



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.8.2022
COM(2022) 366 final

BERICHT DER KOMMISSION

JAHRESBERICHT 2021

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

JAHRESBERICHT 2021

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

1. EINFÜHRUNG

Dies ist der 29. Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, der gemäß Artikel 9 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden „das Protokoll Nr. 2“) vorgelegt wird. Wie bereits in den drei vorangegangenen Berichten werden darin die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten behandelt, die bei der Anwendung dieser Grundsätze eine wichtige Rolle spielen.

Das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und der Ausschuss der Regionen haben auch 2021 ihre bewährten Instrumente und Verfahren angewandt und weiterentwickelt, um sicherzustellen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften der EU beachtet werden. Die Kommission hat im Rahmen der Konsolidierung ihrer Politik der besseren Rechtsetzung neue Leitlinien und ein Instrumentarium angenommen und ist damit vollständig ihrer Verpflichtung nachgekommen, das von der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“¹ vorgeschlagene Subsidiaritäts-Bewertungsraster für alle politisch sensiblen und wichtigen Legislativvorschläge sowie eine entsprechende Folgenabschätzung zu erstellen. Damit wurde einem leistungsfähigen Instrument mehr Geltung verschafft, das, wenn es von allen beteiligten Akteuren genutzt wird, die objektive Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der EU-Gesetzgebung erheblich erleichtern kann. Der Ausschuss der Regionen hat ferner seinen Beitrag zur Agenda für bessere Rechtsetzung weiter ausgebaut, insbesondere durch sein Netzwerk regionaler Hubs, und das Konzept der „aktiven Subsidiarität“ gefördert.²

Die Organe hatten ihre Arbeitsmethoden vollständig an die Bedingungen aufgrund der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Entwicklungen angepasst. Die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten wurde in diesem zweiten Jahr der Einschränkungen intensiviert. Die nationalen Parlamente haben 360 Stellungnahmen abgegeben; dies entspricht einer deutlichen Zunahme gegenüber den beiden Vorjahren (225 im Jahr 2020 und 159 im Jahr 2019)³, der zum Teil auf die gestiegene Zahl der von der Kommission vorgelegten Vorschläge zurückzuführen ist. Bei insgesamt 16 dieser Beiträge handelte es sich um begründete Stellungnahmen, in denen Bedenken wegen möglicher Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip geäußert wurden. Die meisten von ihnen bezogen sich auf die Legislativvorschläge des Pakets „Fit für 55“. Zu keinem Einzelvorschlag wurden mehr als drei begründete Stellungnahmen abgegeben. Das Paket, dem die größte Aufmerksamkeit zuteilwurde, war das Paket „Fit für 55“; die Einzelvorschläge, zu denen die meisten Kommentare abgegeben wurden, waren das Gesetz über digitale Dienste (zehn Stellungnahmen), die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne (neun Stellungnahmen) und die beiden Vorschläge zum digitalen COVID-Zertifikat der EU (jeweils acht Stellungnahmen).

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de.pdf

² Siehe Abschnitt 2.4.

³ Alle Stellungnahmen und Antworten der Kommission sind unter folgender Adresse abrufbar: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/index_de.htm.

Der schriftliche Austausch mit den nationalen Parlamenten ebenso wie die vielfältigen Formen des mündlichen politischen Dialogs wurden 2021 weiter intensiviert. Sitzungen fanden in Präsenz, virtuell oder in hybrider Form statt; ihre Zahl hat sich weiter erhöht und die Kommission hat ihre Teilnahme an interparlamentarischen Veranstaltungen weiter ausgebaut, was nicht zuletzt auf die durch Videokonferenzen gebotenen Möglichkeiten zurückzuführen ist.

Weitere Elemente, die es im Hinblick auf die Beziehungen der nationalen Parlamente zu den EU-Organen im Jahr 2021 zu erwähnen gilt, waren i) die wesentliche Rolle, die die meisten nationalen Parlamente gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bei der Billigung des Beschlusses des Rates über das Eigenmittelsystem für 2020 gespielt haben, und ii) ihr großes Engagement bei der Vorbereitung und Durchführung der Konferenz zur Zukunft Europas.

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

2.1. KOMMISSION

Auch 2021 wendete die Kommission weiterhin ihre Agenda für bessere Rechtsetzung an, die eine faktengestützte und transparente Rechtsetzung der EU gewährleistet, und berücksichtigte die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in allen Phasen ihrer Politikgestaltung. Diejenigen Initiativen, bei denen erhebliche Auswirkungen zu erwarten waren, unterstützte sie durch umfassende Folgenabschätzungen. Darüber hinaus kam sie ihrer Verpflichtung nach, bestehende politische Strategien zu evaluieren, bevor sie Vorschläge zu deren Überarbeitung vorlegte. Im Rahmen dieser Folgenabschätzungen und Evaluierungen wird unter anderem analysiert, inwieweit die Initiativen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind.

Bessere Rechtsetzung: neue Mitteilung, neue Leitlinien und neues Instrumentarium

Im November 2021 nahm die Kommission neue Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung⁴ und ein neues Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung⁵ an. Die Grundlage für die Leitlinien bildeten die wesentlichen Aspekte, die in der Mitteilung über bessere Rechtsetzung⁶ vom 29. April 2021 dargelegt wurden, in der eine neue Generation der besseren Rechtsetzung angekündigt wurde.

In der Mitteilung wurden im Einklang mit den ehrgeizigen Zielen der Kommission von der Leyen mehrere Verbesserungen des EU-Rechtsetzungsprozesses vorgeschlagen; darüber hinaus stützte sie sich auf die 2019 veröffentlichte Bestandsaufnahme zur besseren Rechtsetzung⁷, in der mehrere verbesserungsbedürftige Bereiche bezüglich der Agenda für bessere Rechtsetzung ermittelt worden waren. Zudem wurde in der Mitteilung erneut darauf hingewiesen, dass im Rahmen der besseren Rechtsetzung alle Interessenträger gemeinsame Anstrengungen unternehmen müssen, um sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften eine optimale Qualität aufweisen, und dass die EU nur bei Bedarf (Subsidiarität) und im erforderlichen Umfang (Verhältnismäßigkeit) tätig werden sollte. Darüber hinaus kündigte sie an, für jeden politisch sensiblen oder wichtigen Legislativvorschlag ein Subsidiaritäts-Bewertungsraster zusammen mit einer Folgenabschätzung zu veröffentlichen; hierdurch soll dazu beigetragen werden, diese Grundsätze in die Praxis umzusetzen. Damit soll den Empfehlungen der Taskforce für

⁴ SWD(2021) 305 final, zur Ersetzung von SWD(2017) 350.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

⁶ COM(2021) 219 final.

⁷ COM(2019) 178 final.

Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“⁸ Folge geleistet werden.

Als neue Elemente wurde unter anderem der „One-in-one-out“-Grundsatz eingeführt, um die Belastungen für Einzelpersonen und Unternehmen durch neue EU-Rechtsvorschriften möglichst gering zu halten, und die Art und Weise verbessert, wie die Themen Nachhaltigkeit und digitaler Wandel im Rahmen der besseren Rechtsetzung angegangen und unterstützt werden. Von unmittelbarer Bedeutung für die nationalen Parlamente ist die Vereinfachung von öffentlichen Konsultationen durch die Einführung einer einzigen „Einholung von Erkenntnissen“ auf dem verbesserten Webportal „Ihre Meinung zählt“⁹; dank dieser Maßnahme ist es nicht mehr notwendig, mehrere Konsultationen in verschiedenen Phasen der Ausarbeitung politischer Maßnahmen durchzuführen. Zudem werden die Beiträge von nationalen und regionalen Parlamenten oder nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften klar gekennzeichnet und von den Beiträgen anderer Interessenträgern unterschieden. Im Jahr 2021 nutzten jedoch nur wenige nationale Parlamente dieses Portal.

Plattform „Fit for Future“

Bei der im Mai 2020 als Nachfolgerin der REFIT-Plattform eingerichteten Plattform „Fit for Future“ (im Folgenden „die Plattform“) handelt es sich um eine hochrangige Expertengruppe, die die Kommission dabei unterstützt, Gesetze zu vereinfachen, unnötigen Regelungsaufwand in Verbindung mit Gesetzen zu verringern und das Fachwissen sowie die Erfahrung der unteren Verwaltungsebenen und von Interessenträgern zu nutzen, um sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften ihre Ziele auf möglichst effiziente Weise erreichen; dabei werden insbesondere die Erfahrungen der nationalen, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften berücksichtigt.

Die Gruppe besteht aus Vertretern der nationalen, regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten, des Ausschusses der Regionen – unterstützt durch sein RegHub-Netz¹⁰ – und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie aus Interessenträgern, die Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen vertreten. Die Plattform spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Informationen darüber, wie Gesetze umgesetzt werden. Im Jahr 2021 legte sie ein ehrgeiziges erstes Jahresarbeitsprogramm¹¹ vor, in dem 15 verschiedene Themen aus zahlreichen unterschiedlichen Sektoren behandelt werden, insbesondere Themen aus den Bereichen Digitalisierung, effiziente Kennzeichnung, Zulassungs- und Meldepflichten sowie Vereinfachung von EU-Rechtsvorschriften.

Folgenabschätzungen

In allen für politische Vorschläge erstellten Folgenabschätzungen prüft die Kommission die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Diese Folgenabschätzungen unterliegen einer unabhängigen Qualitätskontrolle durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle¹². Im Jahr 2021 prüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle 83 Folgenabschätzungen, was einem deutlichen Anstieg gegenüber dem Vorjahr (41) entspricht.

⁸ Siehe Fußnote 1.

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de

¹⁰ RegHub ist ein Netz lokaler und regionaler Behörden, dessen Ziel es ist, durch Konsultation von Akteuren auf lokaler Ebene Erfahrungsberichte im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Politik zu sammeln. Für weitere Einzelheiten siehe: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de

Evaluierungen und Eignungsprüfungen

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind auch wesentliche Gesichtspunkte der Evaluierungen und Eignungsprüfungen, mit denen bewertet wird, ob durch die Maßnahmen auf EU-Ebene tatsächlich die erwarteten Ergebnisse in Bezug auf Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz und europäischen Mehrwert erzielt worden sind.

Im Jahr 2021 prüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle 15 wichtige Evaluierungen, darunter zwei Eignungsprüfungen; im Jahr 2020 waren es 13 wichtige Evaluierungen gewesen. Einige der Aspekte, die in diesen Evaluierungen behandelt werden, sind im Hinblick auf die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit von besonderer Bedeutung. So wurden beispielsweise bei der Evaluierung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes¹³ (TEN-V) unter anderem die Veränderungen untersucht, bei denen vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie auf ein Tätigwerden der EU zurückzuführen sind, und die über das hinausgehen, was von einzelstaatlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu erwarten gewesen wäre. Die Evaluierung kam zu dem Schluss, dass die wirksame Angleichung und Durchführung von Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene auf ein einheitliches und entschiedenes politisches Handeln der EU zurückzuführen war. Zudem wurde festgestellt, dass der erhebliche Mehrwert, der durch die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich des TEN-V erzielt wurde, nicht erreicht worden wäre, wenn die Mitgliedstaaten einzeln gehandelt hätten.

2.2. EUROPÄISCHES PARLAMENT¹⁴

Im Jahr 2021 gingen beim Europäischen Parlament offiziell 227 Dokumente nationaler Parlamente nach Protokoll Nr. 2 ein; dabei handelte es sich um 24 begründete Stellungnahmen¹⁵ und 203 Beiträge (Dokumente, in denen keine Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität geäußert wurden). Zum Vergleich: Im Jahr 2020 waren beim Europäischen Parlament 134 Dokumente eingegangen, darunter 13 begründete Stellungnahmen.¹⁶

Der ständige Berichterstatter für Subsidiarität des Rechtsausschusses (JURI) war in der ersten Jahreshälfte 2021 Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) und in der zweiten Jahreshälfte Gilles Lebreton (ID/FR). Während ihrer Amtszeit legte der Ausschuss – der gemäß Anhang VI der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments die volle Verantwortung für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der EU-Gesetzgebung trägt – einen Bericht über die Jahresberichte der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit für die Jahre 2017–2019¹⁷ vor. Berichterstatter für diesen Bericht war Mislav Kolakušić

¹³ SWD(2021) 117 final.

¹⁴ Die Abschnitte 2.2. bis 2.4. dieses Berichts beruhen auf Beiträgen der jeweiligen Organe und Einrichtungen der EU.

¹⁵ Das Europäische Parlament und die Kommission (die im selben Zeitraum 16 begründete Stellungnahmen registrierte) interpretieren die Zahl der begründeten Stellungnahmen auf unterschiedliche Weise. Eine begründete Stellungnahme, die sich auf mehr als einen Kommissionsvorschlag bezieht, wird von der Kommission zu statistischen Zwecken als eine einzige begründete Stellungnahme gewertet, während für die Feststellung, ob der Schwellenwert für eine gelbe/orange Karte für einen Kommissionsvorschlag erreicht wird, diese begründete Stellungnahme als eine begründete Stellungnahme für jeden einzelnen der abgedeckten Vorschläge gilt. Im Gegensatz dazu zählt das Europäische Parlament ebenso viele begründete Stellungnahmen wie betroffene Vorschläge.

¹⁶ Alle von nationalen Parlamenten an das Europäische Parlament übermittelten Dokumente sind auch in „Connect“, der Datenbank des Europäischen Parlaments für Dokumente der nationalen Parlamente, abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁷ Bericht über das Thema „Regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2017, 2018 und 2019“ (2020/2262(INI)),

(NI/HR). Darüber hinaus leistete der Ausschuss Beiträge zum 35.¹⁸ und 36.¹⁹ Halbjahresbericht der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) über parlamentarische Gepflogenheiten.

Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS) unterstützte das Europäische Parlament weiterhin dabei, Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsaspekte in seiner Arbeit zu berücksichtigen, und zwar

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

Im Jahr 2021 erstellte der EPRS 33 erste Bewertungen von Folgenabschätzungen der Kommission und zwei substituierende Folgenabschätzungen²⁰, sieben Ex-post-Evaluierungen der europäischen Umsetzung, 27 Bewertungen der Umsetzung, drei Papiere über den Stand der Umsetzung, zwei weitere Ex-post-Evaluierungen (einschließlich einer Veröffentlichung zu den neuen Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung) und eine Veröffentlichung zum Thema „Bessere Rechtsetzung in der Praxis“, in der das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission geprüft wird. Was den europäischen Mehrwert betrifft, so wurden zwei Berichte über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, zwölf Bewertungen des europäischen Mehrwerts und ein Dokument zum Mehrwert bestehender Unionspolitiken fertiggestellt.

2.3. RAT

Der Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“) – einschließlich seiner einschlägigen Arbeitsgruppen – überwachte auch im Jahr 2021 weiterhin die wirksame Umsetzung der Schlussfolgerungen, die er und der Europäische Rat in den vorangegangenen Jahren zu den

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191_DE.html.

