



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 22. September 2021  
(OR. en)

12116/21

PARLNAT 166

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 417 final
Betr.:	Bericht der Kommission Jahresbericht 2020 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 417 final.

---

Anl.: COM(2021) 417 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 23.7.2021  
COM(2021) 417 final

**BERICHT DER KOMMISSION**

**JAHRESBERICHT 2020**

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

# **JAHRESBERICHT 2020**

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

### **1. EINFÜHRUNG**

Dies ist der 28. Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, vorgelegt gemäß Artikel 9 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Wie im 26. und 27. Bericht werden auch die Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten behandelt, die bei der Anwendung dieser Grundsätze eine wichtige Rolle spielen.

Die Kommission hat die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch 2020 in alle Phasen ihrer Politikgestaltung einbezogen, indem sie verschiedene neue Maßnahmen verabschiedete, und die nationalen Parlamente weiter dabei unterstützt, ihre Subsidiaritätskontrolle vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie durchzuführen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in mehreren Urteilen klargestellt; in einem Urteil wurde die Rechtmäßigkeit der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern bestätigt.

Trotz Unterbrechungen aufgrund der Pandemie war die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten im Jahr 2020 enger als 2019, dem Jahr des Übergangs in einen neuen institutionellen Zyklus. Die Kommission erhielt 255 Stellungnahmen von nationalen Parlamenten, von denen ein Viertel die Reaktion auf die Pandemie betraf. Die von den nationalen Parlamenten am häufigsten kommentierte Einzelinitiative war der Vorschlag für ein europäisches Klimagesetz. Dank der Möglichkeiten, die Videokonferenzen bieten, nahm die Kommission weiter an interparlamentarischen Treffen teil, und zwar in noch größerem Umfang als zuvor; und erstmals seit 2013 nahm die Kommissionspräsidentin an der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) teil.

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

#### **2.1. Die Kommission**

##### **Bessere Rechtsetzung**

Das erste Arbeitsprogramm der Kommission von der Leyen für 2020 wurde im Januar 2020 angenommen und im Mai 2020 angepasst, um der COVID-19-Pandemie Rechnung zu tragen.<sup>1</sup> In diesem Programm wurde das Bekenntnis der Kommission zu faktengestützten Vorschlägen bekräftigt, die auf die Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen zugeschnitten sind, keinen unnötigen Aufwand verursachen und einfach umzusetzen sind.

Die Kommission setzte die Anwendung ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung und die Integration der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in allen Phasen ihrer Politikgestaltung im Laufe des Jahres fort. Dabei bewertete sie die bestehenden Rechtsvorschriften und politischen Rahmenwerke, bevor sie Vorschläge zu deren Überarbeitung vorlegte. Im Rahmen dieser Evaluierungen wurde u. a. bewertet, ob die bestehenden

---

<sup>1</sup> COM(2020) 37 und COM(2020) 440.

Politikmaßnahmen noch dem Zweck angemessen sind und inwieweit sie noch mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen.

Das Webportal „Ihre Meinung zählt“<sup>2</sup> erwies sich für Bürgerinnen und Bürger und interessierte Parteien als nützlicher zentraler Zugang zur Teilnahme an der Politikgestaltung der Kommission. Die Berücksichtigung der Auffassungen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und anderen Interessenträgern ist von entscheidender Bedeutung, um die Qualität der Kommissionsvorschläge zu gewährleisten. Angesichts praktischer Schwierigkeiten, mit denen die Teilnehmer bei der Nutzung des Portals pandemiebedingt konfrontiert sein könnten, hat die Kommission die öffentlichen Konsultationen erweitert und mehr Möglichkeiten für Rückmeldungen zu Initiativen eingeräumt, die 2020 oder Anfang 2021 vorgelegt werden sollen, wobei die Konsultationsfrist wann immer möglich um bis zu sechs Wochen verlängert wurde. Außerdem gestaltete sie das Portal um, damit Initiativen einfacher zu identifizieren und aufzufinden sind. Auf dem Portal sind nun auch die Standpunkte nationaler, regionaler und lokaler Behörden klarer dargelegt, damit sie in Folgenabschätzungen und Evaluierungen umfassend dargestellt werden können.

Die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“<sup>3</sup> („Taskforce“) empfahl, die Bemühungen im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)<sup>4</sup> zu verstärken, um die praktischen und alltäglichen Auswirkungen der Rechtsvorschriften, darunter auch delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, zu bewerten. Außerdem riet sie, mehr Vertreter lokaler und regionaler Gebietskörperschaften in die Expertengruppe einzubinden, die diese Arbeit unterstützt. Aufgrund dessen richtete die Kommission im Mai 2020 die Plattform „Fit for Future“ ein. Diese hochrangige Expertengruppe soll die Kommission in ihren Bemühungen unterstützen, die Zweckmäßigkeit der bestehenden Rechtsvorschriften zu bewahren, den Verwaltungsaufwand zu minimieren und die Zukunftsfähigkeit der Rechtsvorschriften sicherzustellen. Durch die Teilnahme dreier Vertreter aus dem Ausschuss der Regionen und dessen Netzwerk regionaler Hubs zur Bewertung der Durchführung der EU-Politik (RegHub)<sup>5</sup> sind lokale und regionale Gebietskörperschaften stärker in diese Gruppe eingebunden. Im Jahresarbeitsprogramm der Gruppe sind die zu bewertenden Rechtsvorschriften festgelegt, wobei auch die von der Taskforce<sup>6</sup> erstellte Liste berücksichtigt wird. Die Gruppe befasst sich auch mit der Gesetzesdichte.

Gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und dem zugehörigen Instrumentarium („Toolbox“)<sup>7</sup> hat die Kommission bei der Bewertung der fortdauernden Bedeutung und des europäischen Mehrwerts bestehender Maßnahmen und bei Plänen für neue Initiativen eine Subsidiaritätsprüfung durchzuführen. Die Kommission nimmt sowohl bei legislativen als auch bei nicht legislativen Initiativen eine Kontrolle der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de)

<sup>3</sup> Zur Arbeit der Taskforce und den entsprechenden Folgemaßnahmen siehe [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de.pdf) sowie Abschnitt 2.1 der Jahresberichte 2018 und 2019: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_de).

<sup>4</sup> Zur REFIT-Plattform siehe Abschnitt 2.1 des Jahresberichts 2019.

<sup>5</sup> Zu RegHub siehe den nachfolgenden Abschnitt 2.4.

<sup>6</sup> Siehe Anhang VI des Berichts der Taskforce zu: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de.pdf).

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox\\_de](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_de)

vor. Solche Prüfungen sollten bei allen Folgenabschätzungen, Bewertungen und Eignungsprüfungen durchgeführt werden.

## **Folgenabschätzungen**

Die Kommission berücksichtigt bei ihrer Bewertung der Auswirkungen ihrer politischen Vorschläge stets die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Gemäß dem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung sollte für Gesetzgebungsvorschläge ein Fahrplan oder eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase ausgearbeitet werden, einschließlich Vorschlägen für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, die als „politisch sensible/wichtige“ Initiativen eingestuft wurden. Mit einer Folgenabschätzung werden diese Rechtsakte nur dann abgestützt, wenn die erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen von EU-Maßnahmen erheblich sein dürften und die Kommission über einen Ermessensspielraum hinsichtlich des Inhalts des Rechtsakts verfügt. Unterbleibt eine Folgenabschätzung, so werden Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der Begründung und gegebenenfalls in der dem Vorschlag beigefügten analytischen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen behandelt.

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle<sup>8</sup> führt eine unabhängige Qualitätskontrolle aller Folgenabschätzungen durch. Im Jahr 2020 gab er 41 Stellungnahmen zu Folgenabschätzungen ab.

Eine dieser Stellungnahmen betraf die Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union<sup>9</sup>. Der Ausschuss forderte eine bessere Begründung der in dem Vorschlag enthaltenen Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

In seiner ursprünglichen Stellungnahme stellte der Ausschuss fest, dass in der Folgenabschätzung „genauere Erläuterungen dazu fehlen, wie die Unzulänglichkeit der Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten in der Problemanalyse bewertet wird“, und „weitere Ausführungen dazu fehlen, inwiefern die Gesetzgebungsinitiative mit der gewählten Rechtsgrundlage sowie dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit übereinstimmt“.

Daraufhin wurde die Folgenabschätzung überarbeitet, um diesen Aspekten besser Rechnung zu tragen. Darin wird erläutert, dass Maßnahmen auf EU-Ebene bei der Stärkung der Mindestlohnsysteme wirksamer sind als Maßnahmen auf nationaler Ebene. Solche Maßnahmen tragen dazu bei, gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten, indem große Unterschiede bei der Abdeckung und Angemessenheit von Mindestlöhnen verringert werden, die durch die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Bedingungen nicht gerechtfertigt sind – ein Ziel, das durch unkoordinierte Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maße erreicht werden kann.

Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit wird in der Folgenabschätzung erläutert, dass der Vorschlag bewährten nationalen Gepflogenheiten bei der Festsetzung von Mindestlöhnen Rechnung trägt, die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner bei der

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de)

<sup>9</sup> COM(2020) 682 final. Im Jahr 2020 erhielt die Kommission von nationalen Parlamenten zwei begründete Stellungnahmen und zusätzliche Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs zu diesem Vorschlag, gefolgt von weiteren Stellungnahmen im Jahr 2021. Zu den begründeten Stellungnahmen und den Antworten der Kommission siehe den nachfolgenden Abschnitt 3.

Festlegung der Höhe ihrer Mindestlöhne uneingeschränkt wahrt und größtmöglichen Spielraum für nationale Entscheidungen einräumt. Die Kommission hat dem Ausschuss für Regulierungskontrolle zusammen mit der überarbeiteten Folgenabschätzung ein Subsidiaritätsraster<sup>10</sup> vorgelegt.

### **Evaluierungen und Eignungsprüfungen**

Im Jahr 2020 schloss die Kommission 33 Evaluierungen ab, einschließlich einer Eignungsprüfung, und der Ausschuss für Regulierungskontrolle untersuchte 13 wichtige Evaluierungen, darunter zwei Eignungsprüfungen. Diese Bewertungen erstreckten sich auf viele Aspekte, von denen einige im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit von besonderer Bedeutung waren: So wurde beispielsweise in der Bewertung<sup>11</sup> der Richtlinie über Industrieemissionen<sup>12</sup>, des wichtigsten Unionsinstruments zur Kontrolle und Eindämmung der Auswirkungen von Industrieemissionen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit, deutlich gemacht, dass Maßnahmen auf EU-Ebene im Vergleich zu Maßnahmen auf nationaler und subnationaler Ebene erhebliche Vorteile mit sich bringen. So wurde mit dem Handeln der Union ein kohärenterer Ansatz bei der Annahme ökologisch wirksamer Normen für Industrieemissionen mit vergleichsweise geringen Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt.

### **Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle<sup>13</sup>**

Die Kommission kam ihrer Zusage entsprechend der Empfehlung der Taskforce nach, bei der Festlegung der Achtwochenfrist für die Übermittlung begründeter Stellungnahmen durch die nationalen Parlamente den Zeitraum vom 20. Dezember bis zum 10. Januar auszuschließen. Dies setzte sie erstmals während der Weihnachts-/Neujahrsferien 2019-2020 und abermals im selben Zeitraum 2020-2021 um. Was ihre Zusage betrifft, aggregierte Antworten auf begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente zu erstellen, die im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus sieben oder mehr Stimmen repräsentieren, hat keiner der Gesetzgebungsvorschläge der Kommission die Anzahl begründeter Stellungnahmen ausgelöst, die erforderlich ist, um diese Schwelle zu erreichen.<sup>14</sup>

In einem Schreiben an die nationalen Parlamente vom 8. April 2020 räumte Kommissionsvizepräsident Šefčovič ein, dass es für die Kommission aufgrund der COVID-19-Krise schwierig sei, die Übereinstimmung von Gesetzgebungsvorschlägen mit dem Subsidiaritätsprinzip innerhalb der im Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen festgelegten acht Wochen zu überprüfen. Dabei sicherte er ein Entgegenkommen auf zweierlei Weise zu.

---

<sup>10</sup> Dieses „Subsidiaritätsraster“ beruht auf einem detaillierten Fragenkatalog in drei Bereichen: 1) Kann die Union tätig werden? Auf welcher Rechtsgrundlage und Zuständigkeit beruht die beabsichtigte Maßnahme der Union? 2) Subsidiaritätsprinzip: Warum sollte die EU tätig werden? 3) Verhältnismäßigkeit: Wie die EU tätig werden sollte. Daher spiegeln sich in dem Raster die Empfehlungen der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ wider.

<sup>11</sup> SWD(2020) 181 final vom 23.9.2020.

<sup>12</sup> Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

<sup>13</sup> Die von den nationalen Parlamenten im Jahr 2021 übermittelten begründeten Stellungnahmen werden in Abschnitt 3 behandelt.

<sup>14</sup> Siehe den nachfolgenden Abschnitt 3.

- Selbst wenn die Stellungnahmen nationaler Parlamente, in denen Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes bei Gesetzgebungsvorschlägen (begründete Stellungnahmen) zum Ausdruck gebracht wurden, nach Ablauf der Frist eingehen, werde die Kommission diese Stellungnahmen berücksichtigen, sie dem zuständigen Kommissionsmitglied zur Kenntnis bringen und eine umfassende öffentliche Antwort geben. Drei nationale Parlamente nutzten dies, allesamt in Zusammenhang mit den Europäischen Klimagesetz.<sup>15</sup>
- Ebenso werde die Kommission nationale Parlamente unverzüglich unterrichten, wenn sie einen Gesetzgebungsvorschlag zur Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Krise annehme, der vom Europäischen Parlament und dem Rat im Einklang mit dem Dringlichkeitsverfahren gemäß Artikel 4 des Protokolls Nr. 1 zu den Verträgen möglicherweise innerhalb von weniger als 8 Wochen angenommen werden müsse. 2020 übermittelte sie solche Meldungen bei sieben Gelegenheiten an die nationalen Parlamente.

