



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 13. Juli 2017
(OR. en)

11018/17

INST 302

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	30. Juni 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 600 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION JAHRESBERICHT 2016 ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 600 final.

Anl.: COM(2017) 600 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.6.2017
COM(2017) 600 final

BERICHT DER KOMMISSION

JAHRESBERICHT 2016
ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER
VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

JAHRESBERICHT 2016 ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

1. EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht ist der 24. Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der EU-Rechtsetzung. Er wird gemäß Artikel 9 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgelegt.

Der Bericht untersucht, wie die Organe und Einrichtungen der EU diese beiden Grundsätze im Jahr 2016 umgesetzt haben und wie sich die Praxis gegenüber den Vorjahren verändert hat. Darüber hinaus werden einige der Kommissionsvorschläge analysiert, zu denen im Jahr 2016 begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente eingegangen sind. Da der Subsidiaritätskontrollmechanismus eng mit dem politischen Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission verknüpft ist, sollte dieser Bericht als Ergänzung zum Jahresbericht 2016 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten¹ gesehen werden.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DURCH DIE EU-ORGANE

2.1. Kommission

Die Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei Initiativen der Kommission stellt einen festen Bestandteil der Regulierungsverfahren der Kommission dar. Die Kommission setzte 2016 die praktische Umsetzung ihrer erweiterten Agenda für bessere Rechtsetzung fort, die gezieltere Orientierungshilfen für die Bewertung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Politikgestaltung enthält und Bürgern sowie Interessenträgern neue Möglichkeiten für ihr Feedback bietet. Die Kommission evaluiert auch weiterhin bestehende politische Rahmen, bevor sie legislative Überarbeitungen vorschlägt. Im Rahmen dieser Evaluierungen wird u. a. bewertet, ob die bestehenden Politikmaßnahmen noch dem Zweck angemessen sind und inwieweit sie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Die Grundsätze und Instrumente der besseren Rechtsetzung, einschließlich von Bewertungen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, kommen in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses zur Anwendung, wobei sachdienliche Analysen und Beiträge von Interessenträgern Berücksichtigung finden:

1. In einem frühen Stadium des Planungsprozesses werden für alle größeren neuen Initiativen auf der Europa-Website der Kommission Fahrpläne („Roadmaps“) oder Folgenabschätzungen in der Anfangsphase („Inception Impact Assessments“)² veröffentlicht. Darin wird die geplante Initiative umrissen, und die Pläne der Kommission für die Durchführung einer Folgenabschätzung und die Konsultation werden dargestellt. Darüber hinaus enthalten Fahrpläne oder Folgenabschätzungen in der Anfangsphase eine erste Begründung für das Tätigwerden im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.
2. Im Verlauf der Politikentwicklung werden Aspekte der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Rahmen von Folgenabschätzungen analysiert, die mit einer

¹ COM(2017) 601 final.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_de.htm

öffentlichen Konsultation einhergehen. Bei den Folgenabschätzungen wird überprüft, wie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit konkret auf jeden Fall angewendet werden. Die Qualität dieser Analyse unterliegt der unabhängigen Kontrolle durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle.

3. Schließlich wird in der Begründung zum eigentlichen Kommissionsvorschlag zusammenfassend erläutert, wie den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird. Nach der Annahme durch die Kommission haben Interessenträger immer noch die Möglichkeit, sich zu dem Vorschlag und der dazugehörigen Folgenabschätzung, einschließlich Fragen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, zu äußern. Dieses Feedback fließt dann in das Legislativverfahren ein.³

Über die von der Kommission 2015 eingerichtete Website „Lighten the load – Have your say“⁴ sowie die Plattform zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance – REFIT), die 2016 freigeschaltet wurde, haben die Öffentlichkeit und Interessenträger ebenfalls die Möglichkeit, mit der Kommission über etwaige übermäßige Belastungen oder Ineffizienzen bestehender Regulierungsmaßnahmen, die auch Fragen der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit berühren können, zu kommunizieren. Die Kommission erhielt 2016 über die REFIT-Plattform erste Empfehlungen zu Möglichkeiten für eine Vereinfachung und Verringerung der mit den geltenden Rechtsvorschriften der EU einhergehenden bürokratischen Belastungen, auf die die Kommission im Rahmen der Umsetzung ihres Arbeitsprogramms 2017 reagiert. Die neue Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung wurde im April 2016 von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unterzeichnet und verdeutlicht das Engagement der drei Organe für eine bessere Rechtsetzung. Diese Vereinbarung enthält Zusagen der drei Organe zur Einhaltung und Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und vor allem die Zusage der Kommission, in den Begründungen zu ihren Vorschlägen ihre Bewertung dieser Aspekte darzulegen.

Subsidiaritätsprüfung

Die im Mai 2015 verabschiedeten Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und das zugehörige Instrumentarium („Toolbox“)⁵ schreiben vor, dass die Kommission bei Plänen für neue Initiativen in Bereichen, die nicht in die alleinige Zuständigkeit der Union fallen, und bei der Bewertung der Bedeutung und des europäischen Mehrwerts von bestehenden Maßnahmen eine Subsidiaritätsprüfung durchführen muss. Die Kommission nimmt sowohl bei legislativen als auch bei nicht legislativen Initiativen eine Subsidiaritätsprüfung vor. Mit dieser Prüfung werden zwei Zwecke verfolgt: Zum einen wird geprüft, ob sich das verfolgte Ziel allein durch Tätigwerden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreichen lässt, und zum anderen wird geprüft, ob ein Tätigwerden der Union gegenüber dem Tätigwerden der Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Nutzen bieten würde.

Gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und dem Instrumentarium besteht ein wichtiger Aspekt der Prüfung darin, die „Bedeutung“ einer geplanten Initiative „für die Union“ zu bewerten. Wichtigste Kriterien hierbei sind: der geografische Anwendungsbereich, die Zahl der betroffenen Akteure, die Zahl der betroffenen Mitgliedstaaten und die wichtigsten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen. Darüber hinaus wird bei der Prüfung unter qualitativen – und soweit möglich unter quantitativen – Gesichtspunkten untersucht, ob das zu

³ Siehe auch Kapitel 2.2 zu den Folgemaßnahmen der Kommission zu begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente.

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

⁵ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

regelnde Problem eine wesentliche grenzübergreifende Dimension aufweist. Bei der Prüfung sollten sowohl die Vorteile als auch die Nachteile eines Tätigwerdens der Union gegenüber dem Tätigwerden der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

Verhältnismäßigkeitsprüfung

Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.⁶ Bei der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geht es darum sicherzustellen, dass Ansatz und Grad der regulatorischen Intervention einer politischen Maßnahme deren Ziel angemessen sind. Auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte in Folgenabschätzungen⁷, Evaluierungen und Fitness-Checks eindeutig Bezug genommen werden.

Vor allem muss nach den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und dem zugehörigen Instrumentarium von der Kommission bei ihrer Verhältnismäßigkeitsprüfung Folgendes geprüft werden:

- ob die Maßnahmen über das zur zufriedenstellenden Lösung des Problems und Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinausgehen;
- ob der Anwendungsbereich der Initiative auf diejenigen Aspekte beschränkt ist, die von den Mitgliedstaaten nicht in zufriedenstellender Weise selbst erreicht werden und die daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden können;
- ob die Maßnahme oder das gewählte Instrument so einfach wie möglich ist und dabei darauf geachtet wird, dass das Ziel der Maßnahme in zufriedenstellender Weise erreicht wird und die Maßnahme tatsächlich zur Anwendung gelangt;
- ob die Kosten so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen;
- ob die Wahl des Instruments (Verordnung, Richtlinie oder andere Regelungsverfahren) angemessen begründet wird und
- ob bewährte nationale Regelungen und besondere Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten respektiert werden.

