

21.11.02

EU

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im
Jahr 2001 ("Subsidiaritätsbericht 2001")**

Bundesministerium der Finanzen
Der Bundesminister

Berlin, den 19. November 2002

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen den Bericht der Bundesregierung über die Anwendung
des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2001 („Subsidiaritätsbericht 2001“).

Das Bundeskabinett hat den Bericht am 6. November 2002 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 2001

(„Subsidiaritätsbericht 2001“)

I. Überblick

Entsprechend dem Auftrag des Bundeskabinetts vom 19. September 2001 legt der Bundesminister der Finanzen *für das Jahr 2001* einen *Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* durch die Europäische Union vor. Der Bericht schließt an den Subsidiaritätsbericht der Bundesregierung für 2000 vom 20. August 2001 an und betrifft den Zeitraum *1. April 2001 bis 31. März 2002*.

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 *„Bessere Rechtsetzung 2001“* vom

7. Dezember 2001 und dessen Bewertung durch die Bundesregierung und den Bundesrat.

Der Bericht ergibt, dass die Gemeinschaftsorgane sich der grundlegenden Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips bewusst sind und sich um seine Beachtung bei der Gemeinschaftsgesetzgebung bemühen. Die Bundesressorts haben im Berichtszeitraum lediglich 5 Kommissionsvorschläge für neue Rechtsakte als teilweise unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip bewertet. Der Bundesrat hat zwar bei seinen Subsidiaritätsprüfungen eine größere Zahl von Vorschlägen und sonstigen Maßnahmen beanstandet (insgesamt 23), unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen einiger Rechtsakte und der Bemühungen diesbezüglich im Rahmen noch laufender Verhandlungen verbleibt nur eine relativ geringe

Zahl, bei denen grundlegende Bewertungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat zu erkennen sind.

II. Subsidiaritätsprüfungen durch die Bundesressorts und den Bundesrat

1. Rechtliche Grundlagen

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

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

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

- wenn der betreffende Bereich „transnationale Aspekte“ aufweist,
- wenn alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des 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 nach EG-Recht

betrifft somit das Ausmaß, in dem die Gemeinschaft die ihr zugewiesenen „konkurrierenden“ Kompetenzen ausüben soll.

Die Bundesregierung hat für die Prüfung neuer Kommissionsvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität bereits 1992 ein *Prüfraster* entwickelt, das in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 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. 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 Maßnahmen, sowohl für *neue Rechtsakte* (Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen und Empfehlungen) als auch für Beschlüsse über Förder- und Aktionsprogramme sowie Rahmenbeschlüsse 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 Entschlüsse 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 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 Gesetzgebungsbe-

fugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein EG-Vorhaben im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betrifft. In anderen Fällen ist die Bundesregierung verpflichtet, die Auffassung des Bundesrates zu berücksichtigen, nicht jedoch dazu, sie zu übernehmen.

2. Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts

Die systematische Prüfung der im Berichtszeitraum vorgelegten Vorschläge der Kommission für neue Rechtsakte durch die Bundesressorts hat ergeben, dass nur bei einer *geringen Zahl* von Vorschlägen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festzustellen war (siehe die Tabelle in *Anlage I*). Die Ressorts haben im Berichtszeitraum *109 neue Vorschläge* der Kommission auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip geprüft (im Vorjahr: 84 Vorschläge). Vertieft geprüft wurden *10 neue Vorschläge* (im Vorjahr: 14 Vorschläge). Dabei wurden in *5 Fällen Bedenken* festgestellt (im Vorjahr: 4 Vorschläge), die nicht bzw. noch nicht ausgeräumt worden sind. Diese Vorschläge wurden vom Rat noch nicht verabschiedet. Es wird weiterhin angestrebt, die Bedenken durch Verhandlungen zu beseitigen. Im einzelnen handelt sich um folgende Rechtsakte:

- **Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein transparentes System harmonisierter Vorschriften zur Beschränkung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs mit schweren Lastkraftwagen auf ausgewiesenen Straßen (Wochenendfahrverbot);** Rats-Dok. 14401/00, KOM (2000) 259 endg.
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren;** Rats-Dok. 6181/02, KOM (2002) 71 endg.
- **Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung, Überwachung und Pharmakovigilanz von Human- und Tierarzneimitteln und zur Schaffung einer Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln;** Rats-Dok. 10058/02, KOM (2001) 404 endg.
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel;** Rats-Dok. 10058/02, KOM (2001) 404 endg.
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/82/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel;** Rats-Dok. 10058/02, KOM (2001) 404 endg.

