

Beschlußempfehlung und Bericht **des EG-Ausschusses (24. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament
— Drucksache 12/4054 —

EntschlieÙung zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips

A. Problem

Artikel B Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Artikel 3 b Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-V) legen das Subsidiaritätsprinzip fest, das die Aufgabenverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten regelt. Die Europäische Gemeinschaft soll nur dann tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die in Betracht gezogenen Maßnahmen ausreichend zu verwirklichen, und diese daher besser auf der Gemeinschaftsebene der Europäischen Gemeinschaft durchgeführt werden können. Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft dürfen nicht über das für das Erreichen der Ziele des Vertrages erforderliche Maß hinausgehen.

B. Lösung

Es müssen Kriterien und Verfahren für die Prüfung eines Tätigwerdens der Europäischen Gemeinschaft im konkreten Einzelfall entwickelt werden. In seiner politischen Anwendung muß das Subsidiaritätsprinzip sowohl als Verpflichtung zum gemeinsamen Handeln in den Bereichen interpretiert werden, in denen die gemeinsamen Ziele besser auf der Ebene der Europäischen Union erreicht werden können, als auch dem Gesichtspunkt Rechnung tragen, daß in Bereichen der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich jeder Mitgliedstaat in eigener Verantwortung regelungs- und durchführungszuständig sein sollte. Die Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips darf nicht nur den Institutionen der Europäischen

Gemeinschaft überlassen bleiben, sondern obliegt auch den nationalen Institutionen, vor allem den Parlamenten.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

wurden nicht erörtert.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt, daß das Europäische Parlament in seiner Entschlieung zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament dieses Prinzip als fundamentalen Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft bekräftigen.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß die Präzisierung und umfassende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Institutionen der Gemeinschaft auf allen Tätigkeitsfeldern ein entscheidendes Element für eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und damit für mehr Bürgernähe, Transparenz und Akzeptanz ihrer Entscheidungen ist.

Der Deutsche Bundestag begrüßt in diesem Zusammenhang das klare Bekenntnis des Bundesverfassungsgerichts zum Subsidiaritätsprinzip, wie es in der Entscheidung vom 12. Oktober 1993 zum Ausdruck kommt. Das Bundesverfassungsgericht bestätigt mit seinem Urteil die Auffassung des Deutschen Bundestages zur Bedeutung dieses Handlungsprinzips, das als Verfassungsgebot in Artikel 23 des Grundgesetzes aufgenommen ist.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ihren Einfluß zugunsten einer strikten Handhabung des Subsidiaritätsprinzips geltend zu machen und bekräftigt seinen Willen, über sein in Artikel 23 Abs. 3 Grundgesetz begründetes Mitwirkungsrecht auf die Praxis des Ministerrats einzuwirken und sie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu beeinflussen.

Der Deutsche Bundestag betont, daß er bei Erlaß von Rechtsakten der Gemeinschaft der Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung besondere Aufmerksamkeit widmen und dabei darauf achten wird, ob vorgeschlagene Regelungen sich im Rahmen des Zustimmungsgesetzes und der Ziele des EU-Vertrages bewegen.

Sofern außerhalb des Bereichs ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeiten eine vertragliche Handlungsbefugnis besteht, bestimmt sich das Ob und Wie eines Handelns der Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip. Wesentliche Prüfungskriterien sind insbesondere die Frage der Notwendigkeit einer Regelung und deren Rechtsform, Regelungsumfang und -dichte, die Durchführungsbestimmungen, die Rücksicht auf besondere Verhältnisse in den Mitgliedstaaten, die Finanzierung, die Respektierung der mitgliedstaatlichen Verwaltungshoheit, die Geltungsdauer von Maßnahmen und deren verständliche und transparente Niederlegung. Hierfür haben die Institutionen der Gemeinschaft jeweils die Darlegungs- und Beweislast. Entscheidend ist, daß die Gemein-

schaft gemäß Artikel 3 b Abs. 2 EU-Vertrag nicht bereits dann handlungsberechtigt ist, wenn Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Ebene der Gemeinschaft erreicht werden können. Vielmehr muß jeweils hinzukommen, daß Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichen.

Eine Überprüfung von Gemeinschaftsvorhaben anhand von Kriterien des Subsidiaritätsprinzips muß nicht nur für künftige Vorhaben gelten, sondern auch bestehende Regelungen umfassen, die gegebenenfalls aufgehoben oder entsprechend geändert werden müssen.