¹⁸ <https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/12/35th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>

¹⁹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087d34505f017d5731c86503b7>

²⁰ Die Definitionen der in diesem Abschnitt verwendeten Begriffe sind in IATE, der Terminologiedatenbank der EU, zu finden: <https://iate.europa.eu/home>. Eine substituierende Folgenabschätzung ist eine eigene Folgenabschätzung des Europäischen Parlaments zu Aspekten, die in der ursprünglichen Folgenabschätzung der Kommission nicht behandelt wurden; sie wird vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments auf Antrag des/der zuständigen Ausschusses/Ausschüsse erstellt oder in Auftrag gegeben. Im Jahr 2021 erstellte das Referat je eine substituierende Folgenabschätzung zum Vorschlag über eine vorübergehende Ausnahme von der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zwecks Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU\(2021\)662598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU(2021)662598_EN.pdf)) sowie zum neuen Migrations- und Asylpaket ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU\(2021\)694210_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU(2021)694210_EN.pdf)).

Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angenommen hatten. Konkret handelte es sich dabei um die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur weiteren Vervollständigung der Binnenmarktagenda²¹, die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Bessere Rechtsetzung: Gewährleistung von Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltigem und integrativem Wachstum“²² und die Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter²³.

Zusätzlich zu seinen sich aus dem Vertrag ergebenden Pflichten informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission. 2021 leitete das Generalsekretariat des Rates 16 begründete Stellungnahmen, die gemäß Protokoll Nr. 2 eingegangen waren, sowie 165 Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden, weiter.²⁴

2.4. AUSSCHUSS DER REGIONEN

Die für den Aspekt der Subsidiarität relevanten Tätigkeiten des Ausschusses der Regionen im Jahr 2021 orientierten sich an seinen im Vorjahr festgelegten Prioritäten für die Mandatsperiode 2020–2025²⁵. Im Rahmen dieser Prioritäten wurde die Entschlossenheit des Ausschusses der Regionen bekräftigt, auch in Zukunft einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der EU-Rechtsvorschriften zu leisten, für eine stärkere vorausschauende Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Städte und Regionen zu sorgen und den Grundsatz der aktiven Subsidiarität²⁶ zu fördern. Diese Entschlossenheit wurde durch die Ergebnisse des EU-Jahresbarometers 2021 zur Lage der Gemeinden und Regionen²⁷ des Ausschusses der Regionen untermauert, aus dem hervorging, dass fast zwei Drittel der Kommunalpolitiker der Meinung sind, dass Regionen, Städte und Dörfer nicht genügend Einfluss auf die Politikgestaltung der EU haben. In diesem Zusammenhang gelangte der Ausschuss der Regionen zu dem Schluss²⁸, dass „Europa ... demokratisch gestärkt und auch in ökologischer Hinsicht widerstandsfähiger aus der COVID-19-Krise hervorgehen [könnte], wenn die aktive Subsidiarität offiziell anerkannt und angewandt wird, um so sicherzustellen, dass Maßnahmen auf derjenigen Ebene ergriffen werden, auf der das Handeln den größtmöglichen Nutzen für die

²¹ EUCO-Dokument 17/18, Punkt II/2 und IV/15, sowie EUCO-Dokument 13/20, Punkt II/4, sowie, im Hinblick auf die Umsetzung, Ratsdokument ST 11654/21.

²² Ratsdokument ST 6232/20, Nummern 2 und 12.

²³ Ratsdokument ST 13026/1/20 REV 1, Nummern 3 und 12.

²⁴ Das Generalsekretariat des Rates erhält nicht systematisch alle Stellungnahmen der nationalen Parlamente, sodass die Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen von Organ zu Organ unterschiedlich sein kann; siehe auch Fußnote 15.

²⁵ Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen: Prioritäten des Europäischen Ausschusses der Regionen 2020–2025 – Kommunen, Städte und Regionen stärken Europas Bürgernähe, ABl. C 324 vom 1.10.2020, S. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

²⁶ Nach Ansicht der Kommission wäre eine „aktive Subsidiarität“, in deren Rahmen die nationalen Parlamente sowie die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der prälegislativen Phase Beiträge leisten, für sie hilfreich, um ihre Vorschläge auf den spezifischen Kontext der Politikgestaltung auf mehreren Ebenen (Multi-Level-Governance) abzustimmen. Weitere Informationen zu dieser Arbeitsweise enthält der Bericht über aktive Subsidiarität der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de_0.pdf.

²⁷ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>

²⁸ Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen zum EU-Jahresbarometer 2021 zur Lage der Gemeinden und Regionen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR3857&from=EN>.

Bürgerinnen und Bürger erbringt, und koordinierte und wirksame Beschlussfassungsverfahren vorhanden sind“.

Im Jahr 2021 gab der Ausschuss der Regionen 59 Stellungnahmen und neun Entschlüsse ab. Davon enthielten zehn legislative Stellungnahmen, 17 nichtlegislative Stellungnahmen und fünf Entschlüsse spezifische Verweise auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit oder konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Einhaltung dieser Grundsätze. Viele davon basierten auf den 30 Beiträgen zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, die 2021 über das Netzwerk REGPLEX eingereicht wurden. REGPLEX ist ein dem Netz für Subsidiaritätskontrolle²⁹ untergeordnetes und den regionalen Parlamenten und Regierungen mit Gesetzgebungsbefugnissen offenstehendes Subnetzwerk, das deren Einbeziehung in der Anfangsphase des Gesetzgebungsverfahrens unterstützen soll (Subsidiaritätsprüfung).

Die Lenkungsgruppe Subsidiarität, die von der Expertengruppe Subsidiarität des Ausschusses der Regionen beraten wird, hat fünf vorrangige Initiativen für das Arbeitsprogramm 2021 zur Subsidiarität ermittelt.³⁰

Zudem verabschiedete der Ausschuss der Regionen im Jahr 2021 Stellungnahmen zu zwei Legislativvorschlägen, die er unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität für besonders heikel erachtet, und zwar zum neuen Migrations- und Asylpaket³¹ sowie zum Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union³². Nach Konsultation seines Netzes für Subsidiaritätskontrolle gelangte der Ausschuss der Regionen zu dem Schluss, dass diese Vorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.

Im Rahmen der Europäischen Woche der Regionen und Städte³³ im Oktober 2021 organisierte der Ausschuss der Regionen gemeinsam mit der Konferenz der regionalen gesetzgebenden Parlamente Europas (CALRE)³⁴ einen Workshop zum Thema „Multilevel-Governance und aktive Subsidiarität für eine nachhaltige Erholung und Resilienz“. In den Schlussfolgerungen des Workshops, die auch in der Entschlüsse des Ausschusses der Regionen zum Jahresbarometer 2021 aufgegriffen wurden, wurde bekräftigt, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Evaluierung und Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und insbesondere der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne einbezogen werden müssen; gleichzeitig wurde jedoch bedauert, dass diese Einbeziehung bislang nicht ausreichend stattgefunden habe.

Auf seiner Plenartagung im Dezember 2021 forderte der Ausschuss erneut³⁵, wie von der

²⁹ Das im April 2007 gegründete Netz für Subsidiaritätskontrolle wurde eingerichtet, um den Informationsaustausch zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der EU-Ebene über verschiedene Dokumente sowie legislative und politische Vorschläge der Kommission zu erleichtern. Ende 2021 gehörten ihm 150 Mitglieder an, während REGPLEX 76 Mitglieder zählte. Siehe <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>.

³⁰ Diese fünf Initiativen sind die Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die Änderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienz-Richtlinie zur Umsetzung der Klimaziele für 2030, der Legislativvorschlag zur Minimierung des Risikos der Entwaldung und Waldschädigung im Zusammenhang mit Produkten, die auf dem Markt in der EU in Verkehr gebracht werden, und die Überarbeitung der Verordnung über das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V). Siehe <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2021/COR-2021-00835-00-01-TCD-REF-EN.pdf>.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020AR4843>

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52020AR5859>

³³ <https://cor.europa.eu/de/events/Pages/multi-level-governance-and-active-subsidiarity-for-sustainable-recovery-and-resilience.aspx>

³⁴ <https://www.calre.net.eu/>

³⁵ Im Rahmen einer Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission zum Thema „Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften“

Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ vorgeschlagen, die Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission zu überarbeiten, um der Multi-Level-Dimension des europäischen Rechtsetzungsprozesses Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus verpflichtete sich der Ausschuss der Regionen zur Schaffung eines eigenen Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung, um alle seine bestehenden Instrumente für eine bessere Rechtsetzung (das Netz für Subsidiaritätskontrolle, RegHub³⁶ und die territorialen Folgenabschätzungen³⁷) in einem einheitlichen Governance-Rahmen zusammenzufassen. Ziel dabei ist es, die Zusammenarbeit, Verbindungen und Synergien zwischen den einzelnen Instrumenten und Akteuren zu verbessern und eine stärkere Verknüpfung mit dem Instrumentarium der Kommission für eine bessere Rechtsetzung (das auch ein Instrument für territoriale Auswirkungen enthält³⁸) und den Instrumenten des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments herzustellen.

Was die erweiterte Agenda in Bezug auf Subsidiarität anbelangt, so hat sich der Ausschuss der Regionen im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas positioniert. So lieferte er einen Beitrag darüber, wie „aktive Subsidiarität“ genutzt werden kann, um Parlamente, Regionen und Städte besser in die Gestaltung der europäischen Politik einzubeziehen.³⁹

2.5. GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

Im Jahr 2021 ergingen keine nennenswerten Urteile des Gerichtshofs zu den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

3. ANWENDUNG DES SUBSIDIARITÄTSKONTROLLMECHANISMUS DURCH DIE NATIONALEN PARLAMENTE

Bei der Kommission gingen 2021 **16 begründete Stellungnahmen** von nationalen Parlamenten ein.⁴⁰ Damit wurden mehr begründete Stellungnahmen als in den beiden Vorjahren (neun im Jahr 2020 und keine im Jahr 2019), aber weniger als in den Jahren davor (2016–2018) registriert, und zwar sowohl in absoluten Zahlen⁴¹ als auch im Verhältnis zur Gesamtzahl der von den

(<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-04071-00-00-AC-TRA-EN.docx/content>) sowie einer Entschließung zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR5507>).

³⁶ Über RegHub (<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>) werden auch Informationen für die Plattform „Fit for Future“ gesammelt (siehe Abschnitt 2.1 dieses Berichts). Der Ausschuss der Regionen hat drei Vertreter in der Gruppe der Regierungsvertreter der Plattform. Diese trugen im Jahr 2021 zur Arbeit der Plattform bei, indem sie Themen für deren jährliches Arbeitsprogramm vorschlugen, Beiträge zu den Stellungnahmen der Plattform lieferten und als Berichterstatter für drei von 15 Stellungnahmen fungierten, in denen die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur elektronischen Auftragsvergabe, zur Umweltberichterstattung (INSPIRE-Richtlinie) und zu den Patientenrechten in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung bewertet wurde.

³⁷ <https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>

³⁸ Siehe Instrument Nr. 34 unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

³⁹ <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/114517>

⁴⁰ Diese Zahl bezieht sich auf die Gesamtzahl der von den Kammern der Parlamente gemäß Protokoll Nr. 2 eingegangenen Stellungnahmen. In Fußnote 15 und Anhang 1 sind die Kommissionsdokumente aufgeführt, zu denen die Kommission begründete Stellungnahmen erhalten hat.

⁴¹ 2018: 37 begründete Stellungnahmen; 2017: 52 begründete Stellungnahmen; 2016: 65 begründete Stellungnahmen.

nationalen Parlamenten übermittelten Stellungnahmen⁴² (siehe auch die Tabelle „Arten von Stellungnahmen“ in Abschnitt 4).

Von den 16 im Jahr 2021 eingegangenen begründeten Stellungnahmen bezogen sich **neun** auf das **Paket „Fit für 55“**, **drei** auf das **Paket zur europäischen Gesundheitsunion**, **zwei** auf das **Migrations- und Asylpaket**, **eine** auf den Vorschlag für eine Richtlinie über **angemessene Mindestlöhne** in der EU und **eine** auf den Vorschlag zur Änderung der **Mehrwertsteuerrichtlinie** bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zur Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe.

Die neun begründeten Stellungnahmen zu den Vorschlägen des **Pakets „Fit für 55“**, das die Kommission am 14. Juli 2021 angenommen hat, stammten von vier nationalen Parlamenten⁴³ und betrafen 13 verschiedene Vorschläge. Die meisten davon bezogen sich auf den Teil des Pakets, in dem es um die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten geht; am häufigsten wurden diesbezüglich Bedenken über eine unzureichende Bewertung der Auswirkungen europäischer Maßnahmen und fehlende Nachweise zu deren Mehrwert geäußert. Keiner der Vorschläge zog jedoch mehr als drei begründete Stellungnahmen nach sich; d. h., keiner erreichte den Schwellenwert für eine Antwort der Kommission in aggregierter Form⁴⁴, geschweige denn für eine „gelbe Karte“⁴⁵, bei der die Kommission die Beibehaltung, Änderung oder Rücknahme ihres Vorschlags begründen müsste.

Die irischen Kammern des Oireachtas haben zwei begründete Stellungnahmen zu diesem Paket abgegeben, die sich auf jeweils sechs Vorschläge beziehen. In der ersten Stellungnahme⁴⁶ wurde argumentiert, dass die Vorschläge nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität vereinbar seien, da die Kommission die Verfahrensvorschriften zur Vorlage einer detaillierten Erklärung mit ausreichenden quantitativen und qualitativen Indikatoren, anhand derer die nationalen Parlamente eine vollständige Bewertung aller Auswirkungen von EU-weiten Vorschlägen dieser Art durchführen könnten, nicht adäquat erfüllt habe. Im der zweiten Stellungnahme⁴⁷, die sich auf andere Elemente des Pakets bezog, äußerten die Kammern des Oireachtas insbesondere ihre Besorgnis darüber, dass nicht angemessen nachgewiesen worden sei, worin die „Notwendigkeit“ und der „größere Nutzen“ der Vorschläge im Vergleich zu Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten liegen, und die Vorschläge daher weder verhältnismäßig noch mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar seien. Darüber hinaus wurden spezifische Bedenken in Bezug auf den Vorschlag für ein neues, separates Emissionshandelssystem für den Straßenverkehrs- und den Gebäudesektor und die Zuweisung von Einnahmen über den Klima-Sozialfonds geäußert, auf die in den jeweiligen nachstehenden Abschnitten näher eingegangen wird.

⁴² 2021: 4,4 % (16/360); 2020: 3,5 % (9/255); 2019: keine; 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁴³ Tschechischer Senat, irische Kammern des Oireachtas, schwedischer Riksdag und französischer Sénat.

⁴⁴ Die Kommission hat sich verpflichtet, in aggregierter Form zu antworten, wenn ein Vorschlag eine erhebliche Anzahl von begründeten Stellungnahmen (d. h. mindestens vier begründete Stellungnahmen, auf die mindestens sieben Stimmen entfallen) nach sich zieht, aber nicht die Anzahl von Stimmen erreicht, die notwendig ist, um eine „gelbe Karte“ auszulösen.

