



Amt der Oö. Landesregierung
Direktion Verfassungsdienst
4021 Linz • Landhausplatz 1

Subbeilage zur Beilage 552/2017

www.land-oberoesterreich.gv.at

Oberösterreichische Position zum "Weißbuch zur Zukunft Europas"

Das Land Oberösterreich begrüßt den Diskussionsprozess, den die Europäische Kommission durch die Vorlage des Weißbuchs zur Zukunft Europas eingeleitet hat. Das Land Oberösterreich nimmt dies zum Anlass, seine Vorstellungen für eine gedeihliche Zukunft Europas, eine die Bedürfnisse der Menschen und Regionen berücksichtigende Weiterentwicklung und eine positive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen, nationalen und regionalen Ebenen darzulegen:

I. Zum Weißbuch

1. Orientierung geben.

Die fünf von der Europäischen Kommission im Weißbuch dargelegten Szenarien müssen differenziert beurteilt werden; eine eindeutige Festlegung auf nur ein Modell ist aus Sicht des Landes Oberösterreich weder möglich noch sinnvoll. Einige Szenarien haben gleichzeitig Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden müssen und die eine trennscharfe Entscheidung nur auf ein Szenario erschweren. Aus diesem Grund müssen Mischformen oder Kombinationen aus Bestandteilen mehrerer Szenarien möglich sein. Auch das Weißbuch selbst geht von diesem Ansatz aus, wenn es festhält, dass die fünf Szenarien weder detaillierte Blaupausen noch politische Vorgaben sind, sondern vielmehr Modelle von bildhaftem Charakter, um das Nachdenken anzuregen. **Es ist daher nicht die Aufgabe des Landes Oberösterreich, sich endgültig für eines der fünf Szenarien zu entscheiden** und dies argumentativ zu begründen; es ist stattdessen **zielführender, für den laufenden Nachdenkprozess über die Zukunft Europas bestimmte Orientierungspunkte und Positionen zu formulieren**, anhand dieser sich das zukünftige Handeln der Union orientieren

sollte. Dass aus diesen Orientierungspunkten in weiterer Folge bestimmte Aussagen zu den von der Kommission vorgelegten Szenarien abgeleitet werden können, ist naheliegend.

2. *Die Zeichen erkennen.*

Die laufende Reformdebatte ist der deutlichste Beleg dafür, dass die Union an einem Scheideweg steht. Die Vertrauenskrise, in der sich die Union in den Augen weiter Bevölkerungskreise befindet, eine oftmals unzureichende Problemlösungsfähigkeit und nicht zuletzt der Austritt Großbritanniens aus der Union belegen, dass es erforderlich ist, die Warnsignale zu erkennen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger durch echte Reformen wieder zu gewinnen. **Eine unveränderte Weiterführung der Union im Sinn eines "Weiter wie bisher" ist angesichts dessen wohl nicht geeignet, die EU zukunftsfähig zu machen.**

3. *Flexibel bleiben.*

Die Europäische Union und ihre Vorgängergemeinschaften wurden als wirtschaftliche Organisationen gegründet. Obwohl der Binnenmarkt im Zentrum des europäischen Einigungsprozesses stand und nach wie vor steht, so muss die Union dennoch in der Lage sein, auch auf solche Herausforderungen zu reagieren, die nicht wirtschaftlicher Natur sind; beispielhaft sei hier die Flüchtlingskrise und der Schutz der Außengrenzen erwähnt. **Aus diesem Grund würde eine Rückführung der Union auf einen Schwerpunkt Binnenmarkt und eine ausschließliche Orientierung auf wirtschaftliche Themen die Gefahr bergen, auf neue, unterschiedliche Herausforderungen nicht entsprechend reagieren zu können;** dies auch in solchen Bereichen, in denen ein unionsweites Handeln jedenfalls sinnvoll und erforderlich wäre.

