

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1995 (Subsidiaritätsbericht 1995)

I. Das Bundeskabinett hat den Bundesminister für Wirtschaft in seiner Sitzung am 12. Juni 1995 beauftragt, zu gegebener Zeit über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland und auf EU-Ebene im Jahre 1995 zu berichten. Der vorliegende Bericht betrifft den Zeitraum 1. April 1995 bis 31. März 1996 und schließt damit an den Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 6. Juni 1995 an, der den Zeitraum 1. April 1994 bis 31. März 1995 betraf.

Gegenstand dieses Berichts sind die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Bundesressorts und die Europäische Kommission sowie die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid. Ergänzend wird über die Haltung des Bundesrates, die Vorschläge des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ und die Vorstellungen der Bundesregierung für die Regierungskonferenz berichtet.

Der Europäische Rat hat die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips politisch bekräftigt, und die Kommission hat sich zu einer neuen, subsidiaritätsgerechten europäischen Rechtskultur bekannt. Auch bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips haben sich im Berichtszeitraum deutliche Fortschritte ergeben. Zum einen hat die Zahl der problematischen Vorschläge der Kommission für Rechtsetzungsvorhaben abgenommen, zum anderen konnten mehrere frühere Kommissionsvorschläge im Rat in einer befriedigenden oder zumindest hinnehmbaren Weise umgestaltet werden.

Die Kommission hat jedoch mehrere Vorschläge für Aktions- und Förderprogramme vorgelegt, die ganz oder teilweise nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar waren. Auch diese Programme müssen den Kriterien des Artikels 3b Abs. 2 und 3 des EG-Vertrages entsprechen. Auch in Zukunft bleibt eine kritische Prüfung der EU-Vorhaben erforderlich. Die Bundesregierung hat bei der Regierungskonferenz im Interesse einer strikten

Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein Subsidiaritätsprotokoll zum EG-Vertrag vorgeschlagen.

II. Im einzelnen ist folgendes zu berichten:

1. Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch Bundesressorts und Bundesrat

a) Die Ressorts haben im Berichtszeitraum die neu vorgelegten Vorschläge der Kommission für Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien, Aktionsprogramme) auf der Grundlage des Prüfrasters der Bundesregierung gemäß § 85 a GGO II geprüft. Auch der Bundesrat hat im Berichtszeitraum die neuen Vorschläge der Kommission unter Subsidiaritätsgesichtspunkten geprüft.

aa) Die Ressorts haben im Berichtszeitraum 48 neue Vorschläge vertieft geprüft.

Die Bewertung dieser Fälle hatte folgendes Ergebnis:

24 Vorschläge wurden als vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip angesehen.

24 Vorschläge wurden zunächst wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beanstandet. In elf dieser Fälle sind im Laufe der Verhandlungen im Rat so wesentliche Verbesserungen erreicht worden, daß keine Subsidiaritätsbedenken mehr bestehen. In 13 Fällen bestehen die Subsidiaritätsbedenken fort.

Zum Abstimmungsverhalten von Deutschland im Rat in den 48 Fällen ist folgendes zu bemerken: In