⁴⁵ Die Schwelle für eine „gelbe Karte“ ist erreicht, wenn auf die begründeten Stellungnahmen mindestens ein Drittel aller den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen entfällt (18 von 54 Stimmen). Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen; in einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.

⁴⁶ Zu den Vorschlägen COM(2021) 552 final, COM(2021) 556 final, COM(2021) 559 final, COM(2021) 561 final, COM(2021) 562 final und COM(2021) 567 final.

⁴⁷ Zu den Vorschlägen COM(2021) 551 final, COM(2021) 554 final, COM(2021) 555 final, COM(2021) 557 final, COM(2021) 558 final und COM(2021) 568 final.

In ihren Antworten erläuterte die Kommission die Notwendigkeit und den größeren Nutzen dieser Vorschläge. Sie alle basierten auf der Mitteilung der Kommission zum Klimazielplan 2030⁴⁸, der von einer umfassenden Folgenabschätzung begleitet werde, welche die Grundlage für einen umfassenden Plan dafür bilde, die verbindliche EU-Zielvorgabe für 2030 auf verantwortungsvolle Weise auf eine mindestens 55%ige Verringerung der Nettoemissionen zu erhöhen. Jeder der Vorschläge, auf die sich die begründete Stellungnahme beziehe, würde durch eine spezifische Folgenabschätzung gestützt. Darüber hinaus habe sich die Kommission bemüht, die Folgen der verschiedenen politischen Vorschläge im Rahmen der Bewertung eines Szenarios nach Mitgliedstaaten zusammenzufassen, bei der die kombinierten Auswirkungen der Vorschläge erfasst werden sollen (das „MIX“-Szenario). Alle diese Informationen seien online öffentlich zugänglich.⁴⁹

In Bezug auf den **Klima-Sozialfonds**⁵⁰ stellte der schwedische Riksdag den klimapolitischen Nutzen der Maßnahme infrage, da direkte Einkommensbeihilfen nicht unbedingt zu einer Verringerung der Emissionen führen und einen Beitrag zur Verwirklichung der gemeinsamen Zielen leisten würden. Zudem kritisierte er die direkte Verknüpfung von Einkommensbeihilfen für Haushalte auf nationaler Ebene mit dem EU-Haushalt. In ihrer Antwort erläuterte die Kommission, dass man den Klima-Sozialfonds vorgeschlagen habe, um gegen die ungleichen sozialen Auswirkungen vorzugehen, die ein neues Emissionshandelssystem sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten haben könnte. Die Ziele des Fonds sollten durch Investitionsförderung und befristete Einkommensbeihilfen erreicht werden. Allerdings würde es keine direkten Zahlungen aus dem EU-Haushalt an die Bürger geben. Die Mitgliedstaaten würden Unterstützung aus dem EU-Haushalt erhalten und die befristeten direkten Einkommensbeihilfen anschließend aus ihren nationalen Haushalten zahlen; alle entsprechenden Systeme würden von den nationalen Behörden im Einklang mit einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Regelungen eingerichtet und verwaltet.

Die irischen Kammern des Oireachtas stellten die Methode der Kommission zur Berechnung der Mittelzuweisungen für die Mitgliedstaaten aus dem Klima-Sozialfonds infrage, da es an relevanten nationalen Daten mangle. In ihrer Antwort erklärte die Kommission, dass die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Mitgliedstaaten in der Zuweisungsmethodik berücksichtigt würden. Im Rahmen der Tätigkeiten des Fonds würde zudem sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um die Klimaschutzmaßnahmen auf EU-Ebene ergänzen. Sie seien am besten in der Lage, die Maßnahmen und Investitionen entsprechend den nationalen Besonderheiten zu konzipieren und auszuwählen.

Der tschechische Senát vertrat die Ansicht, dass der Vorschlag für eine Neufassung der **Energiebesteuerungsrichtlinie**⁵¹ in mehrfacher Hinsicht in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten eingreift, und zwar aus folgenden Gründen: i) Den Mitgliedstaaten werde nicht gestattet, unterschiedliche Steuersätze für Energieerzeugnisse der gleichen Kategorie festzulegen. ii) Der Mechanismus der automatischen Indexierung der Steuersätze verletze die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten, da er – insbesondere in Zeiten hoher Inflation – eine rationale Steuerpolitik verhindere. iii) Die Mindeststeuerbeträge bildeten ein wesentliches Element und sollten daher ausschließlich durch einen Gesetzgebungsakt und nicht durch einen delegierten Rechtsakt der Kommission angepasst werden. iv) Die Definition der vulnerablen Haushalte, die in den Genuss von Steuerermäßigungen kommen könnten, sei nicht flexibel genug und schränke die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der sozialen Auswirkungen der Richtlinie erheblich ein.

⁴⁸ COM(2020) 562 final.

⁴⁹ https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling_en

⁵⁰ COM(2021) 568 final.

⁵¹ COM(2021) 563 final.

Die Kommission entgegnete, dass der Vorschlag den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität biete, um nationale Rechtsvorschriften an ihre spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen. Im Rahmen der vorgeschlagenen Steuerstruktur würden Energieerzeugnisse und elektrischer Strom in Kategorien eingeteilt und entsprechend ihrer Umweltleistung eingestuft; Gruppen von Erzeugnissen mit ähnlichen Merkmalen (wie fossile Brennstoffe) würden steuerlich gleichbehandelt. Den Mitgliedstaaten stünde jedoch frei, ihre Steuerbeträge nach eigenem Ermessen über den Mindestbeträgen anzusetzen, solange sie diese Rangfolge einhielten. Bei dem vorgeschlagenen Indexierungsmechanismus, der auf einem harmonisierten Index von Eurostat beruhe, hätten die Mindeststeuersätze weiterhin Relevanz und würde ihr Realwert im Zeitverlauf erhalten. Schließlich wäre die mögliche Steuerbefreiung für vulnerable Haushalte an ein harmonisiertes Kriterium geknüpft, dessen Anwendung jedoch von den jeweiligen nationalen Gegebenheiten abhängen würde.

In seiner begründeten Stellungnahme zur Überarbeitung der **EU-Richtlinie über das Emissionshandelssystem**⁵² vertrat der tschechische Senát die Auffassung, dass die Folgenabschätzung und die Analyse, die den Legislativvorschlägen der Kommission beigelegt waren, keine länderspezifischen Analysen der Auswirkungen umfassten. Nach Ansicht des Senát hat die Kommission die negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung des Emissionshandels im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor in Mitgliedstaaten mit geringerer Kaufkraft nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass es keine Mechanismen zur Verhinderung des spekulativen Handels gebe.

In ihrer Antwort erklärte die Kommission, dass das politische Szenario, bei dem die verschiedenen politischen Vorschläge kombiniert würden, auf öffentlich zugänglichen länderspezifischen Daten beruhe. Die Kommission habe vorgeschlagen, zusätzlich zu den Maßnahmen auf nationaler Ebene einen CO₂-Preis einzuführen, da sich in den vergangenen Jahren gezeigt habe, dass die bestehenden europäischen und nationalen Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen im Straßenverkehr und im Gebäudesektor keine ausreichenden Ergebnisse gebracht hätten, um das Emissionsreduktionsziel von 55 % bis 2030 zu erreichen. Sollte die CO₂-Bepreisung für Treibhausgasemissionen aus Gebäuden und dem Straßenverkehr ungleiche soziale Auswirkungen sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten haben, würde der Klima-Sozialfonds diese Auswirkungen auf die am stärksten gefährdeten Menschen und Haushalte abfedern.

Die irischen Kammern des Oireachtas führten an, dass sich durch das vorgeschlagene Emissionshandelssystem voraussichtlich keine so hohen Einnahmen wie durch die nationale CO₂-Steuer erzielen ließen; dies hätte Auswirkungen auf die Fähigkeit Irlands, Klimaschutzmaßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen durchzuführen und sein nationales Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Demnach wären Maßnahmen der Mitgliedstaaten wirksamer als Maßnahmen der EU. Die Kommission entgegnete, dass das neue Emissionshandelssystem die Mitgliedstaaten nicht daran hindern würde, ehrgeizigere nationale Maßnahmen zur CO₂-Bepreisung im Wege einer Besteuerung durchzuführen, wenn sie dies wünschten.

In Bezug auf den Vorschlag für eine Verordnung über den **Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe**⁵³ vertrat der tschechische Senát die Auffassung, dass die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass die vorgeschlagenen verbindlichen Ziele für die Infrastruktur für schwere Nutzfahrzeuge realistisch und mit vertretbarem Kostenaufwand für die Mitgliedstaaten zu erreichen sind; somit sei der tatsächliche Mehrwert des gewählten Ansatzes auf EU-Ebene nicht aufgezeigt worden. In ihrer Antwort erläuterte die Kommission, dass die verbindlichen

⁵² COM(2021) 551 final.

⁵³ COM(2021) 559 final.

Ziele nur für das europäische Kernnetz der Autobahnen (das „TEN-V-Netz“) gelten würden und dass es aufgrund des länderübergreifenden Charakters und der europaweiten Bedeutung dieses Netzes notwendig sei, auf EU-Ebene tätig zu werden, um es mit einer angemessenen Infrastruktur auszustatten. Gemäß der vorgeschlagenen Verordnung liege es im Ermessen der Mitgliedstaaten, die Mittel zur Erreichung der Ziele festzulegen, allerdings könnten die Mitgliedstaaten, die eine Kofinanzierung plant, auf Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zurückgreifen.

Zum energiepolitischen Teil des Pakets „Fit für 55“ – d. h. zu den Vorschlägen zur **Erneuerbare-Energien-Richtlinie**⁵⁴ sowie zur **Energieeffizienz-Richtlinie**⁵⁵ – gingen zwei begründete Stellungnahmen bei der Kommission ein: vom schwedischen Riksdag nur zum ersten Vorschlag und vom tschechischen Senát zu beiden Vorschlägen. Kritisiert wurden darin die Detailtiefe der Regulierung (Riksdag) sowie die Tatsache, dass die besonderen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt worden seien (Senát). Mit diesen Vorschlägen würden kostenwirksamere und effizientere Lösungen ausgeklammert (Riksdag, Senát). Darüber hinaus wurden die Ziele grundsätzlich infrage gestellt, insbesondere im Wärmesektor, z. B. in Bezug auf Fernwärme⁵⁶ (Senát). Im Hinblick auf erneuerbare Energien betonte der Senát, dass Kernenergie – ebenso wie für einen Übergangszeitraum auch Gas – angesichts der geografischen Lage Tschechiens und des begrenzten Potenzials des Landes für erneuerbare Energien im Rahmen der EU-Taxonomie als nachhaltig eingestuft werden sollte.

Die Kommission argumentierte, dass ein Tätigwerden der EU gemäß Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gerechtfertigt sei, da eine Koordinierung auf EU-Ebene die Energiesicherheit erhöhe und größere Vorteile für Umwelt und Klima bringe. Ein wirksamer Rechtsrahmen sowie ein koordinierter und harmonisierter Ansatz auf EU-Ebene seien erforderlich, um das übergeordnete Ziel der EU im Bereich der Energieeffizienz zu erreichen. Die Mitgliedstaaten wären bei der Auswahl des Policy-Mix, der Sektoren und der einzelnen Maßnahmen zur Erreichung der erforderlichen Energieeinsparungen weiterhin flexibel, indem ihr jeweiliger nationaler Kontext und ihre jeweiligen Besonderheiten berücksichtigt würden. Das verbindliche EU-Ziel einer Verringerung des Primär- und Endenergieverbrauchs um 9 % sei als Teil dieses Pakets von Rechtsvorschriften erforderlich, das zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 55 % führen werde.

Im Hinblick auf den Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die **Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF)**⁵⁷ äußerte der französische Sénat zwar Bedenken, räumte jedoch ein, dass die Festlegung eines Klimaneutralitätsziels für die EU bis 2050 einen europäischen Mehrwert bringe. Nach seiner Auffassung sei es jedoch nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar, der Kommission die Befugnis zu übertragen, für den Zeitraum 2026–2029 Durchführungsrechtsakte mit potenziell unbegrenztem Geltungsbereich zu erlassen, um den einzelnen Mitgliedstaaten verbindliche CO₂-Werte für landwirtschaftliche Tätigkeiten vorzuschreiben. Darüber hinaus stellte der Sénat fest, dass die Überwachungsverfahren für die nationalen Parlamente in den Governance-Regelungen im Zusammenhang mit der Festlegung der Ziele der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2026–2030 nicht hinreichend dargelegt seien.

⁵⁴ COM(2021) 557 final.

⁵⁵ COM(2021) 558 final.

⁵⁶ Unter Fernwärme oder Fernkälte versteht man die Verteilung thermischer Energie in Form von Dampf, heißem Wasser oder kalten Flüssigkeiten von zentralen oder dezentralen Produktionsquellen über ein Netz an mehrere Gebäude oder Anlagen zur Nutzung von Raum- oder Prozesswärme oder -kälte in einem bestimmten Bezirk. Siehe Definition in Artikel 2 Nummer 19 der Richtlinie (EU) 2018/2001.

⁵⁷ COM(2021) 554 final.

In ihrer Antwort erläuterte die Kommission, dass sie ein Ziel für 2030 vorgeschlagen habe, das mit einem Zielpfad hin zu einem klimaneutralen Landnutzungssektor im Jahr 2035 im Einklang stehe, und dass die vorgeschlagene Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten auf zwei Elementen beruhe: i) Jeder Mitgliedstaat behält sein aktuelles Niveau des Abbaus von Treibhausgasen und der gemeldeten Emissionen (d. h. den Durchschnitt des Zeitraums 2016–2018) bei, was demselben Ausgangsniveau entspricht, das auch im Rahmen der Lastenteilungsverordnung angewandt wird. ii) Die Lücke, die geschlossen werden muss, um das EU-Ziel für 2030 zu erreichen, wird im Verhältnis zu den bewirtschafteten Flächen in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Die Kommission stellte klar, dass der Vorschlag nicht über das hinausgehe, was zur Erreichung der Ziele erforderlich sei. In Bezug auf die Governance erklärte die Kommission, dass mit der Umstellung auf jährliche nationale Zielvorgaben für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft im Zeitraum 2026–2030 ähnliche Grundsätze eingeführt würden, wie sie bereits im Compliance-Rahmen gemäß der Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842 bestehen. Die Mitgliedstaaten würden aufgefordert, nationale Pläne vorzulegen, in denen sie ihren Beitrag zur Erreichung des Ziels für 2035 darlegen. Schließlich wies die Kommission darauf hin, dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Durchführungsbefugnisse von einem Ausschuss für Klimaänderung unterstützt werde, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten seien.