In 3 Fällen wurden zunächst Bedenken von der Bundesregierung geäußert. Durch Verhandlungen konnten diese Bedenken jedoch ausgeräumt werden. Es handelt sich um folgende Vorschläge:

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste;** Rats-Dok. 13817/01, KOM (2001), 35 endg.
- **Vorschlag für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlebergbau;** Rats-Dok. 11668/01, KOM (2001) 423 endg.
- **Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur umsichtigen Verwendung antimikrobieller Mittel in der Humanmedizin;** Rats-Dok. 10361/01, KOM (2001) 333

3. Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat

a) Vom Bundesrat geprüfte Vorschläge für Rechtsakte

Der Bundesrat hat im Berichtszeitraum 14 neue Rechtsetzungsvorschläge wegen Bedenken im Hinblick auf das *Subsidiaritätsprinzip* gerügt (im Vorjahr 19):

- **Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Umweltaktionsprogramm 2001-2010 der Europäischen Gemeinschaft**
(BR-Beschluss 151/01)
- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste**
(BR-Beschluss 196/01)
- **Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien**
(BR-Beschluss 198/01)
- **Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das mehrjährige Rahmenprogramm 2002 – 2006 der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums**
(BR-Beschluss 227/01)
- **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das mehrjährige Rahmenprogramm 2002 – 2006 der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) im Bereich der Forschung und Ausbildung als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums**

(BR-Beschluss 227/01)

- **Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels**

(BR-Beschluss 384/01)

- **Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie**

(BR-Beschluss 384/01)

- **Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht**

(BR-Beschluss 389/01)

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt**

(BR-Beschluss 390/01)

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist**

(BR-Beschluss 476/01)

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch)**

(BR-Beschluss 504/01)

- **Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels**

(BR-Beschluss 554/01)

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Recht- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen**

(BR-Beschluss 555/02)

- **Vorschlag für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlebergbau**

(BR-Beschluss 754/01)

b) Sonstige Beanstandungen durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat ferner in 9 Fällen zu nicht legislativen Maßnahmen der Kommission – Mitteilungen und Grünbüchern – unter Subsidiaritätsgesichtspunkten Stellung genommen (im Vorjahr 7). Schließlich hat der Bundesrat im Berichtszeitraum 2 Entschlüsse angenommen. In einer dieser Entschlüsse rügt der Bundesrat, dass

die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße (BR-Beschluss 477/01). Die andere Entschließung bezieht sich auf die Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union (BR-Beschluss 1081/01).

4. Unterschiede bei der Beurteilung durch Bundesregierung und Bundesrat

Die Bundesregierung berücksichtigt die vom Bundesrat geäußerten Subsidiaritätsbedenken so weit wie möglich und führt sie in die Beratungen der Ratsgremien ein. Auf diese Weise konnten Änderungen der in den BR-Beschlüssen 151/01, 198/01 und 754/01 genannten 3 Kommissionsvorschläge erreicht und damit den Bedenken vollständig oder weitgehend Rechnung getragen werden. Die Bedenken des Bundesrats im Hinblick auf den Vorschlag zur Prospekttrichtlinie (BR-Beschluss 476/01), der noch in der Beratung ist, werden durch die Bundesregierung berücksichtigt. Im Rahmen der Verhandlungen über die Marktmissbrauchsrichtlinie (BR-Beschluss 504/01) hatte sich die Bundesregierung für die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen eingesetzt, diese Position konnte im Rat aber nicht durchgesetzt werden.

