

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2000 (Subsidiaritätsbericht 2000)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Überblick	2
II. Subsidiaritätsprüfungen durch die Bundesressorts und den Bundesrat	2
1. Rechtliche Grundlagen	2
2. Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts	3
3. Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat	4
4. Unterschiede bei der Beurteilung durch Bundesregierung und Bundesrat	5
5. Stellungnahmen des Bundestages	5
III. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung 2000“ der Europäischen Kommission	5
1. Inhalt des Berichts der Kommission für 2000	6
2. Bewertung des Kommissionsberichts durch die Bundesregierung	7
3. Bewertung des Kommissionsberichts durch den Bundesrat	7
IV. Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Bericht der Kommission „Eine bessere Rechtsetzung 1999“	8
V. Erklärung Nr. 23 des Vertrages von Nizza über die Zukunft der Europäischen Union	9
VI. Gesamtbewertung	9
Anlage 1–3	11

I. Überblick

Entsprechend dem Auftrag des Bundeskabinetts vom 26. Juli 2000 legt der Bundesminister der Finanzen für das Jahr 2000 einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Europäische Union vor. Der Bericht schließt an den Subsidiaritätsbericht der Bundesregierung für 1999 vom 10. Juli 2000 an und betrifft den Zeitraum 1. April 2000 bis 31. März 2001.

Im Mittelpunkt dieses Berichts steht – wie in den Vorjahren – das Ergebnis der Subsidiaritätsprüfungen durch die Bundesressorts und den Bundesrat. Ferner befasst er sich mit dem Bericht der Europäischen Kommission „Eine bessere Rechtsetzung 2000“ vom 1. Dezember 2000 und dessen Bewertung durch die Bundesregierung und den Bundesrat. Darüber hinaus geht der Bericht auf die Stellungnahmen des Europäischen Rates von Stockholm zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein, sowie auf die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zum Rechtsetzungsbericht der Kommission aus dem Jahre 1999.

Der Bericht ergibt, dass die Gemeinschaftsorgane sich der grundlegenden Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips bewusst sind und sich um seine konsequente Beachtung bei der Gemeinschaftsgesetzgebung bemühen. Die Bundesressorts haben im Berichtszeitraum lediglich fünf Kommissionsvorschläge für neue Rechtsakte als teilweise unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip bewertet. Der Bundesrat hat zwar bei seinen Subsidiaritätsprüfungen eine größere Zahl von Vorschlägen und sonstigen Maßnahmen beanstandet (insgesamt 19), unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen der betreffenden Rechtsakte sind jedoch keine grundlegenden Bewertungsunterschiede zu erkennen.

II. Subsidiaritätsprüfungen durch die Bundesressorts und den Bundesrat

1. Rechtliche Grundlagen

Die Bundesregierung geht bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von der Definition aus, die Artikel 5 EG-Vertrag enthält. Danach wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen,

„nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“.

Seit dem 1. Januar 1999 legt sie ihrer Prüfung ferner die Leitlinien zugrunde, die in dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ zum EG-Vertrag gemäß dem Vertrag von Amsterdam enthalten sind. Danach kommt ein Tätigwerden der Gemeinschaft nur in Betracht,

- wenn der betreffende Bereich „transnationale Aspekte“ aufweist,
- wenn alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen würden und
- wenn Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Vergleich zu Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene „deutliche Vorteile“ mit sich bringen.

Von erheblicher praktischer Bedeutung ist auch die Bestimmung, dass die Kommission die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt der Subsidiarität ausführlich begründen muss. Nach dem Subsidiaritätsprotokoll ist Subsidiarität aber „ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden“. Danach „kann die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse sowohl erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern, als auch eingeschränkt oder eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist“. Subsidiarität nach EG-Recht betrifft somit das Ausmaß, in dem die Gemeinschaft die ihr zugewiesenen „konkurrierenden“ Kompetenzen ausüben soll.

Die Bundesregierung hat für die Prüfung neuer Kommissionsvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität bereits 1992 ein Prüfraster entwickelt, das in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 85a GGO II und Anlage 9) aufgenommen und 1999 im Hinblick auf das neue Subsidiaritätsprotokoll nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam fortgeschrieben worden ist. Die Bundesressorts prüfen die Vereinbarkeit eines Kommissionsvorschlags seither systematisch anhand dieses Prüfrasters. Die Prüfung findet ihren Niederschlag in einem sog. Prüfbogen, der dem EU-Ausschuss des Bundesrates übermittelt wird.

Gegenstand der Prüfung anhand des Rasters sind alle formellen Vorschläge der Europäischen Kommission für neue Rechtsakte (EG-Richtlinien, -Verordnungen und -Beschlüsse über Förderprogramme sowie Rahmenschlüsse und Übereinkommen gemäß der 3. Säule des EU-Vertrages) in dem betreffenden Berichtsjahr. Durchführungsakte der Kommission unterfallen in der Regel nicht der Prüfung, da sie auf bereits geprüften und verabschiedeten Basisrechtsakten beruhen. Auch Verwaltungsakte und sonstige Maßnahmen, die nicht legislativen Charakter haben wie z. B. Mitteilungen, Grün- und Weißbücher der Kommission sowie Entschließungen des Rates werden in diesem Rahmen nicht berücksichtigt. Die Bundesregierung vertritt jedoch wie der Bundesrat grundsätzlich die Auffassung, dass auch Überlegungen und informelle Vorschläge, die in Grün- und Weißbüchern sowie in Mitteilungen und Berichten der Kommission enthalten sind, dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkt entsprechen müssen, und sie äußert sich in ihren Stellungnahmen zu Grün- und Weißbüchern entsprechend.