Der französische Sénat gab zu jedem der drei Vorschläge des **Pakets zur Europäischen Gesundheitsunion** eine begründete Stellungnahme ab. So kritisierte er, dass der Vorschlag für eine Verordnung zu einer **verstärkten Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur**⁵⁸ einen Eingriff in nationale Zuständigkeiten darstelle. Konkret bezog sich der Sénat auf das vorgesehene Recht der Kommission, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen tatsächlicher oder potenzieller Engpässe bei Arzneimitteln und Medizinprodukten, die in einer Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit als kritisch angesehen werden, abzumildern; nach Ansicht des Sénat sei dieses Recht nicht mit der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Erbringung von Dienstleistungen im Gesundheitswesen und der medizinischen Versorgung gemäß Artikel 168 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar. In Bezug auf den Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung eines **Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten**⁵⁹ kritisierte der Sénat, dass die angebliche Harmonisierung von Gesetzen oder Vorschriften auf EU-Ebene, die für die Interoperabilität der nationalen Vorsorge- und Reaktionspläne für schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren erforderlich sei, gegen die Verträge verstoße. Zudem stellte er bezugnehmend auf die Folgenabschätzung die Fähigkeit des Zentrums zur Durchführung von Bewertungen und Prüfungen infrage. Hinsichtlich des Vorschlags für eine Verordnung zu **schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren**⁶⁰ kritisierte der Sénat die Verwendung von Durchführungsrechtsakten und wies auf einen Kompetenzkonflikt und Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Koordinierung mit der Integrierten Regelung der EU für die politische Reaktion auf Krisen hin.

In ihrer Antwort widersprach die Kommission der Auffassung, dass die vorgeschlagene Verordnung über die Europäische Arzneimittel-Agentur nicht mit den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 168 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar sei, da Notlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit vom Ausmaß der COVID-19-Krise Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten hätten und diese einzeln nicht in der Lage seien, angemessen zu reagieren. Eine koordinierte Überwachung möglicher Engpässe auf EU-Ebene könnte den Mitgliedstaaten helfen, sich besser auf einen plötzlichen

⁵⁸ COM(2020) 725 final.

⁵⁹ COM(2020) 726 final.

⁶⁰ COM(2020) 727 final.

Anstieg der Nachfrage vorzubereiten, Ausfuhrbeschränkungen innerhalb der EU oder eine übermäßige und unkoordinierte Bevorratung zu vermeiden und Ressourcen auf nationaler und europäischer Ebene effizienter zuzuweisen. Keiner ihrer Vorschläge würde die Harmonisierung von nationalen Vorsorgeplänen, Gesetzen oder Vorschriften erfordern. Die Durchführungsmaßnahmen bezögen sich lediglich auf Verfahren; weder würden dem Gesundheitssicherheitsausschuss zusätzliche Befugnisse verliehen noch würden die Gutachten dieses Ausschusses verbindlich gemacht.

Wie bereits im Jahr 2020 wurden auch 2021 wieder begründete Stellungnahmen zum neuen **Migrations- und Asylpaket**⁶¹ abgegeben, und zwar vom slowakischen Národná rada zum Vorschlag über Asyl- und Migrationsmanagement⁶² und vom italienischen Senato della Repubblica zu den fünf Legislativvorschlägen, aus denen das Paket besteht⁶³. Nach Auffassung des Národná rada liege ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vor, da der Vorschlag keine Angaben zur Rechtsgrundlage für den Verteilungsschlüssel und die Zuständigkeiten der Asylagentur der Europäischen Union sowie der Europäischen Grenz- und Küstenwache enthalte. Zudem stellte er die Verwendung delegierter Rechtsakte infrage und argumentierte, dass jeder Mitgliedstaat auf der Grundlage seines nationalen Asylrechts selbst über die Aufnahme von Personen in sein jeweiliges Hoheitsgebiet entscheiden könne. Der Senato della Repubblica sah insofern einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, als die Vorschläge eine offensichtliche Asymmetrie zwischen Verpflichtungen und Solidarität aufwiesen und die aktuellen Probleme nicht lösten, weshalb Maßnahmen auf EU-Ebene keinen Mehrwert brächten. Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit führte der Senato an, dass das System der Maßnahmen vor der Einreise die Gefahr einer übermäßigen Beeinträchtigung des nationalen Rechtssystems und des Rechtsschutzes im Einreiseland berge, dass der Schwellenwert, unterhalb dessen das Grenzverfahren eingeleitet werden müsse, dazu führe, dass nahezu alle Migranten, die auf dem Seeweg einreisten, dem Grenzverfahren und nicht den Übernahmeverfahren unterliegen würden und dass die Regulierung des Mechanismus für Rückkehrpatenschaften zu höheren Kosten und mehr bürokratischem Aufwand für den Mitgliedstaat der Einreise führe.

In ihren Antworten erklärte die Kommission, dass der Verteilungsschlüssel kein neues Element sei und dass die Asylagentur der Europäischen Union sowie die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) lediglich die operativen Aspekte eines Durchführungsrechtsakts erleichtern würden. Zu den delegierten Rechtsakten betonte die Kommission, dass diese Bestimmungen auf der Dublin-III-Verordnung beruhten und zu keiner Änderung der derzeit geltenden Vorschriften führten. Zudem wies sie darauf hin, dass der Rat gemäß Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Möglichkeit habe, in Notlagen, die durch einen plötzlichen ansteigenden Zustrom von Drittstaatsangehörigen gekennzeichnet sind, tätig zu werden. Nur wenn eine Rückführung aus dem Hoheitsgebiet des begünstigten Mitgliedstaats erfolglos verlaufe, werde der unterstützende Mitgliedstaat aufgefordert, irreguläre Migranten in sein Hoheitsgebiet zu überstellen, um die Bemühungen um deren Rückführung fortzusetzen.

Nach Ansicht der Kommission Sorge das Paket für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität, da durch eine Reihe von Ausnahmen gewährleistet sei, dass in Bezug auf das Grenzverfahren und die Fälle, in denen es angewendet werden muss, Flexibilität herrsche. Das Zuständigkeitskriterium im Zusammenhang mit dem Land der ersten Einreise

⁶¹ COM(2020) 609 final, COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final, C(2020) 6467 final, C(2020) 6468 final, C(2020) 6469 final, C(2020) 6470 final und COM(2020) 758 final.

⁶² COM(2020) 610 final.

⁶³ COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final.

sollte in Kombination mit den anderen Zuständigkeitskriterien betrachtet werden. Das Ziel des Solidaritätsmechanismus des Pakets bestehe auch darin, die Zahl der Menschen in den Mitgliedstaaten zu verringern, in denen ein hoher Zustrom herrscht, und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten sowie bei Einsätzen und Maßnahmen im Bereich der Außenbeziehungen zu leisten, wenn diese die Migrationsströme in bestimmte Mitgliedstaaten beeinflussen könnten. Durch Rückkehrpatenschaften würden sich keine höheren Kosten für den begünstigten Mitgliedstaat ergeben.

Zum Vorschlag für eine Richtlinie über **angemessene Mindestlöhne in der EU**⁶⁴, der am 28. Oktober 2020 angenommen wurde, erhielt die Kommission eine dritte begründete Stellungnahme von der maltesischen Kamra tad-Deputati, nachdem diese bereits 2020 zwei begründete Stellungnahmen eingereicht hatte⁶⁵.

Die Kamra tad-Deputati stellte die Wahl der Rechtsgrundlage infrage. In Bezug auf den Grundsatz der Subsidiarität vertrat sie die Auffassung, dass die Ziele des Vorschlags angesichts der Unterschiede in der Lohnfestsetzung durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten wirksam erreicht werden könnten. Der Vorschlag könnte jedoch auch negative Auswirkungen haben; so könnte beispielsweise der Tarifverhandlungsprozess erschwert werden und die Gefahr von Arbeitskonflikten in einigen Sektoren zunehmen.

Die Kommission erklärte, dass die meisten Mitgliedstaaten mit dem Problem der unzureichenden Angemessenheit und/oder Abdeckung des Mindestlohnschutzes konfrontiert seien und dass sich Maßnahmen auf nationaler Ebene als unzureichend erwiesen hätten, um das Problem zu lösen. Sie verwies auf die großen Unterschiede bei den Standards für den Zugang zu einem angemessenen Mindestlohnschutz und betonte, dass diese Unterschiede am besten auf EU-Ebene bewältigt werden könnten. Mitgliedstaaten mit einer tarifvertraglichen Abdeckung von weniger als 70 % müssten einen Rahmen, der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft, sowie einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen erstellen; die konkrete Ausgestaltung dieses Rahmens und dieses Aktionsplans läge jedoch ausschließlich im Ermessen der einzelnen Länder.

In Bezug auf den Vorschlag zur **Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie** bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zur Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe bekräftigte der schwedische Riksdag, wie wichtig das Erfordernis der Einstimmigkeit im Bereich der Besteuerung sei. Nach seiner Ansicht würde das von der Kommission vorgeschlagene Beschlussfassungsverfahren in einem für die einzelstaatliche Souveränität zentralen Bereich zu einer Übertragung von Befugnissen von der nationalen auf die EU-Ebene führen, die über das zur Erreichung der Ziele des Vorschlags erforderliche Maß hinausginge.

Die Kommission entgegnete, dass die uneinheitliche Anwendung der in der Mehrwertsteuerrichtlinie enthaltenen Konzepte durch die Mitgliedstaaten das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes behindere und zu Doppel- oder Nichtbesteuerung führen könne und dass es den Mitgliedstaaten allein nicht möglich sei, diese Probleme zu lösen. Gemäß dem Vorschlag sei der Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission nur in Bezug auf eine begrenzte Anzahl von Vorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehen, für die eine einheitliche Anwendung der Konzepte in der Mehrwertsteuergesetzgebung der EU erforderlich sei. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und Ausschussverfahren würden bereits im Bereich der indirekten Besteuerung angewandt, und das Ausschussverfahren sei das seit Langem im EU-Recht verwendete

⁶⁴ COM(2020) 682 final.

⁶⁵ Weitere Informationen hierzu enthält Abschnitt 3 des Berichts für 2020.

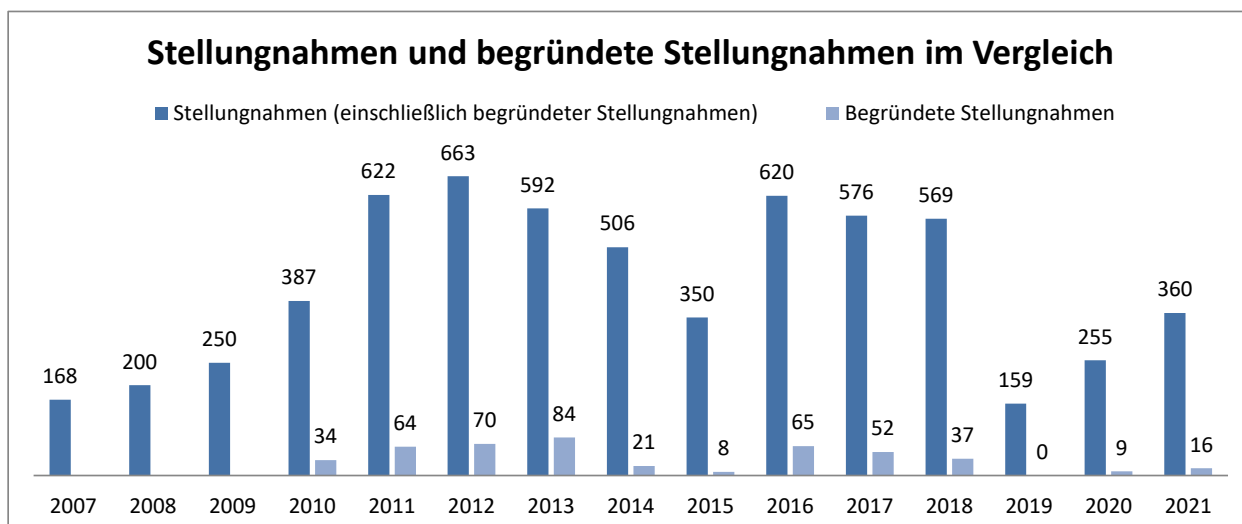
Standardverfahren, das es erleichtere, zu gemeinsamen Ansichten und Vorgehensweisen zu gelangen.

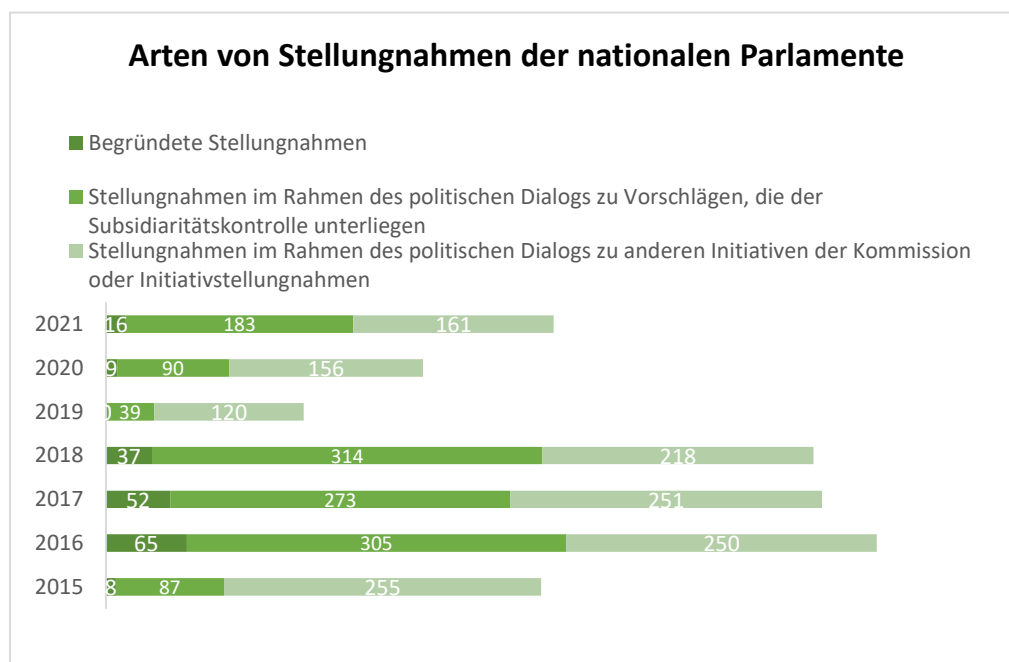
4. SCHRIFTLICHER POLITISCHER DIALOG MIT DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

Zusätzlich zum Subsidiaritätskontrollmechanismus gemäß dem den Verträgen beigefügten Protokoll Nr. 2 umfassen die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten noch eine Reihe weiterer Aktivitäten, insbesondere den 2006 eingeführten politischen Dialog. Dieser Dialog umfasst den schriftlichen Austausch über alle Initiativen der Kommission, zu denen die nationalen Parlamente Beiträge oder Kommentare abgeben möchten, sowie den mündlichen politischen Dialog, der im nachstehenden Abschnitt 5 näher beschrieben wird.

Allgemeine Anmerkungen

Im Jahr 2021 richteten die nationalen Parlamente 360 Stellungnahmen an die Kommission. Damit wurden zwar erheblich mehr Stellungnahmen als in den beiden Vorjahren eingereicht (255 im Jahr 2020 und 159 im Jahr 2019), aber dennoch weniger als in den mittleren Jahren der Amtszeit der vorherigen Kommission (569 im Jahr 2018, 576 im Jahr 2017 und 620 im Jahr 2016).





