

Antrag

der Abgeordneten Corinna Miazga, Marc Bernhard, Stephan Brandner, Siegbert Droese, Armin-Paulus Hampel, Martin Hebner, Enrico Komning, Steffen Kotré, Frank Magnitz, Volker Münz, Christoph Neumann, Tobias Matthias Peterka, Detlev Spangenberg und der Fraktion der AfD

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden KOM(2018) 218 endg.; Ratsdok. 8713/18

hier: Begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

Unvereinbarkeit des Richtlinienentwurfs des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, mit dem Subsidiaritätsprinzip

Der Bundestag wolle beschließen:

In Kenntnis der Drucksache KOM(2018) 218 endg. wolle der Bundestag folgende Entschliebung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon i. V. m. § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes annehmen, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit rügt:

„1. Der Vorschlag in Unionsdokument KOM(2018) 218 endg. über die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

2. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union zu übermitteln.“

Berlin, den 2. Juli 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Die Einbeziehung der Länder durch den Bund in EU-Angelegenheiten ist in Art. 23 GG sowie im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG) geregelt. Nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG wirken die Länder in EU-Angelegenheiten durch den Bundesrat mit.

Gemäß Art. 23 Abs. 4 GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Je nach Grad der Betroffenheit der Länderkompetenzen sehen Art. 23 Abs. 5 und 6 GG und die §§ 3 bis 6 EuZBLG eine abgestufte Einflussmöglichkeit des Bundesrates vor, die von einer einfachen Berücksichtigungspflicht bis zur Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der EU durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder reicht.

Mit einer E-Mail vom 27.06.2018 hat der Bayerische Landtag auf seine Subsidiaritätsbedenken hinsichtlich der in Rede stehenden Richtlinie hingewiesen, welche er mit einem Beschluss vom 14.06.2018 auch offiziell festgehalten hat, vgl. Drucksache BR 17/22754. Mit diesem Beschluss schloss sich der Bayerische Landtag der Bewertung der Bayerischen Staatsregierung an, welche im Rahmen der Beratungen des Bundesrates grundsätzlich dazu aufgefordert ist, auf Subsidiaritätsbedenken hinsichtlich Rechtsetzungsvorhaben der EU hinzuweisen, sofern ihrer Auffassung nach welche bestehen.

Das vorliegende Rechtsetzungsvorhaben ist inzwischen auch Gegenstand (TOP 26) der kommenden Bundesratsitzung am 06.07.2018. Die kritische Stellungnahme der zuständigen Ausschüsse vom 25.06.2018 dazu liegt auch bereits als Drucksache BR 173/1/18 vor.

Es ist nochmal in Erinnerung zu rufen, dass in einem föderalen Staat wie Deutschland auch die Bundesländer, soweit sie nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zuständig sind, EU-Rechtsakte umzusetzen, ein vitales Interesse daran haben, dass die EU die Grenzen der ihr übertragenen Kompetenzen beachtet. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die Organisationshoheit der Länder für den weit überwiegenden Teil der Verwaltung als auch für die damit verbundenen finanziellen Belastungen im Haushalt. In diesem Zusammenhang muss der Blick auf Art. 291 Abs. 1 AEUV, die Durchführungskompetenz der Mitgliedstaaten für das Unionsrecht, gelegt werden.

Wenn der Bundestag das Föderalismusprinzip ernst nimmt, hat er mitgeteilte Subsidiaritätsbedenken seitens der Bundesländer zu prüfen und im Bedarfsfall mit einer eigenen Rüge entsprechend zu unterstützen, auch bevor der Bundesrat selbst eine Rüge erhebt. Diesem Anspruch leisten die Antragsteller mit dieser Subsidiaritätsrüge Folge.

Unabhängig vom Bayerischen Landtag hat aber auch der EU-Mitgliedstaat Schweden bereits selbst mit Wirkung vom 14.06.2018 eine Subsidiaritätsrüge erhoben mit der Anmerkung, eine solche detaillierte Regulierung auf EU-Ebene sei nicht erforderlich, da es bereits spezifische Vorschriften in den Mitgliedstaaten gebe. Insbesondere der Vorschlag, interne und externe Meldewege zu installieren, ginge über das erklärte Ziel der Regelung hinaus.*

Auch dem Berichtsbogen des BMJV vom 28. Mai 2018 sind nur sehr vage Aussagen zu Subsidiarität („Das Ziel dürfte daher wegen seiner Wirkungen für alle Mitgliedstaaten nur auf Ebene der EU erreichbar sein“) und Verhältnismäßigkeit („Die Frage der Erforderlichkeit und Angemessenheit muss noch im Einzelnen überprüft werden“) zu entnehmen. Offensichtlich hat sich das BMJV also weder intensiv noch ausreichend mit der Vorlage der Kommission im Einzelnen befasst.