Sofern die Prüfung im Einzelfall ergibt, daß ein gemeinschaftliches Handeln notwendig ist, muß stets das Mittel mit dem geringstmöglichen Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten gewählt werden. Das Subsidiaritätsprinzip steht insoweit in untrennbarem Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der gemäß Artikel 3 b Abs. 3 EU-Vertrag für sämtliche Bereiche der Gemeinschaftszuständigkeit gilt.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht nur bei der Festlegung, sondern auch bei der Durchführung von Maßnahmen die Anerkennung der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten verlangt, wobei auch die Rechte und Interessen der Sozialpartner, der Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch privater Organisationen berücksichtigt werden müssen. Die administrative und finanzielle Belastung der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten und Regionen, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger muß so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.

Für die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Praxis ist es vordringlich, daß die Gemeinschaft Kriterien und Verfahren für eine Prüfung im genannten Sinne entwickelt.

Liegen die Voraussetzungen für ein Handeln der Gemeinschaft nach diesen Kriterien vor, ist die Gemeinschaft zu gemeinsamer Problembewältigung aufgerufen. Das Subsidiaritätsprinzip darf daher nach dem Prinzip der Gemeinschaftstreue zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten nicht mit dem Ziel angewandt werden, gemeinschaftliches Handeln dort, wo es notwendig ist, zu verhindern.

Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung, im Rahmen ihrer Unterrichtsverpflichtung jeweils zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Stellung zu nehmen.

Im übrigen fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, sich beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1993 im Hinblick auf die Revisionskonferenz zum Maastrichter Vertrag dafür einzusetzen, daß die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft präziser als bisher aufgeführt und zusammengefaßt werden, um so durch eine eindeutige Zuordnung

der Zuständigkeiten die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu erleichtern.

Bonn, den 27. Oktober 1993

Der EG-Ausschuß

Dr. Renate Hellwig
Vorsitzende

Peter Kittelmann
Berichterstatter

Heidemarie Wieczorek-Zeul
Berichterstatterin

Burkhard Zurheide
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Peter Kittelmann, Heidemarie Wieczorek-Zeul und Burkhard Zurheide

1. Überweisung

Die Unterrichtung durch das Europäische Parlament betr. Entschließung zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips — Drucksache 12/4054 — wurde am 22. Januar 1993 zur federführenden Beratung an den EG-Ausschuß und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß, den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie den Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus überwiesen.

2. Ergebnis der mitberatenden Ausschüsse

Der Auswärtige Ausschuß hat die Unterrichtung durch das Europäische Parlament in seiner 61. Sitzung am 3. März 1993 beraten. Er empfahl dem federführenden EG-Ausschuß einstimmig, darauf hinzuwirken, daß das Europäische Parlament, deutlicher und für die Öffentlichkeit erkennbarer, auf die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips Wert legt.

Der Rechtsausschuß und der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit haben die Vorlage in ihrer 78. bzw. 55. Sitzung am 16. Juni 1993 beraten und zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus hat die Vorlage in seiner 35. Sitzung am 12. Mai 1993 beraten und einstimmig beschlossen, dem federführenden EG-Ausschuß vorzuschlagen, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen,

- a) die Vorlage zur Kenntnis zu nehmen,
- b) die Bundesregierung aufzufordern, künftig auf europäischer Ebene das Subsidiaritätsprinzip stärker zur Geltung zu bringen.

3. Beratungsverlauf und Ergebnis im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß hat die Vorlage in der 38. Sitzung am 29. September 1993 und in der 40. Sitzung am 27. Oktober 1993 beraten. In der Aussprache wurde übereinstimmend die grundlegende Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft, gerade im Hinblick auf die Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, zum Ausdruck gebracht. Das Subsidiaritätsprinzip sei eine der großen Errungenschaften im Vertrag von Maastricht. Es müsse jedoch ausgestaltet werden.

Der Begriff der Subsidiarität habe sich in der Diskussion unter den Mitgliedsländern als durchaus zweischneidig erwiesen. Sie sei bisher eher verwirrend

und in einem befremdenden Ausmaß von Opportunitätserwägungen geprägt verlaufen. Beispiele für die Subsidiarität würden beinahe wöchentlich von Seiten aller Mitgliedstaaten, aber auch von Organisationen und Verbänden genannt. Eine wirklich inhaltliche Diskussion werde dadurch eher verhindert.