## 2.2. Das Europäische Parlament

Im Jahr 2020 gingen beim Europäischen Parlament offiziell 134 Dokumente nationaler Parlamente nach Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ein.<sup>16</sup> Unter diesen 134 Dokumenten waren 13 begründete Stellungnahmen<sup>17</sup> und 121 Beiträge (Dokumente, in denen keine Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität geäußert wurden). 2019 waren dagegen 62 Dokumente eingegangen, darunter jedoch keine begründeten Stellungnahmen.<sup>18</sup>

Nach Anlage VI der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments trägt der Rechtsausschuss (JURI) die volle Verantwortung für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität. Alle sechs Monate ernennt der Ausschuss eines seiner Mitglieder auf der Grundlage eines Rotationssystems der Fraktionen zum ständigen Berichterstatter für Subsidiaritätsfragen. Gilles Lebreton (Fraktion Identität und Demokratie) war der ständige Berichterstatter im ersten Halbjahr 2020, gefolgt von Karen Melchior (Fraktion Renew Europe) in der zweiten Jahreshälfte. Die vom Ausschuss erhaltenen und als solche bestätigten begründeten Stellungnahmen werden zur Information auf die Tagesordnung seiner nächsten Sitzung gesetzt.

Der JURI-Ausschuss verfasst zudem regelmäßig einen Bericht über die Jahresberichte der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der anstehende Bericht, für den Mislav Kolakušić (fraktionslos) zum Berichterstatter bestellt

<sup>15</sup> Siehe den nachfolgenden Abschnitt 3.

<sup>16</sup> Für Informationen darüber, wie das Europäische Parlament mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente umgeht, siehe den Jahresbericht 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Punkt 2.3.

<sup>17</sup> Das Europäische Parlament und die Kommission (die im selben Zeitraum neun begründete Stellungnahmen registrierte) zählen begründete Stellungnahmen unterschiedlich. Eine begründete Stellungnahme zu mehr als einem Kommissionsvorschlag wird von der Kommission nur zu statistischen Zwecken als eine begründete Stellungnahme gewertet, während bei der Feststellung, ob der Schwellenwert für eine gelbe/orange Karte für einen Kommissionsvorschlag erreicht wird, diese begründete Stellungnahme als eine begründete Stellungnahme für jeden einzelnen der abgedeckten Vorschläge gilt. Im Gegensatz dazu zählt das Europäische Parlament ebenso viele begründete Stellungnahmen wie betroffene Vorschläge.

<sup>18</sup> Alle von nationalen Parlamenten übermittelten Dokumente sind in „Connect“, der Datenbank des Europäischen Parlaments für Dokumente der nationalen Parlamente, abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

wurde, wird die Jahre 2017, 2018 und 2019 abdecken.<sup>19</sup> Der JURI-Ausschuss leistet darüber hinaus Beiträge zu den Halbjahresberichten der COSAC<sup>20</sup>, in denen Fragen in Bezug auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit behandelt werden.

Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments hat das Europäische Parlament bei der Einbeziehung von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsaspekten in seine Arbeit weiterhin unterstützt:

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

Im Jahr 2020 erstellte der Wissenschaftliche Dienst fünf erste Bewertungen von Folgenabschätzungen der Kommission, eine Folgenabschätzung, 13 Ex-post-Bewertungen des europäischen Umsetzungsprozesses, drei Papiere über die laufende Umsetzung, zwei weitere Ex-post-Bewertungen, zwei fortlaufende Checklisten, zwei Berichte über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, neun Bewertungen des europäischen Mehrwerts, fünf Dokumente zum Mehrwert bestehender Unionspolitiken, eine Analyse des europäischen Mehrwerts und sechs Bewertungen der Umsetzung. Der wissenschaftliche Dienst hat eine neue Reihe von Veröffentlichungen über nationale Parlamente und europäische Angelegenheiten ins Leben gerufen, um einen Überblick darüber zu geben, wie nationale Parlamente strukturiert sind und wie sie EU-Rechtsvorschriften verarbeiten, überprüfen und sich mit ihnen auseinandersetzen, und die ersten beiden Briefings dieser Reihe veröffentlicht.<sup>21</sup>

### 2.3. Der Rat

In seinen Schlussfolgerungen vom 27. Februar 2020 zum Thema „Bessere Rechtsetzung: Gewährleistung von Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltigem und integrativen Wachstum“<sup>22</sup> hat der Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“) unterstrichen, „dass die in neuen Vorschlägen enthaltenen Maßnahmen – im Hinblick auf mehr Effizienz – stets die Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz sowie die Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit achten und insbesondere die Bedürfnisse von

---

<sup>19</sup> „Regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2017, 2018 und 2019“ (2020/2262 (INI)).

<sup>20</sup> Zu COSAC siehe den nachfolgenden Abschnitt 5.

<sup>21</sup> <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/researchbypolicyarea.html>

<sup>22</sup> Ratsdokument ST 6232/20, Nummern 2 und 12. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6232-2020-INIT/de/pdf>.

kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), einschließlich-Kleinstunternehmen, berücksichtigen sollten“.

In Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betonte er ferner „die Bedeutung von KMU, einschließlich Kleinstunternehmen, als treibende Kraft für Innovation, grünen Wandel, Digitalisierung, Beschäftigung, nachhaltiges und integratives Wachstum und sozialen Zusammenhalt in unseren Gesellschaften“. Und er fügte hinzu, dass „die Interessen und Bedürfnisse von KMU, einschließlich Kleinstunternehmen, in allen Phasen des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene besser ermittelt werden sollten, um sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften bei minimalem Kostenaufwand klar und vorhersehbar sind und in einem angemessenen Verhältnis zur Größe der Unternehmen stehen“.

Am 16. November 2020 nahm der Rat Schlussfolgerungen zu „Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumenten für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter“<sup>23</sup> an, in denen er darauf hinwies, dass die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie das Vorsorgeprinzip jederzeit geachtet und gefördert werden müssen, und auf seine früheren Schlussfolgerungen vom Mai 2016<sup>24</sup> zu diesen Grundsätzen verwies.

Zusätzlich zu seinen Pflichten aus dem Vertrag informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission. Im Jahr 2020 leitete das Generalsekretariat des Rates den Delegationen 99 Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben worden waren, zu. Es erhielt neun begründete Stellungnahmen gemäß Protokoll Nr. 2.<sup>25</sup>

## 2.4. Der Ausschuss der Regionen

Am 8. Mai 2020 gab der Ausschuss der Regionen (im Folgenden „Ausschuss“) eine Erklärung zur Reaktion auf die COVID-19-Krise<sup>26</sup> ab, in der er eine stärkere Unterstützung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und eine gemeinsame Überprüfung der Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip forderte. Dabei betonte er, dass Maßnahmen bezüglich des Ausnahmezustands auch während der COVID-19-Pandemie angemessen, zeitlich begrenzt sein, der demokratischen Kontrolle unterliegen und im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und des Regierens auf mehreren Ebenen stehen müssen.

Am 2. Juli 2020 legte der Ausschuss seine Prioritäten für den Zeitraum 2020-2025 in seiner Entschließung „Prioritäten des Europäischen Ausschusses der Regionen 2020-2025 — Kommunen, Städte und Regionen stärken Europas Bürgernähe“<sup>27</sup> fest und brachte seine Entschlossenheit zum Ausdruck, „einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der EU-Rechtsvorschriften zu leisten, für eine stärkere vorausschauende Berücksichtigung ihrer

<sup>23</sup> Ratsdokument ST 13026/20, Nummern 3 und 12. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/de/pdf> und <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/11/16/regulatory-sandboxes-and-experimentation-clauses-as-tools-for-better-regulation-council-adopts-conclusions/>.

<sup>24</sup> Ratsdokument ST 9580/16. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9580-2016-INIT/de/pdf>.

<sup>25</sup> Der Rat zählt begründete Stellungnahmen so wie die Kommission, wohingegen das Europäische Parlament ein anderes Zählverfahren anwendet. Eine vollständige Erläuterung findet sich in Fußnote 17.

<sup>26</sup> [Erklärung des Europäischen Ausschusses der Regionen „Lokale und regionale Gebietskörperschaften als Akteure der Bewältigung der COVID-19-Krise auf europäischer Ebene“](#).

<sup>27</sup> [Entschließung des Europäischen Ausschusses der Regionen: Prioritäten des Europäischen Ausschusses der Regionen 2020-2025 – Kommunen, Städte und Regionen stärken Europas Bürgernähe](#).

Auswirkungen auf die Städte und Regionen zu sorgen und den Grundsatz der aktiven Subsidiarität zu fördern“<sup>28</sup>. Ferner betonte er, dass „die Pandemie vor Augen führt, wie wichtig eine ordnungsgemäße Anwendung des Prinzips der aktiven Subsidiarität ist, und einerseits die wesentliche Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und andererseits die Notwendigkeit einer Koordinierung und Unterstützung auf europäischer Ebene zeigt“. Mit Blick auf das Jahr 2021 kündigte er an, neue politische Initiativen der EU zu prüfen, um sicherzustellen, dass diese – gemäß den Empfehlungen der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ und den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung – eine territoriale Dimension umfassen und die Anforderung des Mehrwerts der Europäischen Union erfüllen.

Am 12. Oktober 2020 veröffentlichte der Ausschuss seine erste Ausgabe des EU-Jahresbarometers zur Lage der Gemeinden und Regionen<sup>29</sup>, in dem schwerpunktmäßig die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie behandelt wurden. Aus dem Bericht geht hervor, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EU bei der Bewältigung der Gesundheitskrise an vorderster Front standen und auch eine Schlüsselrolle für eine erfolgreiche wirtschaftliche Erholung spielen müssen. Im Wesentlichen wird darin eine stärkere Einbeziehung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in die Steuerung europäischer und nationaler Aufbaupläne gefordert und empfohlen, dass das Europäische Semester – als Governance-Mechanismus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit – einen Verhaltenskodex für die Einbeziehung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften im Einklang mit aktiver Subsidiarität umfasst. In dem Bericht wird ferner gefordert, dass Regionen und Städte eng in die Ausarbeitung der nationalen Pläne einbezogen werden, um ihre Komplementarität mit regionalen und lokalen Aufbaustrategien sicherzustellen. Schließlich wird als praktische Anwendung des Grundsatzes der aktiven Subsidiarität vorgeschlagen, dass der Ausschuss und die Kommission ein jährliches Aufbau- und Resilienzforum veranstalten, um zu beurteilen, ob der Aufbauplan für Städte und Regionen funktioniert.

Am 2. Juli 2020 nahm der Ausschuss eine Entschließung zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2021<sup>30</sup> an. Die Kommission wurde darin aufgefordert, die Zusammenarbeit fortzusetzen, um das Konzept der „aktiven Subsidiarität“ zu fördern, unter anderem durch das RegHub des Ausschusses<sup>31</sup>, und den Ausschuss bei der Entwicklung von RegHub 2.0 zu unterstützen, um ein Feedback auf Grundlage der Erfahrungen der Nutzer mit der Umsetzung der EU-Politik auf lokaler und regionaler Ebene zu liefern. Der Ausschuss billigte im Oktober 2020 die Fortsetzung dieses Projekts und nahm neue Mitglieder des Netzwerks auf<sup>32</sup>. In der neuen Plattform „Fit for Future“<sup>33</sup> der Kommission ist RegHub direkt als Expertennetz in deren Struktur integriert, während der Ausschuss selbst durch drei seiner Mitglieder in der Leitungsgruppe der Plattform vertreten ist. Dadurch wird die Rolle des Ausschusses erheblich

---

<sup>28</sup> Zur „aktiven Subsidiarität“ siehe S. 7-9 des Berichts der Taskforce: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de.pdf); zur Taskforce siehe Fußnote 3.

<sup>29</sup> [EU-Jahresbarometer zur Lage der Gemeinden und Regionen \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu-annual-barometer-2020_en.pdf).

<sup>30</sup> ABl. C 324 vom 1.10.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020XR2622&qid=1610962068519>.

<sup>31</sup> Das RegHub geht auf den Abschlussbericht und die Empfehlungen der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ zurück (Empfehlung 8).

<sup>32</sup> Liste der 46 Mitglieder unter <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/new-reghub-2-0-members.pdf>.

<sup>33</sup> Zu dieser Plattform siehe den vorstehenden Abschnitt 2.1.

gestärkt und besser sichergestellt, dass das Prinzip der aktiven Subsidiarität während des gesamten Gesetzgebungszyklus angewandt wird.<sup>34</sup>

Außerdem bewertete der Ausschuss der Regionen bei den acht Gesetzgebungsvorschlägen, zu denen er im Jahr 2020 Stellungnahmen abgab, die Übereinstimmung mit der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.<sup>35</sup> Diese Stellungnahmen enthielten eine direkte Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit oder konkrete Empfehlungen zur besseren Einhaltung.

Im Jahr 2020 setzte der Ausschuss sein Arbeitsprogramm zur Subsidiarität als praktisches Instrument zur jährlichen Überwachung der Subsidiarität um. Die Lenkungsgruppe Subsidiarität unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Ausschusses Karl-Heinz Lambertz ermittelte fünf vorrangige Initiativen für das Arbeitsprogramm zur Subsidiarität 2020: digitale Dienstleistungen, den europäischen Grünen Deal, den Schutz unserer Umwelt, ein soziales Europa und einen neuen Migrations- und Asylpakt.

Der Ausschuss verabschiedete eine Entschließung zum Thema „Der Grüne Deal in Partnerschaft mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“<sup>36</sup>, in der gefordert wird, „durch Multi-Level-Governance und aktive Subsidiarität greifbare Ergebnisse vor Ort zu erzielen“. Ebenso nahm er eine Stellungnahme<sup>37</sup> zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (Europäisches Klimagesetz)<sup>38</sup> an und betonte, wie wichtig die Erreichung des Ziels sei, dass „alle EU-Maßnahmen dem Grundsatz der Schadensvermeidung entsprechen und alle Regierungs- und Verwaltungsebenen im Einklang mit dem Grundsatz der aktiven Subsidiarität als Partner im europäischen Beschlussfassungsprozess uneingeschränkt berücksichtigt und nicht als reine Interessenträger betrachtet werden“. Darüber hinaus verabschiedete er eine Stellungnahme zum Europäischen Klimapakt<sup>39</sup>, den er für eine hervorragende Chance für die Umsetzung des Prinzips der aktiven Subsidiarität betrachtet, da die Ziele des Pakts selbst maßgeblich mit den wesentlichen Zielen einer aktiven Subsidiarität übereinstimmen, sprich: mit der Entwicklung einer inklusiven und konstruktiven Arbeitsweise, die das Potenzial des Mehrebenenansatzes des demokratischen und Governance-Rahmens der EU umfassend zum Tragen bringt.