Die Bundesregierung berücksichtigt bei ihrer Prüfung die Stellungnahmen, die der Bundesrat und der Deutsche Bundestag zur Vereinbarkeit neuer Kommissionsvorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten (EUZBLG) bzw. des Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag in EU-Angelegenheiten (EUZBBG) abgeben. Gemäß § 5 EUZBLG ist sie dazu verpflichtet, Stellungnahmen des Bundesrates bei der Festlegung ihrer Verhandlungsposition maßgeblich zu berücksichtigen, wenn bei einem EG-Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein EG-Vorhaben im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betrifft. In anderen Fällen ist die Bundesregierung verpflichtet, die Auffassung des Bundesrates zu berücksichtigen, nicht jedoch dazu, sie zu übernehmen.

2. Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts

Die systematische Prüfung der im Berichtszeitraum vorgelegten Vorschläge der Kommission für neue Rechtsakte durch die Bundesressorts hat ergeben, dass nur bei einer geringen Zahl von Vorschlägen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festzustellen war. Die Ressorts haben im Berichtszeitraum 84 neue Vorschläge der Kommission auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip geprüft (im Vorjahr: 60). Vertieft geprüft wurden 14 neue Vorschläge (im Vorjahr: 9 Vorschläge). Dabei wurde in 5 Fällen Bedenken festgestellt (im Vorjahr: 2 Vorschläge), die nicht bzw. noch nicht ausgeräumt worden sind. Diese Vorschläge wurden vom Rat noch nicht verabschiedet. Es wird weiterhin angestrebt, die Bedenken durch Verhandlungen zu beseitigen. Im Einzelnen handelt sich um folgende Rechtsakte:

- **Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Gemeinschaftspatent;** Rats-Dok. 10786/00, KOM (2000) 412 endg.;
 - **Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG niedergelegten Wettbewerbsregeln und zur Änderung der VO (EWG), Nr. 1017/68, VO (EWG), Nr. 2988/74, VO (EWG), Nr. 4056/86 und EWG Nr. 3975/87;** Rats-Dok. 11848/00, KOM (2000) 582 endg.;
 - **Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein transparentes System harmonisierter Vorschriften zur Beschränkung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs mit schweren Lastkraftwagen auf ausgewiesenen Straßen;** Rats-Dok. 14401/00, KOM (2000) 759 endg.;
 - **Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen und zur Änderung der Richtlinie 89/381/EWG des Rates;** Rats-Dok. 5773/01, KOM (2001) 816 endg.;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste;** Rats-Dok. 6375/01, KOM (2001) 35 endg.;
- In 9 Fällen wurden zunächst Bedenken von der Bundesregierung geäußert. Durch Verhandlungen konnten diese Bedenken jedoch ausgeräumt werden. Es handelt sich um folgende Vorschläge:
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste,** KOM (2000) 393 endg.; Ratsdok. 10962/00;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung;** KOM (2000) 384 endg.; Ratsdok. 10960/00;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste;** KOM (2000) 386 endg.; Ratsdok. 10979/00;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten;** KOM (2000) 392; Ratsdok. 10963/00;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation;** KOM (2000) 385 endg.;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt;** KOM (2000) 279, Ratsdok. 5583/01;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/21/EG des Rates vom 19. Juni 1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern mit Mitgliedstaaten fahren;** KOM (2000), 142 endg.; Ratsdok. 7245/00;
 - **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der**

Richtlinie 94/57/EG über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und Besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden; KOM (2000), 142 endg.; Ratsdok. 7245/00;

- **Vorschlag für eine Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe;** KOM (2000), 142 endg.; Ratsdok. 7245/00.

3. Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat

a) Vom Bundesrat geprüfte Vorschläge für Rechtsakte

Der Bundesrat hat im Berichtszeitraum 19 neue Rechtsetzungsvorschläge wegen Bedenken im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip gerügt (im Vorjahr insgesamt 4 Subsidiaritätsrügen und Bemerkungen zu Rechtsetzungsvorlagen):

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf**
(BR-Beschluss 723/99)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft**
(BR-Beschluss 723/99)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen (Neufassung)**
(BR-Beschluss 87/00)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/53/EG des Rates mit Grundregeln für die Durchführung der amtlichen Futtermittelkontrollen und der Richtlinie 1999/29/EG des Rates über unerwünschte Stoffe und Erzeugnisse in der Tierernährung**
(BR-Beschluss 225/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe**
(BR-Beschluss 271/00)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie**

95/53/EG mit den Grundregeln für die Durchführung der amtlichen Futtermittelkontrollen
(BR-Beschluss 304/00)

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt**
(BR-Beschluss 383/00)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen**
(BR-Beschluss 437/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene**
(BR-Beschluss 524/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs**
(BR-Beschluss 524/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs**
(BR-Beschluss 524/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Rates mit tierseuchenrechtlichen Vorschriften für das Herstellen und das Inverkehrbringen von Lebensmitteln tierischen Ursprungs und ihre Einfuhr in Drittländern**
(BR-Beschluss 524/00)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufhebung bestimmter Richtlinien über Lebensmittelhygiene und mit Hygienevorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von bestimmten Lebensmitteln tierischen Ursprungs sowie zur Änderung der Richtlinien 89/662/EWG und 91/67/EWG**
(BR-Beschluss 524/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Gemeinschaftspatent**
(BR-Beschluss 527/00)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm**
(BR-Beschluss 528/00)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste**
(BR-Beschluss 554/00)

