

13.12.23

EU - In

Antrag
des Freistaates Bayern

**Entschließung des Bundesrates zur Wahrung der Interessen der
Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien**

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 12. Dezember 2023

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird die als Anlage
beigefügte

Entschließung des Bundesrates zur Wahrung der Interessen der Mitgliedstaaten
bei der Umsetzung von EU-Richtlinien

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diese fassen möge.

Es wird gebeten, die Vorlage den zuständigen Ausschüssen zur Beratung
zuzuweisen.

Mit freundlichen Gren
Dr. Markus Söder

Entschließung des Bundesrates zur Wahrung der Interessen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass die Kommission ihre Interpretations- und Verfolgungspraxis zu Klauseln in EU- Richtlinien, die den nationalen Gesetzgeber dazu verpflichten, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht auf die umgesetzte Richtlinie Bezug zu nehmen, verschärft hat. Die Kommission verlangt nun auch dann, wenn das nationale Recht einer Richtlinie bereits entspricht, eine Bekanntmachung im Amtsblatt des jeweiligen Mitgliedstaats. Sie beruft sich dabei auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der neben der Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen gegenüber der Kommission einen positiven Umsetzungsakt (*acte positif*) als erforderlich ansehe. Die Kommission hat angekündigt, die geänderte Rechtsauslegung sowie Ermessensausübung für Richtlinienumsetzungen anzuwenden, die noch nicht abgeschlossen sind oder hinsichtlich derer Vertragsverletzungsverfahren laufen. Bislang wurde entsprechend der Auslegung in dem durch das Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Handbuch der Rechtsförmlichkeit (3. Auflage 2008, Rn. 314) weithin davon ausgegangen, dass nur dann ein Hinweis auf eine EU-Richtlinie anzubringen ist, wenn zur Umsetzung einer Richtlinie bestehendes nationales Recht geändert wird oder wenn nationales Recht, das eine Richtlinie umsetzt, neu bekannt gemacht wird. Der Bund hat indes seit Kurzem seine Praxis geändert und veröffentlicht in Fällen, in denen bestehendes Bundesrecht einen Umsetzungsbedarf für eine EU-Richtlinie ganz oder teilweise entfallen lässt, eine Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt (z. B. BGBl. Teil I Nr. 296 vom 6. November 2023).
2. Für den Fall, dass die neu forcierte Anforderung nicht erfüllt wird, hat die Kommission die Einleitung neuer sowie die Fortführung bereits anhängiger Vertragsverletzungsverfahren angekündigt. Sie will diese Fälle zukünftig als Fälle nicht vollständiger Richtlinienumsetzung behandeln, die nach Artikel 260 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) finanzielle Sanktionen nach sich ziehen können. In einem ersten Vertragsverletzungsverfahren (Nr. 2019/0183) hat sie die fehlenden Umsetzungshinweise auf bestehendes Recht mit Schreiben vom 18. Oktober 2023 moniert.
3. Der Bundesrat hält diese überenge und formalistische Interpretation von Vorschriften wie Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, durch die Kommission für kontraproduktiv in dem gerade aktuell überdeutlich werdenden Kontext dringend nötiger Entbürokratisierung. Solche Übertreibungen seitens der Kommission sind schädlich für die europäische Idee, weil sie einer Gängelung der Mitgliedstaaten Vorschub leisten, ohne echten Mehrwert zu generieren. Sie sind für das Rechtsleben insgesamt bedenklich, weil sie ohne Not die reine Masse an staatlichen Verlautbarungen unkontrolliert anwachsen ließen und damit der weiteren Unübersichtlichkeit des Rechts Vorschub leisten würden. Die Interpretation der Kommission entspricht auch nicht dem Leitbild einer „Europäischen Union, die in großen Fragen Größe und Ehrgeiz zeigt und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit auszeichnet“, auf das

sich die Kommission in ihrer Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ (C2017/C 18/02), ABI. EU Nr. 18/10 vom 19. Januar 2017, ABI. C 18/10, berufen hat.

4. Sollte sich diese Interpretation der Umsetzungsklauseln durchsetzen, liegt auf der Hand, dass die Kommission in einem nächsten Schritt zu der Behauptung übergehen kann, nur die in der Umsetzungsbekanntmachung explizit genannten Vorschriften seien überhaupt geeignet, eine Umsetzung einer Richtlinie in deutsches Recht zu rechtfertigen. Was nicht aufgeführt sei, dürfe zur Rechtfertigung einer Umsetzung nicht herangezogen werden. Das würde wiederum nicht nur die deutschen Möglichkeiten zur Rechtfertigung einer Umsetzung beschränken, sondern vor allem die auch für Auslegung und Anwendung erlassener Umsetzungsrechtsakte unverzichtbare Berufung insbesondere auf allgemeine – auch ungeschriebene – Rechtsgrundsätze des deutschen Rechts wie auch die Berufung auf allgemeine und daher immer geltende Verfahrensnormen untergraben. Zugleich besteht massive Rechtsunsicherheit dazu, welchen Grad an Detaillierung eine Bekanntmachung hinsichtlich der Umsetzung einer Richtlinie durch bereits bestehendes nationales Recht soll aufweisen müssen.
5. Insgesamt kann die oben beschriebene Interpretationspraxis der Kommission daher zu der immer strenger werdenden Notwendigkeit zur wortlautexakten Vollübertragung jeder Richtlinie in deutsches Recht („vollständiges Abschreiben“) führen und damit jeglichen – nach den europäischen Verträgen den Mitgliedstaaten zustehenden – Umsetzungsspielraum abschneiden. Das widerspricht dem europäischen Geist und untergräbt den Gestaltungsspielraum der in den Mitgliedstaaten gewählten und demokratisch legitimierten Volksvertreter.
6. Die oben skizzierte neue Interpretationspraxis der Umsetzungsklauseln durch die Kommission ist daher Keim für eine drastische Verkürzung eigener deutscher Rechtsspielräume. Gerade in der Situation, in der Deutschland dringend der Entbürokratisierung bedarf, ist das kontraproduktiv.
7. Der Bundesrat hält es daher für geboten, der Kommission losgelöst von dem Vorgehen in dem bereits durch Vertragsverletzungsverfahren gerügten Anlassfall mitzuteilen, dass Deutschland eine solche Interpretationspraxis der üblichen Umsetzungsklauseln nicht akzeptieren wird. Die Bundesregierung wird daher gebeten, gegenüber der Kommission klarzustellen, dass entweder von der Kommission ihre neue Interpretationspraxis der Umsetzungsklauseln aufgegeben wird oder Deutschland künftig keinerlei Richtlinie mehr zustimmen wird, die eine Umsetzungsklausel enthält, die in dieser Weise interpretiert werden kann. Gefordert wird also entweder die Rücknahme der unnötigen Interpretationsverschärfung durch die Kommission oder die künftige Abwendung von Umsetzungsklauseln in EU-Richtlinien, die in den Anwendungsbereich der neuen Interpretationspraxis der Kommission fallen.
8. Die Bundesregierung wird gebeten, ab sofort entsprechende Umsetzungsklauseln in Richtlinien kritisch anzumerken und anzukündigen, Richtlinien nicht mehr zuzustimmen, deren Umsetzungsklauseln keine Fortsetzung der bisherigen deutschen Umsetzungspraxis erlauben.