

CONV 286/02

WG I 15

BERICHT

des	Vorsitzenden der Gruppe I "Subsidiaritätsprinzip"
für die	Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Schlussfolgerungen der Gruppe I "Subsidiaritätsprinzip"

Die Gruppe "Subsidiaritätsprinzip" hat auf der Grundlage ihres Mandats (Dok. CONV 71/02) dieses Prinzip in einer vom Streben nach Effizienz, Transparenz und Demokratie geprägten Haltung in mehreren Sitzungen erörtert. In diesen Sitzungen wurden mehrere Experten zu dieser Frage gehört ¹.

Bei den Erörterungen in der Gruppe konnte ein Konsens über bestimmte Ausrichtungen und Grundsätze erzielt werden (Teil I).

Die Gruppe hat sich auf dieser Grundlage auf Vorschläge geeinigt, die die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und dessen Überwachung verbessern sollen (Teil II).

Die Gruppe ist ferner zu der Auffassung gelangt, dass bestimmte Maßnahmen allgemeiner Art, deren Prüfung jedoch den in ihrem Mandat gesteckten Rahmen überschritten hätte, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und dessen Überwachung erleichtern könnten (Teil III).

¹ Siehe den Überblick über die Anhörungen in Anlage I.

I. Zur Anwendung und Überwachung des Subsidiaritätsprinzips erarbeitete Grundsätze und Ausrichtungen

- 1) Es ist deutlich geworden, dass bereits jetzt eine Überwachung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Organe erfolgt, und zwar anhand der Kriterien, die im Vertrag und insbesondere im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festgelegt sind. Das Subsidiaritätsprinzip unterliegt zudem der nachträglichen gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof. Dennoch hält die Gruppe weitere Verbesserungen sowohl in Bezug auf die Anwendung als auch in Bezug auf die Überwachung des Prinzips für möglich.
- 2) Diese Verbesserungen sollten die Beschlussfassung in den Organen jedoch weder erschweren noch in die Länge ziehen oder blockieren. Die Gruppe hält daher die Schaffung einer mit der Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips betrauten Ad-hoc-Instanz nicht für wünschenswert.
- 3) Die Gruppe ist der Auffassung, dass einige dieser Verbesserungen Änderungen des Vertrags, insbesondere des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, erfordern.
- 4) Der Gruppe war daran gelegen sicherzustellen, dass die von ihr vorgeschlagenen Verbesserungen unabhängig von der institutionellen Struktur der einzelnen Mitgliedstaaten ihre Wirkung entfalten können. Gleichzeitig wollte sie eine Überlagerung etwaiger einzelstaatlicher Diskussionen institutioneller Art vermeiden.
- 5) Die Gruppe ist zu der Auffassung gelangt, dass die Überwachung der Achtung des Subsidiaritätsprinzips im Wesentlichen politischer Art sein und vor dem Inkrafttreten der jeweiligen Rechtsakte erfolgen sollte, da es sich um ein im Wesen politisches Prinzip handelt, dessen Umsetzung den Organen einen weiten Ermessensspielraum bietet (Beurteilung, ob die europäische oder eine andere Ebene "besser" zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeignet ist).

- 6) Die Gruppe hat ferner die Auffassung vertreten, dass die politische "ex ante"-Überwachung des Subsidiaritätsprinzips in erster Linie unter Einschaltung der einzelstaatlichen Parlamente erfolgen sollte. Sie hält es für erforderlich, die Überwachung der einzelstaatlichen Regierungen durch die Parlamente in Bezug auf die Festlegung des Regierungsstandpunkts zu Gemeinschaftsfragen in diesem Sinne zu verbessern. Diese Auffassung wird anscheinend in der Konventsgruppe "Einzelstaatliche Parlamente", in der Frau Stuart den Vorsitz führt, weitgehend geteilt; mit dieser Gruppe, die die Erarbeitung eines einschlägigen Verhaltenskodex in Betracht zieht, hat die Gruppe "Subsidiaritätsprinzip" eine gemeinsame Sitzung abgehalten.

Die Mitglieder der Gruppe vertreten jedoch die Auffassung, dass ein "Ad-hoc"-Mechanismus geschaffen werden sollte, der den einzelstaatlichen Parlamenten ermöglicht, stärker in die Überwachung der Achtung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen zu werden, wobei jedoch dafür zu sorgen wäre, dass dieser Mechanismus flexibel ist, das Rechtsetzungsverfahren weder in die Länge zieht noch blockiert und nicht zur Entstehung einer neuen Bürokratie führt.