Von diesen 360 Stellungnahmen betrafen 199 (55,3 %), darunter auch die 16 begründeten Stellungnahmen (4,4 %), Legislativvorschläge der Kommission, die dem Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle unterlagen.⁶⁶ Damit waren sowohl die Zahl als auch der prozentuale Anteil derartiger Stellungnahmen deutlich höher als in den beiden Vorjahren, was auf die gestiegene Zahl der von der Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zurückzuführen sein dürfte.

Die übrigen 161 Stellungnahmen (44,7 %) betrafen vor allem nicht legislative Initiativen wie etwa Mitteilungen oder waren Initiativstimmungen, die nicht direkt mit einer Initiative der Kommission zusammenhingen. Die Zahl derartiger Stellungnahmen ist stabil (156 im Jahr 2020) und zeigt, dass einige nationale Parlamente der Kommission auch weiterhin wertvolle und zukunftsorientierte politische Beiträge liefern.

Die Kommission bringt die von den nationalen Parlamenten oder Kammern aufgeworfenen Fragen stets den zuständigen Kommissionsdienststellen und Kommissionsmitgliedern zur Kenntnis, und Legislativvorschläge werden zusätzlich an die Vertreter der Kommission übermittelt, die an den Verhandlungen der beiden gesetzgebenden Organe teilnehmen.

Beteiligung und Schwerpunkte

Wie in den Vorjahren war die Zahl der Stellungnahmen, die an die Kommission übermittelt wurden, sehr ungleich auf die nationalen Parlamente verteilt. Die zehn aktivsten Kammern gaben 285 Stellungnahmen ab. Das entspricht 79 % aller Stellungnahmen und somit dem Durchschnitt der letzten Jahre.⁶⁷ Die Zahl der nationalen Parlamente oder Kammern, die keinerlei Stellungnahmen abgaben, sank⁶⁸ auf acht Kammern⁶⁹ (von insgesamt 39); d. h., dass im

⁶⁶ Für weitere Informationen über den Subsidiaritätskontrollmechanismus und den politischen Dialog siehe https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments_de.

Legislativvorschläge in Politikbereichen, für die die EU die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, unterliegen nicht der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente.

⁶⁷ 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

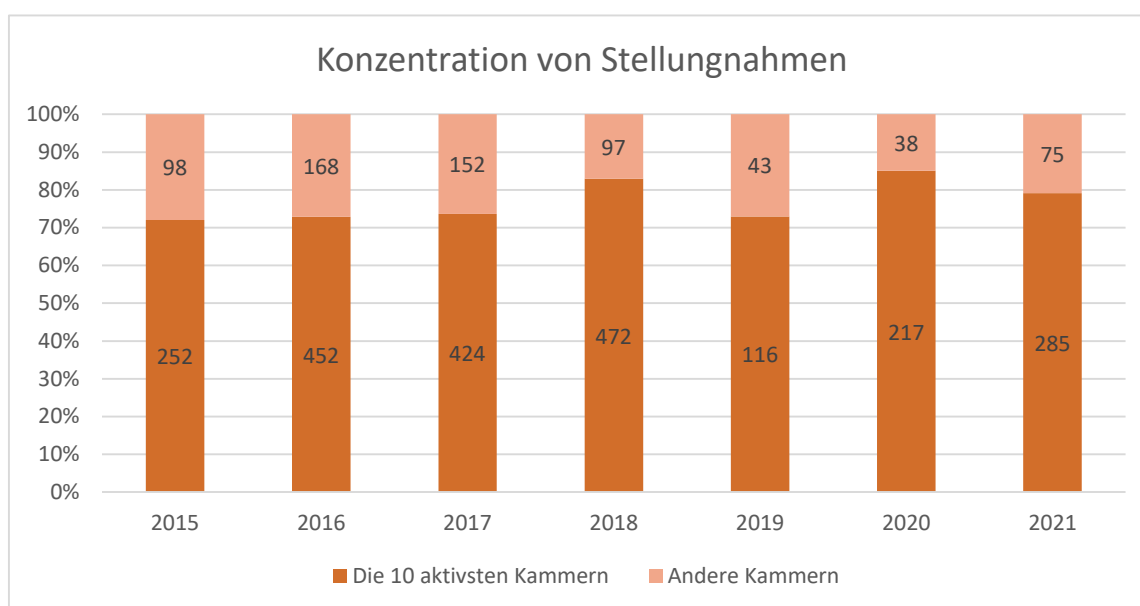
⁶⁸ Zwölf im Jahr 2020, 17 im Jahr 2019 und zehn im Jahr 2018.

⁶⁹ Belgische Chambre des Représentants de Belgique / Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, deutscher Bundestag, estnischer Riigikogu, lettische Saeima, luxemburgische Chambre des Députés, slowenischer Državni svet und Državni zbor sowie zyprisches Vouli ton Antiprosopon.

Jahr 2021 fünf Mitgliedstaaten⁷⁰ – weniger als ein Fünftel aller Mitgliedstaaten – nicht am schriftlichen politischen Dialog teilgenommen haben. Dies zeigt, dass die nationalen Parlamente zunehmend daran interessiert sind, sich an der Subsidiaritätskontrolle und am politischen Dialog zu beteiligen.

Die zwölf nationalen Parlamente oder Kammern⁷¹, die 2021 die meisten Stellungnahmen abgaben, waren die spanischen Cortes Generales (57 Stellungnahmen), die portugiesische Assembleia da República (54 Stellungnahmen), der tschechische Senát (47 Stellungnahmen), die rumänische Camera Deputaților (27 Stellungnahmen), der deutsche Bundesrat (24 Stellungnahmen), der rumänische Senat (18 Stellungnahmen), der französische Sénat (17 Stellungnahmen), die niederländische Eerste Kamer (17 Stellungnahmen), die tschechische Poslanecká sněmovna (zwölf Stellungnahmen), die italienische Camera dei Deputati (zwölf Stellungnahmen), der polnische Senat (zwölf Stellungnahmen) und der schwedische Riksdag (zwölf Stellungnahmen). Diese zählten auch in den Vorjahren zu den aktivsten Kammern. In Anhang 2 wird die Zahl der von den einzelnen Kammern übermittelten Stellungnahmen aufgeführt.

Auch die Art der Stellungnahmen variierte zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten bzw. Kammern. Einige konzentrierten sich vorrangig darauf, zu prüfen, ob ein Kommissionsvorschlag mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar ist, andere wiederum gingen detaillierter auf den Inhalt der Vorschläge ein oder übermittelten Initiativstellungnahmen. In der Gruppe der Letzteren waren der tschechische Senát, die rumänische Camera Deputaților sowie der rumänische Senat, der deutsche Bundesrat und der französische Sénat besonders aktiv.



Hauptthemen der Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs

Die **Legislativpakete**, die im Jahr 2021 die größte Aufmerksamkeit erhielten, waren das Paket „Fit für 55“ (49 Stellungnahmen), das neue Migrations- und Asylpaket (17 Stellungnahmen), das Paket über digitale Dienste (17 Stellungnahmen) und das Paket zur Europäischen Gesundheitsunion (elf Stellungnahmen). Was einzelne **Initiativen** betrifft, so übermittelten die

⁷⁰ Die nationalen Parlamente von Estland, Lettland, Luxemburg, Slowenien und Zypern.

⁷¹ Den neunten Platz teilten sich vier Parlamente bzw. Kammern.

nationalen Parlamente die meisten Stellungnahmen zum Gesetz über digitale Dienste (zehn Stellungnahmen), zum Vorschlag über angemessene Mindestlöhne (neun Stellungnahmen), zu den beiden Vorschlägen über das digitale COVID-Zertifikat der EU (jeweils acht Stellungnahmen), zum Vorschlag für einen Asyl- und Migrationsfonds (sieben Stellungnahmen), zum Gesetz über digitale Märkte (sieben Stellungnahmen), zum Vorschlag für einen Klima-Sozialfonds (sechs Stellungnahmen), zum geänderten Vorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union (sechs Stellungnahmen) und zum Vorschlag über gleiches Entgelt für gleiche Arbeit (sechs Stellungnahmen). In sechs Stellungnahmen zum Arbeitsprogramm 2021 der Kommission teilten nationale Parlamente der Kommission auch eigene Prioritäten für das Jahr 2021 mit.

Von den 49 Stellungnahmen zum **Paket „Fit für 55“** handelte es sich bei neun um begründete Stellungnahmen (auf die bereits im vorigen Abschnitt eingegangen wurde), und in 14 wurde lediglich bestätigt, dass die Vorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind. Die Initiativen des Pakets, die am häufigsten kommentiert wurden, waren der Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF)⁷², der Vorschlag zur Überarbeitung der Energieeffizienzrichtlinie⁷³, der Vorschlag für eine Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁷⁴, der Vorschlag zur Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie⁷⁵, der Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems⁷⁶, der Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Klima-Sozialfonds⁷⁷ und die Mitteilung zur neuen EU-Waldstrategie⁷⁸.

Zum Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die **Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF)** gingen bei der Kommission im Rahmen des politischen Dialogs drei Stellungnahmen⁷⁹ ein. In einer von ihnen wurde Besorgnis darüber geäußert, ob die Klimaneutralität bis 2035 erreicht werden könne. Zudem wurde angeführt, dass es an Anreizen zur (für die Erreichung der Klimaneutralität erforderlichen) Steigerung des Abbaus fehle und dass ein präzises und harmonisiertes Berichterstattungs- und Sanktionssystem wichtige Elemente für die Erreichung der Ziele der vorgeschlagenen Verordnung seien. Schließlich wurde die Ansicht geäußert, dass Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität bereits in den strategischen Plänen der Gemeinsamen Agrarpolitik für 2023–2027 enthalten sein sollten. In einer weiteren Stellungnahme wurde die Kommission aufgefordert, eine Wirkungsanalyse zu erstellen, in der die konkrete Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen beschrieben und die Auswirkungen der geplanten Änderungen, insbesondere Kosten und Nutzen für die Tschechische Republik, quantifiziert werden sollten.

In ihren Antworten erläuterte die Kommission, wie sie die Klimaneutralität erreichen wolle und welche Folgenabschätzungen sie vor der Unterbreitung der Vorschläge des Pakets „Fit für 55“ durchgeführt hat. Mit Blick auf die Ziele für 2030 und 2035 betonte sie, wie wichtig es sei, dass die Mitgliedstaaten ehrgeizige strategische Pläne für die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2023–2027 vorlegten, und begrüßte die Unterstützung für eine präzise und harmonisierte Überwachung und Berichterstattung sowie für ein Sanktionssystem als wesentliche Elemente zur Erreichung der Ziele der vorgeschlagenen Verordnung.

⁷² COM(2021) 554 final.

⁷³ COM(2021) 558 final.

⁷⁴ COM(2021) 557 final.

⁷⁵ COM(2021) 563 final.

⁷⁶ COM(2021) 564 final.

⁷⁷ COM(2021) 568 final.

⁷⁸ COM(2021) 572 final.

⁷⁹ Polnischer Senat, tschechischer Senát und spanische Cortes Generales.

Zum den Bereich der Besteuerung betreffenden Teil des Pakets „Fit für 55“ gingen bei der Kommission sechs Stellungnahmen ein: drei Stellungnahmen⁸⁰ zum Vorschlag zur Schaffung eines **CO₂-Grenzausgleichssystems**⁸¹ und drei Stellungnahmen⁸², darunter eine begründete Stellungnahme⁸³, zum Vorschlag für eine **Neufassung der Energiebesteuerungsrichtlinie**⁸⁴. In Bezug auf das Grenzausgleichssystem erkundigten sich die nationalen Parlamente, inwieweit dieses mit den Regeln der Welthandelsorganisation vereinbar ist, welche Auswirkungen es auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU haben wird und ob es möglich ist, kostenlose Zertifikate vorübergehend beizubehalten. Die Kommission entgegnete, dass der Vorschlag im Einklang mit den Regeln der Welthandelsorganisation ausgearbeitet worden sei, dass die entsprechende Folgenabschätzung gezeigt habe, dass die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit gering seien, und dass eine Beibehaltung kostenloser Zertifikate die Anreize für Investitionen in eine umweltfreundlichere Produktion schwächen könnte. Mit Blick auf die Neufassung der Energiebesteuerungsrichtlinie wurde in einer begründeten Stellungnahme die Besorgnis geäußert, dass es zu einem Eingriff in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten kommen könnte, während die beiden anderen Stellungnahmen trotz der Hinweise auf die Gefahr einer Doppelbesteuerung positiv ausfielen. Bezüglich des letztgenannten Punktes entgegnete die Kommission, dass sich die Energiebesteuerungsrichtlinie und das Emissionshandelssystem nicht überschneiden, da Erstere Abgaben auf den Energieverbrauch festlege, während bei Letzterer die Emissionen im Fokus stünden.

Zu den Vorschlägen zur **Erneuerbare-Energien-Richtlinie**⁸⁵ und **Energieeffizienz-Richtlinie**⁸⁶ gingen bei der Kommission neben den bereits im vorigen Abschnitt behandelten begründeten Stellungnahmen im Allgemeinen befürwortende Stellungnahmen von drei Kammern⁸⁷ ein. Wie in den begründeten Stellungnahmen wurde auch darin Kritik an den Zielvorgaben geäußert, und zwar im Hinblick auf die in den Vorschlägen vorgesehenen Fristen, insbesondere in Bezug auf den Wärmesektor. Zum Thema erneuerbare Energien betonte eine Kammer, dass Kernenergie – ebenso wie für einen Übergangszeitraum auch Gas – in der EU-Taxonomie als nachhaltig anerkannt werden sollte. Hinsichtlich der Ziele und ihrer Auswirkungen wies die Kommission darauf hin, dass man bei der Ausarbeitung des Vorschlags und insbesondere bei den Vorschlägen für Ziele und Bezugswerte für erneuerbare Energien insgesamt und in einzelnen Sektoren die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt habe. Sie betonte, dass die Kosten für die Erzeugung erneuerbarer Energien dank des technologischen Fortschritts in den letzten zehn Jahren erheblich gesunken seien und daher das vorgeschlagene Ziel eines Anteils von 40 % an erneuerbaren Energien in der EU bis 2030 vom wirtschaftlichen Standpunkt aus erreichbar sei. Was die Rolle von Kernenergie und Erdgas betrifft, so wies die Kommission darauf hin, dass bestimmte Tätigkeiten in den Bereichen Kernenergie und Erdgas gemäß dem ergänzenden delegierten Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie zur Kategorie der Übergangstätigkeiten zählen, die unter Artikel 10 Absatz 2 der Taxonomieverordnung fallen und strengen Kriterien unterliegen.

Die nationalen Parlamente befürworteten die Einrichtung des **Klima-Sozialfonds**⁸⁸ und begrüßten, dass 25 % der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und für Gebäude vorgesehen sind, um von Energiearmut betroffene Menschen im Zuge der

⁸⁰ Tschechischer Senat, spanische Cortes Generales und polnischer Senat.

⁸¹ COM(2021) 564 final.

⁸² Tschechischer Senat, deutscher Bundesrat und spanische Cortes Generales.

