

Ministerium für Justiz, Kultur und Europa
des Landes Schleswig-Holstein | Postfach 71 45 | 24171 Kiel

Koordinierungsstelle

An den Europaausschuss
des schleswig-holsteinischen Landtages
z.D. Herrn Thomas Wagner

Jan-Hendrik Strunk
II KSt

Jan-hendrik.strunk@jumi.landsh.de

Telefon: 0431 – 988 3806

Telefax: 0431 – 988 3804

- nur per Mail -

Kiel, 21. November 2012

Übersendung von Vorlagen für den Europaausschuss

Sehr geehrter Herr Wagner,

in der Anlage übersende ich Ihnen im Auftrag folgende Vorlagen zur Information der Mitglieder des Europaausschusses:

1. Leitfaden für die Anwendung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus bei EU-Vorlagen nach Art. 12 b) EUV gem. Protokoll Nr. 1 (Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union) und Nr. 2 (Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) des Vertrags von Lissabon,
2. den Berichtsentwurf zur Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems von der EMK am 06./07. November 2012 in Potsdam,
3. Beschlussprotokoll der EMK am 06./07. November

mit dem Hinweis, dass das Protokoll des Vorsitzes noch nicht vorliegt, dieses aber zu gegebener Zeit ebenfalls zugeleitet werden wird.

Mit freundlichen Grüßen
gez.
Jan-Hendrik Strunk

Hinweis: Der vollständige Umdruck kann im Ausschussbüro – Zi. 138 – eingesehen und über das Internetangebot des Landtages unter sh-landtag.de → Dokumente → Umdrucke aufgerufen werden.

Leitfaden

für die Anwendung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus bei EU-Vorlagen nach Art. 12 b) EUV gem. Protokoll Nr. 1 (Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union) und Nr. 2 (Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) des Vertrags von Lissabon

Der Lissaboner Vertrag (Artikel 12 Buchstabe a und b EUV in Verbindung mit Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) gibt den nationalen Parlamenten und damit dem Bundesrat ein formales Recht, im europäischen Gesetzgebungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt eine Subsidiaritätsrüge zu erheben, wenn die EU eine Materie regeln will, die nach Auffassung von nationalen Parlamenten ausreichend auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden kann und damit eine europäische Regelung keinen Mehrwert erkennen lässt. Diesem Frühwarnmechanismus unterfallen nur die Legislativvorschläge der EU aus dem Bereich der geteilten Zuständigkeit (insbesondere Kommissionsvorschläge und Initiativen von Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts (insbesondere Richtlinien und Verordnungen) im ordentlichen oder einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum Ziel haben - sog. Frühwarndokumente).

A. Vorwort

Der Leitfaden ist von der länderoffenen Arbeitsgruppe Subsidiarität des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates auf Arbeitsebene erstellt worden. Im Abschnitt B „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ liefert er u.a. einen Überblick über aktuelle juristische Zweifelsfragen und stellt klar, dass zwischen den Ländern bei der juristischen Bewertung der Mehrheit dieser Fälle derzeit kein Einvernehmen besteht. Vor diesem Hintergrund kann der Leitfaden keine rechtliche oder politische Bindungswirkung erzeugen. Er soll den Ausschüssen des Bundesrates und den Ministerien in den Ländern aber als Informationsquelle und Anregung bei der Anwendung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus dienen.

B. Übersicht

Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips

I. Besteht für das EU-Vorhaben eine Kompetenz der EU?

1. Gibt es eine ausdrückliche, sachlich richtige und hinreichende Kompetenznorm für den Gesetzgebungsvorschlag?

Fallgruppe: Angegebene Ermächtigungsgrundlage trägt den Entwurf eines Gesetzgebungsaktes nicht bzw. nicht vollständig; die EU verfügt aber über einen Kompetenztitel für die im Vorhaben enthaltenen Maßnahmen, im Entwurf des Gesetzgebungsaktes wird diese aber nicht genannt.

Fazit:

Als Prüfungsmaßstab ist jeweils die konkrete Vorlage heranzuziehen (siehe BR-Drs. 43/10).

2. Liegt eine im Primärrecht verankerte, ausschließliche¹ Kompetenz der EU vor?

Wenn „Ja“, Subsidiaritätsprinzip nicht anwendbar, aber Verhältnismäßigkeitsprüfung nach III

3. Hat die EU eine konkurrierende /geteilte Kompetenz?

Hinweis:

Strittig ist, ob die Einschlägigkeit der in Anspruch genommenen Rechtsgrundlage gerügt werden kann. Vom Bundesrat wurde dies bislang einhellig bejaht. Allerdings haben dieser Auffassung einzelne Länder erstmalig im Rahmen der Beratungen zur europäischen Schutzanordnung widersprochen (BR-Drs. 43/10 (B)).

- a. Mehrheitlich wird von den Ländern darauf verwiesen, das Vorhandensein einer Kompetenzgrundlage und ihre Qualifizierung als nicht-ausschließliche Zuständigkeit seien notwendige Vorfragen der Subsidiaritätsprüfung und daher hier mit umfasst. Außerdem sei es widersprüchlich, wenn die nationalen Parlamente zwar Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip, nicht aber gegen den noch schwerer wiegenden Eingriff, den ein Handeln der EU ohne Zuständigkeit darstellt, rügen könnten („argumentum a fortiori“). Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in der Erstreckung der Subsidiaritätsklage auf die Vorfrage der Kompetenz im Urteil zum Lissabon-Vertrag eine Frage, die die Effektivität des Subsidiaritätsfrühwarnsystems insgesamt betreffe (BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 u.a., Absatz-Nr. 305).

Folge: Rügemöglichkeit eröffnet

¹ Nach Art. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die EU eine ausschließliche Zuständigkeit in folgenden Bereichen: a) Zollunion, b) Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln, c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, d) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, e) gemeinsame Handelspolitik.

- b. Die Gegenmeinung (so auch Bundesregierung) will Fälle, in denen das Fehlen jeglicher Kompetenz gerügt werden soll, außerhalb des Frühwarnsystems verorten. Hierfür sprächen Wortlaut und Systematik der primärrechtlichen Regelungen. Anders als beim in Art. 5 Abs. 3 EUV geregelten Subsidiaritätsprinzip verweise beim Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung weder Art. 5 Abs. 1 EUV über Art. 12 EUV auf das Protokoll Nr. 2 noch werde eine Verletzung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 6 des Protokolls Nr. 2 als „Rügegrund“ genannt. Konsequenz dieser Auffassung ist, dass im Klagefall die allgemeine Nichtigkeitsklage und nicht eine Subsidiaritätsklage zu erheben wäre. Der Bundesrat kann eine solche allgemeine Nichtigkeitsklage unter den Voraussetzungen des § 7 EUZBLG erwirken. Praktisch wurde hiervon noch nie Gebrauch gemacht.

Folge: Rügemöglichkeit nicht eröffnet; Prüfung weiter bei II.

- c. Die Kommission befürwortet eine politische Auslegung der Stellungnahmen der nationalen Parlamente. Danach werden auch begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente, die allein auf dem Nichtvorhandensein einer entsprechenden Kompetenzgrundlage basieren, bei der Berechnung des Quorums berücksichtigt. (siehe Schreiben des Kommissionspräsidenten Barroso vom 1. Dezember 2009 an die nationalen Parlamente (Barroso (2209) D/2652). Danach wird die Kommission „alle begründeten Stellungnahmen, die die Übereinstimmung eines Legislativvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip in Frage stellen, einbeziehen, (...) auch in den Fällen (...), in denen die Autoren der begründeten Stellungnahmen unterschiedliche Gründe für die Nicht-Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip angeben“. Im Einklang mit ihrer Auslegung des Subsidiaritätskontrollmechanismus ist die Kommission der Auffassung, dass ausschließlich die nationalen Parlamente für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme zu einem Kommissionsvorschlag und den Argumenten, auf denen der Vorschlag basiert, zuständig sind.“)
- d. *Abzuwarten bleibt, ob die Kommission diese weite Auslegung auch vor dem Hintergrund des erstmalig beim Gesetzgebungsverfahren zur sog. Monti-II-Verordnung (BR-Drs. 158/12) europaweit erreichten Quorums von einem Drittel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen beibehalten wird. Hier wird die für September 2012 angekündigte Mitteilung der Kommission zu den eingegangenen 19 begründeten Stellungnahmen von 12 nationalen Parlamenten weitere Klärung bringen. Darin wird die Kommission mitteilen, ob die begründeten Stellungnahmen nach ihrer Auffassung die formalen Kriterien nach Art. 6 des Protokolls Nr. 2 des Vertrages von Lissabon erfüllen.*

Anmerkung: Mit Schreiben vom 12. September 2012 (Ares(2012)1058907) hat die Kommission angekündigt, den Gesetzgebungsvorschlag BR-Drs. 158/12 zurückzuziehen. Derzeit ist unklar, ob damit auch die o.g. Mitteilung hinfällig geworden ist.

II. Prüfung nach Art. 5 Absatz 3 EUV² (Subsidiaritätsprüfung im engeren Sinne)

1. Ist der Entwurf des Gesetzgebungsaktes gem. Art. 5 Satz 1 und 2 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausreichend begründet?

Allgemeine Auffassung der Länder ist, dass ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 5 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon mit der Subsidiaritätsrüge gem. Art. 12 b) EUV geltend gemacht werden kann, auch wenn Art. 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon als Rügegrund lediglich die Unvereinbarkeit des Entwurfs des Gesetzgebungsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip aufführt (Suhr, S. 21 Stellungnahme zum BT-Expertengespräch am 16. Juni 2010).

