112105/EU XXV.GP
Eingelangt am 18/07/16

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.7.2016
COM(2016) 469 final

BERICHT DER KOMMISSION

JAHRESBERICHT 2015
ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

BERICHT DER KOMMISSION

JAHRESBERICHT 2015 ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

1. EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht ist der 23. Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der EU-Rechtsetzung. Er wird gemäß Artikel 9 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgelegt.

Der Bericht untersucht, wie die Organe und Einrichtungen der EU diese beiden Grundsätze im Jahr 2015 umgesetzt haben und wie sich die Praxis gegenüber den Vorjahren verändert hat. Darüber hinaus werden einige der Kommissionsvorschläge analysiert, zu denen im Jahr 2015 begründete Stellungnahmen eingegangen sind. Da der Subsidiaritätskontrollmechanismus und der politische Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission eng miteinander verknüpft sind, ist dieser Bericht als Ergänzung zum Jahresbericht 2015 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten[1] zu sehen.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DURCH DIE EU-ORGANE

2.1. Kommission

Vor ihrem Amtsantritt im November 2014 bekräftigte die Juncker-Kommission ihr Bekenntnis zu einer Europäischen Union, „*die in großen Fragen Größe und Ehrgeiz zeigt und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit auszeichnet*“. Ferner trat sie dafür ein, die Subsidiarität in den Mittelpunkt des demokratischen Prozesses in Europa zu stellen. Folglich legte die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2015 eine begrenzte Zahl neuer Initiativen vor und kündigte die Zurücknahme zahlreicher anstehender Vorschläge an. Damit eröffnete sich die Möglichkeit, ihre Tätigkeit auf die zehn in den politischen Leitlinien[2] dargelegten Prioritäten zu konzentrieren.

Als eine der ersten Maßnahmen zur Umsetzung dieser Zusage verabschiedete die Kommission im Mai 2015 das neue Maßnahmenpaket „Bessere Rechtsetzung“. Mit den neuen politischen Leitlinien wird das Ziel verfolgt, transparenter und integrativer zu arbeiten, um bessere Vorschläge vorlegen zu können, und sicherzustellen, dass mit den bestehenden Vorschriften die angestrebten Ziele effektiver erreicht werden können. Sie umfassen bestimmte Zusagen im Hinblick darauf, wie die Kommission politische Maßnahmen erarbeiten, darüber informieren und Konsultationen, Bewertungen, Qualitätsprüfungen und Evaluierungen dazu durchführen will. Darüber hinaus bietet dieser neue Rahmen für bessere Rechtsetzung der Kommission die Möglichkeit, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besser integriert und umfassender anzuwenden, als dies bisher der Fall war.

---

[1] COM(2016) 471 final.

[2] Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission (http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf).

Der neue Rahmen für bessere Rechtsetzung trägt dazu bei sicherzustellen, dass die Kommission bei der Ausarbeitung neuer politischer Maßnahmen prüft, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden. Diese Bewertung erfolgt jetzt in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses. In einem frühen Stadium des Planungsprozesses werden für alle größeren neuen Initiativen Fahrpläne („Roadmaps“) oder Folgenabschätzungen in der Anfangsphase („Inception Impact Assessments“) veröffentlicht.[3] Sie enthalten eine vorläufige Beschreibung der Initiative und der bereits vorliegenden Evaluierungen. Außerdem werden darin die Pläne der Kommission für die Durchführung einer Folgenabschätzung und die Konsultation dargestellt. Darüber hinaus enthalten Fahrpläne oder Folgenabschätzungen in der Anfangsphase eine erste Begründung für das Tätigwerden im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Bei denjenigen Initiativen, für die umfassende Folgenabschätzungen durchgeführt werden, werden diese Aspekte anschließend in der Folgenabschätzung weiter vertieft.

Im Jahr 2015 führte die Kommission auch neue Mechanismen für Konsultation und Feedback ein. Diese Mechanismen werden im gesamten Prozess angewandt – von der Anfangsphase über die Vorbereitung bis hin zur Billigung neuer Initiativen. Die Konsultationen zur Evaluierung bestehender politischer Maßnahmen wurden ausgebaut. Dadurch bieten sich nun für die Öffentlichkeit und andere Interessenträger wesentlich mehr Möglichkeiten, politische Initiativen zu verfolgen und dazu Stellung zu nehmen. Die Mitgliedstaaten und Interessenträger – wie regionale und lokale Gebietskörperschaften, Unternehmen, Organisationen und die Öffentlichkeit – erhalten bereits in einem frühen Stadium Gelegenheit, sich dazu zu äußern, wie bestimmte Vorschläge von der Kommission erarbeitet werden und wie Fragen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit behandelt werden. Die neue Politik für eine bessere Rechtsetzung schafft somit die Voraussetzungen dafür, dass die Kommission Bedenken der Interessenträger in Bezug auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bereits in der Anfangsphase der Konzeption aufgreifen kann. Ferner erhalten die Interessenträger und die Mitgliedstaaten gegebenenfalls unmittelbar nach der Annahme eines Vorschlags durch die Kommission und noch vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses Gelegenheit, sich zu spezifischen Vorschlägen und den zugehörigen Folgenabschätzungen – auch zu Fragen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – zu äußern, und diese Beiträge fließen in den Gesetzgebungsprozess ein.

Zusätzlich richtete die Kommission 2015 die Webseite „Lighten the load – Have your say“[4] und die neue REFIT-Plattform ein. Mit diesen Instrumenten wurden neue Möglichkeiten geschaffen, mit der Kommission über etwaige übermäßige Belastungen oder Ineffizienzen bestehender Regulierungsmaßnahmen zu kommunizieren. In diesem Kontext kann auch auf Fragen der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit eingegangen werden.

Schließlich wird in der Begründung, die zu jedem Gesetzgebungsvorschlag abgegeben wird, dargestellt, wie der Vorschlag den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt.

Subsidiaritätsprüfung

Die neuen Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und das zugehörige Instrumentarium („Toolbox“) schreiben vor, dass bei Plänen für neue Initiativen in Bereichen, die nicht in die alleinige Zuständigkeit der EU fallen, und bei der Bewertung der Bedeutung und des europäischen Mehrwerts von bestehenden Maßnahmen eine Subsidiaritätsprüfung vorgenommen

---

[3] http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_de.htm.
Folgenabschätzungen in der Anfangsphase werden nur für Initiativen vorgenommen, von denen erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind und für die daher eine Folgenabschätzung geplant ist.

