

18.08.00

EU

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im
Jahr 1999 ("Subsidiaritätsbericht 1999")**

Bundesministerium der Finanzen
Der Bundesminister

Berlin, den 16. August 2000

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen den Bericht der Bundesregierung über die Anwendung
des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1999 („Subsidiaritätsbericht 1999“).

Das Bundeskabinett hat den Bericht am 26. Juli 2000 zustimmend 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 1999

("Subsidiaritätsbericht 1999")

I. Überblick

Entsprechend dem Auftrag des Bundeskabinetts vom 7. Juli 1999 legt der Bundesminister der Finanzen einen **Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Europäische Union für das Jahr 1999** vor. Der Bericht schließt an den Subsidiaritätsbericht der Bundesregierung vom 7. Juli 1999 für 1998 an und betrifft den Zeitraum **1. April 1999 bis 31. März 2000**.

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 1999"** vom 4. November 1999 und dessen Bewertung durch die Bundesregierung und den Bundesrat. Darüber hinaus geht der Bericht auf die Stellungnahmen des **Europäischen Rates** von Helsinki zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des **Ausschusses der Regionen** zum Rechtsetzungsbericht 1998 der Kommission ein.

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 nur zwei Kommissionsvorschläge für neue Rechtsakte als teilweise unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip bewertet. Der Bundesrat hat bei seinen Subsidiaritätsprüfungen eine etwas größere Zahl von Vorschlägen beanstandet. Jedoch sind die Bewertungsunterschiede nicht gravierend. Die seit 1995 zu beobachtende Tendenz der Abnahme der Zahl zu beanstandender EG-Vorhaben hat sich somit im Berichtszeitraum bestätigt.

II. Subsidiaritätsprüfungen durch die Bundesressorts und den Bundesrat

1. Rechtliche Grundlagen

Die Bundesregierung geht bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von der Definition in *Art. 5 EG-Vertrag* aus. 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 Vertrags* 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 *be-gründen* 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 i.S. des EG-Vertrages betrifft somit das Ausmaß, in dem die Gemeinschaft die ihr zugewiesenen „konkurrierenden“ Kompetenzen ausüben soll und setzt somit das Bestehen solcher Kompetenzen voraus. Eventuelle *Kompetenzkonflikte* und *-verstöße* sind deshalb nicht Gegenstand dieses Berichts.

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 (§ 85 a GGO II und Anlage 9) aufgenommen und 1999 im Hinblick auf das neue *Subsidiaritätsprotokoll* nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam fortgeschrieben worden ist (Anlage). 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 *sehr geringen Zahl* von Vorschlägen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festzustellen war. Die Ressorts haben im Berichtszeitraum **60 neue Vorschläge** der Kommission auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip geprüft (im Vorjahr: 89). Vertieft geprüft wurden **9 neue Vorschläge** (im Vorjahr: 1 Vorschlag). Dabei wurden **zwei Verstöße** festgestellt (im Vorjahr: 1 Verstoß). Dabei handelt es sich um den

- **Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln sowie den**
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 91 / 308 / EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche**

In beiden Fällen haben die Bedenken der Bundesregierung bereits zu Änderungen der Texte in den Ratsgremien geführt, so dass die Beanstandungen voraussichtlich ausgeräumt werden.

3. Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat

a) Vom Bundesrat geprüfte Vorschläge für Rechtsakte

Der Bundesrat hat im Berichtszeitraum **4 neue Rechtsetzungsvorschläge** der Kommission wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip gerügt (im Vorjahr insgesamt 17 Subsidiaritätsrügen und Bemerkungen zu Rechtsetzungsvorlagen):

- **Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (BR-Beschluss 479/99)**

- **Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln (BR-Beschluss 564/99)**
- **Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln (BR-Beschluss 708/99)**
- **(Geänderter) Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Beschluss 693/99 der Europakammer)**

b) Sonstige Beanstandungen durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat ferner in 12 Fällen zu nicht-legislativen Maßnahmen der Kommission - Mitteilungen, Grünbüchern, Weißbüchern und Berichten - unter *Subsidiaritätsgesichtspunkten* Stellung genommen (im Vorjahr 6 Fälle). Schließlich hat der Bundesrat im Berichtszeitraum zwei Entschlüsse angenommen, die sich allgemein mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips befassen.

Der Bundesrat hat außerdem 2 Vorschläge der Kommission abgelehnt, da die Gemeinschaft nach seiner Auffassung nicht über eine entsprechende *Kompetenz* verfügt:

- **Vorschlag für ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz.** Dieser sei nicht vom EG-Vertrag gedeckt, auf diesem Sachgebiet sei daher eine Harmonisierung unzulässig. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht.
- **Vorschlag für einen Beschluss über einen Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung.** Die Gemeinschaft verfüge nicht über eine Zuständigkeit für die Stadtentwicklung. Auch in Zukunft sollten auf diesem Gebiet keine Gemeinschaftszuständigkeiten geschaffen werden. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

4. Stellungnahmen des Bundestages

Mehrere Ausschüsse des Bundestages - insbesondere der federführende Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union - haben sich im Berichtsjahr im Zusam-

menhang mit dem Jahresbericht der Bundesregierung für 1998 und dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1998 mit dem Thema Subsidiarität befasst. Die vorgenannten Berichte wurden vom Bundestag zur Kenntnis genommen.