Entscheidend sind dabei die Ausführungen im Entwurf des Gesetzgebungsaktes und nicht in der regelmäßig nur auf Englisch vorliegenden Folgenabschätzung (Beschluss des Bundesrates vom 3. April 2009, BR-Drs. 719/08, Ziffer 7: Danach „bleibt die Kommission verpflichtet, das Ergebnis der Prüfung in die Begründung des jeweiligen Rechtsetzungsvorschlages mit einer nachvollziehbaren und angemessenen Darstellung aufzunehmen. Erst dadurch wird das Subsidiaritätsprinzip justiziabel“).

Falls nein: Rügemöglichkeit eröffnet

2. Prüfung des Entwurfs des Gesetzgebungsaktes nach Art. 5 Absatz 3 EUV i. V. mit Art. 5 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon³

- Während das bis zum 1. Dezember 2009 geltende Protokoll Nr. 30 zum Vertrag von Amsterdam⁴ nicht nur die verfahrensrechtlichen Prüfvorgaben definierte, sondern darüber hinaus auch eine Präzisierung der für die Subsidiaritätsprüfung bedeutsamen materiellen Kriterien enthielt, beschränkt sich das neue Protokoll Nr. 2 weitgehend auf die Festlegung rein prozeduraler Anwendungsbedingungen. Vor diesem Hintergrund ist bei der Auslegung des Art. 5 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon („Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unions-ebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien“) nach wie vor ein Rückgriff auf den nicht abschließenden Kriterienkatalog des alten Protokolls Nr. 30 zum Vertrag von Amsterdam angezeigt⁵.

² **Art. 5 Absatz 3 EUV** lautet: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.“

³ **Art. 5 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon** lautet: „Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien.“

⁴ Siehe **Anhang** zu diesem Leitfaden

⁵ Siehe **Anhang** zu diesem Leitfaden

- **Sonderfall: Teilbarkeit des Prüfungsgegenstandes**

Strittig ist, ob die Rügemöglichkeit auch eröffnet ist, wenn Einzelbestimmungen eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen und der überwiegende Teil des Entwurfs keinen Bedenken begegnet. Der Bundesrat hat dies bislang mehrheitlich bejaht; Argument: Wortlaut des Art. 5 Absatz 3 EUV „sofern und soweit“; vgl. BR-Drs. 799/11 (B). Bei der Prüfung ist auch darauf abzustellen, inwieweit die in Frage stehenden Einzelbestimmungen den Kern des Regelungsgegenstandes ausmachen.

- **Strittig ist, welche Perspektive bei der Prüfung anzulegen ist.**

Nach einer Auffassung sei nicht die Perspektive eines einzelnen Mitgliedstaates maßgeblich. Vielmehr komme es darauf an, aus EU-Sicht zu beurteilen, ob unter Berücksichtigung der Rechtssysteme aller 27 Mitgliedstaaten die Regelungen auf nationaler Ebene ausreichen.

Nach anderer Auffassung solle die Überprüfung, ob für das verfolgte Ziel eine Regelung auf europäischer Ebene notwendig ist, zunächst auf Grundlage der bestehenden nationalen Regelungen erfolgen. Allerdings begründe ein ausreichendes Rechtssystem auf nationaler Ebene keine unwiderlegbare Vermutung gegen das Bedürfnis nach einer EU-Regelung. Ein solches könne sich aus der Zusammenschau der Rechtssysteme aller 27 Mitgliedstaaten ergeben. In einem solchen Fall müsse der EU-Gesetzgebungsakt das bestehende nationale Schutzniveau berücksichtigen. Führt der Gesetzgebungsakt zu einer Verschlechterung dieses Niveaus, könne dies ggf. im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gerügt werden (Folge: ggf. Verhältnismäßigkeitsprüfung nach III.)

a. Können die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden?

- aa) Liegt das Ziel der Maßnahme **im Rahmen der Ziele der Verträge**?
- bb) Weist der betreffende Bereich transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können?
- cc) Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von EU-Maßnahmen gegen Anforderungen des Vertrags verstoßen (u. a. Vermeidung von **Wettbewerbsverzerrungen, Handelsbeschränkungen, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts**) oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?

Sonderfall: Allgemeine Binnenmarktklausel, Art. 114 AEUV

Die mit einem Gesetzgebungsakt angestrebte Harmonisierung der unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten kann nicht per se als Zielsetzung genannt werden. Die Anwendung der allgemeinen Binnenmarktklausel bedarf vielmehr einer genauen Darstellung, inwieweit das Fehlen einer gemeinschaftsweiten Regelung zu Wettbewerbsverzerrungen führt, die aus gemeinschaftlicher Sicht nicht hingenommen werden können, und deshalb eine Harmonisierung der nationalen Vorschriften unerlässlich ist (BR-Drs. 745/09 (B) Ziffer 6).

- dd) Kann das Ziel der Maßnahme durch **Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten** erreicht werden?
(strittig, so Prüfraster der Bundesregierung II, Ziffer 1; a.A. Calliess, Stellungnahme zum BT-Expertengespräch am 16. Juni 2010, S. 19)
- ee) Können etwaige Probleme einzelner Mitgliedstaaten durch **gezielte Hilfen aus bestehenden Programmen** gelöst werden?
- cc) bis ee) vgl. auch Ziffer 7, BR-Drs. 390/07 (B)

und

b. Können die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser verwirklicht werden?

- aa) Würde die Maßnahme der EU **deutliche Vorteile** im Vergleich zu einer mitgliedstaatlichen Maßnahme mit sich bringen (Ziff. 5 Protokoll Nr. 30)?
- bb) Welche **qualitativen und ggf. quantitativen Kriterien** hat die EU-Kommission der Feststellung zu Grunde gelegt, dass ein Ziel besser auf Unionsebene verwirklicht werden kann (Art. 5 Protokoll Nr. 2)?

Erforderlich ist eine **wertende Abwägung zwischen dem zu erwartenden Integrationsgewinn und der Intensität des Eingriffs in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten**. Ein Mehrwert des europäischen Handelns ist jedenfalls dann abzulehnen, wenn der zusätzliche Integrationsgewinn minimal, der Eingriff in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten jedoch beträchtlich ist.

III. Prüfung der Verhältnismäßigkeit, Art. 5 Absatz 4 EUV⁶ (Subsidiaritätsprüfung im weiteren Sinne)

Strittig ist, inwieweit im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gerügt werden kann. Der Bundesrat hat dies mehrheitlich bejaht (BR-Drs. 437/10 (B); BR-Drs. 874/11 (B)). Zwar beziehen sich Artikel 6 und 8 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit jeweils nur auf das Subsidiaritätsprinzip. Auch fehlt in Art. 5 Abs. 4 EUV – anders als beim Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 Abs. 3 EUV – der Verweis auf die Rolle der nationalen Parlamente bei der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gemäß dem Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon. Allerdings sind das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip in Artikel 5 Abs. 3 EUV durch den Begriff „soweit“ verklammert, so dass beide Grundsätze nicht vollständig voneinander zu trennen sind.

Auffassung der Kommission

Die Kommission befürwortet eine politische Auslegung der Stellungnahmen der nationalen Parlamente. Danach werden auch begründete Stellungnahme nationaler Parlamente, die allein auf der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips basieren, bei der Berech-

⁶ **Art. 5 Absatz 4 EUV** lautet: „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.“

nung des Quorums mit berücksichtigt (vgl. im Übrigen Ziffer I. 3. c.).

Lassen Art und Umfang des Handelns, insbesondere die gewählte Rechtsform, den Mitgliedstaaten so viel Raum für nationale Entscheidungen wie möglich?

D. h.: Ist die geplante Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen?

Inbesondere:

- Kommen auch andere Maßnahmen als der Erlass eines Rechtsaktes in Betracht (Maßnahmen im Rahmen der Ko- und Selbstregulierung)?
- Ist die konkret gewählte Form des Gesetzgebungsaktes erforderlich und angemessen? Kann insbesondere das verfolgte Ziel auch mittels einer Richtlinie statt einer Verordnung zufriedenstellend erreicht werden?⁷
- Nimmt die geplante Maßnahme auf die besonderen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten hinreichend Rücksicht (z. B. hinsichtlich der Struktur der Rechtssysteme)?
- Könnte die Geltungsdauer der in Betracht gezogenen Maßnahme beschränkt werden?

vgl. hierzu auch Ziff. 7 BR-Drs. 390/07 (B)

C. Tenorierungsbeispiele für die Ausschussberatungen

Folgende Fallgruppen sind zu unterscheiden:

- a) Erfolgen die Subsidiaritätsrüge und die inhaltliche Stellungnahme gleichzeitig, was in der Regel angestrebt werden soll, lautet der Beschlusstenor:

"Der Ausschuss empfiehlt dem Bundesrat,

1. zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen: ... (Begründung zur Subsidiaritätsrüge) ...
2. zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen: ... (inhaltliche Stellungnahme) ...

- b) Ist es nicht möglich, innerhalb der für die Subsidiaritätsrüge geltenden 8-Wochen-Frist auch eine inhaltliche Stellungnahme zu erarbeiten, wird zunächst nur die Subsidiaritätsrüge beschlossen. Der Beschlusstenor lautet dann:

- „1. Der Ausschuss empfiehlt dem Bundesrat,
zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen: ... (Begründung zur Subsidiaritätsrüge) ...
2. Die Beratungen zu der Vorlage im Übrigen werden bis ... vertagt.“

⁷ Siehe Ziff. 6 des ehemaligen Protokolls Nr. 30 zum Vertrag von Amsterdam

D. Verfahren Frühwarnsystem

I. Versand der Frühwarndokumente

Entwürfe für Gesetzgebungsakte aus dem Bereich der geteilten Zuständigkeit (Frühwarndokumente) werden von der Bund-Länder-Stelle im Büro des EU-Ausschusses sofort nach Übersendung durch die Kommission, oder bei einer mitgliedstaatlichen Initiative durch den Rat, in die Frühwarnliste in EUDISYS eingegeben und gleichzeitig per E-Mail an die Länder verschickt. Die Bund-Länder-Stelle legt die Einordnung der Dokumente als Frühwarndokumente durch die Kommission bzw. den Rat zugrunde.

