

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der
Verhältnismäßigkeit (19. Bericht über "Bessere Rechtsetzung" 2011)

COM(2012) 373 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 367/11 = AE-Nr. 110463



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.7.2012
COM(2012) 373 final

BERICHT DER KOMMISSION
ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER
VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

(19. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2011)

BERICHT DER KOMMISSION

ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

(19. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2011)

1. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht ist der 19. Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der EU-Rechtsetzung. Er wird im Einklang mit Artikel 9 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden: „Protokoll“) im Anhang zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgelegt.

Wie in den vergangenen Jahren untersucht der Bericht die Umsetzung der Grundsätze durch die verschiedenen EU-Organe und -Einrichtungen – Kommission, Europäisches Parlament, Rat, Ausschuss der Regionen – und geht auf einige Kommissionsinitiativen und Legislativvorschläge, bei denen es 2011 Bedenken zur Subsidiarität gab, näher ein. Darüber hinaus wird geprüft, wie der Subsidiaritätskontrollmechanismus, durch den den nationalen Parlamenten im Einklang mit Artikel 12 EUV und dem Protokoll eine besondere Rolle bei der Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes zukommt, sich seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entwickelt hat. Da der Subsidiaritätskontrollmechanismus und der politische Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission eng miteinander verknüpft sind, sollte dieser Bericht als Ergänzung zum Jahresbericht 2011 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten¹ betrachtet werden.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DURCH DIE EU-ORGANE

Die Entscheidung darüber, ob eine Maßnahme auf EU-Ebene vorzuschlagen ist (Subsidiarität), und falls ja, wie sie ausgestaltet werden soll (Verhältnismäßigkeit), ist für eine intelligente Regulierung von entscheidender Bedeutung.² Sämtliche Organe und Einrichtungen der EU haben diese beiden Grundsätze zu befolgen.

Um zu gewährleisten, dass Vorschläge entsprechend konzipiert sind, muss in der prälegislativen Phase sorgfältig bewertet werden, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. In der postlegislativen Phase kann der Gerichtshof eingeschaltet werden, um die Rechtmäßigkeit der angenommenen Rechtsakte zu prüfen. Bislang hat der Gerichtshof keine Maßnahme aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes aufgehoben.

¹ COM(2012) 375.

² Allgemeine Aspekte der intelligenten Regulierung werden in der Mitteilung der Kommission zur Intelligenten Regulierung (KOM(2010) 543) behandelt.

Entscheidend ist, dass die Argumente zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit transparent sind, damit die verschiedenen institutionellen Akteure und die breite Öffentlichkeit die Gültigkeit eines Vorschlags konstruktiv erörtern können. Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte daher gemäß Artikel 5 des Protokolls und unabhängig davon, von wem er initiiert wurde, einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, der es den Interessenträgern ermöglicht zu beurteilen, ob der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten wurde. Auch wenn die Subsidiarität nicht routinemäßig anhand operationeller Kriterien bewertet werden kann, stützt sich die Kommission in ihrem analytischen Rahmen weiterhin auf die „Erforderlichkeit“ und den „EU-Mehrwert“ und empfiehlt anderen Beteiligten dasselbe Vorgehen.

2.1. Kommission

Die Kommission bringt aufgrund ihres Initiativrechts Gesetzesvorschläge ein und stellt sicher, dass bereits in der frühen Phase der politischen Entscheidungsfindung die richtige Wahl getroffen wird, wenn es darum geht, ob eine bzw. welche Maßnahme auf europäischer Ebene vorgeschlagen werden soll.

Die Fahrpläne³, die für alle wichtigen Initiativen veröffentlicht werden, erläutern die Ziele der Kommission und enthalten u. a. eine erste Stellungnahme zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Maßnahme. Später werden diese Konzepte sowohl im Rahmen der Konsultation der Interessenträger als auch bei der Folgenabschätzung überprüft. Die Ausführungen zur Subsidiarität jedes Legislativvorschlags gemäß Artikel 5 des Protokolls finden sich in der Begründung sowie in den Erwägungsgründen eines Vorschlags. Bei Vorschlägen mit beträchtlichen Auswirkungen werden Folgenabschätzungen erstellt, in denen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit besonders eingehend analysiert werden. Die Qualität dieser Analysen wird vom Ausschuss für Folgenabschätzung systematisch geprüft.