- **Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen**
(BR-Beschluss 649/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Veterinärbedingungen für die Verbringungen von nicht zur Weiterveräußerung bestimmten Heimtieren**
(BR-Beschluss 653/00)
- **Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68, (EWG) Nr. 2988/74, (EWG) Nr. 4056/86 und (EWG) Nr. 3975/87**
(BR-Beschluss 661/00).

b) Sonstige Beanstandungen durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat ferner in 7 Fällen zu nicht legislativen Maßnahmen der Kommission – Mitteilungen, Grünbüchern, Weißbüchern und Berichten – unter Subsidiaritätsgesichtspunkten Stellung genommen (im Vorjahr 12). Schließlich hat der Bundesrat im Berichtszeitraum eine Entschließung angenommen, die sich auf das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Finanzkontrollen bei EU-Strukturfonds-Interventionen bezieht (BR-Beschluss 355/00).

4. Unterschiede bei der Beurteilung durch Bundesregierung und Bundesrat

Substanzielle Bewertungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat sieht die Bundesregierung nicht. Sie berücksichtigt die vom Bundesrat geäußerten Subsidiaritätsbedenken so weit wie möglich und führt sie in die Beratungen der Ratsgremien ein. Auf diese Weise konnten Änderungen der in den BR-Beschlüssen 723/99, 87/00, 225/00, 271/00, 304/00, 383/00, 528/00 und 554/00 genannten 9 Kommissionsvorschläge erreicht und damit den Bedenken vollständig oder weitgehend Rechnung getragen werden. Bei den in den BR-Beschlüssen 524/00, 653/00 und 661/00 genannten 7 Vorschlägen, die noch in der Beratung sind, strebt die Bundesregierung Änderungen im Sinne der Bundesrates an. Partiiell wurden diese bereits erreicht.

Nur in wenigen Fällen ergeben sich Bewertungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat. So war die Bundesregierung in Bezug auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (BR-Beschluss 437/00) bei zwei von drei geäußerten Bedenken des Bundesrates nicht der Auffassung, dass die Regelungen dem Subsidiaritätsprinzip wi-

dersprechen. Dem dritten Bedenken wurde durch eine Änderung des Vorschlags Rechnung getragen.

Bisweilen ergeben sich Auffassungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat bei der Frage, ob ein Vorschlag aus Gründen der Kompetenzüberschreitung oder wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip problematisch ist. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzausübungsregel setzt das Bestehen einer (nicht ausschließlichen) Gemeinschaftskompetenz voraus. Insbesondere bei komplexen Regelungsvorschlägen ist nicht immer eindeutig zu ermitteln, ob einzelne Aspekte eher unter Kompetenz- oder unter Subsidiaritätsgesichtspunkten problematisch sind. Dies gilt etwa für den Verordnungsvorschlag über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen (BR-Beschluss 649/00), bei denen die Bundesregierung zwar im Ergebnis die Bedenken des Bundesrates teilt und sich für Änderungen einsetzt, bei der sie aber hinsichtlich der rechtlichen Zuordnung als Kompetenz- oder Subsidiaritätsproblem andere Akzente als der Bundesrat setzt. Vergleichbare Zuordnungsprobleme wirft auch der Vorschlag einer Richtlinie zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut auf.

Die Bedenken bezogen sich überwiegend nicht auf Vorhaben, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder oder die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betrafen.

Soweit die Beanstandungen des Bundesrates auch Grün- und Weißbücher betreffen, sind diese in der Aufstellung der Bundesregierung nicht enthalten (siehe unter II.1).

5. Stellungnahmen des Bundestages

Mehrere Ausschüsse des Bundestages – insbesondere der federführende Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union – haben sich im Berichtsjahr im Zusammenhang mit dem Jahresbericht der Bundesregierung für 1999 und dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1999 mit dem Thema Subsidiarität befasst. Die vorgenannten Berichte wurden vom Bundestag zur Kenntnis genommen.

III. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung 2000“ der Europäischen Kommission

Die Kommission hat dem Europäischen Rat am 1. Dezember 2000 ihren 7. Jahresbericht zur Subsidiarität unter dem Titel „Bessere Rechtsetzung 2000“ übermittelt (KOM (2000) 772 endg.; Ratsdok. Nr. 14253/00). Die Kommission nimmt darin insbesondere zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei ihren Vorschlägen zur Rechtsetzung im Jahr 2000 Stellung. Den vorangegangenen Rechtsetzungsbericht 1999 der Kommission (KOM (99) 562;

Ratsdok. Nr. 13725/99) hatte die Bundesregierung in ihrem Subsidiaritätsbericht 1999 analysiert und bewertet (Bundestagsdrucksache 14/4017).

Der Bundesrat hat mit Beschluss 837/00 vom 16. Februar 2001 zu dem Bericht Stellung genommen (siehe unter III.3). Eine Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen zu diesem Bericht liegt noch nicht vor.

