



# Reform der Europäischen Union: Bereitschaft in den zehn größten Mitgliedsstaaten

## Chancen für mehr Subsidiarität



# Impressum

## Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen  
Prinzregentenstraße 50  
80538 München

Tel.: +49 (0) 89 / 12 76 400 02  
Fax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09  
E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)  
[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

## Bearbeitet von:



cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266  
79098 Freiburg  
Tel.: 0761 38693-0  
[www.cep.eu](http://www.cep.eu)

## Autoren:

Anne-Kathrin Baran  
Dr. Moritz Bonn  
Philipp Eckhardt  
Ariane Kiesow  
Dr. Bert Van Roosebeke (Fachbereichsleiter)

© Stiftung Familienunternehmen, München 2014  
Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-28-5



## Vorwort

Deutschlands große Familienunternehmen sind in Europa zu Hause. Die Bedeutung des gemeinsamen Markts, des Euro und der EU steht für sie außer Frage. Gleichzeitig spüren sie eine beständig komplexer werdende europäische Regulierung, welche die Belange der Familienunternehmen nur unzureichend berücksichtigt bzw. nicht oder kaum vorhandene Kapazitäten der Familienunternehmen erfordert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit regulatorische Fragen näher am Unternehmen oder Bürger entschieden werden können.

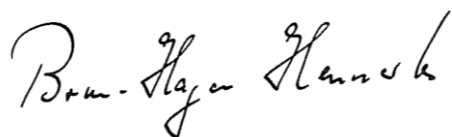


Subsidiarität und Selbstverantwortung gehören zu den Grundprinzipien der Europäischen Union. Im Vertrag zur Gründung der Union im Jahr 1993 ist das Subsidiaritätsprinzip erstmals festgeschrieben und im Vertrag von Lissabon 2009 noch weiter ausgeführt worden.

Den Familienunternehmen liegt dieses Prinzip schon aus ihrer betrieblichen Erfahrung nahe: Dort fallen Entscheidungen meist dezentral und damit auf der Ebene, die dem Markt am nächsten und deswegen am besten über seine Anforderungen informiert ist.

Die vorliegende Studie analysiert, wie groß derzeit die Reformbereitschaft der zehn größten EU-Mitgliedsstaaten ist. Politische Instrumente für ein Europa, in dem die Selbstverantwortung einen höheren Stellenwert hat, stehen bereit. Sie müssen nur genutzt werden.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Prof. Dr. Dr. h.c. Brun-Hagen Hennerkes  
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

# Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte .....	1
<b>Kapitel 1: Kompetenzen und Subsidiarität: Theorie und Praxis .....</b>	<b>5</b>
1. Kompetenzverteilung: Einige Grundlagen .....	5
2. Kompetenzänderung nur durch Vertragsänderung .....	6
2.1 Ordentliches Änderungsverfahren .....	6
2.2 Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren .....	7
2.2.1 Vereinfachtes Änderungsverfahren im Bereich der internen Politikbereiche .....	7
2.2.2 Vereinfachtes Änderungsverfahren per Brückenverfahren oder Passerelle .....	8
3. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsschranke .....	8
3.1 Das Konzept der Subsidiarität: Unklare materielle Vorgaben .....	8
3.2 Verfahrensrechtliche Absicherung durch die nationalen Parlamente .....	9
3.2.1 Ex-Ante: Die Subsidiaritätsrüge mit gelber und oranger Karte .....	9
3.2.2 Ex-Post: Die Subsidiaritätsklage .....	10
3.2.3 Umsetzung der Vorschriften über Subsidiaritätsrüge und -klage in Deutschland .....	10
4. Kompetenz und Subsidiarität in der Praxis .....	12
4.1 Überschreiten der Kompetenzen durch die EU .....	12
4.2 Praxistest für die Subsidiarität .....	14
4.2.1 Die nationalen Parlamente als Subsidiaritätswächter .....	14
4.2.2 Ex-Post Subsidiaritätskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof .....	19
5. Schlussfolgerung .....	20
<b>Kapitel 2: Änderung der EU-Kompetenzen – Notwendigkeit vs. Wahrscheinlichkeit von Vertragsänderungen .....</b>	<b>21</b>
1. Demoskopie .....	21
1.1 Kritik an der EU und deren Kompetenzen .....	21
1.2 Stimmung in Deutschland .....	24
1.3 Fazit .....	25
2. Politische Tendenzen in den zehn wichtigsten EU-Mitgliedstaaten .....	25
2.1 Wunsch nach Kompetenzzuwachs .....	26
2.1.1 Zusätzliche Kompetenzen für die Währungsunion .....	26
2.1.2 Sonstige zusätzliche Kompetenzen für die EU .....	27
2.2 Wunsch nach Kompetenzabbau .....	27
2.3 Geringfügige Bereitschaft zu EU-Vertragsänderungen .....	29
2.4 Was will Cameron wirklich? .....	31
2.5 Die Niederlande als Vorreiter .....	33
3. Schlussfolgerung – Alternativen zu Vertragsänderungen .....	34

<b>Kapitel 3: Vier Optionen, das Handeln der EU auch ohne Vertragsänderungen zu ändern .....</b>	<b>35</b>
1. „Focused EU“ – Rückbesinnung auf die Kernkompetenzen der EU .....	35
1.1 Die Option.....	35
1.1.1 Konzept und treibende Kräfte.....	35
1.1.2 Welchen Fokus wünschen sich die Mitgliedstaaten .....	36
1.2 Das Potenzial.....	36
1.3 Die Nachteile.....	37
1.3.1 Minimalkompromiss.....	37
1.3.2 Praktische Grenzen: Handlungsfähigkeit der EU.....	37
1.3.3 Konflikte über die Verhältnismäßigkeit bei den „Prioritäten“ vorprogrammiert.....	37
1.3.4 Unglaubwürdigkeit der Prioritätenliste und Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente.....	38
1.4 Juristische Grenzen: Initiativmonopol der EU-Kommission.....	38
1.5 Gesamtschätzung .....	40
2. Aufgabe für die nationalen Parlamente: Kontrolle der nationalen Regierung .....	40
2.1 Die Option.....	40
2.1.1 Grundlegendes Problem: Nationale Exekutive als Teillegislative der EU .....	40
2.1.2 Bestehende Kontrollmodelle .....	41
2.2 Potenzial vs. Wirklichkeit .....	41
2.2.1 Dänemark als Beispiel? .....	41
2.2.2 Österreich.....	42
2.2.3 Frankreich .....	43
2.2.4 Deutschland .....	45
2.2.5 Großbritannien .....	49
2.3 Die Nachteile.....	49
2.4 Juristische Grenzen .....	49
2.5 Gesamtschätzung .....	50
3. Aufgabe für die nationalen Parlamente: Subsidiaritätsprüfung .....	50
3.1 Die Option.....	50
3.1.1 Weiterentwicklungen .....	51
3.2 Das Potenzial.....	52
3.3 Gesamtschätzung .....	52
4. Institutionelle Änderungen .....	53
4.1 Die Idee .....	53
4.1.1 Verringerung der Anzahl der (stimmberechtigten) Kommissare .....	53
4.1.2 Änderungen im Europäischen Parlament .....	54

4.1.2.1	Euro-Ausschuss als Unterausschuss des ECON-Ausschusses .....	54
4.1.2.2	Euro-Ausschuss als ständiger Ausschuss .....	55
4.1.2.3	Mitglieder des Euro-Ausschusses .....	55
4.2	Das Potenzial.....	55
4.3	Die Nachteile.....	55
4.4	Juristische Grenzen .....	55
4.5	Gesamteinschätzung .....	56
5.	Relevanz für die Familienunternehmen .....	57
<b>Kapitel 4: Politikempfehlung.....</b>		<b>58</b>

### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das Vertrauen in die EU .....	22
Abbildung 2:	Das Image der EU seit Ausbruch der Finanzkrise .....	23
Abbildung 3:	Präferierte Zukunftsoptionen pro Mitgliedstaat .....	24

### Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kompetenzüberschreitungen der EU (Auswahl) .....	12
Tabelle 2:	Anzahl Subsidiaritätsrügen pro Jahr .....	15
Tabelle 3:	Anteil der Subsidiaritätsrügen an allen Stellungnahmen nationaler Parlamente.....	18
Tabelle 4:	Befassung der Assemblée nationale mit EU-Vorlagen (14. Legislaturperiode, 2012-2017).....	44
Tabelle 5:	Befassung des Sénat mit EU-Vorlagen .....	45
Tabelle 6:	Befassung des Bundestages mit EU-Vorlagen.....	47

### Textkastenverzeichnis

Textkasten 1:	Unterschiedliche Auswirkungen: Gelbe Karte beim Streikrecht und bei der europäischen Staatsanwaltschaft.....	16
Textkasten 2:	Review of the Balance of Competences .....	29
Textkasten 3:	Der Hebel Camerons .....	31
Textkasten 4:	Stimmungsbild der nationalen Regierungen zum künftigen Fokus des EU-Handelns .....	36
Textkasten 5:	Eine tiefer gehende quantitative Analyse am Beispiel des Bundestages .....	48

# Kernpunkte

## Handlungsbedarf

Die Europäische Union hat ein Akzeptanzproblem. Sie kommt bei vielen Bürgern nicht (mehr) an. Seit längerer Zeit belegen Umfragen einen weit verbreiteten Vertrauensverlust und ein Imageproblem der EU bei ihren Bürgern. Das Ergebnis der Wahlen zum Europaparlament vom Mai 2014 bestätigt diese Thesen. Nicht nur stellten Euro(pa)kritiker und –skeptiker statt bisher 8% nunmehr ungefähr 18% der Parlamentarier.<sup>1</sup> Die traditionellen EU-freundlichen Parteien mussten teils sehr deutliche Verluste hinnehmen, wovon Extreme auf beiden Seiten des politischen Spektrums profitieren konnten.<sup>2</sup> Obwohl die EP-Wahl ein bisher einmaliges Ausmaß an Personalisierung erfuhr und obwohl in den vergangenen Jahren wohl so intensiv wie nie über Vor- und Nachteile der EU und des Euro diskutiert wurde, blieb die Wahlbeteiligung unverändert niedrig bei 43 %.<sup>3</sup>

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten diese Ergebnisse zum Anlass nehmen, sich grundlegende Gedanken über die Ausrichtung der EU zu machen. Umfragen und die EP-Wahl belegen erneut, dass sich ein erheblicher Teil der Bevölkerung eine **andere Ausrichtung der EU** wünscht. Dieser Änderungswunsch reicht von der Reduzierung der **juristischen Kompetenzen** der EU bis zu Änderungen beim Schwerpunkt und Umfang ihres **politischen Handelns**. Das Ausmaß der Kritik – sei es durch die Wahl EU-kritischer oder EU-skeptischer Parteien oder durch die niedrige Wahlbeteiligung – erlaubt es nicht, solche Überlegungen auf unbestimmte Zeit zu verschieben.

## Möglichkeiten nach der Europawahl

Dass es nach der Europawahl rasch zu einer **Einschränkung der juristischen Kompetenzen der EU** kommt, **erscheint unwahrscheinlich**. Der politische Wille, die dafür notwendige formale Änderung der EU-Verträge durchzuführen, ist schlicht nicht erkennbar. Wenn überhaupt, arbeiten einige Mitgliedstaaten eher darauf hin, die Kompetenzen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion auszuweiten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten aber auf die anhaltende Kritik an der Tätigkeit der EU-Institutionen reagieren. Da eine Änderung des EU-Vertrags als unrealistisch erscheint, müssen Alternativen in den Blick genommen werden. Wir empfehlen daher, Änderungen beim Handeln (statt bei den Kompetenzen) der Europäischen Union anzustreben. Das ist innerhalb der bestehenden Verträge möglich. Dafür bieten sich – in unterschiedlichem Ausmaß – folgende **vier Optionen** an.

---

<sup>1</sup> Dazu zählen wir hier: die bisher Fraktionslose (Front National), die Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“ (u.a. UKIP) und die „Sonstigen“ (AfD). Die Fraktionsbildung ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Nicht berücksichtigt ist hier die Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten (mit u.a. den britischen Konservativen), die 6 % der Mandate stellt.

<sup>2</sup> Die Christdemokraten verloren 17% ihre Sitze, die Liberalen 27%, die Grünen 7%. Die Linken, Fraktionslose und EFD-Fraktion (der UKIP) steigerten Ihre Mandate um jeweils gut 25%.

<sup>3</sup> Sehr niedrig war die Wahlbeteiligung etwa in der Slowakei (13 %), in Tschechien (19,5 %), Polen (22,7 %), Großbritannien (36 %) in den Niederlanden (37 %).



### Option 1: „Focused EU“

Die EU muss nicht überall, wo sie darf, auch tatsächlich tätig werden. Einige Mitgliedstaaten wollen, dass die EU sich auf ihre „Kernaufgaben“ konzentriert und setzen sich für eine Übereinkunft über die politischen Prioritäten der EU für die nächsten fünf Jahre ein („**Focused EU**“).

**Diese Vorgehensweise ist hilfreich, aber nicht ausreichend.** Auch wenn die Gefahr besteht, dass die „kurze“ Prioritätenliste letztendlich sehr lang wird, dürften die schlimmsten Subsidiaritätsprobleme frühzeitig vermieden werden. Konflikte über die Verhältnismäßigkeit des Handelns sind aber weiterhin zu erwarten: Die Mitgliedstaaten einigen sich schließlich nur darüber, *dass* ein Thema eine Priorität sein soll. Über die genaue Ausgestaltung der EU-Tätigkeit wird in aller Regel vorab keine Einigung erzielt werden. Bei priorisierten Themen muss sogar mit weitreichenden Vorschlägen der EU-Kommission gerechnet werden, weil diese davon ausgehen kann, dass die EU-Gesetzgeber ein Scheitern der Verhandlungen über diese Themen vermeiden wollen. Die Optionen 2 und 3 können diesen Nachteilen entgegenwirken und müssen daher parallel verfolgt werden.

### Option 2 : Parlamentarische Kontrolle der EU-Aktivitäten der Regierungen

**Parallel** zur Option „Focused EU“ **sollte jedes nationale Parlament die Aktivitäten seiner Regierung auf EU-Ebene intensiv kontrollieren. Diese Kontrolle kann die politische Tätigkeit der EU nachhaltig beeinflussen.** Dafür besteht in Deutschland noch reichlich Potenzial. Großer Vorteil dieser Option: Die Mitgliedstaaten – und nicht die EU – entscheiden darüber, wie sie die parlamentarische Kontrolle der Regierung gestalten.

Auf die Frage, wie diese parlamentarische Kontrolle am besten zu gestalten ist, gibt es keine pauschale Antwort. Die bestehenden nationalen Modelle dazu lassen sich nicht ohne weiteres auf andere Mitgliedstaaten übertragen. Dem Wirkungsgrad der parlamentarischen Kontrolle abträglich sind aber das oft geringe Interesse an EU-Dossiers, die Fraktionsdisziplin und suboptimale Organisationsstrukturen innerhalb der nationalen Parlamente.

### Option 3: Subsidiaritätsprüfung durch nationale Parlamente

**Parallel** zu den Optionen „Focused EU“ und „Parlamentarische Kontrolle der EU-Aktivitäten der Regierungen“ **sollte jedes nationale Parlament seine direkten Subsidiaritätsrüge- und Subsidiaritätsklagerechte wahrnehmen.** Zuviel sollte vom Subsidiaritätsrüge- und –klagerecht der nationalen Parlamente aber nicht erwartet werden. Eher als die politische Tätigkeit der EU direkt zu beeinflussen, stärken diese Rechte die Position der Parlamente bei der Überwachung der EU-Aktivitäten ihrer jeweiligen Regierung.

Diese Stärkung ist freilich begrenzt, solange das **Konzept der Subsidiarität unter unklaren materiellen Vorgaben leidet.** Eine Konkretisierung wäre daher zu begrüßen, was aber nur mit Vertragsänderun-

gen möglich wäre. So lange dies ausbleibt, dürften die direkten Subsidiaritätsrügen und -klagen durch die nationalen Parlamente Randereignisse bleiben.

#### **Option 4: Institutionelle Änderungen**

Änderungen bei der EU-Kommission sind auch ohne Vertragsänderungen möglich und sollten in Angriff genommen werden. **Empfehlenswert ist die Verringerung der Anzahl der EU-Kommissare. Alternativ sollte die EU-Kommission Junior- und Seniorekommissare einführen.**



# Kapitel 1: Kompetenzen und Subsidiarität: Theorie und Praxis

## 1. Kompetenzverteilung: Einige Grundlagen

Die EU wurde auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten gegründet. Diese Verträge (auch: „Primärrecht“) regeln u.a. die Kompetenzen der EU.

In der EU gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Vertrag über die Europäische Union, EUV). Danach wird die EU nur innerhalb der Grenzen derjenigen Kompetenzen tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV). Alle Kompetenzen, die der EU nicht in den Verträgen übertragen wurden, verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV).

Anders als Staaten besitzt die EU also nicht die sog. Kompetenz-Kompetenz, also die Befugnis, eigene Kompetenzen durch Änderung der Verfassung zu erweitern.<sup>4</sup> Nur die Mitgliedstaaten können die Verträge ändern.<sup>5</sup> Deshalb nennt man sie auch „Herren der Verträge“.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt insbesondere folgende Arten von Kompetenzen fest:

- **Ausschließliche Kompetenzen (Art. 3 AEUV):** Die EU ist ausschließlich zuständig für u.a. die Zollunion, die für den Binnenmarkt erforderlichen Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik der Eurostaaten, die gemeinsame Handelspolitik und den Abschluss bestimmter internationaler Übereinkünfte.
- **Geteilte Kompetenzen (Art. 4 AEUV, „konkurrierende“ Kompetenzen):** Die EU und die Mitgliedstaaten sind zuständig u.a. für den Binnenmarkt, Umwelt, den Verbraucherschutz, Verkehr und Energie. In diesen Bereichen verlieren die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz, sofern und soweit die EU von einer Kompetenz Gebrauch macht. In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe dürfen die Mitgliedstaaten ausnahmsweise auch dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn die EU ihre Kompetenz ausübt (Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV, parallele Kompetenzen).

Macht die EU von ihren *primärrechtlichen* Kompetenzen Gebrauch, entsteht *Sekundärrecht*, etwa in Form von europäischen Richtlinien oder Verordnungen. An der konkreten Gestaltung des Sekundärrechts sind in der Regel sowohl die EU-Kommission, das Europäische Parlament als auch der Rat beteiligt. Innerhalb des Rahmens der bestehenden Kompetenzen entscheiden diese Organe darüber, ob und wie die EU ihre Kompetenzen nutzt.

---

<sup>4</sup> Grupp, in: Bergmann, Handbuch der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 570.

<sup>5</sup> Siehe dazu 2. Kompetenzänderung durch Vertragsänderung.

## 2. Kompetenzänderung nur durch Vertragsänderung

Die Kompetenzen der Europäischen Union sind in den Europäischen Verträgen geregelt. Da die EU sich nicht selbst zusätzliche Kompetenzen zuschreiben kann, ist für die Erweiterung, Verringerung oder sonstige Änderung der EU-Kompetenzen eine Änderung der Europäischen Verträge zwingend notwendig. Im Folgenden werden die drei Möglichkeiten, eine solche Vertragsänderung herbeizuführen, knapp dargestellt.

### 2.1 Ordentliches Änderungsverfahren

Das ordentliche Änderungsverfahren entspricht im Wesentlichen dem klassischen Änderungsverfahren für völkerrechtliche Verträge.<sup>6</sup>

Änderungen im ordentlichen Änderungsverfahren dürfen zu einer **Ausdehnung oder Verringerung der EU-Kompetenzen** führen (Art. 48 Abs. 2 S. 2 EUV). Es gibt keine Einschränkung auf bestimmte Themenkomplexe.

Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament und die Kommission haben ein Initiativrecht für Änderungen im ordentlichen Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 S. 1 EUV). Der Europäische Rat entscheidet mit einfacher Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlaments, der Kommission und bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich auch der Europäischen Zentralbank, ob die vorgeschlagenen Änderungen geprüft werden sollen (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 und 2 EUV).

Die Änderungen im ordentlichen Änderungsverfahren werden **einstimmig** von einer Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten beschlossen (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 1 EUV). Vorgeschaltet ist in der Regel die Einrichtung eines Konvents, welches die politische Legitimation der Vertragsänderung steigern soll.<sup>7</sup> Der **Konvent** besteht aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission und nimmt im Konsensverfahren eine unverbindliche Empfehlung über die geplanten Änderungen an (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 S. 3 EUV). Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung durch das Europäische Parlament beschließen, keinen Konvent einzuberufen (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV).

Die von den Regierungen beschlossenen Vertragsänderungen erfordern anschließend eine Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten nach deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV). In Deutschland erfordert jede Übertragung von Hoheitsrechten die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat (Art. 23 Abs. 1 GG).

---

<sup>6</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 307.

<sup>7</sup> Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 56.