III. Bilanz der Subsidiaritätsprüfungen 1995 - 1999

1. Allgemeine Bemerkungen zur Subsidiaritätsprüfung

Der Subsidiaritätsbericht 1999 gibt Gelegenheit, einen kurzen Überblick über die Ergebnisse der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in den letzten fünf Jahren zu geben. Bei der Bewertung der Entwicklung in diesem Zeitraum sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Die Subsidiaritätsbedenken der Bundesregierung und des Bundesrates beziehen sich vielfach nicht auf den gesamten Vorschlag, sondern nur auf *Teilaspekte*, die manchmal nur von relativ begrenzter Bedeutung sind. Je nach der Bedeutung der fraglichen Regelung können die Subsidiaritätsbedenken sehr unterschiedliches Gewicht haben, d.h. entweder vorrangig oder aber eher nachrangig sein. Bei der Festlegung der Verhandlungsposition der Bundesregierung wird berücksichtigt, dass im Einzelfall ein Spannungsverhältnis zwischen dem fachlich und politisch Wünschenswerten und dem Ergebnis der Subsidiaritätsprüfung bestehen kann. In solchen Fällen ist eine sachgerechte Lösung anzustreben, die den widerstreitenden Gesichtspunkten Rechnung trägt.
- Das Subsidiaritätsprotokoll bestimmt, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit „unter Beachtung der allgemeinen Bestimmungen und der Ziele des Vertrags angewandt“ werden. Dieser Gesichtspunkt kann bei der Festlegung der Verhandlungsposition der Bundesregierung und für ihr Vorgehen in Brüssel relevant sein. Die Bundesregierung fordert die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Rat bzw. in den Ratsgremien stets ein, wenn sie zu der Auffassung gekommen ist, dass gegen einen Vorschlag der Kommission Subsidiaritätsbedenken bestehen, und wenn nicht andere vorrangige Gesichtspunkte der Geltendmachung dieser Bedenken im Einzelfall entgegenstehen.
- Im übrigen führen die Beratungen im Rat in vielen Fällen dazu, dass die von der Bundesregierung geltend gemachten Subsidiaritätsbedenken entfallen. Wenn diese

fortbestehen, hat die Bundesregierung zu entscheiden, ob sie die Maßnahme im Rat ablehnen oder an ihrer Ausgestaltung weiter konstruktiv mitwirken soll. Dies ist insbesondere dann in Betracht zu ziehen, wenn mit dem Zustandekommen des Rechtsakts aufgrund der Haltung der Mehrheit der Mitgliedstaaten ohnehin zu rechnen ist. Denn eine Ablehnung des Vorschlags könnte u.U. dazu führen, dass deutsche Sachinteressen bei den Verhandlungen im Rat übergangen werden. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung z.B. an der **Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme („Plan-UVP“)**, gegen die sie zunächst erhebliche Subsidiaritätsbedenken geltend gemacht hatte, konstruktiv mitgearbeitet. Dadurch konnte sie erreichen, dass der Gemeinsame Standpunkt - der gegenüber der Fassung, die dem Beschluss der Europakammer zugrunde lag, weitere Änderungen enthält - nunmehr mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Aus ähnlichen Erwägungen hat die Bundesregierung sich bei der zunächst beanstandeten **Richtlinie über wilde Tiere in Zoos** nur der Stimme enthalten, statt diese abzulehnen.

2. Ergebnisse der Verhandlungen im Rat über beanstandete Vorschläge

- a) Die Subsidiaritätsbedenken der Bundesregierung und anderer Mitgliedstaaten haben bei den Verhandlungen im Rat - neben Sachproblemen - dazu geführt, dass es bei einer erheblichen Zahl von Vorschlägen der Kommission *nicht* zu einer Beschlussfassung gekommen ist (vgl. die Übersicht in Anlage 3). Dies gilt vor allem für eine Reihe von Vorschlägen vom Beginn der 90er Jahre, z.B. für **Richtlinien über Blutalkohol im Verkehr und über Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Fernstraßen sowie für Verordnungen zum Europäischen Verein, zur Europäischen Genossenschaft und zur Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft**, ferner für ein **Arbeitsprogramm zugunsten von Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereinen und Stiftungen**, für einen **Europäischen Garantiefonds zur Förderung der Film- und Fernsehproduktion** und für ein (geändertes) **Programm zur Förderung des Tourismus („Philoxenia“)**. Diese Vorschläge sind seit längerer Zeit von keiner Präsidentschaft mehr auf die Tagesordnung des Rates gesetzt worden und dürften daher in ihrer derzeitigen Fassung

obsolet sein. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Kommission einige von ihnen in geänderter Fassung neu vorlegen wird.

