



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.10.2024
COM(2024) 493 final

BERICHT DER KOMMISSION

JAHRESBERICHT 2023

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

JAHRESBERICHT 2023

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

1. EINFÜHRUNG

Dies ist der 31. 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 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Protokoll Nr. 2) vorgelegt wird. Seit 2018 werden in dem Bericht auch die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten behandelt, die bei der Anwendung dieser Grundsätze eine wichtige Rolle spielen.

Im Jahr 2023 nahm die Beteiligung der nationalen Parlamente am politischen Dialog mit der Kommission zu und umfasste insgesamt 402 Stellungnahmen (über 10 % mehr als 2022). Ferner gab es einige bemerkenswerte Neuerungen bei der Art und Weise, in der nationale Parlamente das breite Spektrum ihrer Standpunkte auf EU-Ebene zum Ausdruck brachten. Dies unterstrich die Flexibilität, die der politische Dialog mit der Kommission ermöglicht. Einige Kammern führten auch interne Reformen durch, um sich auf EU-Ebene mehr Gehör verschaffen zu können.

2023 war das letzte volle Jahr der Amtszeit der Kommission und ein Jahr, in dem sie sich darauf konzentrierte, die Verpflichtungen aus ihren politischen Leitlinien von 2019 im Vorfeld der Europawahl 2024 umzusetzen. Folglich konzentrierten sich auch die nationalen Parlamente weiterhin thematisch auf die wichtigsten Prioritäten der Kommission, wobei besonderes Augenmerk auf den europäischen Grünen Deal, den neuen Schwung für die Demokratie in Europa und die Förderung unserer europäischen Lebensweise gelegt wurde.

Der schwierige geopolitische und wirtschaftliche Kontext, insbesondere der anhaltende Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die fortlaufende Krise im Nahen Osten sowie deren Auswirkungen, spielte im Austausch ebenfalls eine wichtige Rolle, u. a. bei interparlamentarischen Zusammenkünften wie der COSAC¹. Neben der umfassenden Berücksichtigung der Frage, wie ihre Vorschläge den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung Rechnung tragen, hat sich die Kommission im Jahr 2023 verstärkt auf die Vereinfachung der Vorschriften und den Bürokratieabbau für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen konzentriert.

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

2.1. KOMMISSION

Umsetzung der Verpflichtungen für bessere Rechtsetzung und Feinabstimmung ihres Instrumentariums

Das umfassende System der Kommission für bessere Rechtsetzung, das von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf höchster Ebene eingestuft wird², beruht auf den Leitlinien und dem Instrumentarium³, die 2021 im Anschluss an die Mitteilung

¹ Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union.

² [OECD Regulatory Policy Outlook 2021 | EN | OECD](#).

³ [Bessere Rechtsetzung: Leitlinien und Instrumentarium \(europa.eu\)](#).

über bessere Rechtsetzung von 2021⁴ angenommen wurden. Seitdem hat die Kommission allen politisch sensiblen und wichtigen Vorschlägen ein Subsidiaritätsbewertungsraster beigelegt, begleitet von einer Folgenabschätzung. Im Juli 2023 aktualisierte die Kommission mehrere Elemente ihres Instrumentariums.⁵ Dazu gehörte die Einführung eines neuen Check-ups der Wettbewerbsfähigkeit als verbindlicher Anhang der Folgenabschätzungen, wie in den Mitteilungen der Kommission über die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU und über die Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU-Entlastungspaket)⁶ angekündigt wurde. Wie im Jahr 2022 erzielte die Kommission ein positives Ergebnis bei der Umsetzung ihres One-in-one-out-Grundsatzes, der eine Art „Kostenbremse“ für neue Vorschläge darstellt, und sie ergriff Maßnahmen, um den durch die Berichtspflichten entstehenden Aufwand um 25 % zu verringern⁷, ohne die damit verbundenen politischen Ziele zu untergraben.

Die Kommission wandte die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit weiterhin systematisch auf ihre Legislativvorschläge an und legte den Schwerpunkt verstärkt auf territoriale Folgenabschätzungen und die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum⁸, die sie 2022 intensiviert bzw. eingeführt hatte. Alle 2023 vorgelegten Folgenabschätzungen umfassten dementsprechend ein umfassendes Screening-Verfahren, um erhebliche asymmetrische Auswirkungen der Legislativvorschläge der Kommission auf bestimmte Gebiete der EU (z. B. grenzüberschreitende Gebiete, ländliche Gebiete, Inseln, Berggebiete, Gebiete in äußerster Randlage und dünn besiedelte Gebiete) zu ermitteln. Diese Screening-Methode zeigt in einem dreistufigen Verfahren⁹, ob es unverhältnismäßige territoriale Auswirkungen gibt, die eine territoriale Folgenabschätzung rechtfertigen.

⁴ COM(2021) 219 final.

⁵ Es wurden folgende Änderungen vorgenommen: Instrument Nr. 3 (Die Rolle des Ausschusses für Regulierungskontrolle) – um die Änderungen in der Zusammensetzung des Ausschusses widerzuspiegeln; Instrument Nr. 11 (Format des Folgenabschätzungsberichts) – betrifft die Art und Weise, wie Informationen in Bezug auf den One-in-one-out-Grundsatz dargestellt werden; und die Einführung eines Anhangs „Check-up der Wettbewerbsfähigkeit“. Siehe [BR Toolbox – Jul 2023 – FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

⁶ COM(2023) 168 final und COM(2023) 535 final.

⁷ Die anstehende jährliche Aufwandserhebung 2023 wird einen Überblick über die verschiedenen Arbeitsbereiche zum Bürokratieabbau geben. Sie wird auf der Website zur [jährlichen Aufwandserhebung der Europäischen Kommission \(europa.eu\)](#) verfügbar sein.

⁸ Die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum bedeutet eine Überprüfung der Politik aus dem Blickwinkel des ländlichen Raums (siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 30. Juni 2021, *Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU – Für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete bis 2040*, COM(2021) 345 final). Bei der Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum werden somit die tatsächlichen und potenziellen, unmittelbaren und mittelbaren Folgen für die Beschäftigung und das Wachstum, die Entwicklungsaussichten und das soziale Wohlergehen im ländlichen Raum sowie die ökologische Qualität der betreffenden Gebiete und Gemeinschaften berücksichtigt. Wenn davon auszugehen ist, dass eine Maßnahme der EU erhebliche negative Auswirkungen auf diese Gebiete und Gemeinschaften haben wird, muss ihre Konzeption und Durchführung möglicherweise an den spezifischen Kontext angepasst werden.

⁹ Die Kommission untersucht das Potenzial territorialer Auswirkungen auf bestimmte Arten von Regionen/Gebieten anhand von Sondierungsfragen (Instrument Nr. 18: Ermittlung der Auswirkungen). Gegebenenfalls wird eine Online-Bedarfsprüfung für territoriale Folgenabschätzungen (Instrument Nr. 34: Territoriale Auswirkungen) durchgeführt, um zu bewerten, ob eine territoriale Folgenabschätzung ratsam ist. Wenn potenzielle territoriale Auswirkungen als erheblich erachtet werden, liefert eine territoriale Folgenabschätzung Einblicke in die wahrscheinlichen Wirkungsmuster in der gesamten EU und hilft, die Triebkräfte und potenziellen Anpassungsmöglichkeiten zu ermitteln, damit eine gleichmäßigere Verteilung der politischen Auswirkungen sichergestellt werden kann. Siehe [BR Toolbox – Jul 2023 – FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

Beitrag der Plattform „Fit for Future“ zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Im Jahr 2023 nahm die Plattform „Fit for Future“¹⁰ – eine hochrangige Expertengruppe, die die Kommission in ihren Bemühungen unterstützt, EU-Rechtsvorschriften zu vereinfachen und damit verbundene unnötige Kosten zu reduzieren – acht Stellungnahmen¹¹ an. Diese bezogen sich auf ein breites Themenspektrum: Vergabe öffentlicher Aufträge, berufliche Mobilität, das Programm „Digitales Europa“, die Funktionsweise der Verordnung zur europäischen Normung, die Datenschutz-Grundverordnung und drei Querschnittsthemen, die sich auf einen zukunftssicheren Rechtsrahmen, die Anwendung des „KMU-Tests“ (zur Bewertung der Auswirkungen von Vorschlägen auf kleine und mittlere Unternehmen) und sozialwirtschaftliche Einrichtungen konzentrierten. In vielen Stellungnahmen wurden Ideen für eine Vereinfachung und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands vorgebracht, die zu Verbesserungen auf lokaler und regionaler Ebene führen könnten.¹²

Das RegHub-Netz¹³ des Europäischen Ausschusses der Regionen trug in mehreren seiner Stellungnahmen zur Arbeit der Plattform „Fit for Future“ bei. So führte RegHub beispielsweise Konsultationen zum Programm „Digitales Europa“ und zur Vergabe öffentlicher Aufträge durch. Die dabei gesammelten Rückmeldungen und Erfahrungen ermöglichen ein besseres Verständnis der Probleme, mit denen lokale und regionale Gemeinschaften bei der Umsetzung der EU-Politik und der EU-Rechtsvorschriften in der Praxis konfrontiert sind. Das RegHub-Netz leistete ferner Beiträge zum Jahresarbeitsprogramm 2024 der Plattform, indem es Themen von besonderem

¹⁰ Die Plattform „Fit for Future“ nutzt das Fachwissen und die Erfahrung der nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungsebenen und von Interessenträgern. Sie besteht aus zwei Gruppen: der Gruppe der Behördenvertreter (Vertreter der nationalen, regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften aller EU-Mitgliedstaaten sowie des Europäischen Ausschusses der Regionen) und der Gruppe der Interessenträger (Vertreter von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, die Experten auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung sind, sowie des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses). Siehe https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_de.

¹¹ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_en#adopted-opinions--2023.

¹² In der Stellungnahme zu [sozialwirtschaftlichen Einrichtungen](#) wurde beispielsweise betont, dass eine Sensibilisierung für die Vorschriften über staatliche Beihilfen, mit denen sozialwirtschaftliche Unternehmen unterstützt werden können, eine wichtige Rolle bei der Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit spielen könnte. In der Stellungnahme zur Gewährleistung eines [zukunftssicheren Rechtsrahmens](#) für den Binnenmarkt wurde eine EU-weite Standardisierung und Interoperabilität gefordert, um grenzüberschreitende Transaktionen und die Verringerung des Verwaltungsaufwands zu erleichtern und gleichzeitig die Einhaltung der Vorschriften zu fördern und den Marktzugang für Unternehmen jeder Größe zu verbessern. In der Stellungnahme zur [Vergabe öffentlicher Aufträge](#) wurden Vorschläge zur Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich und zur Förderung der Auftragsvergabe für Innovationen unterbreitet. Dabei wurde angemerkt, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in Bezug auf neue Chancen zögerlich vorgehen, insbesondere aufgrund mangelnder Erfahrung. In der Stellungnahme zur [Anwendung des KMU-Tests](#) wurde die Kommission aufgefordert, die KMU-Perspektive in Folgenabschätzungen, Ex-post-Bewertungen und Eignungsprüfungen des EU-Rechts stärker hervorzuheben, um zu beurteilen, ob Pflichten für kleine und mittlere Unternehmen (z. B. Berichtspflichten) noch immer notwendig oder angemessen sind. In der Stellungnahme wurde auf technologische Entwicklungen oder neue Ansätze hingewiesen, die eine Vereinfachung oder Verringerung von Pflichten oder Verfahren ermöglichen könnten, wobei bestehende Schutzstandards und ihre wirksame Durchsetzung beibehalten würden. In der Stellungnahme zum [Programm „Digitales Europa“](#) wurde die Förderung freiwilliger Benchmarking-Instrumente (z. B. des Instruments zur Bewertung der digitalen Reife auf lokaler und regionaler Ebene (LORDIMAS)) bei Anträgen auf Programmfinanzierung gefordert.

¹³ RegHub ist ein Netz lokaler und regionaler Behörden mit dem Ziel, durch die Konsultation von Akteuren auf lokaler Ebene Erfahrungsberichte zur Umsetzung der EU-Politik zu sammeln: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Weitere Informationen zur Arbeit des RegHub-Netztes finden sich in Abschnitt 2.4.

Interesse auf lokaler und regionaler Ebene vorschlug, darunter der Europäische Sozialfonds+ und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung.

Folgenabschätzungen

In allen für Politik- und Legislativvorschläge erstellten Folgenabschätzungen prüft die Kommission die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Diese Folgenabschätzungen unterliegen einer unabhängigen Qualitätskontrolle durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle¹⁴, der im Jahr 2023 insgesamt 50 Folgenabschätzungen prüfte. In seinem Jahresbericht 2023¹⁵ stellte der Ausschuss positiv fest, dass die Entwürfe von Folgenabschätzungen stärker mit den neuen Verpflichtungen für bessere Rechtsetzung im Einklang stehen, und kam zu dem Schluss, dass „Subsidiarität und europäischer Mehrwert“ zu den wichtigsten Qualitätskomponenten gehören, die in den Entwürfen von Folgenabschätzungen zu finden waren. Dies beweist, dass sich die Kommission in ihren Vorschlägen auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips konzentriert.

Bei der Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind grenzüberschreitende Aspekte von besonderer Bedeutung, was sich zum Beispiel in der Folgenabschätzung für den Vorschlag über die Erfassung der Treibhausgasemissionen von Verkehrsdiensten¹⁶ zeigt. Mit diesem Vorschlag soll ein gemeinsamer EU-Rahmen für die Erfassung dieser Emissionen geschaffen werden; er hat einen inhärenten und starken europäischen Mehrwert, da es derzeit keinen EU-weiten methodischen Rahmen gibt. Deshalb wählen Interessenträger im Verkehrssektor momentan zwischen verschiedenen Normen, Methoden, Berechnungsinstrumenten und Emissionsstandardwerten, um ihre Emissionen zu quantifizieren. Aufgrund der starken grenzüberschreitenden Dimension des EU-Verkehrssektors bildet das Subsidiaritätsprinzip ein starkes Element. Die Beibehaltung der derzeitigen unterschiedlichen nationalen Ansätze wäre kontraproduktiv und würde die Vergleichbarkeit der Treibhausgasemissionen beeinträchtigen, das Risiko von Greenwashing bergen und den Nutzern falsche Nachhaltigkeitsanreize geben.

Ein weiteres Beispiel sind Arbeitsmarktstatistiken¹⁷, die einen vollständigen und vergleichbaren Überblick über den Arbeitsmarkt auf EU-Ebene liefern sollen, um den Bedürfnissen mehrerer Nutzer gerecht zu werden und damit die Entscheidungsfindung auf allen EU-Ebenen zu erleichtern, die Forschung zu fördern und die breite Öffentlichkeit zu informieren. Ohne einen EU-Rahmen würden die Mitgliedstaaten nicht dieselben Ergebnisse in Bezug auf Daten, einheitliche Methodik und Vergleichbarkeit der Ergebnisse und Kohärenz erzielen.

Evaluierungen und Eignungsprüfungen

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind auch wesentliche Gesichtspunkte der Evaluierungen und Eignungsprüfungen, mit denen bewertet wird, ob durch Maßnahmen auf EU-Ebene tatsächlich die erwarteten Ergebnisse in Bezug auf Effizienz, Wirksamkeit, Relevanz und europäischen Mehrwert erzielt werden. Zudem sind Evaluierungen hilfreich für die Beurteilung, ob EU-Maßnahmen weiterhin mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang bleiben.

Im Jahr 2023 überprüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle acht wichtige Evaluierungen. So wurde beispielsweise in der Evaluierung des Europäischen Meeresbeobachtungs- und Datennetzwerks¹⁸ (einer von der EU finanzierten Initiative) das Subsidiaritätsargument durch den transnationalen Charakter der Zusammenstellung von Daten und Wissen für alle Meeresbecken

¹⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de.

¹⁵ Der Bericht für 2023 wurde im Mai 2024 veröffentlicht und ist unter https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_en abrufbar.

¹⁶ COM(2023) 441 final.

¹⁷ SWD(2023) 265 final zur Vorstellung der Folgenabschätzung zum Vorschlag COM(2023) 459 final.

¹⁸ SWD(2023) 281 final.

oder auf EU-Ebene untermauert. Der Evaluierung zufolge ist keine Einrichtung besser als die EU in der Lage, die Erhebung von Daten auf EU-Ebene, den Zugang zu Daten und Datenprodukten sowie Dienstleistungen, die für die Meere und Ozeane der EU von Interesse sind, zu steuern und zu finanzieren. Das Europäische Meeresbeobachtungs- und Datennetzwerk vereint eine zuvor fragmentierte Gruppe von Datenanbietern und schafft somit einen deutlicheren Mehrwert als eine nationale, regionale oder lokale Lösung.