II. Erstellung der Drucksache im Bundesrat

Die Auswahl der Frühwarndokumente für den Umdruck und deren Ausschusszuweisung erfolgt nach den allgemein für EU-Vorlagen geltenden Regeln.

III. Stellungnahmefrist

Die 8-Wochen-Frist für eine Subsidiaritätsstellungnahme beginnt zu laufen, sobald das betreffende Frühwarndokument in allen Amtssprachen vorliegt. Die Kommission (bzw. der Rat) teilt den Beginn des Fristlaufs in einem speziellen Schreiben mit. Soweit die Frist nicht bereits bei Übersendung des Frühwarndokuments beginnt, wird die nachträgliche Fristmitteilung als Zu-Drucksache umgedruckt. Die 8-Wochen-Frist wird wie folgt berechnet:

- Die Frist von 8 Wochen läuft ab dem (elektronischen) Versand des Briefes, mit dem der Fristbeginn mitgeteilt wird (z. B. Versand an einem Dienstag, Fristablauf zum Ende des 8. Dienstags danach).

Bei Vorlagen der Kommission gilt für die Fristberechnung in der Sommerpause zusätzlich folgendes:

- Liegt das Fristende bei Anwendung der genannten Regel im August, werden zu dem errechneten Fristende (im August) 31 Tage addiert. Liegt das errechnete Fristende dann an einem Samstag oder Sonntag, endet die Frist am folgenden Montag.
- Wird die Mitteilung über den Fristbeginn im August versandt, beginnt die Frist am 1. September zu laufen.

Zur Erleichterung der Fristüberwachung werden in der Frühwarnliste in EUDISYS u. a. Informationen zum aktuellen Lauf der Frist und zu den erreichbaren Plenarsitzungen bereitgehalten.

IV. Behandlung von Frühwarndokumenten in den Ausschüssen

1. Terminierung

In den Sitzungszeiten können innerhalb der 8-Wochen-Frist immer eine Ausschussrunde und ein Plenum erreicht werden. Für die Aufsetzung der Frühwarndokumente auf die Ausschusstagesordnungen gelten deshalb keine Besonderheiten.

Vor Beginn der sitzungsfreien Zeiten werden alle bis Montag, 12.00 Uhr vor der Ausschusswoche eingehenden Frühwarndokumente noch auf die Tagesordnung der beteiligten Ausschüsse gesetzt.

Sollte ein Land außerhalb des regulären Sitzungsrythmus des Ausschusses einen Antrag auf Subsidiaritätsrüge ankündigen, wird hierüber entweder im Wege der schriftlichen Umfrage oder in einer Sondersitzung des Ausschusses befunden.

Mit Blick auf das erforderliche Quorum (vgl. D Ziffer VI. 1.) und einen darauf gerichteten Informationsaustausch zur Bildung von Koalitionen unter den nationalen Parlamenten sollte eine möglichst frühzeitige Beschlussfassung über den Antrag auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge angestrebt werden.

2. Beratung

In der Regel soll über die Subsidiaritätsstellungnahme gemäß Artikel 12 b) EUV und die inhaltliche Stellungnahme gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG in einer Ausschussrunde entschieden werden.

Soweit es innerhalb der 8-Wochen-Frist nicht möglich ist, auch die inhaltliche Stellungnahme zu erarbeiten, sollte zunächst, wenn eine Subsidiaritätsrüge erhoben werden soll, die Subsidiaritätsrüge beschlossen und die Vorlage im Übrigen vertagt werden.

Können die Beratungen über die inhaltliche Stellungnahme noch nicht abgeschlossen werden und soll eine Subsidiaritätsrüge nicht erhoben werden, sollte in der Begründung zur Vertagung festgestellt werden, dass keine Bedenken wegen der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes bestehen.

In einigen Ausschüssen besteht außerdem die Praxis, Aussagen betreffend die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes angesichts der Bedeutung des Rügerechts bei jeder Befassung mit einem Frühwarndokument im jeweiligen Sitzungsprotokoll niederzulegen.

V. Behandlung von Frühwarndokumenten im Plenum

1. Plenartagesordnung

Sollten ein oder mehrere Ausschüsse eine Subsidiaritätsstellungnahme empfohlen und die übrigen Ausschüsse die Beratungen vertagt haben, kann die Vorlage (als fristgebundener Beratungsgegenstand) auf die vorläufige Plenartagesordnung gesetzt werden. Über eine inhaltliche Stellungnahme gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG sollte in diesem Fall erst nach Abschluss der Beratungen in allen Ausschüssen entschieden werden.

2. Europakammer

Zur Fristwahrung bei der Beschlussfassung durch den Bundesrat steht das Instrument der Europakammer, die auch im Umfrageverfahren beschließen kann, zur Verfügung. Sitzungen der Europakammer sollen, soweit dies zeitlich möglich ist, durch die Ausschüsse vorbereitet werden.

3. Beschlussdrucksachen und Notifizierung

Eine beschlossene Subsidiaritätsstellungnahme wird - unabhängig davon, wer Entwurfsverfasser ist - an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission mit Schreiben der/des Bundesratspräsidenten/in, und zur Unterrichtung auch der Bundesregierung notifiziert.

Beschließt der Bundesrat zusätzlich eine inhaltliche Stellungnahme gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG, ist diese ausschließlich an die Bundesregierung zu notifizieren. Soweit bei Vorlagen der Kommission auch eine direkte Zuleitung an die Kommission beschlossen worden ist, wird auch die inhaltliche Stellungnahme an die Kommission notifiziert.

Für die Subsidiaritätsstellungnahme und die inhaltliche Stellungnahme werden wegen der Notifizierung an unterschiedliche Adressaten zwei Beschlussdrucksachen angefertigt.

VI. Reaktion der Kommission bzw. des Rates auf eine Subsidiaritätsstellungnahme

1. Erforderliche Quoren

Erreicht die Anzahl der Subsidiaritätsstellungnahmen mindestens $\frac{1}{3}$ der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen (bei Vorschlägen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mindestens $\frac{1}{4}$), sind Kommission bzw. Rat zur Überprüfung des Entwurfs verpflichtet ("Gelbe Karte"). Die Überprüfung kann dazu führen, dass der Entwurf zurückgezogen, geändert oder aufrecht erhalten wird.

Erreicht die Anzahl der Subsidiaritätsstellungnahmen mindestens die einfache Mehrheit der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, prüfen das EP und der Rat, ob der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht ("Orange Kar-

te"). Sofern Rat oder EP mehrheitlich der Ansicht sind, dass der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht im Einklang steht, wird der Vorschlag nicht weiter verfolgt.

Für die Berechnung der genannten Quoren gilt (EU 27):

- Es gibt insgesamt 40 Kammern der nationalen Parlamente (14 Einkammer- und 13 Zweikammer-Parlamente). Einkammer-Parlamente haben zwei Stimmen, das heißt insgesamt gibt es 54 Stimmen.
- Für die "gelbe Karte" sind mindestens 18 Stimmen notwendig (bei Vorschlag aus dem Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 14 Stimmen).
- Für die "orange Karte" sind mindestens 28 Stimmen nötig.

Die Kommission legt der Berechnung der Quoren alle Subsidiaritätsstellungen zugrunde, die ihr als solche übermittelt werden. Dabei ist es unerheblich, ob sich die Subsidiaritätsstellungen auf verschiedene Aspekte eines Entwurfs beziehen oder auf verschiedene Begründungen gestützt werden (vgl. im Übrigen Ziff. I. 3. c.).

2. Behandlung der Stellungnahmen

- Notwendige Stimmenzahl nicht erreicht

Soweit die genannten Quoren nicht erreicht werden, behandelt die Kommission Subsidiaritätsstellungen wie Stellungnahmen, die ihr im Rahmen der Barroso-Initiative direkt zugeleitet werden. Die Kommission antwortet regelmäßig innerhalb von drei Monaten. Die Antwort wird als Zu-Drucksache umgedruckt.

Der Rat teilt nach Ablauf der 8-Wochen-Frist in einem Informationsvermerk mit, welche nationalen Parlamente Subsidiaritätsstellungen abgegeben haben. Der Informationsvermerk wird in EUDISYS eingestellt.

- Notwendige Stimmenzahl erreicht

Soweit das Quorum für die "gelbe Karte" erreicht wird, teilt die Kommission den nationalen Parlamenten in einer begründeten Stellungnahme mit, wie sie zu verfahren gedenkt. Diese Mitteilung wird als Zu-Drucksache umgedruckt.

Der Rat verschickt eine Mitteilung über das Ergebnis seiner Überprüfung, die ebenfalls als Zu-Drucksache umgedruckt wird.

E. Weitere Einflussmöglichkeiten des Bundesrates

Die Kommission stellt den Parlamenten in den Mitgliedstaaten der EU bereits seit September 2006 alle Rechtsetzungsvorschläge und Konsultationsdokumente (Weiß- und Grünbücher, Mitteilungen, Strategien usw.) elektronisch zur Verfügung („Barroso Initiative“). Wie auch im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung sind die Parlamente aufgerufen, die Dokumente zu prüfen und der Kommission ihren Standpunkt in Form von parlamen-

tarischen Stellungnahmen darzulegen. Sie sollen so stärker in die Konzipierung und Durchführung der EU-Politik und der Legislativtätigkeit der EU-Kommission einbezogen werden, um die politischen Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse zu verbessern. Die EU-Kommission sieht in beiden Verfahren zur engeren Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Politik „zwei Seiten derselben Münze“ (vgl. Becker/Kietz; „Zwischen Brüssel, Berlin und Karlsruhe: Bundestag und Bundesrat als Vorzeigemodell parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik, S. 22f.).

Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages verläuft dieses Verfahren parallel zur Subsidiaritätsprüfung. Gegenstand, Inhalt, Anwendungsbereich und Fristen der Prüfung sind jedoch unterschiedlich: Im Rahmen der Barroso-Initiative sind die Parlamente aufgefordert, nicht nur zu Gesetzesvorschlägen, sondern auch zu allen Konsultationspapieren Stellung zu nehmen. Im Gegensatz zum Frühwarnmechanismus des Vertrags von Lissabon sind diese Stellungnahmen nicht auf die Prüfung von Verstößen gegen das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip von Gesetzesinitiativen beschränkt. Im Rahmen der direkten Zuleitung von Stellungnahmen des Bundesrates können so auch Mängel bei der Inanspruchnahme der Ermächtigung zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 290 AEUV thematisiert werden. Allein die Tatsache, dass die Voraussetzungen dieser Norm nicht vorliegen, wurde vom EU-Ausschuss im Fall des Beschlussvorschlags zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen (BR-Drucksache 4/12) nicht als ausreichend für eine Subsidiaritätsrüge angesehen. Eine weitere Handlungsmöglichkeit gibt § 8 IntVG. Wird eine EU-Vorlage auf Artikel 352 AEUV gestützt, hat der Bundesrat die Möglichkeit, dem notwendigen Gesetz nach § 8 IntVG nicht zuzustimmen und die EU-Vorlage damit zu verhindern.

Insgesamt reicht dieser Politische Dialog weit über den Fokus der rein kompetenz- und subsidiaritätsrechtlichen Prüfung hinaus. Zudem müssen die nationalen Parlamente im Rahmen des Politischen Dialogs mit der Kommission nicht auf die 8-Wochen-Frist des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente für etwaige Stellungnahmen achten. Dennoch geht die Kommission von einer möglichst kurzfristigen Stellungnahme der nationalen Parlamente aus, damit sie deren Anmerkungen noch in ihre politischen Überlegungen aufnehmen kann.

Entsprechend der bisherigen Praxis des Bundesrates soll vom Instrument der Direktzuleitung einer Stellungnahme des Bundesrates dann Gebrauch gemacht werden, wenn diese grundsätzliche Bedeutung hat und insbesondere Aussagen hinsichtlich

- der Regelungskompetenz der Gemeinschaft
oder
- der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips
oder
- der Wahrung der Verhältnismäßigkeit
enthält.

Die grundsätzliche Bedeutung kann sich insbesondere daraus ergeben, dass die Stellungnahme politisch gewichtige Anliegen der Länder markiert oder gravierende Folgen für die Länder benennt z. B. Auswirkungen auf die Haushalte der Länder oder Bürokratielasten.

Die Kommission ist im Rahmen des Verfahrens der Direktzuleitung eine Selbstverpflichtung dahingehend eingegangen, dass sie Antworten auf von den nationalen Parlamenten

zugeleitete Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten übermittelt. Form und Inhalt ihrer Reaktion wird dabei vom Einzelfall abhängig gemacht (Hinweis: Diese Antwortfrist wird von der Kommission allerdings häufig nicht eingehalten. Die Kommission hat hierzu im Herbst 2011 erklärt, dass sich die Anzahl der von den nationalen Parlamenten direkt zugeleiteten Stellungnahmen verdoppelt habe, so dass es für die Kommission nicht mehr möglich sei, die Dreimonatsfrist einzuhalten.) Die Antworten der Kommission im Rahmen des politischen Dialogs werden im Rahmen eines Monitoringverfahrens des EU-Ausschusses des Bundesrates geprüft. Der Bundesrat bisher keinen Grund gesehen, den informellen politischen Dialog nach Eingang der Antworten der Kommission fortzusetzen.

F. Subsidiaritätsklage gemäß Artikel 263 AEUV

Das Verfahren der Subsidiaritätsklage ist in den Verfahrensvorschriften des EuGH (Satzung und Verfahrensordnung) bisher nicht geregelt. Es ist deshalb unklar, ob den nationalen Parlamenten im Rahmen der Subsidiaritätsklage eine den Mitgliedstaaten entsprechende verfahrensrechtliche Stellung zukommt. Vorliegende Hinweise bedürfen deshalb im Lichte neuer Verfahrensbestimmungen gegebenenfalls einer Überprüfung.

I. Zulässigkeit

1. Klageart

Gemäß Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Lissabonner Vertrag (Protokoll Nr. 2) ist der Verstoß eines Gesetzgebungsaktes der EU gegen das Subsidiaritätsprinzip mit einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 263 AEUV (ex-Artikel 230 EGV) geltend zu machen.

2. Klagegegenstand

Gegenstand der Klage sind danach Gesetzgebungsakte (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse), auf die das Subsidiaritätsprinzip anwendbar ist (die deshalb auch dem sog. Frühwarnmechanismus unterfallen). Gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV gilt der Subsidiaritätsgrundsatz in Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.

3. Klageberechtigung

a. Klagerecht

Die Klage kann nach Artikel 8 Protokoll Nr. 2 von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Regeln von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments an den EuGH übermittelt werden.

Innerstaatlich ist in Artikel 23 Absatz 1a GG das Recht des Bundesrates und des Bundestages, vor dem EuGH wegen des Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes der

EU gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage zu erheben, verfassungsrechtlich verankert und ausgestaltet worden.

In der Literatur gibt es unterschiedliche Meinungen dazu, ob Bundesrat und Bundestag ein eigenes Klagerecht haben, oder ob es sich bei der Klage um eine Klage des Mitgliedstaates in seiner Gesamtheit handelt. Unabhängig davon ist die Bundesregierung nach § 12 Absatz 3 IntVG verpflichtet, die Klage unverzüglich an den EuGH zu übermitteln.

b. Weitere Voraussetzungen

Die vorherige Erhebung einer Subsidiaritätsrüge ist laut Artikel 8 Protokoll Nr. 2 nicht Voraussetzung für die Ausübung des Klagerechts.

Auch wenn es vereinzelt abweichende Auffassungen gibt, besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit, dass Parlamente bzw. deren Kammern nicht die Verletzung von eigenen Rechten geltend machen müssen.

4. Klagegrund

Der Verstoß eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip stellt eine Verletzung der Verträge i. S. v. Artikel 263 Absatz 2 AEUV dar. Die Geltung des Subsidiaritätsprinzips für das Handeln der Union ist in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankert.

5. Klagefrist

Gemäß Artikel 263 Absatz 6 EUV ist die Klage innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des Gesetzgebungsaktes zu erheben. Die Bekanntgabe erfolgt durch dessen Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. Die Bundesregierung teilt das Datum der Veröffentlichung in ihrer Unterrichtung über den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der EU mit, zu deren frühestmöglicher Übermittlung an Bundesrat und Bundestag sie gemäß § 13 Absatz 7 IntVG verpflichtet ist. Die entsprechenden Angaben werden in EUDISYS eingestellt.

Gemäß Artikel 81 § 1 Verfahrensordnung EuGH ist die Klagefrist "vom Ablauf des vierzehnten Tages nach der Veröffentlichung der Maßnahme im Amtsblatt der EU an zu berechnen". Hintergrund für diese Regelung ist, dass das Amtsblatt am Erscheinungstag nicht überall in der EU verfügbar ist. Die Frist beginnt am fünfzehnten Tag zu laufen.

Die Frist verlängert sich um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen (Artikel 81 § 2 Verfahrensordnung EuGH). Sie kann nicht verlängert werden. Der Fristlauf wird durch die Gerichtsferien nicht gehemmt.

II. Begründetheit

Die Subsidiaritätsklage ist gemäß Artikel 8 Absatz 1 Protokoll Nr. 2 begründet, wenn der Gesetzgebungsakt das Subsidiaritätsprinzip verletzt.

Auf der Grundlage der bisherigen Bundesratsbeschlüsse ist dies auch dann der Fall, wenn für den Gesetzgebungsakt keine Kompetenz der Union besteht (zuletzt BR-Drucksache 43/10 (Beschluss)).

In der Literatur wird darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass auch der Verstoß gegen wesentliche Verfahrens-, Beteiligungs- und Begründungsrechte zu einem Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip führen könne.

III. Übermittlung der Klage und Prozessführung

1. Die Bundesregierung übermittelt die Klage im Namen des Organs, das die Klageerhebung beschlossen hat, unverzüglich an den EuGH (§ 12 Absatz 3 IntVG).

Das innerhalb der Bundesregierung für die Prozessführung beim EuGH zuständige Referat E A 5 im BMWi bittet darum, ihm die Klageschrift bzw. Schriftsätze zuzuleiten. Diese werden dort mit einem Vorschreiben versehen und in unveränderter Form an den EuGH weitergeleitet.

2. Das Organ, das die Klageerhebung beschlossen hat, übernimmt die Prozessführung vor dem EuGH (§ 12 Absatz 4 IntVG).

IV. Verfahren im Bundesrat

1. Beschlussfassung über die Klageerhebung

- a. Der Bundesrat kann gemäß § 12 Absatz 2 IntVG in seiner GO regeln, wie ein Beschluss über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage herbeizuführen ist. Eine Notwendigkeit hierfür wurde bisher nicht gesehen. Es gelten deshalb die allgemeinen Regelungen, d. h. für die Beschlussfassung über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage ist die Mehrheit der Stimmen des Bundesrates erforderlich.

Die Länder haben sich aufgrund des Beschlusses der MPK vom 14. April 2005 - allerdings bezogen auf den Europäischen Verfassungsvertrag - darauf verständigt, "die Initiative eines Landes zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage zu unterstützen, wenn das klagebegehrende Land sich darauf beruft, dass das Subsidiaritätsprinzip, die Kompetenzordnung oder die Verhältnismäßigkeit verletzt sind. Dies gilt nicht für das Land, das durch die Klageerhebung in eigenen, grundlegenden Interessen betroffen wäre."