## 2.2 Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren

### 2.2.1 Vereinfachtes Änderungsverfahren im Bereich der internen Politikbereiche

Auch das Verfahren für vereinfachte Vertragsänderung entspricht grundsätzlich dem klassischen Änderungsverfahren für völkerrechtliche Verträge, auch wenn es keinen ausdrücklichen Ratifikationsvorbehalt enthält.<sup>8</sup>

Wesentliche Unterschiede zum ordentlichen Änderungsverfahren:

- Im vereinfachten Änderungsverfahren sind **nur Änderungen im dritten Teil des AEUV möglich** (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 1 und UAbs. 2 S. 1 EUV). Dazu gehören zum Beispiel die Grundfreiheiten, der Binnenmarkt sowie die Wirtschafts- und Währungsunion. Ausgenommen sind die Assoziierungspolitik (vierter Teil des AEUV) und das auswärtige Handeln der EU (fünfter Teil des AEUV).
- Die im vereinfachten Verfahren beschlossenen Änderungen **dürfen nicht zu einer Ausdehnung der EU-Kompetenzen führen** (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV).
- Es wird **kein Konvent** einberufen.

Alle Änderungen in diesem Änderungsverfahren werden vom Europäischen Rat **einstimmig** nach Anhörung des Europäischen Parlaments, der Kommission und bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich auch der Europäischen Zentralbank beschlossen (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 1 und 2 EUV).

Begründet wird die Möglichkeit einer vereinfachten Vertragsänderung für die Vorschriften des dritten Teils des AEUV damit, dass diese Bereiche stärker der politischen Änderung unterliegen können<sup>9</sup>, und Kompetenzänderungen also öfter notwendig sein können. Da aber so auch konstituierende Elemente der EU geändert werden können, sind „Zweifel an der politischen Tragfähigkeit des vereinfachten Verfahrens“ angebracht.<sup>10</sup>

Diese Änderungen erfordern europarechtlich eine Zustimmung durch alle Mitgliedstaaten nach deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV). Die Verwendung des Begriffes „Zustimmung“ im Gegensatz zur „Ratifikation“ von Änderungen im ordentlichen Änderungsverfahren ändert allerdings nichts an den deutschen verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Ratifikation von Änderungen der EU-Verträge.<sup>11</sup> Es ist ebenfalls die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erforderlich (Art. 23 Abs. 1 GG). Dies stellt § 2 IntVG klar.

---

<sup>8</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 48 EUV Rn 10.

<sup>9</sup> Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 55.

<sup>10</sup> Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 55.

<sup>11</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 312.

## 2.2.2 Vereinfachtes Änderungsverfahren per Brückenverfahren oder Passerelle

Der Europäische Rat kann beschließen, dass der Rat über Regulierungsvorschläge statt einstimmig bereits mit einer qualifizierten Mehrheit abstimmen kann.<sup>12</sup> Auch kann er beschließen, dass Gesetzgebungsakte nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – und nicht länger nach dem besonderen Verfahren – erlassen werden können (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV).<sup>13, 14</sup>

Der Europäische **Rat** muss solche Änderungen **einstimmig** beschließen; das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder, also der absoluten Mehrheit, zustimmen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV). Jedes nationale Parlament hat ein Vetorecht (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV).

Eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten ist europarechtlich nicht vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht sah in dieser Vorschrift allerdings eine Übertragung von Hoheitsrechten. Deshalb müssen nach deutschem Recht Bundestag und Bundesrat einer solchen Vertragsänderung stets zustimmen (Art. 23 Abs. 1 GG).<sup>15</sup> § 4 Abs. 1 IntVG stellt dies klar.

## 3. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsschranke

### 3.1 Das Konzept der Subsidiarität: Unklare materielle Vorgaben

Im Bereich der geteilten Kompetenzen muss die EU das Subsidiaritätsprinzip beachten (Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV). Danach darf die EU dort nur dann tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene *ausreichend* verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf EU-Ebene *besser* zu verwirklichen sind (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV).

Für die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ergibt sich daraus folgende Prüfungsreihenfolge:

1. Kompetenzkriterium: Es handelt sich um eine EU-Maßnahme im Bereich der geteilten Kompetenzen der EU und nicht um eine ausschließliche Kompetenz der EU.
2. Negativkriterium: Die Ziele der EU-Maßnahme können auf der nationalen Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden.

---

<sup>12</sup> Diese Änderungen sind im gesamten AEUV und im fünften Titel des EUV (auswärtiges Handeln der EU sowie gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, vgl. dazu das besondere Verfahren nach Art. 31 Abs. 3 EUV) möglich (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 EUV). Ausgenommen sind Ratsbeschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 S. 2 EUV).

<sup>13</sup> Der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist im gesamten AEUV möglich (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV).

<sup>14</sup> Beide Arten der Änderung sind ausgeschlossen bei Vorschriften über die Eigenmittel der EU (Art. 311 Abs. 3 und 4 AEUV), Vorschriften über den mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV), der Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) und der Stimmrechtsaussetzung (Art. 354 AEUV) (Art. 352 AEUV).

<sup>15</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 319.

3. Positivkriterium: Die Ziele der EU-Maßnahme können auf der EU-Ebene besser verwirklicht werden.

Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob der betroffene Sachverhalt einen transnationalen, grenzüberschreitenden Bezug hat. Diese Vorgabe fand sich bereits in den unverbindlichen Leitlinien zur Subsidiarität in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh im Jahr 1992.<sup>16</sup> Sie wurde in das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrags übernommen und erhielt damit verbindlichen Charakter. Im Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Lissabon ist sie dagegen nicht mehr enthalten. Diese „Entmaterialisierung der Subsidiaritätsprüfung“ stellt eine deutliche Verschlechterung dar.<sup>17</sup> Es bleibt also nur die Möglichkeit, sich wieder an den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh zu orientieren, um mit den vagen Rechtsbegriffen „ausreichend“ und „besser“ des Art. 5 EUV umgehen zu können.<sup>18</sup>

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

### 3.2 Verfahrensrechtliche Absicherung durch die nationalen Parlamente

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Rolle der nationalen Parlamente als „Wächter des Subsidiaritätsprinzips“ gestärkt (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2, Art. 12 lit. b EUV). Seitdem können die nationalen Parlamente die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

- ex-ante kontrollieren mittels gelber und oranger Karten (vgl. 3.2.1) und
- ex-post durchsetzen mittels Subsidiaritätsklagerecht vor dem EuGH (vgl. 3.2.1).

#### 3.2.1 Ex-Ante: Die Subsidiaritätsrüge mit gelber und oranger Karte

Seit dem Vertrag von Lissabon sind die nationalen Parlamente und ihre Kammern berechtigt, einen Subsidiaritätsverstoß der EU ex-ante zu rügen. Dazu müssen sie innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes erklären, weshalb der Entwurf aus ihrer Sicht nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist [Art. 6 UAbs. 1 S. 1 Subsidiaritätsprotokoll (Sub-

---

<sup>16</sup> [http://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf), zuletzt abgerufen am 22.04.2014.

<sup>17</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 26.

<sup>18</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 33.

<sup>19</sup> Bergmann, in: Bergmann, Handbuch der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 867; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 70 mit weiteren Nachweisen.

<sup>20</sup> EuG, Rs. T-253/02, Rn. 106 f. mit Verweis auf EuGH, Rs. C-491/01 und C-110/03 sowie EuG, Rs. T-65/98.



sProt)]. Das EU-Organ, welches den Entwurf vorgelegt hat, muss diese „begründeten Stellungnahmen“ berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 SubsProt).<sup>21</sup>

Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen mindestens ein Drittel<sup>22</sup> der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, muss die Kommission ihren Entwurf zwar überprüfen. Sie ist aber weder gezwungen, den Entwurf zurückzuziehen, noch ihn zu ändern (sog. Gelbe Karte, Art. 7 Abs. 2 SubsProt)<sup>23</sup>.

Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen sogar eine einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen (sog. Orange Karte) und hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest, so prüfen Europäisches Parlament und Rat, ob das Subsidiaritätsprinzip verletzt ist. Schließt sich der Rat mit einer Mehrheit von 55% seiner Mitglieder oder das Europäische Parlament mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen den Subsidiaritätsrügen an, so wird der Kommissionsvorschlag nicht weiter verfolgt (dann: sog. Rote Karte<sup>24</sup>).

### 3.2.2 Ex-Post: Die Subsidiaritätsklage

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon können die nationalen Parlamente auch eine sog. Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben (Art. 8 SubsProt). Dabei handelt es sich um eine spezielle Art der Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV). Die Erhebung einer Subsidiaritätsklage ist unabhängig von der Einreichung einer Subsidiaritätsrüge, da das Subsidiaritätsprotokoll klar zwischen der politischen Ex-ante-Kontrolle und der gerichtlichen Ex-post-Kontrolle unterscheidet.<sup>25</sup> Auch entfällt das Rechtsschutzbedürfnis für eine Subsidiaritätsklage nicht durch eine Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats im Rat, da das Subsidiaritätsprotokoll den nationalen Parlamenten von den Regierungen unabhängige Rechte einräumt.<sup>26</sup>

### 3.2.3 Umsetzung der Vorschriften über Subsidiaritätsrüge und -klage in Deutschland

Die deutschen Vorschriften über die Subsidiaritätsrüge finden sich in § 11 Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) und § 93c der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT). Danach übermittelt der Präsident des Bundestages oder des Bundesrates eine Subsidiaritätsrüge an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (§ 11 IntVG). Die Entscheidung über eine

---

<sup>21</sup> Im Folgenden gehen wir von einem Vorschlag der EU-Kommission aus.

<sup>22</sup> Betrifft der Entwurf eines Gesetzgebungsakts den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 67 ff. AEUV), ist ein Viertel der Gesamtzahl dieser Stimmen ausreichend (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 SubsProt).

<sup>23</sup> Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Parlamentskammern eine Stimme (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 SubsProt).

<sup>24</sup> Zum Teil wird auch die Subsidiaritätsklage als sog. Rote Karte bezeichnet, s.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldecom/151/151.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.04.2014.

<sup>25</sup> Koch/Kullas, cepStudie, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder Stumpfe Klinge, März 2010, S. 8.

<sup>26</sup> Koch/Kullas, cepStudie, Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder Stumpfe Klinge, März 2010, S. 8.

Subsidiaritätsrüge wird grundsätzlich vom Bundestag getroffen, kann aber auch auf den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union übertragen werden (§ 93c i.V.m. § 93 b Abs. 2 bis 4 GO BT).

Die deutschen Vorschriften über die Subsidiaritätsklage finden sich in Art. 23 Grundgesetz (GG), § 12 IntVG und § 93d GO BT. Der Bundestag ist danach auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet, eine Subsidiaritätsklage zu erheben (Art. 23 Abs. 1a S. 2 GG, § 12 Abs. 1 S. 1 IntVG). Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, die die Klageerhebung nicht unterstützen, ist deren Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen (§ 12 Abs. 1 S. 2 IntVG). Eine Subsidiaritätsklage wird von der Bundesregierung unverzüglich an den EuGH übermittelt (§ 12 Abs. 3 IntVG). Die Prozessführung nimmt dagegen der Ausschuss des Bundestages für die Angelegenheiten der Europäischen Union oder der Bundesrat selbst wahr (§ 12 Abs. 4 IntVG i.V. m. § 93d Abs. 1 GO BT).

## 4. Kompetenz und Subsidiarität in der Praxis

### 4.1 Überschreiten der Kompetenzen durch die EU

Das cep analysiert systematisch die Legislativvorschläge der EU-Kommission und prüft dabei auch, ob die Vorschläge der Kommission mit den Kompetenzen der EU im Einklang stehen. Die folgende Übersicht enthält fünf Beispiele von geplanten Kompetenzüberschreitungen durch die EU.

**Tabelle 1: Kompetenzüberschreitungen der EU (Auswahl)**

- Mit der Verordnung über die **EZB-Bankenaufsicht**<sup>27</sup> wurde die Europäische Zentralbank zur zentralen Bankenaufsichtsbehörde der Euro-Zone. Damit überschreitet die EU aber ihre Kompetenz. Die EU darf der EZB laut AEUV (Art. 127 AEUV) lediglich „besondere“ Aufgaben – und eben nicht die gesamte Aufsichtstätigkeit – übertragen.<sup>28</sup>
- Für die geplante Richtlinie über eine **Frauenquote** für Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen<sup>29</sup> gibt es keine EU-Kompetenz.<sup>30</sup> Insbesondere kann sie nicht auf die Vorschriften des AEUV über die Gleichheit von Mann und Frau im Erwerbsleben (Art. 157 AEUV) gestützt werden, da positive Maßnahmen zugunsten des jeweils unterrepräsentierten Geschlechts den Mitgliedstaaten vorbehalten sind (Art. 157 Abs. 4 AEUV).<sup>31</sup>
- Die Verordnung über die **Bankenabwicklung** in den Eurostaaten (SRM)<sup>32</sup> wurde auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) der EU gestützt. Das ist falsch, da der SRM den Binnenmarkt nur räumlich begrenzt stärkt und dadurch sogar seine Spaltung bewirkt.<sup>33</sup> Eine richtige Rechtsgrundlage wäre die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gewesen, da einheitliche SRM-Abwicklungsvorschriften für die Eurostaaten die Finanzstabilität erhöhen.<sup>34</sup> Die Flexibilitätsklausel setzt aber Einstimmigkeit im Ministerrat voraus. Dadurch, dass die Verordnung auf die Binnenmarktkompetenz gestützt wurde, war eine Entscheidung bereits mit qualifizierter Mehrheit möglich.
- Mit der im März 2014 in Kraft getretenen Richtlinie über die **Anerkennung von Berufsqualifikationen** überdehnt die EU ihre Kompetenzen. Die Richtlinie sieht vor, dass die Kommission für

<sup>27</sup> Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.

<sup>28</sup> cepAnalyse Nr. 47/2012 vom 19.11.2012.

<sup>29</sup> Vorschlag COM(2012) 614 der Kommission vom 14. November 2012 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen.

<sup>30</sup> Sohn, cepStandpunkt, Keine Frauenquote aus Europa!, Oktober 2012.

<sup>31</sup> cepAnalyse Nr. 51/2012 vom 10.12.2012.

<sup>32</sup> Vorschlag COM(2013) 520 der Kommission vom 10. Juli 2013 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>33</sup> cepAnalyse Nr. 42/2013 vom 07.10.2013.

<sup>34</sup> cepAnalyse Nr. 42/2013 vom 07.10.2013.

Berufe, die in mindestens 10 Mitgliedstaaten reglementiert sind, EU-einheitliche Ausbildungsordnungen aufstellen kann. Diese treten dann neben die nationalen Ordnungen. Das ist ein Kompetenzverstoß. Die EU kann zwar die Anerkennung von Prüfungszeugnissen regeln (Art. 53 AEUV). Sie muss aber ebenfalls „die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung“ „strikt“ beachten (Art. 166 Abs. 1 AEUV).

- Auch mit der Verordnung über die **Abschlussprüfung**<sup>35</sup> für Unternehmensbilanzen überschreitet die EU ihre Kompetenzen. Die Verordnung wird fälschlicherweise auf die Binnenmarktcompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt, obwohl die Regeln zur Unabhängigkeit der Prüfer ihren Schwerpunkt bilden. Dafür sind aber die AEUV-Vorschriften zur Niederlassungsfreiheit (Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV) die richtige Rechtsgrundlage.<sup>36</sup> Diese erlaubt nur den Erlass von Richtlinien, nicht von Verordnungen. Die Verordnung schreibt vor, dass börsennotierte Unternehmen und Unternehmen, die von den Mitgliedstaaten als im öffentlichen Interesse stehend eingestuft werden, in der Regel höchstens zehn Jahre vom gleichen Wirtschaftsprüfer geprüft werden dürfen.
- Mit der geplanten Richtlinie<sup>37</sup> über die Berichtspflichten will die EU Unternehmen Berichtspflichten über ihre nicht-finanziellen Risiken und ihre „Diversitätspolitik“ bei der Besetzung der Leitungs- und Aufsichtsorgane auferlegen. Für **Berichtspflichten über die Diversitätspolitik** besitzt die EU keine Kompetenz. Insbesondere können sie nicht auf Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV gestützt werden. Die Kommission behauptet zwar, dass diversifizierte Leitungsorgane den Unternehmenserfolg verbesserten. Allerdings gibt es weder einen Beleg für diese Behauptung, noch gibt es eine Verpflichtung zum größtmöglichen Erfolg. Vom Dritt- und Anlegerschutz ist die Kommission mit diesem Anliegen jedenfalls weit entfernt.<sup>38</sup>
- Die Kommission stützt die geplante Verordnung über die Übermittlung von **Angaben bei Geldtransfers**<sup>39</sup> auf die Binnenmarktcompetenz (Art. 114 AEUV). Das ist aber nicht möglich, da die Verordnung ausdrücklich die Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bezweckt. Ein Binnenmarktbezug ist damit nicht gegeben.<sup>40</sup> Sie müsste auf die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden<sup>41</sup>. Mit der Annahme der Verordnung müssten daher alle Mitgliedstaaten einverstanden sein.

---

<sup>35</sup> Vorschlag KOM(2011) 779 der Kommission vom 30. November 2011 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse.

<sup>36</sup> cepAnalyse Nr. 22/2012 vom 21.05.2012.

<sup>37</sup> Vorschlag COM(2013) 207 vom 16. April 2013 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nicht-finanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne.

<sup>38</sup> cepAnalyse Nr. 36/2013 vom 09.09.2013.

<sup>39</sup> Vorschlag COM(2013) 44 der Kommission vom 5. Februar 2013 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers.

<sup>40</sup> cepAnalyse Nr. 17/2013 vom 29.04.2013.

<sup>41</sup> cepAnalyse Nr. 17/2013 vom 29.04.2013.

## 4.2 Praxistest für die Subsidiarität

### 4.2.1 Die nationalen Parlamente als Subsidiaritätswächter

Obwohl der Vertrag von Lissabon die Rolle der nationalen Parlamente hinsichtlich der Subsidiaritätskontrolle gestärkt hat, ist die „Gelbe Karte“ seit 2009 lediglich bei zwei Kommissionsvorschlägen erhoben worden. Es handelte sich dabei um die Verordnungsvorschläge über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit („Monti II“)<sup>42</sup> und „die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft“<sup>43</sup>. Beide Fälle werden unten gesondert dargestellt.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) wurden den nationalen Parlamenten insgesamt 472 Entwürfe für Gesetzgebungsakte der EU zugesendet<sup>44</sup>. Diese setzten sich aus 468 Vorschlägen der Kommission und vier Ratsinitiativen zusammen. Bei 472 Entwürfen für Gesetzgebungsakte hätten die 40 nationalen Kammern<sup>45</sup> also mindestens 18 900 Subsidiaritätsrügen einreichen können. Bei näherer Betrachtung der konkreten Fallzahlen zeigt sich jedoch: Die Anzahl der tatsächlichen Subsidiaritätsrügen ist relativ gering. Insgesamt sind im Zeitraum 2010 bis April 2014 lediglich 264 Subsidiaritätsrügen eingereicht worden. Der Anteil der tatsächlich erfolgten (im Vergleich zu den maximal möglichen Subsidiaritätsrügen) lag somit bei rund 1,4 %. Es überrascht daher nicht, dass es bisher kein „Orange Karte“-Verfahren gab und lediglich zwei „Gelbe Karte“-Verfahren ausgelöst worden sind.

---

<sup>42</sup> COM(2012) 130.

<sup>43</sup> COM(2013) 534.

<sup>44</sup> Stand: 9.4.2014; Europäisches Parlament, Direktion für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (9.4.2014), State of Play on reasoned contributions submitted by national Parliaments under Protocol No 2 of the Lisbon Treaty.

<sup>45</sup> Ohne Kroatien (Beitritt am 1. Juli 2013). Seit dem Beitritt Kroatiens gibt es nunmehr 41 Kammern.

Tabelle 2: Anzahl Subsidiaritätsrügen pro Jahr

Jahr	Entwürfe für Gesetzgebungsakte <sup>46</sup>	Theoretische Höchstzahl Subsidiaritätsrügen <sup>47</sup>	Tatsächliche Anzahl Subsidiaritätsrügen <sup>48</sup>	Aktivste Staaten (Anzahl der Subsidiaritätsrügen) <sup>49</sup>	Gelbe Karte
2010	90	3600	34	Polen (6) GB (5) Niederlande (4)	0
2011	155	6200	64	Schweden (11) Polen (9) Luxemburg (7)	0
2012	79	3160	70	Schweden (20) Frankreich (7) Deutschland (5)	1
2013	128	5120	92	Schweden (14), Niederlande (7) GB / Österreich / Litauen (je 6)	1
2014 <sup>50</sup>	20	820	4	Italien (4)	0
<b>Summe</b>	<b>472</b>	<b>18900</b>	<b>264 oder 1,4 %</b>		<b>2</b>

<sup>46</sup> Europäisches Parlament, Direktion für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (9.4.2014), State of Play on reasoned contributions submitted by national Parliaments under Protocol No 2 of the Lisbon Treaty.