Folgenabschätzungen

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

Im Juli 2015 wurde der Ausschuss für Folgenabschätzung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle ersetzt. Der Ausschuss setzte sich 2016 aus einem Vorsitzenden (im Rang eines Generaldirektors) sowie fünf Mitgliedern zusammen, die in Vollzeit für den Ausschuss tätig sind und von denen zwei von außerhalb der Kommission kommen. Im Jahr 2017 wurde ein drittes und letztes externes Mitglied berufen. Die Ausschussmitglieder sind unabhängig und werden ad personam aufgrund ihres Fachwissens ernannt. Der Ausschuss überprüft die Qualität der Folgenabschätzungen, wichtiger Evaluierungen und von Fitness-Checks. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind ebenfalls Bestandteil dieser Qualitätsprüfung.

⁶ Artikel 5 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union.

⁷ Im Kontext der Folgenabschätzungen ist die Verhältnismäßigkeit ein Schlüsselkriterium, das beim Vergleich der Optionen geprüft werden muss.

Im Jahr 2016 überprüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle 60 Folgenabschätzungen. Neun dieser Fälle (15 %) wurden hinsichtlich der Analyse von Aspekten der Subsidiarität und/oder der Verhältnismäßigkeit als verbesserungswürdig eingestuft. Obwohl 2015 insgesamt weniger Fälle (29) geprüft wurden, war der Anteil der Fälle, die in Bezug auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als problematisch bewertet wurden, höher gewesen (23 %). An den folgenden Beispielen aus dem Jahr 2016 wird deutlich, wie der Ausschuss die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit bewertet hat:

- In der Stellungnahme zur Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern⁸ betonte der Ausschuss für Regulierungskontrolle, dass die Argumente zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in dem Bericht besser begründet werden müssten. Der Ausschuss verlangte eine Begründung dafür, weshalb bei der Analyse keine alternativen Optionen berücksichtigt worden waren. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit forderte der Ausschuss eine Erläuterung zu der Art und Weise, in der im Bericht auf die Bedenken kleiner und mittlerer Unternehmen hinsichtlich verfahrenstechnischer Belastungen eingegangen wurde. Im überarbeiteten Bericht, zu dem der Ausschuss eine positive Stellungnahme abgab, wurde besser auf beide Aspekte eingegangen, insbesondere was die Begründung des Vorschlags insgesamt betraf. Zudem wurde ein Abschnitt über kleine und mittlere Unternehmen und die wahrscheinliche aus Verwaltungsverfahren resultierende Belastung aufgenommen. Obwohl in dem überarbeiteten Bericht besser begründet wurde, weshalb einige Optionen verworfen worden waren, bat der Ausschuss um eine überzeugendere Begründung dafür, weshalb eine Befreiung für kurzzeitige Entsendungen nicht in Betracht gezogen worden war. Im März 2016 wurde ein abgeänderter Bericht angenommen.⁹
- Nach Ansicht des Ausschusses für Regulierungskontrolle war in der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die generelle Umkehrung der Mehrwertsteuerschuldnerschaft¹⁰ für einzelne Optionen der Aspekt der Verhältnismäßigkeit nicht ausreichend begründet worden, insbesondere was die Auswirkungen betraf. Zu dem Bericht wurde eine ablehnende Stellungnahme abgegeben; in die überarbeitete Fassung wurde eine Analyse der Verhältnismäßigkeit aufgenommen, die eine bessere Bewertung der Optionen und Risiken ermöglichte. So wurden beispielsweise Sekundärfolgen besser beschrieben, wie die Auswirkungen auf die Kosten, die Unternehmen für die Einhaltung der Rechtsvorschriften entstehen, und die Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten, die den Mechanismus der umgekehrten Steuerschuldnerschaft nicht anwenden.
- In der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates gegen Geoblocking¹¹ aufgrund des Wohnsitzes und der Staatsangehörigkeit war nach Ansicht des Ausschusses nicht ausreichend begründet worden, weshalb die bevorzugte Option in Bezug auf das festgestellte Problem verhältnismäßig war. Der Ausschuss forderte eine bessere Erklärung dafür, was die Initiative bewirken soll, wenn man bedenkt, dass Händler nicht zur Lieferung in andere Mitgliedstaaten verpflichtet wären, und er ersuchte um stichhaltigere Beweise dafür, weshalb der grenzüberschreitende Handel selbst dann

⁸ SWD(2016) 52 final.

⁹ Siehe auch Kapitel 3 zu den Folgemaßnahmen der Kommission zu den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente zum Vorschlag über die Entsendung von Arbeitnehmern.

¹⁰ SWD(2016) 457 final.

¹¹ COM(2016) 289 final.

zunehmen würde, wenn Verbraucher Waren im Ausland abholen müssen. Zu dem Bericht wurde eine ablehnende Stellungnahme abgegeben. Zu der daraufhin überarbeiteten Fassung des Berichts gab der Ausschuss eine positive Stellungnahme ab.

- Bezüglich des Vorschlags für eine Verordnung zur Modernisierung der Urheberrechtsvorschriften der Union im digitalen Binnenmarkt¹² gab der Ausschuss eine positive Stellungnahme zur Folgenabschätzung unter der Bedingung ab, dass der Bericht überarbeitet wird und vor allem Beweise beigebracht werden, die den Handlungsbedarf der EU stützen und die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen belegen. So forderte der Ausschuss die Kommission insbesondere auf, weitere Belege zur Verwendung von geschützten Inhalten bei von Nutzern hochgeladenen Inhalten, zur gerechten Vergütung für Autoren und Darsteller und zu audiovisuellen Inhalten auf Videoabruf-Plattformen anzuführen. Aufgrund der Bedenken des Ausschusses wurde der Bericht zur Folgenabschätzung, der dem von der Kommission im September 2016 angenommenen Entwurf der Legislativvorschläge beigelegt war, überarbeitet.
- In Verbindung mit dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über erneuerbare Energien¹³ äußerte der Ausschuss für Regulierungskontrolle Bedenken, die die Verhältnismäßigkeit einiger Optionen und den Umfang betrafen, in dem der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt wird. Die Kommission trug den Vorbehalten des Ausschusses in gebührender Form Rechnung. Die Kommission schlug, was die Bestimmungen zu Wärme und Kälte betrifft, insbesondere keine verbindlichen Verpflichtungen vor, sondern sah mehrere Optionen für die Mitgliedstaaten vor und ermöglicht auf diese Weise eine flexible Umsetzung auf nationaler Ebene. Kombiniert werden diese auf mehr Verhältnismäßigkeit und weniger Aufwand ausgerichteten Bestimmungen mit einer Stärkung des Governance-Rahmens, um die Erreichung der 2030-Ziele sicherzustellen.

Wie diese Beispiele zeigen, trug der Ausschuss für Regulierungskontrolle 2016 dazu bei, die Analyse, ob Gesetzgebungsvorschläge den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprachen, zu verbessern. Damit steuerte er wichtige Informationen zum politischen Entscheidungsprozess der Kommission bei.

Evaluierungen und Fitness-Checks

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit waren auch zentrale Anliegen der im Jahr 2016 durchgeführten Ex-post-Evaluierungen und Fitness-Checks. Damit wird bewertet, ob durch die Maßnahmen der EU tatsächlich die erwarteten Ergebnisse in Bezug auf Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz und Mehrwert für die EU erzielt werden. Dabei wird auch geprüft, ob EU-Maßnahmen weiterhin erforderlich sind oder ob die Ziele auf anderem Wege besser erreicht werden könnten. Für die Kommission steht die Evaluierung an erster Stelle – mit anderen Worten: Bevor neue Maßnahmen in Betracht gezogen werden, soll die Leistungsfähigkeit bestehender Maßnahmen untersucht werden. Durch das Zusammentragen von Fakten und Erfahrungen, die in die Beschlussfassung einfließen können, macht die EU die Evaluierung zu einem integralen und dauerhaften Bestandteil ihrer Politikgestaltung.

¹² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen, COM(2016) 594 final.

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), COM(2016) 767 final.