2.2. EUROPÄISCHES PARLAMENT¹⁹

Im Jahr 2023 gingen beim Europäischen Parlament 294 Dokumente nationaler Parlamente nach Protokoll Nr. 2 ein. Dabei handelte es sich um 22 begründete Stellungnahmen²⁰ und 272 sonstige Beiträge, in denen keine Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität geäußert wurden. Zum Vergleich: Im Jahr 2022 waren beim Europäischen Parlament 249 Dokumente eingegangen, darunter 34 begründete Stellungnahmen.

Sobald das Europäische Parlament Beiträge von nationalen Parlamenten erhält, werden diese gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments an die zuständigen Ausschüsse weitergeleitet.²¹

Der/Die ständige Berichterstatter(in) für Subsidiarität des Rechtsausschusses (JURI) im Jahr 2023 war in der ersten Jahreshälfte 2023 Gilles Lebreton (ID/FR) und in der zweiten Jahreshälfte Karen Melchior (Renew/DK).

Darüber hinaus haben einige Ausschüsse des Europäischen Parlaments zum 39.²² und 40.²³ Halbjahresbericht der COSAC²⁴ im Jahr 2023 über Entwicklungen bei den EU-Verfahren und -Praktiken, die für die parlamentarische Kontrolle relevant sind, beigetragen. Für den 39. Halbjahresbericht über die Klimagesetzgebung „Fit für 55“, die Rolle der Parlamente bei beschleunigten Entscheidungsprozessen als Reaktion auf Krisen und bewährte Verfahren für den Informationsaustausch zwischen Parlamenten, einschließlich der Nutzung von IPEX²⁵, gingen Beiträge von acht Ausschüssen ein. Für den 40. Halbjahresbericht, in dem die Rolle der Parlamente für die offene strategische Autonomie, die Politik im Bereich der erneuerbaren Energien und die russische Invasion in der Ukraine behandelt wird, gingen Beiträge von neun Ausschüssen ein.

¹⁹ Die Abschnitte 2.2. bis 2.4. dieses Berichts beruhen auf Beiträgen der jeweiligen Organe und Einrichtungen der EU.

²⁰ Obwohl dies für das Jahr 2023 nicht relevant ist, legen das Europäische Parlament und die Kommission die Zahl der begründeten Stellungnahmen unterschiedlich aus. Die Kommission wertet eine begründete Stellungnahme, die sich auf mehr als einen Vorschlag bezieht, zu statistischen Zwecken als eine einzige begründete Stellungnahme; für die Feststellung, ob der Schwellenwert für eine „gelbe Karte“ oder „orange Karte“ für einen Vorschlag erreicht wurde, gilt eine begründete Stellungnahme jedoch für jeden einzelnen der abgedeckten Vorschläge als eine begründete Stellungnahme. Im Gegensatz dazu zählt das Europäische Parlament eine begründete Stellungnahme für jeden der davon betroffenen Vorschläge. Die Schwellenwerte sind in Artikel 7 des Protokolls Nr. 2 festgelegt.

²¹ Übermittelt ein nationales Parlament dem Präsidenten des Europäischen Parlaments eine begründete Stellungnahme, so wird diese gemäß Regel 43 an den federführenden Ausschuss überwiesen und zur Information an den Rechtsausschuss (JURI) weitergeleitet, der für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität zuständig ist.

²² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8881d935701881eeb09e40005/39th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²³ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88bcc3697018bcd41d910010/3%20-%2040th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>.

²⁴ Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union. Das Europäische Parlament ist ein Mitglied davon.

²⁵ <https://www.ipex.eu>.

Im November 2023 nahm das Europäische Parlament zwei Entschlüsse in Bezug auf die nationalen Parlamente und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an:

- In seiner ersten Entschlüsse mit Vorschlägen zur Änderung der Verträge²⁶ schlug es vor, die Subsidiaritätsprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union zu stärken. Außerdem wurde gefordert, dass die Stellungnahmen regionaler Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen in den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Legislativentwürfen berücksichtigt werden, dass die Frist für das Verfahren der „gelben Karte“ auf zwölf Wochen verlängert wird und dass ein Mechanismus der „grünen Karte“ für Legislativvorschläge nationaler oder regionaler Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen eingeführt wird, um das Unionsrecht besser an die lokalen Bedürfnisse anzupassen.
- In seiner zweiten Entschlüsse zum Thema „Regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“²⁷ bekräftigte es die wichtige Rolle der nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle als natürliche Hüter des Subsidiaritätsprinzips mit dem Recht, dessen Einhaltung durch den Subsidiaritätskontrollmechanismus zu überwachen.

Darüber hinaus nahm das Europäische Parlament im Januar 2024 einen Initiativbericht über die Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Vertragsbestimmungen an.²⁸ Dieser Bericht war 2023 vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) erstellt worden. Darin wurde hervorgehoben, dass die aktive Mitwirkung der nationalen Parlamente in Angelegenheiten der EU und die verstärkte Kontrolle der nationalen Regierungen durch die nationalen Parlamente entscheidend dazu beitragen, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Legitimität des institutionellen Systems der EU sicherzustellen. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Kontrolle durch mehr Transparenz im Rat der Europäischen Union unterstützt werden kann und dass der Zugang zu Dokumenten anderer Organe der EU es den nationalen Parlamenten ermöglicht, eine angemessene Kontrolle auszuüben.

Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments²⁹ unterstützte die Mitglieder und Ausschüsse des Europäischen Parlaments weiterhin durch seine Analysen zu allen politischen Themen und durch die Einbeziehung von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsaspekten in seine Arbeit, wobei umfassende Produkte und Dienstleistungen bereitgestellt wurden. Im Jahr 2023 erstellte der Dienst 41 erste Bewertungen und eine ausführliche Bewertung für Folgenabschätzungen der Kommission sowie eine substituierende Folgenabschätzung³⁰ und eine ergänzende Folgenabschätzung³¹. Auf der Ex-post-Seite veröffentlichte er außerdem sieben Evaluierungen der europäischen Umsetzung, 22 Bewertungen der Umsetzung, zwei Dokumente zum Stand der Umsetzung (einschließlich einer Veröffentlichung, in der das Jahresarbeitsprogramm der Kommission geprüft wird), zwei ausführliche fortlaufende Checklisten und vier weitere Studien. In Bezug auf den europäischen Mehrwert gab es zudem drei Berichte

²⁶ Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 22. November 2023 mit Vorschlägen des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verträge (2022/2051(INL)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_DE.html); Berichterstatter: Guy Verhofstadt (Renew/BE), Sven Simon (EVP/DE), Gabriele Bischoff (S&D/DE), Daniel Freund (Grüne/EFA/DE) und Helmut Scholz (Die Linke/DE).

²⁷ Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 23. November 2023 zu dem Thema „Regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2020, 2021 und 2022“ (2023/2079(INI)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442_DE.html); Berichterstatterin: Catharina Rinze (Renew/NL).

²⁸ Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2024 zur Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Vertragsbestimmungen (2023/2084(INI)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023_DE.html); Berichterstatter: Paulo Rangel (EVP/PT).

²⁹ [Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments \(europa.eu\)](https://www.wissenschaftlicherdienst.europa.eu).

³⁰ Substituierende Folgenabschätzung: Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, Oktober 2023, PE 753.156.

³¹ Ergänzende Folgenabschätzung: Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, April 2023, PE 740.248.

über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, drei Prüfungen des Zusatznutzens von EU-Maßnahmen und vier weitere einschlägige Veröffentlichungen.

2.3. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Der Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“) – einschließlich seiner einschlägigen Arbeitsgruppen – überwachte auch im Jahr 2023 weiterhin die wirksame Umsetzung der Schlussfolgerungen, die er und der Europäische Rat in den vorangegangenen Jahren zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angenommen hatten (insbesondere diejenigen, die bereits in der letzten Ausgabe dieses Jahresberichts erwähnt wurden). Konkret handelte es sich dabei um die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur weiteren Vervollständigung der Binnenmarktagenda³², die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Bessere Rechtsetzung: Gewährleistung von Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltigem und integrativem Wachstum“³³, die Schlussfolgerungen des Rates zu „Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter“³⁴ und die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Datentechnologien zur Verbesserung der besseren Rechtsetzung“³⁵.

Der Europäische Rat befasste sich 2023 mehrmals mit der Vereinfachung der Rechtsvorschriften und mit Möglichkeiten zur Verringerung des Regelungsaufwands für die Mitgliedstaaten, insbesondere im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit, dem Binnenmarkt und der Wirtschaft. Diesbezüglich ersuchte der Europäische Rat die Kommission und die Mitgliedstaaten, die Rahmenbedingungen für Investitionen, die zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit beitragen, weiter zu verbessern. Ferner rief der Europäische Rat alle einschlägigen Organe auf, die Arbeit zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und zur Verringerung von unnötigem Verwaltungsaufwand (einschließlich Meldepflichten) voranzubringen, insbesondere für KMU und Start-up-Unternehmen.³⁶

Im Jahr 2023 übermittelte der Rat den nationalen Parlamenten einen Gesetzgebungsvorschlag, der vom Gerichtshof der Europäischen Union vorgelegt worden war.³⁷ Außerdem verteilte er zwei Stellungnahmen der nationalen Parlamente zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf diesen Legislativvorschlag an die Mitgliedstaaten und leitete sie auch an den Gerichtshof der Europäischen Union weiter.

Zusätzlich zu seinen sich aus dem Vertrag ergebenden Pflichten informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Legislativvorschlägen. 2023 verteilte das Generalsekretariat des Rates 20 begründete Stellungnahmen, die gemäß Protokoll Nr. 2 eingegangen waren, sowie 291 Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden.³⁸

³² EUCO-Dokument 17/18, Nummern II/2 und IV/15, sowie EUCO-Dokument 13/20, Nummer II/4, und in Bezug auf die Umsetzung des Ratsdokument ST 11654/21.

³³ Ratsdokument ST 6232/20, Nummern 2 und 12.

³⁴ Ratsdokument ST 13026/1/20 REV 1, Nummern 3 und 12.

³⁵ ABl. C 241 vom 21.6.2021, S. 13.

³⁶ EUCO-Dokument 14/23.

³⁷ Ratsdokument ST 15936/22 über den Gesetzgebungsvorschlag des EuGH zur „Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union“.

³⁸ Das Generalsekretariat des Rates erhält nicht systematisch alle Stellungnahmen der nationalen Parlamente, sodass die verschiedenen Organe möglicherweise eine unterschiedliche Zahl von Stellungnahmen erhalten (siehe auch Fußnote 20).

2.4. EUROPÄISCHER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) befasste sich mit Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und besserer Rechtsetzung und orientierte sich dabei an den Prioritäten seiner Amtszeit 2020–2025³⁹. Zudem förderte er durch seine Maßnahmen eine aktive Subsidiaritätskultur.

Die AdR-Lenkungsgruppe „Bessere Rechtsetzung und aktive Subsidiarität“ (BRASS-G)⁴⁰ sorgte durch ihre Steuerung der verschiedenen Instrumente des AdR für eine bessere Rechtsetzung dafür, dass Kohärenz und Synergien zwischen ihnen entstehen und der Beitrag von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu einer besseren Rechtsetzung in der EU über den gesamten Lebenszyklus gefördert wird, von der Konzipierung bis zur Ex-post-Evaluierung. Darunter fielen auch die Phasen der frühzeitigen Ermittlung von Trends und Problemen (im Rahmen der strategischen Vorausschau), der Politikentwicklung (ex ante durch Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle, territoriale Folgenabschätzungen und Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum), der Überprüfung von Rechtsvorschriften (ex post mit Schwerpunkt auf der Umsetzung über das RegHub-Netz) und der möglichen Überarbeitung der Politik (über den Beitrag des AdR zur Arbeit der Plattform „Fit for Future“).

Der AdR befasste sich damit, seine Vorausschaukapazität auszubauen, die Vorausschau in seiner politischen Arbeit durchgängig zu integrieren und die Vorausschaukapazität in einigen Städten und Regionen zu ermitteln und mit entsprechenden Kapazitäten in anderen Städten und Regionen sowie auf EU- und AdR- Ebene zu verbinden.⁴¹ So entsteht schrittweise ein Netz von Regionen und Städten mit Erfahrung in strategischer Vorausschau, was den Austausch bewährter Verfahren und eine Vorausschaukultur auf subnationaler Ebene fördert. Dies zeigt sich in einem partizipativen Labor für strategische Vorausschau für Regionen und Städte⁴², das gemeinsam mit der Kommission organisiert wird, in einem Pilotprojekt zur Vorausschau⁴³ für die Mitglieder der AdR-Arbeitsgruppe „Der Grüne Deal – Going local“ in Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission und indem in alle relevanten Studien, die extern in Auftrag gegeben werden, eine Vorausschau-Dimension aufgenommen wird. Darüber hinaus gab der AdR eine Stellungnahme⁴⁴ zur strategischen Vorausschau ab, in der er hervorhob, dass diese auch für die lokalen und regionalen Entscheidungsträger wichtig sei.

Der AdR verabschiedete 53 Stellungnahmen und sechs Entschlüsse.⁴⁵ Mehr als die Hälfte davon⁴⁶ enthielten entweder ausdrückliche Verweise auf die Einhaltung der Grundsätze der

³⁹ Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen vom 2. Juli 2020 über die Prioritäten des Europäischen Ausschusses der Regionen 2020–2025 — Kommunen, Städte und Regionen stärken Europas Bürgernähe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

⁴⁰ Antje Grotheer (DE/SPE), Mitglied des AdR und Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, übernahm den BRASS-G-Vorsitz 2024 von Karl-Heinz Lambertz (BE/SPE). Weitere Informationen über BRASS-G finden sich unter <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Better-Regulation-and-Active-Subsidiarity.aspx>.

⁴¹ Der AdR war an zahlreichen Aktivitäten zur strategischen Vorausschau beteiligt, die von den EU-Organen veranstaltet wurden, hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Europäischen System für strategische und politische Analysen (ESPAS). Dazu gehörten seine Teilnahme am Kernteam für die Erstellung des ESPAS-Berichts über globale Trends 2024, dem ESPAS-Projektteam, der ESPAS-Lenkungsgruppe, dem ESPAS-Netzwerk für junge Talente und der ESPAS-Jahreskonferenz 2023.

⁴² <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/strategic-foresight-capacity-better-prepare-future.aspx>.

⁴³ <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/green-deal-going-local-working-group-strategic-foresight.aspx>.

⁴⁴ CIVEX-VII/022: Strategische Vorausschau als Instrument für die EU-Governance und eine bessere Rechtsetzung.

⁴⁵ Weitere Einzelheiten finden sich auf [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

⁴⁶ 29 Stellungnahmen und vier Entschlüsse. In der „Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen zur Lage der Regionen und Städte in der Europäischen Union 2023 mit Vorschlägen für die nächste Strategische Agenda der EU 2024–2029“ (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C_202301321) wurde betont, dass durch „Optimierung der geltenden

Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit oder konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Einhaltung dieser Grundsätze. Darüber hinaus nahm der AdR mit demselben Ziel sein Jahresarbeitsprogramm 2023 zur Subsidiarität⁴⁷ an, in dem fünf Initiativen aus dem Jahresarbeitsprogramm 2023 der Kommission als Überwachungsprioritäten eingestuft wurden, weil sie für lokale und regionale Gebietskörperschaften eindeutig von politischem Interesse sind und sich auf ihre Zuständigkeiten auswirken. Dabei handelte es sich um die Initiativen für Bodengesundheit, Abfallreduzierung, wirtschaftspolitische Steuerung, nachhaltige Lebensmittelsysteme und das KMU-Entlastungspaket. Der AdR gab Stellungnahmen zu den meisten davon ab.⁴⁸ Das AdR-Netz für Subsidiaritätskontrolle⁴⁹ erleichterte zudem den Austausch von Beobachtungen zur Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, insbesondere dank der REGPEX-Mitglieder⁵⁰.

Im Februar 2023 verabschiedete das AdR-Präsidium eine überarbeitete Strategie zur territorialen Folgenabschätzung. Im Jahr 2023 leitete es drei Workshops zur territorialen Folgenabschätzung.⁵¹ Im Mai verabschiedete der AdR auch eine Stellungnahme⁵², in der er die Notwendigkeit einer systematischen Ex-ante-Bewertung möglicher unterschiedlicher territorialer Auswirkungen für alle neuen EU-Strategien mit territorialer Dimension schon in der Planungsphase hervorhob. Im September legte der AdR der Gruppe „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ des Rates im Rahmen der Ratsformation für bessere Rechtsetzung seine Arbeit zu territorialen Folgenabschätzungen vor.

Des Weiteren entwickelte der AdR eine Methodik für die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum, um sicherzustellen, dass die Besonderheiten ländlicher Gebiete vor der Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften berücksichtigt werden. So stand beispielsweise die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum im Mittelpunkt des ersten Workshops zur territorialen Folgenabschätzung zum Thema „Nachhaltige Lebensmittelsysteme“ im Juni 2023.