[4] http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm.

werden muss. Die Kommission nimmt sowohl bei legislativen als auch bei nicht legislativen Initiativen eine Subsidiaritätsprüfung vor. Mit dieser Prüfung werden zwei Zwecke verfolgt: Zum einen wird geprüft, ob sich das betreffende Ziel allein durch Tätigwerden auf nationaler Ebene erreichen lässt, und zum anderen wird geprüft, ob ein Tätigwerden der Union gegenüber dem Tätigwerden der Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Nutzen bieten würde.

Gemäß den neuen Leitlinien und dem Instrumentarium besteht ein wichtiger Aspekt der Prüfung darin, die „Bedeutung" einer geplanten Initiative „für die Union" zu bewerten. Je höher diese Bedeutung eingeschätzt wird, desto wahrscheinlicher ist es, dass ein Tätigwerden auf Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht ausreichen würde. Wichtigste Kriterien hierbei sind: der geografische Anwendungsbereich, die Zahl der betroffenen Unternehmen oder sonstigen Akteure, die Zahl der betroffenen Mitgliedstaaten und die wirtschaftlichen Folgen. Darüber hinaus wird bei der Prüfung unter qualitativen – und soweit möglich unter quantitativen – Gesichtspunkten untersucht, ob das zu regelnde Problem eine wesentliche grenzübergreifende Dimension aufweist. Dabei wird beispielsweise geprüft, inwieweit ein Umweltproblem durch Aktivitäten anderer Mitgliedstaaten verursacht wird. Zu den einschlägigen Sachverhalten gehören grenzüberschreitende Auswirkungen (wie z. B. Luftverschmutzung) oder Hindernisse, die dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen entgegenstehen. Bei der Prüfung werden sowohl die Vorteile als auch die Nachteile eines Tätigwerdens der Union gegenüber dem Tätigwerden der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Verhältnismäßigkeitsprüfung

Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.[5] Bei der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geht es darum sicherzustellen, dass Ansatz und Wirkung einer politischen Maßnahme dem Ziel angemessen sind. Auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in den Folgenabschätzungen[6], Evaluierungen und Fitness-Checks[7] eindeutig Bezug genommen.

Nach den neuen Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und dem zugehörigen Instrumentarium muss von den Dienststellen der Kommission Folgendes geprüft werden:

- ob Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen;
- ob sie über das zur zufriedenstellenden Lösung des Problems und Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinausgehen;
- ob die Initiative auf diejenigen Aspekte beschränkt ist, die von den Mitgliedstaaten nicht in zufriedenstellender Weise selbst erreicht werden und die daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden können;
- ob die Maßnahme oder das gewählte Instrument so einfach wie möglich ist und dabei darauf geachtet wird, dass das Ziel der Maßnahme in zufriedenstellender Weise erreicht wird und die Maßnahme tatsächlich zur Anwendung gelangt;

---

[5] Artikel 5 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union.

[6] Im Kontext der Folgenabschätzungen ist die Verhältnismäßigkeit ein Schlüsselkriterium, das beim Vergleich der Optionen geprüft werden muss.

[7] Bei einer Eignungsprüfung („Fitness-Check") handelt es sich um eine umfassende Evaluierung eines Politikbereichs, bei der untersucht wird, wie verschiedene miteinander verbundene Rechtsakte zu politischen Zielen beitragen können – oder nicht. Mit Hilfe von Fitness-Checks können Überschneidungen, Inkohärenzen, Synergien und kumulative Auswirkungen von Verordnungen besonders gut ermittelt werden.

- ob die Kosten so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen;
- ob die Wahl des Instruments (Verordnung, Richtlinie oder andere Regelungsverfahren) angemessen begründet wird und
- ob bewährte nationale Regelungen und besondere Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten respektiert werden.

Folgenabschätzungen

Wenn eine Folgenabschätzung erforderlich ist, was bei allen Kommissionsinitiativen der Fall ist, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu rechnen ist, erhalten die Interessenträger Gelegenheit, sich zum Handlungsbedarf und zu möglichen Lösungen für die erkannten Probleme zu äußern. In den Folgenabschätzungen wird aufgrund der Antworten auf diese Konsultation und weiterer relevanter Informationen untersucht, inwieweit die geprüften Optionen den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die im Mai 2015 verabschiedeten Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung bieten Orientierungshilfe für die Bewertung des Handlungsbedarfs auf europäischer Ebene und des damit verbundenen Mehrwerts.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung (der unabhängige Ausschuss, der die Bewertung aller Folgenabschätzungen der Kommission vornimmt) wurde 2015 im Zuge des Pakets „Bessere Rechtsetzung“ reformiert und am 1. Juli 2015 durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle ersetzt. Der Ausschuss besteht aus sechs Mitgliedern, die in Vollzeit für den Ausschuss tätig sind und von denen drei von außerhalb der Kommission kommen. Sein Vorsitz hat den Rang eines Generaldirektors inne. Die Ausschussmitglieder sind unabhängig und werden ad personam aufgrund ihres Fachwissens ernannt. Neben Folgeabschätzungen bewertet der Ausschuss für Regulierungskontrolle auch Eignungsprüfungen („Fitness-Checks“) und wichtige Evaluierungen.

Im Rahmen der Qualitätsprüfung von Folgenabschätzungen überprüft der Ausschuss auch Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. In vielen seiner Stellungnahmen äußert der Ausschuss Fragen und Empfehlungen dazu, wie das betreffende Problem definiert wurde. Häufig steht die Beschreibung eines Problems in direktem oder indirektem Zusammenhang mit dem Recht der EU, tätig zu werden, und hat damit Bezug zum Grundsatz der Subsidiarität. Zudem steht die Diskussion der Optionen und ihrer möglichen Auswirkungen in engem Zusammenhang mit der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, denn es geht dabei stets darum, die im Hinblick auf die formulierten Ziele angemessenste Option ausfindig zu machen.

Im Jahr 2015 führten der Ausschuss für Folgenabschätzung und danach der Ausschuss für Regulierungskontrolle 30 Folgenabschätzungen durch. Sieben dieser Folgenabschätzungen (23 %) wurden als verbesserungswürdig im Hinblick auf Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit oder in Bezug auf beide Aspekte eingestuft. Die folgenden Fälle aus dem Jahr 2015 sind in dieser Hinsicht besonders bemerkenswert:

- Beim Vorschlag für eine Richtlinie über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen[8] verlangte der Ausschuss eine bessere Begründung dafür, weshalb die Optionen einer Selbstregulierung durch die Wirtschaft und der freiwilligen europäischen Normung verworfen wurden. Der Ausschuss forderte überzeugendere Belege – und eine bessere Berichterstattung über die von den Interessenträgern vertretenen Standpunkte –, weshalb diese Optionen nicht für realisierbar gehalten wurden. Ferner vertrat der Ausschuss

[8] COM(2015) 615 final vom 2. Dezember 2015 – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen.

die Auffassung, dass in dem Bericht die vorgeschlagene Klausel zur Verhältnismäßigkeit nicht ausreichend begründet werde. Zu dem Bericht wurde eine ablehnende Stellungnahme abgegeben. Die daraufhin überarbeitete Fassung des Berichts wurde vom Ausschuss gebilligt.

