

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1998 (Subsidiaritätsbericht 1998)

I. Überblick

Das Bundeskabinett hat den Bundesminister für Wirtschaft am 17. Juni 1998 beauftragt, im Jahr 1999 den Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1998 vorzulegen. Gemäß dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 27. Oktober 1998 ist für die Berichterstattung nunmehr das Bundesministerium der Finanzen zuständig. Daher wird der Subsidiaritätsbericht 1998 hiermit vom Bundesminister der Finanzen vorgelegt. Der Bericht schließt an den Subsidiaritätsbericht 1997 vom 17. Juni 1998 an und betrifft den Zeitraum 1. April 1998 bis 31. März 1999.

Im Mittelpunkt des Berichts steht das Ergebnis der Subsidiaritätsprüfungen der Bundesressorts und des Bundesrates. Ferner befasst er sich mit dem Bericht der Europäischen Kommission „Eine bessere Rechtsetzung 1998 – Gemeinsam Verantwortung übernehmen“ und dessen Bewertung durch die Bundesregierung, den Bundesrat und den Ausschuss der Regionen¹⁾. Berücksichtigt sind außerdem die im Berichtszeitraum ergangenen Stellungnahmen des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Schließlich geht der Bericht auf die Umsetzung des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Amsterdam ein.

Ergebnis des Berichts ist, dass sich das Subsidiaritätsprinzip im Berichtszeitraum als geeignetes Instrument gegen zentralistische Tendenzen auf Gemeinschaftsebene erwiesen hat.

Die Zahl der von der Bundesregierung beanstandeten Kommissionsvorschläge hat weiter stark abgenommen. Auch nach dem Jahresbericht der Europäischen Kommission ist der Prozess der Umorientierung bei der gemeinschaftlichen Rechtsetzung hin zu einer Konzentration auf politische Prioritäten 1998 weiter vorangeschritten. Am 1. Mai 1999 ist der Vertrag von Amster-

¹⁾ Das Europäische Parlament hat zu dem neuen Bericht noch nicht Stellung genommen.

dam in Kraft getreten; durch das Subsidiaritätsprotokoll zu diesem Vertrag, das auf eine Initiative der Bundesregierung zurückgeht, ist das Subsidiaritätsprinzip deutlich gestärkt worden.

Der Europäische Rat hat 1998 bei seinen Tagungen in Cardiff und in Wien sowie bei seinem informellen Treffen in Pörttschach die große Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für ein bürgernahes Europa hervorgehoben und dessen konsequente Beachtung durch die Gemeinschaftsorgane gefordert. Die Europäische Kommission hat ihre Entschlossenheit zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips bekräftigt.

Defizite bestehen jedoch weiterhin hinsichtlich der Transparenz der Subsidiaritätskontrolle durch die Gemeinschaftsorgane. Die Bundesregierung legt großen Wert auf eine verfahrensmäßig klare und inhaltlich nachvollziehbare Anwendung der Kriterien des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Amsterdam. Zudem muss die Geltung des Subsidiaritätsprinzips für den Binnenmarkt von der Kommission endlich vorbehaltlos anerkannt werden. Die Bundesregierung erwartet ferner, dass die Kommission die Überprüfung älterer Vorschläge und bestehender Rechtsakte unter Subsidiaritätsgesichtspunkten fortsetzt und ggf. Vorschläge ändert oder zurücknimmt. Im übrigen erweist sich die Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts immer mehr als eine wichtige Zukunftsaufgabe.

II. Subsidiaritätsprüfungen durch die Bundesressorts und den Bundesrat

1. Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts

- a) Die Bundesressorts haben im Berichtszeitraum ihre Überprüfung neuer Kommissionsvorschläge für die Gemeinschaftsgesetzgebung unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips fortgeführt. In die Überprüfung einbezogen waren alle Kommissionsvorschläge, die auf den Erlass eines Rechtsaktes gerichtet waren, also auf Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse über

Aktions- und Förderprogramme. Nicht erfasst wurden dagegen Grün- und Weißbücher, die nur Diskussionsmaterialien darstellen, sowie Durchführungsmaßnahmen, da deren Basisrechtsakte bereits eine Subsidiaritätsprüfung erfahren haben. Die Überprüfung wurde mit Hilfe des Prüfrasters der Bundesregierung (Anlage zu § 85a GGO II) vorgenommen.