- b) In zahlreichen Fällen haben die von der Bundesregierung eingebrachten Subsidiaritätsbedenken dazu beigetragen, dass die Vorschläge „entschärft“ wurden und dann im Ergebnis mit dem Subsidiaritätsprinzip *vereinbar* waren, so dass die Bundesregierung ihnen im Rat letztlich zustimmen konnte. So wurde z.B. der **Rahmenbeschluss betr. bargeldlose Zahlungsmittel** auf besonders gesicherte Zahlungsinstrumente beschränkt, so dass Fälle reiner Alltagskriminalität nur noch in begrenztem Umfang mit erfasst werden.
- c) Bei einer Reihe von Vorschlägen der Kommission sind die von der Bundesregierung vorgetragenen Bedenken vom Rat allerdings *nicht* berücksichtigt und die Vorschläge vom Rat verabschiedet worden, da die Bedenken von einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht geteilt wurden). Das gilt z.B. für die **Richtlinien über den Jahresabschluss von Gesellschaften und über die Rechnungslegung von GmbH & Co. KG**, sowie für die **Richtlinien über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz, über Anforderungen an Sportboote, über Einlagensicherungs- und Anlegerschutzsysteme, über die allgemeine Produktsicherheit und über die Werbung für Tabakerzeugnisse**. Bei einigen dieser Rechtsakte handelt sich allerdings um bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht (1. November 1993) erlassene sog. „Altfälle“, zu deren nachträglicher Änderung die Kommission und das Europäische Parlament trotz der Forderungen der Bundesregierung nicht bereit waren. Ebenso hatte die Bundesregierung die vom Rat beschlossene **Verordnung zur Harmonisierung der Unternehmensstrukturstatistiken, das Aktionsprogramm zur stärkeren Sensibilisierung der Juristen für das Gemeinschaftsrecht („Aktion Robert Schuman“)** und das **4. Arbeitsschutzprogramm (SAVE)** abgelehnt. Bei einer Bewertung ist zu berücksichtigen, dass die Subsidiaritätsbedenken der Bundesregierung sich in den meisten Fällen nicht auf die gesamte Maßnahme, sondern nur auf *Teilaspekte* bezogen, die z.T. nur relativ begrenzte Tragweite hatten.
- d) Die Bundesregierung hat es daher nicht in allen diesen, sondern nur in einzelnen Fällen für zweckmäßig gehalten, den *Europäischen Gerichtshof* anzurufen, nämlich bezüglich der **Einlagensicherungs- und der Anlegerschutz-Richtlinie**, der

Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und der Richtlinie über die Werbung für Tabakerzeugnisse. Sie hat in diesen Fällen allerdings nicht nur die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, sondern auch eine Reihe anderer Rechtsgründe, z.B. *Kompetenzverstöße* geltend gemacht. In den erstgenannten drei Fällen sind die Klagen vom Europäischen Gerichtshof abgewiesen worden, im Fall der Tabakwerbeverbots-Richtlinie hat der Gerichtshof noch nicht entschieden. Jedoch hat der Generalanwalt dem Gerichtshof vorgeschlagen, die Richtlinie für nichtig zu erklären, und zwar in erster Linie aus *Kompetenzgründen*, aber auch wegen Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Die Entscheidung des EuGH wird für Anfang Oktober erwartet.

3. Statistische Entwicklung

Die Mehrzahl der obengenannten Fälle stammt aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht (1. 11. 1993) und war auf einer Liste enthalten, die die Bundesregierung der Europäischen Kommission im Juli 1993 übermittelt hatte (sog. „Deutsche Subsidiaritätsliste“). Die Situation hat sich seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und dem Amtsantritt der *Santer-Kommission* wesentlich geändert: Die Zahl der Vorschläge der Kommission für neue Rechtsakte ist seither *laufend zurückgegangen*, wie sich aus den von der Kommission in ihren jährlichen Rechtsetzungsberichten veröffentlichten Statistiken ergibt. Gleichzeitig ist auch die Zahl der Vorschläge, die nach Ansicht der Bundesregierung ganz oder teilweise gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, *stark zurückgegangen*. Dies wird durch die folgende Statistik der Subsidiaritätsprüfungen der Bundesressorts 1995 – 1999 belegt:

	<u>geprüfte Rechtsakte</u>	<u>vertieft geprüfte Rechtsakte</u>	<u>Subsidiaritätsbedenken</u>
1995	232	48	13
1996	168	12	9
1997	117	7	4
1998	89	1	1
1999	60	9	2

Ob die Zahl der Problemfälle aufgrund der Aktivitäten der *Prodi-Kommission* wieder zunehmen wird, lässt sich derzeit noch nicht beurteilen. Mit dem *Subsidiaritätsprotokoll von Amsterdam* ist jedoch ein deutliches Signal für die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament gesetzt worden, ihre Vorschläge und Beschlüsse systematisch am Subsidiaritäts- und am Verhältnismäßigkeitsprinzip auszurichten.

Gegenwärtig bestehen noch folgende Probleme grundsätzlicher Art:

- Vielfach sind die von der Kommission vorgeschlagenen *Begründungen* zur Subsidiarität in den Erwägungsgründen der Rechtsakte formelhaft und daher wenig aussagekräftig. Die Bundesregierung bemüht sich, auf eine bessere Begründung hinzuwirken, die den Anforderungen des Subsidiaritätsprotokolls entspricht.
- Die Kommission vertritt weiterhin die Auffassung, dass Maßnahmen im Bereich des *Binnenmarktes* in die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft fielen und das Subsidiaritätsprinzip daher auf sie nicht anwendbar sei. Die Bundesregierung vertritt die gegenteilige Auffassung und sieht sich dabei durch den EuGH in seinem Urteil zur Einlagensicherungs-Richtlinie bestätigt. Von dem Urteil des EuGH zur Tabakwerbeverbots-Richtlinie werden weitere Aussagen zu dieser Frage erwartet. Der Generalanwalt hat sich in seinen Schlussanträgen vom 15. Juni 2000 allerdings bereits gegen die Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips im Binnenmarktbereich ausgesprochen.