Auch 2011 bewertete der Ausschuss im Rahmen der Prüfung der Qualität von Folgenabschätzungen den EU-Mehrwert. Obwohl die Anzahl der Empfehlungen des Ausschusses hinsichtlich der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Vergleich zu 2010 leicht gesunken ist, enthielten zahlreiche Stellungnahmen einschlägige Empfehlungen (43 %). Der Ausschuss forderte häufig, die Notwendigkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene besser zu begründen, und wies insbesondere auf folgende Aspekte hin:

— Im Zusammenhang mit Problemen, die Maßnahmen auf EU-Ebene erfordern, müssen mehr Belege beigebracht werden. So forderte der Ausschuss hinsichtlich der Initiative zur *alternativen Streitbeilegung*, das Vorliegen von Marktversagen sowie dessen Umfang und die Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarktes besser zu belegen. Auch im Fall der *EU-Strategie für Tierschutz und Tiergesundheit* sollte dem Ausschuss zufolge genauer zwischen den in die Zuständigkeit der EU fallenden Problemen, z. B. Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt, und anderen Problemen unterschieden werden, bei denen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten geeigneter wären.

— In manchen Fällen kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass die Faktengrundlage zum Nachweis der Notwendigkeit einer Legislativinitiative auf EU-Ebene und zu ihrer Verhältnismäßigkeit nach wie vor dürftig ist, beispielsweise bei der *alternativen*

³ Die Roadmaps können über die Website der Kommission „Impact Assessment“ (Folgenabschätzung) abgerufen werden: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

Streitbeilegung, und wies darauf hin, dass „hinsichtlich der Kosten und Vorteile eines vollständig alternativen Verfahrens zur Streitbeilegung der EU sowohl auf europäischer als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten keine ausreichende Klarheit herrscht“. Auch im Hinblick auf die Initiative für den *Zugang zu einem Basiskonto* fordert der Ausschuss, überzeugender darzulegen, dass ein verbindlicher Rechtsakt der EU notwendig und verhältnismäßig ist. Die Dienststellen haben die Bemerkungen des Ausschusses im endgültigen Folgenabschätzungsbericht berücksichtigt.

2.2. Nationale Parlamente

Der Subsidiaritätskontrollmechanismus verleiht den nationalen Parlamenten das Recht, sich dazu zu äußern, ob Entwürfe von Gesetzgebungsakten, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität stehen. Je nach Anzahl der begründeten Stellungnahmen, denen zufolge ein Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip⁴ im Einklang steht, d. h. wenn die in Artikel 7 des Protokolls erläuterte Schwelle innerhalb einer achtwöchigen Frist erreicht ist, können zwei Verfahrenswege zur Anwendung kommen – die so genannte „gelbe“ und die „orange“ Karte. Beide Verfahren sehen die Überarbeitung des Gesetzgebungsentwurfs vor und können zur Änderung oder Rücknahme des Entwurfs führen.

2011 gingen bei der Kommission 64 begründete Stellungnahmen von nationalen Parlamenten ein, was einer Zunahme um fast 75 % im Vergleich zum Vorjahr entspricht, in dem der Subsidiaritätskontrollmechanismus zum ersten Mal Anwendung fand. Trotz des Anstiegs stellen diese 64 begründeten Stellungnahmen nach wie vor nur etwa 10 % der Stellungnahmen insgesamt (622) dar, die die Kommission im Jahr 2011 im Rahmen des breiter angelegten politischen Dialogs mit den nationalen Parlamenten erhalten hat.

Wie im ersten Jahr der Anwendung des neuen Subsidiaritätskontrollmechanismus wurden in den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt – die 64 begründeten Stellungnahmen aus dem Jahr 2011 betrafen 28 verschiedene Kommissionsvorschläge. Der Großteil der begründeten Stellungnahmen stand im Zusammenhang mit Legislativvorschlägen aus den Bereichen Steuern, Landwirtschaft, Binnenmarkt und Justiz. Die Vorschläge, zu denen die meisten begründeten Stellungnahmen eingingen, betrafen die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (neun Stellungnahmen), die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen (sechs), das Gemeinsame Europäische Kaufrecht (fünf) und die Verordnung „Einheitliche GMO“ (fünf). Am aktivsten bei der Abgabe von begründeten Stellungnahmen waren der schwedische Riksdag, die luxemburgische Chambre des Députés (Unterhaus) sowie der Sejm und der Senat in Polen (Unter- und Oberhaus).