1. Inhalt des Berichts der Kommission für 2000

Der Bericht der Kommission behandelt wie im Vorjahr

- die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- die Verbesserung der redaktionellen Qualität der Rechtsakte,
- die Vereinfachung, Kodifizierung, Neufassung und Konsolidierung des Gemeinschaftsrechts sowie erstmals
- einen Anhang mit Beispielen für Begründungserwägungen

a) Der Schwerpunkt des Rechtsetzungsberichts liegt wie immer bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Die Kommission betont die Wichtigkeit der Einhaltung dieses rechtlich bindenden Grundsatzes gerade auch im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft. Sie stellt dem die – aus ihrer Sicht bestehende – Notwendigkeit einer „aktiven Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ zur Erreichung der Ziele für bestimmte Bereiche gegenüber, für die die Gemeinschaft durch den Vertrag von Amsterdam neue Zuständigkeiten erhalten hat, wie etwa für die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der Nichtdiskriminierung sowie im sozialen Bereich.

In anderen Bereichen erfordere der permanente gesellschaftliche und globale Wandel, die veränderte institutionelle Struktur der Staaten, ein neues internationales Umfeld sowie der technologische Fortschritt auch neue Regelungsmodelle. Im Hinblick auf die Effektivität von Maßnahmen verweist die Kommission für den Bereich der europäischen Beschäftigungspolitik auf die „Methode der offenen Koordinierung“.

Sie weist ferner darauf hin, dass die Diskussion über neue Entscheidungsstrukturen (European Governance – Europäisches Regieren) für sie nicht allein eine Frage der Subsidiarität ist, sondern ihr vielmehr Gelegenheit gibt, eine sachliche Debatte über die Anwendung aller in ihrem Bericht behandelten Grundsätze anzuregen.

b) Die Kommission hebt die für die Effizienz der Maßnahmen eigenständige Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit neben dem Subsidiaritätsprinzip hervor. Sie definiert ihn dahin gehend, „dass darauf zu achten ist, dass die Rechtsnormen den na-

tionalen, regionalen oder lokalen Behörden oder der Zivilgesellschaft keine Verpflichtungen auferlegen, die – gemessen an dem Ziel, das mit ihnen erreicht werden soll – sinnlos, überflüssig oder exzessiv sind“. Sie verweist auf ihr Vorgehen zur Anwendung dieses Grundsatzes durch die Methoden der „gegenseitigen Anerkennung“ und der „Festlegung von Zielen“, insbesondere bei den Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Hier wird deutlich, dass die Kommission nach wie vor davon ausgeht, dass das Subsidiaritätsprinzip in diesem Bereich keine Anwendung findet, sondern allein der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Als weiteren Anhaltspunkt ihrer Reflexionen über die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit von Rechtsvorschriften nennt die Kommission das „Vorsorgeprinzip“.

c) Neu in ihren Bericht aufgenommen hat die Kommission Ausführungen zur Einbeziehung der „Zivilgesellschaft“ in den Rechtsetzungsprozess, für die sie Beispielfälle anführt.

So zielt etwa die im Juni 2000 verabschiedete sozialpolitische Agenda, die die strategischen Ziele der europäischen Sozialpolitik der kommenden Jahre skizziert, auch auf ein gemeinsames Engagement aller Akteure für die Erreichung der europäischen Ziele. Sie bildet einen politischen Rahmen, der allen Beteiligten (Gemeinschaftsorgane, nationale, regionale und lokale Behörden der Mitgliedstaaten, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen) eine aktive Mitwirkung ermöglicht, der aber auch der Unterschiedlichkeit der Systeme und Politiken der Mitgliedstaaten Rechnung trägt.

Auch im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern geht die Kommission davon aus, dass die Mitwirkung von Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen als Vertreter der Zivilgesellschaft wertvolle Beiträge leisten können, um wirksame Strategien auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu entwickeln.

Im Hinblick auf die neuen Technologien und den damit einhergehenden Veränderungen der Märkte soll auf die Forderung des Europäischen Rates von Lissabon hin ein den Bedürfnissen der Marktakteure entsprechendes Umfeld geschaffen werden. Bei der Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Unternehmen sowie bei der Ausarbeitung technischer Fragen sollen diese mitwirken können, „indem sie insbesondere die Institutionen auffordern, die Vorschriften den durch die neuen Technologien bedingten Veränderungen der Märkte anzupassen“.

d) Im Jahr 2000 hat die Kommission fünf Kodifizierungsvorschläge angenommen, die 78 Rechtsakte ersetzen sollen und fünf Kodifizierungen vorgeschlagen, die 43 Rechtsakte ersetzen könnten. Daneben hat die Kommission drei Neufassungsvorschläge zur Änderung von 15 Rechtsakten vorgelegt. Auch an der dokumentarischen Konsolidierung des Gemeinschaftsrechts werde weiterhin gearbeitet, im Berichts-

zeitraum konnten fast 1 000 konsolidierte Rechtsakte in allen Sprachfassungen auf den Websites EURLex und Celex zugänglich gemacht werden.

Zur Förderung der redaktionellen Qualität von Rechtsvorschriften haben die Juristischen Dienste der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlamentes am 16. März 2000 einen „einheitlichen praktischen Leitfadens“ für die Abfassung legislativer Texte fertig gestellt. Zur angestrebten Vereinfachung der Rechtsvorschriften verweist die Kommission auf die für den Bereich der Binnenmarktvorschriften bestehende SLIM-Initiative. Deren 1996 festgelegtes Ziel, festzustellen, wie die Vorschriften vereinfacht werden könnten, sei inzwischen erreicht. Nunmehr müsse die künftige Zielsetzung und die Kriterien zur Auswahl der auf eine Vereinfachung hin zu überprüfenden Rechtsgebiete festgelegt werden. Die Kommission kündigt an, zur Förderung der Transparenz alljährlich ein Arbeitspapier zu veröffentlichen, in dem sie die SLIM-Berichte auswerten und über den Stand der Legislativvorschläge sowie über eventuelle Verzögerungen berichten wird.