Generell ist festzustellen, dass – wie schon im Vorjahr – auch im neuen Berichtszeitraum die Zahl der wegen gewichtiger Zweifel vertieft zu prüfenden Fälle weiter stark zurückgegangen ist. Soweit sich Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip ergeben haben, hat die Bundesregierung die Bedenken in den Gremien des Rates und ggf. vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (wie derzeit etwa im Fall der Richtlinie über das Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse) geltend gemacht.

- b) Im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung haben die Bundesressorts im Berichtszeitraum 89 neue Vorschläge der Kommission auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip untersucht. Vertieft geprüft wurde ein Vorschlag, der schließlich auch als Vorstoß gewertet worden ist. Dabei handelt es sich um den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen. Die Bundesregierung hat ihre Bedenken gegen dieses Vorhaben in Brüssel deutlich gemacht. Eine Behandlung des Vorschlags im Rat ist derzeit nicht vorgesehen.

2. Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat

- a) Der Bundesrat hat im Berichtszeitraum 23 Vorlagen der Kommission wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip gerügt. 17 Vorlagen betreffen Rechtsakte, bei den übrigen 6 Vorlagen handelt es sich um Mitteilungen, Grünbücher und Berichte. In drei Fällen sind die Vorschläge für Rechtsakte auf Drängen der Bundesregierung im Sinne des Bundesrates in Brüssel geändert worden.
- b) Die vom Bundesrat gerügten Rechtsakte sind auch von den Bundesressorts nach dem Prüfraster der Bundesregierung geprüft worden. Während der Bundesrat im Ergebnis 14 Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips bei Vorschlägen für Rechtsakte festgestellt hat, haben die Bundesressorts in nur einem dieser Fälle einen Verstoß gesehen. Diese Differenz beruht auf Unterschieden in der Bewertung der betreffenden Maßnahmen durch die Bundesregierung und den Bundesrat.

III. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung 1998“ der Europäischen Kommission

1. Inhalt des Berichts der Kommission

- a) Die Kommission hat dem Europäischen Rat zu seiner Tagung in Wien im Dezember 1998 ihren 5. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung 1998: Gemein-

sam Verantwortung übernehmen“ vorgelegt (Rats-Dok. 13940/98; KOM-Dok. [98] 715 endg.). Darin stellt die Kommission Maßnahmen dar, die sie 1998 zur Verbesserung der Gesetzgebung auf Gemeinschaftsebene getroffen hat. Zu dem vorangegangenen Jahresbericht 1997 der Kommission (Rats-Dok. 13002/97; KOM-Dok. [97] 626 endg.) hat die Bundesregierung am 17. Juni 1998 in ihrem Subsidiaritätsbericht 1997 Stellung genommen (Drucksache 13/11074). Der Europäische Rat hat den Kommissionsbericht zur Kenntnis genommen. Er ist am 27. April 1999 in der Kommission „Institutionelle Fragen“ des Ausschusses der Regionen und am 30. April 1999 im Bundesrat erörtert worden.

- b) Der Bericht der Kommission befasst sich mit

- der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- der Verbesserung der redaktionellen Qualität,
- der Vereinfachung, Kodifizierung, Neufassung und Konsolidierung,
- dem Zugang zu Informationen.

aa) Die Kommission bekennt sich in ihrem Bericht ausdrücklich zur strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Sinne des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Amsterdam. Sie betont, dass sie sich auf politische Prioritäten konzentrieren will. Die Zahl der neuen Vorschläge habe im Berichtsjahr abgenommen. 1998 habe sie dem Rat nur 34 Vorschläge für neue Rechtsvorschriften unterbreitet. Ferner habe sie alle bestehenden Vorschläge überprüft und rund 90 überholte Vorschläge zurückgezogen. Die Kommission ist zudem bestrebt, gemeinschaftliche Normen im Rahmen des Möglichen durch nichtverbindliche Maßnahmen und freiwillige Vereinbarungen zu ersetzen und notwendige Maßnahmen der Gemeinschaft durch einen verstärkten Dialog mit den Sozialpartnern, Behörden und der Wirtschaft sorgfältig vorzubereiten. Zur besseren Folgenabschätzung will sie das „Europäische Unternehmenspanel“ in einer Pilotphase fortführen²⁾.