Die Antragsteller schließen sich mit ihrer Subsidiaritätsrüge insbesondere den Bedenken der bereits vom Bayerischen Landtag vorgetragenen Bedenken an:

Zum Richtlinienvorschlag im Einzelnen

Der Vorschlag der Kommission sieht die Schaffung einer Regelung zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, im Wege einer Richtlinie vor. Mit dieser Richtlinie wird also eine Verbesserung der Durchsetzung des Unionsrechts mittels Setzung von sogenannten Mindeststandards beabsichtigt, die Hinweisgebern einen Schutz vor Repressalien geben soll. Die Richtlinie soll sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Sektor gelten.

Es ist unklar, inwieweit der Bereich der Gerichtsbarkeit als Teil des öffentlichen Sektors von der Richtlinie erfasst

* In der Vorabfassung des Antrags wurde in einem folgenden Absatz angemerkt, der Richtlinienentwurf sei nicht an die Ausschüsse überwiesen worden. Hierbei handelte es sich nach Mitteilung des Initianten um eine Fehlinformation. Dieser bat daher um eine ersatzlose Streichung des betreffenden Absatzes.

wird. Würde die Gerichtsbarkeit von der Richtlinie erfasst, käme es zu einer Vielzahl von Verwerfungen, insbesondere zu einer Kollision mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz.

1. Keine ausreichenden Kompetenzen für den Rechtsetzungsakt

Da das Unionsrecht bei einer Vielzahl von Rechtsgebieten zur Anwendung kommt, liegt es in der Natur der Sache, dass sich die geplante Richtlinie deshalb ihrerseits auch auf eine Vielzahl von Rechtsgrundlagen stützen muss. Die Kommission selbst gibt an, ihren Vorschlag auf die Art. 16, 33, 43, 50, 53 Abs. 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 und 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Art. 31 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag) stützen zu wollen. Diese Artikel böten, so die Kommission, die Rechtsgrundlage für die Verbesserung der Durchsetzung des Unionsrechts.

a) Verletzung von Art. 291 Abs. 1 AEUV

Grundsätzlich verletzt der Vorschlag die Rechte der Mitgliedstaaten aus Art. 291 Abs. 1 AEUV. Danach steht den Mitgliedstaaten die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union durch die erforderlichen Maßnahmen (u. a. Einrichtungen von Behörden) nach innerstaatlichem Recht zu. Innerstaatlich liegt diese Kompetenz bei den deutschen Bundesländern, die auch für die Ausführung der Bundes- und Landesgesetze zuständig sind.

Der Richtlinienentwurf will Hinweisgeber, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, begünstigen. Wie bereits erwähnt soll damit die „Durchsetzung“ von Unionsrecht verbessert werden. Die mit dem Richtlinienentwurf vorgeschlagenen Regelungen greifen aber in einen Bereich ein, der originär den Mitgliedstaaten respektive den Bundesländern obliegt, da der Entwurf im Bereich des öffentlichen Rechts vor allem Fragen der Organisations-, Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften sowie des Beihilfe- und Dienstrechts berührt.

b) Überschreitung der Kompetenz aus Art. 109 AEUV – Beihilferecht

Art. 109 AEUV berechtigt die EU zum Erlass von Durchführungsvorschriften des Rates zur Durchsetzung des Beihilfe- bzw. Durchführungsverbots, also Verfahrensvorschriften, nach denen die Kommission u. a. ihre eigene Beihilfekontrolle durchführt.

Allerdings erlaubt die Norm nicht, dass die EU Vorgaben zu Beihilfekontroll- und -meldestrukturen innerhalb des Mitgliedstaats macht. Genau dies ist aber durch die Installation von externen Meldekanälen vorgesehen, die vor allem eine ineffiziente Parallelstruktur darstellen, da sie neben den Meldestellen der Mitgliedstaaten existieren würden. Damit würde ein neuer Dienstweg direkt zur Kommission geschaffen, der dem Kontrollbereich der Mitgliedstaaten entzogen wäre und die innerstaatlichen Strukturen in diesem Bereich überflüssig machen würde. Damit griffe man in unzulässiger Weise in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten ein.

Es ist hier noch einmal explizit darauf hinzuweisen, dass die Einführung eines solch externen Meldesystems ein Misstrauen in die bestehenden Strukturen auf Ebene der Mitgliedstaaten impliziert, wie es im Beschluss des Bayerischen Landtags bereits deutlich angemerkt wurde.

c) Überschreitung der Kompetenz aus Art. 114 AEUV – sog. Binnenmarktkompetenz

Es ist grundsätzlich anzumerken, dass die sog. Binnenmarktkompetenz seitens der Kommission immer wieder genau dann angeführt wird, wenn keine einschlägige Rechtsetzungsbefugnis anderweitig zu finden ist. Mittlerweile beruft man sich standardmäßig auch dann auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV, wenn durch die intendierten Maßnahmen gar kein direkter Binnenmarktbezug ersichtlich ist. Dies ist vorliegend vor allem in Bezug auf die mit der Richtlinie verbundenen Eingriffe in das Arbeits- und Gesellschaftsrecht zu sehen:

Der Begriff des Privatrechts hat eine lange Tradition. Es handelt sich um einen für die Souveränität der Mitgliedstaaten besonders sensiblen Bereich. Das Privatrecht ist deshalb als „Verfassung“ der Zivilgesellschaft nahezu sakrosankt.