Der AdR setzte die Anwendung seiner Ex-post-Instrumente für eine bessere Rechtsetzung in Partnerschaft mit der Kommission und dem Europäischen Parlament fort, insbesondere durch seine aktive Beteiligung an der Plattform „Fit for Future“ unter Mitwirkung seines RegHub-Netzes⁵³. RegHub konsultierte regionale Hubs zum Bericht „The future of the Green Deal: taking stock and looking ahead“ (Die Zukunft des Grünen Deals: Bestandsaufnahme und Ausblick) und sammelte Erfahrungsberichte von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften über die Umsetzung der Maßnahmen des europäischen Grünen Deals. Diese wurden in einem

Vertragsbestimmungen mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht im Beschlussfassungsprozess der EU und eine stärkere Gewichtung von Subsidiarität, Multi-Level-Governance und der Rolle des AdR erreicht werden sollten“; außerdem hält der AdR „in diesem Zusammenhang eine Überarbeitung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung im nächsten Politikzyklus für unerlässlich“.

⁴⁷ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2023.pdf>.

⁴⁸ ENVE-VII/042 – Bodenüberwachung und -resilienz (Bodenüberwachungsgesetz), ECON-VII/030 – Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung, NAT-VII/033 – Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme und ECON-VII/035 – Das KMU-Entlastungspaket und der BEFIT-Rahmen.

⁴⁹ Das Netz für Subsidiaritätskontrolle bringt regionale Parlamente und Regierungen mit Gesetzgebungsbefugnissen, lokale und regionale Gebietskörperschaften ohne Gesetzgebungsbefugnisse und Kommunalverbände in der EU zusammen. Darüber hinaus steht es den nationalen Delegationen des AdR und den nationalen Parlamenten offen.

⁵⁰ REGPEX ist eine Untergruppe des Netzes für Subsidiaritätskontrolle, in der regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zusammenkommen (<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>).

⁵¹ „Drohnenstrategie 2.0“ im Mai, „Nachhaltige Lebensmittelsysteme“ im Juni und „Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP)“ im Oktober.

⁵² COTER-VII/026: Dem Zusammenhalt nicht schaden – ein bereichsübergreifender Grundsatz zur Sicherung des Zusammenhalts als eines übergeordneten Ziels und Werts der EU.

⁵³ Weitere Informationen zum Beitrag des AdR zur Arbeit der Plattform „Fit for Future“ über RegHub finden sich in Abschnitt 2.1.

Umsetzungsbericht⁵⁴ veröffentlicht und im EU-Jahresbericht 2023 des AdR zur Lage der Regionen und Städte⁵⁵ hervorgehoben. Regionale Hubs wurden außerdem zur regionalen Dimension der Strategiepläne der gemeinsamen Agrarpolitik konsultiert. Die Ergebnisse der ersten Phase dieser Konsultation wurden erfasst und in einem Umsetzungsbericht⁵⁶ zusammengestellt, der als Grundlage für die Gespräche des AdR mit seinen institutionellen Partnern diente und zur Halbzeitüberprüfung der gemeinsamen Agrarpolitik beitrug.

Die Kommission und der AdR überprüften 2023 gemeinsam ihr Protokoll für die Zusammenarbeit, um ihre institutionellen Partnerschaften zu stärken und die Partizipation in der EU zu fördern. In dem überarbeiteten Protokoll⁵⁷, das im März 2024 unterzeichnet wurde, verpflichteten sich beide Parteien, aktive Subsidiarität und bessere Rechtsetzung gemeinsam voranzubringen, und sie einigten sich auf konkrete zielführende Schritte. Diese Zusammenarbeit bezieht sich auch auf die Arbeit zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, um sicherzustellen, dass die regionale und die lokale Dimension berücksichtigt werden.

2.5 GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

Im Jahr 2023 verwies der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil zur Verordnung zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden⁵⁸ auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Das Gericht wurde von den nationalen Übertragungsnetzbetreibern aufgefordert, zu prüfen, ob die Verordnung es der Agentur ermöglichte, eine Entscheidung über Fragen zu treffen, die die nationalen Regulierungsbehörden ihr als zwischen ihnen vereinbart vorgelegt hatten. Das Gericht kam auf der Grundlage der Begründung des Vorschlags der Kommission für die Verordnung zur Gründung der Agentur zu dem Schluss⁵⁹, dass die Agentur über eine eigenständige Entscheidungsbefugnis verfügt und daher nicht an den Standpunkt der nationalen Regulierungsbehörden gebunden ist.

In der Begründung wurde die Auffassung vertreten, dass die Befugnisse der Agentur im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stünden, da sie in den Bereichen intervenieren würde, in denen eine fragmentierte nationale Entscheidungsfindung in Fragen von grenzüberschreitender Bedeutung zu Problemen oder Inkonsistenzen für den Binnenmarkt führen würde. Ferner wird in der Begründung die Auffassung vertreten, dass die Befugnisse der Agentur mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stünden, da der Agentur zusätzliche Aufgaben übertragen werden sollten, insbesondere beim regionalen Betrieb des Energiesystems, die nationalen Regulierungsbehörden jedoch ihre zentrale Rolle bei der Energieregulierung behalten sollten. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass sich aus der Begründung der klare Wille des Unionsgesetzgebers ergibt, dafür zu sorgen, dass Entscheidungen über grenzüberschreitende Fragen, die schwierig, aber unerlässlich sind, effizienter und schneller ergehen, und zwar durch eine Stärkung der individuellen Entscheidungsbefugnisse der Agentur, die mit dem Fortbestand der zentralen Rolle der nationalen Regulierungsbehörden im Bereich der Energieregulierung vereinbar ist. Die Rechtssache ist derzeit noch beim Gerichtshof anhängig.

⁵⁴ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/green-deal-taking-stock-looking-ahead.pdf>.

⁵⁵ <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/EU%20Annual%20Report%20on%20the%20State%20of%20Regions%20and%20Cities%202023/4892%20-%202023%20Annual%20Report%20EN.pdf>.

⁵⁶ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/1st-report-regional-dimension-cap-strategic-plans.pdf>.

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32024Y02478>.

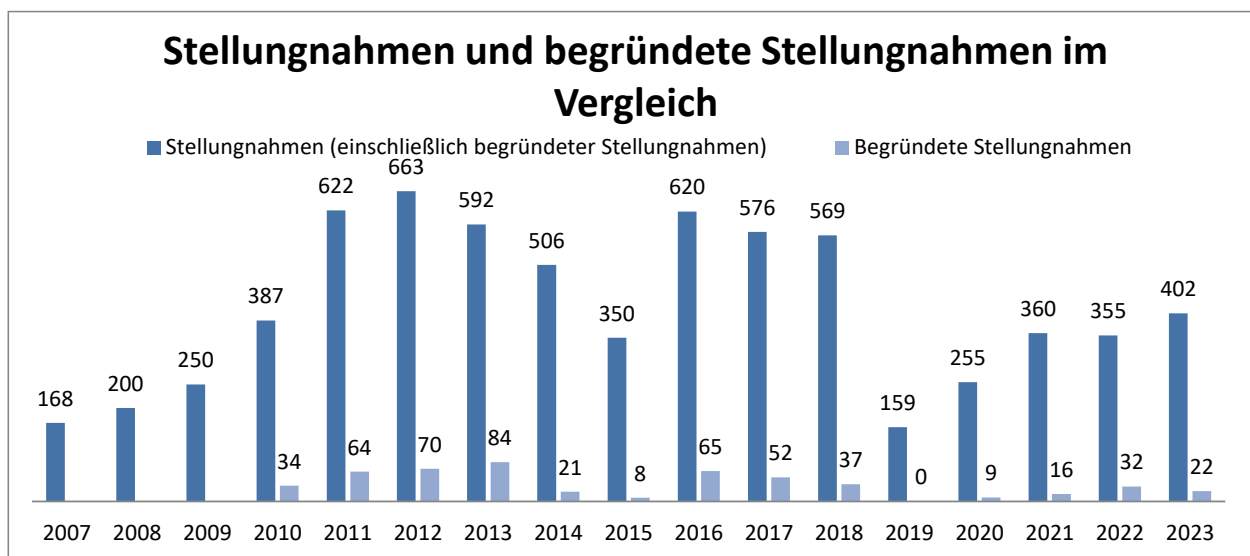
⁵⁸ Verordnung (EU) 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Neufassung).

⁵⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 15. Februar 2023, Austrian Power Grid u. a./ACER, T-606/20, ECLI:EU:T:2023, Rn. 45 bis 49 (Rechtsmittel anhängig: Rechtssache C-281/23 P).

3. ANWENDUNG DES SUBSIDIARITÄTSKONTROLLMECHANISMUS DURCH DIE NATIONALEN PARLAMENTE

3.1 ALLGEMEINES

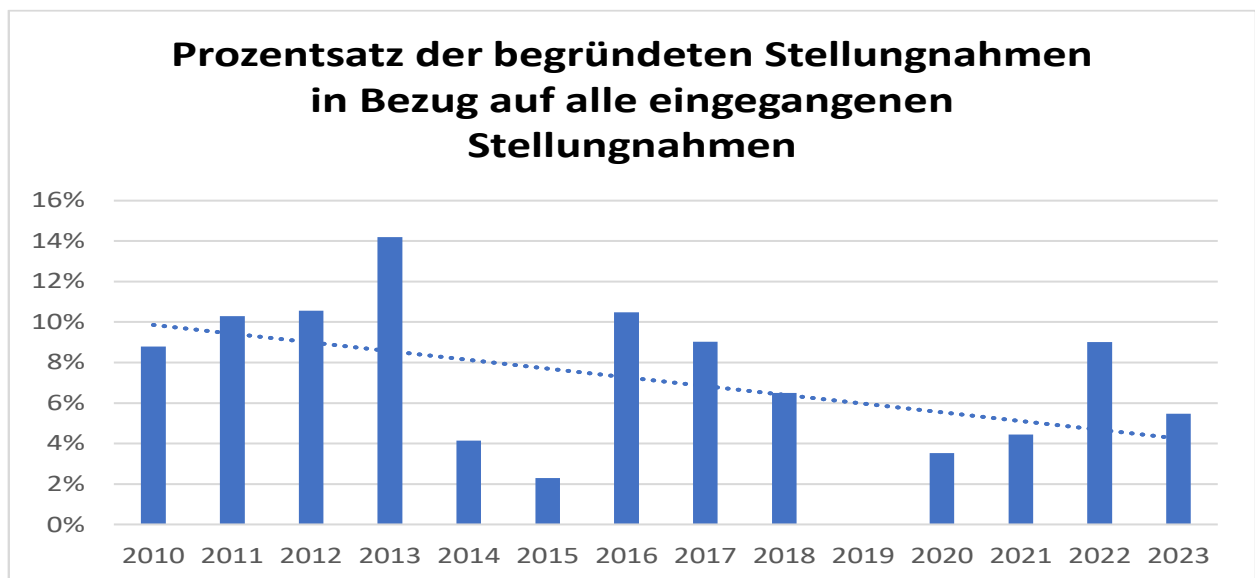
Im Jahr 2023 gingen bei der Kommission **22 begründete Stellungnahmen**⁶⁰ von nationalen Parlamenten ein.⁶¹ Diese Zahl lag ein Drittel unter den 32 Stellungnahmen, die im Jahr 2022 abgegeben wurden, was einen langfristigen Abwärtstrend bei der Gesamtzahl der Stellungnahmen und insbesondere bei der Zahl der begründeten Stellungnahmen bedeutet. Der Abwärtstrend bei den begründeten Stellungnahmen wird noch deutlicher, wenn ihre Zahl als Prozentsatz der Gesamtzahl der Stellungnahmen ausgedrückt wird.⁶²



⁶⁰ Gemäß Protokoll Nr. 2 können die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in den Amtssprachen der EU in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Siehe auch Fußnote 61.

⁶¹ Diese Zahl bezieht sich auf die Gesamtzahl der von den Parlamentskammern gemäß Protokoll Nr. 2 erhaltenen begründeten Stellungnahmen im Jahr 2023. Siehe auch Fußnote 20 sowie Anhang 1 mit der Liste der Kommissionsdokumente, zu denen die Kommission begründete Stellungnahmen erhalten hat.

⁶² Angesichts der relativ geringen Zahl begründeter Stellungnahmen kann selbst ein geringfügiger Anstieg der Zahl der begründeten Stellungnahmen zu einem scheinbar starken Anstieg des Prozentsatzes der begründeten Stellungnahmen führen. Dies kann den sprunghaften Anstieg zwischen 2021 und 2022 erklären, der nicht zuletzt durch den Vorschlag des Europäischen Parlaments für das „Wahlgesetz“ ausgelöst wurde, zu dem acht begründete Stellungnahmen eingingen (siehe den Jahresbericht der Kommission für 2022, COM(2023) 640 final, S. 10).



Hinweis: Die gepunktete Linie stellt die lineare Trendlinie dar.

Im Jahr 2023 (wie im Jahr 2022) stammten die meisten begründeten Stellungnahmen von einem einzigen nationalen Parlament. 2023 gab das italienische Parlament neun begründete Stellungnahmen ab: sechs von der Camera dei Deputati und drei vom Senato della Repubblica. Der schwedische Riksdag gab 2023 fünf begründete Stellungnahmen ab, was 23 % der Gesamtzahl entspricht (2022 hatte er vierzehn begründete Stellungnahmen und damit mehr als 40 % aller begründeten Stellungnahmen abgegeben). Zusammen entfallen auf diese **beiden Parlamente zwei Drittel aller begründeten Stellungnahmen**, die 2023 eingingen.

Die anderen begründeten Stellungnahmen 2023 wurden vom französischen Sénat (drei), der tschechischen Poslanecká sněmovna, dem ungarischen Országgyűlés, dem zyprischen Vouli ton Antiprosopon, der niederländischen Eerste Kamer und der niederländischen Tweede Kamer (jeweils eine) abgegeben. Dies bedeutet, dass neun der 39 nationalen Parlamente oder Kammern aus sieben Mitgliedstaaten im Jahr 2023 begründete Stellungnahmen abgaben (dreizehn im Jahr 2022, sieben im Jahr 2021 und acht im Jahr 2020).

Aus thematischer Sicht waren die 22 im Jahr 2023 eingegangenen begründeten Stellungnahmen dünn verteilt und betrafen **vierzehn verschiedene Kommissionsvorschläge**, von denen keiner mehr als drei begründete Stellungnahmen erhielt. Sechs dieser Vorschläge bezogen sich auf den prioritären Bereich der Kommission⁶³ „Ein europäischer Grüner Deal“, drei auf „Ein Europa für das digitale Zeitalter“, drei auf „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ und zwei auf „Eine Wirtschaft im Dienste der Menschen“.

Der Vorschlag, der zu begründeten Stellungnahmen mit der höchsten Zahl von Stimmen der nationalen Parlamente⁶⁴ im Jahr 2023 führte, war der Vorschlag über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen⁶⁵, der zwei begründete Stellungnahmen auslöste, was vier Stimmen entsprach. Der Vorschlag erreichte jedoch nicht den Schwellenwert für eine aggregierte Antwort der Kommission⁶⁶, geschweige denn für eine „gelbe Karte“, die die

⁶³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_de.

⁶⁴ Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen. Jede Kammer in Zweikammersystemen hat eine Stimme.

⁶⁵ COM(2023) 411 final.

⁶⁶ Die Kommission hat sich zu einer aggregierten Antwort verpflichtet, wenn ein Vorschlag eine „erhebliche“ Zahl begründeter Stellungnahmen auslöst („erheblich“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der begründeten Stellungnahmen mindestens sieben Stimmen der nationalen Parlamente entspricht), selbst wenn der Vorschlag nicht genügend begründete Stellungnahmen ausgelöst hat, um den Schwellenwert für die „gelbe Karte“ zu erreichen, was eine obligatorische Überprüfung des Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes zur Folge hat.

Kommission zu einer Abgabe von Gründen für die Beibehaltung, Änderung oder Rücknahme ihres Vorschlags verpflichtet würde. Sechs weitere Vorschläge erhielten zwei oder drei begründete Stellungnahmen, die zwei oder drei Stimmen entsprachen. Zu den übrigen sieben Vorschlägen wurde jeweils nur eine begründete Stellungnahme abgegeben (Einzelheiten siehe Anhang 1).

Im folgenden Abschnitt 3.2 werden die wichtigsten Fälle von Vorschlägen behandelt, die zu mehr als einer begründeten Stellungnahme führten.

3.2 WICHTIGSTE FÄLLE

Im Rahmen des prioritären Bereichs der Kommission „Ein europäischer Grüner Deal“ löste der Vorschlag für eine Verordnung **über Verpackungen und Verpackungsabfälle**⁶⁷ im Jahr 2023 die höchste Zahl von Stellungnahmen aus: drei begründete Stellungnahmen⁶⁸ und sechs Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs⁶⁹.