In der Regel führt die Kommission pro Jahr zwischen 100 und 120 Evaluierungen durch. Die Kommission veröffentlichte 2016 43 Evaluierungen und Fitness-Checks.¹⁴ Die Kommission schloss zwei Fitness-Checks (Evaluierungen breiter gefasster Politikbereiche) ab; einer betraf Berichterstattungs-, Planungs- und Überwachungspflichten zum EU-Besitzstand im Energiebereich und einer die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie. In den folgenden Beispielen von 2016 werden Evaluierungen angeführt, bei denen Fragen der Subsidiarität, des EU-Mehrwerts und der Verhältnismäßigkeit thematisiert wurden:

- Eine Evaluierung der Richtlinie zur grenzübergreifenden Ahndung von Verkehrsdelikten¹⁵ ergab, dass die Richtlinie einen Mehrwert für die EU erzielt, weil durch sie ein Mechanismus zum Austausch von Fahrzeugzulassungsdaten eingerichtet wurde, der für die Verfolgung von Delikten, die mit einem in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeug begangen wurden, von entscheidender Bedeutung ist. Aus nachfolgenden Überlegungen wäre es fast unmöglich gewesen, dasselbe Ergebnis mit anderen Mitteln als einer Richtlinie zu erzielen: a) die Anzahl der Verträge, die die Mitgliedstaaten für den Austausch derselben Art von Daten unterzeichnen müssten, b) die Zeit, die für die Ratifizierung ähnlicher Verträge in allen Mitgliedstaaten erforderlich wäre, und c) die möglichen Ergebnisse solcher Verträge sowie die Tatsache, dass es einigen bilateralen oder multilateralen Verträgen an der erforderlichen Transparenz mangeln kann.
- Eine Evaluierung des Aktionsplans zur Abwehr der steigenden Gefahr der Antibiotikaresistenz¹⁶ ergab, dass der Aktionsplan einen eindeutigen europäischen Mehrwert aufweist. Er regte Maßnahmen in den Mitgliedstaaten an, stärkte die internationale Zusammenarbeit und bietet einen Rahmen zur Koordinierung von Tätigkeiten im Bereich der Antibiotikaresistenz auf internationaler Ebene. Insgesamt untermauern die Evaluierungserkenntnisse die Fortsetzung von Maßnahmen auf EU-Ebene. Die Evaluierung macht deutlich, dass es unbedingt erforderlich ist, die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung nationaler Aktionspläne zur Verringerung von Unterschieden beim Einsatz von Antibiotika und bei der Prävalenz von Infektionen zu unterstützen, die sektorübergreifende Zusammenarbeit zu fördern, die Bürger besser aufzuklären und die Überwachungs- und Aufsichtssysteme durch die Entwicklung methodologischer Kompetenz sowie robuster Indikatoren und Instrumente zu stärken. Dabei wurde nachgewiesen, wie wichtig auch künftig die Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Erforschung und Entwicklung neuer Antibiotika, von Schnelldiagnostiktests, Impfstoffen und alternativen Behandlungsverfahren sowie von neuen Geschäftsmodellen ist, damit das Investitionsniveau beibehalten und das Wissen zur Übertragung der Antibiotikaresistenz vertieft werden können.
- Im Rahmen der Ex-post-Evaluierung des 7. Forschungsrahmenprogramms¹⁷ wurde festgestellt, dass die Inangriffnahme gesamteuropäischer Herausforderungen durch die Forschung in Europa zu den wichtigsten Bereichen zählt, in denen – im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten – ein europäischer Mehrwert möglich ist. Die europäischen Forschungsprogramme sehen Preise für „gesellschaftspolitische

¹⁴ Mit dem Paket „Bessere Rechtsetzung“ von Mai 2015 wurde eine neue Regelung eingeführt, der zufolge zusammen mit jeder Evaluierung eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu veröffentlichen ist. 2016 war jedoch noch ein Übergangsjahr, in dem eine Reihe von Evaluierungen ohne Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht wurde. 2016 wurden insgesamt 111 Arbeitsunterlagen für Evaluierungen und Fitness-Checks sowie externe Studien für Evaluierungen vorgelegt.

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_de

¹⁶ SWD(2016) 347 final.

¹⁷ https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7

Herausforderungen“ vor, in deren Rahmen Geldpreise an die Bewerber vergeben werden, die eine bestimmte Herausforderung am wirkungsvollsten angehen. Sie stellen einen Innovationsanreiz dar. Das Ziel wird vorgegeben, aber es wird nicht festgelegt, wie das Ziel zu erreichen ist. Im Jahr 2014 hat das deutsche Biopharma-Unternehmen CureVac GmbH den Innovationspreis gewonnen und 2 Mio. EUR für die erzielten Fortschritte auf dem Weg zu einer neuen Technologie zur Stabilisierung lebensrettender Impfstoffe bei Umgebungstemperatur erhalten; damit konnte eines der größten Hindernisse für die Verwendung von Impfstoffen in Entwicklungsländern überwunden werden. Im Jahr 2015 wurden über den Preis zusätzliche private Investitionen im Forschungsbereich bewirkt, als die Bill and Melinda Gates Foundation zusagte, 46 Mio. EUR in CureVac zu investieren, um die Entwicklung der innovativen Impftechnologie dieses Unternehmens und die Herstellung zahlreicher Impfstoffe gegen Infektionskrankheiten zu beschleunigen.

2.2. Folgemaßnahmen zu begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente

Im Jahr 2016 gingen bei der Kommission 65¹⁸ **begründete Stellungnahmen** von nationalen Parlamenten mit einer Subsidiaritätsrüge ein.¹⁹ Das waren 713% mehr als die acht begründeten Stellungnahmen, die 2015 eingegangen waren. Die Zahl der im Jahr 2016 eingegangenen begründeten Stellungnahmen war die dritthöchste in einem Kalenderjahr seit Einführung des Subsidiaritätskontrollmechanismus durch den Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 (nach 84 Stellungnahmen im Jahr 2012 und 70 im Jahr 2013). Die im Jahr 2016 eingegangenen begründeten Stellungnahmen hatten auch einen höheren Anteil (10,5%) an den Stellungnahmen insgesamt, die die Kommission in diesem Jahr im Rahmen ihres politischen Dialogs erhalten hat (620). Außerdem ist bemerkenswert, dass die Gesamtzahl der Stellungnahmen, die von den nationalen Parlamenten im Jahr 2016 im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden, ebenfalls deutlich zunahm.²⁰

Die 65 begründeten Stellungnahmen, die 2016 abgegeben wurden, umfassten 38 Stellungnahmen, die vier Kommissionsvorschläge betrafen. Die meisten begründeten Stellungnahmen wurden zum Vorschlag zur Überprüfung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern²¹ abgegeben, der 14 begründete Stellungnahmen und damit das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 2 von Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen (das so genannte Verfahren der „gelben Karte“) auslöste. Zum Vorschlag für eine Überprüfung der Dublin-Verordnung²² wurden acht begründete Stellungnahmen abgegeben, und zu den beiden Vorschlägen für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage gingen ebenfalls acht begründete

¹⁸ Diese Zahl bezieht sich auf die Gesamtzahl der von den Kammern der Parlamente gemäß Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen eingegangenen Stellungnahmen. Begründete Stellungnahmen, die mehr als ein Kommissionsdokument betreffen, zählen daher als eine begründete Stellungnahme. Weitere Einzelheiten sind dem Anhang zu diesem Bericht zu entnehmen.

¹⁹ Siehe Anhang zu diesem Bericht.

²⁰ 2016 wurden im Rahmen des politischen Dialogs 620 Stellungnahmen abgegeben, gegenüber 350 Stellungnahmen im Jahr 2015.

²¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, COM(2016) 128 final.

²² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), COM(2016) 270 final.

Stellungnahmen ein²³. Zu anderen Vorschlägen wurden zwischen einer und vier begründeten Stellungnahmen abgegeben. In Kapitel 3 wird näher auf die Vorschläge eingegangen, zu denen die Kommission die meisten begründeten Stellungnahmen erhielt.

