

EU-Info 2/2018

Bericht der Taskforce Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Am 10. Juli legte die von Kommissionspräsident Juncker eingesetzte Taskforce für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ihren [Abschlussbericht](#) vor. Der Gruppe gehörten neben Frans Timmermans, dem Vizepräsidenten der EU-Kommission u.a. auch Reinhold Lopatka als Vertreter der nationalen Parlamente und AdR-Präsident Karl-Heinz Lambertz an und sie befasste sich seit Anfang des Jahres mit der Frage des aktuellen Stellenwerts der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Regelungsrahmen der EU und verknüpfte diese Frage mit dem Reflexionsprozess über die Zukunft Europas.

Der nun vorliegende Bericht sowie die neun Empfehlungen sind aus kommunaler Sicht erfreulich. Die Taskforce schlägt den europäischen Institutionen eine Reihe von Verbesserungen im Gesetzgebungsprozess vor, nimmt aber auch die nationale Ebene in die Pflicht. Einige Empfehlungen spiegeln deutlich die Position des Österreichischen Gemeindebundes wider.

Fünf Schlussfolgerungen

Die Analyse des Ist-Zustands der EU-Gesetzgebung sowie die Auseinandersetzung mit der Zukunft Europas führten die Mitglieder der Taskforce zu fünf Schlussfolgerungen:

1.: Die EU muss sich bei wichtigen Herausforderungen wie Sicherheit, Verteidigung und Migration stärker engagieren und in Bereichen wie Klimawandel und Innovation intensiver zusammenarbeiten. Die Effizienz gebietet es, klare Prioritäten zu setzen und vorhandene Ressourcen bestmöglich zu nutzen.

2: Die Subsidiaritätsdebatte sollte nicht mit dem vordefinierten Ziel geführt werden, Kompetenzen von der EU an die Mitgliedstaaten zurück zu übertragen. Vielmehr sollte EU-Recht anwendungsfreundlicher und den Umsetzungsebenen im EU-Gesetzgebungsprozess mehr Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt werden. Dies könnte dazu beitragen, dass sich regionale und lokale Gebietskörperschaften stärker als Teil der EU empfinden.

3.: Derzeit wird die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips in den verschiedenen Organen und Institutionen unterschiedlich bewertet. Fehlendes Verständnis für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit führen bei den Rechtsanwendern jedoch zu Frust und zum Gefühl, die EU würde sich in zu viele Bereiche einmischen. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen dürfen keine pro-forma Übung, sondern müssen sinnvoll sein. Die Taskforce schlägt daher einen Prüfraster vor, nach welchem alle beteiligten Institutionen handeln sollen.

4.: EU-Gesetzgebung ist in manchen Bereichen zu dicht bzw. zu komplex. Dem könnte mit dem REFIT-Ansatz begegnet werden, indem geltendes Recht auf Vereinfachungspotenzial untersucht wird. Die Taskforce hat andererseits keinen Aufgabenbereich identifiziert, der definitiv den Mitgliedstaaten rückübertragen werden sollte, da alle geltenden EU-Kompetenzen einen Mehrwert bringen.

5.: Die Empfehlungen der Taskforce sollen am Beginn eines Prozesses stehen, dem sich EU-Institutionen und Gebietskörperschaften gleichermaßen verpflichtet fühlen.

Diese fünf Schlussfolgerungen, die durchaus Ähnlichkeiten mit der im Juni von Gemeindebund und Deutschem Städte- und Gemeindebund verabschiedeten Erklärung des gemeinsamen Europatags aufweisen, werden durch konkrete Analysen und neun Empfehlungen an die europäischen Institutionen sowie die Mitgliedstaaten unterlegt.

Empfehlung Nr. 1: Alle am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen und Gebietskörperschaften sollten auf einen noch zu entwickelnden Subsidiaritätsraster zur Prüfung der beiden Prinzipien zurückgreifen. Dieser Raster müsste sich am Protokoll zum Vertrag von Amsterdam sowie an einschlägiger Rechtsprechung orientieren. Das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam ist wesentlich detaillierter als jenes zum Vertrag von Lissabon und enthält beispielsweise konkrete Leitlinien für die Organe der EU. Grundsätzlich sind Rahmenrichtlinien Richtlinien und Richtlinien Verordnungen vorzuziehen.

Empfehlung Nr. 2: Die achtwöchige Prüfperiode für nationale Parlamente sollte flexibel ausgelegt werden und insbesondere Parlaments- sowie andere Ferien berücksichtigen. Die Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente sollten von der Kommission in ihrem Jahresbericht berücksichtigt werden, überdies sollten die Co-Gesetzgeber Rat und EU-Parlament über wesentliche Inhalte derartiger Rügen umgehend informiert werden.