bb) Bezüglich der redaktionellen Qualität der EG-Rechtsvorschriften befürwortet die Kommission die Ausarbeitung von Leitlinien für EG-Rechtsakte durch Vertreter des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission, die inzwischen durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 abgeschlossen worden ist.

cc) Die Arbeiten zur Vereinfachung des EG-Rechts schreiten nach Mitteilung der Kommission voran: Rat und Europäisches Parlament haben 1998 sechs der 15 Vereinfachungsvorschläge der Kommission angenommen. Im Rahmen des SLIM-Programms

²⁾ KOM (98) 197 endg.

(Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften) hat die Kommission zwei Vorschläge vorgelegt. Der Rat hat eine Richtlinie angenommen. Einem Bericht der Task Force zur Vereinfachung des Unternehmensumfelds (BEST) folgend hat die Kommission zudem eine Mitteilung mit einem Aktionsplan angenommen³⁾. Danach sollen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen ergreifen, um die Folgen des EG-Rechts für Unternehmen abzuschätzen, sich stärker an den KMU zu orientieren und allzu detaillierte nationale Umsetzungsregelungen zu vermeiden.

- dd) Die Kodifizierungs- und Konsolidierungsarbeiten am EG-Recht werden fortgeführt. Von 1995 bis 1998 sind 435 Konsolidierungen erfolgt, mit denen rund 3 000 Rechtsakte zusammengefasst worden sind.
- ee) Die Kommission bemüht sich auch um eine Verbesserung des Zugangs zu Informationen, insbesondere durch Verbreitung von Informationen im Internet. Sie erinnert an das Angebot des interinstitutionellen Servers EUROPA, auf dessen Web-Seite „EUR-lex“ in Zukunft das gesamte Gemeinschaftsrecht einschließlich der jüngsten EuGH-Urteile abrufbar sein sollen. Im Rahmen eines „one stop internet shops“ für Unternehmen soll ein ständiger Dialog mit Bürgern und Unternehmen stattfinden. Auch die Stellungnahmen der wissenschaftlichen Ausschüsse etwa in den Bereichen Gesundheitsschutz und Lebensmittelsicherheit werden nach Angaben der Kommission nunmehr im Internet veröffentlicht.
- ff) Im Schlussteil des Berichts kritisiert die Kommission die anderen Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten, da diese ihrer Ansicht nach zu häufig Legislativvorschläge forderten und die Vorschläge der Kommission durch übermäßige Detailregelungen überfrachteten. Auch fehle es im Rat an ausreichender Bereitschaft zur Vereinfachung des EG-Rechts. Vor allem nehme die Zahl der Rechtsvorschriften (Regulierungsdichte) auf der Ebene der Mitgliedstaaten weiter zu, wie das Notifizierungsverfahren in Anwendung der sog. Informationsrichtlinie zeige.

2. Bewertung des Kommissionsberichts durch die Bundesregierung

- a) Die Bundesregierung begrüßt das klare Bekenntnis der Kommission zur strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und zur Fortsetzung ihrer Bemühungen zur Verbesserung der Rechtsetzungsqualität. Sie unterstützt auch die Absicht der Kommission,
- sich bei der Ausübung ihres Initiativrechts auf wesentliche politische Prioritäten zu konzentrieren,

- das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages konsequent anzuwenden,
- gemeinschaftliche Normen im Rahmen des Möglichen durch nicht-verbindliche Maßnahmen und freiwillige Vereinbarungen zu ersetzen und
- durch einen verstärkten Dialog mit den Sozialpartnern, Behörden und der Wirtschaft notwendige Maßnahmen der Gemeinschaft sorgfältig vorzubereiten.

b) Jedoch ist der Bericht insgesamt enttäuschend, da er sehr knapp und allgemein gehalten ist und auf die Forderungen der Bundesregierung nicht eingeht.