⁸³ Tschechischer Senat, wie bereits im vorherigen Abschnitt erläutert.

⁸⁴ COM(2021) 563 final.

⁸⁵ COM(2021) 557 final.

⁸⁶ COM(2021) 558 final.

⁸⁷ Polnischer Senat, deutscher Bundesrat und spanische Cortes Generales.

⁸⁸ COM(2021) 568 final.

Energiewende zu unterstützen. Eine Kammer äußerte jedoch auch Bedenken bezüglich der EU-weiten Definition von „Energiearmut“ zur Bestimmung von Personen und Einrichtungen, die Unterstützung aus dem Fonds benötigen; nach Ansicht dieser Kammer sollte diese Definition den Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten besser Rechnung tragen. Eine andere Kammer äußerte Bedenken mit Blick auf bestehende Instrumente des EU-Haushalts, mit denen die gleichen Ziele erreicht werden sollten.

Was die EU-weite Definition von „Energiearmut“ betrifft, so betonte die Kommission, dass sie den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität einräume, um finanziell schwächerer Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer je nach ihren spezifischen nationalen Gegebenheiten zu bestimmen. Ebenso werde in der Verordnung über den Klima-Sozialfonds betont, dass die Mitgliedstaaten, in Absprache mit den Behörden auf regionaler Ebene, am besten in der Lage seien, Klima-Sozialpläne zu entwickeln und umzusetzen, die an die lokalen, regionalen und nationalen Gegebenheiten angepasst und darauf ausgerichtet sind. Hinsichtlich der Bedenken in Bezug auf bestehende Instrumente stellte die Kommission klar, dass mit anderen EU-Fonds, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine faire Klimawende unterstützt würden, andere Ziele verfolgt würden als mit dem Klima-Sozialfonds. Sie hätten einen anderen zeitlichen Rahmen und seien nicht so stark auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet wie der Klima-Sozialfonds. Ein wesentlicher Unterschied zu vielen anderen Fonds bestehe darin, dass beim Klima-Sozialfonds ein starker Fokus darauf gelegt werde, dass die Mitgliedstaaten Reformen durchführen müssten, um die Inanspruchnahme des Fonds zu rechtfertigen.

Zum Vorschlag für die **neue EU-Waldstrategie für 2030**⁸⁹, der ebenfalls Teil des Pakets „Fit für 55“ ist, wurden drei Stellungnahmen⁹⁰ abgegeben. Die nationalen Parlamente erkannten die Bedeutung der Wälder für die Bekämpfung des Klimawandels an, äußerten jedoch Bedenken dahin gehend, dass die Strategie zu einer stärkeren Zentralisierung und mehr supranationalen Elementen führe, wohingegen der Vertrag keine gemeinsame Forstpolitik vorsehe. Darüber hinaus wurde die Bewertung der Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Mitgliedstaaten als unzureichend kritisiert; zudem wurden Fragen dahin gehend aufgeworfen, wie die Strategie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik zusammenhänge und ob die vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere das vorgeschlagene Produktspektrum, ausreichen, um die weltweite Entwaldung und den illegalen Holzeinschlag zu bekämpfen.

Die Kommission entgegnete, dass Wälder und Forstwirtschaft in die geteilten Zuständigkeiten der EU fielen. Die EU habe diese Zuständigkeiten bereits mehrfach, z. B. bei der Habitat-Richtlinie oder der Holzverordnung, ausgeübt und dabei stets das Subsidiaritätsprinzip gewahrt. Die Kommission verwies auf die allgemeine Folgenabschätzung zur Stärkung des EU-Emissionsreduktionsziels bis 2030 sowie auf die spezifischen Legislativvorschläge des Pakets „Fit für 55“, für die die länderspezifischen Auswirkungen auf der Grundlage eines EU-Referenzszenarios, zu dem die Mitgliedstaaten konsultiert worden seien, erfasst worden seien. Zudem seien die Steigerung der Nachhaltigkeit und die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Bedürfnisse Aspekte, die sowohl in der neuen Waldstrategie als auch im Rahmen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik beachtet würden. Was die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchsetzung von Kontrollmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags betrifft, so würde die Kommission die nationalen Behörden unterstützen und eine stärkere Nutzung von Geodaten fördern. Schließlich würde das Produktspektrum in künftigen Rechtsvorschriften schrittweise erweitert, sodass der Fokus auf diejenigen Erzeugnisse und Rohstoffe gelegt werden könne, bei denen die Auswirkungen von Entwaldung und Waldschädigung am größten sind.

⁸⁹ COM(2021) 572 final.

⁹⁰ Schwedischer Riksdag, tschechischer Senát und niederländische Eerste Kamer.

Auch 2021 erhielt die Kommission weiterhin Stellungnahmen⁹¹ zum neuen **Migrations- und Asylpaket**, das am 23. September 2020 angenommen worden war. In diesen Stellungnahmen wurden unterschiedliche Standpunkte vertreten, insbesondere in Bezug auf den Solidaritätsmechanismus. Einige Kammern gaben befürwortende Stellungnahmen ab, wobei in einer von ihnen zusätzliche Informationen in Bezug auf den Rechtsschutz von Flüchtlingen und die im Vorschlag vorgesehenen Fristen erbeten wurden. In einer anderen Stellungnahme wurden Zweifel an der Wirksamkeit des Mechanismus geäußert; zudem wurde gefordert, Umsiedlungen verbindlich vorzuschreiben, anstatt Rückkehrpatenschaften zu ermöglichen. Andere Kammern äußerten die Besorgnis, verbindlich vorgeschriebene Umsiedlungen auf der Grundlage von Quoten könnten zu nationalen Ungleichgewichten führen, wenn die objektive Situation in den jeweiligen Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt werde. Einige befürchteten, dass das Grenzverfahren eine zusätzliche Belastung für die Mitgliedstaaten darstellen würde; andere wiederum warnten davor, dass die Umsetzung dieses Vorschlags zusätzliche Investitionen in Infrastrukturen und Personal erfordern würde. Generell forderten die Kammern einen Ansatz, bei dem die Rechte von Flüchtlingen in allen Verfahrensschritten berücksichtigt werden, unter anderem in Bezug auf den Datenschutz und mögliche Rechtsmittel.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass Rückkehrpatenschaften effizient organisiert werden müssten. Ziel sei es, durch gut koordinierte gemeinsame Anstrengungen aller relevanten Akteure – darunter beispielsweise auch Frontex – dafür zu sorgen, dass Rückführungen so schnell wie möglich erfolgten und dem begünstigten Mitgliedstaat echte Unterstützung geboten werde. Die Mitgliedstaaten hätten stets die Wahl zwischen mindestens zwei Arten von Solidaritätsmaßnahmen, sodass Umsiedlungen weder automatisch erfolgten noch zwingend vorgeschrieben seien. Die Mitgliedstaaten könnten die für ihre nationalen Programme im Rahmen des bestehenden Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie des neuen Asyl- und Migrationsfonds bereitgestellten Mittel nutzen, um die zur Unterstützung des Grenzverfahrens erforderlichen Investitionen zu fördern. In Bezug auf den Rechtsschutz und die Grundrechte betonte die Kommission, dass sämtliche Garantien zu jedem Zeitpunkt des Screenings gewährleistet seien; dies werde durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus sichergestellt.

Zum **Paket über digitale Dienste** (Gesetz über digitale Dienste⁹² und Gesetz über digitale Märkte⁹³) gingen bei der Kommission 17 Stellungnahmen⁹⁴ von zehn Kammern⁹⁵ ein. Darin äußerten sich die nationalen Parlamente vor allem zum Schutz der Verbraucher und zur Benennung von Gatekeepern auf großen Plattformen. Mehrere Kammern forderten Klarstellungen bezüglich der Koordinierung zwischen den vorgeschlagenen Rechtsakten und den sektorspezifischen Vorschriften sowie anderen bestehenden Rechtsvorschriften. Eine Kammer betonte, dass die Rechte der Mitgliedstaaten geschützt werden müssten, um den Medienpluralismus zu wahren. Mehrere Kammern äußerten Bedenken im Hinblick auf die Definition von illegalen Inhalten und deren Entfernung und forderten, entweder weitere Legislativvorschläge zu legalen, aber schädlichen Inhalten vorzulegen oder die entsprechenden Entscheidungen unabhängigen Gerichten zu überlassen. Mehrere Kammern führten an, dass mit

⁹¹ Deutscher Bundesrat, griechische Vouli ton Ellinon, maltesische Kamra tad-Deputati und portugiesische Assembleia da República.

⁹² COM(2020) 825 final.

⁹³ COM(2020) 842 final.

⁹⁴ Am 5. Januar 2022 ging eine weitere Stellungnahme der französischen Assemblée nationale zum Vorschlag COM(2020) 842 final ein.

⁹⁵ Französischer Sénat, italienische Camera dei Deputati, niederländische Eerste Kamer, dänisches Folketing, polnischer Senat, portugiesische Assembleia da República, deutscher Bundesrat, tschechischer Senát, tschechische Poslanecká sněmovna und spanische Cortes Generales.

dem vorgeschlagenen Paket gegen die Verbreitung von Desinformationen vorgegangen werden sollte.

In ihren Antworten erklärte die Kommission, dass man bei der Ausarbeitung des Pakets darauf geachtet habe, dass es sich in den bestehenden Rechtsrahmen einfügt. Zudem wären die Behörden der Mitgliedstaaten an der Durchsetzung des Pakets beteiligt und könnten die Kommission um die Einleitung von Untersuchungen in Bezug auf die Benennung von Gatekeepern ersuchen. Das Benennungsverfahren basiere auf quantitativen und qualitativen Kriterien, und es bestehe die Möglichkeit, durch Anpassung der Schwellenwerte auf rasche Veränderungen im digitalen Sektor zu reagieren. Mit Blick auf die Medienfreiheit betonte die Kommission, dass der Medienpluralismus durch die Vorschläge in keiner Weise beeinträchtigt würde; vielmehr würde die Rolle der Medien in den europäischen Gesellschaften gestärkt. Das Gesetz über digitale Dienste biete einen Rechtsrahmen für die Bekämpfung illegaler Inhalte, bei dem ein angemessenes Gleichgewicht zwischen klaren Verpflichtungen für digitale Vermittlungsdienste und dem Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit bestehe. Über die Rechtswidrigkeit von Inhalten sollten letztlich die Gerichte entscheiden, damit die Rechte und berechtigten Interessen aller betroffenen Parteien gewahrt werden. Was schädliche Inhalte, einschließlich Desinformationen, betrifft, so wären sehr große Online-Plattformen verpflichtet, die systemischen Risiken, die von ihren Systemen ausgehen könnten, zu bewerten und folglich zu mindern.

Zu den **Vorschlägen für das digitale COVID-Zertifikat der EU**⁹⁶ gaben sieben Kammern⁹⁷ Stellungnahmen ab, die allesamt befürwortend waren. In einer Stellungnahme wurden jedoch auch Bedenken bezüglich des Umgangs mit personenbezogenen Daten und der Gültigkeitsdauer des COVID-Zertifikats geäußert. Der italienische Senato betonte, dass die EU-Mitgliedstaaten das Recht hätten, den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet entsprechend ihren Rechtsvorschriften zu gestatten, und zwar auch solchen Personen, die kein digitales COVID-Zertifikat der EU vorweisen können. In ihren Antworten unterstrich die Kommission, dass für die Verordnung der in der Datenschutz-Grundverordnung verankerte Grundsatz der Datenminimierung gelte. Es würde keine europäische Datenbank mit Daten über Impfungen, Tests oder Genesungen von COVID-19 eingerichtet, die dezentrale Überprüfung digital unterzeichneter interoperabler Zertifikate wäre jedoch möglich. Zudem sei die Hauptverordnung flexibel genug, damit auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Ratschläge reagiert werden könne. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Entscheidung über die am besten geeigneten Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit würde durch die Verordnung nicht berührt. Einschränkungen der Freizügigkeit sollten jedoch nicht über das unbedingt erforderliche Maß hinausgehen, und bei Reisenden sollte keine Unterscheidung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit vorgenommen werden.

Zusätzlich zu den vorstehend aufgeführten begründeten Stellungnahmen wurden zum **Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union**⁹⁸ sieben weitere Stellungnahmen abgegeben. In einigen wird Kritik geäußert, in anderen wird das Ziel des Vorschlags, die Angemessenheit der Mindestlöhne zu verbessern und den Zugang der Arbeitnehmer zum Mindestlohnschutz zu erweitern, im Allgemeinen unterstützt und werden weitere Vorschläge unterbreitet.⁹⁹ Ein Parlament vertrat die Auffassung, dass die EU durch die

⁹⁶ COM(2021) 130 final und COM(2021) 140 final.

⁹⁷ Tschechischer Senát, tschechische Poslanecká sněmovna, portugiesische Assembleia da República, französischer Sénat, italienischer Senato della Repubblica (zwei Stellungnahmen), rumänischer Senat und spanische Cortes Generales.

⁹⁸ COM(2020) 682 final.

⁹⁹ Bulgarische Narodno Sabranie, portugiesische Assembleia da República, italienischer Senato della Repubblica, ungarisches Országgyűlés, italienische Camera dei Deputati, österreichischer Nationalrat und griechische Vouli ton Ellinon.

gewählte Rechtsgrundlage eine ergänzende und unterstützende Zuständigkeit erhalte, die in Bezug auf das Arbeitsentgelt nicht ausgeübt werden könne. In der Stellungnahme wird die Ansicht geäußert, dass eine Empfehlung des Rates ein geeigneteres Rechtsinstrument gewesen wäre als eine Richtlinie. Zwei Parlamente wandten sich dagegen, dass unterschiedliche Bedingungen für Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen und Mitgliedstaaten mit Tarifvertragssystemen vorgeschlagen werden, da dies einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstelle. Einige Kammern betonten, es bedürfe spezifischer, an die jeweiligen Mitgliedstaaten angepasster Maßnahmen, um Lohn- und Sozialdumping zu bekämpfen. Eine Kammer forderte eine wirksame Durchsetzung der gesetzlichen Mindestlöhne durch verstärkte Überwachung, Kontrollen und Inspektionen. Ein anderes Parlament hält es für notwendig, sich eingehender mit dem Schutz von Seeleuten zu befassen, die auf Schiffen arbeiten, die unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaates registriert sind, aber ihren ständigen Wohnsitz in einem Drittland haben.

In ihren Antworten versicherte die Kommission den Parlamenten, dass die Besonderheiten der nationalen Systeme und Traditionen durch die vorgeschlagene Richtlinie nicht infrage gestellt würden und dass die nationalen Zuständigkeiten und die Autonomie der Sozialpartner im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie innerhalb der Grenzen der Zuständigkeit der EU im Bereich der Löhne uneingeschränkt geachtet würden. Die Kommission betonte, dass alle Mitgliedstaaten – sowohl die mit gesetzlichen Mindestlöhnen als auch die mit Tarifverhandlungssystemen – prüfen müssten, ob Änderungen der Politik und der Rechtsvorschriften notwendig sind. Es sei ihnen jedoch freigestellt, auf welche Weise sie die in dem Vorschlag festgelegten Mindestanforderungen erfüllen wollen. Was die Intensivierung der Kontrollen betrifft, so verwies die Kommission auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne. Gleiches gelte für die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen im Bereich der Tarifverhandlungen.