In keinem der Fälle aus dem Jahr 2011 wurde die Schwelle für die Erteilung einer gelben oder orangen Karte erreicht. Abgesehen von den oben genannten Vorschlägen gingen zu den meisten der 28 Legislativvorschläge, zu denen die nationalen Parlamente 2011 begründete

⁴ Eine begründete Stellungnahme ist definiert als Stellungnahme eines nationalen Parlaments, die der Kommission (oder dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank oder der Europäischen Investitionsbank – je nachdem, wer den jeweiligen Rechtsakt vorgeschlagen hat) innerhalb der im Protokoll festgelegten Frist von acht Wochen übermittelt wird und in der ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dargelegt wird.

Stellungnahmen übermittelten, mindestens drei begründete Stellungnahmen ein. Im Einklang mit ihrer politischen Verpflichtung gegenüber den nationalen Parlamenten hat die Kommission auf jede begründete Stellungnahme geantwortet oder bereitet derzeit im Rahmen des politischen Dialogs eine Antwort vor. Sie trägt den Stellungnahmen bei den anschließenden interinstitutionellen Erörterungen und Verhandlungen Rechnung.

Jedes nationale Parlament entscheidet selbst darüber, nach welchem eigenen internen Verfahren begründete Stellungnahmen angenommen und in welchem Format diese der Kommission zugeleitet werden. Dies spiegelt sich in den großen Unterschieden hinsichtlich Format, Umfang, Detaillierungsgrad und der am Annahmeprozess beteiligten Akteure wider. Da der politische Dialog und der Subsidiaritätskontrollmechanismus sich zwangsläufig in gewissem Maße überschneiden, forderte Präsident Barroso die nationalen Parlamente in seinem Schreiben vom 1. Dezember 2009⁵ auf, „in ihren Stellungnahmen soweit möglich zwischen Aspekten des Subsidiaritätsprinzips und Anmerkungen zum Inhalt eines Legislativvorschlags zu unterscheiden und ihre Aussagen zur Übereinstimmung eines Vorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip möglichst eindeutig zu formulieren“. Die Kommission wird bei ihren Kontakten mit den nationalen Parlamenten weiter nachdrücklich auf den letztgenannten Punkt verweisen.

Abgesehen von den eher formalen Aspekten unterschieden sich die im Jahr 2011 an die Kommission gerichteten begründeten Stellungnahmen auch in ihrem Inhalt und der Argumentation. In einigen Fällen führten die nationalen Parlamente wesentliche Argumente an, um das Vorliegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu begründen, z. B. die potenziellen negativen Auswirkungen einer vorgeschlagenen Maßnahme auf die gesamtwirtschaftliche Situation, während andere sich bei ihren Schlussfolgerungen auf Argumente im Zusammenhang mit der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit oder eine angeblich falsche oder nicht spezifizierte Rechtsgrundlage stützten. Schließlich nutzten nationale Parlamente in mehreren Fällen begründete Stellungnahmen, um ihrer ablehnenden Haltung gegenüber der vorgeschlagenen Verwendung delegierter Rechtsakte in bestimmten Bereichen Ausdruck zu verleihen oder auf unzureichende Ausführungen zur Subsidiarität in der Begründung (siehe Kapitel 3.1.) zu verweisen. Wie in dem vorstehend erwähnten Schreiben von Präsident Barroso dargelegt, wird die Kommission „alle begründeten Stellungnahmen, die die Übereinstimmung eines Legislativvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip in Frage stellen, einbeziehen, (...) auch in den Fällen (...), in denen die Autoren der begründeten Stellungnahmen unterschiedliche Gründe für die Nicht-Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip angeben“. Im Einklang mit ihrer Auslegung des Subsidiaritätskontrollmechanismus ist die Kommission der Auffassung, dass ausschließlich die nationalen Parlamente für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme zu einem Kommissionsvorschlag und den Argumenten, auf denen der Vorschlag basiert, zuständig sind.