aa) Im Abschnitt zum Subsidiaritätsprinzip beschränkt er sich weitgehend auf abstrakte Ausführungen sowie auf die Darstellung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Anwendung des Prinzips durch die Kommission; detaillierte Statistiken fehlen. Insbesondere lässt der Bericht Aussagen darüber vermissen, auf welche Weise die Kommission das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis anwendet. Auch lässt er nicht erkennen, ob und ggf. mit welchem Ergebnis die Kommission sich mit der Auffassung der Bundesregierung zur Geltung des Subsidiaritätsprinzips für den Binnenmarkt (Rechtsangleichung) auseinandergesetzt hat. Trotz der Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresbericht 1997 der Kommission zur Relevanz des Subsidiaritätsprinzips für die gemeinschaftlichen Aktions- und Förderprogramme geht der Bericht auf diesen Punkt nicht ein.

bb) Der von der Kommission angeführte „Gesetzgebungsdruck“ von dritter Seite rechtfertigt etwaige Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht. Vielmehr ist die Kommission als „Hüterin der Verträge“ auch Hüterin des Subsidiaritätsprinzips und deshalb verpflichtet, sich trotz und gerade wegen eines solchen Drucks am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren.

cc) Es fehlt ein klares Bekenntnis der Kommission dazu, dass auch die Weiß- und Grünbücher die durch das Subsidiaritätsprinzip gezogenen Grenzen respektieren müssen. Der Bericht lässt zudem nicht erkennen, dass die Kommission die Bedeutung der Erklärung Nr. 43 der Mitgliedstaaten zum Amsterdamer Vertrag, in der die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die administrative Durchführung des EG-Rechts betont wird, erkannt hat.

c) Der Bericht ist so knapp vor dem Europäischen Rat von Wien vorgelegt worden, dass eine umfassende Prüfung vor der Tagung des Europäischen Rates nicht möglich war. Der Europäische Rat hat deshalb die Kommission ausdrücklich aufgefordert, den Bericht künftig so rechtzeitig vorzulegen, dass eingehende Beratungen in den betreffenden Organen und Gremien (Europäisches Parlament, Rat, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss, COSAC) stattfinden können und die Tagung des Europäischen Rates damit optimal vorbereitet werden kann.

³⁾ KOM (98) 550 endg.

3. Bewertung des Kommissionsberichts durch den Bundesrat

- a) In seiner Sitzung am 30. April 1999 hat der Bundesrat eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission beschlossen. Er begrüßt die erheblichen Fortschritte, die im Berichtszeitraum bei der konsequenten Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips und bei der Vereinfachung der Rechtsetzung erzielt worden sind. Unter diesen Fortschritten hebt der Bundesrat besonders den Rückgang der Zahl der neuen Vorschläge und die Rücknahme weiterer durch das Subsidiaritätsprinzip überholter Vorschläge hervor. Positiv beurteilt der Bundesrat zudem den verstärkten Rückgriff der Kommission auf Initiativen für nicht-verbindliche Maßnahmen und die stärkere Berücksichtigung der Folgen der Vorschläge für die Adressaten von Gemeinschaftsnormen. Der Bundesrat begrüßt die Festlegung von Leitlinien für die redaktionelle Qualität von EG-Rechtsakten durch die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 und unterstreicht, dass eine verständliche und auf das Wesentliche beschränkte Rechtsstruktur für ein bürgernahes Europa unabdingbar und zudem ein entscheidender Standortfaktor für Unternehmen in Europa sei. Der Bundesrat teilt überdies die Auffassung der Kommission, wonach auch der Rat und das Europäische Parlament Verantwortung für eine bessere Rechtsetzung tragen. Um die Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung verständlich zu machen, bedürfe es der Aufklärungsarbeit auf allen Ebenen.
- b) Wie die Bundesregierung rügt auch der Bundesrat, dass die Kommission offensichtlich weiterhin davon ausgeht, das Subsidiaritätsprinzip gelte nicht für den Binnenmarkt. Auch sei die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts nicht genügend berücksichtigt worden. Die Mitgliedstaaten seien für die Regelung der Genehmigungsverfahren und die Vollzugskontrolle zuständig. Der Bundesrat werde auch in Zukunft in besonderem Maße auf eine klare Aufgabenabgrenzung achten. Er bittet die Bundesregierung, unter diesen Gesichtspunkten zukünftig verstärkt auf die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft Einfluss zu nehmen und somit im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst einen Beitrag für eine bessere Rechtsetzung zu leisten.