In der Bundesrepublik Deutschland werde darunter etwas sehr Präzises, nämlich ein Obersatz, verstanden, an dem andere Maßnahmen geprüft würden. Jedoch könne mit genau dem gleichen Ziel aus Subsidiarität auch eine gegenteilige Folgerung gezogen werden. Es sei nicht ausgeschlossen, daß unter diesem Begriff auch eine Renationalisierung von Politikbereichen verlangt werde, die auf die Gemeinschaft übertragen worden seien. Wenn es gelänge, eine ähnliche Definition dafür zu finden, wie es deutscherseits verstanden werde, nämlich als vertikale Gewaltenteilung, die einen schlüssigen und präzisen Maßstab darstelle, wäre dies ein ganz entscheidender Schritt.

Von Seiten der Koalitionsfraktionen wurde hervorgehoben, die Gemeinschaft stehe und falle in ihrer politischen Akzeptanz mit der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität. Was damit gemeint sei, sei in dem gemeinsam vorgelegten Beschlußvorschlag sehr umfassend und auch orientiert an den Leitlinien, die das Bundesverfassungsgericht noch einmal an die Hand gegeben habe, niedergelegt.

Von Seiten der Fraktion der SPD wurde ein eigener Beschlußantrag vorgelegt und bei seiner Einbringung die Wahrscheinlichkeit eher bezweifelt, daß Gemeinschaftsverpflichtungen bzw. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten oder auch der regionalen Ebene enumerativ festgelegt werden könnten. Es werde eher darum gehen, Legitimations- und Kontrollansprüche, d. h. Begründungszwänge dafür, warum etwas auf Gemeinschaftsebene geregelt werde, und die Kontrolle dieser Begründung durch die Parlamente festzulegen.

Kontrovers wurde die Frage der Beibehaltung hoher EG-Standards diskutiert. Die Fraktion der SPD hob hervor, der von ihr vorgelegte Text bringe auch die Besorgnis zum Ausdruck, daß es in den Bereichen, in denen die EG-Rechtssetzung richtungsweisend und beispielhaft sei, kein Zurück geben dürfe. Dies gelte bei Verbraucherstandards und Umweltstandards sowie zum Teil auch bei sozialen Standards. Gerade angesichts nicht klar festgelegter Kompetenzen der Europäischen Union wurde die Gefahr gesehen, daß das Subsidiaritätsprinzip je nach der politischen Bewertung einmal in Anspruch, ein anderes Mal nicht in Anspruch genommen werde. Es sei auch ein Demokratieprinzip, das eigentlich bis zur regionalen Ebene durchdekliniert werden müsse.

Demgegenüber wurde von seiten der Koalitionsfraktionen davor gewarnt, richtungsweisende Beschlüsse der Gemeinschaft nicht erneut an dem Maßstab der Subsidiarität zu messen. Wenn es überhaupt kein Zurück mehr geben sollte, würde das im Ergebnis genau das Gegenteil dessen bewirken, was eigentlich gewollt sei, nämlich das aus Gründen der politischen Opportunität und Überzeugung bestimmte Dinge, die eigentlich nicht auf die europäische Ebene gehörten, trotzdem dort angesiedelt würden; wobei die Auffassung vertreten werden könnte, daß sich eine Maßnahme zwar nicht national, sehr wohl aber europäisch durchsetzen lasse. Das Subsidiaritätsprinzip müsse zuallererst abstrakt begriffen und ausgeführt werden. Falsch wäre, es sozusagen von der anderen Seite her zu instrumentalisieren. Im Zusammenhang mit bereits existierenden hohen EG-Standards wurde ausdrücklich noch einmal darauf hingewiesen und jedenfalls

theoretisch für denkbar gehalten, daß auch sie wieder abgeschafft werden könnten, vielleicht sogar abgeschafft werden müßten. Dieser Weg müsse offenbleiben.

Von seiten der Fraktion der SPD wurde ferner nachdrücklich herausgestellt, daß eine EG-Richtlinie gemäß EG-Vertrag lediglich das Ziel einer Maßnahme festlegen solle, daß ihre Ausfüllung aber auf nationaler Ebene liege. Dieses Prinzip werde seit Jahren massiv verletzt, weil Richtlinien in einer Art und Weise Details regelten, die mit Subsidiarität überhaupt nichts mehr zu tun hätten. Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, daß dieses Problem in dem vorgelegten Text berücksichtigt sei.

Der Ausschuß lehnte den Antrag der Fraktion der SPD mehrheitlich ab und stimmte dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. mehrheitlich zu.

Bonn, den 27. Oktober 1993

Peter Kittelmann

Berichterstatter

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Berichterstatteerin

Burkhard Zurheide

Berichterstatter