Die erhebliche Zunahme der Gesamtzahl begründeter Stellungnahmen im Jahr 2016 ging mit einem deutlichen Anstieg der pro Kammer abgegebenen begründeten Stellungnahmen einher. Im Jahr 2016 gaben 26 von 41 Kammern begründete Stellungnahmen ab (gegenüber acht Kammern im Jahr 2015). Die begründeten Stellungnahmen wurden abgegeben vom bulgarischen *Narodno sabranie* (3), dem tschechischen *Senát* (3), der tschechischen *Poslanecká sněmovna* (4), dem dänischen *Folketing* (2), dem estnischen *Riigikogu* (1), dem irischen *Dáil Éireann* (2), dem irischen *Seanad Éireann* (1), dem französischen *Sénat* (3), dem kroatischen *Hrvatski sabor* (1), dem italienischen *Senato della Repubblica* (3), der lettischen *Saeima* (1), dem litauischen *Seimas* (1), der luxemburgischen *Chambre des Députés* (2), der ungarischen *Országgyűlés* (2), der maltesischen *Kamra tad-Deputati* (5), der niederländischen *Eerste Kamer* (1), der niederländischen *Tweede Kamer* (3), dem österreichischen Bundesrat (4), dem polnischen *Senat* (2), dem polnischen *Sejm* (2), der portugiesischen *Assembleia da República* (1), der rumänischen *Camera Deputaților* (2), dem rumänischen *Senat* (1), der slowakischen *Národná rada* (2), dem schwedischen *Riksdag* (12) und dem britischen *House of Commons* (1).

Der schwedische *Riksdag* war das Parlament, das die bei weitem größte Zahl an begründeten Stellungnahmen abgab (12). Die maltesische *Kamra tad-Deputati* rangierte mit fünf begründeten Stellungnahmen an zweiter Stelle, gefolgt von der tschechischen *Poslanecká sněmovna* und dem österreichischen Bundesrat (mit je vier).

Außerdem nutzten einige regionale Parlamente die Gelegenheit, um die Kommission direkt über ihre Stellungnahmen zu bestimmten Vorschlägen der Kommission in Kenntnis zu setzen, die sie in einigen Fällen im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle nach Artikel 6 von Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen auch ihren jeweiligen nationalen Parlamenten übermittelt hatten. Diese Standpunkte werden von der Kommission gegebenenfalls berücksichtigt.

2.3. Europäisches Parlament und Rat

a) Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um seine aus den Verträgen resultierenden Verpflichtungen im Hinblick auf die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen. Insbesondere in Bezug auf begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente ist derzeit folgendes Verfahren vorgesehen:

- Begründete Stellungnahmen werden dem Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments und dem für den Gegenstand zuständigen Ausschuss zur Weiterleitung an alle Ausschussmitglieder übermittelt; sie werden auch in die Sitzungsunterlagen aufgenommen;
- begründete Stellungnahmen werden systematisch in sämtliche Amtssprachen der EU (mit Ausnahme von Irisch und Maltesisch) übersetzt;
- in der Präambel zu legislativen Entschlüssen wird auf eingegangene begründete Stellungnahmen verwiesen;

²³ Vorschläge für Richtlinien des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, COM(2016) 683 final und COM(2016) 685 final.

- der für den Gegenstand zuständige Ausschuss stellt sicher, dass die Schlussabstimmung des Europäischen Parlaments nicht vor Ablauf der achtwöchigen Frist für die Vorlage von begründeten Stellungnahmen nach Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen stattfindet.²⁴

Im Jahr 2016 gingen beim Europäischen Parlament formal 410 Dokumente der nationalen Parlamente ein.²⁵ Davon waren 76²⁶ begründete Stellungnahmen die nach Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen abgegeben wurden, während es sich bei den anderen 334 Dokumenten um Beiträge handelte (Dokumente, die nichts mit dem Subsidiaritätskontrollmechanismus zu tun hatten). Diese Zahlen bedeuten eine Zunahme gegenüber dem Jahr 2015, in welchem dem Europäischen Parlament offiziell neun begründete Stellungnahmen und 242 Beiträge übermittelt wurden. Alle dem Europäischen Parlament von nationalen Parlamenten übermittelten Dokumente werden über eine interne Datenbank (CONNECT) zugänglich gemacht.

Nach Anlage V der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ist der Rechtsausschuss derjenige Parlamentsausschuss, der die horizontale Verantwortung für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität trägt. Alle sechs Monate wird ein Mitglied des Ausschusses auf der Grundlage eines Rotationssystems der Fraktionen zum „ständigen Berichterstatter“ für Subsidiaritätsfragen ernannt. Ständiger Berichterstatter für das erste Halbjahr 2016 war Gilles LEBRETON (ENF). Er wurde von Kostas CHRYSOGONOS (GUE/NGL) abgelöst. Der Berichterstatter greift die eingegangenen begründeten Stellungnahmen auf und hat die Möglichkeit, Fragen, die in den begründeten Stellungnahmen aufgeworfen wurden, dem Ausschuss zur Diskussion und gegebenenfalls zur Formulierung von Empfehlungen vorzulegen, die an den für den Gegenstand zuständigen Ausschuss gerichtet werden.

Der Rechtsausschuss verfasst zudem regelmäßig einen Bericht über die Jahresberichte der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Sajjad KARIM (ECR) war der Berichterstatter für den Jahresbericht 2014 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Mady DELVAUX (S&D) wurde zur Berichterstatterin für den Jahresbericht 2015 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ernannt. Außerdem liefert der Rechtsausschuss Beiträge zu Subsidiaritätsfragen zu den Halbjahresberichten der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC).

Am 24. Mai 2016 führte der Rechtsausschuss im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2, dem so genannten Verfahren der „gelben Karte“, einen Meinungsaustausch zu den begründeten Stellungnahmen durch, die den Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der Entsenderichtlinie betrafen (siehe auch Kapitel 3 dieses Berichts). Für den 12. Oktober 2016 lud der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten Vertreter der nationalen Parlamente zu einem Meinungsaustausch über den Vorschlag ein.

Der Rechtsausschuss muss außerdem dafür Sorge tragen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird; diese Aufgabe erfüllt er im Rahmen seiner

²⁴ Außer in dringenden Fällen gemäß Titel I, Artikel 4 von Protokoll Nr. 1 zu den Verträgen über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

²⁵ Das Europäische Parlament erhielt auch einige Dokumente von nationalen Parlamenten, die den Vorschlag des Europäischen Parlaments für eine Reform des Wahlrechts der Europäischen Union betrafen. Weitere Einzelheiten sind dem Jahresbericht 2014/2015 des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon zu entnehmen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>.

²⁶ Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Zahl der vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission registrierten begründeten Stellungnahmen, da nicht alle Organe alle begründeten Stellungnahmen erhalten haben oder weil die Organe die eingehenden begründeten Stellungnahmen unterschiedlich zählen.

Zuständigkeiten, die die Überprüfung der Rechtsgrundlage von Vorschlägen sowie die bessere Rechtsetzung betreffen.

Daneben wurde das Europäische Parlament durch seinen Wissenschaftlichen Dienst weiter dabei unterstützt, bei seiner Tätigkeit die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten:

- durch systematische Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei den Folgenabschätzungen der Kommission und durch Hinweise auf Bedenken, die diesbezüglich insbesondere von den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen vorgetragen wurden;
- indem sichergestellt wurde, dass diese Grundsätze bei der eigenen Tätigkeit des Europäischen Parlaments uneingeschränkt eingehalten werden, beispielsweise mittels Folgenabschätzungen eigener wesentlicher Abänderungen oder Prüfung des Mehrwerts vom Parlament auf der Grundlage von Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingebrachter Vorschläge für neue Rechtsvorschriften sowie der durch Unterlassen von Handeln auf europäischer Ebene verursachten Kosten;
- durch Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Erarbeitung von Entwürfen für Folgenabschätzungen, wobei der Schwerpunkt auf dem europäischen Mehrwert gegenüber Ausgaben oder Maßnahmen der Mitgliedstaaten lag.

Im Jahr 2016 erstellte das Europäische Parlament 36 erste Bewertungen, eine Folgenabschätzung von wesentlichen Abänderungen des Parlaments und 14 Ex-post-Folgenabschätzungen. Darüber hinaus wurden sieben Berichte über die Kosten der Nichtverwirklichung Europas und vier Bewertungen zum EU-Mehrwert fertiggestellt. Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments untersucht die Umsetzung und Wirksamkeit der geltenden EU-Rechtsvorschriften auch immer dann, wenn die Europäische Kommission in ihrem Jahresarbeitsprogramm Änderungen an der Gesetzgebung ankündigt. Im Jahr 2016 wurden 28 solcher „Umsetzungsbewertungen“ durchgeführt.