In ihren begründeten Stellungnahmen erklärten beide italienischen Kammern, dass sie keine Notwendigkeit für Rechtsvorschriften auf EU-Ebene sehen, insbesondere zur Förderung von Wiederverwendungsmodellen auf Kosten erfolgreicher Recyclingmodelle auf nationaler Ebene. Der französische Sénat verwies auf die Gefahr, dass ehrgeizigere nationale Rechtsvorschriften untergraben werden könnten, wenn Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als einzige Rechtsgrundlage angewandt wird, und betonte die Notwendigkeit, den Grundsatz der Technologieneutralität für die Verpflichtung zur Einrichtung von Pfand- und Rücknahmesystemen für Einwegkunststoffflaschen und Metalldosen einzuhalten. Die italienische Camera dei Deputati vertrat die Auffassung, dass Mitgliedstaaten, die große Mengen an Verpackungsabfällen recyceln, von der Verpflichtung zur Wiederverwendung und zur Einrichtung von Pfand- und Rücknahmesystemen ausgenommen werden sollten. Alle drei Kammern waren der Ansicht, dass eine Richtlinie ein geeigneteres Rechtsinstrument als eine Verordnung gewesen wäre, und wiesen darauf hin, dass die geplante Anwendung delegierter Rechtsakte es der Kommission nicht ermöglichen sollte, Regelungen zu erlassen, die über nicht wesentliche Aspekte hinausgehen. Beide italienischen Kammern waren der Meinung, dass die Beschränkungen für bestimmte Einwegverpackungen unverhältnismäßig seien und Risiken für die Lebensmittelsicherheit mit sich brächten. Der italienische Senato della Repubblica sah zudem die Gefahr, dass Arzneimittelverpackungen recycelt werden könnten, und forderte, diese von der Anforderung der Recyclingfähigkeit auszunehmen. Die italienische Camera dei Deputati äußerte Bedenken hinsichtlich des verpflichtenden Rezyklatanteils von Medizinproduktverpackungen und von Lebensmittelkontaktverpackungen; zudem forderte sie eine Erweiterung der Liste der Anwendungen für Verpackungen aus kompostierbaren Materialien.

In den Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs wurde auch betont, dass dieser Vorschlag den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität einräumen muss. Ähnlich wie das italienische Parlament kritisierte der polnische Senat die Folgenabschätzung und forderte eine eingehende Analyse, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen neuen Ziele realistisch, messbar und technisch machbar sind. Die tschechische Poslanecká sněmovna schlug vor, die Zielvorgabe für die Verringerung der Verpackungsabfälle anhand der Menge der pro Einwohner erzeugten

Der Schwellenwert für die „gelbe Karte“ wird in der Regel erreicht, wenn die Zahl der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente mindestens ein Drittel aller ihnen zugewiesenen Stimmen beträgt (d. h. 18 von 54 Stimmen). Bei Entwürfen von Gesetzgebungsakten betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts liegt der Schwellenwert bei einem Viertel der Stimmen (14 von 54).

⁶⁷ COM(2022) 677 final.

⁶⁸ Der französische Sénat, die italienische Camera dei Deputati und der Senato della Repubblica.

⁶⁹ Die tschechische Poslanecká sněmovna und der Senát, die spanischen Cortes Generales, die italienische Camera dei Deputati, der polnische Senat und der rumänische Senat.

Verpackungsabfälle zu berechnen. Der rumänische Senat ersuchte um Klarstellung hinsichtlich der verwendeten Begriffsbestimmungen und der Zuständigkeiten der Wirtschaftsakteure.

In ihren Antworten argumentierte die Kommission, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen notwendig seien, um eine Kreislaufwirtschaft zu gewährleisten und die nicht nachhaltige Zunahme von Verpackungsabfällen zu verhindern. Sie vertrat die Auffassung, dass die Pfand- und Rücknahmesysteme eine der wichtigsten grundlegenden Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele darstellten. Ferner wies sie darauf hin, dass Mitgliedstaaten, die auf andere Weise eine hohe Sammelquote der betreffenden Verpackungsformate erreichen, sich gegen solche Systeme entscheiden könnten. In Bezug auf die Wahl des Rechtsinstruments bekräftigte die Kommission, dass eine Verordnung von entscheidender Bedeutung sei, um die Ziele des Vorschlags zu erreichen, und dass dem Antrag, den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität einzuräumen, durch eine klare Abgrenzung der rechtlichen Bestimmungen im Wortlaut des Vorschlags entsprochen worden sei. In Bezug auf Arzneimittelverpackungen wies die Kommission darauf hin, dass der Vorschlag einen längeren Übergangszeitraum für die Einhaltung der Anforderungen an die Recyclingfähigkeit vorsehe und Arzneimittel von den Anforderungen an den Rezyklatanteil ausgenommen seien. Hinsichtlich der Bedenken zu den Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit argumentierte die Kommission, dass Einwegverpackungen die Lebensmittelsicherheit nicht erhöhen, stimmte jedoch zu, dass empfindliches Obst und Gemüse von den Verpackungsverboten ausgenommen werden müsse. In Bezug auf die Folgenabschätzung und die Notwendigkeit einer Klarstellung erklärte die Kommission, dass die Methodik auf den Grundsätzen des Umweltfußabdrucks beruhe und dass sie mit den beiden gesetzgebenden Organen zusammenarbeitet, um für mehr Klarheit der Begriffsbestimmungen und der Verteilung von Zuständigkeiten auf die Wirtschaftsakteure zu sorgen.

Der Vorschlag für eine Verordnung über **bestimmte neue genomische Techniken**⁷⁰ führte zu zwei begründeten Stellungnahmen⁷¹ und sieben Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs⁷². In ihren begründeten Stellungnahmen vertraten das zyprische Vouli ton Antiprosopon und das ungarische Országgyűlés die Auffassung, dass die Bestimmung zur Verhinderung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten, mit denen der Anbau von Pflanzen aus neuen genomischen Techniken (NGT) der Kategorie 2 (d. h. Pflanzen, die im Gegensatz zu NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht auch auf natürliche Weise vorkommen oder durch herkömmliche Techniken gezüchtet werden können) in ihrem gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen davon beschränkt oder verboten wird, gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Dieses Argument wurde auch in einigen Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs aufgegriffen. Darüber hinaus wurde der Vorschlag aus folgenden Gründen kritisiert: eine unzureichende Rechtsgrundlage, Bedenken hinsichtlich der Transparenz und der Wahlfreiheit der Verbraucher, Verbraucherschutz und die Auswirkungen der Beschränkung der Kennzeichnungsanforderungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 auf Pflanzenvermehrungsmaterial auf die Verbraucher, Bedenken zur Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Vorsorge sowie Bedenken hinsichtlich der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, wenn einige Züchter Patente für NGT erhalten. Des Weiteren enthielten die Stellungnahmen verschiedene Forderungen, wie etwa ein Verbot der Patentierung von NGT der Kategorie 1 und die Verhinderung einer Monopolisierung des Sektors, eine Studie über die Auswirkungen von Patenten und damit verbundenen Lizenzen, ein ebenso hohes Kontrollniveau für in Drittländern erzeugte Pflanzen und eine Regulierung der Anwendung von NGT auf Mikroorganismen.

⁷⁰ COM(2023) 411 final.

⁷¹ Das zyprische Vouli ton Antiprosopon und das ungarische Országgyűlés.

⁷² Der tschechische Senát, das dänische Folketing, der kroatische Hrvatski Sabor, der italienische Senato della Repubblica, die niederländische Eerste Kamer, die portugiesische Assembleia da República und der rumänische Senat.

In ihren Antworten erläuterte die Kommission, dass die „Opt-out“-Option nicht genutzt werden könne, um Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier oder für die Umwelt anzugehen, die von genetisch veränderten Organismen (GVO) ausgehen. Diese Risiken wurden bereits im Rahmen einer auf EU-Ebene harmonisierten wissenschaftlichen Bewertung beurteilt. Darüber hinaus stehe der Ausschluss der „Opt-out“-Option für NGT-Pflanzen der Kategorie 2 in keinem Zusammenhang mit Sicherheitsaspekten dieser Pflanzen, gerade weil NGT-Pflanzen der Kategorie 2 nur zugelassen würden, wenn sie sicher sind. In Bezug auf die Rechtsgrundlage verwies die Kommission auf ihre Konsistenz mit den geltenden GVO-Rechtsvorschriften über die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVO. Im Hinblick auf die Kennzeichnung stellte die Kommission klar, dass die Anforderung eines „Genetisch verändert“-Etiketts für Erzeugnisse aus diesen Pflanzen nicht präzise die Tatsache vermitteln würden, dass sich dasselbe Erzeugnis mit herkömmlichen Mitteln herstellen lässt. In Bezug auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Vorsorge verwies die Kommission auf die Meinung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, dass es keine neuen Gefahren gibt, die speziell mit der gezielten Mutagenese und Cisgenese zusammenhängen (im Vergleich zu herkömmlichen Züchtungsverfahren oder etablierten genomischen Techniken). Betreffend Patente und Wettbewerb erklärte die Kommission, dass sie sich bewusst sei, dass die Patentierbarkeit von NGT-Pflanzen für viele besorgniserregend sei, und dass sie daher die Auswirkungen der Pflanzenpatentierung auf folgende Aspekte bewerten werde: Innovation in der Pflanzenzüchtung, den Zugang von Züchtern zu genetischen Materialien und Verfahren, die Verfügbarkeit von Saatgut für Landwirte und die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der Biotechnologieindustrie in der EU. Die Kommission erklärte ferner, dass sie bis 2026 einen Bericht mit ihren Ergebnissen veröffentlichen werde.

Zu dem Vorschlag für ein **Bodenüberwachungsgesetz**⁷³ gingen zwei begründete Stellungnahmen⁷⁴ und drei Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs⁷⁵ ein. Beide niederländischen Kammern machten in identischen begründeten Stellungnahmen geltend, dass die Auswirkungen von Luft- und Wasserverschmutzung auf den Boden eine nationale Angelegenheit seien und die Vorteile der vorgeschlagenen Maßnahmen für die einzelnen Mitgliedstaaten nicht erwiesen seien. Ihrer Ansicht nach würde der Vorschlag nicht für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen, da er sich auf die Auswirkungen der Verschmutzung und nicht auf ihre Ursachen beziehe. In den Stellungnahmen des tschechischen Senát, des italienischen Senato della Repubblica und des österreichischen Bundesrates wurde hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, die lokalen Gegebenheiten, bestehende politische Maßnahmen und die Zuständigkeiten der subnationalen Ebene zu berücksichtigen. Sie wiesen ferner darauf hin, dass der Vorschlag den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten erhöhen könnte.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass angesichts des Ausmaßes und der negativen Entwicklung des Problems in den letzten Jahrzehnten, der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Bodengesundheit und der erheblichen Kosten für die Bewältigung der Auswirkungen ungesunder Böden ein solider Überwachungs- und Bewertungsrahmen mit Maßnahmen für nachhaltige Bodenbewirtschaftung und kontaminierte Standorte erforderlich sei, um bis 2050 gesunde Böden zu erreichen. Sie erklärte, dass ihr Vorschlag darauf abziele, die grenzüberschreitenden Auswirkungen der Bodendegradation anzugehen, gleiche Marktbedingungen zu gewährleisten und die Politikkohärenz auf EU- und nationaler Ebene zu fördern, wobei den Mitgliedstaaten Flexibilität eingeräumt werde, damit sie bei der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen die Variabilität der Böden, die lokalen Gegebenheiten, die bestehenden Strategien und Verfahren sowie die Zuständigkeiten auf regionaler Ebene in manchen Mitgliedstaaten berücksichtigen können. Darüber hinaus umfasse der Vorschlag Bestimmungen,

⁷³ COM(2023) 416 final.

⁷⁴ Die niederländische Eerste Kamer und Tweede Kamer.

⁷⁵ Der tschechische Senát, der italienische Senato und der österreichische Bundesrat.

die notwendig und geeignet seien, um gesunde Böden zu erreichen, aber den damit verbundenen Verwaltungsaufwand so gering wie möglich hielten. Den Mitgliedstaaten würde ausreichend Zeit eingeräumt, um die Governance, die Mechanismen zur Überwachung und Bewertung der Bodengesundheit sowie die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Grundsätze der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und zur Beseitigung kontaminierter Standorte erforderlich sind, schrittweise einzuführen.

Der Vorschlag zu **CO₂-Emissionsnormen und Meldepflichten für neue schwere Nutzfahrzeuge**⁷⁶ löste zwei begründete Stellungnahmen⁷⁷ und eine Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs⁷⁸ aus. Beide italienischen Kammern argumentierten, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht eingehalten werde, da die vorgeschlagenen CO₂-Emissionsreduktionsziele weder machbar noch gerechtfertigt seien und der Sektor zudem nur geringe Emissionen erzeuge. Sie betonten, dass das Ziel der Emissionsfreiheit für den Busnahverkehr bis 2030 zu ehrgeizig sei und dass EU-Investitionsanreize erforderlich seien. Der tschechische Senát argumentierte, dass die 2019 festgelegten Ziele erst 2027 überprüft werden sollten.

In ihren Antworten verwies die Kommission auf die dem Vorschlag beigelegte ausführliche Folgenabschätzung⁷⁹, aus der die Notwendigkeit, der Mehrwert und die Verhältnismäßigkeit der Initiative hervorgehen. In Bezug auf das Ambitionsniveau und den Zeitpunkt der Anwendung der Ziele erinnerte die Kommission daran, dass der Verkehr der einzige wichtige Sektor in der EU-Wirtschaft sei, in dem die CO₂-Emissionen immer noch höher sind als 1990, und dass der Straßenverkehr für mehr als 20 % der gesamten Treibhausgasemissionen der EU verantwortlich sei. Daher wurde hervorgehoben, dass schwere Nutzfahrzeuge bei der Verwirklichung der EU-Klimaziele eine Schlüsselrolle spielen. Laut der Folgenabschätzung verfügt der Sektor über ein hohes Potenzial für den Einsatz emissionsfreier Fahrzeuge. Die Einführung emissionsfreier Busse in der Flotte würde schrittweise erfolgen, und Mitgliedstaaten, die auf Schwierigkeiten stoßen, könnten unter bestimmten Umständen eine begrenzte Zahl von Bussen aus dem Regelungsbereich ausschließen. In Bezug auf die Investitionen, die zur Erneuerung der Fahrzeugflotte und zur Beschleunigung der Anpassung in der Branche erforderlich sind, verwies die Kommission auf eine Reihe von EU-Finanzierungsmöglichkeiten.

Im Rahmen der Priorität „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ löste der Vorschlag für eine Richtlinie zur **Bekämpfung der Korruption**⁸⁰ zwei begründete Stellungnahmen⁸¹ und sechs Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs⁸² aus. Der schwedische Riksdag war der Ansicht, dass die vorgeschlagene Richtlinie gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen würde, weil Personen, die wegen Korruption strafrechtlich verfolgt werden, die Kandidatur für ein öffentliches Amt verboten wird. Dieser Punkt wurde von der italienischen Camera dei Deputati geteilt, die nicht damit einverstanden war, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einen Amtsmissbrauch als Straftat zu behandeln. Immunität und passives Wahlrecht waren in den Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs ebenfalls ein zentrales Thema. Der italienische Senato della Repubblica und beide österreichischen Kammern betonten, dass Vorschriften über die Aufhebung der Immunität den nationalen Parlamenten vorbehalten bleiben sollten. Auch beide tschechischen Kammern äußerten Zweifel an dieser Bestimmung, insbesondere im Hinblick auf die Subsidiarität. Dagegen erklärte die portugiesische Assembleia da República, dass die vorgeschlagene Richtlinie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei.

⁷⁶ COM(2023) 88 final.

⁷⁷ Die italienische Camera dei Deputati und der Senato della Repubblica.

⁷⁸ Der tschechische Senát.

⁷⁹ SWD(2023) 88 final.

⁸⁰ COM(2023) 234 final.

⁸¹ Die italienische Camera dei Deputati und der schwedische Riksdag.

⁸² Die tschechische Poslanecká sněmovna und der Senát, der französische Sénat, der italienische Senato della Repubblica, der österreichische Nationalrat und Bundesrat sowie die portugiesische Assembleia da República.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass sich ihr Vorschlag auf das beschränke, was für eine wirksame Prävention und Bekämpfung von Korruption erforderlich und verhältnismäßig sei. In Bezug auf die Einführung von Amtsmissbrauch als Straftatbestand vertrat die Kommission die Auffassung, dass dies ein wichtiges Instrument zur Korruptionsbekämpfung sei, da es sich dabei um die rechtswidrige Nutzung öffentlicher Macht zum Erlangen eines persönlichen Vorteils handelt, was in 25 der 27 Mitgliedstaaten bereits als Straftat gilt. Betreffend den Entzug des passiven Wahlrechts erinnerte die Kommission daran, dass die Beendigung der Amtszeit oder das Verbot, ein (gewähltes oder nicht gewähltes) öffentliches Amt zu bekleiden, verhindern würde, dass wegen Korruption verurteilte Personen in bestimmten Machtpositionen bleiben, in denen sie ihre korrupten Handlungen vorgenommen haben. Die Kommission betonte, dass die vorgeschlagene Richtlinie die nationalen Gesetzgeber lediglich verpflichten würde, die Verhängung dieser zusätzlichen Sanktionen in Betracht zu ziehen, und dass die endgültige Entscheidung bei den nationalen Gerichten verbleiben würde.