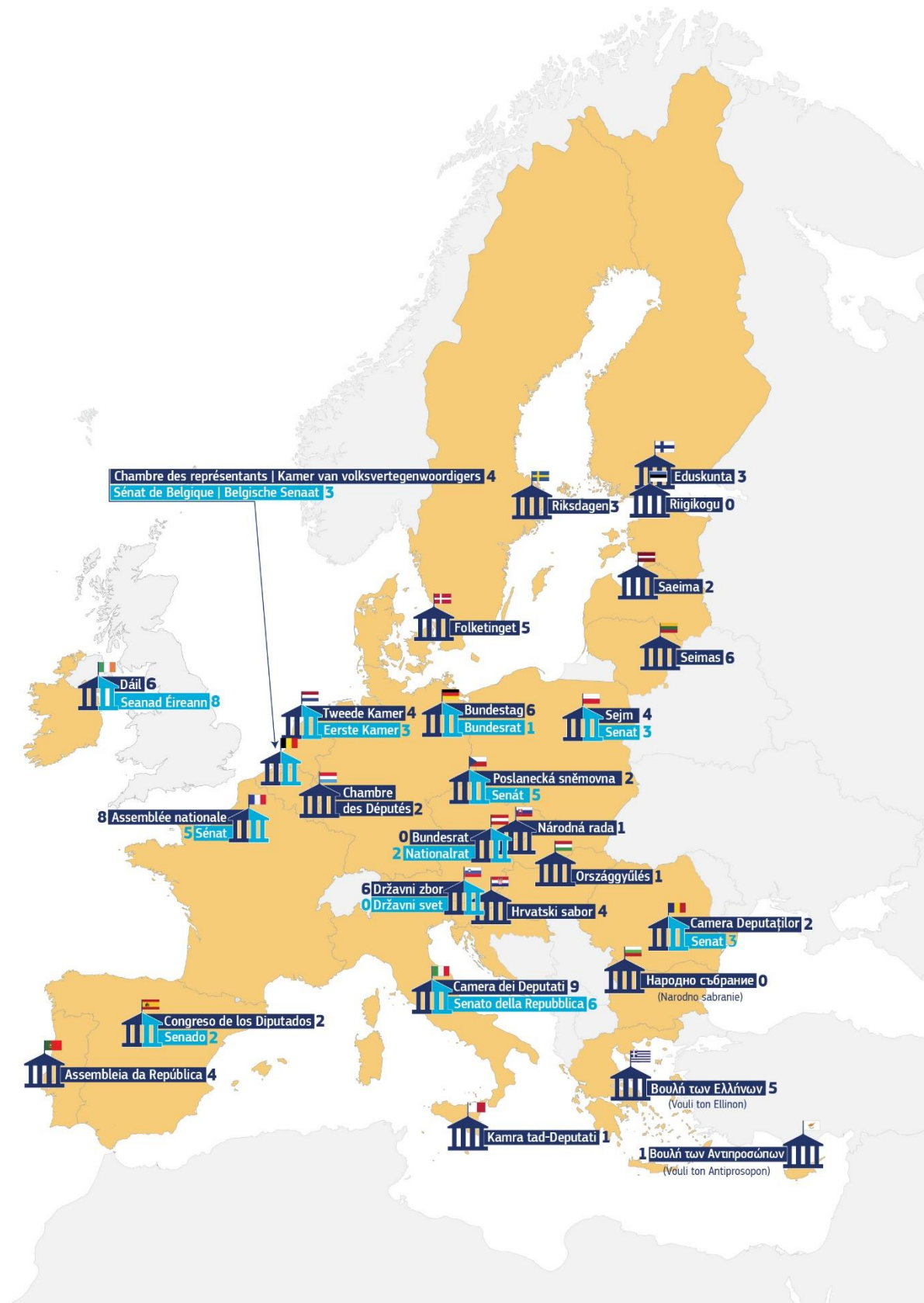
In Anhang 3 sind die einzelnen Initiativen der Kommission aufgeführt, die mindestens fünf Stellungnahmen nach sich zogen.

5. KONTAKTE, BESUCHE, SITZUNGEN, KONFERENZEN UND SONSTIGE AKTIVITÄTEN

Besuche der Kommission bei/Zusammenkünfte der Kommission mit nationalen Parlamenten

Der mündliche politische Dialog zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten umfasst verschiedene Formen der Interaktion: Besuche von Mitgliedern der Kommission bei den nationalen Parlamenten, Besuche von Delegationen der nationalen Parlamente bei der Kommission, die Teilnahme der Kommission an interparlamentarischen Zusammenkünften und Konferenzen (einschließlich der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union – im Folgenden „COSAC“), Vorträge der Kommission vor den ständigen Vertretern der nationalen Parlamente in Brüssel, laufende Debatten über die Arbeitsprogramme der Kommission und Dialoge im Rahmen des Europäischen Semesters.

Anzahl der Besuche bei und Zusammenkünfte mit nationalen Parlamenten unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission im Jahr 2021 (Gesamtzahl für alle Mitgliedstaaten: 130)



Im Jahr 2021 fanden 130 Besuche bei nationalen Parlamenten oder Treffen mit Delegationen der nationalen Parlamente unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission statt, sodass es in diesem Rahmen Kontakte zu nahezu allen nationalen Parlamenten und Kammern gab. Dies entspricht einem deutlichen Anstieg im Vergleich zu den beiden Vorjahren (101 im Jahr 2020 und 55 im Jahr 2019). Die Wahl des Formats für diese Veranstaltungen (72 physische Zusammenkünfte und 58 Videokonferenzen) richtete sich nach der Entwicklung der COVID-19-Pandemie: Die meisten virtuellen Sitzungen fanden in der ersten Jahreshälfte und die meisten physischen Zusammenkünfte in der zweiten Jahreshälfte statt. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit war das meistdiskutierte Thema bei diesen Veranstaltungen, aber auch die europäische Säule sozialer Rechte, die Konferenz zur Zukunft Europas und das Jahresarbeitsprogramm der Kommission für 2022 wurden häufig angesprochen.

Kommissionsbeamte hielten im Jahr 2021 (ausschließlich per Videokonferenz) 36 Vorträge vor Vertretern der nationalen Parlamente in Brüssel; dabei ging es um verschiedene Themen wie das Programm EU4Health, die Impfstrategie der EU, die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, die EU-Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA), das Paket „Fit for 55“, die Konferenz zur Zukunft Europas, die bessere Rechtsetzung, die strategische Vorausschau oder die Mitteilung über die Arktis. Aufgrund der Tatsache, dass die Vorträge per Videokonferenz gehalten wurden, war es nicht nur möglich, den Publikumskreis auf in den Hauptstädten tätige Beamte nationaler Parlamente auszuweiten und somit die Zahl der Teilnehmer zu erhöhen und die Kontakte der Kommission zu den nationalen Parlamenten zu verbessern, sondern konnten auch deutlich mehr Vorträge als in den Vorjahren organisiert werden (zum Vergleich: im Jahr 2020 – als Vorträge sowohl in Präsenz als auch per Videokonferenz stattfanden – waren es 23 und im Jahr 2019 – als alle Vorträge in Präsenz stattfanden – waren es 13).

Interparlamentarische Zusammenkünfte und Konferenzen

Aufbauend auf den Erfahrungen des Vorjahres wurde die interparlamentarische Zusammenarbeit¹⁰⁰ in Form von Videokonferenzen fortgesetzt, an denen in der Regel auch Mitglieder der Kommission teilnahmen, darunter im Rahmen folgender Formate:

- Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC)¹⁰¹;
- Europäische Parlamentarische Woche¹⁰²;
- Gemeinsamer parlamentarischer Kontrollausschuss zu Europol¹⁰³;
- verschiedene interparlamentarische Konferenzen¹⁰⁴ und Ausschusssitzungen¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Weitere Einzelheiten zu diesen Zusammenkünften sind dem Bericht des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu entnehmen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹⁰¹ Die COSAC – in der die Kommission Beobachterstatus hat – ist das einzige interparlamentarische Forum, das in den Verträgen verankert ist, und zwar im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Eine Zusammenfassung ihrer Sitzungen im Jahr 2021 findet sich nachstehend. Für weitere Einzelheiten siehe <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹⁰² Im Rahmen der Europäischen Parlamentarischen Woche kommen Parlamentarier aus EU-, Kandidaten- und Beobachterländern zusammen, um wirtschaftliche, haushaltspolitische, ökologische und soziale Fragen zu erörtern. Sie wurde am 22. Februar vom Europäischen Parlament aus abgehalten und umfasste eine Plenarsitzung unter Beteiligung von Präsidentin von der Leyen sowie vier parallel stattfindende interparlamentarische Ausschusssitzungen unter Beteiligung des Exekutiv-Vizepräsidenten Timmermans und der Kommissionsmitglieder Gentiloni, Hahn und Schmit.

¹⁰³ Die achte Sitzung des Ausschusses wurde am 1. und 2. Februar von Lissabon aus und die neunte Sitzung am 25. und 26. Oktober vom Europäischen Parlament aus abgehalten, beide Male unter Beteiligung des Kommissionsmitglieds Johansson.

Auf der LXV. Plenarsitzung der COSAC, die am 31. Mai und 1. Juni per Videokonferenz in Lissabon stattfand, war die Kommission durch Vizepräsidentin Šuica und Vizepräsidenten Schinas sowie die Kommissionsmitglieder Schmit und Gentiloni stark vertreten. Zu den erörterten Themen zählten die Bilanz des portugiesischen Ratsvorsitzes, das Sozialmodell im Zuge des dreifachen – nämlich wirtschaftlichen, digitalen und klimatischen – Wandels, die Rolle der nationalen Parlamente bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne sowie der Stand der Konferenz zur Zukunft Europas. Vizepräsidentin Šuica nahm auch an der LXVI. Plenarsitzung der COSAC teil, die am 29. und 30. November per Videokonferenz in Ljubljana stattfand; Kommissar Várhelyi übermittelte eine Videobotschaft. Zu den erörterten Themen zählten die Bilanz des slowenischen Ratsvorsitzes, die europäische Perspektive für den westlichen Balkan, die künftige Rolle junger Menschen in den Entscheidungsprozessen der EU und darüber hinaus sowie die Konferenz zur Zukunft Europas.

Die beiden ordentlichen Sitzungen der COSAC-Vorsitzenden fanden ebenfalls per Videokonferenz statt, und zwar am 11. Januar in Lissabon und am 19. Juli in Ljubljana. Bei der Sitzung im Januar, an der Kommissionsmitglied Ferreira teilnahm, ging es vor allem um die Prioritäten des portugiesischen Ratsvorsitzes sowie um Aufbau und Resilienz. Bei der Sitzung im September unter Beteiligung des Kommissionsmitglieds Breton standen die Prioritäten des slowenischen Ratsvorsitzes sowie das Thema Cybersicherheit im Mittelpunkt.

Dank Videokonferenzen konnte die COSAC in Zusammenarbeit mit der Kommission zusätzlich zu den regulären Veranstaltungen mehrere informelle Treffen¹⁰⁶ zum Informationsaustausch über

¹⁰⁴ Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik am 4. März unter Beteiligung des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten Borrell sowie des Kommissionsmitglieds Urpilainen und am 9. September unter Beteiligung des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten Borrell sowie des Kommissionsmitglieds Lenarčič; interparlamentarische Konferenz zum Thema „COVID-19: gesundheitliche Auswirkungen und soziale Folgen“ in Lissabon am 13. April unter Beteiligung der Kommissionsmitglieder Kyriakides und Schmit; hochrangige interparlamentarische Konferenz zu Migration und Asyl in Europa am 14. Juni und 10. Dezember unter Beteiligung des Vizepräsidenten Schinas; interparlamentarische Konferenz über die Entwicklung des ländlichen Raums, Landwirtschaft und territorialen Zusammenhalt am 16. Juni in Lissabon unter Beteiligung des Kommissionsmitglieds Wojciechowski; interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Governance in der Europäischen Union am 28. September in Ljubljana unter Beteiligung der Kommissionsmitglieder Hahn und Gentiloni.

¹⁰⁵ Interparlamentarische Ausschusssitzung anlässlich des Internationalen Frauentags 2021 unter Beteiligung von Präsidentin von der Leyen (4. März); interparlamentarische Ausschusssitzung zum Thema „Reform des europäischen Wahlrechts und Untersuchungsrecht des Parlaments“ unter Beteiligung von Vizepräsidentin Jourová (22. Juni); interparlamentarische Ausschusssitzung zum Thema „Die Wende im Kampf gegen Krebs: Die Sicht der nationalen Parlamente auf Europas Plan gegen den Krebs“ unter Beteiligung des Kommissionsmitglieds Kyriakides (27. September); interparlamentarische Ausschusssitzung über künstliche Intelligenz und das „digitale Jahrzehnt“ unter Beteiligung von Vizepräsidentin Vestager (8. November); interparlamentarische Ausschusssitzung zu den Erwartungen der nationalen Parlamente an die Konferenz zur Zukunft Europas unter Beteiligung von Vizepräsidentin Šuica (9. November); interparlamentarische Ausschusssitzung zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation (9. November); interparlamentarische Ausschusssitzung über die Entwicklung von GAP-Strategieplänen in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Beteiligung des Kommissionsmitglieds Wojciechowski (18. November); interparlamentarische Ausschusssitzung zum Thema Beseitigung von Gewalt gegen Frauen; interparlamentarische Ausschusssitzung am 9. Dezember zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU unter Beteiligung des Kommissionsmitglieds Reynders (30. November).

¹⁰⁶ Im Jahr 2021 fanden sechs derartige Veranstaltungen statt, und zwar zum Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich mit Herrn Barnier (25. Januar), zum Europäischen Aktionsplan für Demokratie mit Vizepräsidentin Jourová (28. Januar), zur Europäischen Gesundheitsunion mit Kommissionsmitglied Kyriakides (8. Februar), zur Überprüfung der Handelspolitik sowie zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit mit Exekutiv-Vizepräsident Dombrovskis (7. April), zu vorrangigen Themen im Bereich Digitales, insbesondere zum Gesetz über digitale Dienste, mit Exekutiv-

bestimmte Themen abhalten, wodurch der politische Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission intensiviert werden konnte.