- 7) Hingegen sollte die nachträgliche Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips - so hat die Diskussion in der Gruppe ergeben - gerichtlicher Art sein. Diesbezüglich sollten die Voraussetzungen für die Erhebung einer Klage beim Gerichtshof gelockert werden.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien hat die Gruppe die folgenden Vorschläge zur Verbesserung der Anwendung und Überwachung des Subsidiaritätsprinzips erarbeitet.

II. Vorschläge der Gruppe für den Konvent

Unter den Mitgliedern der Gruppe wurde weit gehendes Einvernehmen darüber erzielt, dass dem Konvent Vorschläge unterbreitet werden, die sich drei Schwerpunkten zuordnen lassen:

- a) Verbesserung der Berücksichtigung und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organe (d.h. das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission) während der Ausarbeitung und Prüfung des Vorschlags für einen Rechtsakt;

- b) Schaffung eines politischen Frühwarnsystems, das die Überwachung der Achtung des Subsidiaritätsprinzips durch die einzelstaatlichen Parlamente verbessern soll;
- c) Lockerung der Voraussetzungen für die Erhebung einer Klage beim Gerichtshof wegen Missachtung des Subsidiaritätsprinzips.
- a) **Verbesserung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organe während der Erarbeitung und der Unterbreitung eines Rechtsakts**

Nach Auffassung der Gruppe kann das Subsidiaritätsprinzip umso besser angewendet werden, je früher ihm im Verlauf des Rechtsetzungsprozesses Rechnung getragen wird.

Im Verlauf der Erarbeitung eines Vorschlags für einen Rechtsakt ist die Kommission für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verantwortlich. Sie hat möglichst frühzeitig alle Beteiligten (insbesondere Mitgliedstaaten, Wirtschaft, Gebietskörperschaften, Sozialpartner) zu hören, auf die sich der geplante oder in Ausarbeitung befindliche Rechtsakt direkt oder indirekt auswirken könnte. Bei der Abfassung ihres Vorschlags für einen Rechtsakt sollten für die Kommission besondere und strikere Begründungspflichten in Bezug auf die Subsidiarität gelten. So sollte jeder Vorschlag für einen Rechtsakt einen "Subsidiaritätsbogen" mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wurde. Dieser Bogen sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen des Rechtsakts sowie - im Fall einer Richtlinie - zu seinen Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften (nationale oder andere Ebene) enthalten.

Zur Konkretisierung dieser Vorschläge müsste die derzeitige Fassung des Protokolls über die Subsidiarität im Anhang zum Vertrag geändert werden.

Die Darlegung des jährlichen Rechtsetzungsprogramms der Kommission ist eine wichtige Gelegenheit zu einer ersten Erörterung über die Subsidiarität. Die Gruppe schlägt daher vor, dass dieses Programm im Europäischen Parlament und in den einzelstaatlichen Parlamenten erörtert wird.

Ferner brachte die Gruppe die Benennung eines bzw. einer "Herrn oder Frau Subsidiarität" oder eines Vizepräsidenten zur Sprache, der bzw. die ausdrücklich beauftragt wäre, für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch seine bzw. ihre Institution Sorge zu tragen. Er bzw. sie müsste mit jedem Vorschlag für einen Rechtsakt befasst werden. Er (oder sie) würde die von den Kommissionsdiensten erstellten Vorschläge mit dem Blick eines Außenstehenden betrachten. Dieser Vizepräsident könnte gegebenenfalls von den einzelstaatlichen Parlamenten gehört werden. Trotz einiger Vorzüge (insbesondere der verstärkten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Kommission und der den einzelstaatlichen Parlamenten eröffneten Möglichkeit, über einen einheitlichen und namentlich bekannten Ansprechpartner in der Kommission zu verfügen, der zu Hearings in die Hauptstädte eingeladen werden könnte) traf dieser Vorschlag in der Gruppe nicht auf die Zustimmung, die es erlaubt hätte, an ihm festzuhalten. Insbesondere wurde betont, dass jedes einzelne Kommissionsmitglied für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in den Bereichen, für die es zuständig ist, verantwortlich sein sollte und die Festlegung ihrer Organisationsstruktur Sache der Kommission sei.

b) Schaffung eines Frühwarnsystems, das die direkte Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht

Die Gruppe schlägt die Schaffung eines neuen "ex ante"-Kontrollmechanismus politischer Art vor, der die einzelstaatlichen Parlamente einbezieht. Es ist zu beachten, dass es sich hierbei um einen innovativen und ehrgeizigen Vorschlag handelt, mit dem erstmals in der Geschichte des europäischen Aufbauwerks die einzelstaatlichen Parlamente in die Rechtsetzung auf europäischer Ebene einbezogen würden.

