Bundesrat Drucksache **904/1/95**

11.03.96

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - A - AS - G - In - K - R - U - VP - Wi

zu **Punkt** der 695. Sitzung des Bundesrates am 8. März 1996

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat: Eine bessere Rechtsetzung - Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation

SEK(95) 580; Ratsdok. 12183/95

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Agrarausschuß (A),

der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und

der Wirtschaftsausschuß (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Subsidiaritätsprinzip und dessen Anwendung

A (Bei Annahme entfallen Ziffern 2 und 3)

1. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Ausführungen der Kommission am Kern der Subsidiaritätsproblematik vorbeigehen, nämlich insoweit, als das Gemeinschaftsrecht unter rein gesetzestechnischen Aspekten, wie der Erreichung einfacher und transparenter Rechtstexte, untersucht wird.

   Dieser Empfehlung **widerspricht** der **federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union** mit folgender Begründung:

   Es trifft nicht zu, daß die Ausführungen der Kommission am Kern der Subsidiaritätsproblematik vorbeigehen. Der Bericht "Eine bessere Rechtsetzung" enthält Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip und dessen

Ausgeliefert am 12. März 1996

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Anwendung sowie weitere Grundsätze für die Rechtsetzung in der Gemeinschaft und deren Anwendung.

EU 2. Bei einem Vergleich des vorliegenden Berichtes mit früheren Subsidiaritätsberichten deutet vieles darauf hin, daß sich bei der Kommission eine Haltungsänderung anbahnt.

EU 3. Der Bericht der Kommission enthält eine Reihe positiver Ansätze für die weiteren Bemühungen, die praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzip zu verbessern. Der Bundesrat erwartet, daß die Kommission diese bei ihren künftigen Vorschlägen auch tatsächlich zugrundelegt.

A 4. Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips setzt jedoch auch die Prüfung voraus, ob ein Rechtsakt in die Kompetenz der EU fällt oder ob er der mitgliedstaatlichen Kompetenz zuzuordnen ist.

A 5. Der Bundesrat stellt fest, daß im EG-Vertrag eine klare und erschöpfende Kompetenzverteilung nach ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen fehlt. Die Zuständigkeitsverteilung im EG-Vertrag folgt dem "Prinzip der begrenzten Ermächtigung". Die legislativen und exekutiven Organe Rat und Kommission dürfen nur tätig werden, soweit ein Handeln ausdrücklich vorgesehen ist. Eine Kompetenz-Kompetenz steht ihnen nicht zu. Auch Artikel 3 Abs. 1 EG-Vertrag unterstreicht das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, indem er festlegt, daß die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der in diesem Vertrag "zugewiesenen Befugnisse" tätig wird. Hieraus kann im Umkehrschluß als Regel die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gefolgert werden.

EU 6. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission das Subsidiaritätsprinzip in ihrem Bericht nicht mehr in vollem Umfang als Effizienzklausel charakterisiert. Bei der Begründung ihrer Vorschläge wendet die Kommission jedoch nach wie vor ein Subsidiaritätsprüfraster an, in dem das Subsidiaritätsprinzip als reine "Effizienzklausel" verstanden wird. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß auch das Prüfraster der Kommission korrigiert wird.

Der Bundesrat weist zudem darauf hin, daß die Aussage im Kommissionsbericht, die Kriterien der Notwendigkeit und der Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen ständen in einer Wechselbeziehung, mißverständlich ist.

...

Die Kriterien stehen in einem Stufenverhältnis. Die zweite Stufe (bessere Zielerreichung) ist nur dann zu prüfen, wenn zuvor bejaht wurde, daß ein Ziel auf der Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden kann.

EU 7. Mißverständlich sind in diesem Punkt auch die Leitlinien, die der Europäische Rat von Edinburgh zur Auslegung des Subsidiaritätsartikels beschlossen hat. Die Übernahme der Leitlinien in ein Protokoll zum EG-Vertrag reicht daher nach Auffassung des Bundesrates nicht aus, um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern.

EU 8. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, Rahmenrichtlinien gegenüber Verordnungen den Vorzug zu geben. Er wird darauf achten, daß die Kommission nun auch tatsächlich Rahmenrichtlinien vorschlägt, und nicht - wie häufig in der Vergangenheit - die Grenze zwischen Richtlinien und Verordnungen durch übermäßige Detailliertheit der Richtlinien verwischt.