Im Anschluss an die Sitzung der COSAC-Vorsitzenden vom 11. Januar 2021 übermittelten 34 Delegierte der nationalen Parlamente am 16. Februar ein gemeinsam unterzeichnetes Schreiben an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates und der Kommission. Darin wurden diese aufgefordert, in der von den drei Organen zu verabschiedenden Gemeinsamen Erklärung zur **Konferenz über die Zukunft Europas** eine aktive Rolle der nationalen Parlamente zu verankern. In dieser Gemeinsamen Erklärung, die am 10. März 2021 unterzeichnet wurde, sowie in der Geschäftsordnung der Konferenz wurde eine starke parlamentarische Komponente festgeschrieben. Die nationalen Parlamente waren mit 108 Personen und damit ebenso vielen Repräsentanten wie das Europäische Parlament und die Bürgerinnen und Bürger in der Plenarversammlung der Konferenz vertreten. Die Vorsitz-Troika der COSAC war ständiger Beobachter im Exekutivausschuss der Konferenz. Darüber hinaus führten die nationalen Parlamente den Vorsitz in zwei der Arbeitsgruppen der Konferenz, die sich mit den Themen digitaler Wandel und Migration befassten.

In einem am 1. Juni 2021 unterzeichneten Schreiben begrüßte die Troika der COSAC (Deutschland, Portugal, Slowenien) diese Regelungen für die nationalen Parlamente.

Im Rahmen der Konferenz fand der Dialog zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten vor allem über die COSAC statt (wobei Vizepräsidentin Šuica bei mehreren interparlamentarischen Veranstaltungen Grundsatzreden hielt), und zwar auf der Grundlage von Kommentaren und Vorschlägen aus zwei Stellungnahmen¹⁰⁷ und einer Gemeinsamen Erklärung¹⁰⁸. Darin hatten nationale Parlamente ihr Bedauern zum Ausdruck gebracht, dass ihren Vertretern im Exekutivausschuss nur ein Beobachterstatus ohne Stimmrecht gewährt worden war, und gefordert, die nationalen Parlamente der westlichen Balkanländer, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben, in die Konferenz einzubinden. Zudem hatten sie gefordert, sich im Rahmen der Konferenz auch mit institutionellen Fragen auseinanderzusetzen, etwa mit der Verlängerung des achtwöchigen Zeitraums für die Subsidiaritätskontrolle und der Einführung einer „grünen Karte“, die es Parlamenten ermöglicht, neue Initiativen oder Änderungen an bestehenden Initiativen vorzuschlagen.

Ratifizierung des Beschlusses über das Eigenmittelsystem

Der Beschluss über das Eigenmittelsystem der Union¹⁰⁹ wurde am 14. Dezember 2020 vom Rat angenommen und musste vor seinem Inkrafttreten von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften gebilligt werden¹¹⁰. In 22 Mitgliedstaaten¹¹¹ setzte dies die Ratifizierung durch das Parlament voraus. Die Ratifizierung des vorherigen Beschlusses hatte mehr als zwei Jahre gedauert.¹¹² Angesichts der Dringlichkeit, das Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ innerhalb von sechs Monaten, d. h. bis zum 31. Mai

Vizepräsidentin Vestager (12. Oktober) und zu einer grünen und gerechten Energiewende mit Kommissionsmitglied Simson (9. November).

¹⁰⁷ Tschechische Poslanecká sněmovna und deutscher Bundesrat.

¹⁰⁸ Erklärung von zwölf Parlamentssprechern aus Südosteuropa und der Visegrád-Gruppe, siehe <https://v4.parlament.hu/en/-/10th-meting-of-speakers-of-parliaments-of-southeast-european-countries-with-the-participation-of-the-speakers-presidents-of-the-v4-parliaments-24-september-2021?redirect=%2Fen%2F>.

¹⁰⁹ Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates (ABl. L 424 vom 15.12.2020).

¹¹⁰ Gemäß Artikel 311 des Vertrages über die Funktionsweise der Europäischen Union.

¹¹¹ Belgien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Finnland und Schweden.

¹¹² Der Beschluss war im Mai 2014 angenommen worden und im Oktober 2016 in Kraft getreten.

2021, auf den Weg zu bringen, hatten dieses Mal alle Mitgliedstaaten dem Rat ihre Ratifizierung tatsächlich mitgeteilt. Am 1. Juni 2021 trat der Beschluss in Kraft; ab diesem Zeitpunkt konnten Mittel für das Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ auf den Märkten aufgenommen werden.

Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften und politischen Gegebenheiten auf einzelstaatlicher Ebene waren die nationalen Parlamente während des gesamten Verfahrens eingebunden, von der Ratifizierung des Beschlusses über das Eigenmittelsystem bis zum Beginn der Finanzierung von Aufbauprojekten. In einigen Mitgliedstaaten gab es Debatten darüber, ob der Aufbauplan einen Präzedenzfall für die Mittelaufnahme durch die EU schaffen würde oder eine einmalige Lösung darstellte. In einem Fall zog das Ratifizierungsverfahren ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht des betreffenden Landes nach sich.¹¹³ Darüber hinaus spielten die nationalen Parlamente gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen der jeweiligen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle im Prozess der Genehmigung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, indem sie ihren Finanzministern Mandate für die Ratssitzungen erteilten, auf denen Durchführungsbeschlüsse zur Auszahlung der Mittel erlassen wurden. Auch Kommissionspräsidentin von der Leyen betonte in ihrer Rede auf der Plenarsitzung der COSAC im Dezember 2020, dass die Erfahrungen und Beiträge der nationalen Parlamente im Zuge der Ausarbeitung und Umsetzung der Pläne sehr wertvoll sein könnten.¹¹⁴

6. DIE ROLLE DER REGIONALEN PARLAMENTE

Die regionalen Parlamente haben indirekten Einfluss auf die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten. Nach Protokoll Nr. 2 konsultieren die nationalen Parlamente bei der Durchführung der Subsidiaritätsprüfung von EU-Gesetzgebungsakten mit Blick auf die Abgabe von begründeten Stellungnahmen gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen.

Mitglieder der regionalen Parlamente sind auch im Ausschuss der Regionen vertreten, der über das Netz für Subsidiaritätskontrolle und dessen Internetplattform REGPEX, mit der die Mitwirkung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen am Frühwarnsystem zur Überwachung von Subsidiarität gefördert werden soll, Überwachungsarbeiten ausführt.¹¹⁵ Über das RegHub-Netz beteiligen sie sich auch an der Plattform „Fit for Future“ der Kommission, die Teil ihrer Arbeit mit Blick auf eine bessere Rechtsetzung ist.¹¹⁶

Zwar enthalten die Verträge keine ausdrücklichen Bestimmungen für eine direkte Interaktion zwischen der Kommission und den regionalen Parlamenten, dennoch berücksichtigt die Kommission deren Beiträge. Mehrere regionale Parlamente¹¹⁷ legten der Kommission direkt Entschlüsse vor, und die Zahl dieser Entschlüsse nahm zu. Sie betrafen verschiedene Aspekte wie die Kohäsionspolitik und regionale Themen, europäische Themen (unter anderem die Konferenz zur Zukunft Europas) und globale Themen wie den Zugang zu Impfstoffen sowie

¹¹³ Am 15. April 2021 beschloss das deutsche Bundesverfassungsgericht, keine einstweilige Anordnung gegen die Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses zu erlassen.

¹¹⁴ https://youtu.be/qxg_cGIO0iA?t=388

¹¹⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Weitere Einzelheiten zur Tätigkeit des Ausschusses der Regionen im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle sind Abschnitt 2.4 zu entnehmen.

¹¹⁶ Für weitere Einzelheiten zu „Fit for Future“ und „RegHub“ siehe die Abschnitte 2.1 und 2.4.

¹¹⁷ Die regionalen Parlamente von Flandern, Wallonien und der Region Brüssel-Hauptstadt (Belgien), von Bayern (Deutschland), der Balearen und des Baskenlandes (Spanien), von Oberösterreich (Österreich), von Niederschlesien und dem Karpatenvorland (Polen) sowie der Region Liberec (Tschechien), der Provinzialrat von Friesland (Niederlande) und die Europäische Konferenz der Präsidenten der deutschsprachigen Parlamente Österreichs, Deutschlands, Belgiens und Italiens. Insgesamt reichten diese Gremien im Jahr 2021 50 Entschlüsse ein, im Vergleich zu 33 im Jahr 2020.

Menschenrechte und Minderheitenrechte weltweit. Einige Beiträge bezogen sich konkret auf spezifische Mitteilungen der Kommission¹¹⁸ sowie bestimmte Legislativpakete oder -vorschläge¹¹⁹. Zusätzlich zur Übermittlung von Stellungnahmen beteiligten sich regionale Parlamente auch an öffentlichen Konsultationen der Kommission; allerdings wurde dieses Instrument der Beteiligung bisher nur von einem regionalen Parlament wirklich aktiv genutzt, das Antworten auf mehrere von der Kommission eingeleitete öffentliche Konsultationen einreichte.¹²⁰ Ein regionales Parlament wählte einen anderen Weg und gab zwei Stellungnahmen über ein nationales Parlament ab.¹²¹ Neben dem schriftlichen Austausch hielten Mitglieder der Kommission auch Treffen mit mehreren regionalen Parlamenten ab.¹²²

¹¹⁸ Die Europäische Bürgerinitiative „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“ (C(2021)171), die Mitteilung „Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen“ (COM(2020) 662 final), die Mitteilung „Vorkehrungen für die Strategien zur Impfung gegen COVID-19 und die Bereitstellung von Impfstoffen“ (COM(2020) 680 final), die Mitteilung „Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte“ (COM(2021) 102 final), die Mitteilung „Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade“ (COM(2021) 118 final) und die Mitteilung „Auf dem Weg zu einem gesunden Planeten für alle – EU-Aktionsplan: ‚Schadstofffreiheit von Luft, Wasser und Boden‘“ (COM(2021) 400 final).

¹¹⁹ Zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final, COM(2021) 423 final) sowie zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen (COM(2021) 557 final).

¹²⁰ Der Bayerische Landtag reichte Beiträge zu mehr als zehn öffentlichen Konsultationen zu Initiativen in verschiedenen Politikbereichen ein.

¹²¹ Das flämische Parlament gab Stellungnahmen zur Aufteilung in Handels- und Investitionsabkommen sowie zur europäischen Digitalisierungsagenda ab. Gemäß der Erklärung 51 zu den Verträgen ist das flämische Parlament Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments Belgiens. Daher erfasste die Kommission diese Beiträge als Stellungnahmen des belgischen Sénat/Senaat und richtete ihre Antwort an diesen.

¹²² Vizepräsidentin Šuica traf sich mit den regionalen Parlamenten (Landtagen) Deutschlands und Österreichs, dem Südtiroler Parlament (Italien), dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (1. Februar) und dem flämischen Parlament (Belgien, 5. Mai). Kommissionsmitglied Breton traf sich dem saarländischen Landtag (Deutschland, 22. November).

7. SCHLUSSBEMERKUNG

Fasst man die Entwicklungen im Jahr 2021 in Bezug auf die Prüfung der Einhaltung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Gesetzgebung der EU sowie auf die Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten zusammen, so lassen sich im Wesentlichen folgende drei Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens stehen in den nationalen Parlamenten vor allem die Themen im Zentrum der Aufmerksamkeit, die auch den zentralen politischen Prioritäten dieser Kommission entsprechen, insbesondere das Paket „Fit für 55“, das neue Migrations- und Asylpaket, der digitale Wandel, die Europäische Gesundheitsunion und die COVID-19-Pandemie.

Zweitens schenken zwar einige nationale Parlamente der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung von Kommissionsvorschlägen große Aufmerksamkeit, doch konkrete Bedenken wegen wahrgenommener Verstöße werden nach wie vor selten geäußert:

- Die von den nationalen Parlamenten in begründeten Stellungnahmen geäußerten Bedenken beziehen sich zumeist nicht auf einen konkret wahrgenommenen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, sondern vielmehr darauf, dass Entwürfe von Rechtsakten nach Ansicht der Parlamente nicht ausreichend sachlich begründet werden und die Parlamente somit nicht in der Lage sind, deren Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.
- Der prozentuale Anteil von Stellungnahmen nationaler Parlamente zur Subsidiaritätskontrolle war 2021 höher als in den Vorjahren – eine Entwicklung, die im Einklang mit der Zunahme der Legislativvorschläge insgesamt steht.
- Zu keinem Einzelvorschlag wurden mehr als drei begründete Stellungnahmen abgegeben; damit liegt die Zahl deutlich unter dem Schwellenwert für eine „gelbe Karte“ und auch unter der Zahl der begründeten Stellungnahmen, ab der sich die Kommission verpflichtet hat, eine Antwort in aggregierter Form zu geben und dadurch den Bedenken der nationalen Parlamente bezüglich der Subsidiarität mehr Geltung zu verleihen.

Drittens sind die Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten dynamisch und weitreichend, werden aber von den nationalen Parlamenten in unterschiedlichem Maße genutzt.

- Es wäre irreführend, den Beitrag der nationalen Parlamente zum politischen Prozess auf EU-Ebene nur quantitativ anhand der Zahl der Stellungnahmen im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle und ihrer unmittelbaren Auswirkungen zu beurteilen. Sie leisten ihren Beitrag nämlich auch auf verschiedenen Wegen im Rahmen des mündlichen Dialogs bei Sitzungen und interparlamentarischen Veranstaltungen.
- Die während der COVID-19-Pandemie eingesetzten digitalen Werkzeuge ermöglichten einen regelmäßigeren und fruchtbareren Kontakt zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten auf politischer und technischer Ebene.
- Die Zahl der an Subsidiaritätsprüfungen und am schriftlichen politischen Dialog mit der Kommission teilnehmenden nationalen Parlamente ist weiter gestiegen, womit sich der seit 2019 zu beobachtende Trend fortgesetzt hat. Gleichzeitig gab es im Jahr 2021 auch acht nationale Parlamente oder Kammern (aus fünf Mitgliedstaaten), die aufgrund ihrer nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen oder politischen Traditionen oder aus politischen Erwägungen keine Stellungnahmen übermittelten.
- Etwa ein Drittel der nationalen Parlamente oder Kammern hat im Jahr 2021 mehr als zehn Stellungnahmen abgegeben. Wie schon in den Vorjahren wurden fast 80 % aller Stellungnahmen von den zehn aktivsten Parlamenten oder Kammern abgegeben. Einige dieser Stellungnahmen konzentrierten sich auf die Frage, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachtet wurden, und enthielten keine konkreten Kritikpunkte oder Anregungen zu den Vorschlägen der Kommission.

- Die Zahl der Stellungnahmen, die sich auf nicht legislative Initiativen der Kommission bezogen oder in denen die politischen Ansichten oder Prioritäten der nationalen Parlamente auf eigene Initiative zum Ausdruck gebracht wurden, lag – wie schon in den Jahren zuvor – weiterhin auf einem hohen Niveau. Dies zeigt, dass einige Parlamente oder Kammern den schriftlichen politischen Dialog mit der Kommission überaus aktiv nutzen, um ihren Standpunkten in einer frühen Phase des politischen Prozesses Gehör zu verschaffen. Die Kommission hat die Beteiligung der nationalen Parlamente zu öffentlichen Konsultationen zur Vorbereitung von Legislativvorschlägen erleichtert, indem sie deren Beiträge deutlicher herausstellt.

Es bleibt eine gemeinsame Verantwortung und Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die EU nur bei Bedarf und im erforderlichen Umfang tätig wird; hierfür ist ein aktiver schriftlicher und mündlicher Dialog mit den nationalen Parlamenten unerlässlich.