- b. In Eilfällen kann die Europakammer über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage beschließen. Die Europakammer ist in diesen Fällen für die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten zuständig. Voraussetzung ist, dass die Frist für die Erhebung einer Subsidiaritätsklage abläuft, bevor das Plenum des Bundesrates über die Klageerhebung beschließen kann.

2. Benennung von Länderkoordinatoren

Bei früheren vom Bundesrat beschlossenen Klageverfahren, insbesondere dem NPD-Verbotsverfahren, hat sich die Benennung von Länderkoordinatoren (je einer für A/B-Seite) bewährt. Sie waren für die inhaltliche Abstimmung der Schriftsätze im Länderkreis und mit den Prozessbevollmächtigten verantwortlich. Länderkoordinatoren für Subsidiaritätsklagen könnten ggf. - auch ohne dass bereits eine konkrete Klage im Raum steht - durch den Ständigen Beirat benannt werden.

3. Bestellung eines Prozessbevollmächtigten

Artikel 19 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofs sieht vor, dass sich Mitgliedstaaten (und Gemeinschaftsorgane) durch Bevollmächtigte, d. h. Beamte, vertreten lassen können. Andere Parteien müssen sich nach Artikel 19 Absatz 3 der Satzung durch einen Anwalt bzw. nach Absatz 7 dieser Vorschrift durch einen Hochschullehrer vertreten lassen. Das BMWi empfiehlt mit Blick auf diese Vorschrift die Vertretung des Bundesrates durch einen Anwalt.

Der bevollmächtigte Anwalt hat gleichzeitig mit der Klageschrift bei der Kanzlei des EuGH gemäß Artikel 38 § 3 Verfahrensordnung EuGH eine Bescheinigung zu hinterlegen, aus der hervorgeht, dass er berechtigt ist, vor einem Gericht eines Mitgliedstaats oder eines anderen Vertragsstaats des EWR-Abkommens aufzutreten. Eine Kopie des Berufsausweises für Rechtsanwälte (der von der beratenden Kommission der Anwaltschaft der EU ausgestellt wird) wird insoweit akzeptiert. Die Bescheinigung bzw. Kopie sollte dem BMWi zusammen mit der Klageschrift zugeleitet werden.

4. Antrag im Bundesrat und weiteres Verfahren

Ausgehend von den Erfahrungen mit dem NPD-Verbotsverfahren (BR-Drucksache 673/00) könnte wie folgt verfahren werden:

a. Länderantrag

Durch den Antrag eines oder mehrerer Länder, eine Subsidiaritätsklage zu beschließen, werden die Eckpunkte des Verfahrens festgelegt:

- Zu stellender Antrag beim EuGH

Bei einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 263 AEUV sind die Nichtigklärung des betreffenden Gesetzgebungsaktes und die Kostentragung durch die Beklagte zu beantragen. Ggf. kann die Aufrechterhaltung der Wirkungen des für nichtig erklärten Gesetzgebungsaktes beantragt werden (hierüber ergeht die Entscheidung von Amts wegen).

Die genaue Formulierung sollte später von den Länderkoordinatoren bzw. dem Prozessbevollmächtigten ggf. mit dem BMWi abgestimmt werden.

- Bevollmächtigung eines Anwalts

Der Länderantrag sollte vorsehen, dass der Bundesratspräsident einen Prozess-

bevollmächtigten mit der Antragstellung, Begründung und Prozessführung beauftragt. In der Praxis würde der Bundesratspräsident diese Aufgabe an den BR-Direktor delegieren.

- Kernpunkte der Klagebegründung

Der Antrag sollte die wesentlichen Argumentationslinien für die Klagebegründung nennen. Auf der Grundlage des BR-Beschlusses könnte der Prozessbevollmächtigte dann die Klageschrift ausarbeiten, ggf. in Abstimmung mit den Länderkoordinatoren.

b. Auswahl des Anwalts/Entscheidung über Bevollmächtigung

Die Länderkoordinatoren könnten geeignete Prozessvertreter auswählen und über das Büro des EU-Ausschusses dem BR-Direktor vorschlagen. Das BMWi empfiehlt, eher eine erfahrene Anwaltskanzlei als einen Wissenschaftler zu beauftragen.

Der BR-Direktor würde auf dieser Grundlage entscheiden, welcher Anwalt bevollmächtigt werden soll, und den Ständigen Beirat unterrichten.

c. Mandatserteilung und Betreuung des Anwalts

Für die vertraglichen Absprachen mit dem Anwalt und die Abwicklung der Honorarfragen wäre das Sekretariat des Bundesrates (Arbeitsbereich V) zuständig.

Die Abstimmung der Schriftsätze des Anwalts mit den Länderkoordinatoren würde vom Sekretariat des Bundesrates (Büro des EU-Ausschusses) betreut.

Für die inhaltliche Bearbeitung wären allein die Länderkoordinatoren verantwortlich.

V. Weitere Einzelfragen

1. Verfahrenssprache

Der Kläger bestimmt gemäß Artikel 29 § 2 Verfahrensordnung EuGH die Verfahrenssprache (Sprache, in der die Klageschrift abgefasst ist). Verfahrenssprache wäre demnach Deutsch. Interne Arbeitssprache des EuGH ist derzeit das Französische.

2. Klageschrift / Schriftsätze

Die Klageschrift und die weiteren Schriftsätze sind im Original und in sieben beglaubigten Abschriften einzureichen. Die Urschrift ist vom Prozessbevollmächtigten selbst zu unterschreiben, die Abschriften sind von ihm zu beglaubigen. Eine Übersendung des Schriftsatzes per Telefax wirkt fristwährend, wenn das Original spätestens zehn Tage danach beim Gerichtshof eingeht (Artikel 37 § 6 Verfahrensordnung EuGH).

3. Zustellungsanschrift

In der Klageschrift ist gemäß Artikel 38 § 2 Verfahrensordnung EuGH eine Zustellungsanschrift des Klägers am Gerichtssitz anzugeben. Das BMWi empfiehlt, die deutsche Botschaft in Luxemburg zu benennen.

4. Kosten

Das Verfahren vor dem EuGH ist nach Artikel 72 Verfahrensordnung EuGH insofern kostenfrei, als keine Gebühren oder sonstige Abgaben an den Gerichtshof zu entrichten sind.

Erstattungsfähige Kosten (Rechtsanwaltsgebühren und Auslagen), die den Verfahrensbeteiligten selbst entstanden sind, trägt die unterliegende Partei. Die Mitgliedstaaten und die Organe der Union haben sich allerdings darauf geeinigt, allgemein auf eine Kostenerstattung untereinander zu verzichten. Inwieweit diese Vereinbarung für Subsidiaritätsklagen der nationalen Parlamente entsprechend gilt, ist unklar. Mitgliedstaaten und Organe der Union, die als Streithelfer beigetreten sind, tragen ihre eigenen Kosten.

VI. Veröffentlichungen des Gerichtshofs mit weiteren Hinweisen zum Verfahren

Weitere Einzelheiten zum Verfahren lassen sich den folgenden Veröffentlichungen des Gerichtshofs entnehmen:

"Praktische Anweisungen für Klagen und Rechtsmittel"

"Hinweise für die Prozessvertreter"

Beide Dokumente sind ebenso wie die Verfahrensordnung und die Satzung in aktueller Fassung auf der Homepage des Gerichtshofs (www.curia.europa.eu) abrufbar.

G. Horizontale Vernetzung des Bundesrates mit anderen nationalen Parlamenten

Der Austausch offizieller Dokumente der nationalen Parlamente erfolgt über das IPEX-System (www.ipex.eu). Das System ermöglicht auch die Information über den Stand von Subsidiaritätsprüfungen in den nationalen Parlamenten.

Zusätzlich werden informelle Informationen zu Subsidiaritätsprüfungen in dem Netzwerk der Repräsentanten der nationalen Parlamente bei der EU ausgetauscht.

Der im Büro des EU-Ausschusses angesiedelte Posten eines nationalen Repräsentanten des Bundesrates umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen der Gruppe der nationalen Repräsentanten in Brüssel ("Monday Morning Meeting") und ad hoc anberaumter Sitzungen der

Gruppe.

- b. Aufbereitung der erhaltenen Informationen über die Überlegungen der anderen nationalen Parlamente.
- c. Unterrichtung der Länder über sich abzeichnende Subsidiaritätsbedenken anderer nationaler Parlamente durch ein Informationsvermerk und Verteilung über EUDISYS.
- d. Kommunikation der europapolitischen Beschlüsse des Bundesrates und Weitergabe von Informationen zum Stand der Beratungen in der Gruppe der nationalen Repräsentanten.

Anhang

PROTOKOLL (Nr. 2) ÜBER DIE ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT DIE HO- HEN VERTRAGSPARTEIEN –

IN DEM WUNSCH sicherzustellen, dass die Entscheidungen in der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden,
ENTSCHLOSSEN, die Bedingungen für die Anwendung der in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festzulegen und ein System zur Kontrolle der Anwendung dieser Grundsätze zu schaffen –
SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigelegt sind:

Artikel 1

Jedes Organ trägt stets für die Einhaltung der in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Sorge.

Artikel 2

Die Kommission führt umfangreiche Anhörungen durch, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen. In außergewöhnlich dringenden Fällen führt die Kommission keine Konsultationen durch. Sie begründet dies in ihrem Vorschlag.

Artikel 3

Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet "Entwurf eines Gesetzgebungsakts" die Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben.

