

11.08.99

EU

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

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

Bundesministerium
der Finanzen
Der Bundesminister

Bonn, den 6. August 1999

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Roland Koch

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich Ihnen den Bericht der Bundesregierung über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1998 („Subsidiaritätsprinzip 1998“).

Das Bundeskabinett hat den Bericht am 7. Juli 1999 zur Kenntnis genommen und seine Zuleitung an den Deutschen Bundestag und an den Bundesrat beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen



Hans Eichel

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 Regionen.¹ 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.

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

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 Amsterdam 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 Pörschach 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 gegebenenfalls 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 be-

reits eine Subsidiaritätsprüfung erfahren haben. Die Überprüfung wurde mit Hilfe des **Prüfrasters** der Bundesregierung (Anlage zu § 85 a 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 Verstoß 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: Gemeinsam 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 (BT-Drs. 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 nicht-verbindliche 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 6 der 15 Vereinfachungsvorschläge der Kommission angenommen. Im Rahmen des **SLIM-Programms** (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 3000 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 soll. Im Rahmen eines „one stop internet

² KOM (98) 197 endg.

³ KOM (98) 550 endg.

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 an-

wendet. 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. 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

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

Bemühungen der Europäischen Kommission **gewürdigt**, bei der Ausübung 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 des 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 **Pörtshach** 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 Art. 253 EGV (ex-Art. 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 Entschließung zum 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 den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entwickeln. Im Art. 5 EGV (ex Art. 3 b) 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 Art. 5 (ex Art. 3 b) 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 verschleiierter 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 beigelegte **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** (Art. 5 Abs. 2 und 3 - ex Art. 3 b - 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. Art. 30, Art. 39 Abs. 3, Art. 46 und Art. 55 in Vbdg. mit Art. 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?

26.11.99

Beschluss

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluss ist gemäß § 35 GO BR gefasst worden.