

Empfehlungen des Landes Baden-Württemberg zur Task Force Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit der Europäischen Kommission

Die Landesregierung von Baden-Württemberg begrüßt, dass die Kommission eine Task Force Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unter Beteiligung von Vertretern der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen eingesetzt hat.

Eine Kultur der Subsidiarität, für die sich Baden-Württemberg stets stark gemacht hat, gibt Mitgliedstaaten und Regionen Spielraum, auf lokale und regionale Unterschiede im Interesse der Bürger einzugehen. Andererseits befähigt sie die EU, den aktuellen globalen Herausforderungen adäquat zu begegnen.

Es gilt ein Europa zu schaffen, in dem jede Ebene die ihr zustehenden Verantwortungen effektiv wahrnimmt und das offen ist für sinnvolle Lösungen auch in Regionen und Gemeinden. Im Mehrebenensystem der EU ist es Aufgabe aller Ebenen, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten.

Die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht immer wirksam zur Anwendung kommt. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips stellt für alle Ebenen eine permanente Herausforderung dar. Dies liegt zum einen daran, dass nationale, regionale und lokale Behörden der Mitgliedstaaten je unterschiedliche Rollen, Kompetenzen und Ermessensspielräume haben. Zum anderen führen die vielen und engen Verflechtungen (beispielsweise im Bereich der geteilten Mittelverwaltung) zu Abgrenzungsproblemen und Doppelungen.

Es gibt verschiedene Felder, in denen ein Tätigwerden der EU auf nationaler und regionaler Ebene als Eingriff in Zuständigkeiten wahrgenommen wird oder europäische Regelungen getroffen werden, ohne dass ein wirklicher Mehrwert europäischen Handelns erkennbar wird.

Es geht dabei um die Fragen: Welche Ebene die richtige Einheit ist, um über eine Regelung zu befinden? Welche Aufgaben sind besser auf EU-Ebene angesiedelt, und welche Ebene kann eine Aufgabe effizienter wahrnehmen?

Die Task Force kann ein nützliches Instrument sein, die Ursachen hierfür zu identifizieren, zu benennen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Aus Sicht der Landesregierung von Baden-Württemberg sind folgende Punkte in den Themenbereichen der Task Force zu berücksichtigen:

Themenbereich 1: „Bessere Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch die EU-Institutionen und die nationalen Parlamente“

- Auf die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit haben die EU-Institutionen in allen Verfahrensstadien der Erarbeitung und der Anwendung von EU-Recht zu achten.
- Art. 5 Abs. 3 EUV enthält keine näher bestimmten Kriterien zur Prüfung, ob der Subsidiaritätsgrundsatz eingehalten wird. Sinnvolle Kriterien wären, dass
 - der zu regelnde Bereich transnationale Aspekte aufweist, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,

- alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen würden und
 - Maßnahmen auf EU-Ebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile bringen würden.
-
- Der Subsidiaritätsgrundsatz sollte auf jeder Ebene und bereits von Anfang an konsequent beachtet werden, auch bei den der Gesetzgebung vorangehenden Verfahrensschritten. Zu diesem Zweck sollten in den Folgenabschätzungen der Kommission auch die Folgen für die vollziehenden Behörden in den Mitgliedstaaten und Regionen berücksichtigt werden. Ferner sollte ein unabhängiges externes Gremium zur Überwachung der Folgenabschätzungen beteiligt werden.
 - Die Kommission sollte verpflichtet werden, unter sonst gleichen Gegebenheiten einer Richtlinie den Vorzug vor einer Verordnung zu geben.
 - Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verpflichten alle EU-Institutionen gleichermaßen. In der Reformdiskussion wurde allerdings der Rechtsprechungspraxis des Gerichtshofs der EU unter diesem Blickwinkel bislang wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Es ist in erster Linie Aufgabe der politisch verantwortlichen Akteure, die Weichenstellungen in bedeutenden politischen Fragen vorzunehmen, Wertentscheidungen zu treffen und unzweideutig zu definieren, wo europäisches Handeln gewünscht ist.