24 Fällen hat Deutschland zugestimmt bzw. wird zustimmen,

14 Fällen bestehen keine Subsidiaritätsbedenken mehr, doch ist aus anderen

Gründen noch offen, ob Deutschland zustimmen wird,

- 10 Fällen hat Deutschland wegen fortbestehender Subsidiaritätsbedenken nicht zugestimmt bzw. wird nicht zustimmen.
- bb) Der Bundesrat hat im Berichtszeitraum zu 13 EU-Vorhaben Stellung genommen. In zwölf Fällen hat er das Subsidiaritätsprinzip als verletzt angesehen; zehn dieser Fälle sind im gleichen Zeitraum auch von den Ressorts geprüft worden. Die Prüfung durch den Bundesrat ergab, daß der Bundesrat in fünf Fällen aufgrund des Ergebnisses der Verhandlungen im Rat keine Subsidiaritätsbedenken mehr hat, in sieben Fällen dagegen seine Bedenken fortbestehen (z. T. hatte er noch keine Gelegenheit, seine Stellungnahmen aufgrund neuer Entwicklungen zu überprüfen). Bei fünf dieser sieben Fälle stimmen Bundesregierung und Bundesrat überein. In vier Fällen hat die deutsche Delegation (z. T. Ländervertreter) im Rat zugestimmt bzw. wird zustimmen, in drei Fällen hat sie aus Subsidiaritätsgründen dagegen gestimmt oder wird dagegen stimmen, in fünf Fällen ist eine weitere Prüfung erforderlich.
- b) Während die Zahl der Kommissionsvorschläge für Rechtsetzungsmaßnahmen abnimmt, legt die Kommission zunehmend Vorschläge für Aktions- und Förderprogramme vor. Im Berichtszeitraum wurden 16 derartige Programme geprüft. Fünf Programme wurden als Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip bewertet und abgelehnt. Im Fall des Aktionsprogramms „Armut IV“ hat die Kommission Mittel verausgabt, obwohl das Programm vom Rat abgelehnt worden war. Da es sich dabei nicht um reine „Pilotprojekte“ oder „vorbereitende Maßnahmen“ handelt, hat Großbritannien Klage gegen die Kommission beim Europäischen Gerichtshof erhoben. Die Bundesregierung erwägt einen Beitritt zu dem Rechtsstreit auf Seiten Großbritanniens.
- c) Bei der Subsidiaritätsprüfung durch die Ressorts hat sich bestätigt, daß die Prüfkriterien des Artikels 3 b Abs. 2 des EG-Vertrags wegen ihrer allgemeinen Formulierung keinen ausreichend klaren Maßstab für die Subsidiaritätsprüfung bieten und daher weiterer Konkretisierung und Präzisierung bedürfen, wie sie die Bundesregierung mit dem Subsidiaritätsprotokoll anstrebt. Für die Abstimmung zwischen den Ressorts hat es sich auch als Problem erwiesen, daß die vorgenommene Subsidiaritätsprüfung nicht ausreichend transparent ist. Deshalb wird vorgeschlagen, daß das federführende Ressort im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung einen besonderen Prüfbogen ausfüllt, der auf dem deutschen Prüfraster bzw. dem deutschen Entwurf für ein Subsidiaritätsprotokoll aufbaut. Der Prüfbogen wird den beteiligten Ressorts zur Verfügung gestellt

und dem Bundesrat übermittelt. Dies entspricht auch dem Petikum des Bundesrates (siehe unten unter Nummer 6.).

2. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid vom 12. Dezember 1995

Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung in Madrid am 11./12. Dezember 1995 einen Gedankenaustausch über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips geführt und die Grundsätze für das Vorgehen der Europäischen Union, die er auf seinen Tagungen in Birmingham und Edinburgh festgelegt hat, bekräftigt. Er hat von dem Subsidiaritätsbericht der Kommission vom 21. November 1995 Kenntnis genommen und begrüßt, daß das Programm der Kommission von 1993 über die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip („Brüsseler Programm“) praktisch abgeschlossen sei. Im übrigen hat der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, ihm auf seiner Tagung in Florenz im Juni 1996 über die Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf das bestehende EU-Recht und die in Prüfung befindlichen Vorschläge zu berichten. Damit ist der Europäische Rat den Vorstellungen der Bundesregierung gefolgt.

3. 2. Jahresbericht der Kommission über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vom 21. November 1995 an den Europäischen Rat von Madrid

- a) Die Kommission hat am 21. November 1995 den 2. Jahresbericht über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation mit dem Titel „Eine bessere Rechtsetzung“ vorgelegt. Sie ist damit einer Aufforderung des Europäischen Rates von Brüssel vom Dezember 1993 zu regelmäßiger Berichterstattung über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gefolgt. Der Bericht steht unter dem Motto „Weniger handeln, um besser zu handeln“ und gliedert sich in zwei Teile, eine Bilanz für das Jahr 1995 und eine Darstellung der Prioritäten für 1996.
- b) Die Kommission kündigt in dem Bericht eine „neue Regelungskultur“ für die Europäische Gemeinschaft an. Sie arbeitet die Konsequenzen des Subsidiaritätsprinzips für die künftige Rechtsetzung deutlicher heraus als in den früheren Berichten und nähert sich in der Auslegung des Artikels 3 b Abs. 2 des EG-Vertrages der deutschen Auffassung teilweise an. Insbesondere erkennt sie nunmehr an, daß das erste Kriterium für ein Tätigwerden der Gemeinschaft („Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten reichen nicht aus“) eigenständig neben der „Besser-Klausel“ geprüft werden muß und daß die Subsidiaritätsprüfung kein bloßer „Effizienzvergleich“ ist.
- Die Kommission entwickelt in dem Bericht neue Ansätze für die praktische Anwen-

dung des Subsidiaritätsprinzips, insbesondere spricht sie sich aus für:

- verstärkte offene und/oder gezielte Konsultationen vor der Vorlage von Vorschlägen,
- vermehrte Vorlage von „Diskussionsgrundlagen“ (u. a. Grün- und Weißbücher),
- einen intensiveren bilateralen Dialog mit den Mitgliedstaaten,
- nach Möglichkeit Rahmen- und Mindestvorschriften statt Detailregelungen,
- gegenseitige Anerkennung von Vorschriften statt Harmonisierung,
- Begrenzung der Geltungsdauer der Rechtsakte in geeigneten Fällen,
- Revisionsklauseln,
- nach Möglichkeit freiwillige Vereinbarungen statt rechtsverbindlicher Regelungen.

Diese Elemente entsprechen den von der Bundesregierung in ihrem Memorandum vom September 1992 entwickelten Vorstellungen für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und (teilweise) auch den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh. Zur Umsetzung ihrer neuen Linie hat die Kommission „Allgemeine Leitlinien für die Legislativpolitik“ formuliert, die von ihren Dienststellen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zu beachten sind und diese zu einer permanenten internen Selbstkontrolle verpflichten. Der Erlaß dieser Leitlinien ist insgesamt positiv zu bewerten. Es wird nun darauf ankommen, daß die Kommission sie bei ihren Vorschlägen an den Rat und das Europäische Parlament konsequent anwendet und damit in der täglichen Rechtsetzungspraxis den Weg zu einer „neuen europäischen Rechtskultur“ beschreitet, zu der sie sich in dem Bericht bekennt und die auf den Grundsätzen der Bürgernähe, der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, des Dialogs und der Transparenz aufbaut.

- c) Nach Auffassung der Kommission sind die neuen Ansätze bereits in ihrer Politik zum Tragen gekommen. Es trifft zu, daß die Zahl ihrer Vorschläge für Rechtsakte seit 1990 deutlich abgenommen hat, allerdings in erster Linie wegen des Abschlusses des Binnenmarktprogramms, und daß sie den Dialog mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Kreisen wesentlich intensiviert hat, insbesondere durch eine große Zahl von sog. „Diskussionsgrundlagen“ (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, Entwürfe); diese Diskussionsgrundlagen dürfen allerdings nicht dazu führen, daß die Kommission anschließend eine Vielzahl neuer Vorschläge vorlegt, um den Regelungsinteressen einzelner Mitgliedstaaten oder Interessengruppen entgegenzukommen. Im übrigen hat die Kommission nunmehr eine Vielzahl von Aktions- und Förderprogrammen vorgeschlagen. Auch bei diesen ist eine strikte Subsidiaritätsprüfung erforderlich.

d) Die Kommission kündigt ferner an, daß sie die Überprüfung ihrer bisherigen Vorschläge und der bestehenden Rechtsvorschriften unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fortführen will. Auch dies entspricht einer Forderung der Bundesregierung.

e) Im übrigen umfaßt der Bericht auch Überlegungen und Ankündigungen zur Vereinfachung und Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts, die nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammenhängen, aber grundsätzlich nicht zu beanstanden sind.

f) Gesamtbewertung: Der Bericht der Kommission ist – im Vergleich zu den früheren Berichten – insgesamt positiv zu bewerten. Die Kommission ist bereit zu neuen Regelungsmethoden als Ausdruck einer „neuen europäischen Regelungskultur“. Ob die Praxis der Kommission diesen Ankündigungen künftig entsprechen wird, bleibt aber abzuwarten.

4. Weitere Behandlung der deutschen Subsidiaritätsliste von 1993

Aufgrund der Verhandlungen im Rat und neuer Vorschläge der Kommission haben sich seit dem Subsidiaritätsbericht vom 6. Juni 1995 mehrere Punkte der Liste erledigt. Jedoch sind immer noch eine Reihe von Punkten offen oder streitig mit der Kommission.