- Hinsichtlich des Entwurfs für eine Verordnung der Kommission zur Festlegung eines Netzkodex mit Vorschriften für die Interoperabilität und den Datenaustausch[9] forderte der Ausschuss, dass der Handlungsbedarf der Europäischen Union besser nachgewiesen werden müsste. Er empfahl, dass in der Folgenabschätzung mehr Belege für die im Zusammenhang mit Netzkopplungsverträgen, dem Datenaustausch, der Gasqualität, den zu verwendenden Einheiten und der Odorierung festgestellten Probleme und deren negative Auswirkungen auf den Gashandel und die Integration der Gasmärkte in der Europäischen Union dargelegt werden sollten. Der Ausschuss äußerte die Auffassung, dass das Bezugsszenario dahingehend weiterentwickelt werden sollte, dass es den Folgen eines Rückgangs der europäischen Gasproduktion, einer größeren Bandbreite der Einfuhrquellen und dem dritten Energiepaket zum grenzüberschreitenden Gashandel und der Gasqualität in der Europäischen Union besser Rechnung trägt. Die Ausführungen des Ausschusses wurden in der endgültigen Fassung berücksichtigt.

- Beim Vorschlag für eine Verordnung zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt[10] forderte der Ausschuss, dass in der Folgenabschätzung mehr Belege angeführt werden sollten, durch die der Handlungsbedarf der EU untermauert werde. Er empfahl, andere Initiativen für den digitalen Binnenmarkt und die Standpunkte der Interessenträger zu diesem Thema ausreichend zu berücksichtigen. Außerdem verlangte der Ausschuss nach weiteren Belegen im Hinblick auf die Frage, ob der Markt für Online-Inhaltedienste die festgestellten grenzüberschreitenden Probleme nicht im Laufe der Zeit ohne Rechtsvorschriften lösen werde. Die Ausführungen des Ausschusses wurden in der endgültigen Fassung weitgehend berücksichtigt.

Wie diese Beispiele zeigen, trugen der Ausschuss für Folgenabschätzung und der Ausschuss für Regulierungskontrolle dazu bei, die Analyse, ob Gesetzgebungsvorschläge den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen, zu verbessern. Damit steuerten sie wichtige Informationen zum politischen Entscheidungsprozess der Kommission bei.

Evaluierungen und Fitness-Checks

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit waren auch zentrale Anliegen der im Jahr 2015 durchgeführten Ex-post-Evaluierungen und Fitness-Checks. Es wurde bewertet, ob durch die Maßnahmen der EU tatsächlich die erwarteten Ergebnisse in Bezug auf Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz, Relevanz und Mehrwert für die EU erzielt wurden. Dabei wurde auch geprüft, ob EU-Maßnahmen weiterhin erforderlich sind oder ob die Ziele auf anderem Wege besser erreicht werden könnten. Bei der Kommission steht die Evaluierung an erster Stelle – mit anderen Worten: Bevor Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden, sollen die Leistungen in der Vergangenheit analysiert werden. Durch das Zusammentragen von Fakten und Erfahrungen, die in die Beschlussfassung einfließen können, macht die EU die Evaluierung zu einem integralen und dauerhaften Bestandteil ihrer Politikgestaltung.

---

[9] C(2015) 2823.

[10] COM(2015) 627 final vom 9. Dezember 2015 – Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt.

In der Regel führt die Kommission pro Jahr zwischen 100 und 120 Evaluierungen durch (2015 waren es 122). Seit dem ersten so genannten Fitness-Check im Jahr 2012 wurden von der Kommission sieben derartige Eignungsprüfungen durchgeführt, zwei davon im Jahr 2015. In den folgenden Beispielen werden Evaluierungen angeführt, bei denen Fragen der Subsidiarität, des EU-Mehrwerts und der Verhältnismäßigkeit thematisiert wurden:

- **Fiscalis 2013 und Zoll 2013** – Mit den Programmen Fiscalis und Zoll werden IT-Systeme unterstützt, die den schnellen und sicheren Austausch und die Verfügbarkeit von Informationen zwischen den Steuer- und Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten ermöglichen. Durch dieses gemeinsame IT-Netz wird sichergestellt, dass jede nationale Verwaltung nur einmal die Verbindung zu dieser gemeinsamen Infrastruktur herstellen muss, um Informationen jeglicher Art austauschen zu können. Die im Jahr 2015 durchgeführten Evaluierungen bestätigten den beträchtlichen europäischen Mehrwert der Programme. Wenn keine solche Infrastruktur zur Verfügung stünde, wäre ein Mitgliedstaat gezwungen, 27 Verbindungen zu den nationalen Systemen aller übrigen Mitgliedstaaten herzustellen. Dadurch würden erheblich höhere Verwaltungskosten verursacht.[11]

- **Öffentliches Auftragswesen** – Bei der im Jahr 2011 durchgeführten Evaluierung der Vorschriften der Europäischen Union für die Vergabe öffentlicher Aufträge wurde festgestellt, dass die durch die EU-Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge erzielten Einsparungen die für die öffentlichen Auftraggeber und die Lieferanten entstehenden Kosten bei Weitem übersteigen. Bei der Evaluierung wurde allerdings auch festgestellt, dass in bestimmten Bereichen die Kosten für die Durchführung geregelter Verfahren gegenüber dem Nutzen unter Umständen unverhältnismäßig hoch sind. Die Kommission schlug daher eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Anforderungen zu vereinfachen und den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität zu verschaffen, um die Vergabe öffentlicher Aufträge effizienter zu gestalten und stärker nach strategischen Gesichtspunkten auszurichten. Die Vorschläge der Kommission wurden vom Europäischen Parlament und dem Rat im Wesentlichen gebilligt; die geänderten Rechtsvorschriften, die im April 2014 in Kraft traten, werden derzeit von den Mitgliedstaaten umgesetzt. In fünf Mitgliedstaaten wurden die Kosteneinsparungen auf 29 % bis 58 % veranschlagt.