Da in verschiedenen begründeten Stellungnahmen aus dem Jahr 2011 auf unzureichende oder fehlende Begründungen der Subsidiarität verwiesen und in einigen darin ein förmlicher Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip gesehen wurde, bekräftigt die Kommission ihre Entschlossenheit, zu gewährleisten, dass die Begründungen sämtlicher Legislativvorschläge, auf die der Subsidiaritätskontrollmechanismus Anwendung findet, eine angemessene Begründungen der Subsidiarität enthalten.

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_de.htm.

2.3. Europäisches Parlament und Rat

Die Gesetzgeber haben zu gewährleisten, dass ein Vorschlag mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist und müssen Abänderungen, die sich auf den Umfang der betreffenden Unionsmaßnahme auswirken, entsprechend begründen.⁶

Im Rat trägt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) Sorge dafür, dass die Grundsätze eingehalten werden.⁷ Die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments enthält eine besondere Regelung über die „Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität“⁸, nach der die Einhaltung des Grundsatzes von den in der Sache zuständigen Ausschüssen gemeinsam mit dem Rechtsausschuss geprüft wird und die Schlussabstimmung in dem in der Sache zuständigen Ausschuss nicht vor Ablauf der achtwöchigen Frist stattfindet.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Kommission im Jahr 2011 eine geringe Anzahl parlamentarischer Anfragen erhalten hat, die Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit betrafen (32 von mehr als 12 000 Anfragen insgesamt). In den Anfragen wurde hauptsächlich gefordert zu belegen, dass bestimmte Vorschläge der Kommission mit diesen Grundsätzen vereinbar sind; auf diese Weise wurden teilweise Bedenken anderer Organe und Akteure aufgegriffen.

2.4. Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen nimmt entweder anlässlich seiner Anhörung oder auf eigene Initiative Stellung. Im Einklang mit Artikel 8 des Protokolls hat der Ausschuss auch das Recht, nach Maßgabe von Artikel 263 AEUV die Gültigkeit von Rechtsakten, die möglicherweise gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoßen, anzufechten, jedoch nur dann, wenn er aufgrund einer entsprechenden Verpflichtung nach dem Vertrag konsultiert wurde.

Die Subsidiaritätskontrolle des Ausschusses erfolgt über seine Stellungnahmen, die Tätigkeiten des Netzes für Subsidiaritätskontrolle oder über Beiträge, die den nationalen Parlamenten im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus von regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen übermittelt wurden. Die Art und Weise, wie regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen von den nationalen Parlamenten konsultiert werden, ist unterschiedlich, sodass die achtwöchige Frist in diesem Zusammenhang eine große Herausforderung darstellt. Einige regionale Parlamente haben damit begonnen, ihre Stellungnahmen zur Subsidiarität zu Informationszwecken direkt an die Kommission zu richten.

Auch wenn der Ausschuss 2011 keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip feststellen konnte, hat er in seinen Stellungnahmen verstärkt auf das Prinzip verwiesen und beabsichtigt, in seine endgültigen Stellungnahmen verstärkt Subsidiaritätsprüfungen aufzunehmen. Der Ausschuss verwendet weiterhin sein Analyseraster für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Das Netzwerk für Subsidiaritätskontrolle des Ausschusses der Regionen zählte Ende 2011 insgesamt 134 Partner. Die Anzahl der Partner, insbesondere im Hinblick auf die regionalen Parlamente und Regierungen, ist damit stark angewachsen. 2011 führte das Netzwerk gezielte Konsultationen zu fünf Vorschlägen der Kommission durch (*Fazilität „Connecting Europe“*;

⁶ Siehe Interinstitutionelle Vereinbarung zur Subsidiarität (ABl. C 329 vom 6.12.1993, S. 132).

⁷ Verordnung 2009/937/EG des Rates, ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35.

⁸ Artikel 38a.

*Weniger Verwaltungsaufwand für EU-Bürger; Überprüfung der EU-Politik für Luftqualität und Emissionen; Energieeffizienz und Integration der Roma*⁹). Es brachte außerdem einen zweiten Aktionsplan mit Schwerpunkt auf der TEN-V-Politik auf den Weg, der darauf abstellt, bewährte Verfahrensweisen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Europas Regionen und Städten zu ermitteln.