In einigen Fällen ergeben sich Bewertungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat. So teilt die Bundesregierung bei insgesamt 9 Kommissionsvorschlägen die vom Bundesrat geäußerten Subsidiaritätsbedenken nicht. Keiner dieser Vorschläge betrifft Vorhaben, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen. In diesen Fällen ist die Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 2 EuZBLG verpflichtet, die Auffassung der Länder maßgeblich zu berücksichtigen, soweit nicht gesamtstaatliche Interessen entgegenstehen. Auch die in den BR-Beschlüssen 476/01 und 504/01 genannten Kommissionsvorschläge sind kein Anwendungsfall des § 5 Abs. 2 EuZBLG; die darin jeweils vorgesehene Einrichtung einer zentralen Behörde in den Mitgliedstaaten ist nicht Schwerpunkt der Maßnahmen, sondern ein Aspekt unter mehreren.

Bisweilen ergeben sich Auffassungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat bei der Frage, ob ein Vorschlag aus Gründen der Kompetenzüberschreitung oder wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip problematisch ist. Die Anwendung des Subsidia-

ritätsprinzips als Kompetenzausübungsregel setzt das Bestehen einer (nicht ausschließlichen) Gemeinschaftskompetenz voraus. Die Problematik zeigt der im BR-Beschluss 555/02 genannte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen. Hier strebt die Bundesregierung Änderungen an, weil sie im Ergebnis die Bedenken des Bundesrates teilt, wenn auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, sondern aus Gründen der fehlenden Gemeinschaftskompetenz.

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

5. Stellungnahmen des Bundestages

Mehrere Ausschüsse des Bundestages – so der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie der Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses – haben sich im Berichtsjahr im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsbericht der Bundesregierung für 2000 und dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 2001 mit dem Thema Subsidiarität befasst. Die vorgenannten Berichte wurden zur Kenntnis genommen.

III. Jahresbericht „Bessere Rechtsetzung 2001“ der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat dem Europäischen Rat am 7. Dezember 2001 ihren Bericht „Bessere Rechtsetzung 2001“ über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit übermittelt (KOM (2001)728 endg.; Ratsdok. Nr. 15181/01). Die Kommission erläutert darin im Schwerpunkt die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf neue Rechtsetzungsvorschläge und ergangene Rechtssetzungsakte der Gemeinschaft im Jahr 2001. Den vorangegangenen Rechtsetzungsbericht der Kommission aus dem Jahr 2000 (KOM (2000) 772 endg.; Ratsdok. Nr. 14253/00) hatte die Bundesregierung in ihrem Subsidiaritätsbericht 2000 ausgewertet (Bundestagsdrucksache 14/7130). Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 26. April 2002 zu dem Rechtsetzungsbericht 2001 Stellung genommen.

1. Inhalt des Kommissionsberichts

Die Kommission behandelt in ihrem Bericht wie im Vorjahr

- die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
 - die Rechtsetzung der Gemeinschaft im Jahr 2001,
 - die Verbesserung der redaktionellen Qualität der Rechtsvorschriften
und
 - die Neufassung, Konsolidierung, Kodifizierung und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts.
- a) Der Rechtsetzungsbericht behandelt die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anhand von konkreten Beispielen neuer Rechtsetzungsvorschläge und erlassener Gemeinschaftsrechtsakte. Die Kommission betont einleitend die Dynamik des Subsidiaritätsprinzips, welches der Gemeinschaft sowohl ermögliche, sich aus einem Tätigkeitsbereich zurückzuziehen oder diesen aufzugeben, als auch, Aktivitäten innerhalb bestehender Gemeinschaftszuständigkeiten auszudehnen.
- b) Die Kommission verweist auf Rechtsetzungsinitiativen zur Erreichung der neuen Ziele des Vertrags von Amsterdam. Die dort vorgesehene Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts habe sie veranlasst, auf diesem Gebiet wichtige legislative Maßnahmen vorzuschlagen. Im Bereich der *Asylpolitik* sei die Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene gerechtfertigt, da diese Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden könnten. Gemeinsame Mindestnormen seien „ein wesentliches Instrument zur Konkretisierung des gemeinsamen europäischen Asylrechts“. Einheitliche Mindeststandards in allen Mitgliedstaaten seien für Asylbewerber gerechter und würden dazu beitragen, dass die Sekundärmigration eingedämmt würde.

