



## Anhörung der Task Force Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ 28. Mai 2018 Ausschuss der Regionen

### I. Vermerk

Die Anhörung stand unter Leitung des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, der mit zwei Aussagen die zentralen Intentionen der Kommission markierte:

1. Er fragte mehrmals dezidiert, welche Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene zurückverlagert werden könnten.
2. Er betonte, dass die Kommission nicht dafür „missbraucht“ werden dürfe, um Unzulänglichkeiten einer nationalen Einbeziehung der Regionalparlamente zu kompensieren.

Zu 1.

Geht man davon aus, dass eine Rückverlagerung von Kompetenzen im Wege der Änderung der Verträge auf absehbare Zeit unrealistisch ist, dann bleiben nur Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Verträge, um den Gestaltungsspielraum und die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und Regionen zu stärken. Die weitreichendste Einschränkung mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume besteht in der ausufernden Inanspruchnahme von Rechtsetzungskompetenzen durch Organe der Europäischen Union, die auf Initiativen sowohl des Europäischen Parlaments als auch einzelner Mitgliedstaaten oder der Kommission zurückgehen. Deshalb ist in erster Linie ein politischer Konsens zwischen den rechtsetzenden Organen der Europäischen Union mit dem Ziel erforderlich, die der Union übertragenen begrenzten Einzelermächtigungen zurückhaltend und selbst beschränkend auszuüben.

#### **a) Ermächtigungsgrundlagen auf ihre ursprüngliche Funktion zurückführen**

Augenfälligstes Beispiel hierfür ist die sog. „Binnenmarktkompetenz“ (Art. 114 AEUV), die ähnlich einer Generalklausel gefasst ist und damit eine exakte Kompetenzabgrenzung erschwert. Außerdem können Rechtsakte nach Art. 114 AEUV im Rat mit Mehrheit verabschiedet werden. Die Inanspruchnahme von Art. 114 AEUV muss daher auf Vorhaben beschränkt werden, die primär und unmittelbar auf die Verwirklichung oder Vollendung des Binnenmarktes

gerichtet und hierfür unbedingt erforderlich sind. Es müsste auch im Nachhinein geprüft werden, ob der jeweilige Rechtsakt das Marktgeschehen im Binnenmarkt tatsächlich gefördert hat.

**b) „Weiche“ Politikkoordinierung einschränken**

In einer Reihe von Bereichen wie

- der allgemeinen und beruflichen Bildung (Art. 165 – 167 AEUV)
- beim Sozialschutz und den Systemen sozialer Sicherheit (Art. 152 u. 153 AEUV) sowie
- bei Kultur und Tourismus (Art. 195 AEUV)

besitzt die EU nur koordinierende oder beratende Funktion. Ein Großteil der hierzu beschlossenen Texte hat daher keinen bindenden Charakter für die Mitgliedstaaten. EU-Organen versuchen jedoch immer wieder, diese Vorgaben durch Maßnahmen zu unterlaufen, um der EU auf diese Weise eine „Quasi-Kompetenz“ zu verschaffen.

Eine weitere Variante, eine stärkere Kontrolle und Überwachung der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich zu erreichen, ist die „Offene Methode der Koordinierung“, mit der politischer Druck aufgebaut werden kann.

**c) Vorrang von Richtlinien vor Verordnungen**

Um den Mitgliedstaaten und Regionen einen möglichst großen Gestaltungsspielraum zu sichern, sollte grundsätzlich der Rechtsetzung durch Richtlinien der Vorrang vor Verordnungen eingeräumt werden.

**d) Zurückhaltung bei Durchführungs- und delegierten Rechtsakten**

Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Möglichkeiten der Kommission, eigenständig Rechtsakte zu erlassen, grundlegend neu gestaltet und umfassend erweitert worden. Die delegierten Rechtsakte (Art. 290 AEUV) und die Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV) werden zunehmend exzessiv genutzt, um über reine Nebenbestimmungen oder Verfahrensregeln hinauszugehen und Kompetenzen zu erlangen in Bereichen, in denen die EU keine Zuständigkeiten hat.

**e) Vorgaben für den Verwaltungsvollzug reduzieren**

Bei länger laufenden Verfahren im Bereich der Regional- und Strukturförderungen oder der Beihilfenkontrolle wird durch regelmäßige Verschärfung der Vorgaben eine sinnvolle Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erschwert; bestehende Gestaltungsräume werden eingeengt. Der bürokratische Aufwand muss daher auf allen Ebenen der Förderpolitik deutlich reduziert werden, wie dies bereits die Hochrangige Gruppe für den Bürokratieabbau bei den Strukturfonds gefordert hat.

**f) Überflüssige Berichts- und Notifizierungspflichten abschaffen**

Eine zusätzliche Belastung für Mitgliedstaaten und Regionen bedeuten übermäßige Berichts- und Notifizierungspflichten. Sie verursachen häufig einen großen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten, der meist nicht durch aussagekräftige Ergebnisse gerechtfertigt wird. Notifizierungspflichten können auch zu erheblichen Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Geltung von Rechtsvorschriften sowie zu massiven Eingriffen in nationale Gesetzgebungsverfahren führen.