- **Prospekte** – Die Prospektrichtlinie wurde 2015 im Zusammenhang mit dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)[12] evaluiert. Damit wurde vor allem den Bedenken der Interessenträger hinsichtlich der mit der Ausarbeitung von Prospekten verbundenen hohen Kosten Rechnung getragen. Außerdem wurde eine Bewertung der Regelung bezüglich verhältnismäßiger Angabepflichten vorgenommen, die 2011 eingeführt worden war, um kleine und mittlere Unternehmen zu entlasten. Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die Regelung für kleine und mittlere Unternehmen nicht im erwarteten Umfang angewendet worden war, da die Angabepflichten zu aufwendig waren. Die Kommission verabschiedete daher zum Jahresende 2015 auf Grundlage der Evaluierung und einer Folgenabschätzung einen geänderten Vorschlag, mit dem die Anforderungen der Richtlinie besser ausgestaltet

[11] SWD(2015) 124 final vom 26. Juni 2015 – Commission Staff Working Document on examples of EU added value, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on results achieved.

[12] COM(2014) 368 final vom 18. Juni 2014 – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick.

wurden. Mit dem geänderten Vorschlag wurde der bürokratische Aufwand für die Unternehmen (insbesondere kleine und mittlere Unternehmen) verringert und der Prospekt zu einem Informationsinstrument für potenzielle Anleger gemacht. Die potenziellen Einsparungen für kleine und mittlere Unternehmen werden auf eine Größenordnung von 45 bis 67 Mio. EUR jährlich veranschlagt.

2.2. Folgemaßnahmen zu begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente

Im Jahr 2015 gingen bei der Kommission **acht begründete Stellungnahmen** von nationalen Parlamenten mit einer Subsidiaritätsrüge ein.[13] Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einem Rückgang um 62 % (21 begründete Stellungnahmen im Jahr 2014). Die im Jahr 2015 eingegangenen begründeten Stellungnahmen hatten einen erheblich geringeren Anteil (2 %) an den Stellungnahmen insgesamt, die die Kommission in diesem Jahr im Rahmen ihres politischen Dialogs erhalten hat (350).

Die Zahl der im Jahr 2015 eingegangenen begründeten Stellungnahmen war die niedrigste in einem Kalenderjahr seit der Einführung des Subsidiaritätskontrollmechanismus durch den Vertrag von Lissabon im Jahr 2009. Außerdem ist bemerkenswert, dass die Gesamtzahl der Stellungnahmen, die von den nationalen Parlamenten im Jahr 2015 im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden, ebenfalls deutlich zurückging.[14]

Wie in den Vorjahren unterschieden sich die begründeten Stellungnahmen hinsichtlich ihrer Form. Auch bei der Argumentation, mit der die nationalen Parlamente ihre Schlussfolgerungen bezüglich des vermeintlichen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip begründeten, gab es Unterschiede. Die acht begründeten Stellungnahmen, die 2015 abgegeben wurden, betrafen drei Kommissionsvorschläge. Die höchste Anzahl begründeter Stellungnahmen – nämlich fünf – betrafen den Vorschlag zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen[15]. Zwei begründete Stellungnahmen bezogen sich auf den Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen[16]; eine begründete Stellungnahme wurde zum Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung[17] abgegeben. Nähere Angaben hierzu finden sich in Abschnitt 3 unten und im Anhang zu diesem Bericht.

Der erhebliche Rückgang der Gesamtzahl begründeter Stellungnahmen im Jahr 2015 ging mit einer deutlichen Abnahme der pro Kammer abgegebenen begründeten Stellungnahmen einher. Im Jahr 2015 gaben lediglich acht von 41 Kammern begründete Stellungnahmen ab (gegenüber 15 Kammern im Jahr 2014). Die begründeten Stellungnahmen wurden abgegeben vom tschechischen *Senát*, der tschechischen *Poslanecká sněmovna*, dem spanischen *Congreso de los Diputados/Senado*, dem ungarischen *Országgyűlés*, der niederländischen *Tweede Kamer*, der rumänischen *Camera Deputaților*, dem schwedischen *Riksdag* und der slowakischen *Národná Rada*. Keine der Kammern gab mehr als eine begründete Stellungnahme ab.

---

[13] Siehe Anhang zu diesem Bericht.

[14] 350 gegenüber 506 im Jahr 2014.

[15] COM(2015) 450 final vom 9. September 2015 – Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

[16] COM(2015) 177 final vom 22. April 2015 – Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen.

[17] COM(2015) 135 final vom 18. März 2015 – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung.

Unabhängig von der geringen Zahl der begründeten Stellungnahmen im Jahr 2015 hielten eine Reihe von Kammern ihre Forderung nach einer Stärkung des Mechanismus zur Subsidiaritätskontrolle aufrecht. Im Januar richtete die niederländische *Tweede Kamer* in Brüssel ein informelles Treffen zur Rolle der nationalen Parlamente aus, bei dem u. a. über Mittel und Wege zur Verbesserung des Subsidiaritätskontrollmechanismus gesprochen wurde. Im Mai und im Oktober trat in Warschau bzw. Luxemburg eine informelle Arbeitsgruppe der nationalen Parlamente zusammen, um über mögliche Verbesserungen des Mechanismus zu beraten. Ausgehend von den Beratungen in dieser Arbeitsgruppe forderte die LIV COSAC die Kommission dazu auf, darüber nachzudenken, die Unterbrechung über Weihnachten/Neujahr sowie die Ferienzeiten der EU-Organe von der achtwöchigen Frist auszunehmen, binnen der die nationalen Parlamente eine begründete Stellungnahme abgeben können. Sie forderte den künftigen Vorsitz der COSAC auf, der COSAC einen Anschlussbericht über die weitere Behandlung dieser Angelegenheit vorzulegen. Des Weiteren forderte die COSAC die Kommission dazu auf, sich intensiver um raschere und qualitativ höherwertige Antworten auf begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu bemühen. Nicht zuletzt stellte die COSAC eine breite Unterstützung für eine verbesserte Form des politischen Dialogs – das Verfahren einer so genannten „grünen Karte“ – fest, mit dem eine Gruppe nationaler Parlamente die Kommission dazu auffordern könnte, Vorschläge für neue oder geänderte Rechtsvorschriften vorzulegen.

2.3. Europäisches Parlament und Rat

a) Europäisches Parlament

Im Jahr 2015 gingen beim Europäischen Parlament formal 254 Dokumente der nationalen Parlamente ein. Davon waren acht begründete Stellungnahmen und 246 Beiträge (d. h. Dokumente, die sich nicht mit Fragen der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips befassten). Diese Zahlen bedeuten einen leichten Rückgang gegenüber dem Jahr 2014, in welchem dem Europäischen Parlament offiziell 18 begründete Stellungnahmen und 269 Beiträge übermittelt wurden.