4. Unterschiede bei der Beurteilung durch Bundesregierung und Bundesrat

Wie ausgeführt, berücksichtigt die Bundesregierung die Subsidiaritätsbedenken des Bundesrates so weit wie möglich. Substantielle Bewertungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat sieht die Bundesregierung nicht. Soweit eine Differenz zwischen der Zahl der von der Bundesregierung und der vom Bundesrat beanstandeten Fälle besteht, erklärt sich diese wie folgt:

- Zum einen betreffen die Beanstandungen des Bundesrates auch *Grün- und Weißbücher*, die in der Aufstellung der Bundesregierung nicht enthalten sind.
- Zum anderen behandelt der Bundesrat gelegentlich auch *Kompetenzfragen* als Subsidiaritätsproblem, wie z.B. Verstöße gegen den Grundsatz, dass die admi

nistrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

- Im übrigen ergeben sich in manchen Fällen *Bewertungsunterschiede* im Hinblick auf die Frage, ob ein Tätigwerden auf mitgliedstaatlicher Ebene zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Einzelfall ausreicht oder nicht.
- Vielfach handelt es sich bei den Bemerkungen des Bundesrates auch lediglich um Hinweise, Mahnungen und politische Forderungen aus Anlass eines Vorschlags.

In den Fällen, in denen der Bundesrat spezifische Subsidiaritätsbedenken geäußert hat, bestand meist Übereinstimmung zwischen ihm und der Bundesregierung. Diese Bedenken betreffen nur bestimmte Aspekte der betreffenden Vorschläge. Die Bedenken beziehen sich überwiegend auch nicht auf Vorhaben, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder oder die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen. Nur in diesen Fällen ist die Bundesregierung gemäss § 5 Abs. 2 EuZBLG verpflichtet, die Auffassung der Länder *maßgeblich zu berücksichtigen*, soweit nicht *gesamtstaatliche Interessen* entgegenstehen.

Soweit der Bundesrat den **Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme** beanstandet hat, hat auch die Bundesregierung die Vereinbarkeit bestimmter Aspekte des Vorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip in Frage gestellt. Der Vorschlag ist jedoch von Seiten der Bundesregierung bereits in ihrem letzten Subsidiaritätsbericht für 1998 berücksichtigt worden. Bei der Beschlussfassung durch die Europakammer des Bundesrates über den geänderten Vorschlag ist die gemäß § 5 EuZBLG erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht zustande gekommen, mit der die Bundesregierung zur *maßgeblichen Berücksichtigung* der Auffassung des Bundesrates verpflichtet worden wäre. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Standpunkt zu der Richtlinie akzeptiert, da ein grundsätzlicher Regelungsbedarf besteht und ausreichende Gestaltungsspielräume zugunsten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung vorgesehen sind. Das Europäische Parlament wird voraussichtlich Abänderungen an dem Gemeinsamen Standpunkt vorschlagen, mit denen sich der Rat anschließend befassen muss.

5. Subsidiaritätsverständnis des Rates und des Europäischen Parlaments

Der Rat, das *Europäische Parlament* und die *Europäische Kommission* haben sich in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Oktober 1993 zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bekannt. Das *Subsidiaritätsprotokoll* von Amsterdam ist als Primärrecht von ihnen uneingeschränkt zu beachten. Erfahrungsgemäß unterscheidet sich das Subsidiaritätsverständnis der *EU-Mitgliedstaaten* jedoch graduell voneinander. Während einige Mitgliedstaaten das Subsidiaritätsprinzip in erster Linie als Mittel zur Beschränkung der Gemeinschaftstätigkeit ansehen, verstehen es andere eher als Legitimationsgrundlage für eine Ausweitung der Gemeinschaftstätigkeit. Auch das *Europäische Parlament* ist in der Praxis eher an einer Ausweitung als an einer Beschränkung interessiert. Da in vielen Fällen das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden ist, das dem Europäischen Parlament eine starke Stellung bei der Gemeinschaftsgesetzgebung gibt, hat die Auffassung des Europäischen Parlaments für den Umfang, in dem Subsidiaritätsbedenken berücksichtigt werden, erhebliche Bedeutung gewonnen. Eine Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1999 liegt noch nicht vor. Zuletzt hat das Europäische Parlament zum Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1997 Stellung genommen (ABl. C 167 vom 2. 6. 1997, Protokoll der Sitzung vom 13. Mai 1997, Ziff. 7).

5. Subsidiarität als politische Forderung

Unabhängig von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als Rechtsnorm im Sinne von Art. 5 EG-Vertrag und des Subsidiaritätsprotokolls wird manchmal in der politischen Diskussion der Begriff der Subsidiarität in einem weiteren Sinne verwendet. Es handelt sich dabei um politische Aussagen darüber, wie die Zuständigkeiten zwischen der Unions- bzw. Gemeinschaftsebene und der Ebene der Mitgliedstaaten nach Auffassung des betreffenden Autors verteilt sein sollten, ohne dass dafür rechtliche Maßstäbe herangezogen werden. Die Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip in den jährlichen Berichten der Kommission und der Bundesregierung beziehen sich demgegenüber ausschließlich auf das im EU- und im EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip als Rechtsnorm, das allerdings zugleich auch eine politische Leitlinie darstellt. Es dient als rechtlich verbindliche „Richtschnur“ für die *Ausübung* der be-

stehenden Gemeinschaftskompetenzen, nicht für die *Verteilung* der Handlungsbefugnisse (Kompetenzen). Im vorliegenden Zusammenhang ist auf den Unterschied zwischen Subsidiarität als *Rechtsbegriff für die Kompetenzausübung* und Subsidiarität als *politische Forderung für die Kompetenzverteilung* zwischen der Union und den Mitgliedstaaten hinzuweisen, da der unterschiedliche Gebrauch des Begriffs Subsidiarität vielfach zu Missverständnissen führt.