Darüber hinaus wurden 2011 Vorbereitungen für die neue REGPEX-Website getroffen, die die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen dabei unterstützen soll, ihre Aufgaben im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus wahrzunehmen, Informationen bereitstellt und den Austausch zwischen regionalen Parlamenten und Regierungen hinsichtlich der Erstellung von Subsidiaritätsanalysen erleichtert. Die Website wurde im März 2012 freigeschaltet.¹⁰

Schließlich ist die geänderte Kooperationsvereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, die 2011 ausgehandelt und am 16. Februar 2012 unterzeichnet wurde¹¹, Ausdruck der Bereitschaft, die Zusammenarbeit und den Austausch im Hinblick auf die Umsetzung des Protokolls weiter zu stärken.

2.5. Gerichtshof

Im Einklang mit Artikel 263 AEUV kann der Gerichtshof der Europäischen Union die Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsakten hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgrundsatz prüfen. Gemäß dem Protokoll können der Ausschuss der Regionen sowie die Mitgliedstaaten im eigenen Namen oder im Namen ihrer nationalen Parlamente Klage vor dem Gerichtshof erheben.

Mit dem Urteil in der Sache *Großherzogtum Luxemburg gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*¹² wurde bestätigt, was bereits im Urteil zur *Roamingverordnung*¹³ festgestellt worden war (siehe Bericht für das Jahr 2009). Bei der Prüfung, ob die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität eingehalten werden, orientiert sich der Gerichtshof an der Folgenabschätzung der Kommission.

3. WICHTIGE FÄLLE, IN DENEN BEDENKEN HINSICHTLICH SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT ERHOBEN WURDEN

In diesem Abschnitt wird erläutert, welche Kommissionsvorschläge am stärksten hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit diskutiert wurden.

⁹ KOM(2011) 665, KOM(2010) 747, SEK(2011) 342, KOM(2011) 370 bzw. 173.

¹⁰ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

¹¹ <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>.

¹² Rechtssache C-176/09.

¹³ Rs. C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd gegen Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, zur Verordnung (EG) Nr. 717/2007.

3.1. Follow-up der in den vorherigen Berichten erwähnten Fälle

Bei einigen der in den vorherigen Berichten erwähnten Fällen gab es 2011 im laufenden Gesetzgebungsverfahren keine nennenswerten Entwicklungen, u. a. bei der *Richtlinie über Luftsicherheitsentgelte*¹⁴, der *Bodenschutzrichtlinie*¹⁵, der *Richtlinie über die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes außerhalb der Beschäftigung*¹⁶ und der *Richtlinie über den Anbau von genetisch veränderten Organismen*. Die *Richtlinie über Saisonarbeitnehmer* wurde im EP und im Rat weiter diskutiert, ohne dass dabei Fragen im Zusammenhang mit der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit thematisiert wurden.

Was die im Bericht 2008 erwähnte *Mutterschutzrichtlinie*¹⁷ anbelangt, so konnten sich die Gesetzgeber noch nicht auf eine gemeinsame Linie einigen. Der Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherangelegenheiten“ nahm auf seiner Tagung im Juni 2011 einen Fortschrittsbericht zur Kenntnis, in dem die Bedenken einiger Delegationen erläutert werden, die eine angemessene Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und der unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Mitgliedstaaten fordern. Einige Delegationen erinnerten auf der Tagung an die protokollierte Äußerung von acht Delegationen, die sich auf der Ratstagung im Dezember 2010 dafür ausgesprochen hatten, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit der Subsidiarität frei über das Schutzniveau entscheiden und bestimmte Mindestanforderungen einhalten solle. Der Rat wurde von verschiedenen Seiten außerdem aufgefordert, seine Arbeit zu diesem Thema einzustellen.

Während der interinstitutionellen Gespräche im Dezember 2011 wurde eine Vereinbarung über den Vorschlag zur *Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige* getroffen, zu dem 2010 drei nationale Parlamente begründete Stellungnahmen übermittelt hatten. Das Europäische Parlament bekräftigte seine nachdrückliche Unterstützung für eine Fortsetzung des Programms nach 2013. Im Rat wurde außerdem eine politische Einigung über die Fortführung der Regelung bis 2013 erzielt. In ihrer Erklärung nahm die Kommission die Stellungnahme einer recht großen Gruppe von Mitgliedstaaten zur Kenntnis, in der gefordert wurde, das Programm nicht über 2013 hinaus fortzusetzen. Dies berührt jedoch nicht das im Vertrag verankerte Initiativrecht der Kommission.

