



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

**"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU"**
COM(2018) 703 final vom 23. Oktober 2018

I. Ergebnis

Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten begrüßt die Wertschätzung, die die Europäische Kommission in der vorliegenden Mitteilung gegenüber den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit äußert und sieht dies als Beleg für die Richtigkeit seiner bisherigen Kontrollarbeit zur Einhaltung dieser Grundsätze. Das Vorhaben der Kommission, die Rolle von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im europäischen Rechtsetzungsprozess künftig zu stärken, wird ebenso positiv beurteilt wie die Anerkennung der Wichtigkeit der Einbindung der nationalen und regionalen Behörden und Parlamente. Nichtsdestotrotz verbleiben mehrere im aktuellen Reflexionsprozess zur Zukunft der Union geäußerte und wohlbegründete Positionen des Oö. Landtags sowie der österreichischen Länder, welche noch offen sind und deren Verwirklichung abermals eingefordert wird.

II. Analyse

1. Die Mitteilung der Kommission ist im Kontext eines laufenden und vom Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten ausdrücklich befürworteten Prozesses der Reflexion und der **Neuorientierung der EU-Rechtsetzung** zu sehen. Sie reiht sich damit in die Bestandsaufnahme des Reformpakets zur besseren Rechtssetzung aus dem Jahr 2015, dem Weißbuch zur Zukunft der Union aus dem Jahr 2017 sowie in den im Juli 2018 veröffentlichten Bericht der "Taskforce für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und "Weniger, aber effizienteres Handeln"" ein.

2. Das Mandat der **Taskforce** umfasste im Wesentlichen drei Aufgaben:
- Überprüfung, wie die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Arbeit der Unionsorgane besser zur Geltung kommen können.
 - Ermittlung von Politikbereichen, deren Regelungskompetenz ganz oder teilweise den Mitgliedstaaten rückübertragen werden kann.
 - Ermittlung von Möglichkeiten, wie die regionalen und lokalen Behörden besser in die Vorbereitung und Umsetzung von EU-Recht eingebunden werden können.
- a) Im Ergebnis sprach sich die Taskforce für eine sogenannte "Neue Arbeitsweise" der Union aus, die den Rechtsetzungsprozess verbessern und zu einer größeren Teilhabe aller Beteiligten - besonders der nationalen, lokalen und regionalen Behörden - führen soll; Ziel sei eine "Aktive Subsidiarität".
- b) Die zentrale Aufgabe der Nennung von Politikbereichen, deren Regelungskompetenz den Mitgliedstaaten rückübertragen werden können, wurde jedoch nicht erfüllt. Die Taskforce war der Ansicht, dass in allen Bereichen, in denen die EU aktiv ist, ein eigener EU-Mehrwert existiere, weshalb es keinerlei EU-Kompetenzen oder Politikbereiche geben kann, die an die Mitgliedstaaten rückübertragen werden könnten.

Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten bedauert diesen nur wenig differenzierenden Zugang und merkt an, dass diese Sichtweise dem - sogar der Taskforce ihren Namen gebenden - Szenario 4 des Weißbuchs "Weniger, aber effizienter" nicht entspricht. Eine echte Fokussierung der Union auf jene Aufgaben, die auf europäischer Ebene besser erledigt werden können als auf nationaler oder lokaler Ebene, stellt den Kern des Subsidiaritätsprinzips dar und bedingt eine eingehende inhaltliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Politikbereichen. Eine apodiktische Feststellung, dass es in allen Tätigkeitsbereichen der Union jedenfalls auch immer einen EU-Mehrwert gebe, ist ohne detaillierte inhaltliche Prüfung und Begründung nicht nachvollziehbar und wird daher vom Ausschuss kritisch hinterfragt.

Es ist bedauerlich, dass die Kommissionsmitteilung dieser Ansicht der Taskforce nicht entgegentritt und es daher angenommen werden muss, dass sie diese unterstützt. Es ist keineswegs Ausdruck einer europafeindlichen Haltung, sondern vielmehr ein Gebot der Sachlichkeit und der ernsthaften Beschäftigung mit dem Grundsatz der Subsidiarität, in einigen Politikfeldern den Mehrwert von EU-Regelungen kritisch zu hinterfragen.