Der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments ist verantwortlich für die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Der Rechtsausschuss benennt auf der Grundlage eines Rotationssystems der Fraktionen für einen Zeitraum von sechs Monaten einen „ständigen Berichterstatter“ für Subsidiaritätsfragen. Ständige Berichterstatterin für das erste Halbjahr 2015 war Laura Ferrara (EFDD/IT). Ihr folgte Sajjad Karim (ECR/UK) als ständiger Berichterstatter für das zweite Halbjahr nach. Der Berichterstatter sichtet die eingegangenen begründeten Stellungnahmen. Fragen, die in den begründeten Stellungnahmen aufgeworfen wurden, können im Rechtsausschuss erörtert werden und können zur Folge haben, dass Empfehlungen an den für den Gegenstand des betreffenden Vorschlags zuständigen Ausschuss gerichtet werden.

Der Rechtsausschuss verfasst zudem regelmäßig einen Bericht über den Jahresbericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Am 13. Oktober 2015 nahm der Ausschuss einen von Sajjad Karim erarbeiteten Bericht über die Jahresberichte der Kommission für 2012 und 2013 an. Außerdem liefert der Rechtsausschuss Beiträge zu Subsidiaritätsfragen zu den Halbjahresberichten der COSAC. Als zuständiger Ausschuss für die Überprüfung der Rechtsgrundlage von Vorschlägen sowie für die Themen „Bessere Rechtsetzung“ und REFIT achtet der Rechtsausschuss auch sehr genau auf die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Daneben wurde das Europäische Parlament durch seinen Wissenschaftlichen Dienst weiter dabei unterstützt, bei seiner Tätigkeit die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten:

- durch systematische Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei den Folgenabschätzungen der Kommission und durch Hinweise auf Bedenken, die insbesondere von den nationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen vorgetragen wurden;

- indem sichergestellt wurde, dass diese Grundsätze bei der eigenen Tätigkeit des Europäischen Parlaments uneingeschränkt eingehalten werden, beispielsweise mittels Folgenabschätzungen eigener wesentlicher Abänderungen oder Prüfung des Mehrwerts vom Parlament auf der Grundlage von Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingebrachter Vorschläge für neue Rechtsvorschriften sowie der durch Unterlassen von Handeln auf europäischer Ebene verursachten Kosten;

- durch Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Erarbeitung von Entwürfen für Folgenabschätzungen, wobei der Schwerpunkt auf dem europäischen Mehrwert gegenüber Ausgaben oder Maßnahmen der Mitgliedstaaten lag.

Im Jahr 2015 erstellte das Europäische Parlament 13 erste Bewertungen, eine Folgenabschätzung von wesentlichen Abänderungen des Parlaments und sechs Ex-post-Folgenabschätzungen. Darüber hinaus wurden vier Berichte über die Kosten der Nichtverwirklichung Europas und zwei Bewertungen zum EU-Mehrwert fertiggestellt.

Das Europäische Parlament entwickelte darüber hinaus einen neuen, allgemeineren Ansatz für die Bewertung des Mehrwerts von Maßnahmen auf EU-Ebene; hierzu legte es einen Bericht über die „Kosten des Nicht-Europas“[18] vor, in dem die Vorteile der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Maßnahmen auf europäischer Ebene aufgezeigt werden.

b) Rat

Zu den Pflichten des Rates in Bezug auf das Recht der nationalen Parlamente auf Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zählt vornehmlich die Weiterleitung von Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die nicht von der Kommission oder dem Europäischen Parlament vorgelegt wurden, an die nationalen Parlamente. Daher übermittelt der Rat alle von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten den nationalen Parlamenten.[19]

Am 4. Dezember 2015 übermittelte der Rat den nationalen Parlamenten den Vorschlag des Gerichtshofs für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten auf das Gericht der Europäischen Union[20].

Als logische Folge dieser Verpflichtung werden die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten vorgelegt werden, vom Rat den Regierungen dieser Mitgliedstaaten übermittelt. Ebenso übermittelt der Rat die Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, die vom Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt werden, dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung. Im Jahr 2015

[18] Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas 2014 -19, Dritte Auflage: April 2015, Referat Europäischer Mehrwert, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015 %29536364_DE.pdf.
[19] Artikel 6 des Protokolls Nr. 2.
[20] Dok. 14306/15.

gingen beim Rat keine Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu derartigen Vorschlägen des Gerichtshofs ein.

Zusätzlich informiert der Rat die Mitgliedstaaten über Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der Kommission. So leitete das Generalsekretariat des Rates 2015 den Delegationen neun begründete Stellungnahmen[21] und 86 Stellungnahmen zu, die im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden und Vorschläge für Gesetzgebungsakte der Kommission zum Gegenstand hatten.

Schließlich prüft der Rat im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, wenn die Folgenabschätzungen zu Kommissionsvorschlägen überprüft werden.

2.4. Ausschuss der Regionen

Im Jahr 2015 nahm der Ausschuss der Regionen sein drittes Arbeitsprogramm Subsidiarität[22] an, das auch umgesetzt wurde. Aus dem Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2015 wählte der Ausschuss eine Anzahl prioritärer Initiativen aus, die anhand der folgenden Kriterien unter dem Blickwinkel der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit überwacht wurden:

a) die Initiativen sollten eine deutliche politische Relevanz für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufweisen;

b) die Initiativen sollten Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften berühren;

c) die Initiativen sollten subsidiaritätsrelevante Bezüge haben.

Unter den ausgewählten prioritären Initiativen war der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen[23]. Zu diesem Vorschlag konsultierte der Ausschuss der Regionen seine Expertengruppe Subsidiarität, der 13 Fachleute der lokalen und regionalen Ebene angehören. Die Expertengruppe gelangte zu dem Schluss, dass der Vorschlag den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entspricht, wenngleich einige Experten Fragen dahingehend aufwarfen, ob der Vorschlag Mitgliedstaaten tatsächlich die Möglichkeit einräumen würde, rechtmäßig einzelstaatliche Verbote und restriktive Maßnahmen gegen genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel zu verhängen. Der Ausschuss teilte diese Sorge und bemängelte in seiner Stellungnahme, „*dass eine Verbotsmöglichkeit nach derzeitigem Kenntnisstand mit unverhältnismäßig hohen Hürden verbunden ist, die ein Mitgliedstaat zunächst überwinden muss, bevor er auf nationaler Ebene von dieser Option Gebrauch machen und ein entsprechendes Verbot aussprechen kann, weshalb sich einerseits die Frage der Subsidiarität stellt und anderseits vom Einhalten des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei diesem Vorschlag auch nicht die Rede sein kann*“[24].