EU 9. Der Bundesrat bedauert, daß die Förder- und Aktionsprogramme, für die das Subsidiaritätsprinzip ebenfalls gilt, in dem Kommissionsbericht nicht behandelt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß dieser Bereich in künftigen Subsidiaritätsberichten nicht mehr ausgespart wird.

EU 10. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat darauf hin, daß das deutsche Subsidiaritätsraster auf die Rechtsetzung zugeschnitten und für Förderprogramme nur mit Einschränkungen anwendbar ist. Die Bundesregierung wird gebeten, gemeinsam mit den Ländern Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung von Förder- und Aktionsprogrammen zu entwickeln.

EU 11. Mit dem Bericht "Eine bessere Rechtsetzung" wurde das Programm aus dem Jahre 1993 über die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip abgeschlossen. Der Europäische Rat von Madrid hat den Abschluß begrüßt. Der Bundesrat muß dazu mit Bedauern feststellen: bei mehr als der Hälfte der in der deutschen Subsidiaritätsliste enthaltenen Rechtsvorschriften konnten wegen der ablehnenden Haltung der Kommission Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht beseitigt werden.

EU 12. Der Bundesrat erinnert an seine Bitte (BR-Drucksache 1090/94 (Beschluß)), ihm bei EU-Vorhaben künftig die Bewertung der Bundesregierung entsprechend dem Subsidiaritäts-Prüfraster mitzuteilen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung erneut zu veranlassen, daß die Bundesressorts die Subsidiaritätsprüfung entsprechend dem Prüfraster schriftlich durchführen, und daß ihm die darüber erstellten Dokumente rechtzeitig vor der Beratung von EU-Vorhaben durch die Bundesregierung übersandt werden.

...

Zu den weiteren Grundsätzen für die EG-Rechtsetzung

EU 13. Der Bundesrat ermutigt die Kommission, die angekündigte "neue Regelungskultur" in die Tat umzusetzen,

- also die Zahl neuer Vorschläge für Rechtsakte klein zu halten,
- auf ein besseres Ineinandergreifen der einzelnen Vorschriften zu achten,
- im Vorfeld ihrer Vorschläge den Dialog mit den Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen zu suchen,
- einfache Lösungen und eine klare Sprache zu wählen,
- sachlich zusammengehörige Einzelvorschriften durch Kodifikation zusammenzufassen,
- häufiger statt einer Vorschriftenänderung den Weg der Neufassung zu wählen,
- die geltenden Rechtsvorschriften regelmäßig auf ihre Entbehrlichkeit oder Reformbedürftigkeit zu bewerten.

EU 14. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, bei Rechtsakten künftig häufiger Revisionsklauseln oder eine begrenzte Geltungsdauer vorzuschlagen.

Der Binnenmarkt

Wi 15. Der Bundesrat begrüßt die bereits für 1995 angekündigte, nunmehr für das erste Quartal 1996 vorgesehene Zusammenfassung der Verordnungen über Gruppenfreistellungen für Patentlizenzvereinbarungen und Know-how-Vereinbarungen zu einer Gruppenfreistellungsverordnung für Technologietransfer-Vereinbarungen.

Das Subsidiaritätsprinzip, aber auch das Interesse an einem schnellen und wirkungsvollen Vollzug des europäischen Kartellrechts erfordern eine möglichst dezentrale Anwendung des europäischen Kartellrechts durch wirksame Einbeziehung der nationalen Kartellbehörden in den Vollzug sowohl des Kartellverbots als auch der Zusammenschlußkontrolle, wenn der wettbewerbliche Schwerpunkt eindeutig in einem Mitgliedstaat liegt. Hierzu bedarf es der Übertragung der Freistellungsbefugnis nach Artikel 85 Abs. 3 EG-Vertrag und Änderungen in der EG-Fusionskontrollverordnung. Die von der Kommission vorgeschlagenen bloßen "Mitteilungen über die Zusammenarbeit mit den nationalen Wettbewerbsbehörden" werden den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips als grundlegendem Ordnungsprinzip für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten nicht gerecht.

...

Eine "Überarbeitung der geltenden Aufgreifschwellen und Verweisungsklauseln in der Verordnung über Konzentrationen" im Sinne einer Herabsetzung dieser Schwellen würde im übrigen eine Erhöhung der Zahl der unter die europäische Fusionskontrolle fallenden Zusammenschlüsse und damit eine Erhöhung des Verwaltungs- und sonstigen Aufwands bei der Kommission bedeuten.