IV. Jahresbericht "Eine bessere Rechtsetzung 1999" der Europäischen Kommission

Die Kommission hat dem Rat der Europäischen Union (für den Europäischen Rat) und dem Europäischen Parlament am 4. November 1999 ihren **6. Jahresbericht** zur Subsidiarität unter dem Titel „**Eine bessere Rechtsetzung 1999**“ übermittelt (Rats-Dok. 13725/99; KOM-Dok. [1999] 562 endg.). Die Kommission nimmt darin insbesondere zur Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips Stellung. Den vorangegangenen Rechtsetzungsbericht 1998 der Kommission (Rats-Dok. 13940/98; KOM-Dok. [98] 715 endg.) hatte die Bundesregierung in ihrem Subsidiaritätsbericht für 1998 analysiert und bewertet (BT-Drs. 14 / 1512).

Der *Europäische Rat* hat den Kommissionsbericht bei seiner Tagung am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki begrüßt. Der *Bundesrat* hat mit Beschluss 721/99 vom 7. April 2000 zu dem Bericht Stellung genommen (siehe unter 3.). Eine Stellungnahme des *Europäischen Parlaments* und des *Ausschusses der Regionen* zu dem Bericht liegt noch nicht vor.

1. Inhalt des Kommissionsberichts

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
- den Zugang zu Informationen über das Gemeinschaftsrecht.

- a) Die Kommission legt dar, sie habe das **Subsidiaritätsprinzip** trotz des nicht unerheblichen "Gesetzgebungsdrucks" anderer Gemeinschaftsorgane - gemeint sind der Rat und das Europäische Parlament - konsequent gewahrt. Den Maßstab dafür, ob ein Rechtssetzungsakt mit dem **Subsidiaritätsprinzip** vereinbar ist, bildeten gemäß dem Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Amsterdam die Kriterien der Notwendigkeit der Maßnahme und (kumulativ) der Wirkung der Maßnahme. Als nicht notwendig könnten sich Rechtssetzungsakte namentlich dann erweisen, wenn nicht bindende Programme oder Mechanismen der Selbstkontrolle dasselbe Ziel erreichten. Auch auf die **Verhältnismäßigkeit** der Maßnahmen sei großer Wert gelegt worden. Beispielsweise habe die Kommission in ihrem Grünbuch zur zusätzlichen Altersversorgung keine Harmonisierung, sondern ein koordiniertes Vorgehen vorgeschlagen, um so der Vielfalt einzelstaatlicher Regelungen gerecht zu werden. Indem die Kommission *Risikoanalysen, Kosten-/Nutzenanalysen* sowie *Konsultationen* und *Diskussionen* über die Auswirkungen der von ihr geplanten Rechtsakte durchführe, verbessere sie die Tatsachenbasis zur Einschätzung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme.

Nach Auffassung der Kommission wird es aber auch bei Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in manchen Bereichen infolge der sich laufend verändernden Rahmenbedingungen zu einer **Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaft** und damit zu "mehr Europa" kommen. So habe sie wegen aktueller Ereignisse ein Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit erarbeitet und eine Kontrollinstanz auf Gemeinschaftsebene für diesen Bereich vorgeschlagen. Ferner strebe die Union ausgehend vom Vertrag von Amsterdam und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (15. und 16. Oktober 1999) eine gemeinsame Politik in Einwanderungs- und Asylangelegenheiten an. Ferner werde die Erweiterung der Union bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips neue Fragen aufwerfen. Es sei aber zu erwarten, dass das Subsidiaritätsprinzip angesichts seiner Flexibilität auch dieser Herausforderung standhalten könne.

- b) Bezüglich der **redaktionellen Qualität** der EG-Rechtsvorschriften verweist die Kommission auf die von ihr, dem Rat und dem Europäischen Parlament im Dezember 1998 geschlossene **Interinstitutionelle Vereinbarung**, die im März 1999 im Amtsblatt der EG veröffentlicht worden ist (ABl. C 73 v. 17. März 1999). Ent-

sprechend den Bestimmungen dieser Vereinbarung arbeiteten die beteiligten Organe an Leitlinien und an einem gemeinsamen praktischen Leitfaden für die Verfasser von Rechtstexten. Zur Überwachung der Qualität der Rechtsetzungsvorschläge habe die Kommission bei ihren Dienststellen ein Netz von Koordinatoren eingerichtet. Von der Einführung neuer EDV-Programme verspreche sie sich eine effizientere Redaktion und Präsentation der Rechtsetzungsvorschläge.

- c) Die Kommission sieht es ferner als erforderlich an, die Bemühungen zur **Vereinfachung** des Gemeinschaftsrechts fortzusetzen. An erster Stelle erwähnt sie entsprechende Maßnahmen auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik. Im Rahmen der Forschungsprogramme von EG und EURATOM werde auf einfachere Musterverträge hingewirkt. Zur Steigerung der Effizienz des **SLIM-Programms** (Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften) habe die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein besonderes Bewertungsverfahren eingerichtet, auf dessen Grundlage Vereinfachungsvorschläge erarbeitet werden sollten. In der Folge soll das Programm auch bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht Beachtung finden. Schließlich sei geplant, die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages zu modernisieren, namentlich durch Abschaffung des Freistellungsmonopols der Kommission und durch Einbeziehung der nationalen Wettbewerbsbehörden und -gerichte in die Anwendung der Vertragsvorschriften.
- d) Die **Kodifizierungs- und Konsolidierungsarbeiten** am EG-Recht seien ebenfalls fortgesetzt worden. Konsolidierte Textfassungen würden den Rechtsanwendern auf den Internet-Seiten
- *EUR-Lex* (<http://europa.eu.int/eur-lex>) und
 - *Celex* (<http://www.europa.eu.int/celex>)
- zur Verfügung gestellt. Mittelfristig sei beabsichtigt, die beiden Internet-Seiten zu einem einheitlichen Angebot zusammenzufassen.
- e) Darüber hinaus werde weiter daran gearbeitet, den **Zugang zu Informationen über das Gemeinschaftsrecht** zu verbessern. Im Aufbau begriffen sei der neue Frage-Antwort-Dienst EUROPA-DIREKT. Unionsbürger sollen im Rahmen dieses Dienstes die Möglichkeit erhalten, per Brief, Telefax, E-mail oder über eine Gratis-

Telefonnummer individuelle Auskünfte zur Tätigkeit der Europäischen Union anzufordern.