Dieser Mechanismus würde den einzelstaatlichen Parlamenten ermöglichen, im Wege einer direkten Verbindung mit den Gemeinschaftsorganen die einwandfreie Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organe sicherzustellen. Konkret schlägt die Gruppe vor, im Vertrag Folgendes vorzusehen:

- Die Kommission übermittelt jedem einzelstaatlichen Parlament ² ihre Vorschläge für Rechtsakte zum gleichen Zeitpunkt wie dem Gemeinschaftsgesetzgeber (Rat und Parlament) (derzeit obliegt diese Aufgabe nach dem Protokoll über die einzelstaatlichen Parlamente den Regierungen).

² Der Ausdruck "jedes einzelstaatliche Parlament" stellt in den Fällen, in denen sich die Volksvertretung aus zwei Kammern zusammensetzt, auf jede der beiden Kammern ab. Dies trifft auf die überwiegende Mehrheit der derzeitigen Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer zu.

- Jedes einzelstaatliche Parlament kann binnen sechs Wochen nach der Übermittlung und vor Beginn des eigentlichen Rechtsetzungsverfahrens eine begründete Stellungnahme zur Achtung des Subsidiaritätsprinzips durch den betreffenden Vorschlag abgeben. Dieser Stellungnahme muss die betreffende Kammer zuvor nach von ihr festzulegenden Modalitäten mehrheitlich und für alle ihre Mitglieder verbindlich zugestimmt haben. Sie wird an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gerichtet. Sie betrifft ausschließlich die Frage der Achtung des Subsidiaritätsprinzips (und nicht den Inhalt des betreffenden Vorschlags) und könnte allgemeiner Art sein oder sich lediglich auf eine Bestimmung des geprüften Vorschlags beziehen. Die Stellungnahme könnte auch den Gemeinschaftsgesetzgeber auf die Möglichkeit eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip für den Fall hinweisen, dass im Verlauf des Rechtsetzungsprozesses gewisse Bestimmungen in dem einen oder anderen Sinne geändert würden.

Derartige Stellungnahmen könnten sich - je nach Anzahl und Inhalt - unterschiedlich auf den weiteren Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens auswirken:

- Gehen innerhalb der Frist von sechs Wochen beim Gemeinschaftsgesetzgeber nur wenige Stellungnahmen ein, so hat er den Rechtsakt unter dem Blickwinkel der Subsidiarität ausführlicher und präziser zu begründen.
- Geht innerhalb der Frist von sechs Wochen eine erhebliche Anzahl von Stellungnahmen ein, die von einem Drittel der einzelstaatlichen Parlamente stammen, so hat die Kommission ihren Vorschlag zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung kann sein, dass die Kommission an ihrem Vorschlag festhält, ihn ändert oder ihn zurückzieht.

Bei diesem Frühwarnsystem sind alle einzelstaatlichen Parlamente gleichberechtigt. Es würde die Prüfung der Rechtsetzungsvorschläge der Kommission durch die einzelstaatlichen Parlamente unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips erleichtern und eine bessere Berücksichtigung der Bedenken, die sie im weiteren Verlauf dieser Prüfung vortragen könnten, durch den Gemeinschaftsgesetzgeber (Rat und Parlament) gewährleisten. Gleichzeitig trägt dieses System dadurch, dass die Schaffung eines neuen Organs vermieden wird, den in der Gruppe zum Ausdruck gebrachten Bedenken in Bezug auf eine kompliziertere institutionelle Struktur und ein schwerfälligeres Rechtsetzungsverfahren oder auch die Entstehung einer schwerfälligen Bürokratie Rechnung.

Mehrere Mitglieder der Gruppe waren der Auffassung, dass auch die Einberufung des Vermittlungsausschusses (Artikel 251 EGV) einen geeigneten Zeitpunkt für die erneute Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips darstellen könnte. Die Gruppe schlägt daher vor, dass die Kommission den einzelstaatlichen Parlamenten zeitgleich mit der Einberufung des Vermittlungsausschusses den gemeinsamen Standpunkt des Rates sowie die vom Europäischen Parlament angenommenen Abänderungen übermittelt.