Im Rahmen derselben Priorität löste auch der Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die **Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten**⁸³ zwei begründete Stellungnahmen und sechs Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs aus. Der französische Sénat befürchtete, dass die vorgeschlagene Verordnung des Rates die Anerkennung der in einem anderen Mitgliedstaat begründeten Elternschaft auch in Fällen von Leihmutterschaft erfordern würde. Er sprach sich daher gegen die Wahl einer Verordnung des Rates als Rechtsinstrument aus. Der italienische Senato della Repubblica äußerte Bedenken, dass sich die Mitgliedstaaten nur im Einzelfall auf Gründe der öffentlichen Ordnung (ordre public) berufen könnten, um die Anerkennung der Elternschaft zu verweigern.

Leihmutterschaft bildete auch in den Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs das Hauptthema. Der rumänische Senat forderte klare Definitionen der Begriffe „Elternschaft“, „Elternteil“ und „Familie“ und die Vermeidung von Fällen, in denen aus Leihmutterschaft geborene Kinder automatisch anerkannt werden könnten, möglicherweise unter Verstoß gegen das bestehende Recht eines Mitgliedstaats. Der tschechische Senát forderte ferner, dass Leihmutterschaft vom Anwendungsbereich des Vorschlags ausgenommen wird und dass es den Mitgliedstaaten gestattet wird, die Anerkennung der Elternschaft in Fällen zu verweigern, in denen das grenzüberschreitende Element absichtlich gewählt wurde, um nationale Rechtsvorschriften zu umgehen. Die niederländische Eerste Kamer stellte mehrere Fragen, unter anderem zur Zahl der Fälle, in denen es keine gemeinsamen Vorschriften für die Anerkennung der Elternschaft gibt, und zu möglichen alternativen Lösungen, die keinen Rückgriff auf neue EU-Rechtsvorschriften erfordern. Der litauische Seimas befürwortete den Vorschlag, der seiner Ansicht nach „positive Auswirkungen“ haben würde, und bat um Präzisierung zwecks Sicherstellung, dass die Klausel für öffentliche Ordnung (ordre public) unter Wahrung der Grundrechte angewandt wird. Die portugiesische Assembleia da República und die spanischen Cortes Generales erklärten, dass der Vorschlag mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei.

In ihren Antworten erinnerte die Kommission daran, dass der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden habe, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung (ordre public) eng auszulegen sei. Des Weiteren wies sie darauf hin, dass die Möglichkeit, die Anerkennung der Elternschaft durch Berufung auf die öffentliche Ordnung (ordre public) abzulehnen, nicht zur Anwendung kommen könne, wenn dies zu einer Diskriminierung führe. Die Kommission betonte ferner, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Leihmutterschaft in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln oder zu verbieten, von der vorgeschlagenen Verordnung des Rates unberührt bleibe. Dem Vorschlag zufolge müssten die anderen Mitgliedstaaten die Elternschaft eines aus Leihmutterschaft geborenen Kindes jedoch anerkennen, wenn sie in einem Mitgliedstaat begründet wurde, da der

⁸³ COM(2022) 695 final.

gegenteilige Fall mit den Grundrechten von Kindern, die aus Leihmutterschaft geboren wurden, unvereinbar wäre.

Im Rahmen der Priorität „Ein Europa für das digitale Zeitalter“ hat der Vorschlag für eine Verordnung zur **Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr**⁸⁴ zwei begründete Stellungnahmen⁸⁵ und vier Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs⁸⁶ ausgelöst. In ihren begründeten Stellungnahmen stellten die italienische Camera dei Deputati und der schwedische Riksdag nicht die Notwendigkeit oder den Mehrwert legislativer Maßnahmen auf EU-Ebene infrage, um die Mängel der geltenden Richtlinie zu beheben, äußerten jedoch Bedenken darüber, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Rechtsinstrument um eine Verordnung handelt. Sie befürchteten, dass eine Beschränkung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten (durch die Festlegung einer Zahlungsfrist von höchstens 30 Tagen und eines festen Verzugszinssatzes sowie durch den Ausschluss der Möglichkeit für Gläubiger, auf ihr Recht auf Verzugszinsen und Entschädigung für Zahlungsverzug zu verzichten) die Vertragsfreiheit der Unternehmen einschränken würde. Dieselben Bedenken wurden auch in den vier Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs geäußert. Darüber hinaus kritisierten die irischen Houses of the Oireachtas die fehlende Unterscheidung zwischen Zahlungsverzug und langen Zahlungsfristen und lehnten die vorgeschlagene Durchsetzungsstelle für Rechtsvorschriften über Zahlungsverzug ab. Der rumänische Senat sah mögliche negative Auswirkungen auf Unternehmen im Besonderen und auf die Wirtschaft im Allgemeinen.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass die Bekämpfung von Zahlungsverzug und von unlauteren langen Zahlungsfristen notwendig sei, um die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten zu schützen und die Wettbewerbsfähigkeit von KMU zu verbessern. Sie unterstrich, dass ihre Folgenabschätzung gezeigt habe, dass die vorgeschlagene Obergrenze von 30 Tagen für Zahlungsfristen eine kostengünstigere Option sei, um eine Kultur rascher Zahlungen zu fördern, als längere Zahlungsfristen. Diese Option wurde auch von Interessenträgern und KMU in den öffentlichen Konsultationen am häufigsten befürwortet und vom Europäischen Parlament und der Plattform „Fit for Future“ empfohlen. Die Kommission erklärte, dass sie nicht zwischen Zahlungsverzug und langen Zahlungsfristen unterschieden habe, da Zahlungsverzug auch dann vorläge, wenn den Gläubigern lange Zahlungsfristen auferlegt worden seien. Eine Verordnung sei aufgrund der Notwendigkeit gerechtfertigt, strengere und straffere Vorschriften festzulegen, die in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise angewandt werden können. In der Folgenabschätzung wurden fehlende Bestimmungen zur Überwachung der Einhaltung und zur Durchsetzung der Vorschriften als ein wesentlicher Schwachpunkt der geltenden Richtlinie ermittelt. Die Kommission hatte daher vorgeschlagen, obligatorische Durchsetzungsbehörden einzurichten, wobei den Mitgliedstaaten eine große Flexibilität eingeräumt wurde, um hierfür bestehende Behörden zu benennen oder neue Behörden zu schaffen. Die Kommission hob außerdem die wirtschaftlichen Vorteile einer besseren Zahlungskultur hervor, die das Vertrauen in das Unternehmensumfeld in der EU stärken würde.

4. SCHRIFTLICHER POLITISCHER DIALOG MIT DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

Zusätzlich zum Subsidiaritätskontrollmechanismus gemäß dem Protokoll Nr. 2 erstrecken sich die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten noch auf weitere Aktivitäten, insbesondere den 2006 eingeführten politischen Dialog. Dieser Dialog umfasst den schriftlichen

⁸⁴ COM(2023) 533 final.

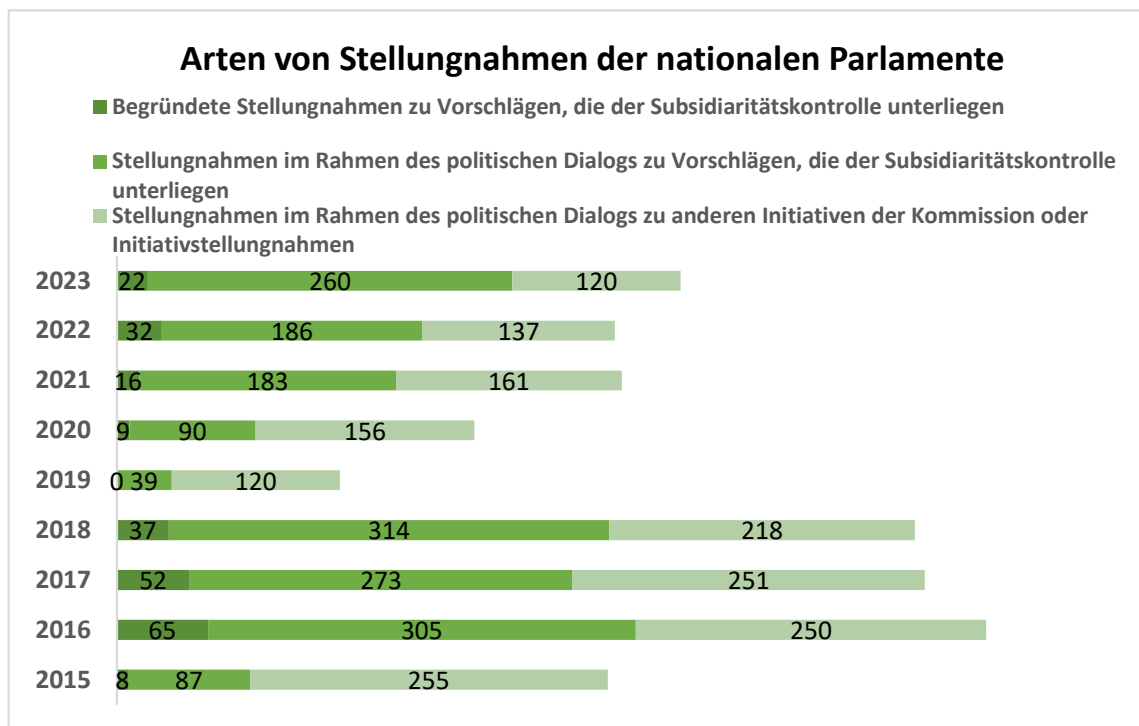
⁸⁵ Die italienische Camera dei Deputati und der schwedische Riksdag.

⁸⁶ Die irischen Houses of the Oireachtas, der italienische Senato della Repubblica, die portugiesische Assembleia da República und der rumänische Senat. In den ersten vier Monaten des Jahres 2024 gingen bei der Kommission vier zusätzliche Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs ein (vom tschechischen Senát und der Poslanecká sněmovna, vom französischen Sénat und von der maltesischen Kamra tad-Deputati), die weitgehend dieselben Argumente wie die 2023 eingegangenen Stellungnahmen enthielten.

Austausch über alle Initiativen der Kommission, zu denen die nationalen Parlamente Beiträge abgeben möchten, sowie über alle Themen, die sie auf eigene Initiative zur Sprache bringen möchten. Dazu gehört auch der mündliche politische Dialog (siehe Kapitel 5).

4.1 ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

Im Jahr 2023 richteten die nationalen Parlamente insgesamt **402 Stellungnahmen** an die Kommission. Dies war das erste Mal seit 2008, dass die Kommission im letzten vollen Jahr ihrer Amtszeit mehr Stellungnahmen erhielt als im Vorjahr. Wie bereits im vorliegenden Jahresbericht erwähnt, war dies ungewöhnlich und stand im Widerspruch zu dem im Jahresbericht 2022 hervorgehobenen Trend, dass die Zahl der Stellungnahmen der nationalen Parlamente im Allgemeinen in der Mitte der Amtszeit jeder Kommission ihren Höchstwert erreicht.⁸⁷ Wie schon im Jahresbericht 2022 dargelegt, liegt die Gesamtzahl der Stellungnahmen, die während der Kommission von der Leyen eingingen, jedoch nach wie vor deutlich unter der entsprechenden Zahl während der Kommission Barroso II und der Kommission Juncker.



282 (70 %) von diesen 402 Stellungnahmen betrafen Legislativvorschläge, die dem Subsidiaritätskontrollmechanismus unterlagen.⁸⁸ Die weiteren 120 Stellungnahmen (30 %) betrafen überwiegend nicht legislative Initiativen (z. B. Mitteilungen) oder waren Initiativstimmungen, die nicht direkt mit einer Initiative der Kommission zusammenhingen. Der letztgenannte Prozentsatz ist der niedrigste in der laufenden Amtszeit. Dies zeigt, dass sich die nationalen Parlamente bei der Analyse von Initiativen der Kommission im Jahr 2023 noch stärker als in den Vorjahren auf Entwürfe von Gesetzgebungsakten konzentrierten, die der Subsidiaritätskontrolle unterliegen (d. h. keine Vorschläge in Politikbereichen, in denen die EU ausschließliche Zuständigkeit hat, wie Handel oder Wettbewerb). Zudem lässt sich daraus

⁸⁷ Die spanischen Cortes Generales, die in den vorangegangenen drei Jahren im politischen Dialog mit der Kommission an erster oder zweiter Stelle standen, gaben aufgrund der Parlamentswahlen in Spanien nur in den ersten vier Monaten des Jahres 2023 Stellungnahmen ab.

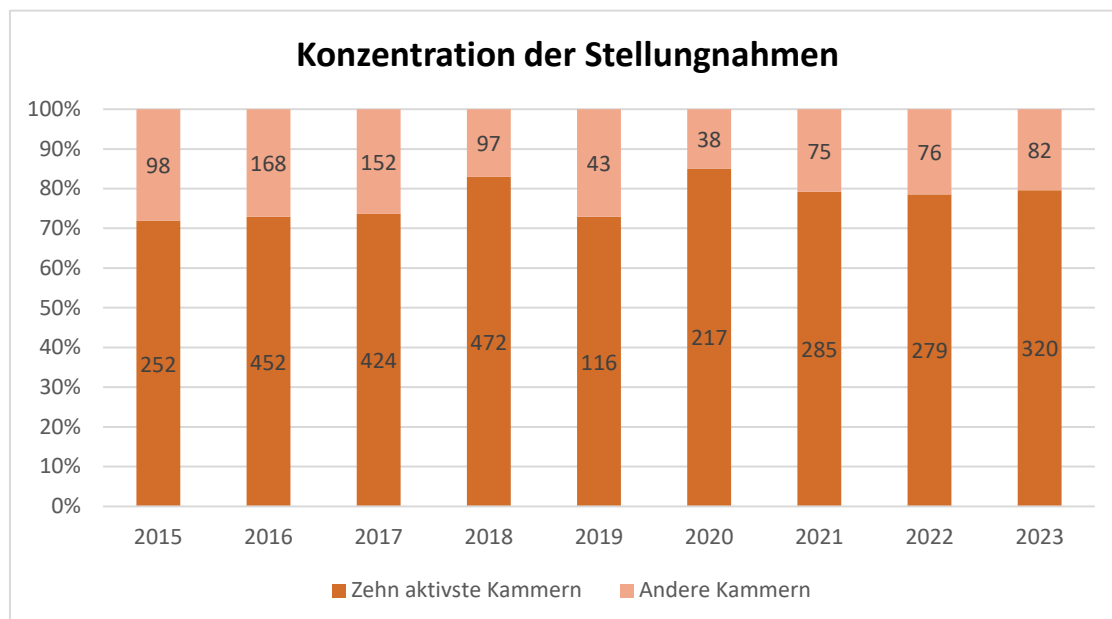
⁸⁸ Für weitere Informationen über den Subsidiaritätskontrollmechanismus und den politischen Dialog siehe https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_de. Legislativvorschläge in Politikbereichen, in denen die EU die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, unterliegen nicht der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente.

schließen, dass der Rückgang der Zahl der begründeten Stellungnahmen in den letzten Jahren nicht auf eine weniger intensive Prüfung der Kommissionsvorschläge zurückzuführen ist. Diese Annahme wird ferner durch die hohe Zahl von Stellungnahmen untermauert, die im Rahmen des politischen Dialogs eingingen und in denen auch ausdrücklich bestätigt wird, dass die jeweiligen Vorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.

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

4.2 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 Zahl der nationalen Parlamente oder Kammern, die keinerlei Stellungnahmen abgaben, stieg geringfügig an⁸⁹, nämlich von sieben auf neun Kammern⁹⁰ von insgesamt 39 (siehe Anhang 2). Dies bedeutet, dass im Jahr 2023 die Parlamente von sechs Mitgliedstaaten⁹¹ (2022: fünf) nicht durch eine Übermittlung förmlich angenommener Stellungnahmen am schriftlichen politischen Dialog teilnahmen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass zu den sechs, die keine Stellungnahme abgaben, beispielsweise der estnische Riigikogu gehörte, der durch direkte Schreiben mit der Kommission kommunizierte, sowie die slowenische Državni svet, die Besuche ihrer Parlamentsmitglieder bei der Kommission organisierte.



Die **zehn aktivsten Kammern gaben 320 Stellungnahmen ab (80 % der Gesamtzahl)**. Dies entsprach dem Durchschnitt der letzten Jahre.⁹² Im Jahr 2023 gehörten zu diesen Kammern: der tschechische Senát und die portugiesische Assembleia da República (jeweils 41 Stellungnahmen), die tschechische Poslanecká sněmovna und die italienische Camera dei Deputati (jeweils 36 Stellungnahmen), der deutsche Bundesrat und die rumänische Camera Deputaţilor (jeweils 35 Stellungnahmen), der rumänische Senat (29 Stellungnahmen), der italienische Senato della

⁸⁹ 2022: 7, 2021: 8, 2020: 12, 2019: 17, 2018: 10.