Das Europäische Parlament fordert die nationalen Parlamente jedes Jahr erneut auf, Informationen bereitzustellen, die sie in diesem Zusammenhang für nützlich halten.

b) Rat

Die Pflichten des Rates in Bezug auf die Kontrolle der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität durch die nationalen Parlamente sind in den Protokollen Nr. 1 und 2 zu den Verträgen festgelegt. Zu den Pflichten des Rates zählt vornehmlich die Weiterleitung von Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die nicht von der Kommission vorgelegt wurden, an die nationalen Parlamente.

Gemäß Artikel 4 des Protokolls Nr. 2 zu den Verträgen leitet der Rat die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank und von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten den nationalen Parlamenten zu. Als logische Folge dieser Verpflichtung werden nach Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten vorgelegt werden, vom Rat den Regierungen dieser Mitgliedstaaten übermittelt. Ebenso übermittelt der Rat die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die vom Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank und von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt werden, dem betreffenden Organ oder der betreffenden

Einrichtung. Im Jahr 2016 gingen keine derartigen Entwürfe von Gesetzgebungsakten oder Stellungnahmen ein.²⁷

Zusätzlich zu seinen Pflichten aus dem Vertrag informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der Kommission. Das Generalsekretariat des Rates leitete 2016 den Delegationen 69²⁸ begründete Stellungnahmen zu, die im Rahmen des Protokolls Nr. 2 abgegeben worden waren, sowie 280 Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs eingegangen waren.²⁹

Schließlich prüft der Rat im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, wenn die Folgenabschätzungen zu Kommissionsvorschlägen überprüft werden.

2.4. Ausschuss der Regionen

Im Einklang mit dem Verweis auf die lokale und regionale Ebene in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union überwachte der Ausschuss der Regionen mithilfe seiner verschiedenen Instrumente die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Im Rahmen seines Arbeitsprogramms Subsidiarität³⁰ überwachte der Ausschuss vier aus dem Arbeitsprogramm 2016 der Kommission ausgewählte Initiativen besonders aufmerksam. Außerdem bewertete der Ausschuss der Regionen im Rahmen seiner internen Vorschriften³¹ bei allen Vorschlägen für Gesetzgebungsakte, für die er Stellungnahmen abgab, inwieweit das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. 2016 gab der Ausschuss zusätzlich zu den Stellungnahmen im Rahmen des Arbeitsprogramms Subsidiarität 13 Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen ab, von denen neun unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von Bedeutung waren. Bei der Mehrzahl der Vorschläge stellte der Ausschuss der Regionen fest, dass sie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang standen. Zu zwei Fällen – zum Kreislaufwirtschaftspaket³² und zur Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste³³ – äußerte der Ausschuss der Regionen in unterschiedlichem Ausmaß Bedenken, die die Verhältnismäßigkeit betrafen. Im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems³⁴ stellte der Ausschuss der Regionen fest, dass die Begründung unvollständig war, und forderte die Kommission auf, eine fundiertere Begründung abzugeben, die eine sachkundige Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ermöglicht.

²⁷ In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass der Rat den nationalen Parlamenten Ende 2015 den Vorschlag des Gerichtshofs für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten auf das Gericht der Europäischen Union übermittelte (Dok. 14306/15).

²⁸ Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Zahl der vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission registrierten begründeten Stellungnahmen, da nicht alle Organe alle begründeten Stellungnahmen erhalten haben oder weil die Organe die eingehenden begründeten Stellungnahmen unterschiedlich zählen.

²⁹ Nicht alle Stellungnahmen der nationalen Parlamente gehen systematisch beim Generalsekretariat des Rates ein.

³⁰ COR-2016-00911-09-00-NB, vom Präsidium des Ausschusses der Regionen angenommen am 4. April 2016.

³¹ Artikel 55 Absatz 2 der Geschäftsordnung, ABl. L 65 vom 5.3.2014, S. 41-64, <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/DE.pdf>.

³² COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final und COM(2015) 596 final.

³³ COM(2016) 287 final.

³⁴ COM(2015) 586 final.

Konsultation der Expertengruppe Subsidiarität

Zu jeder der in das Arbeitsprogramm Subsidiarität aufgenommenen Initiativen wurde die Expertengruppe Subsidiarität³⁵ konsultiert. Zuerst wurde die Expertengruppe Subsidiarität zu den Vorschlägen für Richtlinien für das neue Paket zur Kreislaufwirtschaft konsultiert. Nach Ansicht der meisten Experten bestanden bei den Zielen der Abfallbeseitigung keine Bedenken im Hinblick auf die Subsidiarität. Was jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betraf, so waren einige Experten der Auffassung, dass die im Legislativvorschlag von 2014 enthaltenen Ziele diesem Grundsatz nicht entsprachen. In der Stellungnahme³⁶ wird festgestellt, *„dass die Vorschläge der Europäischen Kommission keinen Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geben, [dass] allerdings Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“* bestehen.

Die zweite Konsultation im Jahr 2016 betraf die Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern. Die Konsultationsteilnehmer unterstrichen, dass der Vorschlag bedeutende neue Elemente enthielt und dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht in angemessener und fundierter Weise begründet worden waren. Hinsichtlich der inhaltlichen Aspekte der Subsidiarität enthält die Stellungnahme³⁷ keine Bedenken und stimmte dem Vorschlag der Kommission zu, *„dass sich das Ziel des Vorschlags zur Überarbeitung der Richtlinie, nämlich eine gemeinsame Festlegung der für entsandte Arbeitnehmer geltenden Vorschriften, besser auf EU-Ebene erreichen lässt“*.

Was den Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste angeht, gelangten die Experten zu dem Schluss, dass bei dem Vorschlag offenbar der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten wird, dass aber äußerst detaillierte Vorschriften zu den nationalen Regulierungsbehörden wenig Spielraum für die einzelstaatliche Beschlussfassung lassen und dass daher Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit bestehen.³⁸

Gegenstand der letzten Konsultation der Expertengruppe Subsidiarität im Jahr 2016 war der Vorschlag für eine Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt. Hinsichtlich Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wurden keine Bedenken geäußert. Die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen wurde am 8. Februar 2017 angenommen.³⁹

REGPEX – die Plattform für Regionen mit Legislativbefugnissen

Der Ausschuss der Regionen baute im Jahr 2016 REGPEX, einen Teilbereich des Netzes für Subsidiaritätskontrolle, der regionalen Parlamenten und Regierungen mit Legislativbefugnissen offensteht und dem Ende 2016 76 Partner (47 Regionalversammlungen und 29 Regionalregierungen) angehörten, weiter aus. Die REGPEX-Suchmaschine ermöglicht die Auswahl von Prioritäten für die Subsidiaritätskontrolle und erleichtert durch den direkten Zugang zu Informationen für die Subsidiaritätsanalyse den Informationsaustausch zwischen den Partnern. REGPEX stellt nach wie vor ein wichtiges Instrument für die Subsidiaritätskontrolle dar. Die Plattform fördert den Austausch von bewährten Verfahren und einen einheitlicheren Ansatz bei der Subsidiaritätskontrolle.

Im Jahr 2016 wurden von REGPEX-Partnern insgesamt 28 Beiträge auf die Plattform hochgeladen. Zu den aktiveren Partnern zählten der Oberösterreichische Landtag, die regionale

³⁵ Die Expertengruppe Subsidiarität, die zum Netz für Subsidiaritätskontrolle des Ausschusses der Regionen gehört, besteht derzeit aus zwölf Experten, die auf technischer Ebene Unterstützung leisten, sowie den Kontaktstellen des Ausschusses der Regionen für die Überwachung der Subsidiarität in den Mitgliedstaaten.

³⁶ COR-2016-00585.

³⁷ COR-2016-02881.

³⁸ COR-2016-04093.