4. Bewertung des Kommissionsberichts durch den Ausschuss der Regionen

- a) Erstmals wird in diesem Jahr auch der Ausschuss der Regionen zum Bericht der Europäischen Kommission Stellung nehmen. Die Kommission „Institutionelle Fragen“ des Ausschusses hat sich auf ihrer Sitzung am 27. April 1999 mit dem Bericht befasst⁴⁾. In dem Vorschlag für eine Stellungnahme des Ausschusses der Regionen werden die Bemühungen der Europäischen Kommission gewürdigt, bei der Aus-

übung ihrer Rechtsetzungs- und Regelungsbefugnisse das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Auch bei den Vereinfachungsmaßnahmen seien Fortschritte erzielt worden.

- b) Kritisch beurteilt der Entwurf die Tatsache, dass die Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einerseits und Fragen bezüglich der formalen Qualität der Texte andererseits zusammen in einem Bericht behandelt werden. Dies sei einer eingehenden Untersuchung der beiden Fragenkomplexe nicht förderlich. Zudem wird die Europäische Kommission ersucht, die Kodifizierungs- und Konsolidierungsarbeiten so weit wie möglich zu beschleunigen. Außerdem wird sie aufgefordert, die immer wichtigere Rolle, die die Regionen und Gebietskörperschaften bei der Verbreitung von Informationen über die Europäische Union spielen, zu berücksichtigen. Kritisiert wird auch, dass die Europäische Kommission die lokalen und regionalen Behörden nicht in den Dialog mit solchen Beteiligten einbezieht, die direkt von gemeinschaftlichen Rechtsakten betroffen sind. Zudem wird auf die Überlastung des Europa-Servers hingewiesen, die eine technologische Anpassung an die zunehmende Informationsnachfrage nötig mache.

IV. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Subsidiaritätsprinzip

Auf seiner Tagung in Cardiff am 15./16. Juni 1998 hat der Europäische Rat auf die Bedeutung der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips für die Bürgernähe in Europa hingewiesen. Bei ihrem informellen Treffen in Pörschach am 24./25. Oktober 1998 haben die Staats- und Regierungschefs das Thema weiter vertieft. Bei seiner Tagung in Wien am 11./12. Dezember 1998 hat der Europäische Rat hervorgehoben, dass die Organe sich künftig von den Kriterien und Verfahren leiten lassen müssen, die das Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Amsterdam vorsieht. Auch bei künftigen Grün- und Weißbüchern müsse sich die Orientierungsaussprache im Rat am Subsidiaritätsprinzip orientieren. Bevor die Kommission einen neuen Rechtsakt vorschlägt, solle sie prüfen, ob bereits bestehende Rechtsakte daraufhin geändert oder konsolidiert werden müssen bzw. aufgehoben werden können. Der Europäische Rat unterstreicht zudem den Grundsatz, wonach jede Richtlinie den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel überlassen muss. Er fordert die rechtsetzenden Organe der Gemeinschaft auf, neue Rechtsakte gemäß Artikel 253 EGV (ex-Artikel 190) ausreichend zu begründen, damit die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit belegt wird. Auf seiner Tagung im Dezember 1999 will der Europäische Rat die Erfahrungen mit der Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls prüfen.

V. Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Subsidiaritätsprinzip

1. Das Europäische Parlament hat am 18. Dezember 1998 aus Anlass des Rechtsetzungsberichts der Kommission vom Vorjahr eine EntschlieÙung zum

⁴⁾ Der Entwurf der Kommission „Institutionelle Fragen“ soll demnächst vom Plenum des Ausschusses der Regionen behandelt werden.