In der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments im Februar 2012 wurde ein Bericht über den Vorschlag zum *Einlagensicherungssystem* angenommen, zu dem keine Einigung in erster Lesung möglich gewesen war. Zu diesem Vorschlag waren 2010 drei begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente eingegangen. Sowohl der Berichterstatter (Herr Simon, S&D/DE) als auch der dänische Ratsvorsitz erklärten sich bereit, die Verhandlungen fortzuführen, um eine rasche Einigung in zweiter Lesung zu erzielen.

Schließlich wurde die *Richtlinie über Verbraucherrechte* im Oktober 2011 vom Rat formal angenommen.

¹⁴ KOM(2009) 217. Nähere Informationen zur interinstitutionellen Debatte sind über die PreLex-Datenbank abrufbar: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

¹⁵ KOM(2006) 232.

¹⁶ KOM(2008) 426.

¹⁷ KOM(2008) 637.

3.2. Weitere Fälle, in denen die Subsidiarität Anlass zu Diskussionen gab

Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)¹⁸

Die Europäische Kommission hat im März 2011 ein gemeinsames System zur Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage von Unternehmen, die in der EU tätig sind, vorgeschlagen. Ziel dieses Vorschlags ist es, den Verwaltungsaufwand deutlich zu verringern, die Befolgungskosten durch Verrechnungspreise zu senken, grenzüberschreitenden Verlustausgleich zu ermöglichen und die rechtlichen Unklarheiten zu beseitigen, denen die Unternehmen in der EU derzeit gegenüber stehen, da sie bei der Bestimmung ihrer steuerbaren Gewinne bis zu 27 unterschiedliche nationale Systeme berücksichtigen müssen.

Zu diesem Vorschlag gingen 2011 die meisten Stellungnahmen der nationalen Parlamente ein (insgesamt 17). In neun Fällen handelte es sich um begründete Stellungnahmen gemäß dem Protokoll, in denen argumentiert wurde, der Vorschlag verstieße gegen das Subsidiaritätsprinzip. Da die eingegangenen begründeten Stellungnahmen lediglich 13 Stimmen repräsentierten, wurde das Verfahren der „gelben Karte“ nicht eingeleitet, da hierfür mindestens 18 Stimmen erforderlich sind.

Neben Bedenken angesichts angeblicher Mängel bei der Begründung der Subsidiarität brachten mehrere nationale Parlamente vor, der Vorschlag falle in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Ihrer Ansicht nach würde sich der Vorschlag negativ auf die Mitgliedstaaten auswirken, da diese die Körperschaftsteuer nicht als Instrument zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung einsetzen könnten. Sie waren der Auffassung, die Mitgliedstaaten verlören durch den Vorschlag ihre individuellen Wettbewerbsvorteile und es entstünde indirekter Druck auf die nationalen Steuersätze, was zu einer Verschlechterung der Haushaltsslage und geringeren Steuereinnahmen führen könne. Darüber hinaus wurde in zwei begründeten Stellungnahmen, in denen die Frage der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen wurde, darauf verwiesen, dass der Vorschlag über das Erforderliche hinausginge und zu zwei verschiedenen Körperschaftsteuersystemen führe, die unnötige Verwaltungslasten mit sich brächten.

Die Kommission wies in ihren Antworten an die nationalen Parlamente darauf hin, dass dieser Bereich der Besteuerung in den Bereich der geteilten Zuständigkeit fällt und Artikel 115 AEUV die Rechtsgrundlage für einschlägige Maßnahmen bildet. Auf dieser Grundlage hat die Kommission Gesetzesentwürfe angenommen, um steuerliche Hemmnisse und Disparitäten abzubauen, die in erster Linie auf die Fragmentierung des Binnenmarkts in 27 verschiedene Steuersysteme zurückzuführen sind. Unternehmen, die binnenmarktweit tätig sind, stehen diesen Hindernissen gegenüber. Die GKKB soll Unternehmen Einsparungen ermöglichen, sodass nicht nur bestehende multinationale Konzerne ihre Geschäftstätigkeiten grenzüberschreitend ausweiten können, sondern auch rein inländische Unternehmen, einschließlich KMU, die es sich derzeit nicht leisten können, Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten zu gründen. Mit der GKKB sollen daher positive Skaleneffekte und die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit gefördert werden. Darüber hinaus betonte die Kommission, dass der Vorschlag die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Festsetzung der Steuersätze nicht antastet, da dies nach wie vor in den Bereich der nationalen Gesetzgebung fällt.