³⁹ COR-2016-05114.

gesetzgebende Versammlung Emilia Romagna und der Bayerische Landtag. Zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern gingen 2016 drei Beiträge regionaler Parlamente ein. Der Bayerische Landtag machte geltend, dass Maßnahmen zur Harmonisierung der Entsendung von Arbeitnehmern unzulässig sind, da die Union über keinerlei Zuständigkeit im Bereich der Vergütung verfügt. Das Regionalparlament Friaul-Julisch Venetien begrüßte die Anwendung des Vergütungssystems des Aufnahmelandes auf entsandte Arbeitnehmer. Nach Auffassung der regionalen gesetzgebenden Versammlung Marken ließen sich die Arbeitsbeziehungen (einschließlich des Anwendungsbereichs von Tarifverträgen) aufgrund der Besonderheiten einzelstaatlicher Tarifverhandlungssysteme vorzugsweise auf nationaler Ebene regeln. Diese Standpunkte spiegelten sich im Bericht des Ausschusses der Regionen über die Konsultation im Zusammenhang mit der Stellungnahme des Ausschusses zum Vorschlag für die Entsenderichtlinie wider.

Konferenz über Subsidiarität, bessere Rechtsetzung und den politischen Dialog

Die von der Konferenz der italienischen Regionalparlamente, dem italienischen *Senato della Repubblica* und dem Ausschuss der Regionen gemeinsam organisierte Konferenz über Subsidiarität, bessere Rechtsetzung und den politischen Dialog fand am 19. Februar 2016 in Rom statt. Dieses Pilotprojekt, mit dem die Beteiligten für die Subsidiarität sensibilisiert werden sollten und das als Schulungsveranstaltung diente, wurde im Rahmen eines neuen Ansatzes zur Abstimmung der Erfordernisse lokaler und regionaler Gebietskörperschaften vor dem Hintergrund der geplanten Reform des italienischen *Senato della Repubblica* konzipiert. Die Veranstaltung führte 150 Teilnehmer zusammen; ihr Schwerpunkt lag auf der Rolle der regionalen Parlamente im europäischen Entscheidungsfindungsprozess, und im Vordergrund stand die Subsidiaritätskontrolle als konstruktive Maßnahme.

Eine ausführliche Beschreibung der Aktivitäten zum Thema Subsidiarität enthält der vom Ausschuss der Regionen herausgegebene Jährliche Subsidiaritätsbericht 2016.⁴⁰

2.5. Gerichtshof der Europäischen Union

Die wichtigsten gerichtlichen Entscheidungen, die der Gerichtshof 2016 bezüglich des Grundsatzes der Subsidiarität fasste, waren die Urteile vom 4. Mai 2016⁴¹ zur Rechtmäßigkeit der Tabakrichtlinie⁴². Der Gerichtshof war der Auffassung, dass die Subsidiarität in den Rechtsvorschriften der Union eingehalten worden war.

Hierbei unterschied der Gerichtshof zwischen der Ex-ante-Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes, die „auf politischer Ebene durch die nationalen Parlamente nach den in diesem Protokoll festgelegten Verfahren ausgeübt“ wird, und der gerichtlichen Ex-post-Kontrolle, bei der der Gerichtshof „sowohl die Einhaltung der in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegten materiellen Voraussetzungen als auch die Wahrung der in dem genannten Protokoll vorgesehenen Verfahrensgarantien zu überprüfen hat“.⁴³

⁴⁰ Nach der Annahme durch das Präsidium des Ausschusses der Regionen abrufbar unter: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

⁴¹ Rechtssachen C-358/14, *Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, EU:C:2016:323; C-477/14, *Pillbox 38*, EU:C:2016:324; und C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325.

⁴² Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (ABl. L 2014 vom 29.4.2014, S. 1).

⁴³ *Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Randnrn. 112 und 113; *Pillbox 38*, Randnrn. 145 und 146, und *Philip Morris*, Randnrn. 216 und 217.

Hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen wandte der Gerichtshof ein einfaches Kriterium an: Er hatte *„zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber aufgrund detaillierter Angaben davon ausgehen durfte, dass das mit der in Betracht gezogene Maßnahme verfolgte Ziel auf Unionsebene besser verwirklicht werden konnte“*. Der Gerichtshof verwies darauf, dass die Richtlinie ein zweifaches Ziel verfolgt: *„das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ... zu erleichtern und dabei einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen, zu gewährleisten“*. Selbst unter der Annahme, dass der zweite Teil des Ziels auf Ebene der Mitgliedstaaten besser erreicht werden könnte, ist zu bedenken, *„dass die Verfolgung dieses Ziels auf Ebene der Mitgliedstaaten Situationen verfestigen oder sogar hervorrufen könnte, in denen einige Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit bestimmten charakteristischen Aromen erlaubten, während andere es verböten, womit genau das Gegenteil des ersten Ziels der Richtlinie, nämlich die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, erreicht würde“*. *„Infolge der Wechselwirkung der beiden ... angestrebten Ziele durfte der Unionsgesetzgeber“* nach Ansicht des Gerichtshofs *„davon ausgehen, dass sein Handeln die Einführung einer Regelung für das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma in der Union umfassen müsse und dass aufgrund dieser Wechselwirkung dieses zweifache Ziel auf Unionsebene besser erreicht werden könne“*. Abgesehen davon bestätigte der Gerichtshof, dass der Grundsatz der Subsidiarität *„nicht die Zuständigkeit der Union in Abhängigkeit von der Situation des einen oder anderen Mitgliedstaats für sich betrachtet beschränken“*⁴⁴ soll.

Was Verfahrensgarantien und insbesondere die Verpflichtung zu einer Begründung im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz betrifft, verwies der Gerichtshof darauf, dass die Einhaltung der Begründungspflicht *„nicht nur anhand des Wortlauts des angefochtenen Rechtsakts, sondern auch anhand seines Kontextes und der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist“*. Der Gerichtshof stellte fest, dass der von der Kommission vorgelegte Vorschlag und die von ihr erstellte Folgenabschätzung *„genügend Angaben enthalten, aus denen klar und eindeutig die Vorteile von Maßnahmen auf Unionsebene gegenüber Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten hervorgehen“*. Damit war nachgewiesen, dass diese Angaben es *„sowohl dem Unionsgesetzgeber als auch den nationalen Parlamenten erlaubten, zu beurteilen, ob dieser Vorschlag mit dem Subsidiaritätsgrundsatz im Einklang stand, und es den Einzelnen ermöglichten, die auf diesen Grundsatz bezogene Begründung zu erfahren, und dass sie es dem Gerichtshof erlaubt haben, seine Kontrolle auszuüben“*.⁴⁵

In dem Urteil werden zudem die Klagegründe hinsichtlich eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch verschiedene Bestimmungen der Tabakrichtlinie zurückgewiesen. Der Gerichtshof bestätigte die Verhältnismäßigkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidungen, der in Bereichen, in denen er komplexe politische, wirtschaftliche und soziale Prüfungen durchführen muss, wie bei der Regulierung des Markts für Tabakerzeugnisse, über ein weites Ermessen verfügt. Nach Ansicht des Gerichtshofs waren die Maßnahmen für die Erreichung ihrer Ziele nicht offensichtlich ungeeignet, und weniger restriktive Maßnahmen erschienen für die Erreichung dieses Ziels nicht gleichermaßen geeignet.⁴⁶

⁴⁴ *Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Randnrn. 115-121; *Philip Morris*, Randnrn. 219-224, unter Bezugnahme auf Rechtssache C-508/13, *Estland/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, EU:C:2015:403, Randnrn. 48 und 53.

⁴⁵ *Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Randnrn. 122-125; *Philip Morris*, Randnrn. 225-227.

⁴⁶ *Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Randnrn. 78 bis 104; *Philip Morris*, Randnrn. 164 bis 212; *Pillbox 38*, Randnrn. 48 bis 141.

