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Rügeintensität der anderen europäischen Parlamente. Zu dieser Einschätzung gelangten auch die Europa-Experten der Bundestagsverwaltung.³¹

4.1.5.2 Erklärungsversuche

Es besteht keine Pflicht seitens eines Parlaments, Subsidiaritätsverstöße zu rügen. Jede Entscheidung zur Rüge ist eine politische, und auch der absichtliche Verzicht auf die Abgabe einer solchen Rüge ist die politische Entscheidung einer demokratisch legitimierten Volksvertretung, die es zu respektieren gilt. Es besteht jedoch Grund zum Zweifel daran, dass die niedrige Rügeintensität des Bundestages Folge solcher „absichtlichen Entscheidungen“ ist. In einer Befragung von 16 Fraktionsarbeitsgruppen durch die Europaexperten der Bundestagsverwaltung „sprach sich die Mehrheit der Befragten dafür aus, dass der Bundestag das Instrument der Subsidiaritätsrüge häufiger nutzen sollte.“³²

Die Umsetzung des politischen Willens zur häufigeren Rüge scheitert jedenfalls kaum an mangelnden Informationen zu EU-Vorhaben seitens der Abgeordneten. Der Subsidiaritätsbericht der Bundestagsverwaltung belegt eindrucksvoll die Vielzahl von Kanälen, über die subsidiaritätsrelevante Informationen bereitgestellt werden.³³ Überzeugend ist daher die dortige Schlussfolgerung, dass „die geringe Zahl von Subsidiaritätsstellungen (...) dafür spricht, dass das **Verfahren** in den Ausschüssen verbessert werden kann.“³⁴

4.1.5.3 Vorschläge

Im Folgenden werden einige verfahrenstechnische Vorschläge unterbreitet, welche die Abgabe von Subsidiaritätsrügen durch den Bundestag vereinfachen könnten:

1. Vorabfestlegung von Schwerpunkten

Im Herbst jeden Jahres veröffentlicht die EU-Kommission ihr Jahresarbeitsprogramm, in dem sie einen Großteil der Legislativmaßnahmen für das kommende Jahr ankündigt³⁵. Auch wenn viele Fragen zum Inhalt des jeweiligen Legislativvorschlages zu diesem Zeitpunkt naturgemäß noch ungeklärt sind, ermöglicht das Programm jedoch eine Planung. Nach Veröffentlichung des Jahresarbeitsprogramm der EU-Kommission sollte daher jeder Ausschuss eine Liste von maximal zehn EU-

³¹ „Im Verhältnis zur Anzahl der Hinweise auf eine mögliche Subsidiaritätsverletzung gibt es insgesamt relativ wenige Stellungnahmen zur Vereinbarkeit eines Gesetzgebungsvorschlags der EU mit dem Subsidiaritätsprinzip.“, Drucksache 18/12260, S. 29.

³² Drucksache 18/12260, S. 28

³³ Vgl. Drucksache 18/12260, S. 29-38

³⁴ Drucksache 18/12260, S. 71

³⁵ Siehe etwa das Jahresarbeitsprogramm der Kommission für 2018, veröffentlicht am 24. Oktober 2017 unter https://ec.europa.eu/info/publications/european-commission-work-programme_de

Vorhaben erstellen, die in seinen Verantwortungsbereich fallen (im Folgenden auch: „Schwerpunktliste“). Ähnliche Verfahren finden bereits etwa im dänischen Parlament Anwendung.

Eine solche Priorisierung durch die Ausschüsse ermöglicht ein effizienteres Informationsmanagement: Subsidiaritätsrelevante Informationen für Abgeordnete gibt es wahrlich genug. Ein regelmäßiges Informationsformat für die jeweiligen Ausschüsse, zugeschnitten auf die vorab festgelegten Schwerpunkte, könnte sich als praktikabel erweisen.

2. Ex-Ante und Ex-Post Aktivitäten

Auf der Grundlage vorab festgelegter Schwerpunkte und die sich auf diese fokussierenden Informationen könnte der Bundestag bereits vor der Vorlage von Gesetzgebungsvorschlägen durch die EU-Kommission tätig werden. So sollte der Bundestag die Annahme von Stellungnahmen erwägen, in denen er auf die für Deutschland wesentlichsten Punkte hinweist. Solch frühzeitige Stellungnahmen können sich sowohl an die EU-Kommission als auch an die Bundesregierung richten. Ausgangspunkt für solche ex-ante Stellungnahmen könnten etwa informelle Vorabfassungen von Kommissionsvorschlägen, non-papers oder sonstige Informationen im Besitz der Bundesregierung sein, welche diese nach §4 Abs. 3 EUZBBG dem Parlament „auf Anforderung“ übermitteln muss. Eine Selbstverpflichtung seitens der Bundesregierung, inoffizielle Dokumente zu EU-Angelegenheiten, die in direktem Zusammenhang mit den vom Bundestag festgelegten Schwerpunkten stehen, proaktiv dem Bundestag zu übermitteln, wäre zu begrüßen. Auch könnte die Konzentration der jeweiligen Ausschüsse auf wenige Schwerpunktdossiers die ex-post Verfolgung der Aktivitäten des Bundestages praktikabel machen.