Subsidiaritätsprinzip angenommen. Danach ist das Subsidiaritätsprinzip nach Auffassung des Parlaments ein politischer Grundsatz von Verfassungsrang, der zur größtmöglichen Effizienz bei der Beschlussfassung anhalten soll. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips müsse unter voller Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes – und somit ohne Rückschritt bei der europäischen Integration – erfolgen. Sie dürfe anderen Grundsätzen des EG-Vertrages und insbesondere der Anwendung des Solidaritätsprinzips nicht im Wege stehen.

2. Das Parlament verweist auf die Rechtsverbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips und schließt sich dessen Auslegung als „dynamisches Konzept“ an, wonach es auch zur Erweiterung der Tätigkeit der Gemeinschaft führen kann. Es sieht mit Besorgnis die Zunahme der Zahl der nicht-legislativen Dokumente. Zusammen mit der Zunahme von Rahmenrichtlinien werde dadurch eine ungewisse, weniger verbindliche Rechtslage („soft law“) geschaffen, die zu einem Ungleichgewicht gegenüber der eigentlichen Rechtsetzung führen könne. Auch dürfe die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht zu einer Absenkung des Schutzniveaus im Bereich der Umwelt, der Qualität von Erzeugnissen, der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer führen.
3. Bedauern äußert das Parlament darüber, dass die Kommission in ihrem Jahresbericht 1997 die Fortschritte bei der redaktionellen Qualität und bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zusammen behandelt. Dieser Ansatz gehe zu Lasten einer vertieften Analyse. Auch wäre aus der Sicht des Parlaments in dem Bericht der Nachweis wünschenswert gewesen, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips den gemeinschaftlichen Besitzstand nicht gefährdet hat. Das Parlament fordert die Kommission auf, in Zukunft auch die Entwicklung der Anzahl von Durchführungsbestimmungen in ihren Berichten anzugeben.

VI. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Subsidiaritätsprinzip

1. Der Ausschuss der Regionen hat in seiner ausführlichen Stellungnahme vom 11. März 1999 zum Subsidiaritätsprinzip „Für eine echte Subsidiaritätskultur! Ein Appell des Ausschusses der Regionen“ die Leistungen des Subsidiaritätsprinzips für die Erhaltung der Vielfalt in Europa und damit für die Stärkung der europäischen Integration anerkannt. Die Einführung des Subsidiaritätsprinzips habe die Arbeitsweise der europäischen Institutionen spürbar verbessert. Der Ausschuss der Regionen bescheinigt den Institutionen, beträchtliche Anstrengungen zur Wahrung dieses Prinzips unternommen zu haben. Er stellt insbesondere fest, dass die Kommission ihre Vorschläge intern gründlich unter Subsidiaritätsgesichtspunkten prüft und sieht im Rückgang der Initiativen einen Erfolg dieser Kompetenzausübungsregel.
2. Der Ausschuss der Regionen unterstützt ausdrücklich die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zum

Vertrag von Amsterdam, wonach auch die Gebietskörperschaften, soweit sie Gesetzgebungsbefugnisse besitzen, an das Subsidiaritätsprinzip gebunden sind.

3. In seiner Stellungnahme fordert der Ausschuss der Regionen, dass die Subsidiarität kein lediglich formaler Prüfungspunkt sein dürfe, der routinemäßig abgehakt wird. Er verlangt, die Zuständigkeit für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu belassen. Bei den Förderprogrammen und bei der Strukturpolitik fordert der Ausschuss der Regionen, zur Steigerung der Effizienz die Verfahren zu vereinfachen und auf die wesentlichen Zielsetzungen zu konzentrieren. Das Subsidiaritätsprinzip solle zudem in Zukunft nicht allein regulativen Charakter haben, sondern sich zu einem innovativen Element in den Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entwickeln. Im Artikel 5 EGV (ex-Artikel 3b) verwandte Begriffe wie „besser“ und „nicht ausreichend“ müssten im Vertragstext konkretisiert und die Abgrenzung der Binnenmarkt- von den Politikkompetenzen vertraglich bestimmt werden. Der Ausschuss der Regionen mahnt an, im Vertrag die Garantie der lokalen Selbstverwaltung festzuschreiben. Er fordert für sich erneut das Recht, bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip, die die Befugnisse der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften betreffen, vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu klagen.