Im Jahr 2020 wurden über REGPEX, das dem Netz für Subsidiaritätskontrolle untergeordnete und den regionalen Parlamenten und Regierungen mit Gesetzgebungsbefugnissen offenstehende Subnetzwerk<sup>40</sup>, 18 Beiträge zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit übermittelt, um die Einbeziehung von regionalen Parlamenten und Regierungen in der Anfangsphase des Gesetzgebungsverfahrens zu unterstützen (Subsidiaritätsprüfung). Einzelheiten zu diesen

<sup>34</sup> [https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub\\_evaluation\\_report.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub_evaluation_report.pdf)

<sup>35</sup> Artikel 55 Absatz 2 der Geschäftsordnung, ABl. L 65 vom 5.3.2014, S. 41, <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>.

<sup>36</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52019XR4351> (ABl. C 79 vom 10.3.2020).

<sup>37</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020AR1361> (ABl. C 324 vom 1.10.2020).

<sup>38</sup> COM(2020) 80 final.

<sup>39</sup> <https://cor.europa.eu/DE/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opid=CDR-1360-2020>

<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> Das im April 2007 gegründete Netz für Subsidiaritätskontrolle wurde eingerichtet, um den Informationsaustausch zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der Unionsebene über verschiedene Dokumente sowie legislative und politische Vorschläge der Kommission zu erleichtern. Das Netzwerk dient als Zugangspunkt, über den alle Partner nicht nur Informationen erhalten, sondern auch ihre Ansichten äußern können. Ende 2020 gehörten ihm 150 Mitglieder an, während REGPEX 76 Mitglieder zählte.

Beiträgen und Links zu den betreffenden Kommissionsvorschlägen sind der REGPEX-Website<sup>41</sup> zu entnehmen.

## 2.5. Der Gerichtshof der Europäischen Union

Im Jahr 2020 hatte sich der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) nicht zu mutmaßlichen Verstößen gegen das **Subsidiaritätsprinzip** zu äußern.<sup>42</sup>

Der Gerichtshof erinnerte in mehreren Fällen, in denen der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zur Anfechtung der EU-Rechtsvorschriften geltend gemacht wurde, daran, dass dem Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen sein Handeln politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen erfordert und in denen er komplexe Beurteilungen und Bewertungen vornehmen muss, ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen ist. Die Rechtmäßigkeit einer in diesen Bereichen erlassenen Maßnahme kann nur dann beeinträchtigt sein, wenn die Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist.<sup>43</sup>

Der Gerichtshof bestätigte damit die Gültigkeit der Richtlinie 2018/957 zur Änderung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern<sup>44</sup> vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, als er die Klagen auf Nichtigerklärung zweier Mitgliedstaaten zurückwies.<sup>45</sup> Dabei erinnerte er daran, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die von einer Bestimmung des Unionsrechts eingesetzten Mittel zur Erreichung der legitimen Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen.<sup>46</sup>

Was das Ermessen angeht, über das der Unionsgesetzgeber bei der Regulierung der Entsendung von Arbeitnehmern für die Erbringung von Dienstleistungen verfügen muss, war der Gerichtshof der Auffassung, dass es nicht darum geht, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war; sie ist vielmehr nur dann rechtswidrig, wenn sie gemessen an dem Ziel offensichtlich ungeeignet ist.<sup>47</sup>

Der Gerichtshof stellte fest, dass sich das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenen Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten bezieht. Auch bei einem weiten Ermessen ist der Unionsgesetzgeber jedoch verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen und zu untersuchen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele nachteilige, oder gar erhebliche, wirtschaftliche Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können.

---

<sup>41</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

<sup>42</sup> Der Gerichtshof wies dieses Argument mit seinem Urteil vom 10. November 2020, Kommission/Italien, Rechtssache C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 153, zurück.

<sup>43</sup> Siehe z. B. das Urteil vom 17. September 2020, Rosneft e.a./Rat, C-732/18 P, EU:C:2020:727, Rn. 91.

<sup>44</sup> Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16). Im Jahr 2016 hatten die nationalen Parlamente 14 begründete Stellungnahmen zu dem Kommissionsvorschlag übermittelt, wodurch das Verfahren der „gelben Karte“ ausgelöst wurde (siehe den Jahresbericht 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

<sup>45</sup> Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat, C-620/18, EU:C:2020:1000, und Polen/Parlament und Rat, C-626/18, EU:C:2020:1001.

<sup>46</sup> Urteil in der Rechtssache C-620/18, Rn. 137; Urteil in der Rechtssache C-626/18, Rn. 94.

<sup>47</sup> Urteil in der Rechtssache C-620/18, Rn. 112; Urteil in der Rechtssache C-626/18, Rn. 95.

In Entwürfen von Gesetzgebungsakten ist zu berücksichtigen, dass die Belastung der Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich gehalten wird und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen muss.<sup>48</sup> Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass die beiden die Rechtmäßigkeit bestreitenden Mitgliedstaaten nicht nachweisen konnten, dass die mit der Richtlinie (EU) 2018/597 vorgenommenen Änderungen über das hinausgehen, was zur Erreichung der Ziele der angefochtenen Richtlinie, nämlich den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sicherzustellen und entsandten Arbeitnehmern einen besseren Schutz zu bieten, erforderlich ist.

Der Gerichtshof berücksichtigte dabei nicht nur den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die angefochtene Richtlinie erlassen wurde. Ebenso machte er deutlich, dass der Unionsgesetzgeber keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler beging, da er alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollten, berücksichtigte.<sup>49</sup>

### 3. ANWENDUNG DES SUBSIDIARITÄTSKONTROLLMECHANISMUS DURCH DIE NATIONALEN PARLAMENTE

Bei der Kommission gingen 2020 **neun begründete Stellungnahmen** von nationalen Parlamenten ein.<sup>50</sup> Dies war mehr als 2019, als zum ersten Mal seit Einführung des Subsidiaritätskontrollmechanismus keine begründete Stellungnahme einging. Es war aber auch weniger als in den Vorjahren, sowohl in absoluten Zahlen<sup>51</sup> als auch im Verhältnis zur Gesamtzahl der Stellungnahmen nationaler Parlamente<sup>52</sup> oder zur Gesamtzahl der Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen, die dem Subsidiaritätskontrollmechanismus<sup>53</sup> unterliegen (siehe auch die Grafik „Art der Stellungnahme“ in Abschnitt 4).

Von den 2020 eingegangenen neun begründeten Stellungnahmen betrafen drei, d. h. jeweils eine Stellungnahme des österreichischen Bundesrats, des französischen Sénat und der niederländischen Erste Kamer, den Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (**Europäisches Klimagesetz**), der am 4. März 2020 von der Kommission angenommen wurde.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Urteil in der Rechtssache C-620/18, Rn. 114-115; Urteil in der Rechtssache C-626/18, Rn. 97-98.

<sup>49</sup> Urteil in der Rechtssache C-620/18, Rn. 137-151; Urteil in der Rechtssache C-626/18, Rn. 124-139.

<sup>50</sup> Diese Zahl bezieht sich auf die Gesamtzahl der von den Kammern der Parlamente gemäß Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen eingegangenen Stellungnahmen. Eine begründete Stellungnahme zu mehr als einem Kommissionsvorschlag wird nur zu statistischen Zwecken als eine begründete Stellungnahme gewertet, während bei der Feststellung, ob der Schwellenwert für eine gelbe/orange Karte für einen Kommissionsvorschlag erreicht wird, diese begründete Stellungnahme als eine begründete Stellungnahme für jeden einzelnen der abgedeckten Vorschläge gilt. Im Gegensatz dazu zählt das Europäische Parlament ebenso viele begründete Stellungnahmen wie betroffene Vorschläge, weshalb in Abschnitt 2.2 eine höhere Anzahl begründeter Stellungnahmen (13) für 2020 genannt wird. Anhang 1 enthält die Liste der Kommissionsdokumente, zu denen die Kommission begründete Stellungnahmen erhalten hat.

<sup>51</sup> 2018: 37 begründete Stellungnahmen; 2017: 52 begründete Stellungnahmen; 2016: 65 begründete Stellungnahmen.

<sup>52</sup> 2020: 3,5 % (9/255); 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

<sup>53</sup> 2020: 9,1 % (9/99); 2018: 10,5 % (37/351); 2017: 16 % (52/325); 2016: 17,6 % (65/370).

<sup>54</sup> COM(2020) 80 final. Diese Stellungnahmen gingen offiziell nach Ablauf der im Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen festgelegten Frist von acht Wochen am 15. Mai (Bundesrat und Sénat) und am 26. Mai (Erste Kamer) ein. Zwar war die Frist am 5. Mai abgelaufen, doch die Kommission behandelte sie angesichts der praktischen Schwierigkeiten, mit denen die nationalen Parlamente aufgrund der COVID-19-Krise konfrontiert waren, als „begründete Stellungnahmen“. Zur Verpflichtung der Kommission in Bezug auf die Frist siehe auch den vorstehenden Abschnitt 2.1, Unterabschnitt „Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle“.

Mit diesem Vorschlag wurde darauf abgezielt, i) das im europäischen Grünen Deal festgelegte Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in Rechtsvorschriften zu verankern, ii) eine langfristige politische Ausrichtung festzulegen, iii) Vorhersehbarkeit für Investoren zu schaffen und iv) Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. In dem Vorschlag sind Maßnahmen enthalten, um die Fortschritte zu verfolgen und Maßnahmen entsprechend anzupassen; außerdem wird ein Pfad zur Erreichung des Ziels für 2050 festgeschrieben, einschließlich eines Zwischenziels für 2030, das auf der Grundlage einer umfassenden Folgenabschätzung festzulegen ist.

Die Kommission erhielt zu diesem ursprünglichen Vorschlag neun Stellungnahmen von sieben Kammern<sup>55</sup>, darunter die drei begründeten Stellungnahmen, sowie drei Stellungnahmen von drei weiteren Kammern<sup>56</sup> zu dem im September vorgelegten geänderten Vorschlag<sup>57</sup>, das Klimaziel der Union für 2030 auf eine Verringerung der Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 festzulegen. Eine weitere Kammer<sup>58</sup> antwortete auf die von der Kommission von März bis Juni durchgeführte öffentliche Konsultation zum Anspruch des Ziels für 2030.

Alle drei Kammern, die begründete Stellungnahmen vorlegten, lehnten den vorgeschlagenen Rückgriff auf delegierte Rechtsakte ab, um den Pfad zwischen dem Ziel der Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 und dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 festzulegen. Darüber hinaus vertrat die Erste Kamer die Auffassung, dass die Anwendung von Artikel 192 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) anstelle von Artikel 192 Absatz 2 (Einstimmigkeit) nicht der Bedeutung und dem Anwendungsbereich des Vorschlags entspreche.

In den meisten Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs übermittelt wurden, wurden zwar generell die Ziele des Vorschlags unterstützt, aber nicht die Bedenken in den begründeten Stellungnahmen hinsichtlich des Rückgriffs auf delegierte Rechtsakte zur Festlegung des Zielpfads 2030-2050 geteilt. Einige Kammern forderten ferner, dass der spezifische Energiemix und das Anpassungspotenzial jedes Mitgliedstaats berücksichtigt werden<sup>59</sup> oder dass die Art und der Zeitplan für die Verwirklichung der Ziele für 2050 den Mitgliedstaaten überlassen werden<sup>60</sup>. Andere forderten, den Weg zur Erreichung der Ziele eher auf die Nutzung erneuerbarer Energien als auf Kernenergie<sup>61</sup> zu stützen oder ein weiteres Zwischenziel für 2040 festzulegen<sup>62</sup>. Eine andere Forderung<sup>63</sup> lautete, die finanzielle Unterstützung der Union auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten abzustimmen.

---

<sup>55</sup> Vom österreichischen Bundesrat (eine begründete Stellungnahme und eine Stellungnahme), der niederländischen Erste Kamer (eine begründete Stellungnahme und eine Stellungnahme), dem französischen Sénat, dem polnischen Senat, dem tschechischen Sénát, dem rumänischen Senat und dem slowakischen Národná rada.

<sup>56</sup> Von den spanischen Cortes Generales, der französischen Assemblée nationale und der portugiesischen Assembleia da República.

<sup>57</sup> COM(2020) 563 final.

<sup>58</sup> Das dänische Folketing. Es sprach sich für ein Ziel von „mindestens 55 %“ für 2030 aus, d. h. den im geänderten Vorschlag gewählten Wert.

<sup>59</sup> Der polnische Senat.

<sup>60</sup> Der slowakische Národná rada.

<sup>61</sup> Der österreichische Bundesrat.

<sup>62</sup> Die französische Assemblée nationale.

<sup>63</sup> Vom rumänischen Senat.

In ihren Antworten erläuterte die Kommission, dass sie den Zielpfad als Instrument nutzen werde, um die Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität und die Wirksamkeit der bestehenden Maßnahmen zu bewerten. Die Anfangs- und Endpunkte für diesen Zielpfad sowie die bei seiner Festlegung zu berücksichtigenden Kriterien sollten von den gesetzgebenden Organen festgelegt werden, sodass die Befugnisübertragung keinen „wesentlichen Aspekt“ im Sinne von Artikel 290 AEUV umfasse. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass Artikel 192 Absatz 1 AEUV im Lichte der Ziele des Vorschlags die richtige Rechtsgrundlage sei. Zudem erinnerte sie daran, dass die Rechtsgrundlage von Artikel 192 Absatz 2 für das Gesetzgebungsverfahren eine Ausnahme von dem allgemeinen Fall des Artikels 192 Absatz 1 darstelle und daher im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs eng ausgelegt werden sollte.