3. Ausschussorganisation

Der Subsidiaritätsbericht der Bundestagsverwaltung weist auf erhebliche Unterschiede in der Subsidiaritätsaktivität der verschiedenen Ausschüsse des Bundestages hin. Das lässt sich teilweise damit erklären, dass die EU-Gesetzgebung für die Ausschüsse eine sehr unterschiedliche Relevanz aufweist. Laut den Autoren des Subsidiaritätsberichts wurde „der weit überwiegende Teil der EU-Gesetzgebungsvorhaben, die Anhaltspunkte für eine vertiefte Subsidiaritätsprüfung boten (...) an weniger als die Hälfte der Ausschüsse“ überwiesen.³⁶ Herausgehoben werden der Rechts- und Verkehrsausschuss als Ausschüsse mit einer aktiven Beteiligung in Sachen Subsidiarität. Nur fünf Ausschüsse gaben Beschlussempfehlungen zur Subsidiarität ab.

Zur Beschleunigung der Ausschussaktivitäten in Sachen Subsidiarität und zur Förderung der Eigenverantwortung („ownership“) wäre eine organisatorische Anpassung der Ausschussarbeit überlegenswert. Zwei Optionen bieten sich an:

(1) Die Etablierung eines Unterausschusses für EU-Angelegenheiten innerhalb eines Fachausschusses: Mit dieser Option hat der Rechtsausschuss bereits positive Erfahrungen gemacht. Hauptaufgabe des Unterausschusses wäre das Monitoring der europapolitischen Prioritäten des Fachausschusses, wie sie in der Schwerpunktliste festgelegt wurden. Diese Option eignet sich insbesondere für Ausschüsse, bei denen regelmäßig Fragen der Subsidiarität aufkommen, etwa die Ausschüsse für Finanzen, Recht und Verbraucherschutz, Verkehr, Umwelt und der Innenausschuss.³⁷

(2) Die Ernennung von EU-Berichterstattem im jeweiligen Fachausschuss: Auch hier ist eine Förderung des „ownership“ denkbar. Die Option eignet sich insbesondere für Ausschüsse mit relativ geringer EU-Relevanz.

³⁶ Drucksache 18/12260, S. 25

³⁷ Vgl. Drucksache 18/12260, Anlage 3

Eine Stärkung der Rolle des EU-Ausschusses in Fragen der Subsidiarität, wie von den Autoren der Subsidiaritätsstudie angeregt³⁸, erscheint nicht ganz überzeugend. Angeregt wird insbesondere, dass der EU-Ausschuss (und nicht das Plenum) über Subsidiaritätsstellungen abschließend entscheidet, nachdem dieser sich mit dem jeweiligen federführenden Fachausschuss inhaltlich abgestimmt hat. Diese Vorgehensweise wäre allerdings nicht nur zeitintensiv – was angesichts der knappen Frist von acht Wochen für Subsidiaritätsrügen besonders kritisch zu sehen ist; sie dürften zusätzlich die Ownership-Problematik im jeweiligen Fachausschuss nicht lösen. Angesichts der zunehmenden Komplexität und technischen Natur der europäischen Regulierung scheinen Fragen der Subsidiarität im jeweiligen Fachausschuss besser aufgehoben als im EU-Ausschuss. Langjährige Erfahrung und Fachwissen im jeweiligen Themengebiet ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ überzeugende Einschätzung der Subsidiarität. Das gilt umso mehr, als die Subsidiaritätsprüfung im weiteren Sinne auch Fragen der Verhältnismäßigkeit umfasst. Dieses Phänomen dürfte die bisher sehr zurückhaltende Tätigkeit des EU-Ausschusses in Fragen der Subsidiarität zu einem erheblichen Teil erklären.³⁹

4.1.6 Fazit Faktor 3

Faktor 3: Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente.

Nach zuletzt rügeschwachen Jahren haben die nationalen Parlamente der EU die Subsidiaritätsrüge in den Jahren 2016 und 2017 intensiver genutzt. Die EU-weite Rügequote steigt im langjährigen Mittel von 1,5% auf 1,6% an und liegt für das Jahr 2017 bei 3% (Stand: Oktober). Die deutsche Rügeintensität durch Bundestag und Bundesrat steigt im langjährigen Mittel von 1,22% auf 1,5%. Sie liegt damit wie schon im 1. EU-Indikator sehr nahe am EU-Durchschnitt. Durch eine intensive Rügetätigkeit im Jahr 2017 hat der Bundestag innerhalb von nur drei Jahren den langjährigen Schnitt seiner Rügeintensität mehr als verdoppelt. Dennoch erscheint die deutsche – und europäische – Rügepraxis insgesamt sehr zurückhaltend. Wir regen daher einige Änderungen an: So könnten sich die Bundestagsausschüsse jährliche europapolitische Schwerpunkte setzen, um so die Subsidiarität einfacher ex-ante wie auch ex-post zu verfolgen. Hilfreich wären organisatorische Änderungen in den Ausschüssen, etwa die Etablierung von EU-Unterausschüssen in den jeweiligen Fachausschüssen. Von einer größeren Rolle des EU-Ausschusses in Fragen der Subsidiarität raten wir ab.