VII. Umsetzung des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrages von Amsterdam

1. Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das auf Initiative der Bundesregierung dem Vertrag von Amsterdam beigelegt worden ist, stellt klar, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht nur ein politischer Leitsatz, sondern eine rechtlich verbindliche Norm ist. Nach dem Protokoll ist jedes Gemeinschaftsorgan verpflichtet, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und des institutionellen Gleichgewichts anzuwenden. Gemäß Artikel 5 (ex-Artikel 3b) EG-Vertrag gilt das Subsidiaritätsprinzip für die Ausübung der nicht-ausschließlichen Gemeinschaftskompetenzen. Das Protokoll unterstreicht den dynamischen Charakter des Subsidiaritätsprinzips, durch den nicht nur eine Begrenzung, sondern auch eine Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft, nicht jedoch ihrer Befugnisse legitimiert wird.
2. Des weiteren wiederholt das Protokoll die zentrale Aussage des Subsidiaritätsprinzips, wonach eine Maßnahme der Gemeinschaft nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten erreicht werden können und daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden. Es stellt ausdrücklich klar, dass beide in dieser

Formulierung enthaltenen Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen. Diese Klarstellung geht auf einen Vorstoß der Bundesregierung zurück. Das Protokoll enthält Leitlinien, die bei der Prüfung der Frage, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind, zu befolgen sind. Diese sehen vor, dass der gemeinschaftlich zu regelnde Bereich transnationale Aspekte aufweisen muss, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können. Das Fehlen einer Gemeinschaftsmaßnahme darf nicht gegen die Anforderungen des Vertrages an die Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, die Vermeidung verschleierter Handelshemmnisse oder die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verstoßen. Die Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene müssen im Vergleich zu einzelstaatlichen Regelungen deutliche Vorteile bringen.

3. Zudem unterstreicht das Protokoll die Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur ausreichenden Begründung und Rechtfertigung eines Rechtsaktes, zur Angabe der Rechtsgrundlage, zur Wahl einer möglichst einfachen Form der Maßnahme und zur Achtung der Struktur und Funktionsweise der nationalen Rechtssysteme.
4. Im Hinblick auf das neue Protokoll zum Vertrag von Amsterdam ist das Prüfraster der Bundesregierung für die Subsidiaritätsprüfung fortgeschrieben worden. Die Ressorts haben sich auf die beigefügte Neufassung geeinigt (siehe Anlage).

VIII. Bewertung

1. Das Subsidiaritätsprinzip hat im Berichtszeitraum dazu beigetragen, die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft weiter auf ein angemessenes Maß zurückzuführen. Die Zahl der neuen Vorschläge ist gesunken, und die Kommission hat weitere Vorschläge zurückgezogen. Tatsächlich bestehen nach Auffassung der Bundesressorts in nur einem Fall eines neuen Kommissionsvorschlags gewichtige Subsidiaritätsbedenken. Positiv ist auch zu bewerten, dass die Kommission und der Europäische Rat dem Subsidiaritätsprinzip nach wie vor eine hohe Bedeutung beimessen und dessen Anwendung weiter verbessern wollen.
2. Dennoch ist es notwendig, auch in Zukunft die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsorgane aufmerksam zu verfolgen. Es wird darauf zu achten sein, dass die Leitlinien des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Amsterdam nachvollziehbar in die Praxis umgesetzt werden. Besonders wird darauf zu achten sein, dass die Rechtsakte der Gemeinschaft eine hinreichende Begründung hinsichtlich der Subsidiarität enthalten. Die Bundesregierung wird sich zudem weiter dafür einsetzen, dass die Kommission das Subsidiaritätsprinzip auch im Bereich des Binnenmarktes anwendet und dass die Gemeinschaft die Regelzuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts achtet.