¹⁸ KOM(2011) 121.

Auf den Vorschlag, der derzeit im Rat erörtert wird, findet ein besonderes Gesetzgebungsverfahren Anwendung. Das Europäische Parlament hat den Vorschlag am 19. April 2012 befürwortet.

Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen¹⁹

Der im September 2011 angenommene Vorschlag, der auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2011 aufbaut, zielt auf eine Stärkung der Governance des Raums ohne Binnengrenzkontrollen („Schengen-Raum“) ab. Mit dem Vorschlag sollen Maßnahmen eingeführt werden, die – ohne das Prinzip des freien Personenverkehrs zu beeinträchtigen – in außerordentlichen Situationen, in denen die Schengen-Zusammenarbeit insgesamt gefährdet ist, wirksam greifen sollen.

Bei der Kommission gingen elf Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu diesem Vorschlag ein, davon sechs begründete Stellungnahmen. Die nationalen Parlamente führten an, der Vorschlag greife in die Befugnisse der Mitgliedstaaten ein, die besser in der Lage seien, die Situation zu bewerten und über die mögliche Wiedereinführung der Grenzkontrollen zu entscheiden. Darüber hinaus waren einige nationale Parlamente der Auffassung, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sei nicht angemessen begründet worden. Die von den nationalen Parlamenten angeführten Argumente wurden auch in den Erörterungen im Rat über diesen Vorschlag vorgebracht.

In ihren Antworten an die nationalen Parlamente, die Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität geäußert hatten, konzentrierte sich die Kommission auf die Tatsache, dass das Schengen-Gebiet zum Vorteil der gesamten EU ist und einschlägige Beschlüsse daher auf EU-Ebene und nicht individuell zu fassen sind. Die Regeln für die Gründung und Aufrechterhaltung eines Raumes ohne Binnengrenzen fallen unter die EU-Rechtsvorschriften, und etwaige Ausnahmen von dem Grundsatz der Freizügigkeit sollten auf Unionsebene festgelegt werden. Die Kommission führte außerdem an, dass der Vorschlag voll und ganz die souveräne Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit berücksichtigt.

Fluggastdatensätze²⁰

Zu diesem Vorschlag gingen bei der Kommission zehn Stellungnahmen der nationalen Parlamente ein; in den meisten Fällen wurde festgestellt, dass der Vorschlag der Kommission im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität steht. Fünf Kammern waren jedoch der Auffassung, der Vorschlag stünde aufgrund der als unverhältnismäßig lang wahrgenommenen vorgeschlagenen Dauer der Datenspeicherung nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie in den vergangenen Jahren wurden die meisten Kommissionsvorschläge von den Mitgesetzgebern ohne nennenswerte Diskussionen über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

¹⁹ KOM(2011) 560.

²⁰ KOM(2011) 32.

angenommen. 2011 wurden die Schwellen für die Verfahren der „gelben Karte“ und der „oranen Karte“ nicht erreicht, und nur ein geringer Prozentsatz (etwa 10 %) der im Rahmen des politischen Dialogs bei der Kommission eingegangenen Stellungnahmen der nationalen Parlamente entfiel auf begründete Stellungnahmen im Sinne des Protokolls, in denen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip moniert wurde. Gleichzeitig gingen die Auffassungen der Organe und anderen Akteure in Fällen, in denen die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Frage gestellt wurde, zuweilen stark auseinander.

Die Konzepte der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind für die Politikgestaltung der EU-Organe von zentraler Bedeutung. Die Folgenabschätzungen der Kommission bleiben das wichtigste Instrument, um Fragen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der prälegislativen Phase zu thematisieren; hierbei kommt dem Ausschuss für Folgenabschätzungen eine Schlüsselrolle zu. Die institutionelle Praxis zeigt jedoch, dass die Art und Weise, wie diese Grundsätze während des Rechtssetzungsprozesses ausgelegt und angewendet werden, oft vom politischen Kontext abhängt, was ihre politische Dimension verdeutlicht.