⁹⁰ Siehe Anhang 3.

⁹¹ Die nationalen Parlamente in Bulgarien, Griechenland, Estland, Lettland, Malta und Slowenien.

⁹² 2022: 79 %, 2021: 79 %, 2020: 85 %, 2019: 73 %, 2018: 83 %, 2017: 74 %, 2016: 73 %.

Repubblica (26 Stellungnahmen), die spanischen Cortes Generales (24 Stellungnahmen) und der französische Sénat (17 Stellungnahmen). Diese zählten auch in den letzten Jahren zu den aktivsten Kammern. In Anhang 2 ist aufgeführt, wie viele Stellungnahmen die einzelnen Kammern übermittelt haben.

Auch die Art der Stellungnahmen variierte zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten bzw. Kammern. Einige konzentrierten sich hauptsächlich darauf, die Vereinbarkeit eines Vorschlags der Kommission mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Andere äußerten sich ausführlicher zum Inhalt der Vorschläge oder übermittelten Initiativstellungnahmen, die sich nicht auf einen konkreten Vorschlag der Kommission bezogen. Zu den wiederkehrenden Themen der 25 Initiativstellungnahmen gehörten nicht nur die zwangsweise Überführung ukrainischer Zivilistinnen und Zivilisten – einschließlich Kindern – nach Russland sowie der Gaza-Streifen und der israelisch-palästinensische Konflikt, sondern auch spezifische politische Fragen wie Kernenergie, Abtreibung und Außenbeziehungen.

Es gilt anzumerken, dass im Jahr 2023 mehrere neue Arten von Beiträgen der nationalen Parlamente eingingen. So reagierten zwei Kammern auf die Erörterung von Legislativvorschlägen entweder mit einer im Rahmen der Trilogverhandlungen vorgelegten Stellungnahme (der französische Sénat zum Vorschlag für ein Gesetz über künstliche Intelligenz) oder mit verschiedenen aufeinanderfolgenden Stellungnahmen desselben Parlaments, die in verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens abgegeben wurden (die vier Stellungnahmen des deutschen Bundesrates zum Vorschlag für das Europäische Medienfreiheitsgesetz). Vierzehn nationale Parlamente richteten im Hinblick auf einen Trilog eine gemeinsame Erklärung an die EU-Organen und forderten sie auf, dafür zu sorgen, dass das Risiko einer Instrumentalisierung der Migration während der Trilogverhandlungen betreffend die Überarbeitung des Schengener Grenzkodex angemessen berücksichtigt wird. Die finnische Eduskunta übermittelte eine Initiativstellungnahme zu mehreren Entwürfen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten im Zusammenhang mit Materialien, die mit Trinkwasser in Berührung kommen – damit wurde erstmalig ein Beitrag zu Entwürfen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten eingereicht.

4.3 HAUPTTHEMEN DER STELLUNGNAHMEN IM RAHMEN DES POLITISCHEN DIALOGS

In Bezug auf einzelne Initiativen, die am häufigsten kommentiert wurden, übermittelten die nationalen Parlamente die meisten Stellungnahmen zum **Arbeitsprogramm der Kommission für 2023**, zum Vorschlag über **Verpackungen und Verpackungsabfälle**^{*93} und zum **Vorschlag über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen und die aus ihnen gewonnenen Lebens- und Futtermittel*** (jeweils neun Stellungnahmen), zum Vorschlag zur **Einführung eines europäischen Elternschaftszertifikats*** und zum Vorschlag über die **Bekämpfung der Korruption*** (jeweils acht Stellungnahmen), zum Vorschlag über **Luftqualität und saubere Luft für Europa** und zum Vorschlag zur **Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO₂-Entnahmen** (jeweils sieben Stellungnahmen), zum Vorschlag für ein **Europäisches Medienfreiheitsgesetz**, zum Vorschlag über die **Behandlung von kommunalem Abwasser**, zum Vorschlag über den **Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel**, zum Vorschlag über **Humanarzneimittel und Vorschriften für die Europäische Arzneimittel-Agentur**, zum Vorschlag über die **Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der**

⁹³ In Anhang 3 sind die Initiativen der Kommission aufgeführt, die mindestens fünf Stellungnahmen nach sich zogen. Dieser Abschnitt enthält einen Überblick über die sechs prioritären Bereiche der Kommission, in denen mindestens sechs Stellungnahmen eingingen. Die Stellungnahmen zu den mit einem Sternchen (*) gekennzeichneten Vorschlägen wurden nicht in diesen Abschnitt aufgenommen, da sie auch mindestens zwei begründete Stellungnahmen auslösten und daher bereits in Abschnitt 3.2 dieses Berichts behandelt wurden.

Mitgliedstaaten, zum Vorschlag für ein **Bodenüberwachungsgesetz*** und zum Vorschlag zur **Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr*** (jeweils sechs Stellungnahmen).

Wie in den Vorjahren analysierten immer mehr nationale Parlamente⁹⁴ das **Arbeitsprogramm der Kommission für 2023**⁹⁵, das 2023 zu neun Stellungnahmen führte (zusätzlich zu einer Stellungnahme, die bereits 2022 ausgelöst wurde). Damit gingen für dieses Dokument der Kommission im Rahmen des politischen Dialogs die meisten Stellungnahmen ein. Gleichzeitig erhielt dieses Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 die höchste Zahl von Stellungnahmen, die bis dahin zu einem Arbeitsprogramm der Kommission abgegeben wurden. Die Zahl der Stellungnahmen war deutlich höher als die sechs, die sich auf das Arbeitsprogramm der Kommission für 2022 bezogen (fünf Stellungnahmen im Jahr 2022 und eine im Jahr 2021). Für die Prüfung ohne Abgabe einer Stellungnahme wurde ebenfalls ein hohes Niveau gemeldet.⁹⁶ Alles in allem zeigt dies eine verstärkte strategische Nutzung des spezifischen Instruments der Stellungnahmen zum Arbeitsprogramm der Kommission durch die nationalen Parlamente, um ihre Unterstützung für die angekündigten Prioritäten und Initiativen der Kommission zu betonen, diese mit ihren eigenen nationalen politischen Prioritäten in Verbindung zu setzen und auf nationale Besonderheiten hinzuweisen, die ihrer Ansicht nach berücksichtigt werden sollten.

In ihren Stellungnahmen zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 verwiesen die nationalen Parlamente auf die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und riefen die Kommission dazu auf, die Ukraine so lange wie nötig zu unterstützen. Ferner bekundeten sie ihre Unterstützung für die Erweiterung der EU. Drei Kammern forderten eine Reform des Strommarkts. Im Hinblick auf die Wahl zum Europäischen Parlament 2024 betonten fünf Kammern die Bedeutung des Pakets der Kommission zur Verteidigung der Demokratie, einschließlich der Initiative zum Schutz des demokratischen Umfelds in der EU vor verdeckter Einflussnahme aus dem Ausland. Das ungarische Országgyűlés kritisierte das Europäische Medienfreiheitsgesetz, da es seiner Ansicht nach die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Medienbereich grundsätzlich einschränke. Drei Kammern erwähnten die Bedeutung einer Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung, und zwei von ihnen betonten auch die Bedeutung der Stärkung des Euro (einschließlich seiner digitalen Form). Vier Kammern hoben hervor, wie wichtig es sei, Sicherheit und Verteidigung in verschiedenen Formen auszubauen (einschließlich Weltraumverteidigung, Verstärkung der EU-Außengrenzen und wirksame Maßnahmen gegen illegale Migrationsströme und Schleusernetze sowie maritime Strategie). Alle Kammern stimmten zu, dass dringend ein geeigneter Rahmen für die Migration geschaffen werden muss. Der französische Sénat forderte transparentere und umfassendere Arbeitsprogramme und ersuchte die Kommission, ihre Gesetzgebungsinitiativen systematisch durch Folgenabschätzungen⁹⁷ zu untermauern.

⁹⁴ Der französische Sénat, der kroatische Hrvatski Sabor, der litauische Seimas, die luxemburgische Chambre des députés, das ungarische Országgyűlés, die niederländische Tweede Kamer und Eerste Kamer, die portugiesische Assembleia da República und der rumänische Senat übermittelten Stellungnahmen im Jahr 2023. Der schwedische Riksdag übermittelte Ende 2022 eine Stellungnahme. Zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2022 gab es sechs dieser Stellungnahmen.

⁹⁵ COM(2022) 548 final.

⁹⁶ Laut dem 41. Halbjahresbericht über die Entwicklung der Verfahren und Praktiken der parlamentarischen Prüfung in der Europäischen Union, der im März 2024 vom COSAC-Sekretariat erstellt wurde, erklärten nur acht der 34 nationalen Parlamente/Kammern, die die Fragen zum Arbeitsprogramm der Kommission beantwortet hatten (alle mit Ausnahme des belgischen Sénat/Senaat und des deutschen Bundestages; die nationalen Zweikammerparlamente Irlands, Spaniens und Österreichs legten jeweils einen einzigen ausgefüllten Fragebogen vor), dass sie dieses Dokument nicht geprüft hätten. Der Bericht ist abrufbar unter <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a>.

⁹⁷ Selbst in den seltenen Fällen, in denen einem Vorschlag keine Folgenabschätzung beiliegt (obwohl dies grundsätzlich erforderlich gewesen wäre, aber in der Praxis nicht möglich war und beispielsweise aufgrund der Dringlichkeit eine Ausnahme gewährt wurde), legt die Kommission gemäß ihren Leitlinien für eine bessere

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass das Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 darauf abziele, die Erholung der EU von der COVID-19-Pandemie weiter zu unterstützen und auf die akuten Bedürfnisse zu reagieren, die sich aus dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und den dadurch ausgelösten Krisen bei Energie und Lebenshaltungskosten ergeben. Die jüngsten Krisen hätten zudem gezeigt, dass die Umsetzung der Prioritäten der Kommission, insbesondere die Bekämpfung des Klimawandels und die Vollendung des digitalen Wandels, beschleunigt werden müsse. Die zahlreichen damit zusammenhängenden Initiativen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2023 verdeutlichen die Entschlossenheit der Kommission, den Empfehlungen der Konferenz zur Zukunft Europas Folge zu leisten. Die Kommission verwies auf ihre Priorisierung eines grünen, CO₂-freien und digitalen Europas mit einem starken wirtschaftlichen Fundament, das auf dem Binnenmarkt beruht. Die Kommission wies darauf hin, dass Desinformationsangriffe auf die Demokratie und die Medien der EU, insbesondere in den letzten Jahren und im Zusammenhang mit der Invasion der Ukraine durch Russland, zunehmend Anlass zur Sorge geben. Die Kommission hatte im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie entschlossene Maßnahmen ergriffen, um freie und faire Wahlen zu fördern, den Medienpluralismus zu schützen und Desinformation zu bekämpfen.

Im Rahmen der Priorität „Ein europäischer Grüner Deal“ bekamen mehrere Vorschläge große Aufmerksamkeit vonseiten der nationalen Parlamente, ohne begründete Stellungnahmen auszulösen: der Vorschlag für eine **Verordnung über CO₂-Entnahmen**, der Vorschlag für eine **Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa** und der Vorschlag für eine **Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser**.

Der Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von **CO₂-Entnahmen**⁹⁸ löste sieben Stellungnahmen⁹⁹ aus. Mehrere Kammern äußerten Zweifel an der Vereinbarkeit des Unionsrahmens mit nationalen Systemen und hielten Klarstellungen zur Verwaltung und Finanzierung von Zertifizierungsrahmen und zur Einrichtung eines EU-Registers für CO₂-Entnahmetätigkeiten für erforderlich. Einige waren besorgt über den Verwaltungsaufwand, der mit der Schaffung dieses neuen Rahmens einhergeht, und stellten die Delegation von Befugnissen an die Kommission infrage.

In ihren Antworten wies die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten gemäß ihrem Verordnungsvorschlag unter bestimmten Bedingungen für ein bestehendes nationales Zertifizierungssystem eine EU-weite Anerkennung beantragen könnten, dass ihr Vorschlag Bestimmungen zur Minimierung der Zertifizierungskosten enthielte und dass Betreiber in der Lage wären, die Überwachungs- und Berichterstattungskosten zu senken, indem sie die von der Kommission angenommenen Zertifizierungsmethoden anwenden und Fernerkundungstechnologien (z. B. Copernicus) einsetzen. Die Kommission erklärte ferner, dass die EU-Qualitätskriterien durch technische Zertifizierungsmethoden umgesetzt werden müssten, die auf das breite Spektrum der derzeitigen CO₂-Entnahmetätigkeiten zugeschnitten sind. Dies würde umfangreiche technische Arbeiten und eine umfassende Konsultation der Interessenträger erfordern und ließe sich am besten durch delegierte Rechtsakte umsetzen.

Der Vorschlag für eine **Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa** (Neufassung)¹⁰⁰ löste sieben Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs¹⁰¹ aus. Mehrere

Rechtsetzung (SWD(2021) 305 final) innerhalb von drei Monaten nach der Annahme der Initiative ein Analysedokument in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vor, aus der die Fakten und Kostenschätzungen für den Vorschlag hervorgehen.

⁹⁸ COM(2022) 672 final.

⁹⁹ Der deutsche Bundesrat, die spanischen Cortes Generales, die italienische Camera dei Deputati, der litauische Seimas, die niederländische Eerste Kamer, die portugiesische Assembleia da República und der rumänische Senat.

¹⁰⁰ COM(2022) 542 final.

¹⁰¹ Der tschechische Senát und die Poslanecká sněmovna, der deutsche Bundesrat, die spanischen Cortes Generales, der italienische Senato della Repubblica, die portugiesische Assembleia da República und der rumänische Senat.

Kammern waren der Ansicht, dass ein Null-Schadstoff-Ziel für Luftverschmutzung schwer zu erreichen sei und dass die in dem Vorschlag festgelegten Ziele zu ehrgeizig seien oder zu weitreichende Auswirkungen auf den Haushalt hätten. Eine Kammer sah einen mangelnden Fokus beim Umgang mit grenzüberschreitender Luftverschmutzung, die durch Nachbarländer verursacht wird. Eine Kammer betonte die Notwendigkeit eines Mechanismus der gemeinsamen Verantwortung, an dem sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten beteiligt sind (wie im EU-Klimagesetz), und unterstrich, dass ein angemessenes Zusammenspiel zwischen den Säulen der Emissionsgesetzgebung (einschließlich der vorgeschlagenen Grenzwerte für 2030 und der Euro-7-Emissionsnorm) sichergestellt werden müsse. Eine Kammer schlug vor, Luftqualitätsnormen für Innenräume und Vorschriften für Geruchsemissionen in die Richtlinie aufzunehmen. Zwei Kammern waren der Auffassung, dass der Anspruch auf Entschädigung für Gesundheitsschäden zu weit gefasst sei, da er sogar die Möglichkeit von Sammelklagen vorsehe, wenn die Gesundheit aufgrund von Verstößen gegen Luftqualitätsvorschriften geschädigt wurde, und zudem keine Klagefrist bestehe.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass sie einen glaubwürdigen Weg zur Erreichung des Null-Schadstoff-Ziels für Luftverschmutzung bis 2050 aufzeigen wolle, indem ehrgeizige, aber erreichbare Luftqualitätsziele festgelegt würden. Die vorgeschlagene Richtlinie könne nicht mit dem EU-Klimagesetz gleichgesetzt werden, da Treibhausgasemissionen unabhängig davon, wo sie freigesetzt wurden, die gleiche Wirkung haben, die Auswirkungen auf die Luftqualität jedoch je nach lokalen Gegebenheiten und Maßnahmen unterschiedlich sind. In Bezug auf grenzüberschreitende Fragen würde die vorgeschlagene Richtlinie die Vereinbarungen für die Zusammenarbeit und den raschen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten stärken, um Verstöße gegen Luftqualitätsnormen aufgrund grenzüberschreitender Luftverschmutzung zu bekämpfen. Die Kommission stimmte zu, dass sich der politische Kontext seit der Annahme des Vorschlags weiterentwickelt hätte, was zum Teil auf die Annahme des Euro-7-Vorschlags zurückzuführen sei. Dies sollten die zuständigen Behörden bei der Ausarbeitung einer Luftqualitätsstrategie und von Luftqualitätsplänen berücksichtigen. Die Luftqualität von Innenräumen und Geruchsemissionen fielen nicht in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie. Die Kommission unterstrich, dass Menschen mit dem Vorschlag ein wirksames Recht bekommen sollen, Schadensersatz für Folgen für die menschliche Gesundheit einzufordern und zu erhalten, einschließlich der Möglichkeit zu Sammelklagen.