Anlage

Bonn, 7. Juli 1999

Prüfraster für die Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts

Vorschläge der Europäischen Kommission für Maßnahmen – sowohl für Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen) als auch für Förder- und Aktionsprogramme – der Europäischen Gemeinschaft sind unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Artikel 5 Abs. 2 und 3 – ex-Artikel 3b – EG-Vertrag) gemäß dem „Subsidiaritätsprotokoll“ zum Vertrag über die Europäische Union anhand der folgenden Prüffragen zu prüfen:

I. Vorfragen

1. Besteht für die in Betracht gezogene Maßnahme eine Kompetenz im EG-Vertrag?
2. Steht die in Betracht gezogene Maßnahme im Einklang mit den Zielen des EG-Vertrages?
3. Ist die Kompetenz der Gemeinschaft für die in Betracht gezogene Maßnahme eine ausschließliche oder eine nicht-ausschließliche?
4. Hat die Kommission vor der Vorlage des Vorschlags umfassende Anhörungen durchgeführt und in geeigneten Fällen Konsultationsunterlagen veröffentlicht?

II. Subsidiarität

Nur bei Bestehen einer nicht-ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz ist zu prüfen:

1. Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme ausreichend auf Ebene der Mitgliedstaaten – in Deutschland: Bund, Länder, Gemeinden – verwirklicht werden?
 - Welche Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten bereits zur Erreichung des Ziels der Maßnahme auf ihrer Ebene getroffen?
 - Weist der betreffende Bereich transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können?
 - Können evtl. Probleme einzelner Mitgliedstaaten durch gezielte Hilfen aus bestehenden Programmen behoben werden?
 - Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme durch Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden?
 - Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrages (z. B. Erfordernis der Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, der Vermeidung verschleiierter Handelsbeschränkungen oder der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen (z. B. ständige

Anwendung von Vorbehaltsklauseln wie z. B. Artikel 30, Artikel 39 Abs. 3, Artikel 46 und Artikel 55 in Verbindung mit Artikel 46 EG-Vertrag)?

- Werden der gemeinschaftliche Besitzstand und das institutionelle Gleichgewicht durch Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten gewahrt?
2. Sofern Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen:
 - Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden?
 - Bringen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich?
 - Auf welchen qualitativen oder quantitativen Kriterien beruht die Feststellung der EG-Kommission, dass ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann?

III. Verhältnismäßigkeit

Bei ausschließlicher und bei nicht-ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz ist zu prüfen:

1. Hält sich die in Betracht gezogene Maßnahme im Rahmen des für die Erreichung der Ziele des Vertrages erforderlichen Maßes?
 - a) Ist die Maßnahme im Hinblick auf die Ziele des Vertrages geeignet, erforderlich und angemessen (geringster Eingriff)?
 - b) Erfordert die in Betracht gezogene Maßnahme einen Rechtsakt oder können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme durch Alternativen verwirklicht werden (z. B. freiwillige Vereinbarungen, Maßnahmen der Sozialpartner)?
 - c) Ist für die in Betracht gezogene Maßnahme diejenige Rechtsform vorgesehen, die die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Eignung der Maßnahme am wenigsten einengt (bei Rechtsharmonisierung in der Regel Richtlinien)?
 - d) Lassen Regelungsumfang und Regelungsdichte der in Betracht gezogenen Maßnahme ausreichend Raum für nationale Entscheidungen?
 - e) Nimmt die in Betracht gezogene Maßnahme auf die besonderen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten (z. B. bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise ihres Rechtssystems) Rücksicht?
 - f) Sind die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand für Gemeinschaft, Mitgliedstaaten, Wirtschaft und Bürger so gering wie möglich und

stehen sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel?

2. Sollte die Geltungsdauer der in Betracht gezogenen Maßnahme beschränkt werden?

IV. Bei Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt

Besteht eine besondere Rechtfertigung für die teilweise oder gänzliche Übernahme der Finanzierung durch die Gemeinschaft?

V. Durchführung

1. Ist die Übertragung der legislativen Durchführung auf die Europäische Kommission (Komitologieverfahren) statt auf die Mitgliedstaaten notwendig?

2. Ist die Übertragung der verwaltungsmäßigen Durchführung auf die Kommission statt auf die Mitgliedstaaten – falls ausnahmsweise vorgesehen (z. B. bei Förder- und Aktionsprogrammen) – notwendig?

VI. Begründung

1. Hat die Kommission die Sachdienlichkeit ihres Vorschlags in der Begründung unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips hinreichend substantiiert dargelegt? Hat sie darin ggf. die Gründe für die Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt erläutert?
2. Sind die Erwägungsgründe ausreichend substantiiert?