

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/1880**

**31. Sitzung des Europaausschusses  
am 14. März 2007**

**Tagesordnungspunkt  
„Subsidiaritätsanalyse und Verhältnismäßigkeitskontrolle:  
Auswertung der beiden Testläufe  
zur Subsidiaritätsanalyse“  
Berichtersteller: Landtagspräsident Martin Kayenburg**

## I.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat – wie Sie wissen – an beiden Testläufen eines Subsidiaritätsnetzwerkes des AdR teilgenommen.

Der AdR arbeitet zurzeit gemeinsam mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an einem Verfahren zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle. Dabei bedient er sich eines elektronischen Netzwerkes, das den Teilnehmern als Informations- und interaktive Konsultationsplattform zur Verfügung steht. Sie erhalten dadurch die Möglichkeit,

- sich frühzeitig über die politischen Initiativen der Europäischen Kommission zu informieren
- sich über das Netzwerk mit anderen Regionen abzustimmen, um gemeinsam auf EU-Vorlagen Einfluss zu nehmen
- sich über bewährte Verfahren bei der Analyse der EU-Dokumente im Hinblick auf Subsidiarität- und Verhältnismäßigkeit auszutauschen.

Grundsätzlich geht es bei dem Projekt also darum, sich Sach- und Fachkenntnisse in Bezug auf Schlüsselbereiche der europäischen Politiken anzueignen und geeignete Verfahren zur frühzeitigen Einflussnahme auf EU-Beschlussvorlagen zu entwickeln.

In den Testläufen wurden sowohl EU-Rechtsakte mit bindender als auch mit nicht bindender Wirkung ebenso wie prälegislative Dokumente analysiert. Die in den Testläufen untersuchten EU-Vorlagen zeigen exemplarisch, dass die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle alle Etappen des Rechtsetzungsprozesses der Union begleiten muss:

Für eine wirksame und praxistaugliche Subsidiaritätskontrolle ist die prälegislative Phase besonders bedeutsam. Gelingt eine Lösung der Probleme in diesem Stadium, also vor der offiziellen Veröffentlichung der Legislativvorschläge, so muss nicht zu einem späteren Zeitpunkt wertvolle Kraft für Änderungen bei der Umsetzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aufgewendet werden. Ein frühzeitiger Dialog mit der Kommission ist mit Sicherheit besser als eine erst im Rahmen der Frühwarnphase einsetzende Diskussion.

Das im Entwurf der EU-Verfassung vorgesehene Frühwarnsystem soll in der legislativen Phase einsetzen und wird aufgrund des interinstitutionellen Zeitplanes für EU-Rechtsetzungsvorhaben an einen engen Zeitrahmen gebunden sein. Beide auf Bundesebene zuständigen Organe, der Deutsche Bundestag und der Bundesrat, müssen sich innerhalb einer sechswöchigen Frist äußern. Diese Frist wurde für die AdR-Testläufe übernommen und hat sich i.d.R. als zu kurz erwiesen, um eine eigene Meinungsbildung der Landtagsausschüsse und einen Beschluss des Plenums herbeizuführen.

## II.

Welche Schlussfolgerungen zieht der AdR aus den Testläufen?

Aus den von den einzelnen Testteilnehmern angewandten Verfahren hat der AdR bewährte Praktiken ausgewählt. So wird die Zusammenarbeit von drei Ausschüssen im Schleswig-Holsteinischen Landtag mit dem Europa-, dem Bildungs- und dem Wirtschaftsausschuss vom AdR als beispielhaft für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle eingestuft.

Aus den Verfahrensabläufen haben sich – wie nicht anders zu erwarten - Probleme mit den sehr knapp bemessenen Fristen ergeben. Für die meisten Partner war die sechswöchige Frist für einen Beitrag zu dem Netzwerk zu kurz. Hierfür schlägt der AdR folgende Lösungsmöglichkeiten vor:

- Auf der Grundlage des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission wird der AdR eine Liste derjenigen Dossiers erstellen, für die er auch zukünftig eine Konsultation im Rahmen des Netzwerks plant. Um einen vertretbaren Arbeitsaufwand zu gewährleisten, wird es sich dabei um maximal drei bis vier Dossiers handeln.
- Die sechswöchige Frist wird flexibel gehandhabt werden, wenn der interinstitutionelle Zeitplan und die Arbeitsorganisation der zuständigen AdR-Fachkommission dies erlauben.

### III.

Welche Folgerungen ziehen wir selbst aus den Testläufen?

Für mich stellen sich nach Abschluss der Testläufe entscheidende Fragen:

- Wollen wir die Ergebnisse der Politik der Europäischen Union als nicht zu beeinflussende Ereignisse hinnehmen und uns nur mit der Durchführung insbesondere der EU-Verordnungen oder -Richtlinien beschäftigen?
- Oder wollen wir bereits im Entscheidungsfindungsprozess über die für uns wichtigen Vorhaben der EU informiert sein und versuchen, Einfluss zu nehmen?