Außerdem verabschiedete der Ausschuss der Regionen gemäß seiner Geschäftsordnung[25] vier Stellungnahmen, in denen er Einschätzungen abgab, inwieweit bei Vorschlägen für

[21] Darunter ein Vorschlag, der nach der Frist von acht Wochen eingegangen war.
[22] CdR 01517/2015, vom Präsidium des Ausschusses der Regionen angenommen am 15. April 2015.
[23] COM(2015) 177 final vom 22. April 2015.
[24] CdR 03636/2015.
[25] Artikel 55 Absatz 2.

Gesetzgebungsakte das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.

In seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag zur Einrichtung eines Programms über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger[26] stellte der Ausschuss der Regionen fest, dass der Vorschlag mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehe. Der Ausschuss betonte jedoch, „*dass die wirksame Einbeziehung der Mitgliedstaaten und ihrer lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in das ISA² Programm unerlässlich ist, um seine Ziele zu verwirklichen und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips während der gesamten Durchführung des Programms zu gewährleisten*“[27].

In seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen[28] stellte der Ausschuss der Regionen ebenfalls fest, dass der Vorschlag mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei. Diesbezüglich erklärte er: „*Der AdR verfolgt vor allem das Ziel, die Investitionen auf EU-Ebene mit klaren grenzübergreifenden Aspekten wieder in Gang zu bringen, und er ist daher der Ansicht, dass der Verordnungsentwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vertritt der AdR den Standpunkt, dass der Verordnungsentwurf das geeignete Rechtsinstrument ist, denn die Finanzbestimmungen müssen in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gelten*“[29].

In seiner Stellungnahme[30] zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten[31] räumte der Ausschuss der Regionen ein, „*dass sich die beschäftigungspolitischen Leitlinien zwar an die Mitgliedstaaten richten, die Europa-2020-Strategie aber in Partnerschaft mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften umgesetzt werden sollte; diese sind angesichts ihrer Zuständigkeiten und Kapazitäten auf den Gebieten, auf die sich die Leitlinien beziehen, sowie aufgrund des Subsidiaritätsprinzips wichtige Partner für die Gestaltung und Umsetzung der nationalen Reformprogramme sowie für die umfassende Kommunikation über die Europa-2020-Strategie*“[32].

In seiner Stellungnahme[33] zum Maßnahmenpaket zur steuerlichen Transparenz[34] schließlich fand der Ausschuss die Argumentation der Kommission „*in ... ihrer Begründung in Bezug auf den zusätzlichen Nutzen einer Rechtsetzungsmaßnahme der Europäischen Union und die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vollkommen*

---

[26] COM(2014) 367 final vom 26. Juni 2014 – Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (ISA²): Interoperabilität als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors.

[27] CdR 05514/2014.

[28] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013, COM(2015) 10 final.

[29] CdR 00943/2015.

[30] CdR 01419/2015.

[31] COM(2015) 98 final vom 2. März 2015 – Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

[32] Entschließung des Ausschusses der Regionen „*Für ein besseres Instrumentarium zur Umsetzung der EU-2020-Strategie: die integrierten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien der Mitgliedstaaten und der Union*“, (CoR 175/2010 fin).

[33] CdR 02697/2015.

[34] COM(2015) 129 final vom 18. März 2015 – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates, und COM(2015) 135 final vom 18. März 2015.

überzeugend“ und gelangte daher zu dem Schluss, dass der Vorschlag den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprach.

Eine wichtige Veranstaltung zum Thema Subsidiarität war 2015 die vom Ausschuss der Regionen und dem flämischen Parlament gemeinsam ausgerichtete 7. interinstitutionelle Konferenz über Subsidiarität. An der Konferenz, die am 17. November 2015 im flämischen Parlament in Brüssel stattfand und bei der alle wichtigen Governance-Ebenen repräsentiert waren, nahmen über 200 Vertreter nationaler und europäischer Organe und Einrichtungen teil. Die Konferenz, die alle zwei Jahre stattfindet und die dazu dienen soll, den interinstitutionellen Dialog über die Subsidiaritätskontrolle zu intensivieren, bot allen an diesem Prozess Beteiligten Gelegenheit zu einem echten Meinungsaustausch. Darüber hinaus diente sie als Diskussionsforum darüber, wie die von der Kommission im Mai 2015 in ihrem Paket „Bessere Rechtsetzung“ unterbreiteten Vorschläge in die Praxis umgesetzt werden können. Die Konferenz führte wichtige Akteure der institutionellen Ebene zusammen, darunter der Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, der luxemburgische Minister Nicolas Schmit als Vertreter des Ratsvorsitzes, und der Vorsitzende des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments, Pavel Svoboda (EPP/CZ). In der Debatte wurde deutlich, dass das Paket „Bessere Rechtsetzung“ und dessen praktische Anwendung ein wichtiges Anliegen nicht nur der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, sondern auch der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ist, die für die politische Entwicklung und den Gesetzgebungsprozess in Europa einen ganz eigenen Mehrwert bedeuten. Nach Ansicht der Konferenzteilnehmer ist außerdem die bestimmungsgemäße Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Grundvoraussetzung dafür, dass eine bessere Rechtsetzung erreicht werden kann. Darüber hinaus lieferte die Konferenz Impulse für den Austausch praktischer Erfahrungen zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Governance-Ebenen und bot die Gelegenheit, den Bogen von der Tätigkeit des luxemburgischen Ratsvorsitzes zu der strategischen Vision des künftigen niederländischen Ratsvorsitzes zu spannen.[35]

Eine ausführliche Beschreibung der Aktivitäten zum Thema Subsidiarität enthält der vom Ausschuss der Regionen herausgegebene Jährliche Subsidiaritätsbericht 2015[36].

2.5. Gerichtshof der Europäischen Union

Das wichtigste Urteil des Jahres 2015 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wurde vom Gerichtshof der Europäischen Union am 18. Juni 2015 in der Rechtssache C-508/13, Estland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union,[37] gesprochen. In dieser Rechtssache hatte Estland beim Gerichtshof die Nichtigerklärung einzelner Bestimmungen der Richtlinie 2013/34/EU[38] wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Begründungspflicht beantragt.