Die einzelstaatlichen Parlamente könnten somit ihren Regierungen ihre Auffassung in Bezug auf die Subsidiarität zur Kenntnis bringen, aber auch, falls sie dies wünschen, unter den vorstehend genannten Bedingungen und innerhalb der Frist für das Vermittlungsverfahren (sechs Wochen) den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eine begründete Stellungnahme zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips übermitteln.

Über alle oben dargelegten Vorschläge herrscht weit gehendes Einvernehmen unter den Mitgliedern der Gruppe, auch wenn einige von ihnen ursprünglich für die Einrichtung eines Ad-hoc-Gremiums zur Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips plädiert hatten.

c) Erleichterung der Erhebung einer Klage beim Gerichtshof wegen Missachtung des Subsidiaritätsprinzips

Die Gruppe kam überein, dass die gerichtliche Ex-post-Kontrolle der Achtung des Subsidiaritätsprinzips, die vom Gerichtshof vorgenommen wird, verbessert werden könnte. Um dem überwiegend politischen Charakter dieser Kontrolle Rechnung zu tragen, sollte die Möglichkeit, beim Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage zu erheben, davon abhängig gemacht werden, dass die einzelstaatlichen Parlamente das vorstehend vorgeschlagene Frühwarnsystem geltend gemacht haben. Die Einleitung eines Gerichtsverfahrens darf nur in wenigen Fällen, die voraussichtlich Ausnahmen darstellen werden, zulässig sein; Voraussetzung ist, dass die politische Phase durchlaufen wurde, ohne dass eine für das bzw. die einzelstaatliche(n) Parlament(e) zufrieden stellende Lösung gefunden werden konnte.

Die Gruppe schlägt daher vor, es einer einzelstaatlichen Volksvertretung (oder, im Fall eines Zweikammersystems, einer ihrer Kammern), die im Rahmen des vorstehend beschriebenen Frühwarnsystems eine begründete Stellungnahme abgegeben hat ³, zu gestatten, beim Gerichtshof (EuGH) Klage wegen Missachtung des Subsidiaritätsprinzips zu erheben.

Die Gruppe schlägt darüber hinaus eine weitere Innovation vor, die darin bestünde, dem Ausschuss der Regionen, der eine beratende Institution darstellt, die auf europäischer Ebene alle regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Union vertritt, das Recht einzuräumen, wegen Missachtung des Subsidiaritätsprinzips Klage beim Gerichtshof zu erheben. Diese Klage beträfe die dem Ausschuss der Regionen zur Stellungnahme unterbreiteten Vorschläge, zu denen er in seiner Stellungnahme Einwände in Bezug auf die Achtung des Subsidiaritätsprinzips gemacht hat.

Die meisten Mitglieder der Gruppe haben jedoch die Auffassung vertreten, dass der Umfang und die Einzelheiten der Beteiligung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an der Erarbeitung des Gemeinschaftsrechts ausschließlich auf einzelstaatlicher Ebene geregelt werden sollten. Auch sind sie der Ansicht, dass der in dieser Unterlage vorgeschlagene Mechanismus einer etwaigen Anhörung der regionalen oder lokalen Volksvertretungen in einem nationalen Rahmen nicht im Wege stehen würde. Ein anders geartetes Vorgehen würde im Übrigen das auf europäischer Ebene zwischen den Mitgliedstaaten erreichte Gleichgewicht ins Wanken bringen. Die Gruppe hat daher den Vorschlag, den Regionen, denen im Rahmen der einzelstaatlichen institutionellen Struktur Rechtsetzungsbefugnisse übertragen wurden, das Recht zur Klageerhebung beim Gerichtshof wegen Missachtung des Subsidiaritätsprinzips einzuräumen, nicht gebilligt.

Die Gruppe hat ferner die Frage erörtert, ob beim Gerichtshof eine Ad-hoc-Kammer für Fragen der Subsidiarität eingerichtet werden sollte. Sie hat jedoch die Auffassung vertreten, dass es Sache des Gerichtshofs sei, die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen.

³ Es kann sich somit um eine begründete Stellungnahme sowohl zu Beginn des Verfahrens als auch anlässlich einer Tagung des Vermittlungsausschusses handeln.