Themenbereich 2: „Möglichkeiten der Rückübertragung von Entscheidungen bzw. deren Umsetzung in ausgewählten Bereichen an die Mitgliedstaaten“

- Die Frage der Rückübertragung von Zuständigkeiten erfordert eine differenzierte Betrachtung. Ob eine Entscheidung besser auf nationaler bzw. regionaler Ebene oder auf Ebene der EU zu treffen ist, kann oftmals nicht für ganze Sachbereiche pauschal beantwortet werden.
- Es geht vielmehr um die sachgerechte Aufteilung von Entscheidungsbefugnissen innerhalb eines Themengebiets und um die Regelungsdichte der Vorgaben auf EU-Ebene. Hier überschneiden sich die Themenbereiche Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Abbau von Überregulierung.
- In diesem Zusammenhang gibt es zahlreiche Überlegungen und Initiativen, wie die Regulierungsdichte auf EU-Ebene gesenkt werden könnte. Dies betrifft insbesondere auch die Regelungsdichte im Rahmen der EU-Förderprogramme. So hat das Land z.B. Vorschläge zur Vereinfachung der EU-Regelungen erarbeitet und der Kommission übermittelt.
- Der regelmäßige Rückgriff der Kommission auf die sog. horizontalen Kompetenznormen oder Querschnittsklauseln in den EU-Verträgen stellt sich in der Praxis als problematisch hinsichtlich der Zuständigkeit der anderen Ebenen dar. Dies betrifft in erster Linie die Binnenmarktklausel in Art. 114 AEUV und in geringerem Ausmaß die Kompetenzergänzungsklausel in Art. 352 AEUV. Bei der Anwendung der genannten Vorschriften ist zu beachten, dass bei Art. 114 AEUV ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts bestehen muss und bei Art. 352 AEUV die Anwendung tatsächlich erforderlich sein muss. Ansonsten entstünde das Risiko,

dass die ausgewogene Kompetenzverteilung in den Verträgen umgangen wird.

- Die Kommission sollte die Binnenmarktklausel nur nutzen, wenn der Binnenmarkt unmittelbar betroffen ist. Eine entsprechende Selbstverpflichtung könnte z. B. in Form eines Code of Conduct gegenüber den Mitgesetzgebern Rat und Parlament erfolgen.
- Auch bei der ergänzenden Rechtssetzungsbefugnis ohne Änderung des Primärrechts nach Art. 352 AEUV ist Zurückhaltung geboten. Sollte sich dennoch ein Bedarf ergeben, sollte sich die Kommission verpflichten, den nationalen Parlamenten bereits vor der Verabschiedung ihres Legislativvorschlags Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zudem sollte die Kommission die Erforderlichkeit der Maßnahme substantiiert darlegen und offenlegen, welche Alternativen zum gewählten Verfahren bestehen.

Themenbereich 3: „Bessere Einbindung der lokalen und regionalen Behörden in die Vorbereitung und Weiterverfolgung der EU-Politik“

- Das Instrument der Subsidiaritätsrüge sollte effektiver werden, um es den nationalen Parlamenten zu erleichtern, ihre Rolle als Hüter der Subsidiaritätskontrolle wahrzunehmen.
 - Zu denken wäre hier an ein Absenken des bisherigen 1/3 Quorums der nationalen Parlamente bei der sog. Gelben Karte.
 - Die Weihnachtspause sollte – analog zur Sommerpause im August - nicht in die Berechnung der Acht-Wochen-Frist für eine Subsidiaritätsrüge einbezogen werden.
 - Ferner hat sich die bisherige Acht-Wochen-Frist für die Erhebung der Subsidiaritätsrüge als zu kurz erwiesen. Hier könnte über eine Verlängerung (z. B. zwölf Wochen) nachgedacht werden.

- Entscheidet sich die Kommission nach Erreichen des Quorums, an ihrem Vorschlag festzuhalten, sollte sie in ihrer Stellungnahme auf sämtliche Einwände der Parlamente eingehen und eine ausführliche Begründung geben müssen, warum sie von den Voten der nationalen Parlamente abweicht.

- Auch sollte die Idee einer sog. Grünen Karte nochmal ins Spiel kommen. Mit einer Grünen Karte hätten die nationalen Parlamente eine Art Initiativrecht, neue Gesetzesvorhaben vorzuschlagen oder bestehende zu ändern oder zurückzunehmen.

- Um die Rolle der regionalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle sichtbarer zu machen, sollten in den Subsidiaritätsberichten der Europäischen Kommission die Stellungnahmen der regionalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle im Einzelnen aufgeführt werden.