- e) In einem Anhang zum Rechtsetzungsbericht stellt die Kommission erstmals Kriterien für die Begründungserwägungen und Beispiele ihrer Anwendung dar. Die Frage der Begründung von Rechtsakten ist ein von der Bundesregierung u. a. herausgestellter Kritikpunkt, auf den die Kommission nun erstmals in ihrem Bericht eingegangen ist und deren Vertiefung im nächsten Bericht erfolgen soll. Die sich aus dem Subsidiaritätsprotokoll ergebende Verpflichtung der Kommission, jeden Rechtsetzungsvorschlag der Gemeinschaft im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in einer Begründung zu rechtfertigen, ohne die Prüfkriterien formelhaft zu wiederholen, soll dem Rat und dem Parlament ermöglichen, die Einhaltung dieser Grundsätze zu überprüfen.

2. Bewertung des Kommissionsberichts durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Kommission in ihrem Rechtsetzungsbericht 2000 erneut zur strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und zur Fortsetzung der Bemühungen um eine Verbesserung der Rechtssetzungsqualität bekennt. Positiv ist zu bemerken, dass die Kommission den Erlass von Mindestnormen und Rahmenvorschriften sowie von Leitlinien und Zielvorgaben befürwortet, um den Mitgliedstaaten so einen größeren Spielraum bei der nationalen Gesetzgebung zu gewähren. Auch dass die Kommission der Frage der Begründung der Rechtsakte unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität größere Aufmerksamkeit schenkt, stärkt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Jedoch ist der Rechtsetzungsbericht 2000 in anderen Punkten enttäuschend. Er beschreibt die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft und der Union insgesamt nur sehr knapp und pauschal und bietet nur wenige konkrete

Informationen über die praktische Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

- a) Bei den Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip finden sich zu wenige Beispiele für die Anwendung dieses Prinzips in der Praxis. Es fehlt an einer Darstellung der Kriterien, nach welchen eine gemeinschaftliche Regelung zur Vermeidung unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen und zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse, insbesondere bei Vorgängen mit grenzüberschreitender Relevanz, notwendig ist.
- b) Der Bericht enthält zu den Themen „Subsidiarität“ und „Verhältnismäßigkeit“ wieder nur eine Aneinanderreihung von Bemerkungen und Einzelbeispielen, ohne eine systematische Gesamtübersicht zu liefern und sich mit den Problemen auseinander zu setzen, die in den Ratsgremien bei der Erörterung der Kommissionsvorschläge zutage getreten sind.
- c) Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass sich die Kommission im Anhang ausführlich mit der Frage der adäquaten Begründung ihrer Vorschläge befasst. Allerdings stimmen die von ihr genannten Kriterien nicht vollständig mit denen des Subsidiaritätsprotokolls überein. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob die Begründung nicht auch in die Erwägungsgründe der Rechtsakte eingehen sollte, die bisher in der Regel nur formelhaft Artikel 5 Abs. 2 EG-Vertrag wiederholen.
- d) In ihren Stellungnahmen zu den Jahresberichten 1997, 1998 und 1999 hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass das Subsidiaritätsprinzip nach ihrer Auffassung auch im Bereich des Binnenmarktes (Rechtsangleichung) anwendbar ist. Sie stellt mit Bedauern fest, dass die Kommission sich auch im Rechtsetzungsbericht für 2000 nicht mit dieser Rechtsauffassung auseinander gesetzt hat und offenbar an ihrer gegenteiligen Auffassung festhalten will. Die Versicherung der Kommission, die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Binnenmarktbereich ersetze im Ergebnis weitgehend die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, wird nicht durch konkrete Beispiele belegt.
- e) Ferner fehlt erneut ein klares Bekenntnis der Kommission, dass auch Weiß- und Grünbücher die durch das Subsidiaritätsprinzip gezogenen Grenzen der Gemeinschaftstätigkeit respektieren müssen.

3. Bewertung des Kommissionsberichts durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat sich in seiner 759. Sitzung am 16. Februar 2001 mit dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 2000 befasst und dazu einen Beschluss gefasst, der folgende Aussagen enthält:

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission in ihrem Bericht „Bessere Rechtsetzung 2000“ entsprechend dem Wunsch des Bundesrates aus früheren Stellungnahmen ausführlicher auf Begriff und Anwendung der Subsidiarität im engeren Sinne und auf aktuelle Recht-

setzungsmaßnahmen eingeht. Weiterhin begrüßt der Bundesrat das Bestreben der Kommission, künftig die Belange der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften verstärkt zu berücksichtigen sowie auch ihr Bewusstsein der Notwendigkeit, Regelungen zu reduzieren und die Qualität der Rechtsakte zu verbessern.