4. *Einigkeit bewahren.*

Die Stärke der Europäischen Union lag stets in der Einigkeit der in ihr verbundenen Mitgliedstaaten. So sehr ein "Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten" in der Lage wäre, durch eine abgestufte Integration in einzelnen Bereichen die Zusammenarbeit zu vertiefen - wie etwa bereits bei der Wirtschafts- und Währungsunion oder dem Schengen-Raum erfolgt -, so sehr birgt diese Entwicklung jedoch auch die Gefahr einer Entsolidarisierung und einer Zersplitterung in eine Union der verschiedenen Richtungen und Intensitäten, die den Namen "Union" dann kaum mehr verdienen würde. **Eine Verstärkung solcher Entwicklungen im Sinn eines "Wer mehr will, tut mehr" würde die Gefahr eines Auseinanderdriftens der Mitgliedstaaten bergen** - eine Entwicklung, die dem Gedanken einer Union an sich entgegensteht.

5. *Effizienter werden.*

Eine Fokussierung der Union auf jene Aufgaben, die auf europäischer Ebene besser erledigt werden können als auf nationaler oder lokaler Ebene, ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Die im Weißbuch dafür getroffene Formulierung "Weniger, aber effizienter" greift jedoch zu kurz, da eine solche Konzentration nicht zwingend bedeuten muss, dass die Union weniger Handlungsmöglichkeiten bekommt. Eine effizientere EU kann in manchen Bereichen auch mehr Kompetenzen benötigen, in anderen dafür weniger. Dementsprechend sind einige Beispiele, die das Weißbuch zur Illustration dieses Szenarios ausführt, nicht geeignet, diese Option zu untermauern; die von der Kommission in diesem Zusammenhang genannte Einschränkung der Regionalentwicklung ist beispielsweise kein Bereich, der sich dafür eignen würde, auf ein Handeln der Union zu verzichten, da die Kohäsionspolitik als wirksames Instrument des Zusammenhalts der Mitgliedstaaten aufrecht erhalten bleiben muss.

6. *Realistisch sein.*

Die Union kann ihr Handeln nicht völlig losgelöst von der Stimmungslage der Bevölkerung sowie den Wünschen und Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen durchführen. Die Einhaltung der primärrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten sowie eine wirksame Einbindung aller Politikebenen ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union. **Eine rasch voranschreitende Harmonisierung aller Politikbereiche würde mit einem massiven Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen einhergehen und die bestehenden Reformwünsche der europäischen Bevölkerung missachten.** Ein Vorgehen nach dem Motto "Viel mehr gemeinsames Handeln" ist daher weder realistisch noch wünschenswert.

II. **Gelebte Subsidiarität als Zukunftsszenario der EU**

1. *Differenzierung als Notwendigkeit.*

Wenn das Weißbuch davon spricht, dass es zwischen den einzelnen darin dargestellten Szenarien zahlreiche Überschneidungen gibt und das Endergebnis letztlich eine Kombination aus verschiedenen Elementen dieser Szenarien sein wird, dann wird klar, dass **die Lösung der Zukunftsfrage der EU letztlich nur in einer Differenzierung liegen kann** - in einer konsequenten Abwägung, wo mehr und wo weniger Tätigkeiten der Union erfolgen sollen. Diese Differenzierung ist gerade das Wesensmerkmal eines Grundsatzes, welches sich die EU selbst zu einem primärrechtlichen Prinzip gemacht hat: das Subsidiaritätsprinzip.

2. *Subsidiarität in den Mittelpunkt.*

Das Prinzip der Subsidiarität, wonach die Union nur dort tätig wird, wo die angestrebten Ziele nicht durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder ihrer Regionen besser erreicht werden können, ist der **zentrale Schlüssel für das Zusammenwirken der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und Regionen**. Ein solcher differenzierender Ansatz, wonach die EU ihre Aktivitäten auf jene Maßnahmen konzentriert, die transnationale Aspekte aufweisen und wo gemeinsames Handeln einen deutlichen Nutzen im Vergleich zu rein nationalen bzw. regionalen Handeln bringt, ist in der Lage, die Interessen aller politischen Ebenen zu vereinen und gleichzeitig der Bevölkerung den Nutzen einer unionsweiten Regelung zu verdeutlichen. Das Land Oberösterreich schlägt daher vor, die **Subsidiarität in den Mittelpunkt eines Zukunftsszenarios** der Europäischen Union zu setzen und die sachliche, gerechte und nachvollziehbare Aufteilung der Zuständigkeiten und Aktivitäten zwischen den europäischen, nationalen und regionalen Ebenen im Sinn einer differenzierenden Betrachtungsweise zum **Ausgangspunkt der zukünftigen Gestaltung der Europäischen Union** zu machen.