Die Zielsetzungen des Vertrages sei im *umwelt- und sozialpolitischen Bereich* auf die Gewährleistung eines einheitlichen Sicherheitsniveaus ausgerichtet. Die Kommission habe deshalb einen harmonisierten Rahmen für die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von gene-

tisch veränderten Organismen vorgeschlagen, den sie im Hinblick auf verbesserte Rechtssicherheit und effizienteres Funktionieren des Binnenmarktes für notwendig erachtet. Im Bereich der *Sozialpolitik* seien gemeinschaftsweit gleiche Anforderungen an den Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu stellen, so dass entsprechende Mindestvorschriften bei Benutzung von Arbeitsmitteln auf Gemeinschaftsebene eingeführt werden könnten.

Im Bereich der *Betrugsbekämpfung* sollen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einen gleichwertigen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gewährleisten. Hierfür sieht ein Richtlinienvorschlag der Kommission die Übernahme von Vorschriften des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995 (Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995, ABl. C 316 vom 27. November 1995) in das Gemeinschaftsrecht vor.

Im Bereich *Regionalpolitik* legt die Kommission dar, dass Strukturfondsinterventionen gemeinschaftsweit einheitlich verwaltet und kontrolliert werden müssten, während die Verwendung der Gemeinschaftsmittel und die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten den Mitgliedstaaten überlassen werden sollte. Im Bereich *Statistik* sei die Erstellung und Verbreitung europaweit vergleichbarer regionaler Statistiken erforderlich und rechtfertige daher die Einführung einer gemeinsamen statistischen Klassifikation der Gebietseinheiten der Europäischen Gemeinschaft.

- c) Die Kommission betont die Maßgeblichkeit des *Verhältnismäßigkeitsprinzips* für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft. Dabei soll den Mitgliedstaaten möglichst viel Raum für bewährte Entscheidungsverfahren, Rechtssysteme und Alternativen verbleiben. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf ihren Zwischenbericht an den Europäischen Rat von Stockholm über die Verbesserung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung (KOM (2001)226) und das Weißbuch „*Europäisches Regieren*“. Beide Dokumente

befassen sich mit Rahmenbedingungen und Effizienz der Rechtsetzungsverfahren auf Gemeinschaftsebene.

Für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Einzelfall führt die Kommission zum einen ihren Vorschlag einer Richtlinie über das Energieprofil von Gebäuden (KOM (2001)226) an. Die Richtlinie führe zu einer erheblich größeren Energieeinsparung, wobei den Mitgliedstaaten die Bereiche der Regelung der Durchführung und Überwachung überlassen blieben. Weiter werde das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Bereich Binnenmarktvorschriften gewahrt, wo die Kommission 18 bestehende Einzelrichtlinien für den Bereich Düngemittel mit einer Verordnung zusammengefasst hat. Dies sei im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass für diesen Bereich ein großes Maß an Harmonisierung bei der Durchführung erforderlich sei.

- d) Die Gesamtzahl der *Rechtsetzungsvorschläge* der Kommission ist nach ihren Angaben seit 1990 zurückgegangen, obwohl neue Zielsetzungen in den Vertrag aufgenommen worden seien. Im Jahr 2001 hat die Kommission 139 Legislativvorschläge angenommen. Davon 30% aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Gemeinschaft, 10-15% aufgrund des EG-Vertrags oder abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, 20% zur Rechtsanpassung und 20-25% aufgrund von Entschlüssen des Rates, des Europäischen Parlaments oder auf Ersuchen der Sozialpartner oder der Wirtschaftsteilnehmer. Die Kommission hat insgesamt 400 Vorschläge für Rechtsakte bis Ende Oktober 2001 unterbreitet.