³⁸ Drucksache 18/12260, S. 72

³⁹ Lediglich in zwei Fällen nahm der EU-Ausschuss zur Vereinbarkeit eines EU-Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip als Mitberater gegenüber Fachausschüssen inhaltlich Stellung. Eigene Berichte des EU-Ausschusses zur Subsidiaritätsprüfung und plenareretzende Beschlüsse nach Art. 45 Satz 2 und 3 GG hat es in diesem Zusammenhang bislang noch nicht gegeben. (Drucksache 18/12260, S. 71)

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

Ausgangslage 2015: Der 1. Indikator stellte fest, dass der Bundesrat wesentlich öfter Stellungnahmen gegenüber der EU-Kommission abgibt als der Bundestag.

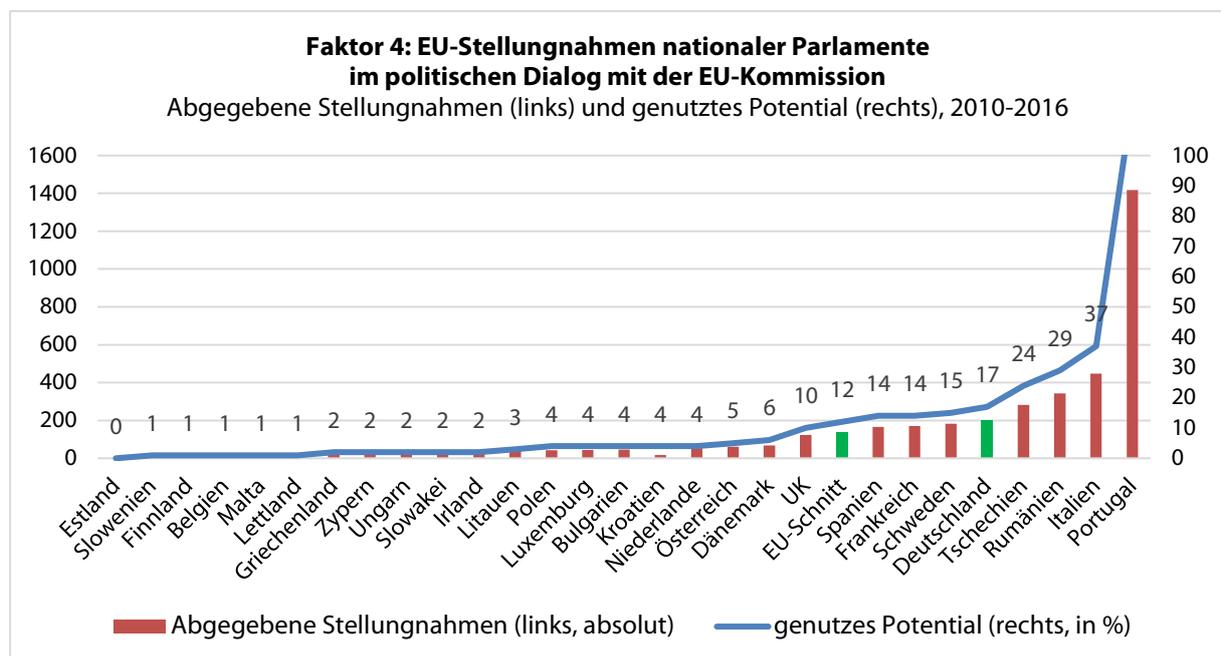
4.2.1 Das Instrument des politischen Dialogs

Nationale Parlamente können der EU-Kommission im Rahmen des „politischen Dialogs“ allgemeine Stellungnahmen zu einzelnen Legislativvorschlägen übermitteln. Diese Stellungnahmen beschränken sich nicht auf den Aspekt der Subsidiarität, sondern umfassen auch weitere inhaltliche Aspekte.

Im Vergleich zum 1. EU-Indikator haben die nationalen Parlamente das Instrument etwas intensiver genutzt: Im langjährigen Mittel (2010-2016) übermittelten die Parlamente der Kommission in 12% der Fälle eine Stellungnahme. Für den Zeitraum 2010-2014 taten sie das in 11,1% der Fälle.⁴⁰

Wie Abbildung 12 illustriert, nehmen die nationalen Parlamente den politischen Dialog mit der EU-Kommission sehr unterschiedlich in Anspruch. Das gilt nicht nur für die absolute Zahl an Stellungnahmen, sondern auch für die Qualität der jeweiligen Stellungnahme. Die deutschen Parlamentskammern beteiligen sich mit 17% überdurchschnittlich oft. Aus den genannten Gründen ist die Aussagekraft dieser Zahlen allerdings gering.