Die Kommission stellte ferner klar, dass die Entwicklung eines Energiesektors, der weitgehend auf erneuerbaren Energiequellen basiere, ein wichtiger Bestandteil des europäischen Grünen Deals sei, dass aber die Rechte der Mitgliedstaaten, ihren eigenen Energiemix festzulegen, in dem Vorschlag uneingeschränkt gewahrt bleibe, da kein konkreter Weg zur Verwirklichung des Ziels der Klimaneutralität festgelegt worden sei. Ferner betonte sie, dass die Klimaziele der EU durch den künftigen langfristigen EU-Haushalt, der vorübergehend durch das neue Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ verstärkt werde, nachdrücklich unterstützt würden. Ebenso unterstrich sie, dass vom Mechanismus für einen gerechten Übergang Regionen und Sektoren, die am stärksten vom Übergang zu einer grünen Wirtschaft betroffen seien, gezielt unterstützt würden, sodass der Übergang gerecht und inklusiv erfolgen könnte und niemand übergangen werde.

Zwei weitere begründete Stellungnahmen des dänischen Folketing und des schwedischen Riksdag betrafen den von der Kommission am 28. Oktober 2020 angenommenen Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene **Mindestlöhne** in der Europäischen Union<sup>64</sup>. Sowohl das Folketing als auch der Riksdag waren der Auffassung, dass die Zuständigkeiten der EU in diesem Bereich mit dem Vorschlag überschritten würden und Lohnbildungsmaßnahmen am besten auf nationaler Ebene geregelt werden sollten. Nach ihrer Auffassung könnte der Vorschlag, mit dem für Arbeitnehmer/innen Zugang zu Mindestlöhnen sichergestellt werden soll, die ihnen unabhängig von ihrem Arbeitsplatz in der Union einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, ausreichend auf nationaler Ebene verwirklicht werden. Dem Folketing zufolge wird mit dem Vorschlag gegen die Vertragsfreiheit der Sozialpartner verstoßen, bessere Ergebnisse in Form höherer Löhne oder einer Absenkung der Zahl der Niedriglohneempfänger würden erzielt, wenn nationale Behörden nicht an der Festlegung der Kriterien für Tarifverträge und deren Durchsetzung beteiligt sind. Der Riksdag war der Ansicht, dass es keine eindeutige grenzüberschreitende Dimension gebe, da die Lohnbildungsbedingungen und -systeme von Land zu Land erheblich voneinander abwichen und die Maßnahmen der Union in diesem Bereich keinen Mehrwert brächten.

Der tschechische Senát übermittelte keine begründete Stellungnahme, teilte jedoch die Bedenken des Folketing und des Riksdag hinsichtlich der Zuständigkeiten der EU und stellte die

---

<sup>64</sup> COM(2020) 682 final. Im Januar 2021 ging bei der Kommission eine dritte begründete Stellungnahme der maltesischen Kamra tad-Deputati zu diesem Vorschlag ein. Im Jahr 2020 äußerten auch zwei regionale Parlamente in Bayern (Deutschland) und Oberösterreich (Österreich) Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität. Weitere Informationen zur Folgenabschätzung dieses Vorschlags sind dem vorstehenden Abschnitt 2.1 zu entnehmen.

Verhältnismäßigkeit des Vorschlags in Frage, da er eine Empfehlung des Rates für angemessener hält als eine Richtlinie.

Die Kommission antwortete, dass der Vorschlag darauf abziele, Tarifverhandlungen in allen Mitgliedstaaten zu fördern, ohne die Besonderheiten nationaler Systeme und Traditionen infrage zu stellen. Mit dem Vorschlag würden die nationalen Zuständigkeiten und die Autonomie der Sozialpartner uneingeschränkt gewahrt, ohne das Ziel zu verfolgen, die Höhe der Mindestlöhne unionsweit zu harmonisieren oder einen einheitlichen Mechanismus für die Festlegung von Mindestlöhnen in allen Mitgliedstaaten einzuführen. Daher wahre er die Beschränkungen, die in seiner Rechtsgrundlage, d. h. Artikel 153 AEUV, festgelegt seien. Ferner machte die Kommission deutlich, dass eine Richtlinie wirksamer sei als eine Empfehlung, da sie den verbindlichen Charakter der von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Anforderungen klarstelle und den Mitgliedstaaten gleichzeitig Spielraum lasse, über Formen und Methoden der Umsetzung zu entscheiden, wozu auch gehöre, dass die Sozialpartner auf ihren gemeinsamen Antrag mit dieser Umsetzung betraut würden.

Die **vier anderen begründeten Stellungnahmen** betrafen den von der Kommission am 28. Mai 2020 angenommenen geänderten Vorschlag für einen Beschluss über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (begründete Stellungnahme des schwedischen Riksdag), den am 14. Januar 2020 von der Kommission angenommenen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (begründete Stellungnahme des tschechischen Poslanecká sněmovna), den am 22. September 2020 von der Kommission angenommenen geänderten Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (begründete Stellungnahme der maltesischen Kamra tad-Deputati) sowie den von der Kommission am 23. September 2020 angenommenen neuen Migrations- und Asylpakt (begründete Stellungnahme des ungarischen Országgyűlés).

Zu den **Eigenmitteln**<sup>65</sup> war der Riksdag der Auffassung, dass im Kommissionsvorschlag eine umfassende Kapitalaufnahme an den Märkten vorgesehen sei, um die Unionsprogramme aufzustocken, aber nicht klaggestellt werde, ob diese Fonds vorwiegend zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Krise dienen – obwohl die wirtschaftlichen Maßnahmen der Union als Reaktion auf die COVID-19-Krise vorübergehend, zielgerichtet und verhältnismäßig sein sollten. Daher hält der Riksdag die Maßnahmen für viel zu umfangreich, um die Ziele des Vorschlags zu erreichen, und die Kommission habe nicht klar begründet, warum diese Mittelaufnahme auf Unionsebene statt auf nationaler Ebene erfolgen sollte.

Die Kommission antwortete, dass es sich bei dem Aufbauplan „NextGenerationEU“ um ein einmaliges Notfallinstrument handle, das vorübergehend und ausschließlich für Krisenreaktions- und Wiederaufbaumaßnahmen eingerichtet worden sei. Darüber hinaus sei angesichts der Art der Krise die Anwendung von Artikel 122 AEUV angebracht, in dem die Möglichkeit von Maßnahmen vorgesehen sei, die der Wirtschaftslage angemessen seien und im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten beschlossen wurden. Die mit dem Wiederaufbauplan der Kommission verfolgten Ziele konnten von den einzelnen Mitgliedstaaten wegen des Umfangs der erforderlichen Maßnahmen nicht ausreichend verwirklicht werden. Die Kommission fügte hinzu, dass ein Großteil der außerordentlichen Unterstützung in Form von Zuschüssen an die Mitgliedstaaten geleistet werden müsse, da hochverschuldete Länder durch Darlehen allein nicht in die Lage versetzt würden, die Reformen durchzuführen und die

---

<sup>65</sup> COM(2020) 445 final. Einen Überblick über den Aufbauplan „NextGenerationEU“ und die damit verbundenen Stellungnahmen enthält der nachfolgende Abschnitt 4.

Investitionen zu tätigen, die unbedingt notwendig seien, um eine rasche EU-weite Erholung und eine widerstandsfähigere Wirtschaft zu gewährleisten.

Was den **Fonds für einen gerechten Übergang**<sup>66</sup> betrifft, war die Poslanecká sněmovna der Ansicht, dass die Auflage für Mitgliedstaaten, sorgfältige gebietsspezifische Pläne für einen gerechten Übergang auszuarbeiten und die geplante Unterstützung für Großunternehmen ausführlich darzulegen, einem Mikromanagement gleichzusetzen und nicht mit ihren Zuständigkeiten der geteilten Mittelverwaltung vereinbar sei. Darüber hinaus seien die Anforderungen für die Rechtfertigung von Investitionen, wie der „Schutz einer beträchtlichen Zahl von Arbeitsplätzen“ oder eine „erhebliche Verringerung der Treibhausgasemissionen“, nicht klar definiert.

Die Kommission antwortete, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Erläuterungen zu Plänen zu machen, anhand deren sie überprüfen könne, ob die für eine Förderung in Betracht kommenden Bedingungen erfüllt seien, nicht neu sei, vielmehr sei sie Bestandteil früherer Programmplanungsrahmen gewesen und verstoße nicht gegen Subsidiaritätsprinzip. Die Mitgliedstaaten könnten beschließen, produktive Investitionen in andere als kleine und mittlere Unternehmen zu fördern, wenn die vorgeschlagenen Investitionen bestimmte Bedingungen erfüllen, insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Erfüllung der Anforderungen zur erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen und zum Schutz einer beträchtlichen Zahl von Arbeitsplätzen müsse ebenfalls von Fall zu Fall beurteilt werden, da im Emissionshandelssystem der EU eine hohe Zahl von Benchmarks anwendbar sei und die besondere Situation des regionalen Arbeitsmarkts und die relative Bedeutung der betreffenden Branche berücksichtigt werden müssten.

Mit Blick auf den **einheitlichen europäischen Luftraum**<sup>67</sup>, missbilligte die Kamra tad-Deputati die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der Kommission und der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Unter Hinweis darauf, dass die Flugverkehrskontrolldienste am Flughafen Malta vollständig von der Regierung kontrolliert werden, vertrat sie die Auffassung, dass strukturelle Änderungen – wie der EASA als Leistungsüberprüfungsgremium die Verhängung von Korrekturmaßnahmen, darunter die Delegation dieser Dienste an einen anderen Anbieter, zu erlauben – der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuwiderliefe.<sup>68</sup> Um die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums zu beschleunigen, sind ihrer Ansicht nach Instrumente erforderlich, mit denen weniger stark eingegriffen wird und die territorialen Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

In ihrer Antwort betonte die Kommission, dass der europäische Luftverkehr als Netz fungiere. Folglich können die Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums nur durch Maßnahmen der Union erreicht werden, mit denen die Position, das Verhalten und die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Interessenträgern in allen Mitgliedstaaten, darunter europäische Luftraumnutzer, Flugsicherungsorganisationen und Flughäfen, geregelt werden. Dabei stellte sie klar, dass die ausschließliche Erbringung von Flugverkehrsdiensten nach Beauftragung durch einen Mitgliedstaat im Rahmen des derzeitigen Leistungssystems bereits eine Regelung der wirtschaftlichen, sicherheitsbezogenen und ökologischen Leistung benannter Anbieter umfasse. Zu diesem Zweck werde die Kommission durch ein beratendes Gremium unterstützt, während

---

<sup>66</sup> COM(2020) 22 final.

<sup>67</sup> COM(2020) 579 final.

<sup>68</sup> In Malta gibt es nur einen Flughafen.

die Aufgaben, die der EASA übertragen werden sollen, keinen politischen Ermessensspielraum beinhalteten. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass das Leistungsüberprüfungsgremium in der Lage sein müsse, Korrekturmaßnahmen zu verhängen, wenn Pläne nicht umgesetzt oder Ziele nicht erreicht würden, damit Leistungsziele und -pläne tatsächlich verbindlich seien.

Beim **Migrations- und Asylpakt**<sup>69</sup> stellte das Országgyűlés<sup>70</sup> die Rechtsgrundlage von vier der Vorschläge<sup>71</sup> sowie den im fünften Vorschlag<sup>72</sup> für die Überwachung von Grundrechten vorgesehenen Mechanismus infrage. Dabei warnte es davor, dass den Mitgliedstaaten mit den Vorschlägen bei Annahme Verpflichtungen auferlegt würden, ohne den spezifischen nationalen Besonderheiten und Entscheidungsbefugnissen ausreichend Rechnung zu tragen. Das Országgyűlés bezweifelte die generelle Notwendigkeit dieser Verpflichtungen und befürchtete, dass an nationalen Grenzen zum Migrationsmanagement beitragende Verfahren, wie Transitzonen, durch die vorgeschlagenen Bestimmungen nicht mehr durchführbar seien. Des Weiteren stellte es die Verhältnismäßigkeit des Pakets in Frage, da es Mitgliedstaaten unverhältnismäßige Pflichten auferlegen und das Asylsystem der Union radikal verändern würde.

In ihrer Antwort begründete die Kommission die Rechtsgrundlage für ihre Vorschläge. Dabei erklärte sie, Maßnahmen der EU seien erforderlich, um eine unverhältnismäßige Belastung durch den Migrationsdruck auf einen einzelnen Mitgliedstaat zu verhindern; außerdem sei der Vorschlag für Asyl- und Migrationsmanagement sehr flexibel, da die Mitgliedstaaten über ihren Beitrag frei entscheiden könnten. Ferner betonte sie, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Überwachungsmechanismus nicht um ein Beschwerdeverfahren, sondern um einen integrierten Kontrollmechanismus zur Unterstützung der nationalen Behörden handele. Die Mitgliedstaaten könnten beschließen, bereits bestehende unabhängige Überwachungsstellen mit der Überwachung zu betrauen. Schließlich machte sie deutlich, dass der derzeitige Rechtsrahmen die Anwendung des EU-Grenzverfahrens auf eine Reihe genau definierter Fälle beschränke. Dieses Verfahren könne daher nicht als allgemeines Asylverfahren in einem Mitgliedstaat angesehen werden.

#### **4. POLITISCHER DIALOG MIT DEN NATIONALEN PARLAMENTEN**

##### **Allgemeine Anmerkungen**

Im Jahr 2020 richteten die nationalen Parlamente 255 Stellungnahmen an die Kommission. Dies ist mehr als 2019 (159), aber weniger als in den Vorjahren (576 im Jahr 2017 und 569 im Jahr 2018).