3. Mit ihrer Mitteilung auf den Empfehlungen der Taskforce für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufbauend, sieht die Kommission in **fünf Bereichen** einen **Handlungsbedarf** und kündigt dabei mehrere Maßnahmen an, die der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten im Folgenden beurteilt.

4. **"Förderung eines gemeinsamen Verständnisses von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit"**

- a) Die Ankündigung der Kommission, im Rahmen der Folgenabschätzung von Rechtsvorschlägen das von der Taskforce erstellte Prüfungsraster zur Bewertung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu verwenden, wird ausdrücklich begrüßt. Dieses Raster garantiert eine ausführliche Beschäftigung mit diesen Grundsätzen und entspricht der Forderung des Oö. Landtags, dass Subsidiarität schon frühestmöglich im Rechtsetzungsprozess der EU Beachtung finden muss und nicht bloß als Rechtfertigungslast beim Vorschlag neuer Rechtsakte angesehen werden darf, derer man sich durch einen formalen Hinweis entledigen kann.
- b) Das Vorhaben der Kommission, in jedem Gesetzgebungsverfahren die Rückmeldungen der lokalen und regionalen Behörden für Rat und EU-Parlament sichtbar zu machen, wird angesichts des Wunsches des Oö. Landtags, die Stellungnahmen der Landesparlamente stärker zu berücksichtigen und den Austausch von regionalen Regierungen und Parlamente mit Unionsbehörden zu fördern, befürwortet.
- c) Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten anerkennt den Plan der Kommission, das Raster als Orientierungshilfe in ihrer Kommunikation mit den nationalen Parlamenten zu nutzen, unterstreicht aber, dass dies nicht dazu führen darf, dass Subsidiaritätsprüfungen nationaler und regionaler Behörden und Parlamente künftig nur mehr in dieser Form durchgeführt werden können. Formfreie Bewertungen von Unionsvorhaben, wie sie etwa der Oö. Landtag oder der österreichische Bundesrat durchführen, müssen nach wie vor zulässig bleiben.

5. **"Ermöglichung einer wirksameren Prüfung durch die nationalen Parlamente"**

- a) Der Oö. Landtag hat in der Vergangenheit gefordert, Rücksicht auf die zeitlichen Erfordernisse parlamentarischer Verfahren zu nehmen und die Frist zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge auf zumindest zwölf Wochen zu verlängern. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten registriert es daher zumindest als Schritt in die richtige Richtung, dass die Kommission ankündigt, bei der achtwöchigen Fristberechnung den Monat August jedenfalls und die Weihnachts- und Neujahrsferien im Fall eines Konsens mit Rat und Parlament nicht miteinzubeziehen.
- b) Auch die Herabsetzung der notwendigen Zahl der rügenden Parlamentskammern für eine "gelbe Karte" im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems wurde vom Oö. Landtag bereits früher thematisiert. Dass die Kommission beabsichtigt, auch dann eine Antwort auszuarbeiten, wenn eine erhebliche Anzahl nationaler Parlamente Subsidiaritätsbedenken geäußert hat, der Schwellenwert der für eine „gelbe Karte“ erforderlichen Stellungnahmen jedoch nicht erreicht wird, wird vom Ausschuss ausdrücklich positiv anerkannt.