- b) Der Bundesrat begrüßt die Darstellung von Begründungsbeispielen im Anhang des Berichts. Mit Blick auf die Praxis des Europäischen Gerichtshofes, die Erwägungsgründe zur Auslegung der Rechtsakte heranzuziehen, wäre es nach Ansicht des Bundesrates jedoch notwendig, dass sich die Begründungselemente auch in den Erwägungsgründen konkret niederschlagen. Auch ließen die Ausführungen ein durchgängig geltendes Definitions- und Prüfraster vermissen, anhand dessen die Kommission die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit überprüft.
- c) Der Bundesrat bedauert, dass die Kommission nach wie vor an der Auffassung festhält, alle Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes fielen in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft.
- d) Der Bundesrat betrachtet mit Sorge die Anklänge an die früher bereits aufgegebene sog. „Besser-Klausel“ im Leitsatz und in den Begründungserwägungen. Kritisch wird auch der in der Einleitung gewählte Begriff der „aktiven Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ gesehen, der zu einer Umkehrung der ursprünglich beabsichtigten Selbstbeschränkung der höheren Ebene führen könne. Auch sei – im Gegensatz zur Auffassung der Kommission – der Grundsatz des Größenvorteils keine Rechtfertigung für eine Regelung durch europäisches Recht, denn mit dieser Argumentation könne beinahe jede Regelung auf die EU-Ebene gezogen werden.
- e) Zur Methode der offenen Koordinierung erinnert der Bundesrat daran, dass der Handlungsspielraum der Beteiligten der verschiedenen Ebenen durch die Zuständigkeitsverteilung des EG-Vertrages und das Subsidiaritätsprinzip rechtlich gebunden ist und fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass die Regierungen und Parlamente der Länder nicht zu bloßen Ausführungsorganen für zentral festgelegte Politik werden.
- f) Der Bundesrat erinnert daran, dass neben neuen Maßnahmen, wie etwa im Bereich des Titels IV, auch bereits bestehende Rechtsakte bei geänderten Lebensverhältnissen mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip übereinstimmen und – andernfalls – wieder zurückgenommen werden müssen.
- g) Das Vorsorgeprinzip dürfe nicht als Generalmächtigung verstanden werden, um politisch erwünschte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ohne ausreichende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu treffen. Internationale Themen erforderten nicht zwingend ein Tätigwerden der Gemeinschaft, gemischte Abkommen oder eine Wahrnehmung nur durch die Mitgliedstaaten seien denkbar.

- h) Unter Hinweis auf vom Bundesrat im vergangenen Jahr gerügte Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip zeigt sich nach dessen Auffassung erneut die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union, die zentraler Gegenstand der neuen Regierungskonferenz im Jahr 2004 sein wird.

IV. Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Bericht der Kommission „Eine bessere Rechtsetzung 1999“

In seiner Entschließung vom 26. Oktober 2000 kommentiert das Europäische Parlament die Berichte der Kommission „Gemeinsam Verantwortung übernehmen“ (KOM (1998) 715 – C5 – 0266/2000 – 1999/2197 (COS)) und „Eine bessere Rechtsetzung“ (KOM (1999) 562 – C5 – 0279/1999 – 1999/2197 (COS)).

1. Das EP begrüßt das Bekenntnis der Kommission zu Dezentralisierung, Subsidiarität und Konzentration auf die europäischen Kernaufgaben und spricht sich für klar abgegrenzte Verantwortungsbereiche der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten aus. Mischzuständigkeiten müssten vermieden werden, damit es unter Berufung auf Dynamik und Flexibilität nicht zu einer permanenten Verschiebung der Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen komme. Demgemäß äußert das EP Zweifel an dem Konzept der Kommission für eine „aktive Subsidiarität“, wenn dies die Zuständigkeitsordnung weiter verwischen sollte. Die Frage der Zuständigkeitsverteilung bedürfe vielmehr einer Neuregelung auf Vertragsebene mit dem Ziel größerer Transparenz.
2. Das EP tritt dafür ein, dass das Subsidiaritätsprinzip und die Verhältnismäßigkeit auch im Bereich der Binnenmarktgesetzgebung zur Anwendung kommt. Angesichts der erheblichen Zunahme nichtlegislativer Dokumente (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, erläuternde Aufzeichnungen) legt es ferner Wert auf die Feststellung, dass das Subsidiaritätsprinzip auch für diese Akte Gültigkeit besitzt.

Mit Besorgnis stellt das EP fest, dass die Kommission verstärkt interpretierende Mitteilungen zur Anwendung von Rechtsakten herausgibt. Seiner Ansicht nach dürfen gesetzgeberische Entscheidungen nicht mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip dem Gesetzgeber entzogen werden.

Auch im Zusammenhang mit den konkreten Initiativen der Kommission, neue europäische Entscheidungsstrukturen zu fördern, hebt das EP die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips hervor. Hinsichtlich der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen legt es allerdings Wert auf die Feststellung, dass die demokratische Legitimation von europäischen Entscheidungen durch solche Beteiligungen nicht ersetzt werden kann.

3. Das EP unterstreicht die zentrale Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die anstehende EU-Erweite-

rung. Mit der zunehmenden Vielfalt der Lebensverhältnisse in der Union stehe insbesondere die Rechtsetzung vor neuen Herausforderungen, deren Bewältigung nicht zuletzt von einer konsequenten Anwendung und Fortentwicklung des Subsidiaritätsprinzips abhängt.

4. Das EP begrüßt die regelmäßige und aktuelle Vorlage der Subsidiaritätsberichte, ersucht jedoch die Kommission, in künftigen Berichten mehr Einzelheiten zur Anwendung, zu den statistischen Daten und zur Bewertung des Subsidiaritätsprinzips zu liefern, damit auf dieser Grundlage tatsächlich beurteilt werden kann, wie sie das Subsidiaritätsprinzip angewandt hat. Der vorgelegte Bericht geht seiner Ansicht nach nicht ausreichend in die Tiefe. Auch enthalte er keine Anregungen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Erstellung und Ausführung von Aktions- und Förderprogrammen.