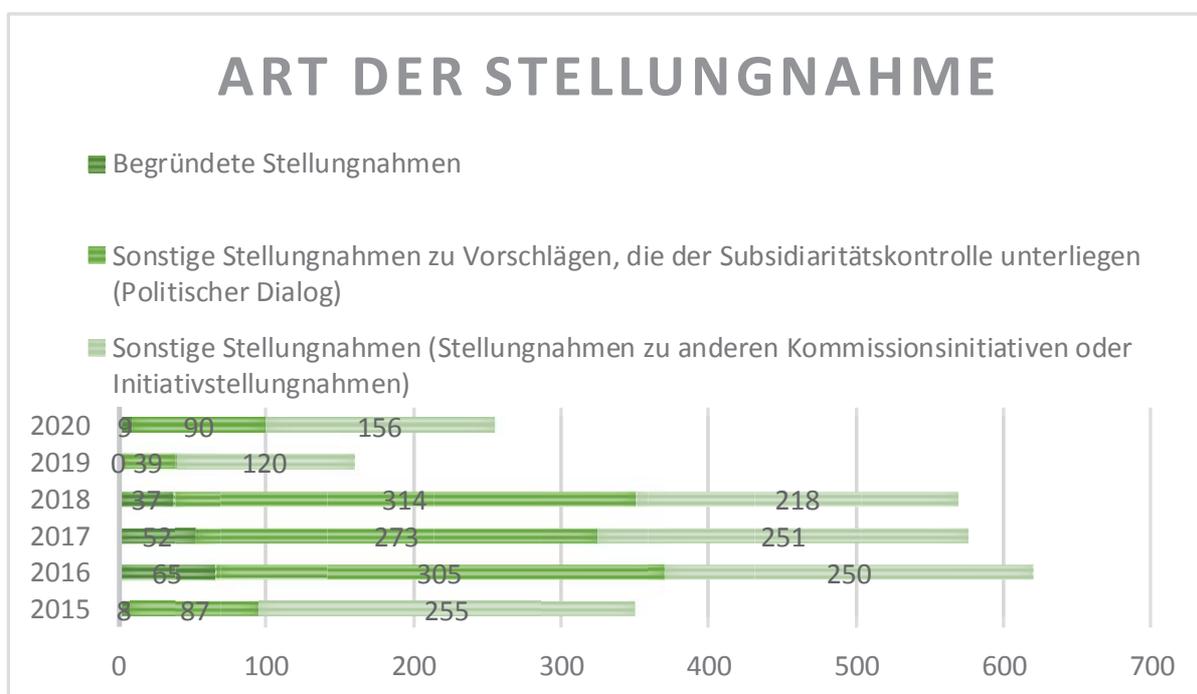
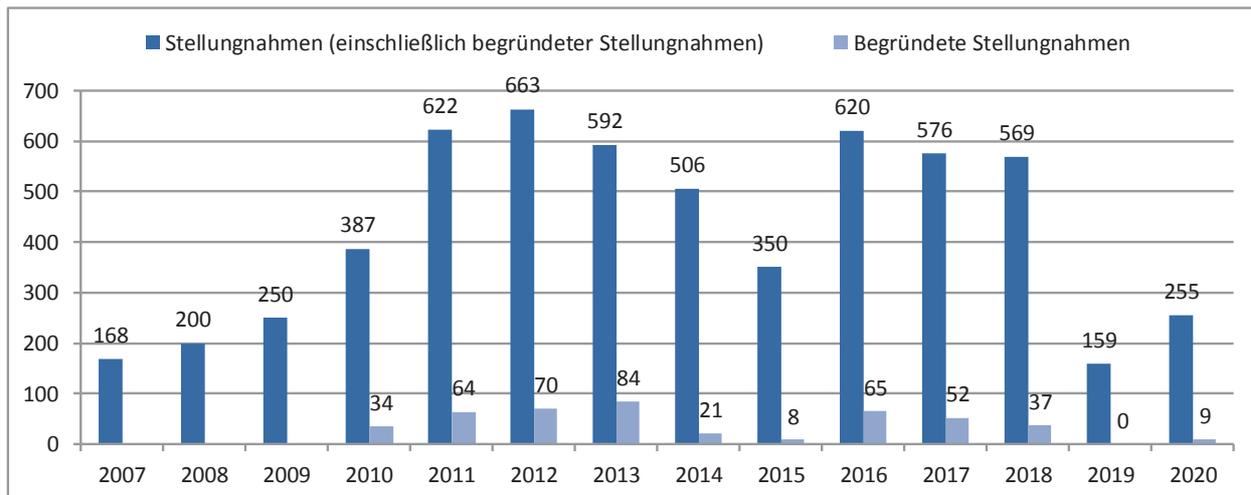
---

<sup>69</sup> COM(2020) 610, 611, 612, 613 und 614 final.

<sup>70</sup> Im Januar 2021 gingen bei der Kommission zwei weitere begründete Stellungnahmen zu diesem Vorschlag ein, jeweils einer vom italienischen Senato della Repubblica und vom slowakischen Národná rada.

<sup>71</sup> COM(2020) 610, 611, 613 und 614 final.

<sup>72</sup> COM(2020) 612 final.



99 (39 %) dieser 255 Stellungnahmen, einschließlich der neun begründeten Stellungnahmen (3 %), betrafen Gesetzgebungsvorschläge der Kommission, die dem Subsidiaritätskontrollmechanismus unterliegen.<sup>73</sup> Die übrigen 156 Stellungnahmen (61 %) betrafen entweder nicht legislative Initiativen wie Mitteilungen oder waren Initiativstellungnahmen, die nicht direkt mit einer Initiative der Kommission zusammenhingen. Dies liegt zwischen dem Anteil des Jahres 2019, in dem die meisten Stellungnahmen keine

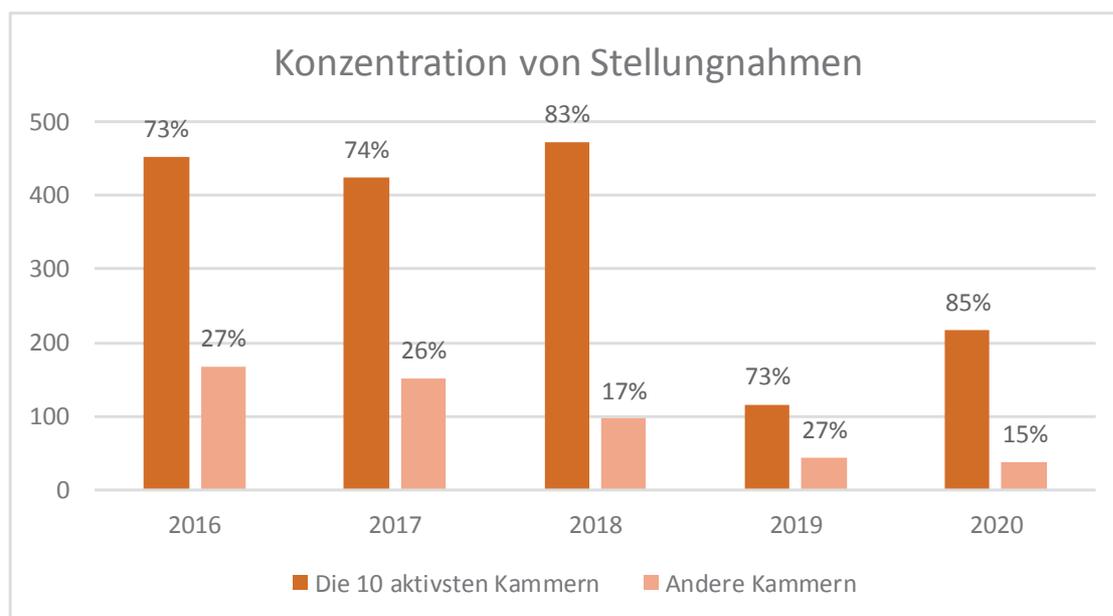
<sup>73</sup> Erläuterungen zum Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle und dem politischen Dialog enthält die Website [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_de).

Gesetzgebungsvorschläge betrafen, und dem Anteil der Vorjahre, in denen die meisten Stellungnahmen Initiativen betrafen, die der Subsidiaritätskontrolle unterlagen.<sup>74</sup>

### Beteiligung und Schwerpunkte

Wie in den Vorjahren war die Zahl der Stellungnahmen, die an die Kommission übermittelt wurden, sehr ungleich auf die nationalen Parlamente verteilt. Die zehn aktivsten Kammern gaben 217 Stellungnahmen ab. Dies entspricht 85 % des gesamten Volumens und der höchsten Konzentration in den letzten Jahren (2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %). Dagegen gaben zwölf Kammern<sup>75</sup> (17 im Jahr 2019 und zehn im Jahr 2018) keinerlei Stellungnahmen ab.

Die zehn nationalen Parlamente oder Kammern, die 2020 die meisten Stellungnahmen abgaben, waren die portugiesische Assembleia da República (40 Stellungnahmen), die spanischen Cortes Generales (28 Stellungnahmen), der rumänische Senat (28 Stellungnahmen), der tschechische Senát (22 Stellungnahmen), die rumänische Camera Deputaților (22 Stellungnahmen), der deutsche Bundesrat (21 Stellungnahmen), der französische Sénat (19 Stellungnahmen), die tschechische Poslanecká sněmovna (17 Stellungnahmen), die italienische Camera dei Deputati (zehn Stellungnahmen) und der schwedische Riksdag (zehn Stellungnahmen), die wie in den Vorjahren zu den aktivsten Kammern zählten. In Anhang 2 wird die Zahl der von den einzelnen Kammern übermittelten Stellungnahmen aufgeführt.



### Hauptthemen der Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs

<sup>74</sup> 2018: 62 % der Stellungnahmen betrafen Initiativen, die der Subsidiaritätskontrolle unterliegen, 38 % Sonstiges; 2017: 56 % betrafen Initiativen, die der Subsidiaritätskontrolle unterliegen, 44 % Sonstiges; 2016: 60 % betrafen Initiativen, die der Subsidiaritätskontrolle unterliegen, 40 % Sonstiges. Siehe auch die Grafik „Art der Stellungnahme“ in Abschnitt 3.

<sup>75</sup> Belgische Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers, bulgarische Narodno Sabranie, zyprisches Vouli ton Antiprosopon, estnischer Riigikogu, finnisches Eduskunta, Irische Kammern der Oireachtas (Dáil und Seanad Éireann), lettische Saeima, luxemburgische Chambre des Députés, niederländische Tweede Kamer, slowenischer Državni svet und Državni zbor.

Im Jahr 2020 zog die Reaktion der Union auf die COVID-19-Krise bei den nationalen Parlamenten die größte Aufmerksamkeit auf sich; ihr waren 66 Stellungnahmen gewidmet, was 26 % aller Stellungnahmen entsprach. 44 Stellungnahmen betrafen unmittelbar den Aufbauplan „NextGenerationEU“ oder einen Teil des Plans, einschließlich der überarbeiteten Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und für den Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem. Weitere elf Stellungnahmen betrafen Initiativen, die in der Anfangsphase der Krise vor der Annahme von „NextGenerationEU“ eingeleitet wurden, sieben betrafen spätere Initiativen und vier waren Initiativstimmungen der nationalen Parlamente zu spezifischen Aspekten der Krise.

Unter den Kommissionsvorschlägen zog der Vorschlag für ein europäisches Klimagesetz die meisten Stellungnahmen nach sich. Er war Anlass für zwölf Stellungnahmen, darunter drei begründete Stellungnahmen (siehe den vorstehenden Abschnitt 3).

Weitere Themen, die besondere Beachtung nationaler Parlamente fanden, waren künstliche Intelligenz, die Konferenz zur Zukunft Europas und der europäische Grüne Deal.

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

- *Reaktion auf die COVID-19-Krise*

Die Kommission erhielt von sechs Parlamentskammern<sup>76</sup> elf Stellungnahmen zu Initiativen, die sie in der Anfangsphase der Pandemie bis Mitte Mai 2020 gestartet hatte.<sup>77</sup> Diese Stellungnahmen waren im Allgemeinen positiv. Einige Kammern machten Vorschläge wie die Modernisierung der Gesundheitsinfrastruktur in den Mitgliedstaaten, die Mittelaufnahme auf Unionsebene statt auf nationaler Ebene oder die Einleitung eines wirkungsvollen Investitionsprogramms im westlichen Balkan. In ihren Antworten begrüßte die Kommission diese Vorschläge und wies darauf hin, dass die meisten von ihnen in ihre weiteren Maßnahmen eingeflossen seien.

Am 27. Mai legte die Kommission einen umfassenden Aufbauplan vor, um die durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden zu beheben und die Union auf dem Weg einer nachhaltigen und stabilen Erholung zu unterstützen, indem sie das volle Potenzial ihres Haushalts ausschöpft. Der Plan stützt sich auf das neue Instrument „NextGenerationEU“, das durch eine gezielte Überarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 und eine Änderung des Beschlusses über das Eigenmittelsystem ergänzt wird, damit die Union 750 Mrd. EUR am Kapitalmarkt beschaffen kann. Das gesamte Paket umfasste zwei politische Mitteilungen: „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“, „Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan“<sup>78</sup>,

---

<sup>76</sup> Fünf vom rumänischen Senat, drei von der portugiesischen Assembleia da República, jeweils eine von den spanischen Cortes Generales, der italienischen Camera dei Deputati und der rumänischen Camera Deputaților.

<sup>77</sup> Mitteilungen „Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie“ (COM(2020) 112) und „Jeden verfügbaren Euro einsetzen, um Menschenleben zu schützen und Existenzgrundlagen zu sichern“ (COM(2020) 143), gemeinsame Mitteilung über die globale Reaktion der EU auf COVID-19 (JOIN(2020) 11), Erläuternde Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften mit dem Ziel, den Banken in der EU die Kreditvergabe zu erleichtern (COM(2020) 169), und fünf Gesetzgebungsvorschläge (COM(2020) 139, 163, 175, 186 und 219).

<sup>78</sup> COM(2020) 456 final und 442 final.

die am 27. Mai angenommene Überarbeitung des Arbeitsprogramms 2020 der Kommission<sup>79</sup> sowie 21 Gesetzgebungsvorschläge<sup>80</sup>, die an den folgenden Tagen angenommen wurden.