Im Weißbuch „*Europäisches Regieren*“ hat die Kommission eine stärkere Einbindung von Menschen und Organisationen in die Gestaltung der EU-Politik vorgeschlagen und führt hierfür den Bereich Sozialpolitik und die erfolgte Konsultation von Sozialpartnern und das Europäische Energie- und Verkehrsforum an. Die Kommission hat die Konsultationspapiere „*Europäisches Regieren*“, das Grünbuch zum Verbraucherschutz und ein Weißbuch „*Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft*“ veröffentlicht.

- e) Die Kontrolle der rechtstechnischen *Qualität von Rechtsvorschlägen* wurde durch die Einbindung der Rechts- und Sprachsachverständigen des Juristischen Dienstes verstärkt. Der im Jahr 2000 erarbeitete interinstitutionelle Leitfaden für die Abfassung legislativer Texte wurde in

alle Amtssprachen übersetzt. Die Kommission betont die Wichtigkeit der *Neufassung* von Rechtsakten für die Verbesserung der Qualität, Effizienz und Verständlichkeit und für die Erleichterung des Zugangs zum Gemeinschaftsrecht. Die Kommission hat daher eine interinstitutionelle Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten gebilligt (SEK(2001)1364) und zahlreiche Neufassungsvorschläge insbesondere im Bereich des Agrarrechts unterbreitet.

Sie hat zudem 7 *Kodifizierungsvorschläge* vorgelegt, mit denen 78 Rechtsakte ersetzt werden sollten. Hiervon wurden 3 Vorschläge angenommen, mit denen 13 Rechtsakte ersetzt wurden. Auch hat die Kommission die *Vereinfachung* des Gemeinschaftsrechts in unterschiedlichen Bereichen vorangetrieben und unter anderem einen Bericht über die Vereinfachung der Agrargesetzgebung (KOM(2001)48) vorgelegt. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die seit April 2001 angelaufene fünfte Stufe des 1996 begonnenen SLIM-Programms für die Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften. Diese Stufe führt zu Vereinfachungen für die Bereiche Verbringung radioaktiver Abfälle, Kosmetika und Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln.

2. Bewertung des Kommissionsberichts durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Kommission in ihrem Rechtsetzungsbericht 2001 mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auseinandersetzt, aber auch Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Gemeinschaftsrechtsakte aufzeigt. Positiv zu bewerten ist dabei der Ansatz der Kommission, die Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips anhand konkreter Beispielfälle in der Rechtsetzungspraxis der Gemeinschaft zu erläutern. Hierzu hatte die Bundesregierung die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Rechtsetzungsbericht 2000 aufgefordert.

Die Bundesregierung bedauert aber, dass die Kommission bei der Aufzählung von Beispielen aus den unterschiedlichen Politikbereichen nicht darlegt, inwieweit das Subsidiaritätsprinzip in diesen Bereichen eine Regelung auf Gemeinschaftsebene konkret rechtfertigt. Der Rechtsetzungsbericht 2001 beschreibt die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft insgesamt nur

knapp und stellt keine klaren Kriterien auf, aufgrund derer sich die Prüfung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips nachvollziehen lässt. Auch fehlt weiterhin eine systematische Gesamtübersicht für diese Bereiche.

Im Einzelnen ist folgendes festzustellen:

- a) Der Kommissionsbericht enthält unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität nur Beispiele für die Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen, nicht jedoch auch für die Einschränkung der gemeinschaftlichen Handlungsfelder.
- b) Die Kommission legt in den angeführten Beispielsfällen nicht hinreichend dar, aus welchen Gründen eine Regelung auf der Ebene der Mitgliedstaaten für nicht ausreichend befunden wurde.
- c) Auch lässt sich die Notwendigkeit von Mindestnormen oder Harmonisierungen auf Gemeinschaftsebene nicht lediglich mit dem Verweis auf ein angestrebtes einheitliches Sicherheitsniveau oder bestehende Rechtsunterschiede in den Mitgliedstaaten begründen. Denn gemäß Nummer 4 des dem Vertrag von Amsterdam beigefügten *Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit* muss die Feststellung, dass ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, auf qualitativen oder – soweit möglich – quantitativen Kriterien beruhen. Die Bedeutung dieser Regel sollte auch in den Darstellungen der Beispielsfälle erkennbar sein.
- d) Der Bericht erwähnt nicht das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. Oktober 2001 (Rechtssache C-377/98), mit dem die Haltung der Bundesregierung zur Geltung des Subsidiaritätsprinzips auch im Bereich des Binnenmarktes bestätigt wird.
- e) Der Bericht enthält lediglich zwei Beispiele für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, bei denen nur anhand des Vorschlags für eine Richtlinie über das Energieprofil von Gebäuden deutlich wird, inwieweit das Verhältnismäßigkeitsprinzip Beachtung gefunden hat. Demgegenüber ist im Hinblick auf das Beispiel aus dem Bereich des Binnenmarkts - Zusammenfassung von 18 älteren Richtlinien betreffend Düngemittel in einer neuen Verordnung - wenig überzeugend dargelegt, warum der Erlass einer Verordnung erforderlich und angemessen war und nicht eine Richtlinie als weniger schwere Maßnahme vorgeschlagen werden konnte.

- f) Die Bundesregierung befürwortet das Bestreben der Kommission, die politische Entscheidungsfindung in der Gemeinschaft für Bürger und Organisationen zugänglicher und transparenter zu machen und diese durch Anhörungen vor der Unterbreitung von Rechtsetzungsvorschlägen in die Gestaltung der EU-Politik einzubinden.
- g) Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Kommission für einen verbesserten Zugang zum Gemeinschaftsrecht einsetzt und durch Neufassung, Konsolidierung und Kodifizierung zur Qualität, Effizienz und Verständlichkeit der Rechtsakte beitragen will. Sie begrüßt die Bemühungen der Kommission, den Verwaltungsaufwand für die Behörden und Betroffenen in Bereichen wie der Agrarpolitik durch vereinfachte Gesetzgebung zu reduzieren.

3. Bewertung des Kommissionsberichts durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat sich in seiner 775. Sitzung am 26. April 2002 mit dem Rechtsetzungsbericht der Kommission für 2001 befasst und dazu einen Beschluss mit folgende Aussagen gefasst:

- a) Der Bundesrat bedauert, dass der Bericht der Kommission wenig aussagekräftig sei, da er einzelne Anwendungsfälle des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur abstrakt, generell und deskriptiv aufzählen würde, ohne konkrete Gründe für die Notwendigkeit einer Regelung auf Gemeinschaftsebene zu nennen. Der allgemeine Hinweis auf einen gemeinschaftsweiten Harmonisierungsbedarf und auf Mindestnormen sei keine hinreichende Begründung.
- b) Klare Anhaltspunkte und Kriterien für die konkrete Vornahme der Subsidiaritätsprüfung gingen hingegen aus dem Bericht nicht hervor. Bedauerlicherweise bediene sich die Kommission nach wie vor nicht eines klaren Prüfrasters, so dass der substanzielle Gehalt der Subsidiaritätsprüfung sich nicht erschließen lasse und unklar bleibe, in welcher Weise die Kommission dem Subsidiaritätsgrundsatz im einzelnen gerecht geworden sei.