Ich meine, wir sollten ausgewählte Vorhaben der EU im Landtag erörtern und versuchen, Einfluss zu nehmen. Das wird allerdings nicht einfach sein.

#### 1.

Zum einen ist der Weg vom Landtag zu den Organen der Europäischen Union lang und indirekt.

Mitgliedsstaat der Europäischen Union ist die Bundesrepublik Deutschland. Handelnder ist also der Bund, d. h. die Bundesregierung. Sie entsendet z. B. das jeweilige Mitglied in den Rat der EU. Gemäß Art. 23 GG wirken in Angelegenheiten der Europäischen Union neben dem Bundestag auch die Länder durch den Bundesrat mit. Die Mitwirkung der Länder erfolgt in einem abgestuften Verfahren, das ich kurz in Ihre Erinnerung rufen will:

- Soweit im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates.
- Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Wil-

lensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen.

- Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen.

Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

## 2.

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Mitwirkung des Bundes und der Länder am Handeln der Europäischen Union regierungslastig ist und verstärkter parlamentarischer Mitwirkung bedarf. Diese verfassungsrechtliche Schiefelage sehe ich insbesondere dann, wenn Vertreter der Regierungen als Teil des Rates selbst gesetzgeberisch tätig werden.

Im innerstaatlichen Bereich beschließen die Parlamente – Bundestag und Landtage – als direkt demokratisch legitimierte oberste Organe der politischen Willensbildung die Gesetze. Rechtsetzungsorgan der EU ist der Rat, der aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaats auf Ministerebene, d. h. in Deutschland einem Mitglied der Bundesregierung, besteht. Bei Vorhaben, die im Schwerpunkt die bereits genannten ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, wird die Bundesrepublik Deutschland im Rat allerdings von einem Vertreter der Länder vertreten.

Das Europaparlament wirkt an der Rechtsetzung zwar mit – entweder im Verfahren der Anhörung oder der Zusammenarbeit oder der Mitentscheidung oder der Zustimmung; ein Initiativrecht bei der Rechtsetzung besitzt das Europaparlament jedoch nicht. Das Initiativmonopol liegt bei der Kommission. Damit reichen die Rechte des Europaparlaments bei weitem nicht an die Rechte der Parlamente in Bund und Ländern heran.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass auf das gesetzgeberische Handeln der EU 80 % der nationalen Normen zurückzuführen sind. Das bedeutet: Die nationalen Regierungen geben über EU-Rechtsetzungsakte den nationalen Parlamenten entscheidende Vorgaben für die Gesetzgebung. Für mich stellt sich die Frage: Ist eine solche Bindung z. B. des Bundestags oder der Landtage mit den Grundsätzen der demokratischen Legitimation überhaupt vereinbar?

### 3.

Zur demokratischen Legitimation der Ausübung von Hoheitsbefugnissen durch die EU hat sich das Bundesverfassungsgericht – im Maastricht-Urteil und im Urteil zum Europäischen Haftbefehlsgesetz – grundlegend geäußert. Danach hindert das Demokratieprinzip die Bundesrepublik Deutschland nicht, einer supranational-organisierten zwischenstaatlichen Gemeinschaft beizutreten. Voraussetzung ist dabei, „dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist“. Da die EU kein eigenes Staatsvolk hat, ist die demokratische Legitimation zuvörderst Sache der Staatsvölker der Mitgliedsstaaten, die sie über ihre nationalen Parlamente ausüben. Darin sieht das Bundesverfassungsgericht die erste Säule der demokratischen Legitimation der Ausübung von Hoheitsbefugnissen durch die EU. Die zweite Säule ist das Europäische Parlament, eine eigenständige Legitimationsquelle des Europäischen Rechts, die eine „stützende“ Funktion hat.

Im Ergebnis ist das Bundesverfassungsgericht also von einer doppelten Legitimation ausgegangen: einerseits durch die Rückkopplung der Rechtsetzung der europäischen Organe an die Parlamente der Mitgliedsstaaten, andererseits durch das von den Bürgern der Mitgliedsstaaten gewählte Europäische Parlament.

Der Bundestag hat sich deshalb entschlossen, das gesetzgeberische Handeln der EU stärker an den Bundestag anzubinden, indem er die Bundesregierung in diesem Bereich effektiver kontrolliert.

Der Bundestag will damit seinem Mitwirkungs- und Legitimationsauftrag nachkommen und die europäische Integration stärken. Die parlamentarische Diskussion plura-

ler Auffassungen und das politische Einstehen für getroffene Entscheidungen schaffen demokratische Legitimation. Der Streit und Widerstreit im Parlament um den richtigen Weg schafft Aufmerksamkeit für ein Thema. So erreichen europäische Themen über den Bundestag die deutsche Öffentlichkeit. Entscheidungen der EU-Ebene werden – bevor sie ergehen und nicht erst bei ihrer Umsetzung und ihrem Vollzug – erkennbar und können in ihren Gründen und Auswirkungen diskutiert werden. Bessere Legitimation europäischen Regierens schafft mehr Akzeptanz für die europäische Integration selbst.