V. Erklärung Nr. 23 des Vertrages von Nizza über die Zukunft der Europäischen Union

Die Erklärung Nr. 23 des Vertrages von Nizza über die Zukunft der Europäischen Union nennt als Thema für die Regierungskonferenz 2004 „die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann.“

Die Verträge verfügen bereits heute über eine detailliert ausdifferenzierte Kompetenzordnung. Sie besteht zum großen Teil aus Zuweisungen von Kompetenzen für einzelne Politikbereiche, die dezentral bei den einzelnen Politikbereichen geregelt sind. Daneben gibt es general-klauselartig gefasste Kompetenzen wie Artikel 95 oder Artikel 308 EG.

Das in Artikel 5 Abs. 2 EG geregelte Subsidiaritätsprinzip hat sich als Richtschnur für die sachgerechte Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen bewährt. Grundlegende Differenzen mit der Kommission über die Reichweite des Subsidiaritätsprinzips konnten bis auf die Frage der Geltung des Prinzips im Bereich des Binnenmarktes weitgehend ausgeräumt werden. Die legislative Praxis der Gemeinschaftsorgane zeigt, dass deutschen Subsidiaritätsbedenken im Regelfall Rechnung getragen wurde.

Die Praxis zeigt auch, dass Rechtsakte, die auf general-klauselartig gefasste Rechtsgrundlagen gestützt sind, unter Subsidiaritätsgesichtspunkten zu keinen größeren Bedenken Anlass geben als solche, denen eine spezifische Ermächtigung zugrunde liegt. Zwar ist der Spielraum für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch präziser gefasste Kompetenzen tendenziell enger als im Falle von Generalklauseln. Es lässt sich aber nicht belegen, dass die Effektivität des Subsidiaritätsprinzips von der Reichweite der jeweiligen Kompetenznorm abhängt.

Die gemäß der Erklärung Nr. 23 des Vertrages von Nizza für die nächste Regierungskonferenz angestrebte genau-

ere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Kompetenzen kann daher nicht mit einer mangelhaften Wirkungsweise des Rechtsprinzips Subsidiarität im Rahmen der Ausübung enger oder weiter gefasster Kompetenzen begründet werden. Die Erklärung nimmt das Subsidiaritätsprinzip vielmehr als politischen Begriff in Bezug (vgl. Subsidiaritätsbericht 1999, III.6), der für die Forderung nach einer präziseren, am Subsidiaritätsgedanken orientierten Kompetenzverteilung steht und mit einer Einschränkung bzw. Ausdehnung des Kompetenzrahmens verbunden ist. Ziel der Abgrenzung ist es außerdem, die Kompetenzordnung der EU für den Bürger transparenter und systematischer zu gestalten.

VI. Gesamtbewertung

1. Der vorliegende Bericht weist aus, dass sich das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis der gemeinschaftlichen Rechtsetzung bewährt hat. Zwar ist die Anzahl der Kommissionsvorschläge, die bei ihrer Vorlage Anlass zu Subsidiaritätsbedenken durch die Bundesressorts gegeben hat, gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum gestiegen. Es zeigt sich aber auch, dass diese Bedenken im Laufe der Beratungen in den Ratsgremien weitgehend ausgeräumt werden konnten und in lediglich fünf Fällen fortbestehen.
2. Die Bundesregierung hat sich die Subsidiaritätsrügen des Bundesrates, mit nur vereinzelten Ausnahmen, zu Eigen gemacht und sie in die Beratungen der Ratsgremien eingebracht. Auch hier wurde den Bedenken in den meisten Fällen durch Änderungen der Vorschläge Rechnung getragen und insgesamt befriedigende Ergebnisse erzielt.
3. Die Kommission misst dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin große Bedeutung bei. Die Bundesregierung bestärkt die Kommission in dieser Haltung und begrüßt nachdrücklich deren Bemühungen um eine adäquate Begründung der Rechtsetzungsvorschläge im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Amsterdam muss in allen Teilen beachtet und angewandt werden.
4. Die Bundesregierung stellt mit Befriedigung fest, dass das Europäische Parlament die von der Bundesregierung vertretene Auslegung des Subsidiaritätsprinzips teilt und schließt sich in vollem Umfang dessen Stellungnahme zum Bericht der Kommission „Eine bessere Rechtsetzung 1999“ an.
5. Ungeachtet der positiven Entwicklung hält es die Bundesregierung auch weiterhin für erforderlich, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Gemeinschaftsorgane sorgfältig zu überwachen und gegebenenfalls einzufordern. Sie wird deshalb auch in Zukunft bei neuen Rechtsakten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eigenständig auf der Grundlage des Subsidiaritätsrasters prüfen. Dabei wird sie insbesondere darauf hinwirken,
 - dass die Rechtsakte der Gemeinschaft eine hinreichende Begründung hinsichtlich der Subsidiarität

- | | |
|---|--|
| <p>enthalten und damit für den Betroffenen transparent und kontrollierbar werden,</p> <ul style="list-style-type: none">– dass die Kommission die Geltung des Subsidiaritätsprinzips auch im Bereich des Binnenmarktes anerkennt, und | <ul style="list-style-type: none">– dass die Gemeinschaft die Grenzen der ihr zugewiesenen Handlungsermächtigungen einhält und insbesondere die Regelzuständigkeit der Mitgliedstaaten für die administrative Durchführung, d. h. den „Vollzug“ des Gemeinschaftsrecht beachtet. |
|---|--|

Anlage 1

Prüfraster für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Bundesressorts
(Fassung vom 7. Juli 1999)

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 3 b – EG-Vertrag) gemäß dem „Subsidiaritätsprotokoll“ zum EG-Vertrag 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 nichtausschließliche?
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 verschleierter 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 Regeldichte 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?