Bei der Kommission gingen zu verschiedenen Teilen des Pakets 44 Stellungnahmen von 13 Kammern<sup>81</sup> ein. Die Initiativen der Kommission wurden in den meisten Stellungnahmen befürwortet. Allerdings gab es zwei Ausnahmen, d. h. die begründete Stellungnahme zum geänderten Vorschlag für einen Beschluss über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und eine Stellungnahme zum Vorschlag für ein neues Katastrophenschutzverfahren der Union.<sup>82</sup> Einige nationale Parlamente schlugen Folgendes vor: i) den Mittelbindungszeitraum der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität auf den gesamten siebenjährigen Programmplanungszeitraum auszudehnen; ii) die Zuteilung der Mittel unter den Mitgliedstaaten zu überprüfen, um den tatsächlichen Auswirkungen der Pandemie auf ihre Volkswirtschaften und Gesellschaften Rechnung zu tragen; iii) zusätzliche neue Ressourcen zu schaffen, die die Rückzahlung von „NextGenerationEU“ vollständig decken; iv) die den Bereichen Kohäsion, Landwirtschaft, Migration und Grenzmanagement oder Sicherheit und Verteidigung zugewiesenen Mittel aufzustocken. Mehrere nationale Parlamente sprachen sich ebenfalls eindeutig dafür aus, den Zugang zu Finanzmitteln von der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit abhängig zu machen.

In ihren Antworten verwies die Kommission auf die Einigung, die der Europäische Rat am 21. Juli über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und das Aufbaupaket erzielte. Zudem betonte sie, es sei wichtig, die Unterstützung für den Wiederaufbau rasch einzusetzen, und machte deutlich, dass die Mittelbindungen für Zuschüsse und Darlehen zwar bis Ende 2023 erfolgen sollten, die Zahlungen jedoch bis Ende 2026, d. h. beinahe während der gesamten Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens, fortgesetzt werden könnten. Ferner hob sie hervor, dass der Rückgang des BIP bei der Festlegung der Aufteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten weitgehende Berücksichtigung finde, und bekräftigte, 2021 einen Korb neuer Eigenmittel vorzuschlagen. Auch erkannte die Kommission an, dass die Finanzierung zielgerichtet sein und gleichmäßig auf die verschiedenen Prioritäten der EU aufgeteilt werden sollte, um langfristig eine ausgewogene Erholung zu gewährleisten; außerdem enthalte „NextGenerationEU“ Instrumente zur Erhöhung der Kohäsionsförderung für die Mitgliedstaaten, zusätzliche Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Fonds für einen gerechten Übergang, um die

---

<sup>79</sup> COM(2020) 440 final, zur Anpassung des ursprünglichen Programms COM(2020) 37 final.

<sup>80</sup> COM(2020) 220, 223, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 450, 451, 452, 453, 459, 460 und 461 final.

<sup>81</sup> 17 von der portugiesischen Assembleia da República, elf von den spanischen Cortes Generales, drei vom rumänischen Senat, zwei vom deutschen Bundesrat, der tschechischen Poslanecká sněmovna und dem tschechischen Senát sowie jeweils eine vom ungarischen Országgyűlés, der französischen Assemblée nationale, dem kroatischen Hrvatski Sabor, der italienischen Camera dei Deputati, der litauischen Seimas, der maltesischen Kamra tad-Deputati und dem schwedischen Riksdag. Darüber hinaus legten der polnische Sejm und Senat außerhalb des politischen Dialogs jeweils eine EntschlieÙung zu den Verhandlungen des Rates über den Haushalt vor.

<sup>82</sup> Zur Stellungnahme des schwedischen Riksdag zum Eigenmittelsystem und der Antwort der Kommission siehe den vorstehenden Abschnitt 3. In seiner Stellungnahme zum Vorschlag für ein neues Katastrophenschutzverfahren der Union vertrat der deutsche Bundesrat die Auffassung, dass der Vorschlag gegen nationale und regionale Zuständigkeiten verstoÙe, obwohl es sich um keine begründete Stellungnahme handelte. Die Kommission antwortete, dass der vorgeschlagene Mechanismus auf der unterstützenden Zuständigkeit der Union gemäß Artikel 196 AEUV beruhe und dass zunächst nationale Ressourcen genutzt würden, wobei den Mitgliedstaaten weiterhin die Hauptverantwortung für den Schutz von Menschen, Umwelt und Sachwerten vor Katastrophen in ihrem Hoheitsgebiet obliege.

Volkswirtschaften in der Phase der Krisenbewältigung widerstandsfähiger und nachhaltiger zu machen. Zudem merkte sie an, dass die Mittel für migrationsbezogene Fragen, Grenzmanagement, Sicherheit und Verteidigung gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli noch immer höher sind als im vorangegangenen Programmplanungszeitraum, obwohl sie verglichen mit ihren Vorschlägen vom 27. Mai gekürzt wurden. Überdies begrüßte die Kommission die Unterstützung der nationalen Parlamente für den Mechanismus der Rechtsstaatlichkeit-Konditionalität. Schließlich betonte sie die direkte Rolle der meisten nationalen Parlamente bei der Billigung des Beschlusses über das Eigenmittelsystem nach dessen Annahme durch den Rat seitens jedes Mitgliedstaats im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Kommission erhielt sieben Stellungnahmen von zwei nationalen Parlamenten<sup>83</sup> zu Gesetzgebungsvorschlägen, die im späteren Jahresverlauf zur Bewältigung der COVID-19-Krise vorgelegt wurden.<sup>84</sup> In diesen Stellungnahmen wurden die Ziele der Vorschläge allgemein befürwortet. Allerdings wurde in einer Stellungnahme zu dem Vorschlag, einen „EU-Wiederaufbauprojekt“ zu schaffen, um die Rekapitalisierung der von der Krise betroffenen Unternehmen zu erleichtern<sup>85</sup>, die Befürchtung geäußert, dass die Verpflichtung zur Erstellung eines Prospekts einen Verwaltungsaufwand darstellen könnte, der kleinere Emissionen erschwere. In ihrer Antwort erläuterte die Kommission, dass in ihrem Vorschlag Ausnahmen für kleinere Angebote von Wertpapieren sowie vereinfachte Prospekte vorgesehen seien.

Außerdem gingen bei der Kommission vier Initiativstimmungen von zwei Kammern<sup>86</sup> zu spezifischen Aspekten der Reaktion auf die Pandemie ein. Mit diesen Stimmungen wurde darauf abgezielt: i) die Rückverlegung der Arzneimittelproduktion in die EU zu fördern; ii) die außergewöhnlichen Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zur Bewältigung der Folgen der Pandemie zu verstärken; iii) sicherzustellen, dass Regierungen die Rechtsstaatlichkeit achten, wenn sie außergewöhnliche Maßnahmen ergreifen, wie die Verwendung von Apps für Kontaktnachverfolgung; und iv) Fluggesellschaften vorübergehend die Möglichkeit einzuräumen, Fluggäste mit Gutscheinen oder Gutschriften zu entschädigen, anstatt den Ticketpreis zu erstatten, wenn der Flug gestrichen wird.

- *Künstliche Intelligenz*

Am 19. Februar 2020 verabschiedete die Kommission ein Weißbuch mit dem Titel „Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen“<sup>87</sup>. Darin wurden politische Optionen vorgestellt, um eine rasche und sichere Entwicklung der künstlichen Intelligenz (KI) in Europa unter uneingeschränkter Achtung der Werte und Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Grundlage sind zwei Säulen: ein politischer Rahmen zur Mobilisierung von Ressourcen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, um die Entwicklung von KI („Ökosystem für Exzellenz“) und der Schlüsselkomponenten eines künftigen Rechtsrahmens („Ökosystem für Vertrauen“) zu beschleunigen.

---

<sup>83</sup> Vier von der portugiesischen Assembleia da República und drei von den spanischen Cortes Generales.

<sup>84</sup> COM(2020) 260, 261, 281, 282 und 283 final.

<sup>85</sup> COM(2020) 281 final. Stellungnahme der portugiesischen Assembleia da República

<sup>86</sup> Drei vom französischen Sénat und eine von der französischen Assemblée nationale.

<sup>87</sup> COM(2020) 65 final.

Zu diesem Weißbuch erhielt die Kommission sechs Stellungnahmen von sechs Kammern<sup>88</sup>. Unter den Stellungnahmen waren zwei Tendenzen zu erkennen: Eine Gruppe von Kammern konzentrierte sich auf die Notwendigkeit der Einrichtung eines Rechtsrahmens, mit dem Rechtssicherheit für Entwickler und Nutzer geschaffen und Innovationen in Europa gefördert würden, während die andere Gruppe davor warnte, durch vorschnelle Regulierungsbemühungen Innovationen zu behindern. Eine Kammer schlug vor, eine dritte Säule in Form eines „Ökosystems für Agilität“ hinzuzufügen, damit die erforderliche Freiheit und der erforderliche Experimentierspielraum gewährleistet seien. Einige Kammern forderten eine angemessene geografische Ausgewogenheit bei der Entwicklung von Exzellenzzentren in der EU, betonten die mit Fachkräftemangel und Umschulung verbundenen Herausforderungen oder hoben die Notwendigkeit hervor, neue Verfahren für Informationssicherheit zu entwickeln und die Rechte des Einzelnen zu schützen.

In ihren Antworten bekräftigte die Kommission ihr Ziel, einen Rechtsrahmen für KI-Anwendungen unter Nutzung eines risikobasierten Ansatzes zu schaffen. Dabei machte sie deutlich, dass ihr Ziel nicht darin bestehe, die Technologie als solche zu regulieren oder sie unter Generalverdacht zu stellen, sondern bestimmte Anwendungen oder Nutzungen zu regulieren, die Grundrechte und Sicherheit stark gefährden könnten, und räumte ebenfalls die Notwendigkeit ein, KI-Anwendungen mit hohem Risiko zu definieren. Ferner stimmte sie zu, dass Vorschriften flexible Anpassungen im Hinblick auf künftige Entwicklungen und Technologien ermöglichen sollten. Schließlich bestätigte sie die Einrichtung von rund 200 digitalen Innovationszentren in ganz Europa, um die breite Einführung digitaler Technologien, auch durch Kleinstunternehmen und Start-ups, zu fördern, was durch den Austausch bewährter Verfahren und gemeinsamen Wissens aller Zentren zur Konvergenz zwischen den Regionen beitragen dürfte. Ebenso kam die Kommission überein, dass die Notwendigkeit besteht, über künstliche Intelligenz auf allen Ebenen aufzuklären und einschlägiges lebenslanges Lernen zu entwickeln.

- *Konferenz zur Zukunft Europas*

Am 22. Januar nahm die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas“<sup>89</sup> an, in der sie ihre Ansichten zu der Konferenz darlegte. Laut der Kommission sollte die Konferenz eine offene Diskussion über Fragen ermöglichen, die den Bürgerinnen und Bürgern am Herzen liegen, und Bürgerinnen und Bürgern aus sämtlichen Gesellschaftsschichten und aus allen Ecken der Union zugänglich sein. Dabei schlug sie zwei parallele Diskussionsstränge vor, d. h. einen Schwerpunkt auf der Politik mit Blick auf die Kernziele der EU sowie einen Schwerpunkt auf demokratischen Prozessen, in deren Rahmen die Kommission Unterstützung leisten und als ehrliche Vermittlerin auftreten sollte. Ferner vertrat sie die Auffassung, dass das Konzept, die Struktur, der Gegenstand und der Zeitplan der Konferenz durch eine gemeinsame Erklärung von Europäischem Parlament, Rat und Kommission festgelegt werden sollten, und nationale und regionale Parlamente und Akteure auf der Konferenz eine wichtige Rolle wahrnehmen und ermutigt werden sollten, im Zusammenhang mit der Konferenz stehende Veranstaltungen abzuhalten.

---

<sup>88</sup> Von der tschechischen Poslanecká sněmovna und dem Senát, dem deutschen Bundestag und Bundesrat, der rumänischen Camera Deputaţilor und dem schwedischen Riksdag.

<sup>89</sup> COM(2020) 27 final.

Zu diesem Weißbuch erhielt die Kommission fünf Stellungnahmen von fünf Kammern<sup>90</sup>. Eine andere Kammer<sup>91</sup> übermittelte eine Initiativstellungnahme (ohne Bezugnahme auf die Mitteilung) und eine weitere<sup>92</sup> ein Schreiben zum selben Thema. Alle Kammern forderten, nationalen Parlamenten im Plenum der Konferenz dieselbe Vertretungsebene und dieselben Rechte wie dem Europäischen Parlament einzuräumen; ebenso forderten sie die Beteiligung nationaler Parlamente an den Leitungsstrukturen der Konferenz, da sie deren direkte Beteiligung für wesentlich halten, um Eigenverantwortung für die Durchführung und das Ergebnis der Konferenz zu schaffen. Diese Auffassung wurde in den COSAC-Sitzungen, in drei Schreiben der COSAC an die EU-Organe und im 34. Halbjahresbericht der COSAC bekräftigt.<sup>93</sup>

Mit Blick auf den Umfang und das mögliche Ergebnis der Konferenz sprachen sich einige Kammern gegen jegliche Diskussionen über Vertragsänderungen aus, während andere für solche Diskussionen offen waren. Eine Kammer bat um Klärung des rechtlichen Charakters der Konferenz und ihrer Möglichkeit, solche Änderungen vorzuschlagen. Als Diskussionsthemen wurden Rechtsstaatlichkeit und Grundsätze, Rechte und Werte, die Transparenz des Entscheidungsprozesses der Union, die Rolle nationaler Parlamente in diesem Prozess und die wichtigsten Themen der strategischen Agenda des Europäischen Rates vorgeschlagen. Darüber hinaus betonten nationale Parlamente, wie wichtig Rückmeldungen der Konferenz und Folgemaßnahmen in Bezug auf die Ergebnisse seien. Dabei unterbreiteten sie verschiedene Vorschläge zur Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger, etwa über Veranstaltungen außerhalb von Hauptstädten, die Anpassung der öffentlichen Schnittstelle an die Fähigkeiten und Erwartungen junger Menschen sowie die angemessene Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter.