In seinem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass die Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität für die gesamte Richtlinie und nicht für jede ihrer Bestimmungen einzeln durchgeführt werden müsse (Randnr. 51). Zweitens stellte der Gerichtshof klar, dass der Grundsatz der Subsidiarität nicht die Zuständigkeit der Union in Abhängigkeit von der Situation

---

[35] Der Bericht zu den wichtigsten Botschaften der Konferenz ist abrufbar unter: http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx.

[36] Nach der Annahme durch das Präsidium des Ausschusses der Regionen im Juni 2016 abrufbar unter: http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx.

[37] EU:C:2015:403.

[38] Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen – ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 19.

des einen oder anderen Mitgliedstaats für sich betrachtet beschränken soll. Er gebietet vielmehr nur, dass die in Betracht gezogene Maßnahme wegen ihrer Dimension oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene umgesetzt werden kann (Randnr. 53). Drittens erinnerte der Gerichtshof im Hinblick auf die Begründungspflicht daran, dass es ausreicht, wenn das Organ den verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen angibt. Es wäre unnötig, eine besondere Begründung für jede der fachlichen Entscheidungen zu verlangen, die das Organ getroffen hat (Randnr. 60). Außerdem könne Estland, da es an dem Gesetzgebungsverfahren zum Erlass der Richtlinie beteiligt war, sich nicht erfolgreich darauf berufen, dass es keine Gelegenheit gehabt habe, die Gründe für die Wahl der Maßnahme in Erfahrung zu bringen (Randnr. 62).

Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erinnerte der Gerichtshof an seine ständige Rechtsprechung, wonach der Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in denen er komplexe Prüfungen durchführen muss, über ein weites Ermessen verfügt. Folglich ist eine in diesen Bereichen erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (Randnr. 29). Der Gerichtshof wies das Vorbringen Estlands hinsichtlich eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit der Begründung zurück, dass Estland nicht nachgewiesen hatte, dass der Unionsgesetzgeber mit seinen verschiedenen Entscheidungen die Grenzen seines Ermessens überschritten hätte (Randnrn. 32 bis 38). Insbesondere wies der Gerichtshof das Vorbringen zurück, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei verletzt, da der Unionsgesetzgeber die besondere Situation Estlands als eines auf dem Gebiet der elektronischen Verwaltung fortschrittlichen Mitgliedstaats nicht berücksichtigt habe. Er stellte fest, dass die angefochtene Richtlinie Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten habe und die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen voraussetze. Nach Auffassung des Gerichtshofs sei der Versuch, ein solches Gleichgewicht herzustellen, indem nicht die besondere Situation eines einzelnen Mitgliedstaats, sondern die Situation aller Mitgliedstaaten der Union berücksichtigt wird, nicht als kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzusehen (Randnr. 39).

Nicht zuletzt bestätigte das Gericht am 26. November 2015 in seinem Urteil in der Rechtssache T-461/13, Spanien gegen Europäische Kommission,[39] dass der Grundsatz der Subsidiarität bei der Prüfung auf staatliche Beihilfen nicht anwendbar sei (Randnr. 182).

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

- *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*[40]

Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise und im Einklang mit der von ihr vorgelegten Europäischen Migrationsagenda[41] verabschiedete die Kommission am 9. September 2015 einen Vorschlag[42] zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus in Krisensituationen, mit dem ein strukturierter Solidaritätsmechanismus eingeführt werden soll. Dieser Mechanismus soll von der Kommission jederzeit aktiviert werden können, um einem Mitgliedstaat zu helfen, der sich in einer Notlage

[39] EU:T:2015:891.
[40] COM(2015) 450 final vom 9. September 2015.
[41] COM(2015) 240 final vom 13. Mai 2015.
[42] COM(2015) 450 final vom 9. September 2015.

befindet und dessen Asylsystem aufgrund eines unverhältnismäßig großen Zustroms von Drittstaatsangehörigen extremem Druck ausgesetzt ist. Ob eine solche Notlage vorliegt, entscheidet die Kommission anhand objektiver und nachprüfbarer Kriterien. Der Vorschlag ist Teil eines Vorschlagspakets, das die Notfallumverteilung von 120 000 Flüchtlingen aus Griechenland, Ungarn und Italien[43], eine gemeinsame europäische Liste der sicheren Herkunftsstaaten[44] und eine effektivere Gestaltung der Rückkehrpolitik[45] beinhaltet.

Zu diesem Vorschlag gaben nationale Parlamente fünf begründete Stellungnahmen[46] ab, was sieben Stimmen entspricht. In ihren begründeten Stellungnahmen führten die nationalen Parlament an, dass der vorgeschlagene Mechanismus einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Asylsysteme der Mitgliedstaaten darstelle, dass die Begründung unzureichend sei und dass die Vorschläge mit der Einführung eines dauerhaften verbindlichen Verteilungsschlüssels statt vorläufiger Maßnahmen gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstießen. Auch die Begründung für die Wahl des Artikels 78 Absatz 2 Buchstabe e des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als Rechtsgrundlage wurde in Zweifel gezogen.

Die Kommission erinnerte in ihren Antworten daran, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten durch die Flüchtlingskrise extrem unter Druck geraten seien, wodurch die Anwendung der Vorschriften der Dublin-Verordnung in Gefahr geraten könne. Dennoch sehe das derzeitige System keine Ausnahmen von den Zuständigkeitskriterien vor, wodurch Ungleichgewichte hervorgerufen würden und in einigen Fällen die Krise verschärft werde.

Ferner führte die Kommission an, dass ein Krisenmechanismus zur Umsiedlung von Antragstellern der EU die Möglichkeit geben würde, auf eine dringliche Situation zu reagieren und Mitgliedstaaten in einer Notsituation zu helfen, ohne jedes Mal ein langwieriges Beschlussverfahren durchlaufen zu müssen. Die Kommission betonte, dass Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten in derartigen Situationen nicht ausreichten. Durch die Anwendung unkoordinierter Lösungen lasse sich keine umfassende Antwort auf den unverhältnismäßig großen Zustrom von Personen und auch keine gerechte Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten herbeiführen.