- c) Die Kommission belege die Dynamik des Subsidiaritätsprinzips lediglich im Hinblick auf die Ausdehnung ihres Aktionsbereichs, böte jedoch keine Beispiele für eine Einschränkung oder Einstellung von Tätigkeiten der Gemeinschaft.
- d) Er fordert die Kommission auf, auch im Hinblick auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. Oktober 2001 (Rechtssache C-377/98), das Subsidiaritätsprinzip im Bereich des Binnenmarktes anzuerkennen und entsprechend zu verfahren.
- e) Er betont, dass der Subsidiaritätsgrundsatz durch eine klare Kompetenzordnung zu ergänzen sei und verweist auf die „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ des Europäischen Rates von Nizza. Danach sei bis zur nächsten Regierungskonferenz zu klären, wie eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geschaffen und ihre Einhaltung überwacht werden könne.
- f) In bezug auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bleibe die Kommission inhaltliche Begründungen auch in den erläuterten Bereichen Energieeinsparung und Binnenmarkt schuldig und beschränke sich lediglich auf den Hinweis, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insgesamt eingehalten worden sei.
- g) Er erkennt die Bestrebungen der Kommission an, die Rechtsvorschriften zu verbessern und befürwortet die gestiegene Zahl von konsolidierten Rechtsakten sowie die Bemühungen zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften.
- h) Er weist zudem darauf hin, dass die Schaffung permanenter Konsultationsstrukturen die Gefahr einer Zuständigkeitsaushöhlung und Verwischung der Zuständigkeitsgrenzen berge. Er bedauert, dass sich der Bericht nicht mehr mit der Methode der offenen Koordination im Zusammenhang mit der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auseinandersetze.

IV. Gesamtbewertung

1. Der vorliegende Bericht weist aus, dass sich das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis der gemeinschaftlichen Rechtsetzung bewährt hat. Obwohl die Bundesressorts insgesamt mehr Kommissionsvorschläge als im Vorjahr geprüft haben, ist die Anzahl der Vorschläge, die bei ihrer Vorlage Anlass zu Subsidiaritätsbedenken durch die Bundesressorts gegeben haben, gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum gesunken. Wie auch

im Vorjahr konnten diese Bedenken im Laufe der Beratungen in den Ratsgremien weitgehend ausgeräumt werden und blieben in lediglich 5 Fällen fortbestehen.

2. Die Bundesregierung hat sich die Subsidiaritätsrügen des Bundesrates in einer Reihe von Fällen zu eigen gemacht und sie in die Beratungen der Ratsgremien eingebracht. Soweit die Verhandlungen im Rat zum Berichtszeitpunkt abgeschlossen sind, wurde, von einer Ausnahme abgesehen, den Bedenken weitgehend Rechnung getragen. Die Zahl der Fälle, in denen die Bundesregierung die Subsidiaritätsbedenken des Bundesrates grundsätzlich nicht teilt, ist gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum zwar geringfügig gestiegen. Die Bundesregierung hat jedoch die Rügen in den Ratsverhandlungen regelmäßig berücksichtigt.
3. Die Kommission misst dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin maßgebliche Bedeutung bei. Die Bundesregierung bestärkt die Kommission in dieser Haltung und begrüßt nachdrücklich deren Bemühungen um eine adäquate Begründung der Rechtsetzungsvorschläge im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip. Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, dass der Bericht der Kommission an den Europäischen Rat „Bessere Rechtsetzung 2001“ diese Bemühungen nur unzureichend wiedergibt. Insbesondere das Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Amsterdam sollte künftig bei der Erstellung dieses Berichts besser berücksichtigt werden.
4. Die Bundesregierung hält es auch weiterhin für erforderlich, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Gemeinschaftsorgane sorgfältig zu überwachen und gegebenenfalls einzufordern. Sie wird deshalb auch in Zukunft bei neuen Rechtsakten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eigenständig auf der Grundlage des Subsidiaritätsrasters prüfen. Dabei wird sie insbesondere darauf hinwirken,
 - dass die Rechtsakte der Gemeinschaft eine hinreichende Begründung hinsichtlich der Subsidiarität enthalten und damit für den Betroffenen transparent und kontrollierbar werden,
 - dass die Kommission die Geltung des Subsidiaritätsprinzips gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auch im Bereich des Binnenmarktes anerkennt, und

- dass die Gemeinschaft die Grenzen der ihr zugewiesenen Handlungsermächtigungen einhält und insbesondere die Regelzuständigkeit der Mitgliedstaaten für die administrative Durchführung, d.h. den „Vollzug“ des Gemeinschaftsrecht beachtet.