Der Vorschlag für eine Neufassung der **Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser**¹⁰² löste sechs Stellungnahmen¹⁰³ aus. In den meisten Stellungnahmen wurde der Vorschlag begrüßt, doch einige Kammern waren der Ansicht, dass es kaum möglich sei, die Energieneutralität dieses Sektors bis 2040 zu erreichen. Gründe dafür seien die steigenden Anforderungen an die Behandlung von kommunalem Abwasser im Zusammenhang mit dem Ausbau der technischen Ausrüstung sowie die Notwendigkeit hoher Investitionen. Zu dem vorgeschlagenen System der erweiterten Herstellerverantwortung wurden unterschiedliche Ansichten geäußert: Zwei Kammern befürworteten sie ausdrücklich und eine schlug vor, sie auf andere Sektoren auszuweiten. Eine andere Kammer argumentierte, dass es nicht möglich sei, die Exposition von Abwasser gegenüber giftigen Rückständen für alle Arzneimittel vollständig zu vermeiden, und dass die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Arzneimittelbranche in der EU berücksichtigt werden müssten. Eine Kammer wies darauf hin, dass die vorgeschlagene Ausweitung der Überwachungsaufgaben und die Informationsbereitstellung den Verwaltungsaufwand für Behörden und Betreiber erheblich erhöhen würden. Zwei Kammern erhoben Einwände gegen den ihrer Ansicht nach übermäßigen Rückgriff auf delegierte Rechtsakte.

¹⁰² COM(2022) 541 final.

¹⁰³ Der tschechische Senát und die tschechische Poslanecká sněmovna, der deutsche Bundesrat, die spanischen Cortes Generales, der italienische Senato della Repubblica und der österreichische Bundesrat.

In ihren Antworten bestand die Kommission darauf, dass die Energieneutralität der Behandlung von kommunalem Abwasser selbst mit den erweiterten Anforderungen, die in dem Vorschlag an diese Behandlung gestellt werden, machbar sei. Erste Investitionen zur Erreichung der neuen Ziele würden zwischen 2030 und 2040 getätigt. Dies würde den Abwassersektor widerstandsfähiger gegenüber Schwankungen der Energiepreise machen und zur Energieunabhängigkeit der EU beitragen. In Bezug auf die vorgeschlagene Ausweitung des Systems der Herstellerverantwortung verwies die Kommission auf ihre Folgenabschätzung, aus der hervorginge, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Arzneimittelbranche für die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie marginal und neutral wären, da Einführer und EU-Hersteller gleichermaßen betroffen wären. In Bezug auf die Überwachungs- und Informationspflichten versicherte die Kommission, dass der Vorschlag so gestaltet sei, dass der aus den erweiterten Berichtspflichten resultierende Aufwand so gering wie möglich bliebe.

Im Rahmen der Priorität „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ löste der Vorschlag für ein **Europäisches Medienfreiheitsgesetz**¹⁰⁴ im Jahr 2023 sechs Stellungnahmen¹⁰⁵ aus, zusätzlich zu den zwölf bereits im Jahr 2022 eingegangenen Stellungnahmen¹⁰⁶. Die nationalen Parlamente stellten weiterhin den Eingriff in die nationalen Zuständigkeiten im Bereich des Medienpluralismus, die Bestimmungen für die Bewertung von Medienmarktkonzentrationen und die Unabhängigkeit des Europäischen Gremiums für Mediendienste infrage. Mehrere Kammern forderten eine weitere Verschärfung der Vorschriften zum Schutz von Journalisten, einschließlich des Schutzes vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren. Mehrere Kammern verlangten ferner, die Bestimmungen über große Online-Plattformen zu verschärfen und diese zu verpflichten, die Gründe für das Entfernen von Inhalten zu veröffentlichen. Eine Kammer forderte das Verbot, online veröffentlichte Inhalte ohne vorherige Überprüfung durch einen Menschen zu sperren. Eine Kammer, nämlich der deutsche Bundesrat, gab während des Legislativprozesses vier Stellungnahmen zu diesem Vorschlag ab (die letzten beiden im Jahr 2023). In seiner dritten Stellungnahme äußerte er Bedenken hinsichtlich des Eingriffs in die nationalen Zuständigkeiten und der Ausrichtung zu Beginn der Trilogverhandlungen. In seiner vierten Stellungnahme bekräftigte er seine wichtigsten Argumente für die letzte Phase der Trilogverhandlungen.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass sie die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich des Medienpluralismus uneingeschränkt anerkenne und im Rahmen des Vorschlags wahre. Zudem ließe der vorgeschlagene Rechtsakt die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur konkreten Festlegung des Auftrags, der Organisation und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unberührt. Die Kommission bekräftigte ihre Zusage, den Schutz von Journalisten durch den vorgeschlagenen Rechtsakt und den Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren zu verstärken. In Bezug auf das Europäische Gremium für Mediendienste betonte die Kommission, dass die Unabhängigkeit des Gremiums dadurch gewährleistet werde, dass es sich aus unabhängigen nationalen Medienregulierungsbehörden zusammensetzt; durch seine Beschlussfassung, für die eine Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder erforderlich sei, werde diese Unabhängigkeit weiter gestärkt. In Bezug auf die Bewertung von Medienmarktkonzentrationen verwies die Kommission auf ihren Ansatz der Mindestharmonisierung, der den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Berücksichtigung ihrer Regulierungstraditionen und der Besonderheiten ihrer nationalen Medienmärkte einräume. In Bezug auf die großen Online-Plattformen erinnerte die Kommission daran, dass sehr große Online-Plattformen verpflichtet seien, die Gründe für die Aussetzung und Beschränkung von Inhalten zu veröffentlichen.

¹⁰⁴ COM(2022) 457 final.

¹⁰⁵ Der deutsche Bundesrat (zwei Stellungnahmen im Jahr 2023), die französische Assemblée nationale, der italienische Senato della Repubblica und die Camera dei Deputati sowie die niederländische Eerste Kamer.

¹⁰⁶ Siehe Jahresbericht 2022: COM(2023) 640 final.

Im Rahmen der Priorität „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ stieß die **Überarbeitung der grundlegenden Arzneimittelvorschriften der EU** bei den nationalen Parlamenten auf großes Interesse. Der Vorschlag für einen **Unionskodex für Humanarzneimittel**¹⁰⁷ und der Vorschlag zur Festlegung von EU-Verfahren für die **Zulassung und Überwachung von Humanarzneimitteln** und zur Festlegung von **Vorschriften für die Europäische Arzneimittel-Agentur**¹⁰⁸ führten jeweils zu sechs Stellungnahmen¹⁰⁹. Einige Kammern befassten sich auch mit den beiden anderen Dokumenten des Pakets, d. h. der begleitenden Mitteilung der Kommission¹¹⁰ und dem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur **Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen**¹¹¹. Einige der Bedenken, die die nationalen Parlamente in ihren Stellungnahmen äußerten, bezogen sich auf einen mutmaßlichen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Verkürzung der Standarddauer der Marktexklusivität für Arzneimittel für seltene Leiden, die Änderung der Bolar-Klausel für Ausnahmen von mit Patenten verbundenen Rechten, die dezentralen Produktionsstandorte für Arzneimittel und die Verwendung von Gutscheinen.

In ihren Antworten argumentierte die Kommission, dass die Vorschläge nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung der Ziele der Überarbeitung erforderlich sei. Sie räumte ein, dass die Standarddauer der Marktexklusivität für Arzneimittel für seltene Leiden um ein Jahr verkürzt werde, erklärte jedoch, dass die Dauer für bestimmte Arzneimittel für seltene Leiden um drei Jahre verlängert werde, um Forschung und Entwicklung voranzutreiben. Ferner erläuterte sie, dass die vorgeschlagene Änderung der Bolar-Klausel darauf abziele, den Markteintritt von Generika unmittelbar nach Ablauf der rechtlichen Schutzfristen zu erleichtern. Die Kommission stellte klar, dass selbst bei Dezentralisierung bestimmter Produktionsstandorte der zentrale Produktionsstandort weiterhin für die Überwachung aller Aspekte der dezentralen Standorte zuständig wäre und dass der Vorschlag daher nicht zu einem niedrigeren Kontroll- und Überwachungsniveau führen würde. Des Weiteren erklärte sie, dass mit den Vorschriften die übertragbaren Gutscheine für den Unterlagenschutz für Hersteller, die neuartige antimikrobielle Mittel entwickeln, geregelt würden.

Im Rahmen der Priorität „Eine Wirtschaft im Dienste der Menschen“ erhielt **das Paket von Legislativvorschlägen zur Reform der EU-Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung**¹¹² von den nationalen Parlamenten große Aufmerksamkeit und führte zu sechs Stellungnahmen¹¹³. Mehrere Kammern wiesen darauf hin, dass die erforderlichen schulden- und defizitsenkenden Parameter an die Gegebenheiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten, für die sie gelten, angepasst werden müssten. Eine Kammer merkte an, dass es kein Kriterium dafür gibt, öffentliche Investitionen (insbesondere Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel) von der Berechnung des jährlichen Defizits auszunehmen. Eine andere Kammer sprach sich gegen die Einführung von EU-Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor aus, die ihrer Ansicht nach nicht dazu beitragen würden, die Ziele der haushaltspolitischen Überwachung zu erreichen. Eine Kammer wies darauf hin, dass Haushaltspläne für bis zu siebzehn Jahre (einschließlich eines Anpassungszeitraums zwischen vier und sieben Jahren) nicht mit der Häufigkeit der nationalen Wahlen vereinbar wären. Eine Kammer empfahl, die Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte zur Gewährleistung einer wirksamen

¹⁰⁷ COM(2023) 192 final.

¹⁰⁸ COM(2023) 193 final.

¹⁰⁹ Die tschechische Poslanecká sněmovna und der Senát, der italienische Senato della Repubblica und die Camera dei Deputati, der rumänische Senat und der deutsche Bundesrat.

¹¹⁰ COM(2023) 190 final.

¹¹¹ COM(2023) 191 final.

¹¹² COM(2023) 240 final, COM(2023) 241 final und COM(2023) 242 final.

¹¹³ Der tschechische Senát, der deutsche Bundesrat, die irischen Houses of the Oireachtas, der französische Sénat, der italienische Senato della Repubblica und die Camera dei Deputati.

Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der multilateralen haushaltspolitischen Überwachung zu präzisieren und einzuschränken.

In ihren Antworten betonte die Kommission das Ziel des Pakets, die nationale Eigenverantwortung zu stärken, was durch eine intensivere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung erreicht werden könne. Sie räumte ein, dass die Haushaltslage, die Herausforderungen und die wirtschaftlichen Aussichten der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich seien, wies jedoch darauf hin, dass der vorgeschlagene überarbeitete Rahmen den Unterschieden zwischen den Ländern und ihren spezifischen Herausforderungen bei der Staatsverschuldung besser Rechnung tragen werde. Mit diesen Vorschlägen wollte die Kommission auf einen stärker risikobasierten Überwachungsrahmen übergehen, bei dem die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung im Mittelpunkt steht und gleichzeitig ein nachhaltiges und integratives Wachstum durch Investitionen und Reformen gefördert wird. In Bezug auf die EU-Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor erklärte die Kommission, dass das vorgeschlagene Paket keine spezifischen Grundsätze für periodengerechte Rechnungsführung vorschreibe und dies stattdessen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen werde. Die vorgeschlagene Richtlinie über die Anforderungen an haushaltspolitische Rahmen würde den Grundsatz der Haushaltsautonomie nicht beeinträchtigen. In Bezug auf den Zeithorizont der nationalen Pläne stellte die Kommission klar, dass diese je nach Wahlzyklus der Mitgliedstaaten einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren abdecken könnten und dass eine neue Regierung bei Amtsantritt einen neuen Plan vorschlagen könnte.

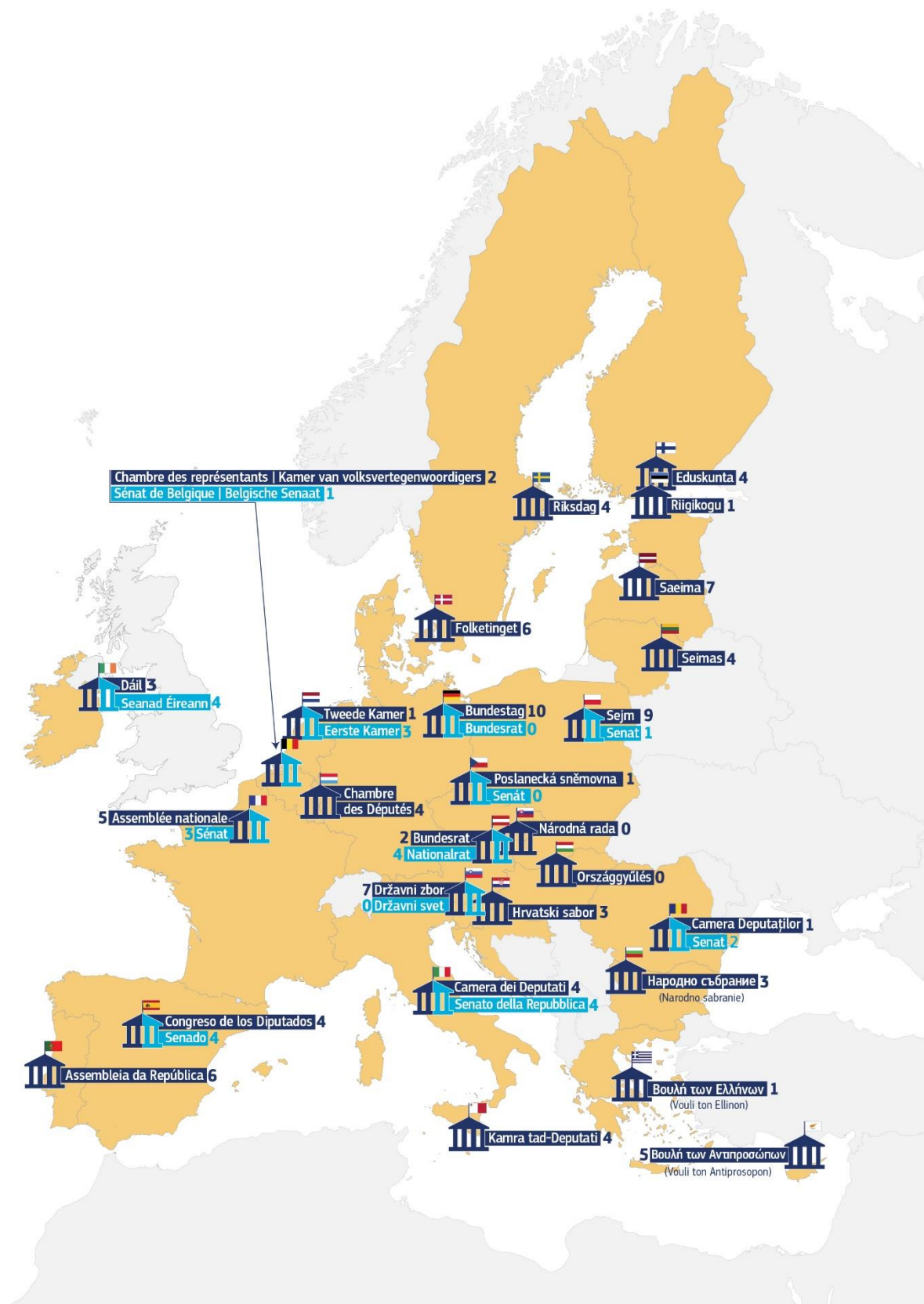
5. KONTAKTE, BESUCHE, SITZUNGEN, KONFERENZEN UND SONSTIGE AKTIVITÄTEN

5.1 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 und von Delegationen der nationalen Parlamente bei der Kommission, die Teilnahme der Kommission an interparlamentarischen (Ausschuss-)Sitzungen und Konferenzen (einschließlich 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.

Im Jahr 2023 fanden 127 Besuche bei nationalen Parlamenten oder Zusammenkünfte mit Delegationen der nationalen Parlamente unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission statt, wobei es Kontakte zu fast allen nationalen Parlamenten und Kammern gab. Diese Zahl ist niedriger als in den beiden Vorjahren, liegt aber über dem Durchschnitt der letzten vier Jahre (143 Besuche im Jahr 2022, 130 im Jahr 2021, 101 im Jahr 2020 und 55 im Jahr 2019; aufgrund der COVID-19-Pandemie wurden in den Jahren 2020 und 2021 weniger Zusammentreffen organisiert und diese mussten größtenteils in virtueller Form stattfinden). Die Kommission hat außerdem sechs Besuche von Personalgruppen aus verschiedenen nationalen Parlamenten erhalten, die in der nachstehenden Karte nicht berücksichtigt werden.