Abbildung 12: Faktor 4a – EU-Stellungnahmen nationaler Parlamente im politischen Dialog (2010 - 2015)



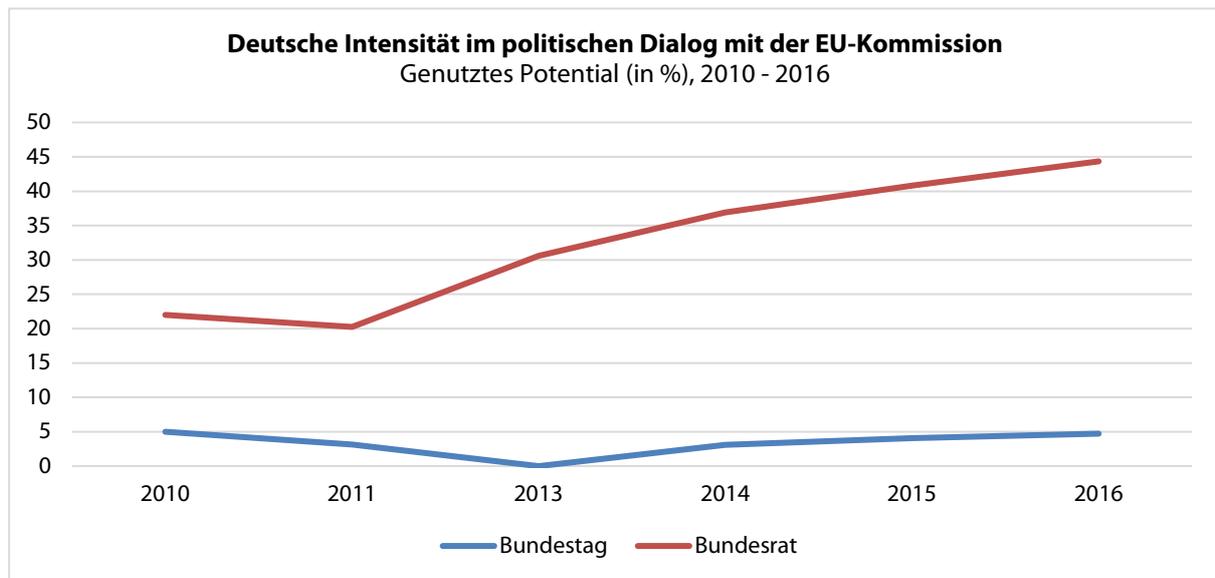
Quelle: Europäische Kommission – Relations with national Parliaments sowie cep-Recherche

⁴⁰ Die Daten der EU-Kommission zu den Stellungnahmen im politischen Dialog sind nicht weiter nach Gegenstand der Stellungnahmen aufgeschlüsselt. Indem wir die Anzahl der Stellungnahmen in Bezug zu den Vorschlägen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren stellen, gehen wir daher implizit von einer gleichen Verteilung der Stellungnahmen aller jeweiligen Parlamentskammern über die Art der Kommissionsvorschläge hinweg aus.

4.3 Bundestag und Bundesrat im politischen Dialog

In Deutschland haben Bundestag und Bundesrat zwischen 2010 und 2016 insgesamt 201 Stellungnahmen abgegeben. Über 90% dieser Stellungnahmen wurden vom Bundesrat abgegeben. Der Bundesrat zeigt damit eine weit überdurchschnittliche Aktivität und gibt in fast 45% der Fälle eine Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs ab (vgl. Abbildung 13). Dass die zweiten Kammern sich überdurchschnittlich intensiv am politischen Dialog beteiligen, ist nicht nur ein deutsches Phänomen. So gaben die zweiten Kammern in Frankreich, Italien, Tschechien, Deutschland und Großbritannien zusammen 40% sämtlicher Stellungnahmen ab.⁴¹

Abbildung 13: Faktor 4b – Bundestag und Bundesrat im politischen Dialog



Quelle: EU-Kommission und cep-Recherche

4.4 Fazit Faktor 4

Faktor 4: Stellungnahmen nationaler Parlamente im politischen Dialog.

Die deutsche Teilnahme am politischen Dialog mit der EU-Kommission ist EU-weit überdurchschnittlich und geht vor allem auf die hohe Aktivität des Bundesrates zurück. Die schon im 1. Indikator festgestellten Unterschiede zwischen Bundestag und Bundesrat nehmen mit der Zeit eher zu. Gemessen daran, ob Stellungnahmen im politischen Dialog das Agieren der EU-Kommission tatsächlich beeinflussen können, dürfte deren Mehrwert eher gering sein. Insbesondere die Stellungnahmen des Bundesrates zeugen aber regelmäßig von einer detaillierten Beschäftigung mit den Kommissionsvorschlägen und enthalten auch regelmäßig detaillierte Forderungen an die Bundesregierung.