Empfehlung Nr. 3: Bei einer allfälligen Änderung des EU-Primärrechts sollte die Stellungnahmefrist für die nationalen Parlamente auf 12 Wochen verlängert werden. Nationale Parlamente sollten überdies Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis konsultieren.

Empfehlung Nr. 4: Diese Empfehlung betrifft speziell die bessere Einbeziehung der lokalen und regionalen Ebene in den EU-Gesetzgebungsprozess. In ihrer Analyse stellt die Taskforce fest, dass nur 1% von ca. 9.000 Beiträgen zu öffentlichen Konsultationen seit 2016 von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften stammt.

Hier ist allerdings anzumerken, dass die Taskforce einem Denkfehler unterliegt, denn üblicherweise antworten nicht einzelne Gemeinden und Städte, sondern deren europäische und nationalen Dachverbände, die mehrere hundert bzw. mehrere tausend Gemeinden vertreten. Insofern müsste auch die Wertung von Konsultationsbeiträgen geändert werden, die Empfehlung der Taskforce, lokale und regionale Gebietskörperschaften besser über Konsultationen zu informieren und zur Teilnahme zu animieren, scheint v.a. im Falle vieler kleiner Gemeinden realitätsfern.

Die weitere Empfehlung, Konsultationen kommunalfreundlicher zu gestalten und etwa bestimmte Fragen gezielt an die Umsetzungsebene zu richten, könnte die Beteiligung größerer Gemeinden, jedenfalls aber auch die Teilnahme der Verbände erleichtern. Die Antworten der lokalen und regionalen Ebene sollten sich jedenfalls in den Folgeabschätzungen, die jedem Legislativvorschlag beizulegen sind, wiederfinden. Den Vertretungen der EU-Kommission in den Mitgliedstaaten könnte die Rolle zukommen, Kontakte mit der regionalen und lokalen Ebene zu pflegen und innerhalb der Kommission ein Grundverständnis für die unterschiedlichen Strukturen der Mitgliedstaaten aufzubauen. Bei besonders bedeutenden Initiativen ist auch über Roadshows oder vermehrte Bürgerdialoge nachzudenken, um Hinter- und Beweggründe besser zu kommunizieren und gleichzeitig direkten Input zu erhalten.

Im Zusammenhang mit dem [Europäischen Semester](#) empfiehlt die Taskforce den Mitgliedstaaten, lokale und regionale Gebietskörperschaften sowie Sozialpartner und Zivilgesellschaft in wirtschaftspolitische Reformprozesse einzubeziehen, da diese letztlich die gesamte Gesellschaft betreffen.

Angedacht wird auch ein Beamtenaustausch zwischen den unterschiedlichen Ebenen. EU-Beamte sollten die Möglichkeit erhalten, Einblick in die Realität einer Gemeindeverwaltung (und vice versa) zu bekommen, auch das ERASMUS-Programm könnte derartige Erfahrungen fördern.

Empfehlung Nr. 5: Die Folgenabschätzungen der Kommission, die jedem Gesetzgebungsvorschlag beizufügen sind, sollten die territoriale Dimension der Umsetzung besser berücksichtigen. Derzeit wird diese zwar (oberflächlich) analysiert, jedoch nicht im Detail dargestellt. Die territorialen Auswirkungen sowie Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung sollen Eingang in die Folgenabschätzungen sowie in die Hintergrunddokumente zu den Gesetzgebungsvorschlägen finden. Der nationalen Ebene empfiehlt die Taskforce, eigene Umsetzungspläne für EU-Recht zu entwickeln, welche die besondere Situation und Kompetenzverteilung jedes Mitgliedstaates berücksichtigen. Diese Arbeit kann von der Kommission zentral nicht geleistet werden.

Empfehlung Nr. 6: Im EU-Gesetzgebungsprozess gibt es keine strukturierte Einbeziehung der lokalen und regionalen Dimension. Im Rat hängt dies von den internen Konsultationsmechanismen der Mitgliedstaaten sowie davon ab, ob die Beiträge der lokalen Ebene von den zuständigen Ministerien tatsächlich vorgetragen werden. Im EU-Parlament gibt es regelmäßige Berichte über die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, die interne Forschungsstelle erarbeitet eigene Folgenabschätzungen, die aber nicht zwingend auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingehen.