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

- *Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern*

Die Kommission löste das in ihren Politischen Leitlinien gegebene Versprechen, dass der Grundsatz der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort gefördert werden soll, am 8. März 2016 mit der Annahme eines Vorschlags⁴⁷ für eine gezielte Überarbeitung der Entsenderichtlinie aus dem Jahr 1996⁴⁸ ein. Im Wesentlichen soll mit der Überarbeitung sichergestellt werden, dass der freie Dienstleistungsverkehr in der Union unter Bedingungen umgesetzt wird, die gleiche Bedingungen für Unternehmen und die Wahrung der Arbeitnehmerrechte gewährleisten. Diesbezüglich sind in dem Vorschlag Änderungen in drei wichtigen Bereichen vorgesehen: i) Entlohnung entsandter Arbeitnehmer, einschließlich in Fällen der Untervergabe von Aufträgen, ii) Vorschriften für Leiharbeiter und iii) langfristige Entsendung. Im Vorschlag ist insbesondere vorgesehen, dass alle zwingenden Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats für die Vergütung für in diesen Mitgliedstaat entsandte Arbeitnehmer gelten.

Zum Vorschlag der Kommission gingen 14 begründete Stellungnahmen⁴⁹ von nationalen Parlamenten in elf Mitgliedstaaten ein. Diese begründeten Stellungnahmen machen 22 der insgesamt 56 abgegebenen Stimmen aus, wodurch das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 2 von Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen (das so genannte Verfahren der „gelben Karte“) ausgelöst wurde.⁵⁰ Die betreffenden nationalen Parlamente stellten in ihren begründeten Stellungnahmen vor allem fest, i) dass die geltenden Vorschriften ausreichend und angemessen seien, ii) dass die Union nicht die geeignete Handlungsebene sei, iii) dass der Vorschlag nicht ausdrücklich die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Entlohnung und den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen achte und iv) dass die im Vorschlag vorgebrachte Begründung zum Subsidiaritätsprinzip zu knapp sei.

Entsprechend ihrer Verpflichtung, die Interaktion mit den nationalen Parlamenten zu verbessern, suchte die Kommission den direkten Kontakt zu den nationalen Parlamenten. Auf der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC), die am 13. Juni 2016 stattfand, standen Verfahrensfragen im Mittelpunkt eines ersten Meinungsaustauschs mit Frans Timmermans, dem Ersten Vizepräsidenten der Kommission, und am 11. Juli 2016 fand im Rahmen einer breiter angelegten Debatte mit Kommissionsmitglied Marianne Thyssen eine vertiefte Diskussion zur sozialen Dimension der EU statt.

Nach sorgfältiger Analyse der begründeten Stellungnahmen verabschiedete die Kommission am 20. Juli 2016 eine Mitteilung, in der sie zu dem Schluss gelangte, dass der Vorschlag im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz steht und dass unverändert an ihm festgehalten werden sollte.⁵¹ Die Kommission erinnert in der Mitteilung daran, dass der Vorschlag auf einer Rechtsgrundlage des Binnenmarkts beruht und dass die Entsendung naturgemäß einen

⁴⁷ COM(2016) 128 final.

⁴⁸ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

⁴⁹ Von der bulgarischen *Narodno sabranie*, der tschechischen *Poslanecká sněmovna*, dem tschechischen *Senát*, dem dänischen *Folketing*, dem estnischen *Riigikogu*, dem kroatischen *Hrvatski sabor*, der lettischen *Saeima*, dem litauischen *Seimas*, der ungarischen *Országgyűlés*, dem polnischen *Sejm*, dem polnischen *Senat* (begründete Stellungnahme und Stellungnahme), der rumänischen *Camera Deputaţilor* (begründete Stellungnahme und Stellungnahme), dem rumänischen *Senat* und der slowakischen *Národná rada*.

⁵⁰ Bei der Kommission gingen zudem neun Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs ein. Die Stellungnahmen werden im Jahresbericht 2016 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten (COM(2017) 601 final) untersucht.

⁵¹ COM(2016) 505 final.

grenzüberschreitenden Charakter hat. Sie betont, dass das Ziel des Vorschlags darin besteht, die Dienstleistungsfreiheit zu erleichtern und gleichzeitig fairere Ausgangsbedingungen für nationale Dienstleistungserbringer und Erbringer grenzüberschreitender Dienstleistungen zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass Arbeitnehmer, die ihre Arbeit am gleichen Ort verrichten, durch die gleichen verbindlichen Bestimmungen geschützt sind, unabhängig davon, ob sie gebietsansässige oder entsandte Arbeitnehmer sind. In der Mitteilung wird ferner erläutert, weshalb die bestehenden Regelungen zur Erreichung dieses Ziels nicht ausreichend und angemessen sind. Des Weiteren wird darin bestätigt, dass der Vorschlag die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Entlohnungsvorschriften und anderen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten uneingeschränkt berücksichtigt. Das Gleiche gilt für ihre Zuständigkeit bei der Festlegung der für Leiharbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Abschließend wird die Begründung des Vorschlags im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes thematisiert und dabei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie die Angaben in der Begründung selbst und den Bericht über die Folgenabschätzung verwiesen.

- *Vorschlag für eine Überarbeitung der Dublin-Verordnung*

Zu dem ersten Paket von Gesetzgebungsmaßnahmen⁵², mit dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem⁵³ fairer und tragfähiger gestaltet werden soll, gehört ein Vorschlag zur Überarbeitung der Dublin-Verordnung⁵⁴. Der Vorschlag, der am 4. Mai 2016 angenommen wurde, ist Teil der umfassenden Reaktion der Kommission auf den unkontrollierten und massiven Zustrom von Migranten und Asylbewerbern im Jahr 2015, der strukturelle Schwächen bei der Gestaltung und Umsetzung des bestehenden Dublin-Systems aufzeigte. Das Ziel des Vorschlags besteht darin, durch Einführung eines neuen „Korrekturmechanismus für die Zuweisung“ eine gerechte Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten und so den Missbrauch des Europäischen Asylsystems sowie Sekundärmigration zu verhindern.

Zu diesem Vorschlag gaben nationale Parlamente acht begründete Stellungnahmen⁵⁵ ab, in denen sie vor allem anführten, dass der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße, da der Korrekturmechanismus für die Zuweisung zu weitreichend sei, und dass die Entscheidungsgewalt über die Umverteilung in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben müsse.

In ihrer Antwort stellte die Kommission fest, dass der Vorschlag für die Gewährleistung eines tragfähigen und fairen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems notwendig und verhältnismäßig sei. Die Kommission betonte außerdem, dass die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Anwendung des Dublin-Systems in Krisenzeiten und die Eindämmung der Sekundärmigration von Drittstaatsangehörigen zwischen Mitgliedstaaten grenzübergreifende Probleme darstellten, die nicht von den Mitgliedstaaten allein oder auf bilateraler Ebene gelöst werden könnten. Daher vertrat die Kommission die Auffassung, dass der Vorschlag mit dem Grundsatz der Subsidiarität im Einklang stünde. Sie erläuterte außerdem, dass der Vorschlag für ein faireres, effizienteres und tragfähigeres System zur Bestimmung des Mitgliedstaats sorgen werde, der für die Prüfung von Asylanträgen zuständig ist; gleichzeitig werde an dem Grundsatz festgehalten, dass Asylbewerber ihren Asylantrag im Land der ersten Einreise stellen sollten, sofern sie keine

⁵² COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final und COM(2016) 272 final.

⁵³ Mitteilung der Kommission „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa“, COM(2016) 197 final.

⁵⁴ COM(2016) 270 final.

⁵⁵ Die tschechische *Poslanecká sněmovna*, der tschechische *Senát*, der italienische *Senato della Repubblica*, die ungarische *Országgyűlés*, der polnische *Sejm*, der polnische *Senat*, die rumänische *Camera Deputaților* und die slowakische *Národná rada*.

Familienangehörigen in einem anderen Land haben. Der neue Korrekturmechanismus für die faire Lastenverteilung würde für Solidarität, eine gerechte Aufteilung der Verantwortung innerhalb der Union und eine Entlastung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen sorgen, die einem unverhältnismäßigem Druck ausgesetzt sind.