Die Art und Weise, in der die meisten nationalen Parlamente das Protokoll umsetzen und den Subsidiaritätskontrollmechanismus verwenden, hat den hauptsächlich politischen Charakter dieses neuen Instruments gezeigt. Die Kommission hat dies bereits in dem Schreiben von Präsident Barroso vom 1. Dezember 2009 hervorgehoben.

Der Subsidiaritätskontrollmechanismus hat den Prozess transparenter gestaltet und eindeutig dazu beigetragen, dass EU-Strategien in den Mitgliedstaaten öffentlich diskutiert werden und die Öffentlichkeit stärker für die betreffenden Fragen sensibilisiert wurde.

ANHANG**Liste der Initiativen der Kommission, zu denen nationale Parlamente 2011 begründete
Stellungnahmen zum Grundsatz der Subsidiarität übermittelten**

	Bezeichnung	Autor der mit Gründen versehenen Stellungnahme
1.	Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), KOM(2011) 121	UK House of Commons BG Narodno Sabranie SE Riksdag NL Tweede Kamer PL Sejm ML Kamra tad-Deputati IE Dail Eireann RO Camera Deputaților SK Národná Rada
2.	Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, KOM(2011) 560	FR Assemblée nationale NL beide Kammern PO Assembleia da República SE Riksdag RO Senatul SK Národná Rada
3.	Verordnung „Einheitliche GMO“, KOM(2010) 799	PL Sejm PL Senat DK Folketing LU Chambre des Députés SE Riksdag
4.	Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, KOM(2011) 635	AT Bundesrat DE Bundestag UK House of Commons BE Sénat BE Chambre des Représentants

5.	Zuständigkeit, anzuwendendes Recht, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen im Bereich des Güterrechts eingetragener Partnerschaften, KOM(2011)127	PL Senat PL Sejm RO Senatul IT Senato della Repubblica
6.	Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen, KOM(2011) 452	UK House of Commons SE Riksdag FR Sénat
7.	Gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem KOM(2011) 594	CY Vouli ton Antiprosopon SE Riksdag MT Kamra tad-Deputati
8.	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020), KOM(2011) 608	NL beide Kammern SE Riksdag DK Folketing
9.	Spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse, KOM(2011) 779	BE Chambre des Représentants SK Národná Rada SE Riksdag
10.	Vermarktungsnormen, KOM(2010) 738	LU Chambre des Députés PL Senat
11.	Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, KOM(2011) 169	BG Narodno Sabranie ES beide Kammern
12.	Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, KOM (2011) 215, und bei der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die anzuwendenden Übersetzungsregelungen, KOM(2011) 216	IT Camera dei Deputati ES beide Kammern
13.	Energieeffizienzrichtlinie KOM(2011) 370	FI Eduskunta SE Riksdag
14.	Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten; zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und	SE Riksdag RO Camera Deputaților

	Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats, KOM(2011) 453	
15.	Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM(2011) 625	DE Bundesrat LU Chambre des Députés
16.	Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), KOM(2011) 627	DE Bundesrat (in Verbindung mit der begründeten Stellungnahme zu KOM(2011) 625) LU Chambre des Députés
17.	Verordnung über die Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union, KOM(2011) 634	SE Riksdag UK House of Lords
18.	Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, KOM(2010) 728	PL Sejm
19.	Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, KOM(2010) 745	PL Senat
20.	Gerichtliche Zuständigkeit und Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, KOM(2010) 748	NL beide Kammern
21.	Verknüpfung von Zentral-, Handels- und Gesellschaftsregistern, KOM(2011) 79	PL Sejm
22.	Zuständigkeit, anzuwendendes Recht, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen im Bereich des Ehegüterrechts, KOM(2011) 126	IT Senato della Repubblica
23.	Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder sowie Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke, KOM(2011) 353	IT Senato della Repubblica
24.	Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, KOM(2011) 530	LU Chambre des Députés
25.	Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Energiebereich, KOM(2011) 540	LU Chambre des Députés
26.	Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation, KOM(2011) 609	SE Riksdag

27.	Besondere Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, KOM(2011) 614	LU Chambre des Députés
28.	Gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, KOM(2011) 615	IT Camera dei Deputati