<sup>47</sup> Anzahl der Entwürfe\* 40 zur Subsidiaritätsrüge berechnete Kammern. Seit Beitritt Kroatiens nunmehr 41 Kammern (ab 2014 einberechnet).

<sup>48</sup> Quelle: Jahresberichte über die Beziehungen zwischen der europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten: [COM(2011) 345]; [COM(2012) 375 ]; [COM(2013) 565 ], www.IPEX.eu. Die Zahlen unterscheiden sich aus methodologischen Gründen geringfügig von den Zahlen des Europäischen Parlaments.

<sup>49</sup> Quellen: [COM(2013) 566]; [COM(2012) 373]; [COM(2011) 344]; www.IPEX.eu.

<sup>50</sup> Stand: 11.04.2014; IPEX Dynamic database – EP Database (Protocol 2). Verfügbar unter <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/epdoc.do>.

## Textkasten 1: Unterschiedliche Auswirkungen: Gelbe Karte beim Streikrecht und bei der europäischen Staatsanwaltschaft

### Fallbeispiel 1: Verordnungsvorschlag über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit („Monti II“) [COM(2012) 130].

Dieser Verordnungsvorschlag der Kommission zielte zusammen mit dem Vorschlag für eine Durchsetzungsrichtlinie [COM(2012) 131] darauf ab, das Verhältnis zwischen Ausübung sozialer Rechte, insbesondere dem Streikrecht, und der Niederlassungs<sup>51</sup> und Dienstleistungsfreiheit<sup>52</sup> festzulegen. Die Kommission sah hierin eine geeignete Reaktion auf vorherige Urteile des EuGH<sup>53</sup>, in denen der Gerichtshof klarstellte, dass er das Recht auf Durchführung kollektiver Maßnahmen, einschließlich des Streikrechts, als Grundrecht anerkennt und dieses ein fester Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts ist. Der Gerichtshof stellte in diesem Zusammenhang jedoch auch fest, dass „seine Ausübung bestimmten Beschränkungen unterworfen werden [kann]“<sup>54</sup>.

Dies stieß gerade bei Arbeitnehmervertretern auf heftige Kritik,<sup>55</sup> da diese in den Urteilen eine Bevorzugung wirtschaftlicher Freiheiten gegenüber der Ausübung der Grundrechte, insbesondere des Streikrechts, sahen. Folglich sahen sie die Möglichkeit der Gewerkschaften beeinträchtigt, Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte durchzuführen. Die anschließende Debatte kreiste insbesondere um die Frage, inwieweit Gewerkschaften weiterhin die Rechte der Arbeitnehmer in grenzüberschreitenden Situationen schützen können. Letztendlich entbrannte eine grundsätzliche Diskussion darüber, ob die EU-Bestimmungen angemessen sind, um die Arbeitnehmerrechte im Kontext der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu schützen.

Mit dem im März 2012 veröffentlichten Verordnungsvorschlag wollte die Kommission eine „Klärung der allgemeinen Grundsätze und auf EU-Ebene geltenden Bestimmungen betreffend [der] Wahrnehmung des Grundrechts auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme im Kontext der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit“ herbeiführen.<sup>56</sup>

Der Regelungsgehalt des Kommissionsvorschlags beschränkte sich jedoch lediglich darauf, dass die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen gegebenenfalls mit den Erfordernissen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit „entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ in Einklang gebracht werden muss. Zusätzlich schlug die Kommission einen „Warnme-

<sup>51</sup> Art. 49 bis Art. 55 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>52</sup> Art. 56 bis Art. 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>53</sup> EuGH, Urteil v. 11.12.2007, Rs. C-438/05 (Viking-Line) ; EuGH, Urteil v. 17.12.2007, Rs. C-341/05 (Laval) ; EuGH, Urteil v. 3.4.2008, Rs. C-346/06 ; EuGH, Urteil v. 19.6.2008, Rs. C-319/06.

<sup>54</sup> Randnr. 44 des EuGH Urteil v. 11.12.2007, Rs. C-438/05 (Viking-Line) ; Randnr. 91 des EuGH Urteil v. 17.12.2007, Rs. C-341/05 (Laval).

<sup>55</sup> Zur Kritik an vgl.: Blanke, T. (2008); Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert – Domestizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen; Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung Nr. 18/2008

<sup>56</sup> Vgl. [COM(2012) 130 (deutsche Version)], S. 11.

chanismus“ vor, durch den die vom Streik betroffenen Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission Informationen austauschen sollten.

Zwölf der 40 nationalen Parlamente oder Kammern dieser Parlamente (mit 19 von insgesamt 54 Stimmen, also mehr als ein Drittel) reichten Subsidiaritätsrügen ein, sodass das „Gelbe Karte“-Verfahren ausgelöst wurde.<sup>57</sup> Die Kritik der Mitgliedstaaten richtete sich u.a. dagegen, dass der Verordnungsvorschlag keinen europäischen Mehrwert<sup>58</sup> gegenüber nationalen Regelungen und den bereits bestehenden EuGH-Urteilen bot. Am 12. September zog die Kommission den Verordnungsvorschlag mit der Begründung zurück, dieser sei wegen „politischen Differenzen“ und nicht wegen der „Gelben Karte“ notwendig gewesen.<sup>59</sup> Sieben Parlamente bzw. Kammern kritisierten im Nachgang, dass die Kommission sie lediglich über den Rückzug des Verordnungsvorschlags informiert hätte, nicht jedoch auf die Subsidiaritätsrügen geantwortet habe.<sup>60</sup> Das „Gelbe Karte“-Verfahren wurde hier zwar angewandt, der Rückzug des Verordnungsvorschlags durch die Kommission kann diesem Verfahren jedoch nicht eindeutig zugerechnet werden.<sup>61</sup> Der deutsche Bundesrat forderte die Kommission in diesem Zusammenhang auf, sich zukünftig zeitnah mit den Kritikpunkten der Subsidiaritätsrügen auseinanderzusetzen.<sup>62</sup>

#### **Fallbeispiel 2: Verordnungsvorschlag über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft [COM(2013) 534].**

Dieser Verordnungsvorschlag der Kommission zielt auf die Gründung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ab. Diese soll Ermittlungs- und Strafverfolgungsaufgaben übernehmen und bei Straftaten zulasten des EU-Haushalts vor den Gerichten der Mitgliedstaaten Anklage erheben können.<sup>63</sup> Die Europäische Staatsanwaltschaft soll dezentral strukturiert und in die nationalen Rechtssysteme eingebunden sein. Einige nationale Parlamente hatten Bedenken dahingehend, dass der vorgeschlagene EU-weite Ansatz negative Auswirkungen auf die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten ausüben würde. Insgesamt würden 18 (von 54 möglichen) begründete Stellungnahmen eingereicht, so

---

<sup>57</sup> Dieses Verfahren fand vor dem Beitritt Kroatiens am 1.7.2013 statt. In diesem Fall war also die Schwelle für die Gelbe Karte bei einem Drittel von 54 Stimmrechten erreicht : 18 Stimmrechte.

<sup>58</sup> Polen, Luxemburg, Portugal, Niederlande, Lettland rügten, dass die Kommission nicht ausreichend dargelegt habe, wie durch den Vorschlag die entsprechenden Ziele der Verordnung erreicht werden können und wodurch ein europäischer Mehrwert geschaffen werden könne.

<sup>59</sup> Pressemitteilung des Kommissionspräsidenten Barroso vom 12. September 2012; Quelle: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-661\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-661_en.htm).

<sup>60</sup> Nineteenth Bi-annual report: Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, COSAC, 17.5.2013, P. 32 ff.

<sup>61</sup> Id.

<sup>62</sup> Vgl. BR-Drs. 608/1/13, Randnr. 11.

<sup>63</sup> Vgl. Pressemitteilung der Kommission [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-709\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-709_de.htm).



dass im Oktober 2013 das zweite „Gelbe Karte“-Verfahren eingeleitet wurde.<sup>64</sup> Die Kommission hat sich jedoch dazu entschieden, den Verordnungsvorschlag unverändert beizubehalten.<sup>65</sup> Der weitere Verlauf dieses Verordnungsvorschlags wird nun vom Europäischen Parlament und vom Rat bestimmt.

Aus diesen Zahlen abzuleiten, dass sich die nationalen Parlamente bzw. Kammern nur mit gut 1 % der Kommissionsvorschläge auseinandersetzen, wäre verkürzt. Die Parlamente übersenden der EU-Kommission häufig allgemeine Stellungnahmen zu ihren Entwürfen. Wie Tabelle 3 darlegt, übersandten die nationalen Parlamente im Zeitraum 2010 bis 2013 insgesamt 1709 Stellungnahmen zu den Entwürfen für Gesetzgebungsakte. Somit haben die nationalen Parlamente in rund 9 % aller Fälle die Möglichkeit ergriffen, zu den Gesetzgebungsakten Stellung zu nehmen.<sup>66</sup>

Der Anteil der Subsidiaritätsrügen an allen Stellungnahmen der nationalen Parlamente hat im Zeitraum von 2010 bis 2012 zugenommen. Im Jahr 2013 war jedoch ein Rückgang zu verzeichnen. Im Durchschnitt der letzten vier Jahren betrug der Anteil der Subsidiaritätsrügen an allen Stellungnahmen rund 15 %.

**Tabelle 3: Anteil der Subsidiaritätsrügen an allen Stellungnahmen nationaler Parlamente**

Jahr	Anzahl der Entwürfe für Gesetzgebungsakte <sup>67</sup>	Anzahl aller Stellungnahmen <sup>68</sup>	davon Subsidiaritätsrügen <sup>69</sup>
2010	90	340	10,00 %
2011	155	601	10,64 %
2012	79	295	23,72 %
2013	128	473	19,45 %
<b>SUMME</b>	<b>452</b>	<b>1709</b>	<b>15,21 %</b>

<sup>64</sup> Da es sich um einen Gesetzgebungsakten bzgl. Justiz und Inneres handelt, liegt die Schwelle für die Gelbe Karte bei einem Viertel von 54 Stimmrechten: 14 Stimmrechte.

<sup>65</sup> Mitteilung der Kommission vom 27.11.2013 [COM(2013) 851].

<sup>66</sup> Ausgehend von 40 Kammern hätte es im Zeitraum 2010 bis 2013 bei 452 Vorschlägen insgesamt 18080 Stellungnahmen geben können. Es gab aber 1709 (9,45 %).

<sup>67</sup> Europäisches Parlament, Direktion für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (9.4.2014), State of Play on reasoned contributions submitted by national Parliaments under Protocol No 2 of the Lisbon Treaty, P. 2.

<sup>68</sup> Id.

<sup>69</sup> Id.

Die Fallzahlen werfen die Frage auf, warum das Instrument der Subsidiaritätsrüge relativ selten genutzt wird. Die Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (COSAC) versucht, u.a. dieser Frage durch eine Befragung der nationalen Parlamente auf den Grund zu gehen.<sup>70</sup>

- So gaben laut COSAC-Bericht vom Mai 2013 insgesamt 20 von 32 Parlamenten/Kammern an, dass die 8-wöchige Reaktionszeit für eine Subsidiaritätsrüge ausreichend sei. Für zwölf von 32 Parlamenten/Kammern reicht diese Reaktionszeit nach eigenen Angaben jedoch nicht aus: Sechs Parlamente/Kammern schlugen vor, die Reaktionszeit für Subsidiaritätsrügen auf 12 Wochen auszudehnen.
- Neben der Reaktionszeit spielt auch der Austausch zwischen den nationalen Parlamenten eine entscheidende Rolle für das Verfassen einer Subsidiaritätsrüge. 32 Parlamente/Kammern gaben an, dass sie mit anderen Parlamenten/Kammern Emails zur Frühwarnung über Subsidiaritätsbedenken austauschen. Dies half acht Parlamenten/Kammern bei der Entscheidung, eine Subsidiaritätsrüge anzunehmen. Auch der Zugriff auf die Internet-Datenbank IPEX gibt Informationen über bereits eingereichte Subsidiaritätsrügen und hilft laut 34 Parlamenten/Kammern beim Verfassen von allgemeinen Stellungnahmen und Subsidiaritätsrügen.

Der institutionelle Rahmen und die Verfahren für Subsidiaritätsrügen und der Austausch von Informationen beeinflussen den Erfolg der Subsidiaritätskontrolle. Inwieweit hier Verbesserungen denkbar sind, wird im Kapitel 3 näher erläutert.

#### 4.2.2 Ex-Post Subsidiaritätskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof

Das Subsidiaritätsprinzip ist zwar justizierbar, der EuGH neigt aber dazu, die Subsidiaritätsprüfung nur oberflächlich durchzuführen.<sup>71</sup> Er möchte dem EU-Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum zuerkennen.<sup>72</sup> Bisher erklärte er auch noch keinen Gesetzgebungsakt der EU wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip für nichtig.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Nineteenth Bi-annual report: Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, COSAC, 17.5.2013, P. 28 ff.

<sup>71</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 67.

<sup>72</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV, Rn. 69.

<sup>73</sup> Foreign and Commonwealth Office, Call for evidence on the Government's review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union, Semester 4, Subsidiarity and Proportionality, 27. 03.2014, S. 12, zuletzt abgerufen am 17.04.2014; Bergmann, in: Bergmann, Handbuch der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, S. 867.

## 5. Schlussfolgerung

Die EU-Tätigkeit ist durch die Kompetenzgrenzen und durch das Prinzip der Subsidiarität eingeschränkt. Kompetenzänderungen sind nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten möglich. Bei der Subsidiaritätskontrolle kommt den nationalen Parlamenten eine wichtige Kontrollaufgabe zu. Allerdings leidet das Konzept der Subsidiarität unter unklaren materiellen Vorgaben. In der Praxis erweisen sich sowohl Subsidiaritätsrüge als auch –klage durch die nationalen Parlamente bisher als Randereignisse.

# Kapitel 2: Änderung der EU-Kompetenzen – Notwendigkeit vs. Wahrscheinlichkeit von Vertragsänderungen

## 1. Demoskopie

### 1.1 Kritik an der EU und deren Kompetenzen

Umfrageergebnisse ergeben ein gemischtes Bild über die öffentliche Meinung zur EU. So sind im Frühjahr 2014 durchschnittlich 19 % der EU-Bevölkerung für einen Austritt ihres Mitgliedstaates aus der EU. Zeitgleich befürwortet der gleiche Anteil der EU-Bevölkerung (19 %) nicht nur einen Verbleib ihres Mitgliedstaates in der EU, sondern auch eine zusätzliche Ausweitung der Kompetenzen auf EU-Ebene.<sup>74</sup> Eine nähere Betrachtung der Situation erscheint hier notwendig, um diese entgegengesetzten Meinungslager näher zu analysieren und das diffuse Meinungsbild zu klären. Dazu werden im Folgenden Ergebnisse aus aktuellen und gängigen Umfrageinstrumenten herangezogen und im Kontext der politischen Entwicklungen kurz skizziert.

Seit 1973 wird die Einstellung der Bevölkerung durch das von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene „Eurobarometer“ erhoben. Dieses Umfrageinstrument ist zwar umstritten,<sup>75</sup> allerdings ergeben die regelmäßig gestellten Fragen Auskunft über die Meinungsentwicklung im Zeitablauf. Die aus den Umfragen gewonnenen Datensätze erlauben deshalb nicht nur Länder- sondern auch Zeitvergleiche.<sup>76</sup> So sind die Umfrageergebnisse des Eurobarometers dazu geeignet, Meinungsänderungen der EU-Bevölkerung in den zeitlichen Kontext politischer und ökonomischer Veränderungen zu setzen.

Maßgebend für den Wunsch zur Bestimmung und Veränderung des politischen Willens ist u.a. das individuelle Vertrauen in die Institution „EU“. Neben dem Vertrauen spielt auch das Image der EU eine entscheidende Rolle für den Wunsch nach Veränderung. Das Image einer Institution ist eng an dessen Akzeptanz geknüpft. Denn die Einschätzung, ob eine politische Entscheidung „gut oder schlecht“ ist, wird subjektiv auch durch das Image der Institution mitbestimmt. Die Beurteilung des Images stellt daher zusammen mit dem Vertrauen die „Gefühlslage“ der EU-Bürger gegenüber der EU dar.

Anhand Abbildung 1 wird deutlich, wie sehr der Ausbruch der Griechenland-Krise im Jahr 2010 das Vertrauen der Bevölkerung in die EU erschüttert hat. Es ist kaum eine Besserung in Sicht: Im Herbst 2013 ziehen es immer noch 58 % der EU-Bevölkerung vor, der EU „eher nicht zu vertrauen“. Das ist nur eine leichte Verbesserung zu den Umfragewerten aus dem Frühjahr 2012 (60 %).

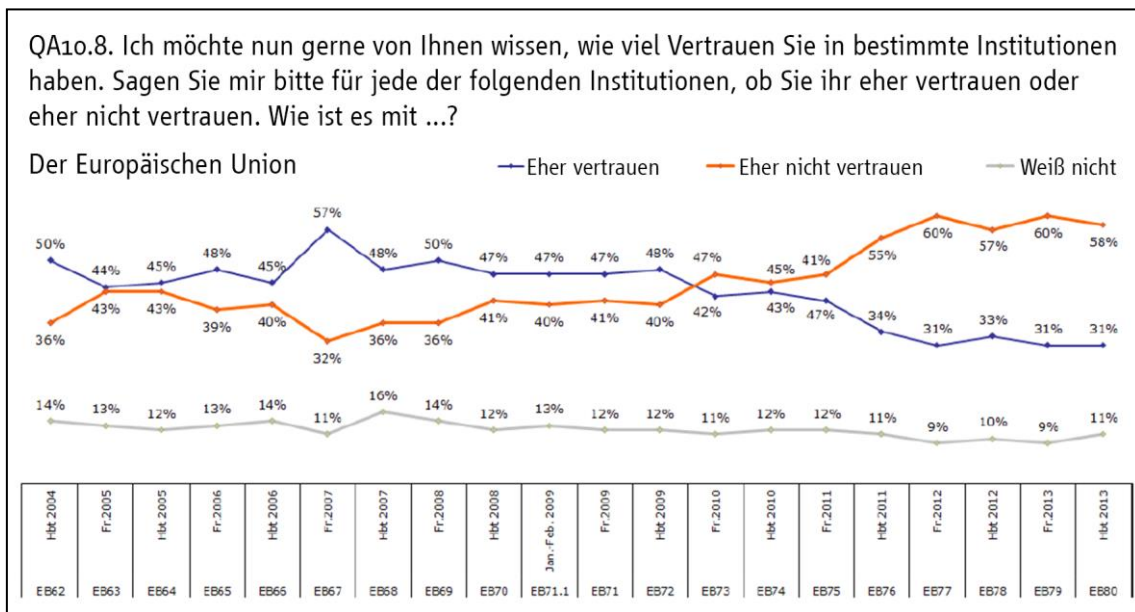
---

<sup>74</sup> Ipsos European Pulse, Ipsos Mori Social Research Institute, März 2014, S. 32, verfügbar unter <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/ipsos-mori-ipsos-european-pulse-charts.pdf>.

<sup>75</sup> Kritik am Eurobarometer üben u.a. Höpner, M. / Jurczyk, B. (2012); Kritik des Eurobarometers, *Leviathan*, 40. Jg., 3/2012, S. 326-349 [http://www.leviathan.nomos.de/fileadmin/leviathan/doc/Aufsatz\\_Leviathan\\_12\\_03.pdf](http://www.leviathan.nomos.de/fileadmin/leviathan/doc/Aufsatz_Leviathan_12_03.pdf) und Pausch, M. (2008); *Die Eurobarometermacher auf der Zauberinsel: Konstruktion einer europäischen öffentlichen Meinung durch Umfrageforschung*, in *SWS-Rundschau*, 48/3, S. 356-361.

<sup>76</sup> Höpner, M. / Jurczyk, B. (2012).

Abbildung 1: Das Vertrauen in die EU



Quelle: Standard-Eurobarometer 80, Herbst 2013, S.76

Insgesamt zeigt die Entwicklung des letzten Jahrzehnts einen eklatanten Vertrauensverlust in die EU. Zum Vergleich: Im Herbst 2004 tendierten lediglich 36 % der befragten EU-Bürger dazu, der EU „eher nicht zu vertrauen“ und 50 % der Befragten gaben an, der EU „eher zu vertrauen“. Die Umfrageergebnisse vom Herbst 2013 zeigen ein entgegengesetztes Bild: 58 % der Befragten vertrauen der EU „eher nicht“ und lediglich 31 % haben „eher Vertrauen“ in die EU.

Die Abbildung 2 zeigt eine stete Verringerung des „positiven Gesamteindrucks“ der EU bei den Befragten. Während im Frühjahr 2006 noch 50 % der befragten EU-Bürger einen „gesamt positiven“ Eindruck von der EU hatten, können dies im Frühjahr 2013 nur noch lediglich 30 % der Befragten von sich behaupten.