Artikel 4

Die Kommission leitet ihre Entwürfe für Gesetzgebungsakte und ihre geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten und dem Unionsgesetzgeber gleichzeitig zu.
Das Europäische Parlament leitet seine Entwürfe von Gesetzgebungsakten sowie seine geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu.
Der Rat leitet die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten sowie die geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu.
Sobald das Europäische Parlament seine legislativen Entschlüsse angenommen und der Rat seine Standpunkte festgelegt hat, leiten sie diese den nationalen Parlamenten zu.

Artikel 5

Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet. Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien. Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

Artikel 6

Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente können binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.

Wird der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von einer Gruppe von Mitgliedstaaten vorgelegt, so übermittelt der Präsident des Rates die Stellungnahme den Regierungen dieser Mitgliedstaaten.

Wird der Entwurf eines Gesetzgebungsakts vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegt, so übermittelt der Präsident des Rates die Stellungnahme dem betreffenden Organ oder der betreffenden Einrichtung.

Artikel 7

(1) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sowie gegebenenfalls die Gruppe von Mitgliedstaaten, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank, sofern der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von ihnen vorgelegt wurde, berücksichtigen die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente oder einer der Kammern eines dieser Parlamente.

Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.

(2) Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Absatz 1 Unterabsatz 2 zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Die Schwelle beträgt ein Viertel der Stimmen, wenn es sich um den Entwurf eines Gesetzgebungsakts auf der Grundlage des Artikels 76 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.

Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission oder gegebenenfalls die Gruppe von

Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank, sofern der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von ihr beziehungsweise ihm vorgelegt wurde, beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden.

(3) Außerdem gilt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Folgendes: Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Absatz 1 Unterabsatz 2 zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen.

Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Die begründete Stellungnahme der Kommission wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber vorgelegt, damit dieser sie im Rahmen des Verfahrens berücksichtigt:

- a. a) Vor Abschluss der ersten Lesung prüft der Gesetzgeber (das Europäische Parlament und der Rat), ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht; hierbei berücksichtigt er insbesondere die angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden, sowie die begründete Stellungnahme der Kommission.
- b. b) Ist der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.

Artikel 8

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Artikels 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden.

Nach Maßgabe des genannten Artikels können entsprechende Klagen in Bezug auf Gesetzgebungsakte, für deren Erlass die Anhörung des Ausschusses der Regionen nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschrieben ist, auch vom Ausschuss der Regionen erhoben werden.

Artikel 9

Die Kommission legt dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament, dem Rat und den nationalen Parlamenten jährlich einen Bericht über die Anwendung des Artikels 5 des Vertrags über die Europäische Union vor. Dieser Jahresbericht wird auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zugeleitet.

Protokoll (Nr. 30) des Vertrags von Amsterdam über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN -

ENTSCHLOSSEN, die Bedingungen für die Anwendung der in Artikel 3 b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festzulegen, um die Kriterien für ihre Anwendung zu präzisieren, und die strikte Beachtung und kohärente Anwendung dieser Grundsätze durch alle Organe zu gewährleisten,

IN DEM WUNSCH sicherzustellen, daß Entscheidungen in der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden,

IN ANBETRACHT der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Oktober 1993 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips,

HABEN BEKRÄFTIGT, daß die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham vom 16. Oktober 1992 und das vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 11.-12. Dezember 1992 in Edinburgh vereinbarte Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weiterhin die Richtschnur für das Handeln der Gemeinschaftsorgane sowie für die Weiterentwicklung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bilden werden -

SIND zu diesem Zweck über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt sind:

1. Jedes Organ gewährleistet bei der Ausübung seiner Befugnisse die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Jedes Organ gewährleistet ferner die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, demzufolge die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

2. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit werden unter Beachtung der allgemeinen Bestimmungen und der Ziele des Vertrags angewandt, insbesondere unter voller Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und des institutionellen Gleichgewichts; dabei werden die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze für das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt, und Artikel F Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union, wonach sich die Union mit den Mitteln ausstattet, „die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind“, sollte Rechnung getragen werden.

3. Das Subsidiaritätsprinzip stellt nicht die Befugnisse in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrags entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt. Die in Artikel 3 b Absatz 2 des Vertrags genannten Kriterien gelten für Bereiche, für die die Gemeinschaft nicht die ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Richtschnur dafür, wie diese Befugnisse auf Gemeinschaftsebene auszuüben sind. Die Subsidiarität ist ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip kann die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse sowohl erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern, als auch eingeschränkt oder eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt

ist.

4. Jeder Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften wird begründet, um zu rechtfertigen, daß dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden; die Feststellung, daß ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, muß auf qualitativen oder - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen.

5. Maßnahmen der Gemeinschaft sind nur gerechtfertigt, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind: Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden und können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.

Folgende Leitlinien sollten bei der Prüfung der Frage, ob die genannte Voraussetzung erfüllt ist, befolgt werden:

- Der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,

- alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen die Anforderungen des Vertrags (beispielsweise Erfordernis der Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, der Vermeidung verschleierter Handelsbeschränkungen oder der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen,

- Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

6. Für Maßnahmen der Gemeinschaft ist eine möglichst einfache Form zu wählen, wobei darauf geachtet werden muß, daß das Ziel der Maßnahme in zufriedenstellender Weise erreicht wird und die Maßnahme tatsächlich zur Anwendung gelangt. Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte über das erforderliche Maß nicht hinausgehen. Dementsprechend wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen. Richtlinien nach Maßgabe des Artikels 189 des Vertrags, die für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, überlassen den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

7. Was Art und Umfang des Handelns der Gemeinschaft betrifft, so sollte bei Maßnahmen der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen bleiben, wie dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrags möglich ist. Unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden. Den Mitgliedstaaten sollten in den Gemeinschaftsmaßnahmen Alternativen zur Erreichung der Ziele der Maßnahmen angeboten werden, sofern dies für eine ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen angemessen und erforderlich ist.

8. Führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu, daß ein Tätigwerden der Gemeinschaft unterbleibt, so müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Tätigkeiten den allgemeinen Vor-

schriften des Artikels 5 des Vertrags genügen, indem sie alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Vertrag treffen und alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten, unterlassen.

9. Unbeschadet ihres Initiativrechts sollte die Kommission

- vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften außer im Falle besonderer Dringlichkeit oder Vertraulichkeit umfassende Anhörungen durchführen und in jedem geeigneten Fall Konsultationsunterlagen veröffentlichen;

- die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips begründen; hierzu sind erforderlichenfalls in der Begründung des Vorschlags ausführliche Angaben zu machen. Wird eine Gemeinschaftsmaßnahme ganz oder teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert, so ist eine Erläuterung erforderlich;

- gebührend berücksichtigen, daß die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen;

- dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Anwendung des Artikels 3 b des Vertrags vorlegen. Dieser Jahresbericht ist auch dem Ausschuß der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zuzuleiten.

10. Der Europäische Rat berücksichtigt den Bericht der Kommission nach Nummer 9 vierter Gedankenstrich im Rahmen des Berichts über die Fortschritte der Union, den er gemäß Artikel D des Vertrags über die Europäische Union dem Europäischen Parlament vorzulegen hat.

11. Das Europäische Parlament und der Rat prüfen unter strikter Einhaltung der geltenden Verfahren als Teil der umfassenden Prüfung der Kommissionsvorschläge, ob diese mit Artikel 3 b des Vertrags im Einklang stehen. Dies gilt sowohl für den ursprünglichen Vorschlag der Kommission als auch für vom Europäischen Parlament und vom Rat in Betracht gezogene Änderungen an dem Vorschlag.

12. Das Europäische Parlament wird im Rahmen der Anwendung der Verfahren nach den Artikeln 189 b und 189 c des Vertrags durch die Angabe der Gründe, die den Rat zur Festlegung seines gemeinsamen Standpunkts veranlaßt haben, über die Auffassung des Rates hinsichtlich der Anwendung des Artikels 3 b des Vertrags unterrichtet. Der Rat teilt dem Europäischen Parlament mit, weshalb seiner Auffassung nach ein Kommissionsvorschlag ganz oder teilweise im Widerspruch zu Artikel 3 b des Vertrags steht.

13. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wird gemäß den Bestimmungen des Vertrags geprüft.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November in Potsdam

TOP 3: Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems

Berichterstatter: Brandenburg, Nordrhein-Westfalen

Berichtsentwurf

(Stand: 25.10.2012)

Die Europaminister und -senatoren der Länder haben auf der 54. EMK vom 26. Mai 2011 in Berlin auf Grundlage eines Berichts der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland einen Beschluss zur Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems, des Vertrages von Lissabon und der Begleitgesetze gefasst. Darin wird die Ständige Arbeitsgruppe (StAG) beauftragt, im Jahr 2012 einen weiteren Evaluierungsbericht zu diesem Thema zu erarbeiten. Hiermit wird ein Bericht zur Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems vorgelegt.

1. Grundlagen der Subsidiaritätskontrolle

Im Verfassungskonvent verfolgten die deutschen Länder das Ziel einer klareren Kompetenzordnung in der Europäischen Union (EU) und neuer Regelungen, die es ihnen ermöglichen, sich wirksam gegen Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip zu wenden und ihre Interessen in das europäische Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Im Vertrag von Lissabon finden sich die Länderanliegen wieder. Die Subsidiaritätskontrolle nach Art. 5 und 12 EU-Vertrag und dem Subsidiaritätsprotokoll (Nr. 2) bietet den nationalen Parlamenten – und somit auch dem deutschen Bundesrat – die Möglichkeit, bei Erreichung eines Quorums einen Rechtsetzungsvorschlag an das Initiativorgan zurückzuverweisen. Im Rahmen des 2006 von der Europäischen Kommission freiwillig initiierten „politischen Dialogs“ können die nationalen Parlamente zudem inhaltliche Stellungnahmen abgeben.