6. **"Aktivere Einbindung lokaler und regionaler Behörden"**

- a) Die Kommission führt im Zusammenhang mit öffentlichen, dh. für jedermann zugänglichen Konsultationen völlig zurecht aus, dass der wichtigen Rolle der lokalen und regionalen Behörden in den frühen Phasen der politischen Entscheidungsprozesse bislang häufig zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Die Aussage, dass sich lokale und regionale Behörden und regionale Parlamente von anderen Beteiligten unterscheiden, da sie bei der Umsetzung des Unionsrechts eine entscheidende Rolle spielen, wird vom Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten mit Nachdruck unterstrichen. Auch er vertritt die Ansicht, dass Regionalparlamente nicht auf eine Stufe mit Lobbyisten und Interessenvertretern gestellt werden können, da ansonsten der Bedeutung der Regionen als konstitutiver Bestandteil der Union nicht entsprochen würde.
- b) Damit in Zusammenhang stehend wird auch das Vorhaben der Kommission, Fragebögen zu öffentlichen Konsultationen dahingehend zu überarbeiten, dass diese auch Fragen zu Themen umfassen, die für lokale und regionale Gebietskörperschaften relevant sind, begrüßt.

7. **"Bessere Bewertung und Darstellung relevanter Auswirkungen"**

Die angekündigte Überarbeitung der Folgenabschätzungen von Unionsrechtsakten zur besseren Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entspricht den Forderungen des Oö. Landtags nach frühzeitiger Beachtung dieser Prinzipien und wird daher unterstützt.

8. **"Bewertung bestehender Rechtsvorschriften unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität"**

- a) Die Kommission behandelt in diesem Bereich unter anderem auch sogenannte "delegierte Rechtsakte" und Durchführungsrechtsakte. Diese beruhen auf einer Basisgesetzgebung von Rat und Parlament und räumen der Kommission Rechte von faktisch gesetzgeberischer Art ein; Mitgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten existieren kaum mehr. Der Oö. Landtag hat schon früher moniert, dass durch die Häufung von EU-Rechtsakten, in denen vorgesehen ist, dass Regelungen im Rahmen von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsakten weiterverfolgt werden sollen, mitgliedstaatliche Kompetenzen und Mitgestaltungsmöglichkeiten in erheblicher Anzahl an die Kommission abgegeben werden. Auch die Taskforce äußerte dahingehend Bedenken, zumal diese Rechtsakte auch im Rahmen der Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls von den nationalen Parlamenten nicht geprüft werden können.
- b) Die Kommission merkt in der Mitteilung zu diesem Thema lediglich an, dass sie die Transparenz in Bezug auf delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte verbessert habe und dass der Entwurf der Rechtstexte vier Wochen vor der Erstellung

seiner endgültigen Fassung online veröffentlicht werde. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten erachtet dies als nicht ausreichend, bewertet diese Regelungsformen als demokratiepolitisch zumindest bedenklich und erneuert daher seine Forderung nach einer deutlichen Reduzierung der in EU-Rechtsakten enthaltenen Ermächtigungen zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten durch die Kommission.

9. Zusätzlich zu seinen in den obigen Ausführungen dargestellten Positionen erinnert der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten an mehrere **bestehende Forderungen**, die in der Kommissionsmitteilung keinen Niederschlag finden, deren Bedeutung jedoch für eine echte Verwirklichung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nach wie vor als unerlässlich angesehen werden. Da sie das von der Mitteilung mehrfach angesprochene Thema der Kommission für eine bessere Rechtsetzung der Union betreffen, wiederholt der Ausschuss folgende Vorschläge des Oö. Landtags:

- a) 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.
- b) 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. Im Sinn einer sinnvollen Deregulierung sollte die Rechtsform der Richtlinie wieder gemäß ihrer eigentlichen Bestimmung verwendet werden und sich auf eine Vorgabe der zu erreichenden Ziele beschränken.
- c) 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 Formulierungen zurückzieht. Dies führt dazu, dass Unionsrechtsakte immer seltener harmonisch in die nationalen Rechtsordnungen eingefügt werden können, was

die legislative Qualität der Normen trübt und nationalen Deregulierungsbestrebungen im Weg steht.

- d) 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 Kommission. Durch die faktische Gleichsetzung von Nichtumsetzung und Schlechtumsetzung von Richtlinien und durch die Weigerung der Kommission, Klagen trotz erfolgter Vollumsetzung 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 europäischen, nationalen und regionalen Politikebenen aufgerufen, dieses rechtsstaatliche und demokratiepolitische Problem zu bereinigen.