Fast die Hälfte der Befragten hatte im Frühjahr 2006 entweder einen negativen oder einen „weder positiven noch negativen“ Eindruck von der EU und lag somit fast gleichauf mit dem Anteil der Befragten mit einem durchweg positiven Eindruck von der EU. Dieses Bild hat sich im Zeitverlauf stark gewandelt: Im Frühjahr 2013 lag der Anteil mit einem „gesamt positiven“ Eindruck bei nur noch 30 %, während der aggregierte Anteil mit „gesamt negativem“ und „weder positiven noch negativen“ Eindruck bei 68 % lag.

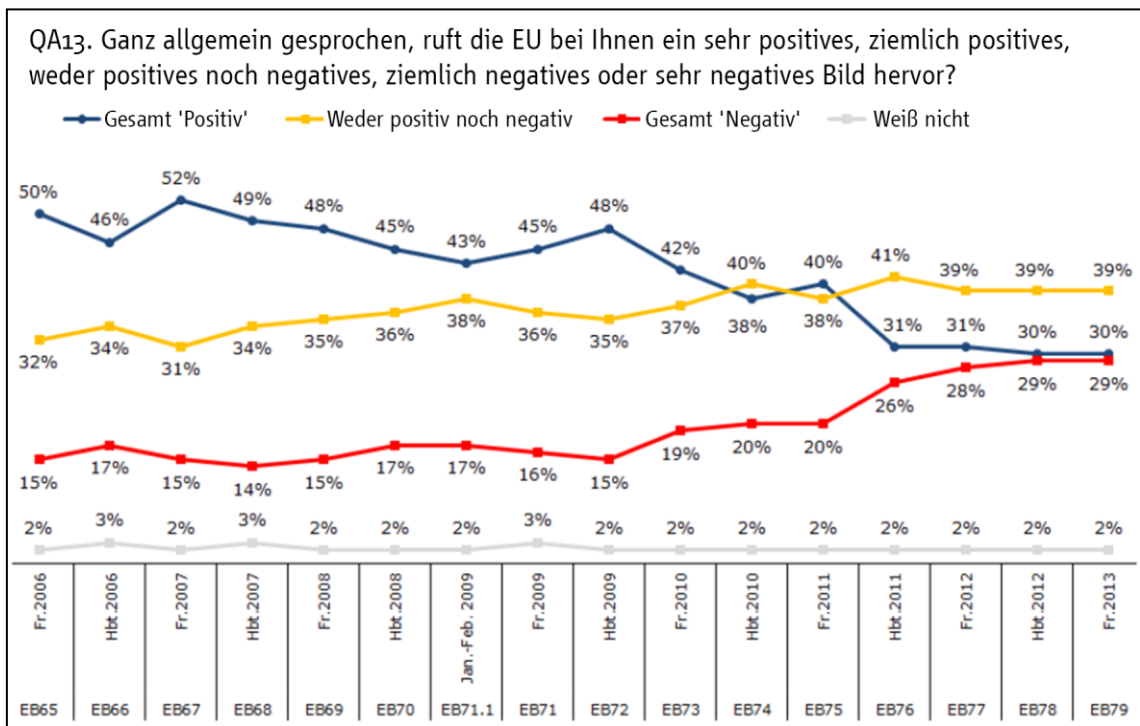
Das negative Image der EU resultiert aus verschiedenen Eindrücken. So stimmen etwa drei Viertel der Europäer der Aussage zu, dass „die EU zu viel Bürokratie“ erzeugt.<sup>77</sup> 81 % der Befragten stimmen der Aussage zu, dass die EU eine klarere Botschaft braucht.<sup>78</sup> Nur etwa die Hälfte der Befragten hat das Gefühl, die EU zu verstehen.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Standard-Eurobarometer 80, Herbst 2013, S. 86.

<sup>78</sup> Standard-Eurobarometer 80, Herbst 2013, S. 92.

<sup>79</sup> Standard-Eurobarometer 80, Herbst 2013, S. 94.

Abbildung 2: Das Image der EU seit Ausbruch der Finanzkrise

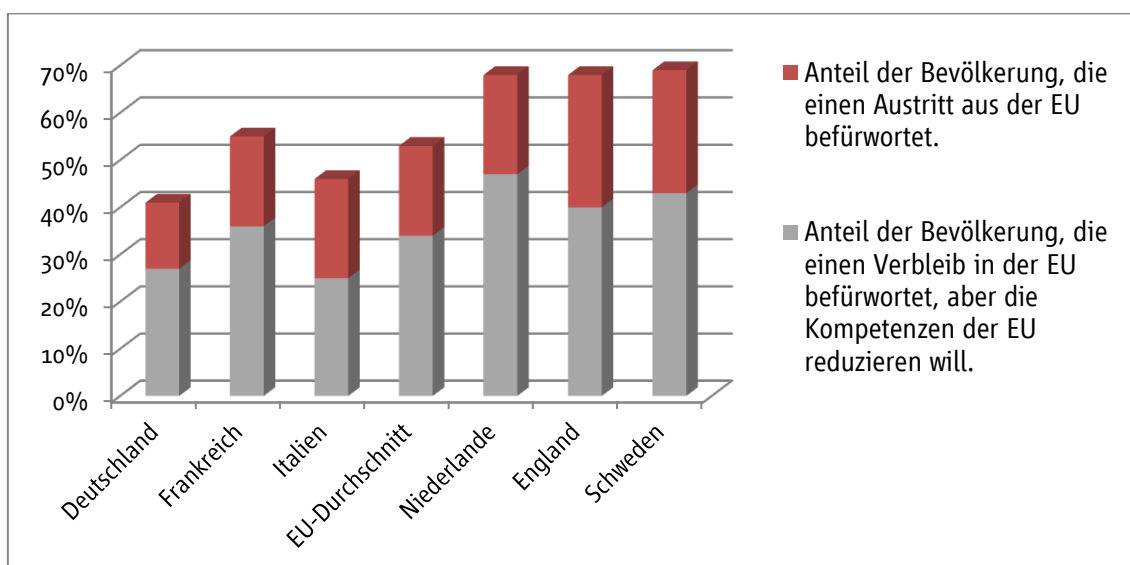


Quelle: Standard Eurobarometer 79, Mai 2013, S.101

Die in Abbildung 3 abgebildeten Umfrageergebnisse des Ipsos MORI Social Research Institute vom Februar 2014 machen den Willen zur politischen Veränderung deutlich: Die befragten EU-Bürger wollen durchschnittlich weniger Kompetenzen auf EU-Ebene (34 %) oder gar einen kompletten Ausstieg aus der EU (19 %).<sup>80</sup> Somit sehen durchschnittlich 53 % der EU-Bürger einen grundsätzlichen politischen Änderungsbedarf. Besonders ausgeprägt ist dieser Bedarf in Großbritannien, Schweden, den Niederlanden, Frankreich.

<sup>80</sup> Ipsos European Pulse, Ipsos MORI Research Institute, Umfrage vom Februar 2014, Folie 33.

**Abbildung 3: Präferierte Zukunftsoptionen pro Mitgliedstaat**



Quelle: Ipsos European Pulse, Ipsos MORI Social Research Institute, Umfrageergebnisse vom Februar 2014

## 1.2 Stimmung in Deutschland

Traditionell ist die deutsche Bevölkerung eine der am meisten proeuropäischen Nationen. In allen anderen von Ipsos MORI untersuchten Mitgliedstaaten ist die EU-Kritik größer als in Deutschland. Dennoch scheint die Einstellung der Deutschen zu kippen.<sup>81</sup> Das Vertrauen der Deutschen in die EU hat nach Ausbruch der Griechenland-Krise im Jahr 2010 stark abgenommen: Innerhalb weniger Wochen sank der Anteil der Deutschen, die bekundeten, ein „großes“ oder „sehr großes“ Vertrauen in die Europäische Union zu hegen, von 37 auf 26 %.<sup>82</sup> Der Herbst 2011 markiert den Höhepunkt der Vertrauenskrise: 62 % der Deutschen gaben an, dass sie durch die Situation in der Euro-Zone „stark“ oder „sehr stark“ beunruhigt sind.<sup>83</sup> 68 % der Deutschen hatten im Jahr 2011 nach eigenen Angaben „gar kein“ oder „nicht so großes Vertrauen“ in die EU.

Dieses Bild hat sich seitdem nur wenig gewandelt. Die Deutschen sind immer noch misstrauisch gegenüber der EU. Allerdings nähern sich die repräsentativen Umfragewerte wieder der Situation vor Ausbruch der Griechenland-Krise an.<sup>84</sup> So ist die Zahl derer, die „sehr großes“ oder „großes“ Vertrauen in die EU haben, von 24 % (2011) auf 33 % (2013) gestiegen, das sind ebenso viele wie im Jahr 2007.<sup>85</sup> Obwohl das Vertrauen der Deutschen in die EU auf relativ niedrigem Niveau stagniert, wird der Nutzen der EU stärker gewürdigt: Insgesamt 87 % der befragten Deutschen gaben im März 2014

<sup>81</sup> Der Wert Europas, Repräsentative Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Frankreich und Polen (2012), Bertelsmann Stiftung, S. 3.

<sup>82</sup> Vgl. Petersen, T. (2013), Das Vertrauen in die Europäische Union wächst, FAZ Beitrag vom 17. Juli 2013, [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_reportsdocs/FAZ\\_Juli.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_Juli.pdf).

<sup>83</sup> Id.

<sup>84</sup> Id., S. 4.

<sup>85</sup> Id.

an, dass die EU „sehr wichtig“ oder „wichtig“ für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands ist.<sup>86</sup> Gleichzeitig hat der Anteil der Deutschen, für die die EU wuchernde Bürokratie bedeutet, stark zugenommen. Im Juli 2013 teilten 60 % der Deutschen diese Meinung, während der Anteil 2006 bei lediglich 40 % lag.<sup>87</sup> Zudem assoziierten 60 % der Deutschen die EU mit Regulierungswut (Stand: Juli 2013).<sup>88</sup> Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass nach aktuellen Umfrageergebnissen insgesamt 41 % der Deutschen eine politische Richtungsänderung - mit dem Ziel eines Austritts aus der EU oder einem Verbleib in der EU mit weniger EU-Kompetenzen - präferieren (Stand: Februar 2014).<sup>89</sup>

### 1.3 Fazit

Umfrageergebnisse zeigen einen deutlichen Handlungsbedarf auf. Der EU-weite Vertrauensverlust in die EU und das zunehmend schlechtere Image unterstreichen den politischen Willen zu Veränderungen. Aktuelle Umfrageergebnisse belegen, dass dieser Veränderungswille in Richtung einer EU mit weniger Kompetenzen oder gar zum gänzlichen Austritt aus der EU tendiert. Welche konkreten Veränderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bereits diskutiert werden, soll im Folgenden dargestellt werden.

## 2. Politische Tendenzen in den zehn wichtigsten EU-Mitgliedstaaten

Umfragen belegen eine Tendenz in der Bevölkerung mehrerer Mitgliedstaaten, die Kompetenzen der EU beschränken oder abbauen zu wollen. Im Folgenden gehen wir der Frage nach, ob diese Tendenz auch in der Politik dieser Mitgliedstaaten vorhanden ist. Wir konzentrieren uns dabei auf die Haltung der jeweiligen Regierungen.

Wir unterscheiden nach dem politisch vorgetragenen Wunsch, der EU *zusätzliche* Kompetenzen (2.1) bzw. weniger (2.2) Kompetenzen zur Verfügung zu stellen. Da solche Kompetenzübertragungen bzw. – rückverlagerung eine formelle Vertragsänderung voraussetzen, gehen wir ebenfalls der Frage nach, ob die Bereitschaft zur Vertragsänderungen vorhanden ist (2.3). Wegen ihrer Sonderrolle gehen wir einzeln auf die Lage in Großbritannien (2.4) und in den Niederlanden (2.5) ein.

---

<sup>86</sup> Umfrage – Europa im Blickfeld, Deutscher Bankenverband, März 2014, Folie 5.

<sup>87</sup> Vgl. Petersen, T. (2013), Das Vertrauen in die Europäische Union wächst, FAZ Beitrag vom 17. Juli 2013, [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_reportsndocs/FAZ\\_Juli.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/FAZ_Juli.pdf).

<sup>88</sup> Id.

<sup>89</sup> Ipsos European Pulse, Ipsos MORI Research Institute, Umfrage vom Februar 2014, Folie 33.



## 2.1 Wunsch nach Kompetenzzuwachs

### 2.1.1 Zusätzliche Kompetenzen für die Währungsunion

In den untersuchten Euro-Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande, Belgien, Österreich) überwiegt seitens der Politik die Ansicht, dass eine Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion mittels zusätzlicher Kompetenzverlagerung angebracht ist. Detailgrad und Schwerpunkt der Vorstellungen unterscheiden sich jedoch erheblich.

Relativ zurückhaltend äußern sich Italien, Belgien, Österreich und die Niederlande. Zu den Forderungen gehört die Stärkung des EU-Kommissars für Wirtschaft und Währung (NL) oder „spezifische Maßnahmen zur Vertiefung und Konsolidierung“<sup>90</sup> der Währungsunion – allerdings erst in drei Jahren (Belgien).

Deutlicher werden Spanien, Frankreich und Deutschland.

Die spanische Regierung tritt für eine weitgehende Stärkung der Befugnisse der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ein. Eine „politische Union“, „Fiskalunion“ und die „wirtschaftlichen Integration“ sind Teile der spanischen Agenda.<sup>91 92</sup>

Konkret strebt Spanien an:

- eine weitere Integration im Bereich der Bankenunion
- ein EU-Veto bei Verstößen der Nationalstaaten gegen die Haushaltsdisziplin einzuführen, verbunden mit der Möglichkeit, Änderungen am Haushalt zu verlangen (vgl. auch Deutschland)
- den ESM-Vertrag dahingehend zu ändern, dass Entscheidungen nicht länger einstimmig sondern mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden
- Euro-Bonds mit gesamtschuldnerischer Haftung einzuführen, um gegen „asymmetrische Schocks“ vorzugehen.<sup>93</sup>

Sie befürwortet auch Ansätze, nach denen es für eingeleitete Strukturreformen finanzielle Unterstützung geben soll.

Weitestgehend gemeinsam mit Frankreich strebt Spanien darüber hinaus an<sup>94</sup>:

- ein Budget („Fiscal capacity“) für die Euro-Zone,

---

<sup>90</sup> Außenminister Reynders auf der vierten Deutsch-Belgischen Konferenz, Februar 2014.

<sup>91</sup> Wahlprogramm „España por Europa“, 02.02.2014, spanische Volkspartei (Partido Popular, PP).

<sup>92</sup> „A conversation with Mariano Rajoy“, Council on Foreign Relations, 26.09.2013.

<sup>93</sup> Rede von Mariano Rajoy, spanischer Ministerpräsident, Berggruen Governance Institute, Paris, 28.05.2013.

<sup>94</sup> Déclaration conjointe à l'occasion du 23ème sommet franco-espagnol, 27.11.2013.

- einen eigenständigen Vorsitzenden und ein eigenes „Euro-Staaten-Parlament für die Euro-Zone,
- eine Wirtschaftsregierung für die Eurozone samt Präsidenten, welche die Wirtschaftspolitik der Eurostaaten abstimmt, verzahnt oder koordiniert,
- eine Koordinierung der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik,
- eine Harmonisierung der Fiskalpolitik,
- eine Konvergenz der Sozialsysteme.

Auch die Bundesregierung setzt sich offen für eine Erweiterung der EU-Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion ein. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD erwähnt

- eine „bessere und verbindlichere Koordinierung“ der Wirtschaftspolitik der Euro-Staaten<sup>95</sup> (wie auch Spanien)
- eine bessere Überwachung der Haushaltspolitiken und Schuldenentwicklung (wie auch Spanien) und
- eine „verbindliche und durchsetzbare, demokratisch legitimierte vertragliche Reformvereinbarungen mit der europäischen Ebene [...], die auf die Erreichung der Ziele Wettbewerbsfähigkeit, solide und nachhaltig tragfähige Finanzen, Wachstum und Beschäftigung verbunden mit Solidarität gerichtet sind“.<sup>96</sup> (wie auch Spanien)

### 2.1.2 Sonstige zusätzliche Kompetenzen für die EU

Abgesehen vom Bereich der Währungsunion steht die zusätzliche Verlagerung sonstiger Kompetenzen an die EU derzeit nicht im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Lediglich Belgien spricht sich für eine deutliche Stärkung der sonstigen EU-Kompetenzen aus. So sollen die qualifizierte Mehrheit im Rat und das Mitentscheidungsverfahren des EP verallgemeinert werden und auch für „empfindliche Fragen“ wie Fiskalisches, Steuern, Sozial- und Außenpolitik angewandt werden. Frankreich und Österreich können sich eine engere Kooperation in Energiefragen vorstellen.

## 2.2 Wunsch nach Kompetenzabbau

Am deutlichsten plädiert Großbritannien gegen die derzeitige Ausgestaltung der EU-Kompetenzen. In seiner „Bloomberg-Rede“ vom 23. Januar 2013 stellte Premierminister David Cameron Anforderungen einerseits an die Tätigkeit der gesamten EU. Darüber hinaus forderte er eine neuverhandelte Beziehung zwischen der EU und Großbritannien („new settlement“), die auf Basis des „Review of the Ba-

---

<sup>95</sup> Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD, Kapitel 6, S. 110.

<sup>96</sup> Id. S. 111.

lance of competences“ (s. Kasten) erfolgen soll. Eine klare Trennung zwischen Anforderungen an die Gesamt-EU und an den „new Settlement“ nimmt Cameron allerdings nicht vor.

Insbesondere verlangt Cameron, dass die EU Großbritannien anbietet:

- Starkes gemeinsames Vorgehen in Sachen Außenpolitik und Freihandel,
- keine unnötige Regulierung,
- eine Rolle für die demokratisch legitimierte nationalen Parlamente,
- Offenheit für neue EU-Mitglieder, und
- Der Nachweis, dass Kompetenzen auch an die Mitgliedstaaten „zurückgegeben“ werden können.

Im Anschluss an die Rede kritisierten Beobachter die Forderungen als vage und merkten an, dass Cameron es vermied, über eine „Rückverlagerung“ („repatriation“) von Kompetenzen oder über eine Neuverhandlung von Verträgen („renegotiation“) zu sprechen.<sup>97</sup>

Erst Mitte März 2014 konkretisierte Cameron die Forderungen zum „new Settlement“.<sup>98</sup> Er fordert:

- Neue Kontrollen zur Vermeidung massiver Einwanderung nach Zutritt neuer Mitgliedstaaten zur EU,
- Strengere Einwanderungsregeln, um die Einwanderung in die britischen Sozialsysteme zu vermeiden,
- Neue Befugnisse für nationale Parlamente, um ungewollte europäische Regulierung zu stoppen,
- Für Unternehmen: Abbau von Bürokratie und exzessiver Einmischung aus Brüssel und schneller Abschluss von Freihandelsabkommen der EU mit Asien und den USA,
- Keine „unnötige Einmischung“ in die Arbeit der britischen Polizei- und Justizbehörden durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte,
- Kompetenzen („Powers“), die von Brüssel „wegfließen“, und nicht immer Brüssel zufließen,<sup>99</sup>
- Abschaffung des Prinzips einer „immer engeren Union“.

Damit vermeidet Cameron erneut eine Wortwahl, die zwangsläufig eine primärrechtliche Änderung des europäischen Kompetenzkatalogs mit sich bringt.

---

<sup>97</sup> House of Commons, Foreign Affairs Committee – First Report, The Future of the European Union: UK Government Policy, 21. Mai. 2013, Tz. 93 -103; verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaaff/87/8702.htm>.

<sup>98</sup> David Cameron: The EU is not working and we will change it, The Sunday Telegraph, 15. März 2014.

<sup>99</sup> „Powers flowing away from Brussels, no always to it“.

## Textkasten 2: Review of the Balance of Competences

### **Großbritannien konsultiert über Kompetenzrückverlagerungen**

Im Herbst 2012 startete das britische Außenministerium eine offene Konsultationsrunde über die Auswirkungen des Handels der Europäischen Union auf Großbritannien. Verteilt über vier Semester werden 32 Politikbereiche thematisiert. Das zuständige Fachministerium verfasst dazu ein Konsultationsdokument und berichtet anschließend über die eingegangenen Kommentare. Eine Beteiligung des Parlaments, der Parlamentsausschüsse, Wirtschaftsvertreter, Verbände und Zivilgesellschaft ist explizit erwünscht. Auch Rückmeldungen aus dem Ausland werden erbeten, wenngleich diese bisher eher spärlich waren.

Stand April 2014 wurden die Konsultationen zu zwei der vier Semestern abgeschlossen und die Ergebnisse veröffentlicht. Zu den wichtigsten Politikbereichen laufen derzeit die Konsultationen oder werden demnächst eröffnet. Dazu gehören die Themen: Dienstleistungsmarkt, Finanzdienstleistungen, EU-Haushalt, Sozialpolitik, Wettbewerb und Verbraucherschutz, Energie, Grundrechte, Wirtschafts- und Währungspolitik, Datenschutz, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Mit Ausnahme Österreichs sind in den übrigen Mitgliedstaaten ernsthafte Tendenzen über die Rückverlagerung von EU-Kompetenzen nicht erkennbar.