Mit der Subsidiaritätskontrolle wurde den nationalen Parlamenten ein Kontrollrecht gegeben, das eine rasche und kollektive Ausübung erfordert. Binnen acht Wochen

nach Übermittlung eines Rechtsetzungsvorschlags in den Amtssprachen der Union können sie in einer begründeten Stellungnahme dessen Unvereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip feststellen. Je Mitgliedstaat haben die nationalen Parlamente zwei Stimmen. In einem Zweikammersystem erhält jede Kammer eine Stimme. Erreichen die Subsidiaritätsrügen ein Drittel der Gesamtstimmenzahl (derzeit 18 Stimmen), bzw. in Bereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein Viertel der Gesamtstimmenzahl (derzeit 14 Stimmen), muss der Gesetzentwurf vom Initiativorgan – in der Regel der Kommission – überprüft werden. Mit einem begründeten Beschluss kann das Initiativorgan daraufhin an dem Entwurf festhalten, ihn abändern oder ihn zurückziehen. Diesen Fall bezeichnet man als „gelbe Karte“. Erreichen die Subsidiaritätsrügen eine Mehrheit der Stimmen (derzeit 28 Stimmen), so gelten verschärfte Prüfpflichten für die Kommission. Hier spricht man von der „orangenen Karte“. In diesem Fall kann der Vorschlag einfacher im Europäischen Parlament und im („Minister-“) Rat gestoppt werden. Erreichen die Stimmen kein Quorum, ist die Stellungnahme lediglich im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Von der erreichten Stimmenanzahl hängt also ab, ob und in welchem Umfang der Gesetzesvorschlag zu überprüfen ist.

2. Prüfungsumfang

In der Zwischenzeit haben alle deutschen Länder Verfahren der Subsidiaritätskontrolle entwickelt. Der Prüfungsumfang ist jedoch uneinheitlich. Unterschiedliche Auffassungen gibt es darüber, ob Rechtsgrundlage und Verhältnismäßigkeitsprinzip Bestandteil der Subsidiaritätsprüfung sind.

In der Subsidiaritäts-AG des EU-Ausschusses des Bundesrates wird derzeit auf der Arbeitsebene ein Leitfadens zur rechtlichen Handhabung der Subsidiaritätsrüge - ohne Erhebung eines Anspruchs auf politische und rechtliche Verbindlichkeit - entwickelt. Dieser wird eine einheitliche Grundlage unter gleichzeitiger Wahrung der Rechtsansichten der einzelnen Länder schaffen.

Nach Ansicht der Mehrheit der Länder ist eine tragfähige Kompetenzgrundlage als notwendige Vorfrage Bestandteil der Subsidiaritätsprüfung. Das Bundesverfassungsgericht sieht darin im Urteil zum Lissabon-Vertrag eine Frage, die die Effektivität des Subsidiaritätsfrühwarnsystems insgesamt betreffe¹. Andere Länder wiederum sehen eine fehlende Kompetenzgrundlage nicht als Subsidiaritätsverletzung des Art. 5 Abs. 3 EUV an und wollen daher Fälle, in denen das Fehlen jeglicher Kompetenz

¹ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08.

gerügt werden soll, außerhalb des Frühwarnsystems im Rahmen des politischen Dialogs verorten.

Auch die Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle wird von den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Artikel 6 und 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beziehen sich im Wortlaut jeweils nur auf das Subsidiaritätsprinzip. Der Bundesrat prüft die Verhältnismäßigkeit allerdings regelmäßig im Rahmen einer Subsidiaritätsprüfung mit². Auch die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine klare rechtliche Trennung von Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität oftmals schwierig sei und dass es beim Frühwarnsystem letztendlich darauf ankomme, eine ex-post-Evaluierung der Vorschläge vorzunehmen, um deren Wirkungen beurteilen zu können. Dies hat die Vertreterin des Generalsekretariats der Kommission bei der 53. EMK am 7. April 2011 bestätigt.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat den Begriff der Subsidiarität nur in Ansätzen konkretisiert. Seine Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip sind kurz. Er prüft die Verhältnismäßigkeit und die Subsidiarität bislang in der Regel getrennt. Allerdings zeigt die Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass eine gewisse inhaltliche Verschränkung der Prüfpunkte Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit besteht.

Bei der Subsidiaritätsprüfung im engeren Sinne ist zu prüfen, ob die Ziele einer Maßnahme von den Mitgliedstaaten auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene ausreichend umgesetzt werden können und ob sie nicht wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen wären (s. Art. 5 Abs. 3 EU-Vertrag).

Durch diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass ein Rechtsetzungsvorschlag einen Mehrwert auf europäischer Ebene erbringt. Dabei sollte dem Anliegen des Vertrags von Lissabon, nämlich dass die nationalen Parlamente aktiv zu einer guten Arbeitsweise der Union beitragen, Rechnung getragen werden.

3. Gebrauch des Instruments in Bundesrat und Bundestag

Der Bundesrat hat bis Ende Juni 2012 insgesamt acht Subsidiaritäts-Rügen erhoben:

- zur Richtlinie über die europäische Schutzanordnung (Drs. 43/10(B)) vom 26.03.2010,
- zur Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (437/10(B)) vom 24.09.2010,

² Bundesrats-Beschluss in Drucksache 437/10.

- zur Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (646/11(B)) vom 20.10.2011,
- zur Richtlinie über alternative Streitbeilegung (772/11(B)) vom 24.01.2012,
- zur Fluglärm-Verordnung (799/11(B)) vom 07.02.12,
- zur Richtlinie über die Konzessionsvergabe (874/11(B)) vom 30.03.2012,
- zur Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (51/12(B)) vom 30.03.2012,
- zur Datenschutz-Grundverordnung (52/12(B)) vom 30.03.2012.

Durch den Bundestag wurden bisher zwei Subsidiaritätsrügen erhoben:

- zum gemeinsamen EU-Einlagensicherungssystem (Drs. 17/3239) vom 07.10.2010,
- zur geplanten EU-Verordnung über ein einheitliches Europäisches Kaufrecht (17/8000) vom 30.11.2011.

4. Aktivität der anderen nationalen Parlamente

a) EU-weite Rügetätigkeit

Die aktivsten Kammern waren im Jahr 2011 der schwedische Riksdag (11), das luxemburgische Chambre des Députés (7) und die beiden polnischen Parlamentskammern (Sejm 5 und Senat 4). Beispiele für weitere Subsidiaritätsrügen sind:

- Dänemark: Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission zur Einführung eines einheitlichen Einlagensicherungssystems vom 07.10.2010,
- Frankreich: Subsidiaritätsrüge gegen den Vorschlag zur Modernisierung der Berufsqualifikationsrichtlinie vom 04.03.2012 und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems vom 19. Dezember 2011,
- Österreich sowie Großbritannien: Subsidiaritätsrüge gegen den Vorschlag der Kommission zu einem einheitlichen EU- Kaufrecht.

EU-weit hat sich die Zahl der Subsidiaritätsrügen von 29 in 2010 auf 64 in 2011 mehr als verdoppelt. Allerdings hat die Zahl der Gesetzesinitiativen im gleichen Zeitraum ebenfalls zugenommen.

Seit Dezember 2009 hat die Kommission zu über 60 Vorschlägen Subsidiaritätsrügen erhalten. Dabei entfielen auf einen Vorschlag meist nur ein bis zwei Rügen. Die

Gesetzgebungsvorschläge, zu denen die meisten Rügen ausgesprochen wurden, waren bislang:

- die Monti-II-Verordnung zum Streikrecht³ (12 Subsidiaritätsrügen mit 19 Stimmen),
- die Richtlinie über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage⁴ (9 Subsidiaritätsrügen mit 13 Stimmen),
- die Verordnung zur vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen⁵ (6 Subsidiaritätsrügen),
- die Verordnung über eine einheitliche Gemeinsame Marktordnung für die Ararmärkte⁶ (5 Subsidiaritätsrügen),
- die Verordnung über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (5 Subsidiaritätsrügen)⁷,
- die Verordnung hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union⁸ (5 Subsidiaritätsrügen) sowie
- die Saisonarbeiter-Richtlinie⁹ (5 Subsidiaritätsrügen).

Als Schlussfolgerung daraus lässt sich ableiten, dass die Erhebung der Subsidiaritätsrüge EU-weit heterogen erfolgt und auch als politisches Instrument eingesetzt wird.

Eine Subsidiaritätsklage hat es nach Einführung des Lissabon-Vertrages bisher noch nicht gegeben.

b) Präzedenzfall Monti II

Mit 12 Subsidiaritätsrügen und einem Gewicht von 19 Stimmen zur sog. „Monti-II-Verordnung“ wurde am 22. Mai 2012 das erforderliche Quorum („gelbe Karte“) erstmals erreicht.

Die Monti-II-Verordnung sollte zusammen mit dem Vorschlag für eine Durchsetzungsrichtlinie (KOM 2012, 131) das Verhältnis zwischen der Ausübung sozialer Rechte und der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit festlegen. Als Rechts-

³ KOM(2012)130.

⁴ KOM(2011) 121.

⁵ KOM(2011) 560.

⁶ KOM(2010) 799.

⁷ KOM(2011) 635.

⁸ KOM(2010) 486.

⁹ KOM(2010) 379.

grundlage stützte sich die Kommission auf Art. 352 AEUV (Flexibilitätsklausel), da keine anderweitige ausdrückliche Befugnis im AEUV für diesen Regelungsbereich vorgesehen ist. Jedoch nimmt Art. 153 Abs. 5 AEUV das Streikrecht aus den Bereichen heraus, die durch Richtlinien innerhalb der EU geregelt werden können.