Die Gruppe hat zudem geprüft, ob nach dem Beispiel der Bestimmungen einiger Mitgliedstaaten über die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen ein System der gerichtlichen Ex-ante-Kontrolle (zwischen der Annahme eines gemeinschaftlichen Rechtsakts und seinem Inkrafttreten) eingeführt werden kann. Sie hat diese Möglichkeit schließlich verworfen, weil aus ihrer Sicht der überwiegend politische Charakter der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips verloren ginge, wenn während der legislativen Phase eine gerichtliche Kontrolle stattfinden würde. Außerdem wäre es nach Einschätzung der Gruppe kaum praktikabel, dass die gerichtliche Kontrolle der Achtung des Subsidiaritätsprinzips zu einem anderen Zeitpunkt erfolgt als die Kontrolle anderer Grundsätze, wie beispielsweise des Grundsatzes der Verteilung der Zuständigkeiten oder des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

III. Leitlinien

Die Gruppe hat eingeräumt, dass mit den vorstehend aufgeführten Vorschlägen nicht alle Probleme im Zusammenhang mit der Subsidiarität gelöst werden.

Sie erinnert insbesondere daran, dass das Subsidiaritätsprinzip die Ausübung von Befugnissen regelt und daher deren bessere und für den Bürger klarere und verständlichere Zuweisung entscheidend für eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist. Den Beratungen in der Gruppe, in der Herr Christophersen den Vorsitz führt, kommt daher besondere Bedeutung zu.⁴

Die Gruppe erinnert ferner daran, dass das Protokoll betreffend die einzelstaatlichen Parlamente verstärkt werden sollte, damit die einzelstaatlichen Parlamente ihre Regierungen in Bezug auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips besser überwachen können. Die Gruppe fordert daher die einzelstaatlichen Parlamente auf, ihre diesbezügliche Verantwortung uneingeschränkt wahrzunehmen.

⁴ Die unlängst angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Mai 2002 (Lamassoure-Entschließung) bildet diesbezüglich eine höchst willkommene Grundlage für weitere Überlegungen.

Die Gruppe vertritt ferner die Auffassung, dass eine Vereinfachung der Rechtsakte der Union sowie eine Klärung ihrer Wirkungen die Anwendung und die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips insbesondere deshalb verbessern würde, als sich leichter feststellen ließe, ob die Umsetzung dieser Akte Sache der Gemeinschaft bzw. der Mitgliedstaaten ist. In diesem Sinn wäre eine Unterscheidung zwischen Rechtsakten legislativer und Rechtsakten exekutiver Art im Vertrag wünschenswert. Aus Sicht der Gruppe würde eine derartige Vereinfachung auch die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit fördern, da eher Rechtsakte gewählt würden, die der angestrebten Intensität der erforderlichen Maßnahmen angemessen sind.

Schließlich hält es die Gruppe für wünschenswert, dass in den Rechtssachen, die beim Gerichtshof in Bezug auf die Frage der Abgrenzung von Befugnissen oder Fragen der Subsidiarität anhängig sind, möglichst bald eine Entscheidung ergeht.

Anhörungen

Die Gruppe hat verschiedene Experten zu verschiedenen Fragen der Anwendung und der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips angehört, und zwar:

- Herrn Michel Petite, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission, zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Kommission.
- Herrn Dietmar Nickel, Generaldirektor der Generaldirektion „Ausschüsse und Delegationen“ des Europäischen Parlaments, zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch das Europäische Parlament.
- Herrn Jos Chabert, Minister und ehemaliger Präsident und ehemaliges Mitglied des Ausschusses der Regionen, Herrn Henrich Hoffschulte, erster Vizepräsident des RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas) und Herrn Jeremy Smith, Generalsekretär des RGRE, zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in den Beziehungen zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften und den Staaten.
- Herrn Jean-Claude Piris, Rechtsberater und Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates, zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch den Rat.
- Herrn Francis Jacobs, Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch den Gerichtshof.
- Herrn Jacques Arrighi de Casanova, Conseiller d'Etat, zur Kontrolle der Achtung des Grundsatzes der Verfassungsmäßigkeit durch den Conseil d'Etat und den Conseil Constitutionnel in Frankreich.
- Herrn Andreas Maurer, Lehrbeauftragter an der Universität Köln, zur Vorgehensweise der nationalen Parlamente bei der Prüfung auf Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Im Anschluss an die einzelnen Anhörungen fand in der Gruppe eine Aussprache über die verschiedenen, von den Vortragenden zur Sprache gebrachten Themen statt.