In Österreich ist die politische Forderung nach einem Konvent für 2014 oder 2015 verbreitet. Ob es dabei auch um die Rückverlagerungen von Kompetenzen gehen soll, wird unterschiedlich bewertet. Während etwa Othmar Karas, Vizepräsident des EPs, und die von ihm unterstützte Initiative Democracy Now! - welche die Debatte antreibt – eine Neuaufteilung der Kompetenzen vermeiden wollen, die beiden großen Parteien (SPÖ und ÖVP) durchaus den Konvent nutzen, um die Kompetenzen zwischen EU und den nationalen Parlamenten klarer zu verteilen. Tendenziell sollen dabei die nationalen Parlamente gestärkt werden.

### **2.3 Geringfügige Bereitschaft zu EU-Vertragsänderungen**

Trotz teils weitgehender und konkreter Kompetenzverlagerungswünsche ist die derzeitige Bereitschaft der untersuchten Mitgliedstaaten, Vertragsänderungen durchzuführen, ausgesprochen gering. Ohne solche Vertragsänderungen sind Kompetenzverlagerungen aber nicht möglich.

Mit Spanien, Polen, Schweden, Belgien, den Niederlanden und Frankreich lehnt eine große Gruppe von Mitgliedstaaten Vertragsänderungen derzeit in deutlichen Worten ab.

- Spanien realisiert, dass einige seiner Vorstellungen Änderungen der EU-Verträge bedürfen, strebt solche Korrekturen „derzeit“ aber nicht an.<sup>100</sup> Stattdessen will die Regierung versuchen, die Probleme im Rahmen der bestehenden Verträge zu regeln. Langfristig steht man Vertragsänderungen aber offen gegenüber.<sup>101</sup>
- Polen argumentiert ähnlich: derzeit sei nicht der richtige Zeitpunkt, um über Vertragsänderungen zu debattieren. Vielmehr sollen die bereits in der EU oder durch den Fiskalpakt bestehenden Instrumente zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion genutzt werden.<sup>102</sup>
- Auch die Niederlande argumentieren, dass zuerst diese Möglichkeiten der bestehenden Verträge ausgeschöpft werden müssen, bevor man Vertragsänderungen in Angriff nimmt. Derzeit sei das noch nicht notwendig.<sup>103</sup>
- Auch Schweden will als Nicht-Euro-Staat die eigenen Vorstellungen über die EU im Rahmen des bestehenden Kompetenzgefüges vorantreiben<sup>104</sup>, Änderungen der EU-Verträge möchte man vorerst nicht.
- Belgien lehnt rasche Vertragsänderungen ebenfalls ab und legt die Beweggründe sehr offen: Es sei derzeit nicht opportun, eine Neuverhandlung des Vertrags zu initiieren. Eine solche Neuverhandlung wäre verfrüht, da das Vereinigte Königreich seine Entscheidung über Europa noch nicht getroffen hat. Vertragsänderungen können in frühestens drei Jahren relevant werden.<sup>105</sup>
- Auch Frankreich lehnt kurzfristige Vertragsänderungen ab und setzt auf Verbesserungen der EU-Politik im Rahmen der Möglichkeiten der bestehenden Verträge.

Von den untersuchten Mitgliedstaaten verfolgen lediglich Großbritannien und Deutschland eine rasche Vertragsänderung. Anders als die britische Regierung konzentriert sich Berlin auf die Wirtschafts- und Währungsunion. Die Bundesregierung plädiert offen für eine Anpassung der „vertraglichen Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion“.<sup>106</sup> Ziel sei eine begrenzte, gezielte und zügige Anpassung, um die Währungsunion nachhaltig zu stabilisieren.<sup>107</sup>

---

<sup>100</sup> Interview mit Mariano Rajoy, Ministerpräsident in Spanien: „Keine Alternative zu EU und Euro“, Kurier, 13.10.2013.

<sup>101</sup> Rede von Mariano Rajoy, spanischer Ministerpräsident, Berggruen Governance Institute, Paris, 28.05.2013.

<sup>102</sup> Polens Staatssekretär Piotr Serafin und die dänische Wirtschaftsministerin Margrethe Vestager am 24.02.2014, verfügbar: [http://www.mfa.gov.pl/en/news/poland\\_and\\_denmark\\_talk\\_about\\_eu\\_s\\_future](http://www.mfa.gov.pl/en/news/poland_and_denmark_talk_about_eu_s_future).

<sup>103</sup> Tweede Kamer, Verslag van een Notaoverleg vom 31.03.2014, S. 70; verfügbar unter: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail.jsp?id=2014Z03231&did=2014D12603>.

<sup>104</sup> „No support in Sweden for EU treaty change“, 09.12.2011, <http://www.smh.com.au/action/printArticle?id=2827892>.

<sup>105</sup> Rede des belgischen Außenministers Reynders auf der vierten Deutsch-Belgischen Konferenz am 18. Februar 2014.

<sup>106</sup> Koalitionsvertrag CDU/CS/SPD, Kapitel 6, S. 111.

<sup>107</sup> Rede der Bundeskanzlerin Merkel vor beiden Häusern des britischen Parlaments, London, 27.02.2014.

### Textkasten 3: Der Hebel Camerons

#### Der Hebel Camerons

Will David Cameron den britischen Wählern bis Ende 2017 ein „new settlement“ präsentieren, das eine Rückverlagerung von EU-Kompetenzen an die nationale Ebene umfasst, braucht er eine formelle Vertragsänderung. Cameron muss dann wohl auf eine vereinfachte Vertragsänderung hoffen. Für eine ordentliche Vertragsänderung ist weder der politische Wille noch die Zeit ausreichend vorhanden.

Ordentliche wie vereinfachte Vertragsänderung setzen Einstimmigkeit unter allen Mitgliedstaaten voraus. Auf die Verhandlungsmacht Großbritanniens wirkt sich die Wahl des Vertragsänderungsverfahrens also nicht aus. Darüber hinaus drängt zumindest Deutschland auf eine vereinfachte Vertragsänderung, die – auch wegen des Verzichts auf einen Konvent – rasche Entscheidungen ermöglicht.

Allerdings: Manche der übrigen Euro-Staaten dürften mindestens zwei Gründe sehen, sich eben nicht auf eine solche vereinfachte Vertragsänderung einzulassen.

1. Der EU-Vertrag erlaubt vereinfachte Vertragsänderungen nur dann, wenn diese nicht zu einem Zuwachs der EU-Kompetenzen führen. Gerade dies scheinen einige Euro-Staaten aber gerade anzustreben. Technische Änderungen bei den Vorstellungen dieser Mitgliedstaaten könnten zwar die Interpretation ermöglichen, dass die Vertragsänderungen nicht als Kompetenzzuwachs der „EU“ (sondern vielmehr der Gruppe der Euro-Staaten) zu sehen sind. Dafür müsste aber in Kauf genommen werden, dass die EU zulasten der Gruppe der Euro-Staaten geschwächt wird. Es erscheint fraglich, ob alle Nicht-Euro-Staaten dem zustimmen würden.

2. Mit Fiskalpakt, ESM und Bankenfonds haben die Euro-Staaten mit völkerrechtlichen Verträgen untereinander wichtige Einrichtungen außerhalb der europäischen Verträge geschaffen. Auch wenn juristische Zweifel an der Tragfähigkeit dieses Vorgehens vorliegen, dürften manche Euro-Staaten erneut für diesen Weg plädieren. Grund: Dieses Vorgehen macht formelle EU-Vertragsänderung überflüssig, Entscheidungen werden einstimmig unter den Euro-Staaten getroffen.<sup>108</sup> Nicht Euro-Staaten wie Großbritannien können die Entscheidung weder beeinflussen, noch Gegenleistungen – etwa in Form von Kompetenzrückverlagerungen – verlangen.

#### 2.4 Was will Cameron wirklich?

In Großbritannien hat Premierminister David Cameron für den Fall seiner Wiederwahl bei der kommenden Parlamentswahl im Mai 2015 ein Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der EU

---

<sup>108</sup> Deutschland und Belgien haben allerdings angekündigt, die Gemeinschaftsmethode grundsätzlich nicht weiter schwächen zu wollen.

angekündigt. Das Referendum soll bis Ende 2017 stattfinden und politisch bindend sein. Gegenstand des Referendums soll eine bis dahin neu abgesprochene Aufgabenverteilung („new Settlement“) zwischen der EU und Großbritannien sein.

Falls die britischen Wähler damit eine Neuordnung der EU-Kompetenzen verbinden, geht Cameron ein erhebliches Risiko ein. Ob die restlichen Mitgliedstaaten der EU sich tatsächlich auf eine Neuverteilung der Kompetenzen – und das bis 2017 – einlassen, ist mehr als fraglich.

Zwar ist die Grundidee hinter Camerons Strategie offensichtlich: Er geht davon aus, dass die Euro-Staaten von sich aus eine Vertragsänderung anstoßen werden, eben um die Währungsunion umzuorganisieren. Da für eine solche Vertragsänderung das Einverständnis aller EU-Staaten (auch Großbritanniens) notwendig ist, plant Cameron, im Zuge einer solchen Vertragsänderung die britischen Wünsche unterzubringen.

Paradoxerweise könnte Camerons Vorstoß die Wahrscheinlichkeit einer raschen Verringerung der EU-Kompetenzen unwahrscheinlicher gemacht haben. Zumindest derzeit scheinen viele Euro-Staaten nicht bereit, sich auf Verhandlungen mit Großbritannien einzulassen. Wohl deshalb lehnen – mit Ausnahme Deutschlands – die meisten Euro-Staaten eine rasche Vertragsänderung zur Neuorganisation der Währungsunion ab. Sie sind wohl nicht bereit, dafür den Preis in Form von Kompetenzrückverlagerung – wie von Großbritannien gewünscht – zu bezahlen.

Eine solche Entwicklung macht im Gegenzug aber auch den Kompetenzzuwachs der EU mittels einer „begrenzten, gezielten und zügigen“ (Bundeskanzlerin Merkel) Vertragsänderung unwahrscheinlich. Stattdessen dürften einige Mitgliedstaaten versuchen, die weitere Integration der Währungsunion ohne Vertragsänderungen zu erreichen (vgl. Textkasten 3). Alternativ warten sie den Ausgang der Parlamentswahlen in Großbritannien ab – in der Hoffnung, dass die nächste britische Regierung nicht mehr von David Cameron gestellt wird.<sup>109</sup>

In Anbetracht dieser Tatsachen scheint David Cameron seine Strategie in jüngster Zeit etwas anzupassen. Wissend, dass „harte“ Kompetenzneuverteilungen nur mit (unwahrscheinlichen) Vertragsänderungen möglich sind, hat er – und das erst Mitte März 2014 – seine konkreten Forderungen an die EU in relativ abstrakter Weise formuliert. Einige seiner Forderungen gehen nicht so weit, dass sie zwangsläufig eine Kompetenzneuverhandlung – und damit Vertragsänderungen – voraussetzen. Cameron gab diese zuletzt implizit zu: „Einige der Änderungen können am besten mittels Vertragsänderungen erreicht werden – andere (Änderungen) können auch mit anderen Mitteln erreicht werden“.

---

<sup>109</sup> Ob es wirklich zu einem Referendum kommen wird, ist offen. Nicht nur spricht eine Mehrheit der britischen Wähler (41 % vs. 39 %) sich Umfragen zufolge (Stand März 2013) erstmals seit Januar 2013 für einen Verbleib in der EU aus. Darüber hinaus hat mit Labour die größte Oppositionspartei angekündigt, bei einem Wahlsieg auf ein EU-Referendum zu verzichten. Ein Referendum soll es erst dann geben, wenn eine weitere Kompetenzverlagerung zugunsten der EU anstehe.

## 2.5 Die Niederlande als Vorreiter

Die Niederlande nehmen in der momentanen Situation eine Sonderrolle ein und verdienen besondere Aufmerksamkeit.

Die niederländische Debatte über die künftige Rolle der EU ist sehr intensiv. Seit der Ablehnung der EU-Verfassung per Referendum schwächelt die Unterstützung für die EU in der niederländischen Bevölkerung. Jüngste Umfragen belegen gar, dass 68 % der Niederländer deutlich weniger EU-Kompetenzen oder gar einen Ausstieg des Landes aus der EU anstreben.<sup>110</sup> Nach Ansicht des niederländischen Außenministers ist in den Niederlanden „das Fundament unter dem Vertrauen und der Unterstützung für die EU wie Sand weggespült worden.“<sup>111</sup>

Die Grundtendenz der niederländischen Debatte zeigt dabei gewisse Ähnlichkeiten mit der britischen Situation. Auch die niederländische Regierung zeigt sich kritisch über das Ausmaß der derzeitigen EU-Kompetenzen. Der Koalitionsvertrag zwischen der rechtsliberalen VVD von Ministerpräsident Mark Rutte und der sozialdemokratischen PvdA sieht sogar vor, dass die Niederlande die EU-Kommission auffordern, auf Basis des Subsidiaritätsprinzips, aufzulisten, welche Politikbereiche an die nationale Ebene übertragen werden können. Auch die niederländische Regierung hat dazu im Juni 2013 Vorschläge gemacht<sup>112</sup>. Darin fordert die niederländische Regierung insbesondere:

- Die EU-Kommission sollte nicht länger Legislativvorschläge machen, wenn die Kompetenz dafür „zu indirekt und unsicher“ ist („creeping competences),
- In Bereichen, in denen die EU nicht über eine Legislativkompetenz verfügt, sollte die Kommission auch keine (unverbindlichen) Empfehlungen vorlegen,
- Interpretiert der Europäische Gerichtshof einen EU-Gesetzesakt in einer Art und Weise, die vom europäischen Gesetzgeber nicht beabsichtigt war, sollte die Kommission Vorschläge zur Änderung dieses Gesetzesaktes vorlegen.

Spätestens seit Mitte 2013 legt die niederländische Regierung allerdings Wert auf eine Abgrenzung zu Großbritannien, die darin besteht, dass die Niederlande keine Kompetenzrückverlagerung durch Vertragsänderungen wünschen. Stattdessen streben die Niederlande eine politische Einigung über die Nicht-Nutzung bestehender Kompetenzen durch die Kommission an.<sup>113</sup> Die Regierung ist der Meinung, dass auch ohne Vertragsänderung sehr viel verbessert werden kann in der EU Zusammenar-

---

<sup>110</sup> Ipsos European Pulse, Ipsos Mori Social Research Institute, März 2014, verfügbar unter <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/ipsos-mori-ipsos-european-pulse-charts.pdf>.

<sup>111</sup> I Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33877, Nr. 17; S. 73.

<sup>112</sup> Bijlage bij Kamerstuk 22112 nr. 1650, Inventarisatie EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit – Nederlandse lijst van actiepunten, Verfügbar unter: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/22112/blg-39850?resultIndex=22&sorttype=1&sortorder=4>.

<sup>113</sup> Id. S. 95.



beit.<sup>114</sup> Eigentlich müsse man erst diese Möglichkeiten ausschöpfen, bevor man Vertragsänderungen in Angriff nimmt.

Das niederländische Vorgehen kann als pragmatisch bezeichnet werden. Die Niederlande legen mit Deutschland und Schweden großen Wert darauf, Großbritannien in der EU zu halten und sehen in ihrer Vorgehensweise das Potenzial, trotz Verzicht auf Vertragsänderung Kritiker des EU-Kompetenzumfangs zu besänftigen.

### **3. Schlussfolgerung – Alternativen zu Vertragsänderungen**

Wesentliche Teile sowohl der Bevölkerung als auch der Politik streben eine Änderung der Kompetenzen der Europäischen Union an. Während die Demoskopie eher auf Tendenzen zur Reduzierung der EU-Kompetenzen schließen lässt, streben mit Ausnahme Großbritanniens und – in Ansätzen – Österreichs die zehn größten EU-Mitgliedstaaten eher eine Erweiterung der EU-Kompetenzen an. Wesentlicher Triebfeder dieser politischen Tendenz ist die Euro-Krise.

Diesem Kompetenzerweiterungswunsch zum Trotz ist die Bereitschaft der untersuchten Mitgliedstaaten, EU-Vertragsänderungen – sei es im ordentlichen oder im vereinfachten Verfahren – mitzutragen derzeit ausgesprochen gering. Baldige Änderungen der primärrechtlich geregelten Kompetenzen der EU erscheinen daher derzeit ausgesprochen unwahrscheinlich.

Ein Überdenken der EU-Tätigkeit kann jedoch auch die Form einer „Neu-Ordnung“ – statt Änderungen – der Kompetenzen annehmen. Im Folgenden Kapitel zeigen wir dazu vier Alternativen auf.

---

<sup>114</sup> Id. S. 69.

# Kapitel 3: Vier Optionen, das Handeln der EU auch ohne Vertragsänderungen zu ändern

Die für eine formalrechtliche Anpassung der EU-Kompetenzen zwingende Vertragsänderung ist derzeit unwahrscheinlich. Dennoch gibt es auch jenseits von Vertragsänderungen Möglichkeiten, das politische Handeln der EU entsprechend dem demoskopisch belegten Veränderungswillen der Bevölkerung anzupassen. Im Folgenden skizzieren wir dazu vier Möglichkeiten, die ohne aufwändige Vertragsänderungen auskommen. Bei allen vier Optionen legen wir die wesentlichen Vor- und Nachteile sowie etwaige juristische Grenzen dar.

## 1. „Focused EU“ – Rückbesinnung auf die Kernkompetenzen der EU

### 1.1 Die Option

#### 1.1.1 Konzept und treibende Kräfte

In Anbetracht der Tatsache, dass formale Kompetenzanpassungen unwahrscheinlich sind, verfolgt die niederländische Regierung das Konzept „Focused Europe“. Darunter versteht sie eine politische, schriftliche Übereinkunft zwischen Rat, Europäischem Parlament und EU-Kommission über die politischen Prioritäten der nächsten fünf Jahre<sup>115</sup>.

Die Niederlande wollen damit der Euro-Skepsis begegnen und erhoffen sich davon eine Klärung der Frage, welche Politikbereiche in der kommenden Legislaturperiode national und welche europäisch behandelt werden. Grundidee der Niederländer ist dabei: „Europäisches Handeln wo notwendig, nationales Handeln wo möglich“.

Die Niederlande wollen diese Debatte in den ersten Ratstagungen nach den EP-Wahlen anstoßen um der neuen EU-Kommission rechtzeitig vor ihrer Bestätigung durch das EP die politischen Forderungen seitens der Mitgliedstaaten in einer Ratserklärung zu übermitteln.<sup>116</sup> Ob dies gelingt, ist derzeit offen. Zwar unterstützen Deutschland<sup>117</sup>, Großbritannien und Schweden den Vorstoß.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup>Tweede Kamer, Verslag van een Notaoverleg vom 31.03.2014, S. 72; verfügbar unter: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail.jsp?id=2014Z03231&did=2014D12603>.

<sup>116</sup> Vgl. etwa die Forderung des Außenministers Timmermans bei der Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten vom 19. November 2013 für eine rasche Ratsdebatte oder gar Ratserklärung über den Fokus der EU-Tätigkeiten.

<sup>117</sup> Vgl. etwa den gemeinsamen Gastkommentar der Außenminister Deutschlands und der Niederlande im Handelsblatt vom 18. März 2014.

<sup>118</sup> Die belgische Regierung verschließt sich der Debatte nicht und hält eine Übereinkunft zwischen (Europäischem) Rat, EP und Kommission für denkbar, vgl. Rede des belgischen Außenministers Reynders auf der vierten Deutsch-Belgischen Konferenz am 18. Februar 2014.

Zumindest die griechische Ratspräsidentschaft zeigt sich skeptisch und gibt informellen Ratsdiskussionen den Vorzug gegenüber „überhasteten formalen Ratserklärungen“<sup>119</sup>.

#### 1.1.2 Welchen Fokus wünschen sich die Mitgliedstaaten

Für ein klares Bild darüber, welche Prioritäten die Regierungen der jeweiligen Mitgliedstaaten in den nächsten fünf Jahren von der EU verfolgt sehen wollen, ist es derzeit noch zu früh. Ein vorläufiges Stimmungsbild ergibt:

#### **Textkasten 4: Stimmungsbild der nationalen Regierungen zum künftigen Fokus des EU-Handelns**

Die größte Unterstützung für EU-Handeln in den Bereichen

- Klima- und Umweltpolitik
- Europäische Außenpolitik

Wesentliche Unterstützung für EU-Handeln in den Bereichen

- Vervollständigung des Binnenmarkts
- Freier Dienstleistungsverkehr
- Asyl und Migration
- Handelsabkommen mit Drittstaaten

Strittig erscheinen dagegen die Bereiche

- Verkleinerung des EU-Haushalts
- Förderung von Forschung und Entwicklung durch den EU-Haushalt zulasten der EU-Agrarpolitik
- Harmonisierung der Sozialsysteme
- Maßnahmen gegen „Lohn- und Sozialdumping“.