Da eine Vertragsänderung nicht absehbar ist, empfiehlt die Taskforce den EU-Gesetzgebern die Anwendung des Subsidiaritätsrasters während des gesamten Gesetzgebungsprozesses. Die EU-Kommission sollte Rückmeldungen und Expertise der lokalen und regionalen Ebene in die Verhandlungen einfließen lassen. Auch Anhörungen oder die Einladung in Ratsarbeitsgruppen oder parlamentarische Ausschüsse sind ohne Vertragsänderung möglich und sollten in Erwägung gezogen werden.

Empfehlung Nr. 7: Die regionalen und nationalen Parlamente sollten sich besser vernetzen und bestehende IT-Plattformen für einen optimalen Informationsaustausch nützen. Nationale Parlamente sollten die eigene regionale Ebene vor der Ausarbeitung begründeter Stellungnahmen konsultieren. Die EU-Institutionen sollten eine gemeinsame Datenplattform aufbauen, um dem Verlauf von Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbar und transparent folgen zu können.

Empfehlung Nr. 8: Die Kommission soll Mechanismen entwickeln, um bestehendes EU-Recht auf Übereinstimmung mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie bezüglich ihrer Auswirkungen auf die lokale und regionale Ebene zu analysieren. Dazu könnte die REFIT-Plattform genutzt werden. Die Taskforce stellt fest, dass es aktuell nur noch geringe Unterschiede zwischen Verordnungen und Richtlinien gibt, d.h. die übliche Regelungsdichte dem Instrument der Richtlinie nicht mehr entspricht. Wenn jedoch tatsächlich alle derzeitigen EU-Kompetenzen von Mehrwert sind, sollten zumindest die Umsetzungsspielräume der nationalen Ebene – und in weiterer Folge der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften – wieder erhöht werden. Europäische Zielvorgaben könnten in vielen Bereichen ausreichend sein, die Wahl der geeigneten Mittel entfielen in die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Taskforce merkt jedoch kritisch an, dass in diesem Fall zuerst Misstrauen unter den Mitgliedstaaten überwunden werden müsste.

Empfehlung Nr. 9: Anstatt ständig neuer Gesetzesvorschläge sollten die Institutionen ihr Augenmerk vermehrt auf die Umsetzung bestehenden Rechts richten. In vielen Bereichen gibt es bereits einen umfassenden EU-Rechtsrahmen, die Taskforce empfiehlt daher, die Einhaltung bestehenden Rechts besser zu kontrollieren anstatt regelmäßig neue Zielvorgaben einzuführen. Überdies sollte die Zahl der delegierten Rechtsakte und Umsetzungsverordnungen reduziert werden.

Einschätzung: Die Taskforce hat einen umfassenden Bericht mit intelligenten und treffenden Analysen des Ist-Zustands vorgelegt. Aus kommunaler Sicht ist jedoch anzumerken, dass es den Mitgliedern scheinbar schwerfiel, die Möglichkeiten der Kommunen sowie deren Vielfalt richtig zu erfassen. Die Empfehlung, Städte und Gemeinden zur direkten Teilnahme an europäischen Konsultationen zu motivieren, geht an der Realität vorbei. Hier hätte man auf die wichtige Rolle der regionalen, nationalen und europäischen Kommunalverbände als Vertretungskörper verweisen können. Auf der anderen Seite werden die nationalen Parlamente aufgefordert, im Zuge der Subsidiaritätsprüfungen mit den Länderkammern, nicht aber mit der kommunalen Ebene in Kontakt zu treten.

Insgesamt sind die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu begrüßen. Der Bericht weist in ausgezeichneter Weise auf die große direkte Betroffenheit der lokalen Ebene hin und fordert die EU-Institutionen auf, dies im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Auch der Verweis auf das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam ist gelungen, der Gemeindebund fordert seit geraumer Zeit mehr Rahmen- und weniger Detailregelungen.

Wie geht es weiter?

Mitte November findet unter österreichischer Ratspräsidentschaft eine große Subsidiaritätskonferenz in Bregenz statt. Dort werden die Empfehlungen der Taskforce weiter behandelt. Unter rumänischer Präsidentschaft wird im März 2019 der nächste Europäische Gipfel der Städte und Regionen abgehalten, die Vertreter der lokalen und regionalen Ebene werden sich ebenfalls dem Thema Subsidiarität widmen. Die Ergebnisse all dieser Bemühungen werden als Auftrag an das nächste EU-Parlament (Europawahlen im Mai 2019) sowie an die neue Kommission verstanden, von welcher man sich die Umsetzung der Empfehlungen erwartet.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4393_de.htm