Die Umweltpolitik

U 16. Die Kommission verweist in ihrem Bericht vielfach auf ihre Anstrengungen zur Verbesserung des gemeinschaftlichen Umweltrechts, insbesondere auch der Vorschriften zum Gewässerschutz. Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang die Bundesregierung,

- für eine umfassende Beteiligung der Länder an der Neuausrichtung der europäischen Gewässerschutzpolitik und der Erarbeitung und Beratung der neuen Wasser-Rahmenrichtlinie Sorge zu tragen und eine aktuelle und umfassende Information der Länder in dieser Frage sicherzustellen,
- darauf hinzuwirken, daß die Überarbeitung der gemeinschaftlichen Vorschriften zum Gewässerschutz, insbesondere die geplante Wasser-Rahmenrichtlinie, zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der nach den geltenden Richtlinien bestehenden Berichtspflichten der Mitgliedstaaten führt.

Die gemeinsame Agrarpolitik

A 17. Der Bundesrat stellt fest, daß der Titel II des EG-Vertrages der Gemeinschaft im Bereich der Landwirtschaft nicht von vornherein ausschließliche Zuständigkeit einräumt. In der von Rat und Kommission beim Edinburgher Gipfel abgegebenen Erklärung zum Subsidiaritätsprinzip ist die Landwirtschaft nicht als ausschließliche Zuständigkeit aufgeführt. Artikel 43 wird auch in der beispielhaften Aufstellung des Europäischen Gerichtshofs vom März 1993 nicht erwähnt.

A 18. Der Bundesrat fordert deshalb, daß die Mitgliedstaaten und Regionen im Bereich der Agrarpolitik im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzlich weiter eigenständig tätig werden können.

Die Gemeinschaft ist nach Auffassung des Bundesrates bei der auf Artikel 43 des EG-Vertrages fußenden Rechtssetzungstätigkeit im Agrarbereich an das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 3b des EG-Vertrages und die darin enthaltene Kompetenzausübungsregelung im Sinne der Notwendigkeitsmaxime gebunden.

Notwendig ist die Wahrnehmung einer Aufgabe auf der höheren Ebene dann, wenn die untere Ebene sie nicht leisten kann. In die im Vertrag vorgesehene

...

zweite Prüfungsstufe der "besseren Gemeinschaftsverwirklichung" darf auch im Agrarrecht erst eingetreten werden, wenn eine ausreichende Verwirklichung der in Artikel 39 des EG-Vertrages definierten Ziele und der darauf gestützten Maßnahmen auf der Mitgliedstaatenebene ausdrücklich zu verneinen ist.

A 19. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß sich die Aufgaben der Gemeinschaft vor allem auf folgende Bereiche konzentrieren sollten:

- die Sicherung des Funktionierens des gemeinsamen Marktes für die Landwirtschaft durch gemeinschaftliche Rahmenregelungen für die Marktordnungen, die
- soweit noch erforderlich - mit horizontalen und obligatorisch anzuwendenden Instrumenten der Preis-, Geld- und Mengenpolitik ausgestattet sind,
- die Außenhandelskompetenz,
- die Sicherung des Außenschutzes sowie
- den Erlaß gemeinsamer Wettbewerbs- und Beihilferegelungen.

Gleichzeitig ist eine Neuordnung der Struktur- und Regionalpolitik erforderlich.

A 20. Bewährte Elemente der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik können längerfristig nur Bestand haben, wenn neben weiteren Vereinfachungen auch die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen mit dem Ziel neu überdacht werden, die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der Regionen deutlich zu stärken.

Dies könnte auch ein Beitrag sein, das bisher zwischen Bund und Ländern bezüglich der Lastentragung ungeklärte Anlastungsrisiko zu vermindern.

A 21. Der Bundesrat fordert, daß die Kommission ein Verfahren bestimmt, auf welche Weise der Ausschuß der Regionen in die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen werden kann.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der **federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union** mit folgender Begründung:

Die Beteiligung des Ausschusses der Regionen an der Subsidiaritätsprüfung sollte ebenso wie das Klagerecht des Ausschusses der Regionen bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip als Forderung an die Regierungskonferenz und nicht als Forderung an die Kommission erhoben werden.

...

B

22. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik,

der Gesundheitsausschuß,

der Ausschuß für Innere Angelegenheiten,

der Ausschuß für Kulturfragen,

der Rechtsausschuß und

der Ausschuß für Verkehr und Post

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.