Der zu Informationszwecken eingerichtete interinstitutionelle Internet-Server EUROPA (<http://www.europa.eu.int/>) erfreut sich nach Darstellung der Kommission steigenden Zuspruchs. Dort könnten besondere Seiten für die Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen aufgerufen werden.

2. Bewertung des Kommissionsberichts durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Kommission in ihrem Rechtsetzungsbericht 1999 erneut zur strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und zur Fortsetzung der Bemühungen um eine Verbesserung der Rechtsetzungsqualität bekennt. Besonders positiv beurteilt sie, dass die Kommission das Protokoll zum Vertrag zum Amsterdam bei der Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben nach dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkt anwenden will.

Jedoch ist der Rechtsetzungsbericht 1999 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) Die Bundesregierung bedauert, dass die in den vergangenen Jahren üblichen und ausdrücklich von ihr erbetenen *Statistiken* über die zahlenmäßige Entwicklung der Rechtsetzungsvorschläge fehlen. Die Bundesregierung kann nicht nachvollziehen, weshalb die Kommission hier von statistischen Angaben absieht, während sie gerade die relativ weniger gewichtigen Themen wie etwa die zahlenmäßige Entwicklung der Konsolidierungs- und Kodifizierungsarbeiten durch bebilderte Statistiken beleuchtet. Die von der Bundesregierung früher von der Kommission erbetenen Zahlen über die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft sind bisher von dieser nicht vorgelegt worden.
- b) Bei den Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip finden sich *zu wenige Beispiele* für die Anwendung dieses Prinzips in der Praxis, im übrigen enthält der Bericht diesbezüglich nur eine abstrakte Darstellung der Rechtslage und der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen.

- c) In ihren Stellungnahmen zu den Jahresberichten 1997 und 1998 hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass das Subsidiaritätsprinzip nach ihrer Auffassung **auch im Bereich des Binnenmarkts** (Rechtsangleichung) anwendbar ist. Sie stellt mit Bedauern fest, dass die Kommission sich auch im Rechtsetzungsbericht für 1999 nicht mit ihrer Rechtsauffassung auseinandergesetzt hat und offenbar an ihrer gegenteiligen Auffassung festhalten will. Ferner fehlt erneut ein klares Bekenntnis der Kommission dazu, dass auch die **Weiß- und Grünbücher** die durch das Subsidiaritätsprinzip gezogenen Grenzen der Gemeinschaftstätigkeit respektieren müssen.
- d) Im übrigen teilt die Bundesregierung die Auffassung der Kommission, dass ein politischer "Gesetzgebungsdruck" von dritter Seite – z.B. von bestimmten Mitgliedstaaten – Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht rechtfertigen kann.

3. Bewertung des Kommissionsberichts durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat sich in seiner 750. Sitzung am 7. April 2000 mit dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1999 befasst und sich dazu in dem Beschluss 721/99 wie folgt geäußert:

- a) Der Bundesrat erkennt an, dass zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages - insbesondere des neuen Titels IV im Dritten Teil des EG-Vertrages - neue Rechtsakte erforderlich sein werden, dringt aber darauf, dabei das Subsidiaritätsprinzip strikt einzuhalten. Gleiches gelte, soweit durch die Erweiterung der Union Rechtsvorschriften erforderlich würden.
- b) Wie die Bundesregierung begrüßt auch der Bundesrat, dass sich die Kommission erneut zu einer konsequenten Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips einschließlich des Verhältnismäßigkeitsprinzips bekennt. Ebenfalls wie die Bundesregierung rügt er aber erneut das fehlende Bekenntnis der Kommission zur Geltung des Subsidiaritätsprinzips im **Binnenmarkt**. Auch der Bundesrat vermisst konkrete Angaben zur praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie die bisher üblichen Statistiken über die Entwicklung der Zahl der Kommissionsvorschläge.
- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Rechtsetzungstätigkeit in der Union zunehmend auf mehrere Politikfelder abziele und die Abgrenzung der Zuständigkeiten unklar werde. Er fordert, in diesen Fällen den Bereich der bei den Mitgliedstaaten

verbliebenen Zuständigkeiten politikübergreifend zu berücksichtigen. Als Beispiel nennt er die Zuständigkeiten für Kultur, Raumordnung und öffentliche Ordnung.

- d) Hinsichtlich der anzustrebenden Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten hält es der Bundesrat für nicht ausreichend, die Delegation oder Rückverlagerung einzelner Verwaltungsaufgaben zu prüfen. Er verlangt vielmehr, die Tätigkeit der EU auf Kernaufgaben zu beschränken und mit einer Dezentralisierung des Entscheidungsstrukturen zu beginnen.
- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei ihrer Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zukünftig verstärkt darauf zu achten, welche Auswirkungen die europäische Politik und Gesetzgebung auf die lokalen Gebietskörperschaften haben, sowie den Verwaltungsaufwand und die finanzielle Belastung der örtlichen Behörden zu beachten. Er fordert die Bundesregierung auf, die Anliegen des Bundesrats auch in Zukunft und verstärkt in die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaften einzubringen und auf diese Weise zu einer besseren EG-Rechtsetzung beizutragen.