⁴¹ Ute Müller, Das Kartenspiel der nationalen Parlamente und wie ihre Rolle in der Europäischen Union gestärkt werden könnte, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2016 mit Verweis auf Buzogány und Stuchlitz, Subsidiarität und Mitsprache. Nationale Parlamente nach Lissabon, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jg. 43, Heft 2

5 Fokus Berlin: EU-politische Stellungnahmen des Bundestages gegenüber der Bundesregierung

In diesem Kapitel analysieren wir die EU-politische Aktivität des Bundestages auf nationaler Ebene. Die Analyse begrenzt sich zuerst auf die Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG. Das Grundgesetz ermächtigt den Bundestag, der Bundesregierung europapolitische Stellungnahmen zu übermitteln. Wir untersuchen, inwieweit der Bundestag dieses Instrument bei der hier untersuchten Kategorie der EU-Gesetzgebung – Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – auch einsetzt.

Ein vollständiges Abbild der europapolitischen Tätigkeiten des Bundestages kann diese Analyse naturgemäß nicht liefern. Sie blendet eine Vielzahl anderer Einflusskanäle des Bundestages aus. Für die isolierte Betrachtung der Stellungnahmen nach Art. 23 Abs.3 GG spricht aber ihre quantifizierbare und objektive Natur. Die Möglichkeit, diese Stellungnahmen in Bezug zur europäischen Regulierungsintensität im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu stellen, fehlt bei anderen – durchaus objektiv messbaren – Variablen und bietet daher einen Mehrwert.

Zum Ende des Kapitels skizzieren wir einige Verbesserungsmöglichkeiten.

5.1 Faktor 5: Stellungnahmen des Bundestages nach Art. 23 Abs. 3 GG

Ausgangslage 2015: Der 1. Indikator sah eine zurückhaltende Neigung des Bundestages, der Bundesregierung mittels Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG Leitlinien für ihr europapolitisches Verhalten vorzugeben.

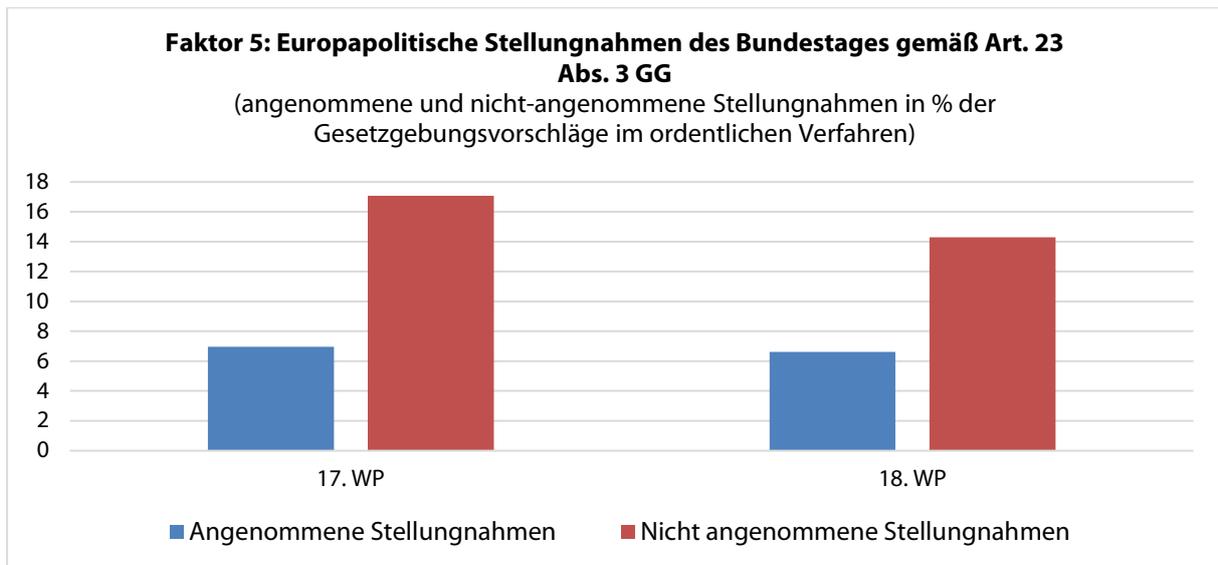
Der Bundestag kann europapolitische **Stellungnahmen** abgeben, welche die Bundesregierung „berücksichtigen“ muss (Art. 23 Abs. 3 GG). Diese Bundestagsstimmungen sind für die Bundesregierung nicht bindend. Allerdings ist ihre Berücksichtigung nach Art. 23 Abs. 3 GG („Die Bundesregierung berücksichtigt“) 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.⁴² Im Konfliktfall entscheidet aber die Bundesregierung, die auch sonst aufgrund wichtiger außen- oder integrationspolitischer Gründe von der Stellungnahme des Bundestages abweichen kann.⁴³

Abbildung 14 setzt die Anzahl der Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG, die sich direkt auf europäische Legislativvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beziehen, in Bezug zur Anzahl solcher Legislativvorschläge.⁴⁴

⁴² § 8 Abs. 4 EUZBBG.