- *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen*[47]

In seinen Politischen Leitlinien, mit denen er um die Zustimmung des Europäischen Parlaments für seine Ernennung zum Präsidenten der Europäischen Kommission warb, erklärte Jean-Claude Juncker, dass er beabsichtige, die Rechtsvorschriften für die Zulassung genetisch veränderter Organismen zu überprüfen. Nach dem bisherigen System habe es nie eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten für oder gegen die Zulassung gegeben, womit die endgültige Entscheidung über die Zulassung stets der Kommission überlassen blieb. Am 22. April 2015 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der bisherigen Verordnung, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben würde, auf nationaler Ebene zu entscheiden und die Verwendung genetisch veränderter Lebens- oder Futtermittel zu beschränken oder zu untersagen, nachdem diese auf europäischer Ebene zugelassen wurden. Solche Beschlüsse seien an die

---

43 Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015.
44 COM(2015) 452 final vom 9. September 2015.
45 COM(2015) 453 final und C(2015) 6250 final.
46 Die tschechische *Poslanecká sněmovna*, der tschechische *Senát*, das ungarische *Országgyűlés,* die rumänische *Camera Deputaților* und die slowakische *Národná Rada.*
47 COM(2015) 177 final vom 22. April 2015.

Bedingung geknüpft, dass die nationalen „Opt-out"-Regelungen mit dem Unionsrecht vereinbar seien, und stünden nicht mit Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes in Zusammenhang. Die Bewertung dieser Aspekte obliege der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit.

Bei der Kommission gingen zwei begründete Stellungnahmen ein, in denen zum einen vorgebracht wurde, der Vorschlag räume den Mitgliedstaaten angesichts der Sensibilität des Themas in der Öffentlichkeit nicht genügend Möglichkeiten für ein Verbot genetisch veränderter Organismen auf nationaler Ebene ein[48], zum anderen wurde geltend gemacht, dass die Übertragung der Entscheidung, die Verwendung genetisch veränderter Organismen zu verbieten oder abzulehnen, auf die Mitgliedstaaten mit dem Grundsatz der Subsidiarität nicht vereinbar sei, da die Mitgliedstaaten nicht immer dazu in der Lage seien, derartige Entscheidungen so zu treffen, dass dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigt werde[49].

Die Kommission argumentierte in ihren Antworten dahingehend, dass mit dem Vorschlag nicht die gesamte Zuständigkeit für die Entscheidung über die Zulassung genetisch veränderter Organismen den Mitgliedstaaten übertragen werde, sondern dass lediglich die Möglichkeit eingeräumt werde, nach einer Zulassung durch die EU Maßnahmen zu erlassen, mit denen die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel beschränkt oder untersagt werde. Der Vorschlag hat daher nach Auffassung der Kommission keinen Einfluss auf die Aspekte der Zulassung genetisch veränderter Organismen, die besser auf EU-Ebene geregelt werden.

- *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung*

Am 18. März 2015 legte die Kommission im Rahmen ihrer Agenda zur Bekämpfung von Steuervermeidung auf Unternehmensebene und schädlichem Steuerwettbewerb in der EU ein Maßnahmenpaket zur Steuertransparenz vor. Ein Element dieses Pakets war der Vorschlag, für Steuervorbescheide einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten einzuführen.[50] Der Vorschlag sieht vor, dass die nationalen Steuerbehörden den anderen Mitgliedstaaten regelmäßig einen Bericht über alle von ihnen erteilten Steuervorbescheide mit grenzübergreifender Wirkung übermitteln. Die Mitgliedstaaten können dann zu einem Steuervorbescheid nähere Einzelheiten anfordern. Mithilfe des automatischen Informationsaustauschs über Steuervorbescheide sollen die Mitgliedstaaten bestimmte Formen missbräuchlicher Steuergestaltung leichter feststellen und dagegen vorgehen können. Zudem wird dies einen faireren Steuerwettbewerb begünstigen, da die Steuerbehörden weniger geneigt sein dürften, Unternehmen selektive Steuervorteile zu gewähren, wenn andere Mitgliedstaaten Einblick nehmen können.

Bei der Kommission ging zu diesem Vorschlag eine begründete Stellungnahme ein.[51] Darin wurde vorgebracht, dass bestimmte Teile des Vorschlags, darunter die weit gefasste Formulierung der Verpflichtung, Informationen über bilaterale oder multilaterale Vorabverständigungen über die Preisgestaltung unter den betroffenen Mitgliedstaaten preiszugeben, über das hinausgingen, was zum Erreichen des angestrebten Zwecks erforderlich sei und dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar sei.

Die Kommission brachte in ihrer Antwort zum Ausdruck, dass der Grund dafür, weshalb sie bezüglich der Art der Informationen, die durch den Vorschlag abgedeckt werden sollten, eine

---

48 Niederländische *Tweede Kamer*.
49 Spanischer *Congreso de los Diputados* und *Senado*.
50 COM(2015) 135 final vom 18. März 2015.
51 Schwedischer *Riksdag*.

weit gefasste Formulierung gewählt habe, die Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken sei, die das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigten. Aus diesem Grund werde der Ermessensspielraum dahingehend, welche Vorbescheide unter Umständen schädlich sein könnten und daher ausgetauscht werden sollten, möglichst klein gehalten. Dadurch werde auch sichergestellt, dass die Richtlinie in der Praxis tatsächlich Wirkung entfalte.

Der Vorschlag der Kommission wurde vom Rat am 8. Dezember 2015 gebilligt.[52]

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Das Jahr 2015 war das erste vollständige Jahr der Amtszeit der neuen Kommission, die sich selbst zum Ziel gesetzt hatte, die Subsidiarität in den Mittelpunkt des demokratischen Prozesses in Europa zu stellen. Zudem gingen in diesem Jahr so wenige begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente ein wie noch nie, seit im Jahr 2009 mit dem Vertrag von Lissabon der Subsidiaritätskontrollmechanismus eingeführt wurde.

Allerdings war 2015 ein verstärktes Interesse der nationalen Parlamente an Gesprächen über Änderungen des Subsidiaritätskontrollmechanismus zu verzeichnen. Mit der im Mai verabschiedeten Agenda „Bessere Rechtsetzung“ wurden auch neue Leitlinien eingeführt, die sicherstellen sollen, dass neue Vorschläge uneingeschränkt mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen.

Das Europäische Parlament befasste sich weiterhin im Rahmen der Prüfung von Entwürfen von Gesetzgebungsakten mit Fragen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und verfolgte weiter seinen allgemeinen Ansatz für die Bewertung des europäischen Mehrwerts von EU-Maßnahmen, indem es einen Bericht über die „Kosten des Nicht-Europas“ erstellte. Schließlich führte der Ausschuss der Regionen seine Tätigkeit im Bereich Subsidiarität fort, insbesondere mit der Verabschiedung und Umsetzung seines dritten Arbeitsprogramms Subsidiarität und der Ausrichtung der 7. Subsidiaritätskonferenz.

[52] Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung – ABl. L 332 vom 18.12.2015, S. 1-10.