## 1.2 Das Potenzial

Die „Focused EU“ Option könnte den demoskopisch belegten Unmut über das Ausmaß der EU-Handelns begegnen. Sie kann – politischer Wille vorausgesetzt – ohne aufwändige Vertragsänderungen dazu beitragen, dass nicht länger der Eindruck einer überaktiven EU entsteht. Genau dies scheint

---

<sup>119</sup> „Subsidiarity Principle: a means of safeguarding the prompt functioning of an ‘ever closer’ Union – Guidelines for conducting the relevant political dialogue“, Hintergrundpapier der griechischen Ratspräsidentschaft zur Ratstagung Allgemeine Angelegenheiten vom 18. März 2014.

die Absicht der niederländischen Regierung zu sein. Nebenbei hofft die Regierung, dass die „Focused EU“-Option es Großbritannien erleichtert, Mitglied der EU zu bleiben.<sup>120</sup>

Mehrere Regierungen wollen die „Focused EU“-Option als EU-freundlichen Akt – und eben nicht als EU-Kritik - dargestellt haben. Der niederländischen Regierung geht es darum, eine *gemeinsame* Linie der Prioritäten zu finden. Dies sei produktiver als *einseitige* nationale Erklärungen [Großbritanniens, Anmerkung des cep] darüber, welche EU-Aktivitäten jeweils nicht möglich sind.

### 1.3 Die Nachteile

#### 1.3.1 Minimalkompromiss

Die Option „Focused EU“ kommt zwar ohne Vertragsänderungen aus. Die notwendige Übereinkunft zwischen Rat, Kommission und eventuell Parlament dürfte aber keinesfalls einfach zu erreichen sein. Dabei scheint das Risiko sehr erheblich, dass die Liste der „Prioritäten“ dabei sehr lang wird, eben um eine Einigung über die Prioritäten überhaupt zu erreichen. Dies dürfte vor allem dann gelten, wenn das Europäische Parlament beteiligt ist. Zielführend wäre die Option dann, wenn die Prioritätenliste möglichst kurz ausfällt, da schließlich eine Mäßigung der als überaktiv empfundenen EU bewirkt werden soll.

Hier liegt das Dilemma: Die Prioritätenliste kann nur dann Subsidiaritätsbedenken gerecht werden, wenn sie möglichst kurz ausfällt. Genau dies ist jedoch auf Grund der unterschiedlichen Positionen unwahrscheinlich.

#### 1.3.2 Praktische Grenzen: Handlungsfähigkeit der EU

Um zielführend zu sein, müsste die Prioritätenliste kurz ausfallen. Gleichzeitig sollte der EU-Kommission ausreichend Spielraum gelassen werden, um auf geänderte Bedingungen reagieren zu können. Unbeantwortet bleibt damit die Frage, wie die Handlungsfähigkeit der EU gewahrt werden kann, ohne die Glaubwürdigkeit der Prioritätenliste in Frage zu stellen.

#### 1.3.3 Konflikte über die Verhältnismäßigkeit bei den „Prioritäten“ vorprogrammiert

Dass die „Focused EU“-Option bei den Themen, deren „Priorität“ unstrittig ist, zu weniger Konflikten führt, ist Wunschdenken. Konflikte, insbesondere über Verhältnismäßigkeitsfragen, sind vorprogrammiert.

---

<sup>120</sup> Tweede Kamer, Verslag van een Notaoverleg vom 31.03.2014, S. 70; verfügbar unter: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail.jsp?id=2014Z03231&did=2014D12603>.

Die Mitgliedstaaten einigen sich schließlich nur darüber, dass ein Thema (Beispiel: Energiepolitik) eine Priorität sein soll. Über die genaue Ausgestaltung der EU-Tätigkeit wird es aber erhebliche Meinungsunterschiede unter den Mitgliedstaaten geben, insbesondere darüber, ob der Umfang der zwecks Zielerreichung einzusetzenden Mittel angemessen ist (Verhältnismäßigkeit). Strategisches Verhalten der EU-Kommission ist hier nicht unwahrscheinlich, kann sie doch damit rechnen, dass die EU-Gesetzgeber ein Scheitern der Verhandlungen über priorisierten Themen vermeiden wollen.

#### 1.3.4 Unglaublichkeit der Prioritätenliste und Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente

Völlig unglaubwürdig würde die Prioritätenliste dann, wenn Rat und Europäisches Parlament zu Kommissionsvorschlägen im Bereich der Prioritäten keine Einigung erzielen könnten. Zu diskutieren ist daher, ob die Prioritätenliste nicht eher zu einer Schwächung der Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente führt. Denn:

Zum einen könnte ein nationales Parlament - je nach konkreter Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags – zwar zur Abgabe einer „begründeten Stellungnahme“ tendieren. Fraglich ist, ob das Parlament sich dazu auch entscheiden wird, wenn die eigene Regierung sich in Brüssel dafür eingesetzt hat, das jeweilige Thema als „Priorität“ zu behandeln.

Zum anderen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EU-Kommission Subsidiaritätsbedenken sogar vernachlässigt, weil sie darauf setzt, dass Rat und EP ein Scheitern der Verhandlungen über priorisierte Themen unbedingt vermeiden wollen.

#### 1.4 Juristische Grenzen: Initiativmonopol der EU-Kommission

Fraglich ist, ob eine Übereinkunft zwischen Rat, Kommission und eventuell Parlament das primärrechtlich vorgesehene Initiativrecht der Kommission einschränkt.

Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der EU und ergreift zu diesem Zweck geeignete Initiativen (Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV). Ein Gesetzgebungsakt der EU darf grundsätzlich nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden (Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV). Die Kommission hat also das sog. Initiativmonopol. Dadurch soll eine „Zerfaserung“ des Unionsinteresses verhindert werden.<sup>121</sup>

Die Kommission verabschiedet jedes Jahr ein Arbeitsprogramm.<sup>122</sup> Der Entwurf dieses Arbeitsprogramms wird auf der Grundlage eines „Austauschs“ zwischen Kommission und Parlament erstellt,

---

<sup>121</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl. 2011, S. 61 mit Verweis auf von Buttlar, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, 2003.

<sup>122</sup> Art. 2 Geschäftsordnung der Kommission (K(2000) 3614) (ABL. L 308 vom 8.12.2000, S. 26).

andere EU-Institutionen und nationale Parlamente geben Stellungnahmen ab.<sup>123</sup> Europäisches Parlament, Rat und Kommission informieren sich gegenseitig über ihre jährlichen Rechtsetzungsprogramme, um sich auf eine gemeinsame Jahresplanung zu einigen.<sup>124</sup> Mangels Rechtsbindungswillens besteht keine aus dem Arbeitsprogramm abgeleitete Vorlagepflicht der Kommission.<sup>125</sup> Es ist vielmehr von einer „politischen Verpflichtung“ auszugehen.<sup>126</sup>

Solange sich die im Konzept „Focused Europe“ angedachte Übereinkunft zwischen Kommission, EP und Rat im Rahmen einer solchen politischen Absichtserklärung bewegt, ist sie unproblematisch. Eine rechtlich verbindliche Übereinkunft über die Ausübung des Initiativrechts der Kommission könnte jedoch mit Blick auf das sog. institutionelle Gleichgewicht problematisch sein. Dieses stellt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein justiziables Gestaltungsprinzip dar, das sich „aus der Zusammenschau der Organisationsprinzipien und Handlungsermächtigungen“ der Verträge ergibt.<sup>127</sup> Zwar würde die Kommission im Fall einer solchen Übereinkunft freiwillig ihren Ermessensspielraum einschränken.<sup>128</sup> Sie würde jedoch das durch die Verträge austarierte Kompetenzgefüge einseitig verändern. In diesem nimmt das Initiativmonopol der Kommission eine bedeutende Rolle ein. Denn es bildet „ein wichtiges Gegengewicht zu den Interessengegensätzen und Zentrifugalkräften, die es in der Union aufgrund ihres heterogenen Charakters unvermeidlich gibt“.<sup>129</sup>

---

<sup>123</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/strategic-planning/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/strategic-planning/index_de.htm), zuletzt abgerufen am 25.4.2014.

<sup>124</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung (2003/C 321/01) „Bessere Rechtsetzung“ von Europäischem Parlament, Rat und Kommission, ABl. C 321/1 vom 31.12.2003, Ziff. 4 Abs. 2.

<sup>125</sup> von Buttlar, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, 2003, S. 248.

<sup>126</sup> von Buttlar, Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, 2003, S. 248.

<sup>127</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 13 EUV Rn. 10.

<sup>128</sup> Damit unterscheidet sich der Sachverhalt grundsätzlich von der Rs. C-138/79 des EuGH vom 29. Oktober 1980. Dabei ging es um die Verletzung des Anhörungsrechts des EP durch den Rat.

<sup>129</sup> Martenczuk, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 17 EUV Rn. 51.

## 1.5 Gesamteinschätzung

Die „Focused EU“-Option kommt einer politischen Vorabkontrolle der Subsidiarität gleich. Ihr größter Vorteil ist der Verzicht auf Vertragsänderungen. Die Option ist aber mit erheblichen Risiken verbunden. Ob sie tatsächlich eine Mäßigung der als überaktiv empfundenen EU bewirken kann, ist fraglich, weil eine kurze Prioritätenliste unwahrscheinlich ist. Es besteht darüber hinaus eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass bei „Prioritäten“ eine „Überaktivität“ der EU eintritt, weil die Prioritätenliste noch keinen Konsens über die Ausgestaltung der EU-Tätigkeit umfasst und die EU-Gesetzgeber ein Scheitern der Verhandlungen über priorisierten Themen vermeiden werden. Die Prioritätenliste kann nur politisch – nicht rechtlich – verbindlich sein, was ihre Glaubwürdigkeit erschwert.

## 2. Aufgabe für die nationalen Parlamente: Kontrolle der nationalen Regierung

### 2.1 Die Option

Legislativentscheidungen der EU werden vom Europäischen Parlament und Ministerrat getroffen. Eine zweite Möglichkeit, einer empfundenen Übertätigkeit der EU Einhalt zu gebieten, besteht darin, über das nationale Parlament das Verhalten der jeweiligen nationalen Regierung im Ministerrat zu steuern.

#### 2.1.1 Grundlegendes Problem: Nationale Exekutive als Teillegislative der EU

Bereits in einer rein nationalen Betrachtung gehört die Kontrolle der Regierung zu den wichtigsten demokratischen Funktionen eines Parlaments. In einer europapolitischen Betrachtung gewinnt diese Kontrollfunktion weiter an Bedeutung.<sup>130</sup> Grund: Die nationale Exekutive tritt in der EU im Ministerrat als Teil der Legislative auf. Die Ergebnisse des europäischen Legislativprozesses sind für die nationale Legislative bindend und engen – durch den Vorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht – den verbleibenden Spielraum der nationalen Legislative ein. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Interessen der Regierung nicht immer mit denen des Parlaments decken müssen. Regierungsvertreter im Ministerrat dürften eher als das heimische Parlament dazu neigen, nachteilige Gesetzesvorschläge im Ministerrat zu akzeptieren, wenn sie dafür von anderen Mitgliedstaaten die Unterstützung für einen anderen Gesetzesvorschlag zugesprochen bekommen (sog. Log-Rolling).

---

<sup>130</sup> Vgl. Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 29-34.

### 2.1.2 Bestehende Kontrollmodelle

Es kann grob zwischen zwei verschiedenen Kontrollmodellen unterschieden werden<sup>131</sup>.

Im dokumentbasierten Modell analysiert typischerweise der zuständige Parlamentsausschuss eines Mitgliedstaates die Legislativvorschläge, die ihm von der EU-Kommission zugeleitet wurden. Diese Modelle enthalten öfters einen "Vorbehalt" (sog. *scrutiny reserve*), d.h. der Minister kann in Ministerrat keinem Legislativvorschlag zustimmen, bevor das nationale Parlament die eigenen Beratungen darüber abgeschlossen hat. Ob diese Beratungen die Regierung binden, ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich gestaltet. Dokumentbasierte Modelle gibt es in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Belgien, Irland, Tschechien, Bulgarien, Portugal, Zypern und Luxemburg.

Im prozessbasierten Modell stehen vielmehr die einzelnen Phasen in der Entscheidungsfindung im Fokus der parlamentarischen Aufmerksamkeit. Klassischerweise interessiert sich das Parlament am stärksten für die Verhandlungsposition der Regierung im Ministerrat. In einigen Mitgliedstaaten kann das Parlament (oft auch der Europa-Ausschuss) verlangen, dass der Minister ihm vorab seine Verhandlungsposition erklärt. Dann kann das Parlament dem Minister ein Verhandlungsmandat für die Ratstagung erteilen (so etwa in: Dänemark, Österreich, Schweden, Polen, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien und der Slowakei). In der großen Mehrheit dieser Länder ist das Mandat bindend.

## 2.2 Potenzial vs. Wirklichkeit

### 2.2.1 Dänemark als Beispiel?

Das dänische Parlament (Folketing) gilt als Pionier bei der parlamentarischen Kontrolle des europapolitischen Handelns der Regierung. Es treibt die Debatte und Fortentwicklung dieser parlamentarischen Kontrolle auch in anderen EU-Mitgliedstaaten.<sup>132</sup>

Eine zentrale Rolle nimmt der Parlamentsausschuss für Europäische Angelegenheiten wahr. Der Ausschuss wird von der Regierung in „Grund- und Subsidiaritätsberichten“ über alle EU-Vorschläge unterrichtet, welche die Regierung als relevant erachtet. Seit 2005 enthalten diese Berichte darüber hinaus bereits eine erste politische Einschätzung der Regierung. Der Ausschuss priorisiert EU-Vorschläge dahingehend, dass er für das kommende Jahr jeweils bis zu zehn erwartete Vorhaben als *vorrangig* einstuft. Die Regierung muss dem Ausschuss die Grund- und Subsidiaritätsberichte dann innerhalb von drei Wochen nach Kommissionsvorschlag vorlegen.

---

<sup>131</sup> Vgl. COSAC Eight bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, October 2007

<sup>132</sup> Siehe etwa die "Twenty-Three Recommendations to strengthen the role of national Parliaments in a changing European governance" des Europa-Ausschusses des dänischen Parlaments vom Januar 2014.



Steht der Abschluss der Verhandlungen im Ministerrat kurz bevor, muss die Regierung sowohl dem EU-Ausschuss als auch dem Fachausschuss einen erneuten Bericht vorlegen, der u.a. auch das erwartete Abstimmungsverhalten anderer Mitgliedstaaten erfasst.

Auf dieser Grundlage muss die Regierung bei Themen von „größter Wichtigkeit“ ihre Verhandlungsposition mündlich dem Ausschuss darlegen und den Ausschuss um die Erteilung eines Verhandlungsmandats bitten. Das passiert in der Regel am Freitag vor einer Ratstagung. Die Minister sind in der Regel persönlich anwesend. Die Verhandlungsposition der Regierung gilt als akzeptiert, wenn sich nicht eine Mehrheit des Ausschusses dagegen ausspricht. In aller Regel wird die Verhandlungsstrategie der Regierung akzeptiert oder leicht geändert.<sup>133</sup> Ändert sich die Verhandlungslage im Rat – etwa durch Kompromissvorschläge – muss die Regierung sich erneut um eine parlamentarische Unterstützung bemühen. In Eilfällen stimmt sich der Regierungsvertreter in Telefonkonferenzen mit den Parlamentariern ab.

Die Kontrolle des dänischen Parlaments geht auch nach der Abstimmung im Ministerrat weiter. Spätestens fünf Werktage nach der Ratstagung kontrolliert es anhand von Berichten der Regierung, ob der Minister sich im Rat an das Verhandlungsmandat gehalten hat.

Dass die Frage, ob die Regierung auch rechtlich an das Verhandlungsmandat gebunden ist, umstritten ist<sup>134</sup>, scheint in Dänemark keine große Rolle zu spielen. Traditionell sind Regierungen in Dänemark oft Minderheitenregierungen. Die Drohung mit einem Misstrauensvotum gegen Minister, die sich offensichtlich nicht an das Verhandlungsmandat des Folketings halten, war bisher ein ausreichendes Disziplinierungsmittel.<sup>135</sup> Kritisch ist jedoch zu sehen, dass das dänische Parlament sich in der Regel nur kurz vor einem Ratsbeschluss einschaltet und der Verhandlungsspielraum der Regierung im Ministerrat bis dahin bereits sehr eingeschränkt ist.

## 2.2.2 Österreich

In Österreich informiert die Regierung den Nationalrat und Bundesrat umfassend über EU-Vorhaben. Seit 2004 tut sie das auch mit „Vorblättern“, die u.a. eine Subsidiaritätswertung und eine Meinungsbild in Kommission, Rat und EP enthalten. Eine Position der Österreichischen Regierung skizzieren sie jedoch nicht. Öfters wird hier eine Dokumentenflut kritisiert, die so vom Parlament nicht bewältigt werden kann.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Finn Laursen (2001), The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle, in: Andreas Maurer und Wolfgang Wessels (eds.), National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers, Nomos, Baden-Baden, S. 106.

<sup>134</sup> Vgl. dazu detailliert Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 190.

<sup>135</sup> So Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 197 mit weiteren Verweisen.

<sup>136</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 378 mit weiteren Verweisen.

Relevant für die Kontrolle der europäischen Regierungstätigkeit ist insbesondere der „Ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der EU“ des Nationalrates. Die Fachausschüsse spielen keine wesentliche Rolle. Der Ausschuss kann „allgemeine“ oder „bindende“ Stellungnahmen abgeben, welche dem zuständigen Bundesminister oder gar Bundeskanzler eine Verhandlungsposition und eine Abstimmungsposition vorgeben.

Obwohl gewisse institutionelle Parallelen zu Dänemark vorliegen, ist insbesondere die österreichische Überwachung des sekundärrechtlichen EU-Handelns der Regierung von einer deutlich geringeren Intensität gekennzeichnet. Nicht nur tagt der Unterausschuss sehr selten. Darüber hinaus gibt er kaum Stellungnahmen ab. Hauptgrund dafür dürfte die Tatsache sein, dass die Parlamentsmehrheit eben – anders als in Dänemark – die Regierung stellt.

### 2.2.3 Frankreich

Die Mitwirkungsrechte des französischen Parlaments in EU-Angelegenheiten sind in der Verfassung verankert. Die Regierung muss den beiden Kammern des Parlaments (Assemblée nationale und Sénat) alle EU-Gesetzgebungsvorhaben und andere Vorschläge für Akte der EU vorlegen.<sup>137</sup> Beide Kammern können zu diesen Vorhaben Entschließungen verabschieden.<sup>138</sup> Diese Entschließungen haben nur eine beratende Funktion und sind rechtlich nicht bindend.<sup>139</sup> So soll die Handlungsfähigkeit der Regierung im Ministerrat sichergestellt werden.<sup>140</sup> Die Einzelheiten regeln die Geschäftsordnungen der Nationalversammlung (Kapitel IX, GO AN)<sup>141</sup> und des Senats (Kapitel XI bis, GO Sénat)<sup>142</sup> sowie das Rundschreiben des Premierministers über die Beteiligung des Parlaments im europäischen Entscheidungsprozess vom 21. Juni 2010<sup>143</sup>. Zwischen den Europaausschüssen von Assemblée nationale und Sénat besteht ein Konkurrenzverhältnis, da sie nicht nur eine identische Aufgabe haben, sondern auch „ein ähnliches Rollenverständnis und vergleichbare Arbeitsmethoden entwickelt“ haben.<sup>144</sup> Die

---

<sup>137</sup> Art. 88-4 Abs. 1 der französischen Verfassung: Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

<sup>138</sup> Art. 88-4 Abs. 2 der französischen Verfassung: Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

<sup>139</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 347.

<sup>140</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 347.

<sup>141</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/reglementAN.asp>, zuletzt abgerufen am 22.04.2014.

<sup>142</sup> [http://www.senat.fr/reglement/reglement\\_mono.html#toc181](http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc181), zuletzt abgerufen am 22.04.2014.

<sup>143</sup> [http://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?cidTexte=JORFTEXT000022374339](http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?cidTexte=JORFTEXT000022374339), zuletzt abgerufen am 22.04.2014.

<sup>144</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 363.

Arbeit beider Ausschüsse wird sehr positiv bewertet,<sup>145</sup> ihre Einflussmöglichkeiten jedoch als sehr gering.<sup>146</sup>

Die Geschäftsordnung der Assemblée nationale sieht ein dreistufiges Verfahren für die Annahme von EU-Entschlüssen vor. Grundsätzlich entscheidet auch der jeweilige Fachausschuss über Resolutionsvorschläge des Europaausschusses (Art. 151-6 Abs. 1 GO AN). Um das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, enthält die Geschäftsordnung der Assemblée nationale seit 2009 eine Annahemfiktion: Äußert sich ein Fachausschuss nicht innerhalb eines Monats, gilt der Vorschlag des Europaausschusses als von ihm angenommen (Art. 151-6 Abs. 2 GO AN). Anschließend gibt es erstens die Möglichkeit, dass das Plenum über den tatsächlichen oder fingierten Vorschlag des Fachausschusses entscheidet. Zweitens kann dieser als angenommen gelten, wenn innerhalb von zwei Wochen keine Plenumsentscheidung beantragt wird oder ein solcher Antrag abgelehnt wird. (Art. 151-7 Abs. 1 GO AN).