⁴³ § 9 Abs. 4 EUZBBG.

⁴⁴ Bundestagsstimmungen zu anderen EU-Maßnahmen wurden manuell aussortiert und nicht berücksichtigt. Dadurch bleiben einige Bundestagsstimmungen nach Art. 23 Abs. 3 GG unberücksichtigt. In der 17. Wahlperiode zeigten 65% der Stellungnahmen einen direkten Bezug zur EU-Rechtssetzung im ordentlichen Verfahren auf. In der 18. Wahlperiode waren dies 67%.

Abbildung 14: Faktor 5 - EU-Kontrolle durch den Bundestag auf nationaler Ebene

Quelle: Bundestagsverwaltung und cep-Recherche

Abbildung 14 belegt, dass der Bundestag über zwei Wahlperioden hinweg seine Möglichkeit, das europapolitische Agieren der Bundesregierung mit Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG zu beeinflussen, in einem konstanten Umfang von ca. 7% der Fälle wahrnimmt. Eine substantielle Änderung im Vergleich zum 1. EU-Indikator ist nicht erkennbar. In der 17. Wahlperiode standen 31 von insgesamt 47 Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG in unmittelbarem Zusammenhang mit EU-Rechtssetzungsakten im ordentlichen Verfahren. In der 18. Wahlperiode waren dies für 19 von 28 Stellungnahmen.

Die im 1. EU-Indikator erwähnte deutlich geringere Nutzungsintensität von Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG in der 17. Wahlperiode (1,1%) wird hiermit korrigiert. Im 1. Indikator wurden nur solche Stellungnahmen des Bundestages erfasst, die explizit als solche nach Art. 23 Abs. 3 GG gekennzeichnet wurden. Die Bundestagsverwaltung geht aber zurecht davon aus, dass eine explizite Kennzeichnung nicht zwingend sei.⁴⁵

Unverändert zum 1. EU-Indikator zeigt sich eine deutlich höhere Quote bei Berücksichtigung der nicht angenommenen Stellungnahmen⁴⁶. Dies dürfte hauptsächlich auf von der Opposition vorgeschlagene Stellungnahmen zurückgehen.

⁴⁵ Vgl. BT-Drucksache 18/13150, Bericht über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in der 18. Wahlperiode, S. 47: „Eine Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 3 GG (setzt) rechtlich nicht voraus, dass sie im Titel klar und eindeutig als solche erkennbar ist. Entscheidendes Kriterium ist der materielle Gehalt einer Stellungnahme, der sich durch das Vorliegen einer konkreten und eindeutigen Forderung an die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten, ergibt. Ein formeller Bezug auf Art. 23 Abs. 2 oder 3 GG ist nicht erforderlich.“

⁴⁶ Quelle für die Gesamtzahl der nicht angenommenen Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG ist die Bundestagsverwaltung. Zur Reduzierung dieser Gesamtzahl auf diejenigen Stellungnahmen, die sich auf EU-Rechtssetzungsakte im ordentlichen Verfahren beziehen, wurde eine Relevanzquote von 65% angenommen. Diese Quote ist das Ergebnis der manuellen Sortierung der angenommenen Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG (vgl. Fußnote 44)

5.2 Bundestagsstellungen nach Art. 23 Abs. 3 GG: Bewertung

Die politische Relevanz der Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG sollte nicht überschätzt werden. Dass der Bundestag in nur 7% der Kommissionsvorschläge im ordentlichen Verfahren das europapolitische Verhalten der Bundesregierung mit einer Stellungnahme beeinflusst, sagt an sich wenig über die Intensität der parlamentarischen Kontrolle der Regierung aus.

Es gibt einige Erklärungen dafür, dass Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG in der politischen Praxis aus mehreren Gründen nur selten zustande kommen:

- (1) Für die Stellungnahmen bedarf es einer Mehrheit im Bundestag. Insoweit eine Stellungnahme den Verhandlungsspielraum der Regierung einschränkt und der Inhalt der Stellungnahme von allen Koalitionsparteien geteilt wird, ist diese aus Kontrollzwecken überflüssig. Einziger Mehrwert der Stellungnahme wäre dann ein „Signaleffekt“ nach Brüssel, welcher die Position der Regierung im Ministerrat stärken soll. Die große Mehrzahl der beschlossenen Stellungnahmen dürfte diesem Zweck dienen.
- (2) Insoweit nicht alle Koalitionsparteien den Inhalt einer Stellungnahme unterstützen, dürfte diese nicht zustande kommen, da dafür die Regierungsmehrheit im Bundestag fehlen wird. Stellungnahmen, die tatsächlich die Verhandlungslinie der Regierung korrigieren, dürften daher äußerst selten sein.
- (3) Theoretisch möglich, aber in der Praxis wohl äußerst selten, wären Stellungnahmen der parlamentarischen Regierungsmehrheit, die tatsächlich die Position der Regierung korrigieren. Dies setzt aber eine andauernde Differenz zumindest zwischen einer parlamentarischen Fraktion und dem von ihr gestellten Fachministerium voraus.
- (4) Die deutliche höhere Zahl der nicht angenommenen Bundestagsstellungen nach Art. 23 Abs. 3 GG weist darauf hin, dass Anträge für solche Stellungnahmen primär als Instrument der Opposition zu sehen sind.
- (5) Den Abgeordneten steht eine Reihe anderer, weniger eingreifende Instrumente zur Einflussnahme zur Verfügung: Dazu gehören insbesondere Unterrichtungen seitens der Bundesregierung in den Fachausschüssen des Bundestages oder parlamentarische Anfragen.⁴⁷

Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat seine vergleichbaren Möglichkeiten zu europapolitischen Stellungnahmen (nach Art. 23 Abs. 5 GG) in ungleich größerem Ausmaß als der Bundestag in Anspruch nimmt. Eine Schätzung führt zum Ergebnis, dass der Bundesrat in 70% der vergleichbaren Fälle eine Stellungnahme abgibt.⁴⁸ Als Erklärung dafür kommt vor allem die politische Konstellation des Bundesrates in Betracht, welcher eben nicht die Bundesregierung stellt.

5.3 Vorschläge zur Steigerung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten

1. Explizite Bezeichnung der Stellungnahme als Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG

Europapolitische Stellungnahmen des Bundestages an die Bundesregierung werden derzeit nicht durchgängig explizit als solche nach Art. 23 Abs. 3 GG gekennzeichnet. Rechtlich ist das irrelevant. Entscheidend ist vielmehr „der materielle Gehalt einer Stellungnahme, der sich durch das Vorliegen einer konkreten und eindeutigen Forderung an die Bundesregierung in EU Angelegenheiten

⁴⁷ In der 17. Wahlperiode wurden der Bundesregierung 3175 parlamentarische Anfragen mit europapolitischem Bezug übermittelt; in der 18. Wahlperiode waren es 1640 (Quelle: Bundestagsverwaltung)

⁴⁸ Grundlage für diese Schätzung sind die Gesamtzahlen an Stellungnahmen des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 5 GG (Quelle: Bundesratsverwaltung). Für eine Reduzierung dieser Stellungnahmen nur auf solche, welche Rechtssetzungsverfahren im ordentlichen Verfahren betreffen, wurde der aus den Bundestagsstellungen abgeleitete Schlüssel von 65% angewandt.

ergibt.“⁴⁹ Zurecht plädiert aber die Bundestagsverwaltung dafür, dass „aus Gründen der Transparenz und der eindeutigen Identifizierbarkeit einer Stellungnahme nicht nur die Forderungen an die Bundesregierung so konkret wie möglich formuliert werden, sondern auch eindeutige Hinweise auf das Vorliegen einer Stellungnahme im Titel oder Text gegeben werden“.⁵⁰

Die eindeutige Bezeichnung der Stellungnahmen als solche nach Art. 23 Abs. 3 GG kann deren Sichtbarkeit und damit Effizienz erhöhen, weshalb die Attraktivität des Instruments aus den beschriebenen politökonomischen Gründen steigen könnte. Realistisch ist jedoch, dass die Stellungnahmen eher zur Stärkung der Verhandlungsposition der Bundesregierung als zur Kontrolle ihrer Tätigkeit eingesetzt werden.

2. Prioritätensetzung gegen die Informationsschwemme

Sowohl der Subsidiaritäts-⁵¹ als auch der Monitoringbericht⁵² der Bundestagsverwaltung belegen eindrucksvoll die Vielzahl von Kanälen, über die den Bundestagsabgeordneten seitens der Bundesregierung und Bundestagsverwaltung europapolitisch relevante Informationen bereitgestellt werden. Auch wenn der Monitoringbericht konkrete, durchaus nachvollziehbare Verbesserungsvorschläge unterbreitet, ist eine „umfassende Unterrichtung“ seitens der Bundesregierung in der „weit überwiegenden Zahl von Vorgängen“ gegeben.⁵³

Vielmehr drängt sich die Frage auf, ob die Masse an europapolitischen Informationen nicht effizienter aufgearbeitet werden könnte. Vom Oktober 2013 bis Oktober 2016 wurden dem Bundestag 65.000 europapolitischen Unterrichtsdokumente⁵⁴, darunter 15.000 Drahtberichte⁵⁵, aus Brüssel zugeleitet. Obwohl bereits eine „Vorsortierung“ durch die Bundestagsverwaltung stattfindet und die Zahl an Dokumenten für einen beliebigen Ausschuss wesentlich gering ist, ist diskutabel, ob das bloße Vorhandensein europapolitischer Informationen bereits dazu führt, dass der Bundestag „über den Gegenstand der Sitzungen sowie die Position der Bundesregierung eine Meinung bilden und auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen kann.“⁵⁶