Staatssekretär Dr. Schomerus hat in einem Schreiben vom 15. März 1996 an den Generalsekretär der Europäischen Kommission Williamson darauf hingewiesen, daß ein erheblicher Teil der Punkte der deutschen Subsidiaritätsliste von der Kommission bisher nicht berücksichtigt worden sei. Im Hinblick darauf hat er angeregt, die Kommission möge weitere Vorschläge zurückziehen bzw. entsprechende Änderungen für bestehende Rechtsakte vorschlagen. Dem Schreiben waren Beispiele aus der Subsidiaritätsliste und der Liste der konkreten Problemfälle beigefügt, die die Bundesregierung im Juni 1995 beschlossen hatte.

In seinem Antwortschreiben vom 15. Mai 1996 hat Generalsekretär Williamson betont, daß die Kommission entschlossen sei, den in ihrem Bericht und in den „Leitlinien zur Legislativpolitik“ vorgezeichneten Weg sowohl bei neuen Vorschlägen als auch bei bestehenden Rechtsvorschriften weiterzugehen. Möglicherweise wird die Kommission beim Europäischen Rat in Florenz im Juni 1996 die Rücknahme weiterer Vorschläge bekanntgeben.

5. Deutsche Vorschläge für die Regierungskonferenz 1996

Die Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 hat sich auch mit dem Subsidiaritätsprinzip befaßt. Sie hat in ihrem Bericht an den Europäischen Rat von Madrid betont, daß die Europäische Union sich auf ihre eigent-

lichen Aufgaben konzentrieren muß, um mehr Bürgernähe zu erreichen, und daß sie dazu das Subsidiaritätsprinzip beachten muß. Dieses dürfe weder als Rechtfertigung für eine unaufhaltsame Zunahme der Befugnisse auf europäischer Ebene noch als Vorwand für eine Schwächung der Solidarität oder des Besitzstandes der Union ausgelegt werden. Die Reflexionsgruppe hält es für erforderlich, die ordnungsgemäße Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Praxis zu verbessern. Die Erklärung von Edinburgh sollte nach Auffassung der Gruppe die Basis für eine solche Verbesserung sein, und nach Meinung einiger Mitglieder der Gruppe sollten ihre Kernbestimmungen Vertragsrang erhalten.

Die Bundesregierung hat bei der Regierungskonferenz ein Protokoll über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gemäß Artikel 3 b Abs. 2 des EG-Vertrages („Subsidiaritätsprotokoll“) vorgeschlagen und wird dazu einen Textentwurf einbringen. Zweck des Protokolls ist es, die in Artikel 3 b Abs. 2 des EG-Vertrages enthaltenen Kriterien der Subsidiarität zu präzisieren, um eine konsequente und kohärente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsorgane sicherzustellen.

Der Protokollentwurf wird insbesondere Bestimmungen über den Begriff der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit, die Kriterien der Notwendigkeit und Effizienz, die Geltungsdauer von EU-Maßnahmen, die Regelzuständigkeit der Mitgliedstaaten für die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts, die Begründung von Vorschlägen, die Erörterung von Subsidiaritätsbedenken im Rat und die Vorlage eines Jahresberichts durch die Kommission enthalten. Ferner wird er die Gebietskörperschaften gesondert erwähnen. Die britische Regierung beabsichtigt ebenfalls, einen Entwurf für ein Subsidiaritätsprotokoll vorzulegen, der voraussichtlich in wesentlichen Punkten mit dem deutschen Entwurf übereinstimmen wird.