V. Schlussfolgerung des Europäischen Rates in Helsinki zum Subsidiaritätsprinzip

Auf seiner Tagung in Helsinki am 10./11. Dezember 1999 hat der Europäische Rat den Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1999 entgegen genommen. Er hat ausdrücklich begrüßt, dass der Bericht die vorrangige Bedeutung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips einschließlich des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag von Amsterdam herausstellt und die Bereitschaft zur konsequenten Anwendung dieser Grundsätze zum Ausdruck bringt. Hierdurch wird deutlich, dass auch der Europäische Rat der konsequenten und umfassenden Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine große Bedeutung beimisst. Mit den bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls konnte sich der Europäische Rat noch nicht befassen, da der Zeitraum hierfür zu kurz war.

VI. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Rechtsetzungsbericht 1998

1. Der Ausschuss der Regionen hat sich in einer Stellungnahme vom 15. September 1999 mit dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1998 befasst (AdR-Dok. Nr. 50/99 endgültig vom 15./ 16. Sept. 1999). Er hat zum Ausdruck gebracht, dass er sich als "Hüter des Subsidiaritätsprinzips" versteht, und es begrüßt, dass er seit dem Europäi-

schen Rat vom 11./12. Dezember 1998 in Wien ein Mandat zur Äußerung zum Rechtsetzungsbericht habe.

2. Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission zur Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, namentlich zum dynamischen Charakter des Prinzips. Seine Einhaltung sei im Interesse bürgernaher Entscheidungen wichtiger denn je. Der Ausschuss der Regionen vertritt allerdings die Ansicht, dass baldmöglichst eine grundsätzliche Diskussion über die Aufteilung der Zuständigkeiten in der EU eingeleitet werden müsse.
3. Von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erhofft sich der Ausschuss auch im Verhältnis der Regionen zu den jeweiligen Mitgliedstaaten einen Schutz vor Zentralisierung und damit die Gewährleistung bürgernaher Entscheidungen. Dies sei erforderlich, damit die Regionen und die anderen Gebietskörperschaften ihren Handlungsspielraum wieder erweitern könnten. Er weist darauf hin, dass die Regionen mit den Verträgen keine Rechtsposition erhalten haben, aus der heraus sie eigenständig die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes fordern könnten. Es sei dringend erforderlich, dass entsprechende Garantien zu Gunsten der Regionen im Rahmen einer grundsätzlichen Neuordnung der Gemeinschaftskompetenzen eingeführt würden.
4. Der Ausschuss beanstandet, dass die Kommission in ihrem Rechtsetzungsbericht für 1998 ihren Ausführungen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips einen Bericht über die formale Qualität der Rechtsakte anfügt. Dieses Verfahren werde der Unterschiedlichkeit der beiden Sachkomplexe, vor allem aber auch der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips nicht gerecht.
5. Der Ausschuss begrüßt die im Rechtsetzungsbericht der Kommission vorgesehene Beschränkung der Kommissionstätigkeit auf zentrale Politikfelder. Er hält es für notwendig, dass die europäischen Rechtsakte den Regelungsspielraum der regionalen Gebietskörperschaften möglichst wenig beschneiden sollten. Rahmenrichtlinien seien daher im Vergleich zu Verordnungen das bessere Rechtsetzungsinstrument.
6. Die Bemühungen der Kommission um die Verbesserung der formalen Qualität der Rechtssetzungsakte und die Verbesserung des Zugangs zu Informationen begrüßt der Ausschuss. Auch in diesen Bereichen fordert er eine verstärkte Berücksichtigung der Belange der Regionen und eine engere Zusammenarbeit mit diesen.

VII. Gesamtbewertung

1. Positiv ist hervorzuheben, dass im Berichtszeitraum wiederum – wie im Vorjahr - nur wenige Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt wurden: Die Vorschläge der Kommission für neue Rechtsakte haben 1999 nach Auffassung der Bundesressorts **nur in zwei Fällen gewichtige Subsidiaritätsbedenken** aufgeworfen. In beiden Fällen konnten diese aber bei den Verhandlungen in den Ratsgremien behoben werden. Der Bundesrat hat zwar eine geringfügig größere Zahl von Subsidiaritätsverstößen, aber auch eine insgesamt positive Entwicklung festgestellt.
2. Die Bundesregierung stellt mit Befriedigung fest, dass die Kommission und der Europäische Rat dem Subsidiaritätsprinzip eine **hohe Bedeutung beimessen**, und begrüßt es, dass sich auch der Ausschuss der Regionen als Sachwalter des Subsidiaritätsprinzips versteht.
3. Die Erfahrungen mit dem *Subsidiaritätsprotokoll* seit Januar 1999, insbesondere aber nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 zeigen nach Auffassung der Bundesregierung, dass sich das Protokoll positiv ausgewirkt hat. Die darin verankerten Leitlinien für die Subsidiaritäts- und die Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie die sonstigen Bestimmungen für die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft bilden eine gute Grundlage für die weitere Entwicklung der Integration.
4. Ungeachtet der oben dargestellten positiven Entwicklung hält es die Bundesregierung für erforderlich, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsorgane weiterhin **sorgfältig zu überwachen und gegebenenfalls einzufordern**. Sie wird deshalb auch in Zukunft bei neuen Rechtsakten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eigenständig auf der Grundlage des Prüfrasters prüfen. Gegenüber der Kommission, dem Rat und in Verfahren vor dem Gerichtshof wird sie sich insbesondere dafür einsetzen,
 - dass die Rechtsakte der Gemeinschaft eine **hinreichende Begründung** hinsichtlich der Subsidiarität enthalten, denn nur dann werden die Erwägungen, die beim Erlass des Rechtsakts zur Subsidiarität angestellt wurden, für die Betroffenen **transparent und kontrollierbar**;
 - dass die Kommission die Geltung des Subsidiaritätsprinzips auch im Bereich des **Binnenmarktes** anerkennt;

- 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 Gemeinschaftsrechts beachtet.