Hilfreich könnte eine jährliche Prioritätensetzung von etwa fünf Vorhaben im jeweiligen Fachausschuss des Bundestages sein. Als Grundlage dafür bietet sich das Jahresarbeitsprogramm der EU-Kommission an. In ihrem Arbeitsprogramm kündigt die Kommission den Großteil der geplanten Legislativmaßnahmen für das kommende Jahr an.⁵⁷ Ein „Sonderformat“ in Form einer reduzierten Aufarbeitung der europapolitischen Informationen auf diese vorab festgelegten Schwerpunkte könnte sich für die parlamentarische Arbeit als praktikabel erweisen.

Offen ist, ob alle Fraktionen in einem beliebigen Fachausschuss zu einer solchen gemeinsamen Vorgehensweise bereit sein werden und wenn ja, wem die Lasten der gezielten Informationsbeschaffung und –aufbearbeitung zugeteilt werden.

⁴⁹ So zutreffend die Bundestagsverwaltung in Drucksache 18/13150, S. 47

⁵⁰ BT-Drucksache 18/13150, S. 47

⁵¹ BT-Drucksache 18/12260

⁵² BT-Drucksache 18/13150

⁵³ BT-Drucksache 18/13150, S. 10

⁵⁴ Id. S. 9

⁵⁵ Id. S. 16

⁵⁶ Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 EUZBBG

⁵⁷ Siehe etwa das Jahresarbeitsprogramm der Kommission für 2018, veröffentlicht am 24. Oktober 2017 unter https://ec.europa.eu/info/publications/european-commission-work-programme_de

3. Ausschussorganisation: Europa in den Fachausschüssen

Das Ausmaß der europapolitischen Tätigkeit der Bundestagsausschüsse wird von vielen Faktoren beeinflusst. Neben der Relevanz der europäischen Regulierung für das jeweilige Themengebiet scheinen das individuelle Engagement und die Fachkenntnisse einzelner Abgeordneter eine wesentliche Rolle zu spielen. Zur Erhöhung der Fähigkeit des Bundestages, seine Kontrollfunktion der Regierung gegenüber effektiv wahrzunehmen, sollten die Organisationsstrukturen der Ausschüsse so gestaltet sein, dass diese Personen ihre Kompetenzen optimal einsetzen können. Neben ihrer Ernennung als Ausschussberichtersteller für europapolitische Themen für die jeweilige Fraktion ist zu prüfen, ob die Etablierung eines Unterausschusses für EU-Angelegenheiten innerhalb des Fachausschusses sinnvoll ist. Zwingende Voraussetzung für eine effektive Arbeit solcher EU-Unterausschüsse ist die adäquate Personalausstattung der jeweiligen Fraktionsarbeitsgruppen.

In der Kombination mit der bereits erwähnten Prioritätensetzung und dem zugeschnittenen Informationsmanagement führt dies idealerweise zu einer fraktionsübergreifenden „Konkurrenz“ in europapolitischen Themen, die „eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung“ ermöglicht und verhindert, dass „das Parlament (...) in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät.“⁵⁸

5.4 Fazit Faktor 5

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

Die Bereitschaft des Bundestages, europapolitische Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 an die Bundesregierung zu richten, hat sich seit dem 1. EU-Indikator nicht wesentlich geändert. In sieben Prozent der untersuchten Fälle (Richtlinien und Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) kam eine Stellungnahme zustande. Vieles spricht dafür, dass die Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 aus koalitionspolitischen Gründen nur in äußerst seltenen Fällen zur parlamentarischen Kontrolle der europapolitischen Tätigkeit der Regierung eingesetzt werden. Wenn sie schon angenommen werden, dann wohl eher um die Verhandlungsposition der Bundesregierung in Brüssel zu stärken. Dennoch könnte die eindeutige Bezeichnung der Stellungnahmen als solche nach Art. 23 Abs. 3 GG deren Sichtbarkeit und damit Effizienz erhöhen.

Das Ausmaß der europapolitischen Tätigkeit der Bundestagsausschüsse hängt in nicht unerheblichem Maß vom individuellen Engagement und den branchenspezifischen Fachkenntnissen einzelner Abgeordnete ab. Die Einrichtung in den jeweiligen Fachausschüssen von EU-Unterausschüssen, ergänzt um eine jährliche Festlegung europapolitischer Schwerpunktdossiers und eine darauf zugeschnittene Informationsbeschaffung, kann dazu beitragen, die europapolitische Schlagkraft des Bundestages zu steigern.

⁵⁸ Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 2 BvE 4/11, Rn. 107