**Anzahl der Besuche bei und Zusammenkünfte mit nationalen Parlamenten
unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission im Jahr 2023 (Gesamtzahl für alle
Mitgliedstaaten: 127)**



5.2 Interparlamentarische Zusammenkünfte und Konferenzen

Bei den interparlamentarischen Zusammenkünften und Konferenzen¹¹⁴ im Jahr 2023 lag der Schwerpunkt in der Regel auf dem anhaltenden Krieg in der Ukraine. Wiederkehrende Themen waren Demokratie, Energieversorgung und Erweiterung. Mitglieder der Kommission nahmen an folgenden Veranstaltungen teil:

- Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC)¹¹⁵
- Europäische Parlamentarische Woche¹¹⁶
- Gemeinsamer parlamentarischer Kontrollausschuss zu Europol¹¹⁷
- verschiedene interparlamentarische Konferenzen¹¹⁸ und Ausschusssitzungen¹¹⁹

Im Jahr 2023 konnte bei den COSAC-Sitzungen das vor der COVID-19-Pandemie praktizierte Verfahren wieder vollständig aufgenommen werden. Zwei Sitzungen der COSAC-Vorsitzenden (29./30. Januar und 17./18. September) und zwei Plenarsitzungen der COSAC (14. bis 16. Mai und 26. bis 28. November) fanden ausschließlich physisch in den Hauptstädten Schwedens und Spaniens statt, die jeweils den Vorsitz im Rat der EU innehatten. Nach jeder Plenarsitzung wurden Schlussfolgerungen¹²⁰, ein Beitrag¹²¹ und ein Halbjahresbericht vorgelegt. Die Kommission

¹¹⁴ Weitere Einzelheiten 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>.

¹¹⁵ 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. Für weitere Einzelheiten siehe <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹¹⁶ Im Rahmen der Europäischen Parlamentarischen Woche kommen Parlamentarier aus EU-, Kandidaten- und Beobachterländern zusammen, um wirtschaftliche, haushaltspolitische, ökologische und soziale Fragen zu erörtern. Im Jahr 2023 fand sie am 27./28. Februar unter dem Titel „Wirtschaftspolitische Steuerung der EU aus parlamentarischer Sicht“ statt. Exekutiv-Vizepräsident Dombrovskis leitete die Sitzung zum Thema „Wirtschaftliche und soziale Herausforderungen in Zeiten geopolitischer Unsicherheit“ mit einer Grundsatzrede ein. Kommissionsmitglied Hahn eröffnete die Sitzung zum Thema „Unterstützung der Ukraine – Haushaltsreaktionen der Mitgliedstaaten und der EU auf Krisen und die Rolle der Parlamente“. Kommissionsmitglied Gentiloni gab einleitende Bemerkungen für die Plenarsitzung zum Thema „Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung“ ab.

¹¹⁷ Die 12. Sitzung des Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschusses zu Europol fand am 26./27. März in Stockholm und die 13. Sitzung am 20./21. September im Europäischen Parlament statt. Kommissionsmitglied Johansson nahm an der ersten Sitzung persönlich teil und hielt eine Grundsatzrede zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. In der zweiten Sitzung gab sie eine Videobotschaft ab.

¹¹⁸ An der interparlamentarischen Konferenz zum Thema „Kreislaufwirtschaft: der Weg zu einem innovativeren, ressourceneffizienteren und wettbewerbsfähigeren Europa“ (20. Februar) nahm Kommissionsmitglied Sinkevičius teil. An der interparlamentarischen Konferenz zum Thema „Demokratie in Europa: Wie können Parlamentarier dazu beitragen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu schützen und zu stärken?“ (18./19. Juni) nahm Kommissionsmitglied Reynders teil. Das Steuersymposium der interparlamentarischen Konferenz zum Thema „Die Zukunft der Besteuerung in der EU: Herausforderungen und notwendige Veränderungen“ (24./25. Oktober) umfasste eine Schlussrede von Exekutiv-Vizepräsident Dombrovskis am ersten Tag und eine Grundsatzrede von Kommissionsmitglied Gentiloni am zweiten Tag. Auf der interparlamentarischen Konferenz zum Thema „Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung in der EU“ (26./27. Oktober 2023) meldete sich Exekutiv-Vizepräsident Šefčovič mit einer Videobotschaft.

¹¹⁹ An der interparlamentarischen Ausschusssitzung zum Thema „Kinder im Herzen Europas: Zwei Jahre Europäische Garantie für Kinder“ (28. Juni) nahm Vizepräsidentin Šuica teil. An der interparlamentarischen Ausschusssitzung zum Thema „Die Zukunft der Kohäsionspolitik: Chancen, Herausforderungen und nächste Schritte“ (7. November) nahm Kommissionsmitglied Ferreira teil. Auf der interparlamentarischen Ausschusssitzung zum Thema „Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU“ (4. Dezember) gab Kommissionsmitglied Reynders eine Videobotschaft ab.

¹²⁰ [Schlussfolgerungen der LXIX. Plenarsitzung der COSAC](#) und [Schlussfolgerungen der LXX. Plenarsitzung der COSAC](#) (auf EN und FR).

¹²¹ [Beitrag der LXIX. Plenarsitzung der COSAC](#) und [Beitrag der LXX. Plenarsitzung der COSAC](#) (auf EN und FR).

antwortete schriftlich auf die von der COSAC angenommenen Beiträge.¹²² Die Praxis der vergangenen zwei Jahre, einen informellen Online-Austausch der COSAC mit Mitgliedern der Kommission zu führen, wurde 2023 nicht fortgesetzt, obwohl in den Schlussfolgerungen, die die COSAC auf der zweiten Plenarsitzung 2022 angenommen hatte, der Nutzen dieses Austausches für zeitnahe und detaillierte Diskussionen über konkrete EU-Initiativen bestätigt wurde.

Die Kommission wurde auf drei der vier oben genannten Sitzungen von einem ihrer Mitglieder vertreten. Auf der LXIX. Plenarsitzung der COSAC in Stockholm unterstrich Präsidentin von der Leyen in einer vorab aufgezeichneten Videobotschaft mit Grundsatzerklärung die Zusammenarbeit der Kommission mit den nationalen Parlamenten. Kommissionsmitglied Johansson nahm an der ersten Sitzung des Vorsitzenden (persönlich) und an der LXX. Plenarsitzung der COSAC (per Video) teil, um die organisierte Kriminalität und das Migrations- und Asylpaket zu erörtern.

Neben diesen Themen und dem traditionellen Schwerpunkt auf den Prioritäten der jeweiligen Vorsitze im Rat der EU waren weitere Themen dieser Sitzungen die Lage in der Ukraine und ihre Zukunft in der EU (was in drei der vier Sitzungen behandelt wurde, jeweils unter Teilnahme von Ivanna Klymush-Tsintsadze, Vorsitzende des Ausschusses für die EU-Integration der Ukraine im ukrainischen Parlament), 30 Jahre Binnenmarkt, Energiekrise, ökologischer Wandel, offene strategische Autonomie und Beziehungen zu Lateinamerika sowie die Lage in Israel und im Gazastreifen nach den Terroranschlägen der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2024.

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 Subsidiaritätsprüfung für Entwürfe von EU-Gesetzgebungsakten mit Blick auf die Abgabe von begründeten Stellungnahmen gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen.

Mitglieder der regionalen Parlamente sind auch im Europäischen Ausschuss der Regionen vertreten, der über das Netz für Subsidiaritätskontrolle und dessen Internetplattform REGPEX¹²³, mit der die Mitwirkung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen am Frühwarnsystem zur Überwachung von Subsidiarität gefördert werden soll, Überwachungsarbeiten ausführt.

Obwohl die Verträge keine ausdrücklichen Bestimmungen für eine direkte Interaktion zwischen der Kommission und den regionalen Parlamenten enthalten, berücksichtigt die Kommission deren Beiträge dennoch und beantwortet sie. Weniger regionale Parlamente¹²⁴ legten der Kommission weniger Entschlüsse vor als in den Vorjahren: 32 Entschlüsse im Jahr 2023 gegenüber 72 im Jahr 2022, 50 im Jahr 2021 und 33 im Jahr 2020. Diese betrafen verschiedene Themen wie

¹²² [Antwort der Kommission auf den Beitrag der LXIX. Plenarsitzung der COSAC \(Anhang\)](#) und [Antwort der Kommission auf den Beitrag der LXX. Plenarsitzung der COSAC \(Anhang\)](#) (nur auf EN verfügbar).

¹²³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Weitere Einzelheiten zu den Tätigkeiten des Europäischen Ausschusses der Regionen im Bereich der Subsidiaritätskontrolle sind Abschnitt 2.4 zu entnehmen.

¹²⁴ Die regionalen Parlamente von Flandern (Belgien), Bayern und Baden-Württemberg (Deutschland), der Balearen und des Baskenlands (Spanien), von Oberösterreich und der Wiener Landtag (Österreich), die Europäische Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente, des Südtiroler Landtags und des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens unter Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates sowie des österreichischen Bundesrates und die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der österreichischen Landtage. Fast 50 % dieser Entschlüsse (vierzehn) stammen vom Bayerischen Landtag. Weitere besonders aktive regionale Parlamente waren diejenigen des Baskenlands (fünf Entschlüsse), der Balearen (vier Entschlüsse) und Baden-Württembergs (drei Entschlüsse).

die Brüsseler Erklärung der deutschsprachigen regionalen Parlamente, die Anerkennung der Hungersnot des Holodomor als Völkermord, die Kreislaufwirtschaft, die Menschenrechte, die Konferenz zur Zukunft Europas, Kryptowährungen, das Europäische Jahr der Jugend, die humanitäre Zusammenarbeit, das Karfreitagsabkommen und der Status des Katalanischen in der EU. Etwa ein Drittel der Beiträge konzentrierte sich auf spezifische Vorschläge der Kommission¹²⁵, und in acht davon wurden ausführliche Subsidiaritätsbedenken zum Ausdruck gebracht. Andere beteiligten sich an den öffentlichen Konsultationen der Kommission; allerdings wurde dieses Instrument der Beteiligung bisher nur von einem regionalen Parlament aktiv genutzt, das Antworten auf mehrere von der Kommission eingeleitete öffentliche Konsultationen einreichte¹²⁶. Ein regionales Parlament wählte einen anderen Weg und gab drei Stellungnahmen über das nationale Parlament ab.¹²⁷

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Im Vergleich zu den Vorjahren der Amtszeit dieser Kommission stieg die allgemeine Intensität, mit der die nationalen Parlamente im Jahr 2023 im schriftlichen und mündlichen Dialog aktiv waren und die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit überwachten, um dafür zu sorgen, dass die EU nur bei Bedarf und im erforderlichen Umfang tätig wird. Die Gesamtzahl der Stellungnahmen (einschließlich begründeter Stellungnahmen) stieg im Jahr 2023 auf 402 gegenüber 355 im Jahr 2022 und 360 im Jahr 2021.

2023 war das erste Jahr seit 2008, in dem die Kommission im letzten vollen Jahr ihrer Amtszeit mehr Stellungnahmen erhielt als im Vorjahr. Im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Amtszeiten der Kommission setzte sich jedoch der bereits im Jahresbericht 2022 hervorgehobene Trend fort, dass die Gesamtzahl der Stellungnahmen der nationalen Parlamente zurückgeht.

Die Zahl der Stellungnahmen variierte nach wie vor erheblich von einem nationalen Parlament zum anderen. Die Stellungnahmen der zehn aktivsten Kammern machten fast denselben Prozentsatz wie in den vorherigen zwei Jahren aus (79 %), während die Zahl der Kammern, die Stellungnahmen abgaben, um zwei gesunken ist. In der Regel haben die nationalen Parlamente, die sich bisher eingehend mit der Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von Vorschlägen befasst haben, dies auch 2023 getan.

Insgesamt konzentrierten sich etwa 70 % der Stellungnahmen der nationalen Parlamente auf Vorschläge, die der Subsidiaritätskontrolle unterlagen. Die restlichen 30 % betrafen Vorschläge, die nicht dieser Kontrolle unterlagen (d. h. Politikbereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der EU), nichtlegislative Dokumente oder andere Themen (durch Initiativstellungnahmen). Diese Bilanz war typisch für ein Jahr mit einer hohen Zahl von Legislativvorschlägen.

Was die Beziehungen zwischen der Kommission und den regionalen Parlamenten betrifft, so ist die Zahl ihrer Beiträge im Jahr 2023 erheblich zurückgegangen (32) und auf das Niveau im

¹²⁵ COM(2022) 542 final, COM(2022) 720 final, COM(2023) 31 final, COM(2023) 128 final, COM(2023) 185 final, COM(2023) 234 final, COM(2023) 242 final, COM(2023) 335 final, COM(2023) 411 final, COM(2023) 414 final, COM(2023) 415 final und COM(2023) 528 final.

¹²⁶ Der Bayerische Landtag reichte Beiträge zu sechs öffentlichen Konsultationen für Initiativen in einer Vielzahl von Politikbereichen ein, verglichen mit über 20 im Vorjahr.

¹²⁷ Das flämische Parlament legte Stellungnahmen zum Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, Bergkarabach und zum bewaffneten Konflikt im Nahen Osten vor. Gemäß der Erklärung 51 zu den Verträgen ist das flämische Parlament Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments Belgiens. Stellungnahmen der regionalen Parlamente werden über das Sekretariat der Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU mit einer Anschrift beim belgischen Sénat/Senaat übermittelt. Die Kommission registrierte sie daher technisch als Stellungnahmen des belgischen Sénat/Senaat und antwortete sowohl über den Sénat/Senaat als auch direkt an das regionale Parlament.

Jahr 2020 zurückgekehrt (33) (nach den hohen Werten in den beiden Vorjahren mit 72 im Jahr 2022 und 50 im Jahr 2021).

Thematisch konzentrierten sich die nationalen Parlamente weiterhin auf die wichtigsten Prioritäten der Kommission, wobei besonderes Augenmerk auf den europäischen Grünen Deal, den neuen Schwung für die Demokratie in Europa und die Förderung unserer europäischen Lebensweise gelegt wurde. Die anhaltenden Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten führten dazu, dass der schwierige geopolitische Kontext auch im Austausch (u. a. bei interparlamentarischen Zusammenkünften und Konferenzen wie der COSAC) eine wesentliche Rolle spielte. Überlegungen zur Zukunft der EU und zur Erweiterung, Migration und Sicherheit waren daher ebenso wichtige Themen wie Energieversorgung und -kosten, die Wettbewerbsfähigkeit der EU, offene strategische Autonomie und ein gerechter Übergang.

Die Hauptentwicklungen im Jahr 2023 in Bezug auf die Prüfung der Einhaltung der Subsidiarität führten zu folgenden hervorzuhebenden Schlussfolgerungen:

- Die Zahl der begründeten Stellungnahmen (22), in denen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend gemacht wurde, lag knapp ein Drittel unter der Zahl im Vorjahr (32).
- Fast zwei Drittel dieser begründeten Stellungnahmen stammten von zwei nationalen Parlamenten: den beiden italienischen Kammern (neun) und dem schwedischen Riksdag (fünf).
- Mehrere Parlamente nahmen interne Änderungen vor, damit sie besser und früher über den politischen Prozess auf EU-Ebene informiert werden und ihre Ansichten wirksamer zum Ausdruck bringen können.¹²⁸
- Das spezifische Instrument der Stellungnahmen zum Arbeitsprogramm der Kommission wurde verstärkt strategisch genutzt. Die Zahl der Stellungnahmen von nationalen Parlamenten, die diese Möglichkeit nutzten, um die EU-Organe über ihre eigenen nationalen Prioritäten im Rahmen der wichtigsten Initiativen auf EU-Ebene zu informieren und auf Besonderheiten hinzuweisen, stieg deutlich an, nämlich von sechs im Jahr 2022 auf zehn im Jahr 2023.

Ebenso war zu beobachten, dass einige nationale Parlamente damit begannen, den politischen Dialog auf innovative Weise zu nutzen, z. B. um auf die fortlaufende Diskussion von Legislativvorschlägen in Trilogen mit Stellungnahmen zu reagieren – entweder mit einer einzigen oder aufeinanderfolgenden Stellungnahmen derselben Kammer oder einer gemeinsamen Stellungnahme mehrerer Parlamente, die in einer späten Phase des Gesetzgebungsverfahrens vorgelegt wird – und in einer speziellen Initiativstellungnahme auf Aspekte mehrerer Entwürfe von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten hinzuweisen. Dies verdeutlicht das strategische Potenzial und die Flexibilität, die der Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission bietet.

¹²⁸ Beispielsweise richtete die luxemburgische Chambre des députés im Jahr 2023 erstmalig einen Ausschuss für europäische Angelegenheiten ein. Andere Parlamente setzten im Jahr 2023 interne Reformen fort, um im politischen Prozess der EU effizienter handeln zu können. Ein Beispiel hierfür war der irische Seanad Éireann, der im Dezember 2022 einen Ausschuss für die Kontrolle von Entwürfen EU-bezogener Rechtsinstrumente einrichtete.