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** (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?

01.12.00**Beschluss**
des Bundesrates

Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1999
("Subsidiaritätsbericht 1999")

Der Bundesrat hat in seiner 757. Sitzung am 1. Dezember 2000 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat stimmt der Aussage der Bundesregierung in ihrem Subsidiaritätsbericht 1999 zu, dass bei formellen Vorschlägen der Kommission für neue Rechtsakte eine Tendenz zur Abnahme der Zahl der zu beanstandenden EU/EG-Vorhaben zu beobachten ist. So hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum nur zwei und der Bundesrat lediglich vier neue Rechtsetzungsvorschläge wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip gerügt.

Insgesamt hat der Bundesrat jedoch wesentlich mehr Fälle als die Bundesregierung beanstandet, weil er auch zu nicht-legislativen Maßnahmen der Kommission (Mitteilungen, Grünbücher, Weißbücher, Berichte etc.) unter Subsidiaritätsgesichtspunkten Stellung genommen hat. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung grundsätzlich seine Auffassung teilt, dass auch in nicht-legislativen Dokumenten enthaltene Überlegungen und informelle Vorschläge dem Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkt entsprechen müssen.

Während die Zahl der Vorschläge für neue Rechtsakte seit Mitte der 90er Jahre laufend zurückgegangen ist, wurde die Erstellung von nicht-legislativen Dokumenten durch die Kommission erheblich ausgeweitet. Mit Blick auf die wachsende Bedeutung nicht-legislativer Handlungsformen sowie darauf, dass - wie die Rügen des Bundesrates zeigen - Verstöße gegen das Subsidiaritäts-

prinzip zunehmend gerade durch solche Maßnahmen drohen, ersucht der Bundesrat die Bundesregierung, ihre Prüfung und den Subsidiaritätsbericht künftig auch hierauf zu erstrecken. Dabei sind insbesondere auch Leitlinien und sonstige Vorgaben mit einzubeziehen, die auf europäischer Ebene im Rahmen der neuen Methode der "offenen Koordinierung" gesetzt werden.

2. In ihren allgemeinen Bemerkungen zur Subsidiaritätsprüfung führt die Bundesregierung aus, bei der Festlegung ihrer Verhandlungsposition werde berücksichtigt, dass im Einzelfall ein Spannungsverhältnis zwischen dem fachlich und politisch Wünschenswerten und dem Ergebnis der Subsidiaritätsprüfung bestehen könne; sie fordere die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips stets ein, wenn nicht andere vorrangige Gesichtspunkte der Geltendmachung dieser Bedenken im Einzelfall entgegenstünden.

Der Bundesrat widerspricht nachdrücklich derartigen Abwägungen, die das in Artikel 5 Abs. 2 EGV rechtsverbindlich verankerte Subsidiaritätsprinzip im Einzelfall zurücktreten lassen könnten. Eine solche Praxis findet weder im Vertrag noch im Subsidiaritätsprotokoll eine Grundlage. Der Bundesrat verweist darauf, dass Artikel 5 Abs. 2 EGV dem Subsidiaritätsprinzip das Gewicht eines Rechtsprinzips verleiht. Es steht daher nicht zur Disposition der Organe der EU. Bindend ist es insbesondere auch für den Rat und seine Mitglieder. Wenn ein Vorhaben in einem Bereich, der nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, darf die EU/EG nach Artikel 5 Abs. 2 EGV nicht handeln. Insoweit besteht kein Raum für Abwägungen mit anderen Gesichtspunkten. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem von der Bundesregierung zitierten Verweis des Subsidiaritätsprotokolls auf die allgemeinen Bestimmungen und Ziele der Vertrages. Mit dem Subsidiaritätsprotokoll sollte das Subsidiaritätsprinzip konkretisiert, keinesfalls aber relativiert werden.

Eine Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips durch Ermessenserwägungen im Interesse politischer Ziele würde zu einer schleichenden Aufgabenverlagerung von der nationalen hin zur europäischen Ebene führen und damit auch den nationalen Verfassungsorganen ihre Entscheidungskompetenz entziehen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, ihre Haltung insoweit zu überprüfen und ihn alsbald darüber in Kenntnis zu setzen.

3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bewertung des Berichts der Kommission "Eine bessere Rechtsetzung 1999" durch die Bundesregierung in wesentlichen Punkten der Stellungnahme des Bundesrates vom 7. April 2000 (BR-Drucksache 721/99 (Beschluss)) entspricht. Das gilt insbesondere für die Feststellung, dass das Dokument nur wenige konkrete Angaben zur praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1999 enthält, und für die Kritik an der Auffassung der Kommission, das Subsidiaritätsprinzip sei wegen ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich des Binnenmarktes (Artikel 94, 95 EGV) nicht anwendbar. Darüber hinaus sieht der Bundesrat mit der Bundesregierung ein grundsätzliches Problem darin, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Begründungen zur Subsidiarität in den Erwägungsgründen der Rechtsakte vielfach formelhaft und daher wenig aussagekräftig sind.