Subsidiaritätsprüfung gemäß Artikel 5 Abs. 2 EGV

(Prüfzeitraum 1. April 2000 bis 31. März 2001)

– Stand: 1. Juli 2001 –

Ressort	Gesamtzahl	vertieft geprüft*)	Ergebnis der Subsidiaritätsprüfung			Abstimmungsverhalten im Rat		
			kein Verstoß	Fortbestehende Bedenken	kein Verstoß mehr	Zustimmung	keine Zustimmung	offen
BMJ	13	–	13	–	–	2	–	11
BMVBW	16	5	11	2	3	5	–	11
BMVEL	10	1	10	–	–	7	–	3
BMF	7	–	7	–	–	1	–	6
BMI	5	–	5	–	–	1	–	4
BMWi	9	7	2	1	6	5	–	4
BMBF	–	–	–	–	–	–	–	–
BMU	4	–	4	–	–	–	–	4
BMFSFJ	–	–	–	–	–	–	–	–
BMA	4	–	4	–	–	4	–	–
BMG	16	1	15	1	–	15	–	1
BMZ	–	–	–	–	–	–	–	–
BBKM	–	–	–	–	–	–	–	–
SUMME	84	14	71	4	9	40	–	44

*) In den „vertieft geprüften“ Fällen hatten sich nach erster Prüfung Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip ergeben.

Anlage 3**Subsidiaritäts-Problemfälle aus Sicht der Bundesressorts****1. Problematische Kommissions-Vorschläge aus dem Berichtszeitraum 2000/2001:**

- Vorschlag einer Richtlinie zur Sicherheit von Blut und Blutbestandteilen, Rats-Dok. Nr. 5773/01 vom 31. Januar 2001, KOM-Nr. (2001) 816 endg.
- Geänderter Vorschlag für eine RL des EP und des Rates über ein transparentes System harmonisierter Vorschriften zur Beschränkung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs mit schweren Lastkraftwagen auf ausgewiesenen Straßen, Ratsdok-Nr. 14401/00, KOM (2000) 759 endg.
- Vorschlag für eine RL des EP und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste, Ratsdok.Nr. 6375/01, KOM (2001) 35 endg.
- Vorschlag einer VO des Rates zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 EGV niedergelegten Wettbewerbsregeln und zur Änderung der VO (EWG), Nr. 1017/68, VO (EWG), Nr. 2988/74, VO (EWG), Nr. 4056/86 und EWG Nr. 3975/87; KOM (2000) 582 endg.

2. Aus früheren Berichtszeiträumen verbliebene, nicht verabschiedete problematische Kommissions-Vorschläge:

- Vorschlag für einen Europäischen Garantiefond zur Förderung der Film- und Fernsehproduktion („Film-Garantiefonds“)
- Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche
- Vorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Verein
- Vorschlag für eine Verordnung zur Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft
- Vorschlag für eine Verordnung zur Europäischen Genossenschaft

3. Gegen deutsche Subsidiaritätsbedenken mit Mehrheit vom Rat beschlossene Rechtsakte aus früheren Berichtszeiträumen:

- Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln, ABIEG Nr. L 149 vom 02.06.2001, S. 1

Zur Anlage 3 des Subsidiaritätsberichts:

Die jeweils federführenden Ressorts wurden gebeten zu überprüfen, ob folgende problematische Kommissions-Vorschläge aus früheren Berichtszeiträumen zwischenzeitlich trotz deutscher Subsidiaritätsbedenken verabschiedet wurden!

1. **Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln**
Verabschiedet: AbleG Nr. L 149 vom 2. Juni 2001, S. 1 bis 4
2. **Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäschen**
Laut Herrn Lang (Bundesamt für Kreditwesen) noch offen
3. **Vorschlag für eine Richtlinie über Blutalkohol im Verkehr**
Siehe Schreiben des BMVBW vom 21. Juni. 2001
4. **Vorschlag für eine Richtlinie über Geschwindigkeitsbegrenzung**
Siehe Schreiben des BMVBW vom 21. Juni 2001
5. **Vorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Verein**
Noch offen laut BMJ – Dr. Heitland
6. **Vorschlag für eine Verordnung zur Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft**
Noch offen laut BMJ – Dr. Heitland
7. **Vorschlag für eine Verordnung zur Europäischen Genossenschaft**
Noch offen laut BMJ – Dr. Heitland
8. **Vorschlag für ein Arbeitsprogramm zugunsten von Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaft**
Laut BMWi (siehe E-mail) Vorschlag ist von der KOM zurückgenommen worden – neuer Vorschlag liegt noch nicht vor
9. **Vorschlag für einen Europäischen Garantiefond zur Förderung der Film- und Fernsehproduktion („Film-Garantiefonds“)**
Lt. BBKM nicht verabschiedet – KOM wird wahrscheinlich auch Vorschlag zurückziehen, da zz. kein Bedarf besteht
10. **Geänderter Vorschlag für ein Programm zur Förderung des Tourismus („Philoxenia“)**
Lt. BMWi sehr alter Vorschlag, der inzwischen endgültig ausgeräumt ist und nicht verabschiedet wird
11. **Vorschlag für eine Richtlinie über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen**
Siehe Schreiben des BMVBW vom 21. Juni 2001