**Tabelle 4: Befassung der Assemblée nationale mit EU-Vorlagen (14. Legislaturperiode, 2012-2017)**<sup>147</sup>

	Der Assemblée nationale übermittelte EU-Dokumente	Vorschläge für parlamentarische EU-Entschlüsse	Parlamentarische EU-Entschlüsse
2012-2013	1001	21 oder 2%	20 oder 2%
2013-2014	Noch keine Zahlen verfügbar.	9 (bis 31. 03.2014)	6 (bis 31. 03.2014)

Die Geschäftsordnung des Sénat enthält ein ähnliches dreistufiges Verfahren. Äußert sich ein Fachausschuss nicht innerhalb eines Monats, gilt der Vorschlag des Europaausschusses als von ihm angenommen (Art. 73 quinquies Abs. 4 GO Sénat). Der Vorschlag eines Fachausschusses gilt als Entschluß des Sénat, wenn nicht innerhalb von drei Tagen eine Behandlung durch den Sénat beantragt wird (Art. 73 quinquies Abs. 5 S. 1 GO Sénat). Anders als die Geschäftsordnung der Assemblée nationale räumt die Geschäftsordnung des Sénat dem jeweiligen Fachausschuss die Möglichkeit ein, innerhalb von zwei Wochen die Bearbeitung eines von der Regierung an den Sénat übermittelten EU-

<sup>145</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 364 und S. 368, jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>146</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 368 mit weiteren Nachweisen.

<sup>147</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp>, zuletzt abgerufen am 28.04.2014.

Vorhabens an sich zu ziehen. Dies wird als „Degradierung“ des Europaausschusses bewertet, auch wenn zumindest bis Mitte 2011 von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht wurde.<sup>148</sup>

**Tabelle 5: Befassung des Sénat mit EU-Vorlagen<sup>149</sup>**

	Dem Senat übermittelte EU-Dokumente	Vorschläge für parlamentarische EU-EntschlieBungen	Parlamentarische EU-EntschlieBungen
2011	1057	30 oder 2,8 %	23 oder 2,1 %
2012	1005	29 oder 2,9 %	28 oder 2,8 %
2013	1004	29 oder 2,9 %	26 oder 2,6 %

#### 2.2.4 Deutschland

Im Bundestag ist Europa immer noch nicht wirklich angekommen. Ende 1992 wurde zwar Art. 23 GG neu eingeführt, um die Kontroll- und Beteiligungsrechte des Bundestages zur Überwachung des sekundärrechtlichen EU-Handelns der Regierung zu stärken. Die EU-Politik ist seitdem nicht länger Teil der klassischen Außenpolitik, sondern soll explizit zu einer Art EU-Innenpolitik werden.

Auf Grundlage der von der Regierung zu übermittelnden Informationen (Art. 23 Abs. 2 GG) kann der Bundestag Stellungnahmen abgeben, welche die Bundesregierung „berücksichtigen“ muss (Art. 23 Abs. 3 GG). Von Interesse sind hier insbesondere die „qualifizierten Stellungnahmen“ zu EU-Rechtsetzungsakten.

Diese Bundestagsstimmnahmen sind für die Bundesregierung nicht bindend. Allerdings ist ihre Berücksichtigung nach Art. 23 Abs. 3 GG („Die Bundesregierung berücksichtigt“) durch die Bundesregierung immerhin verfassungsrechtlich vorgesehen. Von qualifizierten Stellungnahmen kann die Bundesregierung im Ministerrat zumindest nicht ohne weiteres *wesentlich* abweichen. Sie muss dort vielmehr einen Parlamentsvorbehalt einlegen und unverzüglich eine Beratung im Bundestag anstreben, in der sie Einvernehmen mit dem Bundestag anstrebt.

Im Konfliktfall entscheidet aber die Bundesregierung, die auch sonst aufgrund wichtiger außen- oder integrationspolitischen Gründe abweichen kann.<sup>150</sup>

Für die konkrete Regierungskontrolle ist der Europa-Ausschuss des Bundestages von wesentlicher Bedeutung. Nach Art. 45 S. 2 GG verfügt dieser Ausschuss – nach Ermächtigung dazu durch den Bun-

<sup>148</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 343.

<sup>149</sup> <http://www.senat.fr/europe/dpue-bilan.html>, zuletzt abgerufen am 28.04.2014, zuletzt abgerufen am 28.04.2014.

<sup>150</sup> § 9 Abs. 4 EUZBBG.

destag – über das Sonderrecht, die Rechte des Bundestagsplenums gegenüber der Regierung wahrzunehmen. Als Mini-Parlament soll der Ausschuss daher sicherstellen, dass der Bundestag seine Mitwirkungs- und Kontrollrechte auch angesichts knapper Termine wahrnehmen kann. Die praktische Relevanz dieser Möglichkeit ist bisher vernachlässigbar. Darüber hinaus betrafen die wenigen Fälle gerade nicht eilige sekundärrechtliche Dossiers.<sup>151</sup>

Die Einschätzung darüber, wie der Bundestag seine Beteiligungsrechte wahrnimmt, ist durchaus kritisch. Als Gründe dafür werden angegeben:

1. Die mangelnde Bindungswirkung qualifizierter Stellungnahmen des Bundestages für die Bundesregierung.
2. Die interne Organisationsstruktur des Bundestages, die von einem „komplexen Komplementär- und Konkurrenzverhältnis“<sup>152</sup> zwischen Fraktionen, Ausschüsse und Gruppen geprägt ist. Zwischen EU-Ausschuss und diversen Fachausschüssen scheint ein gewisses Konkurrenzverhältnis zu bestehen, welches der Qualität der Befassung mit EU-Vorlagen abträglich ist. Vielfach wird angeregt, die Rolle des Europa-Ausschusses zu stärken, etwa indem er immer die Federführung bei EU-Vorlagen übernimmt<sup>153</sup>, gleichzeitig aber mit den anderen Fachausschüssen zusammenarbeitet.
3. Die zeitliche Überforderung der Abgeordnete und/oder deren mäßiges Interesse für die EU, das sich – mit der gebotenen Vorsicht, vgl. Textkasten 5 – aus der Zahl der Beschlussempfehlungen der BT-Ausschüsse an das Plenum ableiten lässt (Vgl. Tabelle 6).

---

<sup>151</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 247.

<sup>152</sup> Christian Callies und Timm Beichelt (2013), Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?, Bertelsmann Stiftung.

<sup>153</sup> So etwa Mayer (2012), S. 297 und Callies/Beichelt (2013), S. 34.

Tabelle 6: Befassung des Bundestages mit EU-Vorlagen

	Dem BT übermittelte Ratsdokumente <sup>154</sup>	Beschlussempfehlungen an das BT-Plenum <sup>155</sup>	Tatsächlich im BT-Plenum debattierte Beschlussempfehlungen <sup>156</sup>
12. WP (1990 – 1994)	1853	213 oder 11 %	74 oder 4 %
13. WP (1994 – 1998)	2522	160 oder 6 %	36 oder 1,4 %
14. WP (1998 – 2002)	2652	105 oder 4 %	64 oder 2,4 %
15. WP (2002 – 2005)	2157	59 oder 2,4 %	k.A.
16. WP (2005 – 2009)	3172	57 oder 1,8 %	k.A.
17. WP (2009 – 2013)	3249 <sup>157</sup>	46 <sup>158</sup> oder 1,4 %	k.A.

<sup>154</sup> Datenhandbuch des Bundestages, Kapitel 10.8; [http://www.bundestag.de/blob/196212/d6608997d53ba8a462b43194c93d86d5/kapitel\\_10\\_o8\\_unionsvorlagen-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/196212/d6608997d53ba8a462b43194c93d86d5/kapitel_10_o8_unionsvorlagen-data.pdf), Stand: 27.03.2014.

<sup>155</sup> Ebenda.

<sup>156</sup> Martina Mayer (2012), Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 254.

<sup>157</sup> Für die 17. WP: Auskunft der Bundestagsverwaltung

<sup>158</sup> Eigene Berechnungen anhand der Informationen im DIP-System des Bundestages.

## Textkasten 5: Eine tiefer gehende quantitative Analyse am Beispiel des Bundestages

Den Statistiken nach ist die Intensität, mit der sich das französische und deutsche Parlament (zumindest der Bundestag) mit EU-Vorlagen beschäftigen, vergleichbar. Die Aussagekraft dieser quantitativen Analysen ist jedoch vergleichsweise gering. Nicht alle übermittelten EU-Vorlagen sind für die parlamentarische Kontrolle im gleichen Maße relevant.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich daher bei Betrachtung der Behandlung lediglich der EU-Legislativvorschläge durch den Bundestag. Diese Kommissionsvorschläge für Richtlinien und Verordnungen im Mitentscheidungsverfahren (d.h. sowohl Europäisches Parlament als auch Ministerrat sind beteiligt) sind inhaltlich sehr relevant; machen aber nur einen kleinen Anteil der insgesamt vorgelegten EU-Dokumente aus.

In der 16. Wahlperiode des Bundestages (2005-2009) waren lediglich 353 der dem Bundestag übermittelten Ratsdokumente klassische Legislativvorschläge der EU-Kommission. Gemeint sind damit Vorschläge für Richtlinien oder Verordnungen, bei denen sowohl das Europäische Parlament als auch der Ministerrat mitbestimmungsberechtigt sind. In der 17. Wahlperiode (2009-2013) waren es 336.<sup>159</sup> Der Anteil dieser Legislativvorschläge an der Gesamtzahl der übermittelten Ratsdokumente lag damit bei 11 % bzw. 10 %.

Aus der 16. Wahlperiode des Bundestages enthalten 19 BT-Drucksachen Beschlussempfehlungen der Bundestagsausschüsse an das Plenum eben zu solchen Legislativvorschlägen.<sup>160</sup> Die Beschlussempfehlungen wurden nach Art. 23 Abs. 2 bzw. Abs. 3 GG vorgelegt oder enthielten eine Aufforderung an die Bundesregierung, sich in Ministerratsverhandlungen für vorgegebene Ziele einzusetzen. Die 17. Wahlperiode weist 23 solche Beschlussempfehlungen auf. Nicht geprüft wurde, inwieweit diese Beschlussempfehlungen auch vom Bundestagsplenum angenommen wurden.

**Der Bundestag hat sich damit mit 5 % (16. Wahlperiode) bzw. 7 % (17. Wahlperiode) der klassischen EU-Legislativvorschläge so ernsthaft beschäftigt, dass eine Aufforderung an die Bundesregierung ausgesprochen werden soll.**

---

<sup>159</sup> Eigene Berechnungen anhand Daten der PreLex Datenbank der EU-Kommission.

<sup>160</sup> Eigene Berechnung anhand Daten der DIP-Datenbank des Bundestages. Nicht berücksichtigt werden etwa die Stellungnahmen zu den Euro-Krisen bedingten Änderungen im AEUV, da diese eben keine klassische sekundärrechtliche Gesetzgebung darstellen.

### 2.2.5 Großbritannien

Hauptfunktion des European Scrutiny Committees (ESC) des House of Commons ist es, die Vielzahl an EU-Vorlagen – nach eigenen Kriterien – zu filtern. Der Ausschuss kann jedoch nicht selbst über die EU-Dossiers entscheiden. Nach britischer Parlamentstradition obliegen solche Tätigkeiten dem Plenum. Im Oberhaus ist das European Union Committee für wissenschaftliche Expertise zuständig.

Die Beteiligungsrechte des Parlaments sind gering. Resolution weder des House of Commons noch des Oberhauses binden die Regierung. Ein Parlamentsvorbehalt wird zwar in der Regel gewährt, ist aber nicht gesetzlich vorgesehen.<sup>161</sup> Dies und die Fraktionsdisziplin schwächen eine formelle Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung. Auf eher informeller Weise findet zwar eine intensive Begleitung der Regierung statt – etwa durch Anhörungen von Ministern. Insgesamt kann das Parlament die Regierung in EU-Fragen aber nur sehr begrenzt kontrollieren.

## 2.3 Die Nachteile

In Zusammenhang mit der Kontrolle des EU-Handelns nationaler Regierung wird des Öfteren argumentiert, dass starke nationale Parlamente die Entscheidungsfindung im Ministerrat über Gebühr erschweren können. Auch wenn zweifelhaft ist, ob dies wirklich zutrifft, überzeugt das Argument nicht: Schwierigkeiten (qualifizierte) Ratsmehrheiten zu mobilisieren, lassen schließlich eher auf die mangelnde Unterstützung für das Vorhaben im Mitgliedsland schließen.

Zweitens wird öfter auf mangelnde Kapazitäten seitens der nationalen Parlamente hingewiesen. Sicherlich haben nationale Parlamente nicht die Ressourcen, zusätzlich zu den nationalen Aufgaben sämtliche EU-Vorhaben zu verfolgen. Empfohlen sei hier etwa die Praxis des niederländischen Parlaments (Tweede Kamer), das jeweils für das kommende Jahr die Prioritäten identifiziert.

## 2.4 Juristische Grenzen

Ob und wie ein nationales Parlament das europapolitische Handeln der eigenen Regierung kontrollieren darf, ist national geregelt. Etwaige europarechtliche Hürden sind nicht ersichtlich.

---

<sup>161</sup> Mayer (2012), S. 491.



## 2.5 Gesamteinschätzung

Die Kontrolle und Mitgestaltung der EU-Politik durch nationale Parlamente bietet ein großes Potenzial, das Handeln der EU zu gestalten.<sup>162</sup> Gleichzeitig kann sie die demokratische Legitimität der europäischen Entscheidungsfindung erhöhen und zum Abbau der demoskopisch belegten Unzufriedenheit mit der EU beitragen.

Der große Vorteil dieser Option liegt darin, dass die Mitgliedstaaten selbst über die Gestaltung der parlamentarischen Kontrolle entscheiden können. Sie sind darin nicht von der Mobilisierung europäischer Mehrheiten oder gar Änderungen der EU-Verträge abhängig. Anders ausgedrückt: es gibt keine Ausreden.

Gleichzeitig ist ein ideales Muster für die parlamentarische Kontrolle nicht erkennbar. So lässt sich das dänische Modell – wegen der dort vorherrschenden Tradition von Minderheitenregierungen, die sich einfach vom Parlament disziplinieren lassen – nicht einfach auf andere Mitgliedstaaten übertragen. In den Parlamenten der übrigen EU-Mitgliedstaaten scheinen insbesondere das geringe EU-Interesse, die Fraktionsdisziplin und suboptimale interne Organisationsstrukturen einer effizienten EU-Arbeit im Wege zu stehen.

## 3. Aufgabe für die nationalen Parlamente: Subsidiaritätsprüfung

### 3.1 Die Option

Mit den oben diskutierten Kontroll- und Beteiligungsrechten nehmen die nationalen Parlamente indirekt – d.h. über die jeweilige Regierung – Einfluss auf die EU-Politik. Über die bereits bestehende Subsidiaritätsprüfung bzw. –Klage üben die Parlamente dagegen einen *direkten* Einfluss aus, an der eigenen Regierung vorbei. Diese beiden Instrumente ermöglichen es den nationalen Parlamenten grundsätzlich, gegen etwaige europäische Überregulierung vorzugehen.

---

<sup>162</sup> Sicherlich nicht ohne Eigeninteresse plädiert auch das Europäische Parlament in seiner Resolution vom 16. April 2014 (P7\_TA-PROV(2014)0430) für eine aktivere Rolle der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten. Das EP fordert u.a., dass (1) die nationalen Regierungen im Ministerrat die Ansichten des jeweiligen nationalen Parlaments berücksichtigen sollen, um den „demokratischen Charakter“ des Rats zu stärken, (2) die Verfahren zur Kontrolle („scrutiny procedures“) der EU durch die nationalen Parlamente verbessert werden sollten, um mehr Konsistenz zu erreichen, (3) die nationalen Parlamente ihren Ministern oder Regierungen Handlungsanweisungen für Beratungen im Ministerrat und im Europäischen Rat geben sollen und deren Handeln bei den Sitzungen ex-post kontrollieren sollen, (4) die nationalen Parlamente eine gewichtige Rolle in der Kontrolle der Umsetzung von Richtlinien und Verordnungen spielen sollen und (4) der Rat mehr Transparenz bezüglich seiner internen Verhandlungen zu Regulierungsvorhaben gewährt.

### Subsidiarität mal anders

Subsidiarität wird nicht von allen Mitgliedstaaten als hilfreiches Instrument betrachtet. Belgien und Frankreich melden gewisse Skepsis an. Belgien betont, dass das Subsidiaritätsprinzip keine Einbahnstraße sein kann. Die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips kann einerseits zu der Schlussfolgerung führen, dass Maßnahmen eher auf nationaler Ebene getroffen werden sollten, aber sie kann andererseits auch zum Ergebnis haben, dass Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden sollten. Auch wenn die EU-Gesetzgebung nicht vor hat, alles detailliert zu regeln, sollte es der EU trotzdem möglich sein, die Ziele der Verträge, beispielsweise in Bezug auf Umweltschutz, Verbraucherschutz oder Sozialschutz, zu erreichen. Frankreich zeigt sich besorgt, dass das Subsidiaritätsprinzip als Instrument zur Schwächung der EU eingesetzt wird.

#### 3.1.1 Weiterentwicklungen

Aus dem dänischen<sup>163</sup> und niederländischen Parlament gibt es eine Reihe von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Subsidiaritätsrügerechts. Es wird u.a. vorgeschlagen:

- Herabsetzung der für die gelbe Karte notwendigen begründeten Stellungnahmen auf 25% der Stimmen (Niederlande),
- Einführung einer „grünen Karte“, nach der die Parlamente mit einer ausreichende Anzahl begründeter Stellungnahmen (Dänemark: 1/3 der Kammern) Änderungen an bestehende Regulierungen fordern können und neue Regulierungen anregen können<sup>164</sup> (Niederlande),
- Einführung eines Erstprüfungsrechts von Kommissionsvorschlägen durch nationale Parlamente, die mit 1/3 der Kammern innerhalb von 10 Wochen Änderungen zu einem KOM-Vorschlag vortragen können, die die Kommission berücksichtigen muss.
- Die Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (COSAC) ist der Meinung, dass die direkten Einflußmöglichkeiten der nationalen Parlamente ausgeweitet werden sollten. Die Parlamente sollten nicht mehr nur als Wächter der Subsidiarität, sondern zudem „als aktive Mitwirkende“ am Gesetzgebungsprozess auftreten, indem sie die Kommission etwa dazu „ermuntern“, bestimmte Legislativmaßnahmen vorzulegen, die aus ihrer Sicht „notwendig sind“.<sup>165</sup> <sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Vgl. Fußnote 132

<sup>164</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Staat van de Europese Unie, 19.02.2014, minBuZa-2014.84873, S. 12

<sup>165</sup> Eva Kjer Hansen, Vorsitzende des Ausschusses für Europäische Angelegenheiten im dänischen Parlament unterstrich diese Forderungen bei einem COSAC-Treffen am 29. Oktober 2013 in Vilnius. Sie forderte zudem ein Initiativrecht für die nationalen Parlamente. Als erster Schritt würde eine „politische Absichtserklärung“ der Kommission, die Vorschläge der Parlamente zu berücksichtigen, ausreichen. Somit wären auch keine Vertragsänderungen notwendig. (Eva Kjer Hansen, Rede zum 50. COSAC-Treffen, Vilnius, 29. Oktober 2013)

<sup>166</sup> Auch Herr R.W. Leegte, Co-Vorsitzender des ständigen Ausschusses für Europäische Angelegenheiten im niederländischen Parlament, verlangt ein sogenanntes „Grüne Karte - Verfahren, so dass die nationalen Parlamente der Kommission Vor-

Darüber hinaus sollte die Kommission politischen Stellungnahmen zu bestimmten Kommissionsvorschlägen „besondere Bedeutung“ beimessen, sofern sich zumindest ein Drittel der nationalen Parlamente dazu geäußert hat.<sup>167</sup>

- Ausdehnung des gelbe-Karte-Verfahrens auf Verhältnismäßigkeitskritik (Niederlande). Damit will das niederländische Parlament nicht nur Subsidiaritätsverstöße bemängeln können, sondern auch kritisieren können, dass die konkrete Regulierungstiefe einer europäischen Richtlinie oder Verordnung über das Maß hinausgeht, das zur Erreichung der Ziele der Richtlinie oder Verordnung notwendig ist.

Diese Vorschläge werden derzeit in einigen nationalen Parlamenten (etwa im Bundestag) einer weiteren Prüfung unterzogen.