3. *Subsidiarität kontrollieren.*

Voraussetzung dafür, dass eine solche "Multi-Level-Governance" tatsächlich gelebte europäische Realität wird, ist jedoch die **Sicherstellung, dass das Subsidiaritätsprinzip tatsächlich eingehalten und kontrolliert wird**. Das Land Oberösterreich fordert daher eine Aufwertung des Subsidiaritätsprotokolls des Vertrags von Lissabon, um die nationalen und subnationalen Ebenen an EU-Entscheidungen besser beteiligen zu können, um dadurch dem Subsidiaritätsprinzip zur Durchsetzung zu verhelfen. Als konkrete Maßnahme zur Verbesserung der Subsidiaritätskontrolle fordert das Land Oberösterreich etwa eine Verlängerung der Frist zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge auf zumindest zwölf Wochen, um den zeitlichen Erfordernissen parlamentarischer Verfahren zu begegnen und allen Mitgliedstaaten und Regionen die Möglichkeit zu geben, wertvolle Hinweise zur Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes abzugeben. Eine Herabsetzung der notwendigen Zahl der rügenden Parlamentskammern für eine "gelbe Karte" im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems würde ebenso wichtige Impulse zur Effektuierung des Subsidiaritätsprinzips darstellen wie die Einführung einer echten "roten Karte", welche einen Rechtsetzungsvorschlag der Kommission zu Fall bringen könnte, wenn eine Mehrheit der Kammern der Nationalparlamente eine Subsidiaritätsrüge erhebt.

4. *Den Dialog suchen.*

Da die Regionen die größte Bürgernähe aufweisen, wäre es ein wichtiger Schritt der Europäischen Union, wenn die Stellungnahmen der Landesparlamente im Zuge des Rechtsetzungsprozesses stärker berücksichtigt werden und der **Austausch von Vertreterinnen und Vertretern regionaler Regierungen und Parlamente mit Unionsbehörden** gefördert wird.

III. Subsidiarität in der europäischen Rechtsetzung

1. *Frühzeitige Beachtung.*

Das Land Oberösterreich fordert, dass der Subsidiaritätsgrundsatz schon frühzeitig mit Leben erfüllt wird und von der Union nicht bloß als Rechtfertigungslast beim Vorschlag neuer Rechtsakte angesehen wird, derer man sich durch einen formalen Hinweis entledigen kann. Subsidiarität sollte kein Aspekt sein, der erst von Mitgliedstaaten und Regionen nach der Veröffentlichung eines Kommissionsvorschlags aufgegriffen wird, sondern muss auf Grund seines Ranges als Grundprinzip der Union schon frühestmöglich im Rechtsetzungsprozess der EU Beachtung finden. **Bereits am Beginn jedes Rechtsetzungsvorhabens sollte sich die Union die grundsätzliche Frage stellen, ob der geplante Norminhalt nicht auf nationaler oder subnationaler Ebene besser geregelt werden könnte.**

2. *Keine Kompetenzerosion.*

Subsidiarität bedeutet auch, dass die Union in Rechtsbereichen, in denen keine völlig eindeutige Rechtsgrundlage für ihr Tätigwerden besteht, davon Abstand nimmt, Rechtsakte vorzuschlagen. **Die EU sollte auf Grund des unionsrechtlichen Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nur dort tätig werden, wo die Verträge ihr das klare und eindeutige Recht dazu geben.** Auch das Vorlegen nichtbindender Mitteilungen und Empfehlungen durch die EU sollte in Rechtsbereichen, die den Mitgliedstaaten zukommen, unterlassen werden, um eine zunehmende Erosion der nationalen und regionalen Kompetenzen zu unterbinden.