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelzuständigkeit darf die EU ein bestimmtes Rechtsgebiet nur dann regeln, wenn dies ausdrücklich in den Verträgen vorgesehen ist. Es gibt keine allgemeine Kompetenz der EU zur Regelung des Privatrechts in seiner Gesamtheit, jedoch eine Reihe spezifischer Befugnisse bei ausgewählten Aspekten.

Gemäß den Art. 114 und 115 AEUV darf die EU diejenigen Elemente des Privatrechts regeln, die den Wirtschaftsverkehr im Binnenmarkt behindern. Die am häufigsten verwendete Rechtsform ist die einer Richtlinie.

Gemäß Art. 153 AEUV darf die EU sogar bestimmte Aspekte des Arbeitsrechts koordinieren, einschließlich privatrechtlicher Elemente in Bezug auf Arbeitsverträge.

Es ist festzuhalten, dass Art. 153 AEUV nicht als Rechtsgrundlage genannt wird und Art. 114 AEUV wieder einmal als „Auffangermächtigungsnorm“ in unzulässiger Weise überdehnt wird, da sich ein unmittelbarer Bezug zum Binnenmarkt mit dieser Richtlinie gerade nicht erschließt.

d) Fehlende Kompetenz hinsichtlich Art. 45 Abs. 4 AEUV

Die geplante Richtlinie hat außerdem auch Auswirkungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, welche nach Maßgabe von Art. 45 Abs. 4 AEUV gerade vom Anwendungsbereich des AEUV ausgenommen sind. Auch sind keine Ausnahmen für die Geheimhaltungspflichten für Berufsheimnisträger ersichtlich.

2. Keine Erforderlichkeit der Rechtsetzungsmaßnahme

Der Hinweisgeberschutz wird bereits ausreichend auf nationaler Ebene verwirklicht, sodass es keiner Regelung auf Ebene der Europäischen Union bedarf. Sollte die Kommission bzw. das Europäische Parlament, welches die Kommission am 24.10.2017 zur Vorlage eines Vorschlags zur Schaffung eines umfassenden gemeinsamen Rechtsrahmens für den Schutz von Hinweisgebern im privaten und öffentlichen Sektors aufgefordert hatte, dies anders sehen, so sind beide Institutionen in der Bringschuld dafür, beispielhaft aufzuzeigen, warum der gegenwärtige Schutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend sei. Ein bloßer Hinweis auf eine „Fragmentierung“ des Hinweisgeberschutzes innerhalb der EU ist unzureichend. Ein Mehrwert, den man durch die Richtlinie erhofft, ist nicht zu erkennen.

3. Übermaßverbot/Unverhältnismäßigkeit

Die mit der Maßnahme in Zusammenhang stehenden Umorganisierungsmaßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist mit einem hohen bürokratischen und finanziellen Aufwand verbunden, der im Hinblick auf die bereits bestehenden Meldewege und die zugehörigen bereits getroffenen Vorkehrungen auf nationalstaatlicher Ebene völlig unverhältnismäßig ist.

Hier ist insbesondere auf die Belastungen für die kleinen und mittelständischen privaten Unternehmen mit über 50 Beschäftigten bzw. mit mehr als 10 Millionen Euro Umsatz hinzuweisen, die mit der Schaffung von internen Kanälen und Verfahren für Meldungen von Rechtsverstößen und Folgemaßnahmen in Zusammenhang stehen.

Fazit

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die EU nur Regelungen fassen darf, 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, vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV.

Das Subsidiaritätsprinzip ist deshalb grundlegendes Primärrecht der EU und stellt eine Schranke für EU-Rechtsetzungsakte dar.

Aus den o. g. Gründen fehlt es dem Richtlinienentwurf auf vielen Rechtsgebieten an einer Rechtsgrundlage. Die Maßnahme ist auch nicht erforderlich, da die Verbesserung der Durchsetzung des Unionsrechts auch auf nationalstaatlicher Ebene erzielt werden kann, soweit sie denn überhaupt als unzureichend einzustufen ist. Zuletzt ist der geplante Rechtssetzungsakt unverhältnismäßig, da der damit verbundene Aufwand in operativer wie finanzieller Hinsicht im Verhältnis zu seinem effektiven Nutzen (falls es diesen überhaupt gibt) übermäßig hoch erscheint.