In ihren Antworten begrüßte die Kommission die ausgeprägte Mitwirkung der nationalen Parlamente bei der Vorbereitung der Konferenz und betonte, dass sie wesentlich zum Erfolg der Konferenz beitragen könnten, indem sie ihre Erfahrungen austauschen, Veranstaltungen abhalten und sicherstellen, dass diese möglichst viele Bürgerinnen und Bürger erreicht. Die Kommission kam überein, dass die Kernziele der Union, wie sie in ihren politischen Prioritäten und in der strategischen Agenda des Europäischen Rates dargelegt sind, einen breiten Rahmen bieten. Darüber hinaus dürfen Bürgerinnen und Bürger darlegen, was sie für wichtig halten. Schließlich bekräftigte sie ihre Bereitschaft, zur Auslotung der Frage beizutragen, wie die EU ihre demokratischen Prozesse verbessern und ihre Legitimität erhöhen kann.

- *Europäischer Grüner Deal*

Am 11. Dezember 2019 nahm die Kommission eine Mitteilung über „den europäischen Grünen Deal“<sup>94</sup> an, in der sie eine neue Wachstumsstrategie vorstellte, mit der sich die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft wandeln soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist. Diese Mitteilung enthielt einen ersten Fahrplan für die wichtigsten Strategien und Maßnahmen, die zur Verwirklichung dieser Ziele erforderlich sind.

---

<sup>90</sup> Vom deutschen Bundesrat, der litauischen Seimas, der rumänischen Camera Deputaţilor dem Senat sowie dem schwedischen Riksdag.

<sup>91</sup> Der polnische Sejm.

<sup>92</sup> Das dänische Folketing.

<sup>93</sup> Zu den Tätigkeiten der COSAC siehe den nachfolgenden Abschnitt 5.

<sup>94</sup> COM(2019) 640 final.

Zu diesem Weißbuch erhielt die Kommission fünf Stellungnahmen von fünf Kammern<sup>95</sup>. Einige von ihnen äußerten Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Übergangs auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und forderten, dass der Übergang fair erfolgt, die Technologieneutralität gewahrt und jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt werde, seinen eigenen Weg zu wählen, oder dass die Kommission das EU-Ziel, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, und den Weg für deren Verwirklichung überprüft. Andere begrüßten, dass die Kommission Umwelt- und Klimafragen Priorität eingeräumt habe, und sprachen sich für die Festlegung ehrgeiziger Ziele aus. Die nationalen Parlamente betonten ferner, dass der Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft nur mit öffentlicher Unterstützung erreicht werden könne; dies bedeutet, dass soziale Probleme beim Übergang angemessen gelindert werden müssten und Anreize für private Akteure geschaffen werden sollten, sich finanziell an der Umsetzung des europäischen Grünen Deals zu beteiligen.

In ihren Antworten betonte die Kommission, dass sie entschlossen sei, die Agenda 2030 und die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen als integralen Bestandteil ihrer Agenda umzusetzen. Angesichts der beispiellosen temporären Investitionen, die erforderlich seien, um die negativen Folgen der COVID-19-Krise zu überwinden, werden die heutigen politischen Entscheidungen die Zukunft der nächsten Generationen bestimmen. Deshalb wolle sie nicht in eine veraltete, auf fossilen Brennstoffen basierende Wirtschaft investieren, sondern eine grüne, digitale, integrative und widerstandsfähige Wirtschaft aufbauen, die für das 21. Jahrhundert gerüstet sei. Das könne auch nach ihrer Auffassung nur gelingen, wenn der Übergang zu einer klimaneutralen Zukunft gerecht sei und niemand übergangen werde; dabei verwies sie auf den von ihr vorgeschlagenen Mechanismus für einen gerechten Übergang, um alle Mitgliedstaaten mit Schwerpunkt auf den CO<sub>2</sub>-intensivsten Regionen zu unterstützen. Überdies betonte sie, dass sie das Recht der Mitgliedstaaten, ihren Energiemix zu wählen, uneingeschränkt achten werde und dass die Vorschläge, die sie zur Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals vorgelegt habe bzw. vorlegen werde, auf Fakten und gründlichen Folgenabschätzungen beruhen.

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

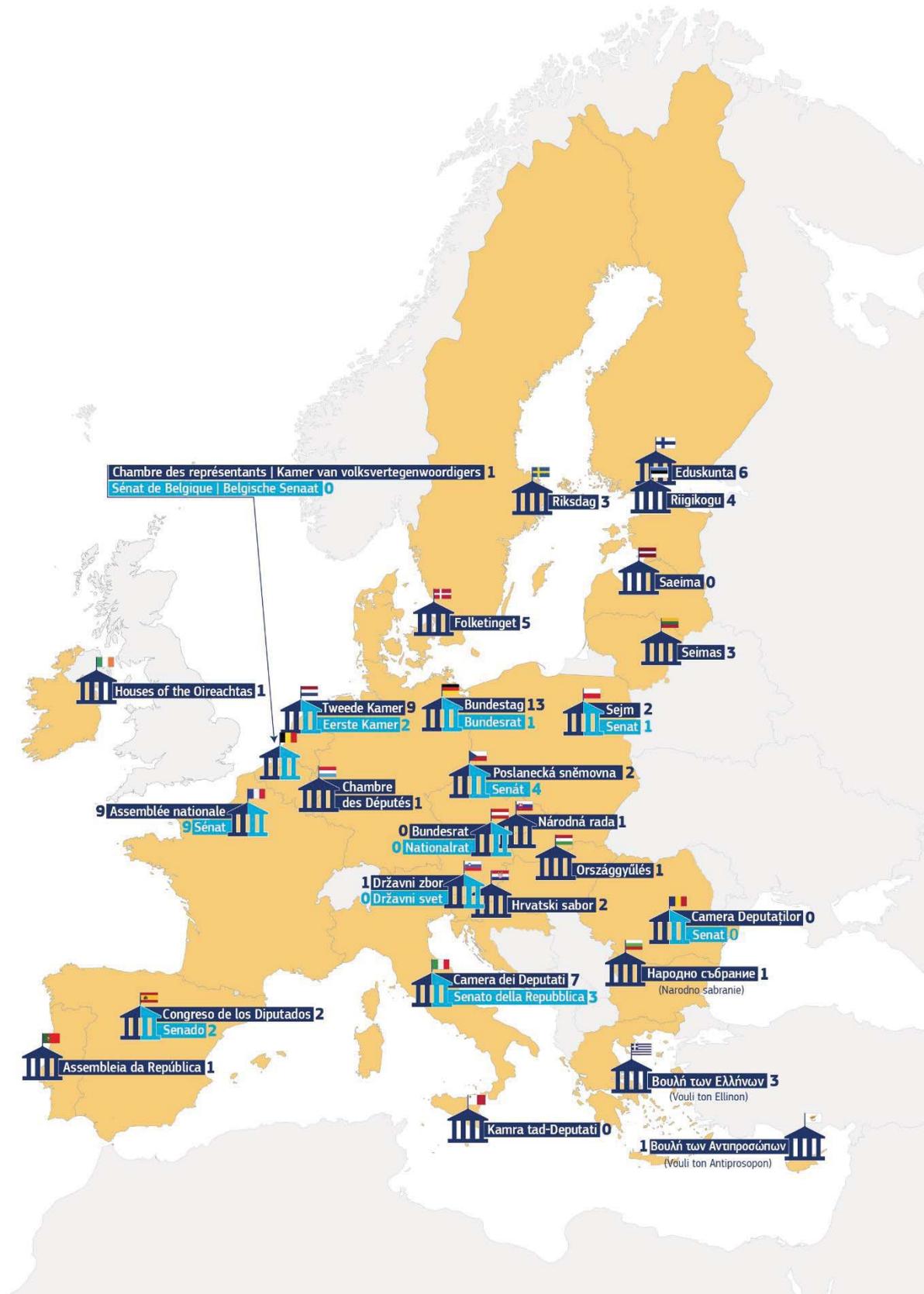
### **Besuche der Kommission bei/Zusammenkünfte der Kommission mit nationalen Parlamenten**

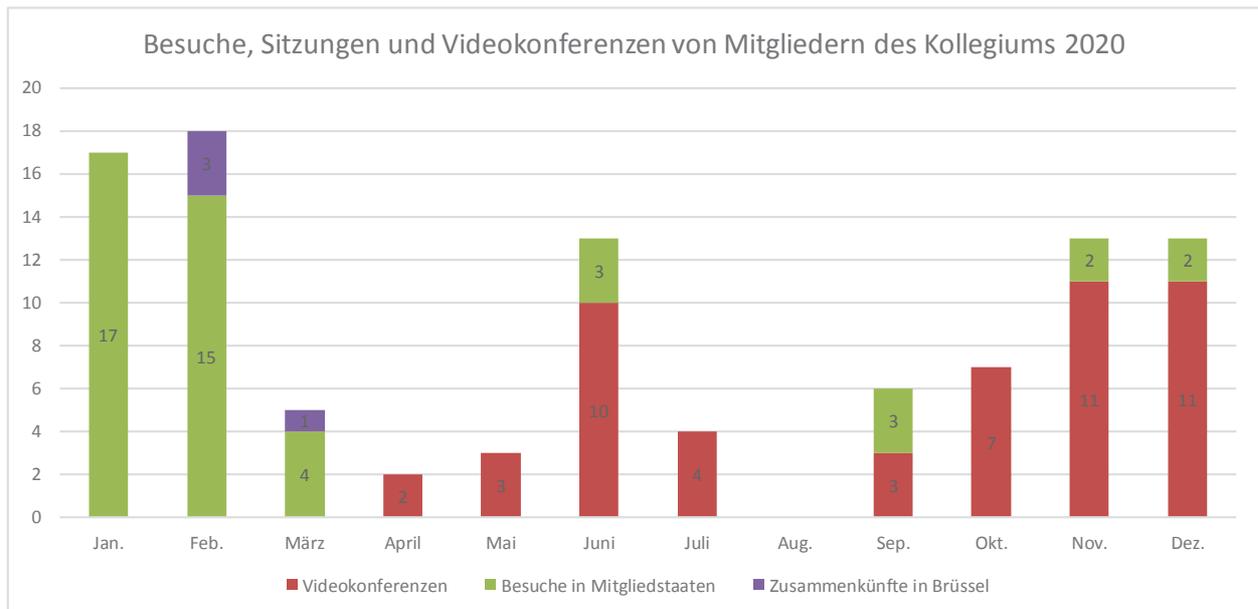
Im Jahr 2020 fanden 101 Besuche von Mitgliedern der Kommission bei nationalen Parlamenten oder (virtuelle) Treffen mit Delegationen der nationalen Parlamente statt. Trotz der durch COVID-19 verursachten Unterbrechung war dies mehr als 2019 (55). Nachdem Präsidentin von der Leyen alle Mitglieder der Kommission aufgefordert hatte, innerhalb der ersten zwei Jahre ihrer Amtszeit alle Mitgliedstaaten zu besuchen und regelmäßig mit den nationalen Parlamenten zusammenzutreffen, fanden im Januar (17) und Februar (15) zahlreiche Besuche bei den nationalen Parlamenten statt – ein Trend, der jedoch durch den Ausbruch der Pandemie unterbrochen wurde. Von April bis Ende des Jahres erfolgten die meisten Treffen zwischen den nationalen Parlamenten und den Mitgliedern der Kommission per Videokonferenz.

---

<sup>95</sup> Von der tschechischen Poslanecká sněmovna und dem Senát, dem deutschen Bundesrat, der niederländischen Erste Kamer und dem schwedischen Riksdag.

**Number of visits to and meetings with national Parliaments from Members of the Commission in 2020 (total for all Member States: 101)**





2020 traf auch der Chefunterhändler der EU für den Brexit, Michel Barnier, mit zwölf nationalen Parlamenten zusammen. Dabei nahmen – zumeist hochrangige – Beamte der Kommission an über 20 Sitzungen von Ausschüssen nationaler Parlamente teil, um auf einer fachlicheren Ebene über Gesetzgebungsvorschläge zu diskutieren. Außerdem hielten Kommissionsbeamte vor Vertretern nationaler Parlamente in Brüssel 23 Präsentationen (17 davon per Videokonferenz) zu verschiedenen Themen wie „NextGenerationEU“, der Konferenz zur Zukunft Europas, dem europäischen Grünen Deal, dem neuen Migrations- und Asylpakt oder dem Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit. Die Präsentationen per Videokonferenz ermöglichten, das Publikum um in den Hauptstädten tätige Beamte nationaler Parlamente zu erweitern, wodurch sich die Zahl der Teilnehmenden erhöhte und die Kontakte der Kommission zu den nationalen Parlamenten verbessert wurden.

Darüber hinaus hielten die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten ihre häufigen Kontakte mit den nationalen Parlamenten aufrecht, etwa um sich über das Europäische Semester und andere Wirtschaftsfragen auszutauschen. Im Jahr 2020 führten sie 254 Besuche oder Veranstaltungen durch, an denen nationale Parlamente beteiligt waren.

### **Interparlamentarische Zusammenkünfte und Konferenzen**

Trotz der Pandemie hat sich die interparlamentarische Zusammenarbeit 2020 weiterentwickelt. Es fanden zahlreiche interparlamentarische Treffen und Konferenzen<sup>96</sup> statt, von denen die meisten per Videokonferenz und im Allgemeinen unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission abgehalten wurden, darunter:

- Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC<sup>97</sup>);

<sup>96</sup> Weitere Einzelheiten zu diesen Zusammenkünften sind dem Bericht des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu entnehmen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

<sup>97</sup> Die COSAC ist das einzige interparlamentarische Forum, das in den Verträgen – im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union – verankert ist. Sie tritt in der Regel zweimal

- die Europäische Parlamentarische Woche<sup>98</sup>;
- Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung<sup>99</sup>;
- die interparlamentarischen Konferenzen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>100</sup>;
- Gemeinsamer parlamentarischer Kontrollausschuss zu Europol<sup>101</sup>;
- die erste interparlamentarische Ausschusssitzung zur Bewertung der Tätigkeiten von Eurojust<sup>102</sup>;
- die hochrangige interparlamentarische Konferenz zu Migration und Asyl<sup>103</sup>;
- die interparlamentarische Konferenzen zum Thema „Der europäische Grüne Deal und die GAP“ und „Für ein soziales und faires Europa“<sup>104</sup>.