**g) Einheitliches und transparentes Prüfverfahren bei Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Um die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der Arbeit der EU-Organe besser berücksichtigen zu können, ist

- ein einheitliches und nachvollziehbares Prüfschema für alle politischen Ebenen erforderlich, anhand dessen die rechtlichen Voraussetzungen geprüft, aber auch die politischen Argumente eingebracht und bewertet werden können,
- die transparente Veröffentlichung aller Stellungnahmen und Beschlüsse der demokratisch legitimierten nationalen, regionalen und lokalen Autoritäten wie Regierungen und Parlamente und Räte in einer zentralen und öffentlich abrufbaren EU-Datenbank nötig,
- eine erhöhte Begründungs- und Rechtfertigungspflicht für die Kommission erforderlich sowie
- die frühzeitige Einbindung aller politischen, demokratisch legitimierten Ebenen.

Zu 2.

Die Parlamente der Regionen mit Gesetzgebungskompetenz haben

- a) nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit die Chance, von dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer des nationalen Parlaments in Bezug auf die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu dem Entwurf eines Gesetzgebungsaktes konsultiert zu werden  
und
- b) über Vertreter im Ausschuss der Regionen (AdR) gem. Art. 307 AEUV die Möglichkeit, in den Fällen, in denen der Ausschuss gehört wird, an dessen Stellungnahmen mitzuwirken.

### **Praxis des Bundesrates**

Die Praxis des Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hat in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt, dass die Stellungnahmen der Landesparlamente im Bundesrat enden.

### **Defizit des AdR**

Die Konstruktion des AdR als Versammlung von Vertretern von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften führt dazu, dass infolge der geringen Zahl der Mitgliedstaaten, die über eine regionale Ebene mit Gesetzgebungskompetenz verfügen, die Regionen mit Gesetzgebungskompetenz im AdR unterrepräsentiert sind und dass sich die Parlamente der Regionen mit Gesetzgebungskompetenz zumeist die Vertretung im AdR mit den Regional-Regierungen teilen müssen. Nicht zuletzt deswegen haben sich auch die Regionalparlamente mit Gesetzgebungskompetenz in einer eigenen Vereinigung CALRE zusammengeschlossen.

### **Unterscheidung bei Interessenvertretern**

Hinzu kommt, dass die EU-Kommission in der Vergangenheit nicht zwischen Stellungnahmen von Interessenvertretern (stakeholder) privater, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisationen einerseits und denjenigen von demokratisch legitimierten Parlamenten und Regierungen unterschieden hat. Außerdem wurde erst im letzten Bericht der Kommission über die Einhaltung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit überhaupt auf die regionale Ebene Bezug genommen.

### **Direktkontakte zur Kommission unregelt**

Die o.a. Äußerung des 1. Vizepräsidenten Frans Timmermans deutet darauf hin, dass die Kommission nicht willens ist, die Stellungnahmen der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungskompetenz im Mehrebenensystem der EU angemessen zu berücksichtigen. Dabei waren bereits unter der Barroso-Kommission die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungskompetenz aufgefordert worden, ihre Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen unmittelbar an die Kommission zu übermitteln, auch wenn die Bedingungen des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nicht erfüllt sind. In der Folge erhielten regionale Parlamente mit Gesetzgebungskompetenz in verstärktem Maß von der Kommission substantiierte Antworten auf ihre Stellungnahmen. Diese Praxis scheint nun wieder in Frage gestellt zu werden.

**Forderungen:**

Um das gegenwärtige Defizit in den Beziehungen zwischen regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungskompetenz und der EU-Kommission zu beseitigen, sollte im Mehrebenensystem der Europäischen Union ein pragmatischer Weg der Berücksichtigung von Seiten der Kommission eingeschlagen werden.

1. Einrichtung eines direkten Kommunikationskanals zwischen den regionalen Parlamenten und der EU-Kommission mit der Maßgabe, dass die regionalen Parlamente ihre Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen auch unmittelbar an die Kommission schicken können.
2. Substantiierte Beantwortung der Stellungnahmen durch die Kommission und Berücksichtigung im jährlichen Bericht der Kommission über die Einhaltung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.
3. Spezifischere und gezieltere Einbeziehung und Konsultation der regionalen Parlamente, wenn es um ihre Zuständigkeiten geht.

Auf diese Weise könnte die EU ihre Konsultationen und den Prozess der Rückmeldungen verbessern, um die lokalen und regionalen Körperschaften bei der Prüfung der territorialen Auswirkungen der Gesetzgebung und des Funktionierens der geltenden Gesetzgebung zu berücksichtigen.

Damit könnte es den regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungskompetenz auch erleichtert werden, sich am Willensbildungsprozess der EU in den sie betreffenden Materien noch stärker zu beteiligen, was auch zu mehr Bürgernähe von Entscheidungen auf Unionsebene führen könnte.

München, 11. Juni 2018



Reinhold Bocklet, MdL  
1. Vizepräsident des Bayerischen Landtags  
Staatsminister a.D.