6. Stellungnahme des Bundesrates vom 22. März 1996

Der Bundesrat hat in seiner 695. Sitzung am 22. März 1996 gemäß den §§ 3 und 5 EuZBLG eine Stellungnahme zu dem 2. Jahresbericht der Kommission beschlossen und dabei Forderungen an die Bundesregierung und die Europäische Kommission gerichtet. Nach seiner Auffassung deutet vieles darauf hin, daß sich bei der Kommission eine Haltungsänderung zur Subsidiarität anbahnt. Der Bericht der Kommission enthalte eine Reihe positiver Ansätze für die weiteren Bemühungen, die praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern. Der Bundesrat unterstützt die konkreten Vorschläge der Kommission für eine „neue Regelungskultur“ und ermutigt sie, diese in die Tat umzusetzen. Insbesondere begrüßt er die Absicht der Kommission, bei Rechtsakten in Zukunft häufiger Revisionsklauseln oder eine begrenzte Geltungsdauer vorzuschlagen. Er spricht die Erwartung aus, daß die

Kommission ihren neuen Ansatz bei ihren künftigen Vorschlägen auch tatsächlich zugrunde legt.

Im übrigen erkennt der Bundesrat an, daß die Kommission das Subsidiaritätsprinzip in dem Bericht nicht mehr als bloße „Effizienzklausele“ darstellt; er beanstandet aber u. a., daß es im Prüfungsschema der Kommission nach wie vor als reine Effizienzklausele erscheint. Die Aussage in dem Bericht über die Beziehung zwischen den beiden Kriterien des Artikels 3 b Abs. 2 des EG-Vertrages („Notwendigkeit“ und „Wirksamkeit“) sei mißverständlich. Da auch die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh in diesem Punkt mißverständlich seien, reiche deren Übernahme in ein Protokoll zum EG-Vertrag nicht aus, um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern.

Der Bundesrat bedauert im übrigen, daß der Bericht der Kommission sich auf die Rechtsetzung beschränkt und die Förder- und Aktionsprogramme, für die das Subsidiaritätsprinzip ebenfalls gelte, nicht behandelt. Er bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß dieser Bereich in künftigen Subsidiaritätsberichten nicht mehr ausgespart wird. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat darauf hin, daß das deutsche Prüfraster auf die Rechtsetzung zugeschnitten und für Förderprogramme nur mit Einschränkungen anwendbar sei. Er bittet daher die Bundesregierung, gemeinsam mit den Ländern Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung von Förder- und Aktionsprogrammen zu entwickeln. Im übrigen bedauert der Bundesrat, daß die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften mit dem vorliegenden Bericht abgeschlossen sei, obwohl bei mehr als der Hälfte der in der deutschen Subsidiaritätsliste enthaltenen Rechtsvorschriften Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip wegen der ablehnenden Haltung der Kommission nicht beseitigt werden konnten. Schließlich wiederholt der Bundesrat seine Bitte an die Bundesregierung, ihm bei EU-Vorhaben die Bewertung der Bundesregierung entsprechend dem Subsidiaritätsprüfraster rechtzeitig vor der Beratung in den Ausschüssen in schriftlicher Form mitzuteilen. Diese Bitte des Bundesrates sollte von der Bundesregierung durch Übermittlung eines „Prüfbogens“ (siehe oben) berücksichtigt werden.

7. Stellungnahme des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ vom 9. Februar 1996

Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ hat am 9. Februar 1996 einen Beschluß mit dem Titel „Mit einer konzentrierten und subsidiaritätsgerechten Rechtsetzung zu einem starken Europa“ gefaßt. In diesem Beschluß bezeichnet er eine stringenter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die EU-Organe und die Mitgliedstaaten als vorrangig für die Schaffung eines leistungsstarken, bürgerfreundlichen Europas. Bereits das Arbeitsprogramm der EU sei so zu gestalten, daß bei jedem Vorschlag eine strengere Subsidiaritätsprüfung durch alle beteiligten Gemeinschaftsorgane erreicht wird. Eine conse-

quente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erfordere auch die rückwirkende Überprüfung von EU-Kompetenzen und -Rechtsakten. Wünschenswert sei, daß die EU das deutsche Subsidiaritätsprüfraster übernimmt und in einen einheitlichen Prüfkatalog integriert und daß es auch für die Arbeit der Ausschüsse der Kommission Geltung erhält. Die Bundesregierung wird von dem Sachverständigenrat aufgefordert, die eigenen Vorschläge für Regelungen auf EU-Ebene regelmäßig unter den Gesichtspunkten der Benutzerfreundlichkeit, Regulierungsdichte und Subsidiarität zu überprüfen. Die Aussagen des Beschlusses liegen damit auf der Linie der Bundesregierung.