An der LXIV. Plenartagung der COSAC, die am 30. November und 1. Dezember 2020 per Videokonferenz stattfand, nahm Kommissionspräsidentin von der Leyen teil. Dies war das erste Mal seit 2013, dass ein Kommissionspräsident an der COSAC teilnahm. Diskussionsthemen der COSAC-Plenartagung waren die Bilanz des deutschen Ratsvorsitzes, die Lehren aus der COVID-19-Krise in Bezug auf die Zusammenarbeit bei Pandemien und die Gesundheitsversorgung, die Zukunft Europas, die transatlantischen Beziehungen und die Partnerschaft mit Afrika. Präsidentin von der Leyen hielt eine Grundsatzrede über die gemeinsame europäische Reaktion auf die Pandemie, den mehrjährigen Finanzrahmen „NextGenerationEU“ und die Konferenz zur Zukunft Europas. Dabei forderte sie nachdrücklich, die Krise als Chance zu betrachten – und das nicht nur, um Schäden zu beheben, sondern auch,

---

zusammen (eine Sitzung der Vorsitzenden, eine Plenarsitzung), und zwar in demjenigen Mitgliedstaat, der den rotierenden Vorsitz im Rat der Europäischen Union führt. Die Kommission hat in der COSAC Beobachterstatus. Für weitere Informationen zu den COSAC-Sitzungen 2020 wird verwiesen auf:

<https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>.

<sup>98</sup> Die Europäische Parlamentarische Woche fand vom 18. bis 19. Februar 2020 im Europäischen Parlament statt. Der Exekutiv-Vizepräsident Dombrovskis, Vizepräsidentin Šuica und die Kommissionsmitglieder Gentiloni und Schmit nahmen daran teil. Weitere Informationen:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

<sup>99</sup> An dieser Videokonferenz am 12. Oktober nahmen Exekutiv-Vizepräsident Dombrovskis und Kommissionsmitglied Gentiloni teil. In der ersten Jahreshälfte war die Konferenz wie in den Vorjahren Teil der Europäischen Parlamentarischen Woche. Weitere Informationen:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a871fd920b017293cdfa846bc7>.

<sup>100</sup> Es fanden zwei Konferenzen statt, eine am 3./4. März in Zagreb und eine per Videokonferenz am 4. September.

Der Hohe Vertreter/Vizepräsident Borrell Fontelles nahm an der zweiten Sitzung teil. Weitere Informationen:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>.

<sup>101</sup> An dieser Konferenz, die am 28./29. September per Videokonferenz stattfand, nahm Kommissionsmitglied Johansson teil. Eine weitere war für das erste Halbjahr 2020 geplant, wurde jedoch abgesagt. Weitere Informationen:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a872e48b7c0173477b67754478>.

<sup>102</sup> Diese Sitzung fand am 1. Dezember per Videokonferenz statt, an der Kommissionsmitglied Reynders teilnahm. Weitere Informationen:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/jpsg-on-europol-and-eurojust-icm.html>.

<sup>103</sup> An dieser Videokonferenz am 19. November nahmen Kommissionspräsidentin von der Leyen, Vizepräsident Schinas sowie die Kommissionsmitglieder Johansson und Urpilainen teil. Weitere Informationen:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/other-meetings.html>.

<sup>104</sup> Diese Konferenzen fanden per Videokonferenz am 5. Oktober (mit Exekutiv-Vizepräsident Timmermans und Kommissionsmitglied Wojciechowski) bzw. am 9. November (mit den Kommissionsmitgliedern Reynders und Schmit) statt. Weitere Informationen:

[https://www.parleu2020.de/en/Events#tiles\\_events\\_container\\_691278](https://www.parleu2020.de/en/Events#tiles_events_container_691278).

um einen Sprung nach vorn zu machen und ein nachhaltigeres, widerstandsfähigeres und digitaleres Europa aufzubauen. Ferner betonte sie die Notwendigkeit einer besseren Abwehrbereitschaft und einer europäischen Zusammenarbeit in vergleichbaren künftigen Situationen und hob die wichtige Rolle nationaler Parlamente bei der Umwandlung von Unionsmitteln in Projekte hervor, die Arbeitsplätze und Wachstum schaffen.

Die beiden ordentlichen Sitzungen der COSAC-Vorsitzenden fanden am 20./21. Januar 2020 in Zagreb bzw. am 14. September 2020 per Videokonferenz statt. Bei der Januar-Sitzung, an der Vizepräsidentin Šuica teilnahm, standen die Prioritäten des kroatischen Ratsvorsitzes und die Konferenz zur Zukunft Europas im Mittelpunkt. Schwerpunkt der September-Sitzung mit Exekutiv-Vizepräsident Timmermans waren die Prioritäten des deutschen Ratsvorsitzes, die Folgen der COVID-19-Pandemie und die bisherigen Erkenntnisse.

Die Pandemie führte zur Absage geplanter physischer Zusammenkünfte wie der LXIII. Plenarsitzung der COSAC und der Konferenz der Präsidenten der Parlamente der Europäischen Union<sup>105</sup>. Videokonferenzen ermöglichten jedoch die Durchführung mehrerer außerordentlicher Sitzungen der Vorsitzenden. Am 16. Juni 2020 fand eine erste Sitzung als Ersatz für die abgesagte Plenarsitzung statt. An der Zusammenkunft, die sich auf die gemeinsame europäische Reaktion auf die Pandemie und ihre Auswirkungen auf den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 sowie auf die Konferenz zur Zukunft Europas konzentrierte, nahm Vizepräsident Šešćovič teil. Gegenstand zweier weiterer außerordentlicher Sitzungen der Vorsitzenden waren aktuelle Themen, und zwar am: 29. Oktober 2020 unter Teilnahme von Vizepräsidentin Jourová und Kommissionsmitglied Reynders zum Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2020 sowie am 23. November 2020 unter Beteiligung der Exekutiv-Vizepräsidentin Vestager zur Bewältigung der Folgen der Pandemie und der aus Wettbewerbsperspektive gewonnenen Erkenntnisse. Außerdem fanden am 26. Juni 2020 und am 17. September 2020 zwei Treffen zwischen den Vorsitzenden und Herrn Barnier zu den Beziehungen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich statt.

Im Anschluss an die außerordentliche Sitzung der Vorsitzenden vom 16. Juni 2020 und die Plenarsitzung vom 30. November und 1. Dezember 2020 unterzeichneten 32 Delegierte nationaler Parlamente gemeinsame Schreiben an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates und der Kommission. In dem Schreiben vom Juni wurden eine gemeinsame europäische Antwort auf die COVID-19-Krise begrüßt, die Bedeutung einer rechtzeitigen Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens hervorgehoben und eine angemessene Vertretung der nationalen Parlamente bei der Konferenz zur Zukunft Europas gefordert. In dem Schreiben vom Dezember wurde das letztgenannte Ersuchen bekräftigt und klargestellt, dass die nationalen Parlamente im Idealfall gleichberechtigt mit dem Europäischen Parlament in die Organisation der Konferenz, ihren Lenkungsausschuss und die Ausarbeitung von Schlussfolgerungen einbezogen werden sollten. Ebenso wurde in dem Schreiben für einen dezentralen Ansatz unter Durchführung mehrerer Veranstaltungen in Mitgliedstaaten und ihren Regionen plädiert.

---

<sup>105</sup> Die Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU wird jährlich in dem Mitgliedstaat abgehalten, der turnusmäßig im zweiten Halbjahr des vorangegangenen Jahres den Vorsitz im Rat der Europäischen Union führte.

## **Ratifizierung des Beschlusses über das Eigenmittelsystem**

Der Beschluss über das Eigenmittelsystem der Union wurde am 14. Dezember vom Rat angenommen.<sup>106</sup> Bevor er in Kraft tritt, muss er von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften gebilligt werden. In den meisten Mitgliedstaaten setzt dies die Ratifizierung durch das Parlament voraus. Ein nationales Parlament, der kroatische Hrvatski Sabor, hatte diese Ratifizierung bereits am 18. Dezember 2020 abgeschlossen.<sup>107</sup>

## **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 zu den Verträgen konsultieren die nationalen Parlamente bei der Durchführung der Subsidiaritätsprüfung von EU-Gesetzgebungsakten mit Blick auf die Abgabe von begründeten Stellungnahmen gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen.<sup>108</sup>

Auch Mitglieder der regionalen Parlamente sind im Ausschuss der Regionen vertreten, der über das Netz für Subsidiaritätskontrolle und dessen Internetplattform REGPEX, mit der die Mitwirkung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen am Frühwarnsystem zur Überwachung von Subsidiarität gefördert werden soll, Überwachungsarbeiten ausführt.<sup>109</sup> Über das RegHub-Netz beteiligen sie sich auch an der Plattform „Fit for Future“ der Kommission, die Teil ihrer Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung ist.<sup>110</sup>

Zwar enthalten die Verträge keine ausdrückliche Bestimmung über ein direktes Zusammenwirken der Kommission und der regionalen Parlamente, doch berücksichtigt die Kommission ihren Beitrag. Mehrere regionale Parlamente<sup>111</sup> übermittelten der Kommission direkt Entschlüsse zu verschiedenen Themen, wie der Konferenz zur Zukunft Europas, der Annahme des Unionshaushalts und dem Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Union, dem deutschen Ratsvorsitz, dem europäischen Grünen Deal und dem Klimaschutz, der ökologischen und sozialen Wirtschaft, dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, dem Vorschlag für angemessene Mindestlöhne, dem Katastrophenschutzverfahren der Union, der Regionalpolitik auf den Azoren und in Polen, dem Geoblocking, dem Schutz von Flüchtlingen und Migranten, der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der Lage in Bergkarabach sowie zum Aufruf zur sofortigen

---

<sup>106</sup> Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates – ABl. L 424 vom 15.12.2020.

<sup>107</sup> Zypern war der zweite Mitgliedstaat, der den Beschluss am 22. Dezember 2020 ohne Beteiligung des Parlaments ratifiziert hat. Alle übrigen Mitgliedstaaten haben den Beschluss 2021 ratifiziert. Der Beschluss trat am 1. Juni 2021 in Kraft.

<sup>108</sup> Artikel 6 Absatz 1 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>109</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Weitere Einzelheiten zur Tätigkeit des Ausschusses der Regionen im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle sind Abschnitt 2.4 zu entnehmen.

<sup>110</sup> Für weitere Einzelheiten zu „Fit for Future“ und „Reg Hub“ siehe die Abschnitte 2.1 und 2.4.

<sup>111</sup> Die regionalen Parlamente von Flandern, Wallonien und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Belgien) sowie von Bayern, Brandenburg und Thüringen (Deutschland), den Balearen und dem Baskenland (Spanien), den Azoren (Portugal), Oberösterreich (Österreich) sowie von Massowien und dem Karpatenvorland (Polen).

Freilassung eines in Ägypten inhaftierten Erasmus Mundus-Studierenden. Ein regionales Parlament übermittelte ebenfalls Antworten auf mehrere von der Kommission<sup>112</sup> eingeleitete öffentliche Konsultationen, während ein anderes über ein nationales Parlament<sup>113</sup> eine Stellungnahme abgab. Des Weiteren trafen Mitglieder der Kommission mit einigen regionalen Parlamenten zusammen.<sup>114</sup>

## 7. SCHLUSSBEMERKUNG

Die 2019 beobachtete Tendenz, wonach die meisten Stellungnahmen nationaler Parlamente nicht legislative Initiativen der Kommission betrafen oder Initiativstimmungen waren, setzte sich 2020 fort. Dies verdeutlicht das Interesse einiger nationaler Parlamente, mit Blick auf die Politikgestaltung der Union nicht nur zur Ausübung der Subsidiaritätskontrolle beizutragen, sondern bereits in früheren und anderen Phasen des Prozesses eingebunden sein und einen zukunftsorientierten politischen Beitrag leisten zu wollen.

Mehr als ein Viertel der Stellungnahmen nationaler Parlamente, die der Kommission im Jahr 2020 übermittelt wurden, betrafen die Reaktion auf die COVID-19-Krise und zeugten von der ausgeprägten Mitwirkung nationaler Parlamente in Krisenzeiten.

Trotz der durch COVID-19 verursachten Unterbrechung trafen die Mitglieder der Kommission häufiger mit nationalen Parlamenten zusammen als 2019. Präsidentin von der Leyen und Mitglieder der Kommission nahmen aktiv an zahlreichen interparlamentarischen Treffen teil, unter anderem an der LXIV. Plenarsitzung der COSAC. Die nationalen Parlamente nutzten in hohem Maße Videokonferenzen, die der Kommission eine umfassendere Möglichkeit boten, ihre Initiativen vorzustellen. Der Einsatz digitaler Instrumente hat sich bei der Stärkung und Intensivierung des Austauschs zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten als effizient erwiesen. Diese Instrumente könnten den politischen Austausch auch nach der Pandemie fördern.

Die Kommission kam den nationalen Parlamenten bei der Ausübung der Subsidiaritätskontrolle im Jahr 2020 auf zweierlei Weise entgegen. Zunächst schloss sie die Weihnachts- und Neujahrszeit bei der Berechnung der Achtwochenfrist für die Abgabe begründeter Stellungnahmen aus. Zweitens zeigte sie sich kulant, als begründete Stellungnahmen nach Ablauf der Prüfungsfrist eingingen, um den möglichen praktischen Schwierigkeiten der nationalen Parlamente infolge der COVID-19-Krise Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus stärkte die Kommission ihre politischen Beziehungen zu lokalen und regionalen Gebietskörperschaften durch die neue Plattform „Fit for Future“, die an zukunftsfähigen Rechtsvorschriften arbeitet.

---

<sup>112</sup> Der Bayerische Landtag zur „Renovierungswelle“, zur Anpassung an den Klimawandel, zum digitalen Binnenmarkt und zum Rechtsakt über digitale Dienste, zur Entwicklung des ländlichen Raums, zur Bewertung der Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, zur europäischen Fischereistatistik, zum Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“ und zur legalen Migration.

<sup>113</sup> Das flämische Parlament zu den Beziehungen zu Türkei. Die Kommission erfasste diese als Stellungnahme des belgischen Sénat/Senaat und antwortete diesem.

<sup>114</sup> Vizepräsidentin Šuica traf mit dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens und Kommissionsmitglied Hogan mit dem wallonischen Parlament zusammen.