- *Vorschläge für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage*

Mit der Schaffung einer Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage soll Unternehmen ein einheitliches Regelwerk für die EU-weite Berechnung ihrer steuerpflichtigen Gewinne an die Hand gegeben werden. Das Ziel des ersten Vorschlags für eine Richtlinie über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage⁵⁶, der 2011 vorgelegt wurde, bestand darin, den Binnenmarkt für Unternehmen zu stärken. Zwar konnten die Mitgliedstaaten im Rat zu zahlreichen Elementen des Vorschlags Fortschritte erzielen, doch kam keine endgültige Einigung zustande. Die Kommission kündigte in ihrem Arbeitsprogramm für 2016 an, dass sie den Vorschlag zurückziehen und die Arbeit wieder aufnehmen und dabei einen neuen, abgestuften Ansatz verfolgen werde.⁵⁷

Am 25. Oktober 2016 legte die Kommission ihre Initiative für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage neu auf und verabschiedete zwei neue Legislativvorschläge⁵⁸. Die Kommission beabsichtigt, mit diesen Vorschlägen die unternehmensfreundlichen Elemente des Vorschlags von 2011 auszubauen, um grenzübergreifend tätigen Unternehmen bei der Einsparung von Kosten und dem Abbau von Bürokratie zu helfen und die Innovation zu fördern. Gleichzeitig möchte die Kommission das Potenzial der Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage als Instrument zur Bekämpfung der Steuervermeidung stärken. Die Vorschläge erstrecken sich nicht auf Körperschaftsteuersätze, da diese nach wie vor in die Souveränität der Mitgliedstaaten fallen.

Bei der Kommission gingen acht begründete Stellungnahmen⁵⁹ zu den zwei neuen Vorschlägen⁶⁰ ein. Kennzeichnend für die begründeten Stellungnahmen waren Bedenken, die Mitgliedstaaten könnten die Kontrolle über ihre Körperschaftsteuersysteme verlieren. Nach Ansicht der nationalen Parlamente waren die Vorschläge nicht notwendig und könnten sich für die Bekämpfung der Steuervermeidung sogar als unwirksam erweisen; zudem sei die geltende Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung⁶¹ in Verbindung mit abgestimmten Maßnahmen im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) diesbezüglich ausreichend.

In ihren Antworten an die nationalen Parlamente betonte die Kommission, dass es bei den Vorschlägen nicht darum ging, in welcher Höhe die Steuersätze auf nationaler Ebene festgelegt

⁵⁶ KOM(2011) 121 endg..

⁵⁷ Anhang 4 zum Arbeitsprogramm 2016 der Kommission – COM(2015) 610 final.

⁵⁸ COM(2016) 683 final und COM(2016) 685 final.

⁵⁹ Vom dänischen *Folketing*, dem irischen *Dáil Éireann*, dem irischen *Seanad Éireann*, der luxemburgischen *Chambre des Députés*, der maltesischen *Kamra tad-Deputati*, der niederländischen *Eerste Kamer*, der niederländischen *Tweede Kamer* und dem schwedischen *Riksdag*. Die Kommission erhielt auch eine Stellungnahme des britischen *House of Commons*, in der Subsidiaritätsbedenken geäußert wurden. Allerdings war diese Stellungnahme nach Ablauf der achtwöchigen Frist für die Übermittlung von begründeten Stellungnahmen eingegangen.

⁶⁰ Ferner erhielt die Kommission vier Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs, die vom deutschen Bundesrat, den spanischen *Cortes Generales*, dem österreichischen Bundesrat (2017 eingegangen) und der portugiesischen *Assembleia da República* übermittelt wurden.

⁶¹ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts, ABl. L 193 vom 19.7.2016, S. 1.

werden sollten, sondern vielmehr um eine Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage als Voraussetzung für eine Korrektur der auf dem Binnenmarkt festgestellten Verzerrungen. Die Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung wäre in diesem Zusammenhang eine Maßnahme, um in dringenden Fällen unverzüglich tätig zu werden. Ihre Vorschriften bieten in Form eines Mindeststandards Möglichkeiten, Lücken in den derzeitigen 28 einzelstaatlichen Steuersystemen zu schließen. Die Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage wäre ein komplettes Körperschaftsteuersystem mit einer grenzübergreifenden Dimension, dessen Ziele über Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung hinausreichen. Die Kommission erinnerte zudem daran, dass die OECD die spezifischen Merkmale, die für einen Binnenmarkt wie die Europäische Union von Bedeutung sind, nicht berücksichtigt. Kommission erklärte, dass sie sich das Recht vorbehalte, im Rahmen ihrer im Vertrag verankerten Zuständigkeit Rechtsvorschriften vorzuschlagen, um das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern. Unabhängig hiervon bestätigte die Kommission, dass die auf OECD-Ebene vereinbarten Verrechnungspreisprinzipien für Transaktionen mit verbundenen Unternehmen außerhalb der konsolidierten Steuergruppe innerhalb der EU und in Drittstaaten weiterhin ihre Gültigkeit behalten.

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Wie die Unterzeichnung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung im Jahr 2016 verdeutlicht, setzen sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gemeinsam dafür ein, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch künftig im Mittelpunkt der europäischen Entscheidungsfindung stehen und dass diese Grundsätze während des gesamten Gesetzgebungsprozesses umfassend berücksichtigt werden.

Das Europäische Parlament und seine jeweiligen Ausschüsse sowie der Rechtsausschuss, der die horizontale Verantwortung für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität trägt, prüften auch im Jahr 2016 Gesetzgebungsvorschläge auf die Einhaltung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Der Ausschuss der Regionen setzte ebenfalls seine Tätigkeit zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes fort, insbesondere mit der Verabschiedung und Umsetzung seines Arbeitsprogramms Subsidiarität 2016, einschließlich der Konsultation der Expertengruppe Subsidiarität. In seinen Stellungnahmen berücksichtigte der Ausschuss der Regionen die von regionalen Regierungen und Behörden mit Legislativbefugnissen geäußerten Bedenken. Der Ausschuss der Regionen organisierte 2016 in Rom gemeinsam mit regionalen Parlamenten und dem italienischen *Senato della Repubblica* eine Konferenz über Subsidiarität, bessere Rechtsetzung und den politischen Dialog.

Die Kommission setzte 2016 die Umsetzung ihrer erweiterten Agenda für bessere Rechtsetzung von 2015 fort, die gezieltere Orientierungshilfen für die Bewertung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Politikgestaltung enthält. Im Jahr 2016 überprüfte der Ausschuss für Regulierungskontrolle 60 Folgenabschätzungen und forderte in einer Reihe von Fällen bessere Argumente im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

In Anbetracht dessen, dass die Zahl der begründeten Stellungnahmen von acht im Jahr 2015 auf insgesamt 65 im Jahr 2016 anstieg, war 2016 ein verstärktes Interesse der nationalen Parlamente an europäischen Entscheidungsprozessen und insbesondere im Hinblick auf den Subsidiaritätskontrollmechanismus zu verzeichnen. Von den begründeten Stellungnahmen bezogen sich 14 auf den Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der Entsenderichtlinie und lösten damit zum dritten Mal das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 2 von Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen aus. Im Einklang mit der Verpflichtung der Juncker-Kommission, im Fall dieses Verfahrens den Dialog mit den nationalen Parlamenten zu suchen, wurden die von den nationalen Parlamenten vorgebrachten Argumente umfassend erörtert, u. a. auf Sitzungen der

Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) und im Rechtsausschuss sowie im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments. Wenngleich die Kommission nach diesen Diskussionen und einer gründlichen Überprüfung aller eingegangenen Stellungnahmen letztlich beschloss, an ihrem ursprünglichen Vorschlag festzuhalten, ist sie sich bewusst, dass einige nationale Parlamente nach wie vor nicht von dessen Vorzügen überzeugt sind. Das Europäische Parlament und der Rat haben die Erörterung des Vorschlags noch nicht abgeschlossen. So wie die Kommission haben sich die beiden gesetzgebenden Organe verpflichtet, den Anmerkungen der nationalen Parlamente während des gesamten Gesetzgebungsprozesses Rechnung zu tragen.

Zu einer Zeit, da die Europäische Union an einer Vision für ihre Zukunft arbeitet, verdeutlicht die Erklärung von Rom, die am 25. März 2017 aus Anlass des 60. Jahrestages der Römischen Verträge von den Staats- und Regierungschef von 27 Mitgliedstaaten, führenden Vertretern des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und der Kommission unterzeichnet wurde, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch in den kommenden Jahren die europäische Entscheidungsfindung stützen und beeinflussen werden.