Deshalb hat der Bundestag sein Verbindungsbüro in Brüssel eingerichtet, das jüngst seine Arbeit aufgenommen hat.

#### 4.

Was für den Bundestag gilt, gilt entsprechend auch für den Schleswig-Holsteinischen Landtag.

So wie die unmittelbare Mitwirkung des Bundes am europäischen Handeln regierungslastig ist, so ist es auch die mittelbare Mitwirkung des Landes Schleswig-Holstein über den Bundesrat. Wie der Bundestag die Bundesregierung effektiver kontrollieren will, sollte auch der Schleswig-Holsteinische Landtag gegenüber der Landesregierung verfahren.

Das gilt insbesondere sowohl für die Bereiche, in denen die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen hat, wie auch für diejenigen, in denen die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik Deutschland dem Vertreter der Länder übertragen wird.

In diesen Fällen geht es im Wesentlichen um die Legitimation des Handelns des Bundesrates und damit seiner Mitglieder aus der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung. Die demokratische Legitimation des Handelns dieser Mitglieder ist Sache des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

**5.**

Was bedeutet das für die parlamentarische Praxis?

Ich erlaube mir in diesem frühen Stadium einige Anregungen:

- Wir müssen zunächst die Bereiche klarstellen, in denen die Schleswig-Holsteinische Landesregierung über den Bundesrat Einfluss nehmen kann auf EU-Rechtsetzungsakte und deshalb die Kontrollfunktion des Landtags gefordert ist. Kontrolle der Regierung bedeutet – und lassen Sie mich dies an dieser Stelle sagen – nicht nur eine nachträgliche kritische Überprüfung zurückliegender Vorgänge, sondern enthält auch Elemente der informativen Beobachtung und der inhaltlichen politischen Einflussnahme auf das Regierungshandeln. Dass der Landtag die Landesregierung in ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat nicht rechtlich binden kann, ist klar.
- Die Sichtung der Europa-Informationen auf diesen Gebieten, insbesondere Hinweise auf Schwerpunkte der Europapolitik der Landesregierung sowie von dort ausgehende Anregungen, könnte aus meiner Sicht vom Europaausschuss vorgenommen werden, für den insoweit eine vorprüfende Funktion gegeben wäre.
- Die Entscheidung, welche dieser EU-Vorhaben aus der Sicht des Landtags für das Land wichtig und bedeutsam sind, ist m. E. Sache der jeweiligen Fachausschüsse. Das gilt insbesondere auch dafür, welche Bedenken erhoben oder welche Änderungen angestrebt werden sollten.
- Gemeinsam sollten der Europaausschuss und die Fachausschüsse – evtl. zusammen mit der Landesregierung – erörtern, welche Wege beschritten werden sollten.

Hierbei werden sich zahlreiche Einzelfragen ergeben. Angesichts der Wichtigkeit europäischer Entscheidungen für unser Land und im Sinne der demokratischen Legitimation des Handelns der EU müssen diese Fragen aufgegriffen, beraten und gelöst werden.

Gleiches gilt für die Mitwirkung im AdR. Schleswig-Holstein hat als Mitglied des AdR mit Ihnen, Herr Minister Döring, den Europa-Minister benannt. Ihnen kann der Landtag keine Weisungen erteilen, kann jedoch mit Ihnen im Gespräch bleiben. Es bleibt auch der Weg, sich dem AdR gegenüber in dem Subsidiaritäts-Netzwerk direkt zu äußern.

#### IV.

Ich schlage Ihnen folgendes weitere Verfahren vor:

1. Ich werde zu einem – weiteren – Gespräch alle Ausschussvorsitzenden und Vertreter der Fraktionen einladen. Gegenstände des Gesprächs sollten aus meiner Sicht sein:

- Will der Landtag dem Beispiel des Bundestages folgen?
- Wie soll das Verhältnis des Europaausschusses zu den Fachausschüssen gestaltet werden?
- Wie soll das Parlamentsinformationsgesetz aus der Sicht der Ausschüsse gehandhabt werden?
- Wie soll das Verhältnis zum AdR gestaltet werden?
- Wie soll die Landtagsverwaltung unterstützen?

Nach diesem Gespräch sollten wir zunächst landtagsintern mit den Fraktionen und den Ausschüssen eine Resümee ziehen und zu einem vorläufigen Ergebnis kommen.

2. Danach sollte dann in einem weiteren Gespräch die Landesregierung in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen werden.

Meine Damen und Herren, soweit meine Anregungen. Zu entscheiden, welchen Weg wir gehen wollen, ist letztlich Sache des Landtages, seiner Ausschüsse und seiner Fraktionen.