3. *Weniger delegierte Rechtsakte.*

Das Land Oberösterreich erkennt in der steigenden Anzahl von sogenannten "delegierten Rechtsakten" ein **Beispiel für eine Kompetenzerosion zu Ungunsten von Mitgliedstaaten und Regionen.** Delegierte Rechtsakte beruhen auf einer Basisgesetzgebung von Rat und Parlament und räumen der Kommission Rechte von faktisch gesetzgeberischer Art ein. Mitgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten existieren kaum mehr. Durch die Häufung von EU-Rechtsakten, in denen vorgesehen ist, dass Regelungen im Rahmen von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsakten weiterverfolgt werden sollen, werden Kompetenzen in erheblicher Anzahl an die Kommission delegiert.

4. *Richtlinien als Zielvorgaben.*

Der Rechtsakt der Richtlinie, welcher nach seiner Grundkonzeption geradezu ein Musterbeispiel für Subsidiarität wäre, verliert zunehmend seinen Charakter als leitende Vorgabe und wird immer öfter zu einer detailliert ausformulierten Regelung. Obwohl in den Verträgen normiert ist, dass Richtlinien nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, den innerstaatlichen Stellen aber die Wahl der Form und der Mittel überlassen, sind Richtlinien in der Praxis in aller Regel höchst genaue Rechtsakte, die von den Mitgliedstaaten oft nicht mehr inhaltlich umgesetzt werden können, sondern oft wörtlich abgeschrieben werden

müssen. **Das Land Oberösterreich fordert daher, dass im Sinn einer sinnvollen Deregulierung die Rechtsform der Richtlinie wieder gemäß ihrer eigentlichen Bestimmung verwendet wird und sich auf eine Vorgabe der zu erreichenden Ziele beschränkt.**

IV. Zusammenarbeit in der europäischen Rechtskontrolle

1. *Kein formalistischer Prüfungsmaßstab.*

Die dargestellte Detailliertheit unionsrechtlicher Vorgaben wird durch einen oft formalistischen Prüfungsmaßstab der Union bei Kontrolle der mitgliedstaatlichen Umsetzung verschärft, welcher mitunter **nicht mehr den Zweck der Maßnahmen vor Augen hat, sondern sich auf bloße Formulierungsfragen** zurückzieht. Dies führt dazu, dass Unionsrechtsakte immer seltener harmonisch in die nationalen Rechtsordnungen eingefügt werden können, was die legistische Qualität der Normen trübt und nationalen Deregulierungsbestrebungen im Weg steht.

2. *Rücksichtnahme auf Gesetzgeber.*

Die geschilderte Problematik erfährt eine weitere Verschärfung durch die rigide Anwendung des verkürzten Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV. Durch die faktische Gleichsetzung von Nichtumsetzung und Schlechtumsetzung von Richtlinien und durch die Weigerung der Kommission, Klagen trotz erfolgter Umsetzung zurückzuziehen, wird den Mitgliedstaaten durch die Androhung erheblicher finanzieller Folgen faktisch die Möglichkeit genommen, ihre juristischen Argumente zur Frage einer Richtlinienumsetzung vor dem EuGH vorzutragen. **Dieser faktische Zwang, schon im Mahnverfahren alle Kritikpunkte der Kommission sofort zu akzeptieren und gesetzliche Änderungen durchführen zu müssen, ohne zuvor eine unabhängige Instanz zur Frage der Rechtmäßigkeit der bestehenden Rechtslage befassen zu können, führt zu einer regelrechten Getriebenheit der nationalen und regionalen Gesetzgeber.** Die Union ist im Sinn eines konstruktiven Miteinanders der verschiedenen politischen europäischen, nationalen und regionalen Ebenen aufgerufen, dieses rechtsstaatliche und demokratiepolitische Problem zu bereinigen.

Diese Position wurde von der Oö. Landesregierung in ihrer Sitzung am 9. Oktober 2017 und vom Oö. Landtag in seiner Sitzung am 9. November 2017 verabschiedet.