### 3.2 Das Potenzial

Großes Potenzial, die Wirksamkeit und Relevanz der Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente ohne Vertragsänderungen zu steigern, ist nicht ersichtlich. Alle wesentlichen formellen Änderungen oder Weiterentwicklungen des Rügeverfahrens (Fristenverlängerungen, Anpassung der notwendigen Stellungnahmen, Einführung einer grünen Karte) bedürfen einer Vertragsänderung. Alternativ könnte die Kommission eine Selbsterklärung abgeben, solche Änderungen – auch ohne Vertragsänderung – freiwillig zu respektieren.

### 3.3 Gesamteinschätzung

Von der Subsidiaritätsrüge und -klage darf nicht zu viel erwartet werden. Sehr oft bleibt sie ein stumpfes Schwert. Hauptursächlich dafür ist die unklare Definition des Konzepts „Subsidiarität“ (vgl. dazu 3.1 Das Konzept der Subsidiarität: Unklare materielle Vorgaben). Die wenigen Weiterentwicklungen die ohne Vertragsänderung möglich wären, ändern daran nichts. Die direkten Subsidiaritätsrechte der nationalen Parlamente sind eine sinnvolle Ergänzung der indirekten Kontroll- und Beteiligungsrechte gegenüber der jeweiligen Regierung. Ihr Hauptvorteil liegt darin, dass sie – in sehr seltenen Fällen – die Weiterbehandlung eines Kommissionsvorschlags im Rat und EP verhindern können. Ein solches „Ablehnen“ eines Kommissionsvorschlags im ordentlichen Verfahren zwischen EP und Ministerrat ist eher selten. Auch kann die Drohung des Parlaments mit einer Subsidiaritätsklage (zumindest theoretisch) die Regierung disziplinieren.

---

schläge für Legislativmaßnahmen machen können: (R.W. Leegte, Brief an Mr. Tragakis, Vorsitzender des Ausschuss für Europäische Angelegenheiten im griechischen Parlament, 23. Januar 2014).

<sup>167</sup> Contribution of the XLIX COSAC, Dublin, 23-25 June 2013, Irish Presidency of the Council of the European Union.

## 4. Institutionelle Änderungen

### 4.1 Die Idee

Als vierte Option können Änderung bei der Tätigkeit der EU auch mit institutionellen Änderungen angestrebt werden. Im Folgenden thematisieren wir, inwieweit Änderungen bei der EU-Kommission und beim Europäischen Parlament ohne Vertragsänderung möglich sind.

#### 4.1.1 Verringerung der Anzahl der (stimmberechtigten) Kommissare

Eine Reduzierung der Anzahl der Mitglieder der Kommission wird schon länger diskutiert. Auslöser war die große EU-Erweiterung im Jahr 2004. Mittlerweile sieht der Vertrag von Lissabon nun grundsätzlich eine Verkleinerung der Kommission vor.

Der Lissabon Vertrag sieht vor, dass die jetzige Kommission<sup>168</sup> (Barroso II) noch aus 28 Mitglieder besteht<sup>169,170</sup>. Ab dem 1. November 2014 – das wäre dann die nächste Kommission – soll sich die Gesamtzahl der Kommissare auf 19 Mitglieder (zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten) reduzieren<sup>171</sup>, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt.<sup>172</sup>

Einigung darüber gab es im Europäischen Rat bereits im Dezember 2008. Sie legte politisch fest, dass die Kommission auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiterhin aus je einem Mitglied aus jedem Mitgliedstaats bestehen wird.<sup>173</sup> Dieser Beschluss gehörte zu den Zugeständnissen an Irland, nachdem die Iren den Vertrag von Lissabon im ersten Referendum abgelehnt hatten.<sup>174</sup> Diese politische Festlegung aus dem Jahr 2008 hat der Europäische Rat im Mai 2013 mit einem formellen Beschluss bestätigt<sup>175</sup>.

Der Europäische Rat überprüft diesen Beschluss erst, wenn die EU aus 30 Mitgliedstaaten besteht oder bevor die übernächste Kommission (voraussichtlich im Herbst 2019) bestätigt wird. Bis dahin erscheint eine Verringerung der Anzahl der Kommissare ausgeschlossen.

Größere Chancen haben Änderungen, die allein die Arbeitsorganisation der Kommission betreffen. So wird immer wieder darüber diskutiert, zwischen „Senior“ und „Junior“ Kommissaren zu unterschei-

---

<sup>168</sup> Die Kommission, die zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon und dem 31. Oktober 2014 ernannt wird.

<sup>169</sup> Ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

<sup>170</sup> Art. 17 Abs. 4 EUV.

<sup>171</sup> Die Mitglieder der Kommission werden unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in einem System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten so ausgewählt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 S. 1). Dieses Rotationssystem muss alle Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen „vollkommen gleich“ behandeln (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 244 lit. a AEUV).

<sup>172</sup> Art. 17 Abs. 5 UAbs. 1 EUV.

<sup>173</sup> Rats-Dok. Nr. 17271/1/08 Rev 1 vom 13. Februar 2009, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 11./12. Dezember 2008, Ziff. I.2.

<sup>174</sup> Rats-Dok. Nr. 17271/1/08 Rev 1 vom 13. Februar 2009, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 11./12. Dezember 2008, Ziff. I.4.

<sup>175</sup> Beschluss (2013/272/EU) des Europäischen Rates vom 22. Mai 2013 über die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission.

den. Die Junior-Kommissare könnten dabei dem Senior-Kommissar zuarbeiten, der für ein Cluster an Themen zuständig wäre. Größere Chancen haben solche Ideen aber wohl nur dann, wenn alle Kommissare über das gleiche Stimmrecht verfügen.

#### 4.1.2 Änderungen im Europäischen Parlament

##### *4.1.2.1 Euro-Ausschuss als Unterausschuss des ECON-Ausschusses*

Im Dezember 2013 rief die Konferenz der Präsidenten im Europäischen Parlament den Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) dazu auf, für die nächste Legislaturperiode eine mögliche „Struktur“ innerhalb des EP für die Steuerung der Eurozone vorzuschlagen, einschließlich einer möglichen Einrichtung eines speziellen Unterausschusses.<sup>176</sup>

Jeder ständige Ausschuss oder Sonderausschuss des EP kann nach vorheriger Genehmigung der Konferenz der Präsidenten<sup>177</sup> einen oder mehrere Unterausschüsse einrichten [Art. 190 Abs. 1 Geschäftsordnung des EP von Februar 2014 (GO EP)].<sup>178</sup> Der Unterausschuss ist abhängig vom Hauptausschuss (Art. 190 Abs. 4 S. 1 GO EP). Die ordentlichen Mitglieder des Unterausschusses werden unter den Mitgliedern des Hauptausschusses ausgewählt (Art. 190 Abs. 4 S. 2 GO EP).

Ein Euro-Unterausschuss des ECON-Ausschusses könnte mit der Kontrolle der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) betraut werden, während der ECON-Ausschuss wie bisher seine gesetzgeberischen Aufgaben und die Kontrolle der nicht WWU-spezifischen Politikbereiche<sup>179</sup> wahrnehmen könnte.<sup>180</sup>

Die Kontrolle der WWU könnte folgende Bereiche umfassen: Wirtschaftspolitik, Währungspolitik, Bankenunion (Bankenaufsicht und -abwicklung), ESM und Finanzstabilität in der Eurozone sowie Fiskalpakt.<sup>181</sup> Sie könnte ausgeübt werden u.a. durch Anhörungen des Präsidenten der Eurogruppe, des für die WWU zuständigen Kommissars, des EZB-Präsidenten sowie der Vorsitzenden der Bankenaufsichtsgremiums, des Bankenabwicklungsausschusses sowie des ESM.<sup>182</sup> Außerdem sollte der Unterausschuss nichtlegislative Akte vorbereiten können, die allerdings vom ECON-Ausschuss beschlossen werden müssten.<sup>183</sup>

Das EP bevorzugt die Einrichtung eines Unterausschusses, ähnlich wie im Rat, wo die Eurogruppe eine Untergruppe des Rates der Finanzminister (ECOFIN) bildet.<sup>184</sup>

---

<sup>176</sup> Konferenz der Präsidenten, Protokoll der Sitzung vom 12. Dezember 2013, S.14.

<sup>177</sup> Zur Zusammensetzung der Konferenz der Präsidenten und ihren Aufgaben s. Art. 24 f. GO EP.

<sup>178</sup> Bisher gibt es im EP lediglich zwei Unterausschüsse. Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) hat einen Unterausschuss für Menschenrechte (DROI) und einen Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) eingerichtet.

<sup>179</sup> z.B. Anhörungen der Präsidentschaft des Finanzministerrats, Kontrolle der EU-Finanzaufsichtsbehörden und Dialoge mit Kommissaren.

<sup>180</sup> Brief von Sharon Bowles an Martin Schulz vom 23. Januar 2014, verfügbar unter: <http://sylvie-goulard.eu/articles2014/Annex-3a-Chair-s-Announcements-ECON-structure.pdf>.

<sup>181</sup> Id.

<sup>182</sup> Id.

<sup>183</sup> Id.

<sup>184</sup> Id.

#### *4.1.2.2 Euro-Ausschuss als ständiger Ausschuss*

Denkbar und juristisch machbar ist aber genauso die Einrichtung eines ständigen Ausschusses, etwa für Euro-Angelegenheiten.<sup>185</sup> Das EP setzt auf Vorschlag der Konferenz der Präsidenten ständige Ausschüsse ein und bestimmt deren Zuständigkeiten (Art. 183 GO EP).

#### *4.1.2.3 Mitglieder des Euro-Ausschusses*

Im Euro-Ausschuss würden auch Abgeordnete aus Nicht-Eurostaaten vertreten sein und somit über die Politik für die Eurozone mitentscheiden. Denn das EP lehnt „jede formale Differenzierung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die Herkunft der Mitglieder des EP“ ab, da sie eine verbotene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Unionsbürger darstelle.<sup>186</sup> Auch wenn strittig ist, ob die Einrichtung von EP-Ausschüssen mit stimmberechtigten Abgeordneten nur aus den Euro-Staaten juristisch möglich ist, erscheinen sie – zumindest derzeit – politisch ausgeschlossen.

### **4.2 Das Potenzial**

Die Verringerung der Anzahl der (stimmberechtigten) EU-Kommissare würde die Effizienz des Organs steigern und in der Tendenz zu weniger Legislativvorschlägen führen. Dem Eindruck einer überaktiven EU könnte dies entgegenwirken.

### **4.3 Die Nachteile**

Wird die absolute Anzahl der EU-Kommissare verringert, ist nicht ausgeschlossen, dass auch Deutschland vorübergehend keinen Kommissar stellen darf. Nicht nur für Deutschland gilt also, dass dies die Legitimation der EU-Kommission auch schwächen könnte.

### **4.4 Juristische Grenzen**

Der Verringerung der Anzahl (stimmberechtigter) EU-Kommissare sind eher politische als juristische Grenzen gesetzt. Dass die für eine Verkleinerung der Kommission notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat rasch zustande kommt, erscheint unwahrscheinlich. Auch ohne Vertragsänderungen ist eine Reihe von organisatorischen Änderungen im Europäischen Parlament möglich.

---

<sup>185</sup> In der Mitteilung COM(2012) 777 der Kommission „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion vom 30. November 2012 wurde auch erwogen, die Verträge so zu ändern, dass ein Euroausschuss mit Beschlussfassungsbefugnissen eingerichtet werden kann, die über die Befugnisse anderer Ausschüsse hinausgehen, z.B. die Vornahme bestimmter Rechtshandlungen anstelle des Plenums.

<sup>186</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2013 zu konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union (2012/2078(INI)), Ziff. 29.

#### 4.5 Gesamteinschätzung

Es ist wahrscheinlich, dass das Europäische Parlament einige – eher organisatorische – Änderungen an seiner Arbeitsweise beschließen wird, die auch ohne Vertragsänderungen möglich sind. Auch wenn diese Änderungen durchaus sinnvoll sind, dürfen sie kaum zur Linderung des Problems beitragen, dass ein wesentlicher Teil der Bevölkerung sich Änderungen bei der Kompetenz und/oder Tätigkeit der EU wünscht. Relevanter ist die Verringerung der Anzahl der EU-Kommissare. Für diese Maßnahme ist die notwendige politische Einigung unter allen Mitgliedstaaten jedoch nicht absehbar. Die Einrichtung von Junior-Kommissaren wäre ein kleiner Schritt hin zu einer effizienteren Arbeit der EU-Kommission. Sie ist aber nur dann realisierbar, wenn alle Kommissare nach wie vor über ein Stimmrecht verfügen, was die Chance auf wesentliche Änderungen bei der Kommissionstätigkeit wiederum minimiert.

## 5. Relevanz für die Familienunternehmen

Die deutschen Familienunternehmen sind im europäischen Vergleich überproportional groß und international aufgestellt. Oftmals handeln diese Unternehmen grenzüberschreitend oder produzieren gar im EU-Ausland. Die für diese Unternehmen relevanten Märkte (Produkt- wie Arbeitsmärkte) sind zunehmend von der europäischen Gesetzgebung betroffen. Insbesondere die deutschen Familienunternehmen haben daher ein Eigeninteresse daran, die europäische Gesetzgebung und die relevanten Entscheidungsprozesse zu verfolgen bzw. zu beeinflussen.

Dieser heterogene Zustand der europäischen Familienunternehmen gibt weiter Anlass, insbesondere für die deutschen Familienunternehmen, sich aktiv mit der europäischen Gesetzgebung zu befassen. In EU-Fachkreisen werden Familienunternehmen oftmals – nach französischem Verständnis – mit Klein- und mittleren Unternehmen (KMU) gleichgesetzt. Etwaige Ausnahmeregelungen in europäischen Richtlinien oder Verordnungen richten sich daher eben nach den Interessen von KMU, und nicht nach denen anderer Familienunternehmen. Insbesondere größere Familienunternehmen haben daher ein Eigeninteresse daran, bei europäischen Entscheidungsträgern für ein differenzierteres Bild der Familienunternehmen zu werben.

Obwohl unmittelbar von der EU-Regulierung betroffen, sind viele Familienunternehmen derzeit nur begrenzt in der Lage, die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene zu beeinflussen. Grund dafür sind die schlanken betriebsinternen Strukturen, die mangelnde Erfahrung mit den europäischen Entscheidungskanälen und die begrenzte Präsenz in Brüssel. So setzen viele Familienunternehmen für ihre Kontakte mit der Politik auf langjährige, persönliche Bekanntschaften. Auf nationaler Ebene darf dies ausreichen. Für die europäische Ebene dürfte dies aber unzureichend sein.

Die in dieser Studie thematisierten Optionen zur Änderungen des EU-Handels ändern diese Einschätzung grundsätzlich nicht: Die europäische Entscheidungsfindung wird für die Familienunternehmen auch künftig von größter Relevanz sein. Dennoch dürften die Familienunternehmen dann besser in der Lage sein, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens auf ihre Besonderheiten aufmerksam zu machen, wenn die zweite Option (Parlamentarische Kontrolle der EU-Aktivität der Regierungen) ernst genommen wird. Eine stärkere Überwachung des Handelns nationaler Regierungen durch nationale Parlamente erhöht die Möglichkeiten der Familienunternehmen, auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene und über bestehende Kontakte zu Abgeordneten für die Berücksichtigung ihrer Interessen auch bei EU-Vorlagen zu werben.

Die Familienunternehmen haben daher ein Eigeninteresse daran, die Abgeordneten nationaler Parlamente dazu anzuhalten, europäische Gesetzgebungsvorschläge ernst zu nehmen und die bestehenden Kontrollrechte gegenüber der Regierung auch wahrzunehmen.





## Kapitel 4: Politikempfehlung

Wie die Europawahlen erneut belegen, hat die Europäische Union ein Akzeptanzproblem. Ein erheblicher Teil der Bevölkerung wünscht sich eine **andere Ausrichtung der EU**. Dieser Änderungswunsch reicht von der Reduzierung der **juristischen Kompetenzen** der EU bis zu Änderungen beim Schwerpunkt und Umfang ihres **politischen Handelns**. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten diese Ergebnisse zum Anlass nehmen, sich grundlegende Gedanken über die Ausrichtung der EU zu machen.

Dass es nach der Europawahl rasch zu einer **Einschränkung der juristischen Kompetenzen der EU** kommt, **erscheint unwahrscheinlich**. Der politische Wille, die dafür notwendige formale Änderung der EU-Verträge durchzuführen, ist bisher nicht vorhanden. Wenn überhaupt, arbeiten einige Mitgliedstaaten eher darauf hin, die Kompetenzen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion auszuweiten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten aber auf die anhaltende Kritik an der Tätigkeit der EU-Institutionen reagieren. Da eine Änderung des EU-Vertrags als unrealistisch erscheint, müssen Alternativen in den Blick genommen werden. Wir empfehlen daher, Änderungen beim Handeln (statt bei den Kompetenzen) der Europäischen Union anzustreben. Das ist innerhalb der bestehenden Verträge möglich. Dafür bieten sich – in unterschiedlichem Ausmaß – folgende **vier Optionen** an.

### Option 1: „Focused EU“

Die EU muss nicht überall, wo sie darf, auch tatsächlich tätig werden. Einige Mitgliedstaaten wollen, dass die EU sich auf ihre „Kernaufgaben“ konzentriert und setzen sich für eine Übereinkunft über die politischen Prioritäten der EU für die nächsten fünf Jahre ein („**Focused EU**“).

**Diese Vorgehensweise ist hilfreich, aber nicht ausreichend.** Auch wenn die Gefahr besteht, dass die „kurze“ Prioritätenliste letztendlich sehr lang wird, dürften die schlimmsten Verstöße gegen das Prinzip der Subsidiarität damit frühzeitig vermieden werden. Konflikte über die Frage, ob das Handeln der EU auch verhältnismäßig ist, sind aber weiterhin zu erwarten: Die Mitgliedstaaten einigen sich schließlich nur darüber, *dass* ein Thema eine Priorität haben soll. Über die genaue Ausgestaltung der EU-Tätigkeit wird in aller Regel vorab keine Einigung erzielt werden. Bei priorisierten Themen muss sogar mit weitreichenden Vorschlägen der EU-Kommission gerechnet werden, weil diese davon ausgehen kann, dass die EU-Gesetzgeber ein Scheitern der Verhandlungen über diese Themen vermeiden wollen. Die Optionen 2 und 3 können diesen Nachteilen entgegenwirken und müssen daher parallel mit dem Ansatz „Focused EU“ verfolgt werden.

### Option 2 : Parlamentarische Kontrolle der EU-Aktivität der Regierungen

**Parallel** zur Option „Focused EU“ sollte jedes nationale Parlament die EU-Aktivität seiner Regierung intensiv kontrollieren. Diese Kontrolle kann die politische Tätigkeit der EU nachhaltig beeinflussen. Etwa in Deutschland gibt es hier noch reichlich Potenzial. Großer Vorteil dieser Option: Die Mitgliedstaaten – und nicht die EU – entscheiden darüber, wie sie die parlamentarische Kontrolle der Regierung gestalten. Anders ausgedrückt: Es gibt keine Ausreden.

Auf die Frage, wie diese parlamentarische Kontrolle am besten zu gestalten ist, gibt es keine pauschale Antwort. Die bestehenden nationalen Modelle dazu lassen sich nicht ohne weiteres auf andere Mitgliedstaaten übertragen. Dem Wirkungsgrad der parlamentarischen Kontrolle abträglich sind aber das oft geringe Interesse an EU-Dossiers, die Fraktionsdisziplin und suboptimale Organisationsstrukturen innerhalb der nationalen Parlamente.

### Option 3: Subsidiaritätsprüfung durch nationale Parlamente

**Parallel** zu den Optionen „Focused EU“ und „Parlamentarische Kontrolle der EU-Aktivität der Regierungen“ sollte jedes nationale Parlament seine direkten Subsidiaritätsrüge- und Subsidiaritätsklage-rechte wahrnehmen. Zuviel kann vom Subsidiaritätsrüge- und -klagerecht der nationalen Parlamente aber nicht erwartet werden. Diese Rechte stärken die Position der Parlamente bei der Überwachung der EU-Aktivitäten ihrer jeweiligen Regierung mehr als dass sie die politische Tätigkeit der EU direkt beeinflussen würden.

Diese Stärkung ist freilich begrenzt, solange das **Konzept der Subsidiarität unter unklaren materiellen Vorgaben leidet**. Eine Konkretisierung wäre daher zu begrüßen, was aber nur mit Vertragsänderungen möglich ist. So lange dies ausbleibt, dürften die direkten Subsidiaritätsrügen und –klagen durch die nationalen Parlamente Randereignisse bleiben.

### Option 4: Institutionelle Änderungen

Änderungen bei der EU-Kommission sind auch ohne Vertragsänderungen möglich und sollten in Angriff genommen werden. **Empfehlenswert ist die Verringerung der Anzahl der EU-Kommissare. Alternativ sollte die EU-Kommission Junior- und Seniorekommissare einführen.**

**Stiftung Familienunternehmen**

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

ISBN: 978-3-942467-28-5