Die einzelnen Stellungnahmen stützen sich auf verschiedene Aspekte: Einige Kammern rügen insbesondere die gewählte Rechtsgrundlage der Kommission. Zum Teil (Belgien, Niederlande) begründen die Kammern ihre Stellungnahmen damit, dass es sich bei dem Streikrecht um ausschließlich innerstaatliche Angelegenheiten, die nicht auf EU Ebene reguliert werden dürften, handele. Des Weiteren rügen die Kammern (Polen, Luxemburg, Portugal, Niederlande, Lettland), dass die Kommission nicht ausreichend dargelegt habe, wie durch den Vorschlag die entsprechenden Ziele der Verordnung erreicht werden können und wodurch ein europäischer Mehrwert geschaffen werden könne. Einzelne Kammern (Vereinigtes Königreich und Malta) rügen inhaltliche Bestimmungen des Vorschlages.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2012 (BR-Drs. 159/12 Beschluss) ebenfalls Subsidiaritätsbedenken erhoben (allerdings ohne die Subsidiaritätsrüge zu beschließen) sowie gravierende inhaltliche Bedenken geltend gemacht. Die Kommission hat zwischenzeitlich die Absicht erklärt, den Verordnungsvorschlag zurückzunehmen. Diese Reaktion auf die erste „gelbe Karte“ könnte sich erkennbar auf die weitere Inanspruchnahme des Instruments auswirken.

5. Möglichkeiten der Koordinierung der nationalen Parlamente

Um eine Pflicht zur Überprüfung des Gesetzesvorschlags zu begründen, muss eine Subsidiaritätsrüge von mindestens 18 bzw. 14 Stimmen gestützt werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das Quorum schwer zu erreichen ist. Gründe dafür sind:

- der Aufmerksamkeitsbereich der Parlamente nach der jeweils nationalen Logik,
- die nicht geklärte Prüfungsdogmatik,
- die kurze achtwöchige Frist zur Einreichung der Rügen sowie
- die noch nicht ausreichend eingespielte Zusammenarbeit der nationalen Parlamente.

Eine rasche Verständigung der nationalen Parlamente auf Rechtsetzungsentwürfe, die einer eingehenden Subsidiaritätsprüfung unterzogen werden sollen, wäre geeig-

net, innerhalb der kurzen Acht-Wochen-Frist die erforderliche Stimmenzahl herbeizuführen. Dazu gibt es mehrere Ansätze:

a) Koordinierung Bundestag/Bundesrat

Erster Ansatzpunkt einer verbesserten Koordinierung ist es, auf nationaler Ebene eine enge Abstimmung zwischen Bundesrat und Bundestag in Subsidiaritätsfragen zu etablieren. Seit Dezember 2009 haben Bundesrat und Bundestag nur in einem Fall (EU-Einlagensicherungssystem) zu dem gleichen EU-Gesetzgebungsvorhaben eine Subsidiaritätsrüge erhoben. Den von deutscher Seite aus erhobenen Subsidiaritätsrügen würde ein stärkeres Gewicht beigemessen, wenn beide Parlamente Rügen erheben würden. Daher sollte ein frühzeitiger Informationsaustausch über politisch wichtige EU-Gesetzgebungsvorhaben mit einer potentiellen Subsidiaritätsproblematik zwischen Bundesrat und Bundestag angestrebt werden.

b) COSAC

Der überraschende Erfolg der Monti-II-Rüge ging maßgeblich auf einen Impuls der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) im Frühjahr 2012 zurück. Mit diesem „backing“ war es den Vertretern der nationalen Parlamente in Brüssel erst möglich geworden, freier zu agieren, Informationen auszutauschen und ihre Positionen aufeinander abzustimmen.

Die Netzwerkbildung allein über die COSAC ist jedoch nicht tragfähig, da hierfür die zweimal jährlich stattfindende COSAC-Tagung (erneut) zufällig in die Anfangsphase der Acht-Wochen-Frist im Rahmen des Frühwarnsystems fallen müsste. Außerhalb der Tagungen verfügt die COSAC mit einem einzigen Sekretariatsmitarbeiter und halbjährlich wechselndem Vorsitz nicht über die Strukturen, um eine systematische und ganzjährige Koordinierung der nationalen Parlamente sicherzustellen. Ohne vergleichbare politische Entscheidung im Vorfeld erscheint der Handlungsspielraum der Vertreter der nationalen Parlamente in Brüssel im Einzelfall stark begrenzt.

c) Bundesratsvertreter

Die Vertreter der nationalen Parlamente in Brüssel bilden ein „Network of national Parliament Representatives“ und kommen in einer sog. Montag-Morgen-Runde („Monday Morning Meetings“) regelmäßig zusammen. Künftig soll ein Vertreter des Bundesrates zum Aufbau eines Netzwerkes regelmäßig nach Brüssel - insbesondere zur Teilnahme an diesen Montag-Morgen-Runden - entsandt werden. Außer dem

maltesischen ist in dieser Runde inzwischen jedes mitgliedstaatliche Parlament vertreten. Die Vertreter sind in ihrem Austausch auf die Informationen über Beschlüsse ihrer Parlamente beschränkt. Gleichwohl sollte die Möglichkeit des frühzeitigen Informationsaustausches nicht unterschätzt werden. Es kann bereits der Hinweis, ein Parlament wolle sich mit einer Gesetzesinitiative beschäftigen, einen Prüfungsanstoß für andere Parlamente geben.

Insgesamt sollte einer Beteiligung des Bundesrates an den „Monday Morning Meetings“ verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dieses Instrument erscheint derzeit als besonders geeignet für die Sensibilisierung, Netzwerkbildung und kollektive Abstimmung mit anderen nationalen Parlamenten. Der Bundesratsvertreter kann auf diesem Weg für die Positionen des Bundesrates werben.

d) Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament leistet einen Beitrag zur möglichen Koordinierung der nationalen Parlamente. So übersetzt es alle Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente in alle Amtssprachen. Den Vertretern der nationalen Parlamente werden Räumlichkeiten und Infrastruktur zur Verfügung gestellt.

e) IPEX

Über die Internet-Datenbank IPEX (www.ipex.eu) tauschen die nationalen Parlamente schriftliche Informationen über die Subsidiaritäts-Dokumente aus. Hier werden auch die jeweiligen Subsidiaritätsrügen eingestellt. Lange war der Nutzwert der Datenbank wegen ihrer mangelnden Vollständigkeit und Verlässlichkeit reduziert. Der IPEX-Vorstand – unter Federführung des Deutschen Bundestages – unternimmt jedoch große Anstrengungen, um zu einer einheitlichen Handhabung des Netzwerkes zu gelangen.

f) Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen (AdR) strebt ebenfalls eine verstärkte europäische Koordinierung bei der Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips an, will dabei aber stärker im Vorfeld, das heißt noch vor der offiziellen Vorlage eines EU-Gesetzgebungsvorschlags, agieren. Dafür soll bereits im Planungsstadium, etwa mit Erscheinen des Jahresprogramms der Kommission, beobachtend und ggf. gestaltend gewirkt werden. So will der AdR dabei seine eigenen Stellungnahmen mit Subsidiaritätsaspekten anreichern. Seine Bemühungen betreffen auch die „nationalen

Parlamente“, welche die subnationale Ebene vertreten, etwa den Bundesrat. Daneben geht es um die Einbindung der regionalen Parlamente in den Prozess der Subsidiaritätsprüfung. Zu diesem Zweck hat der AdR eine „REGPEX“ genannte Datenbank nach Vorbild von IPEX eingerichtet. Zudem soll ein „Lenkungsausschuss Subsidiarität“, bestehend aus einem AdR-Mitglied pro Fraktion als Koordinator und den politischen Koordinatoren des bereits bestehenden Netzwerkes für Subsidiaritätskontrolle, eingerichtet werden. Unterstützt werden soll dieser Lenkungsausschuss durch eine neu zu bildende „Gruppe lokaler und regionaler Experten für Subsidiarität.“ Inwieweit damit in der Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen Potentiale zur verstärkten Vernetzung und interregionalen Abstimmung in Fragen der Subsidiaritätskontrolle bestehen, wird die weitere Entwicklung zeigen.

6. Politischer Dialog

Der politische Dialog mit den nationalen Parlamenten basiert auf einer informellen Initiative von Kommissionspräsident José Manuel Barroso aus dem Mai 2006 mit dem Ziel „alle (ihre) neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt den nationalen Parlamenten zu übermitteln und sie zu einer Reaktion aufzufordern“. Im Rahmen des auch „Barroso-Initiative“ genannten Dialogs werden den Parlamenten seit dem 1. September 2006 sämtliche Vorschläge von Verordnungen und Richtlinien, aber auch Konsultationsdokumente wie Weiß- und Grünbücher und die jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission direkt zugeleitet. Sowohl diese Information als auch umgekehrt die Versendung von schriftlichen Stellungnahmen durch die nationalen Parlamente an die Kommission erfolgen unabhängig von den nationalen Regierungen. Der politische Dialog geht insofern über das Subsidiaritätsfrühwarnsystem hinaus, als die nationalen Parlamente der Kommission Stellungnahmen unabhängig davon übermitteln können, ob diese sich auf Subsidiaritätsbedenken in einem Gesetzesentwurf der Kommission beziehen. Der politische Dialog ermöglicht es den nationalen Parlamenten damit, einen Kommissionsvorschlag auch inhaltlich zu bewerten. Dadurch eröffnet sich ein Weg zur konstruktiven Mitgestaltung. Zudem müssen die nationalen Parlamente im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission nicht auf die Acht-Wochen-Frist des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente für etwaige Stellungnahmen achten. Dennoch geht die Kommission von einer möglichst kurzfristigen Stellungnahme der nationalen Parlamente aus, damit sie deren Anmerkungen noch in ihre politischen Überlegungen aufnehmen kann.

Der politische Dialog ermöglicht es den Parlamenten also bereits in der prälegislativen Phase, an der Gestaltung des EU-Gesetzgebungsprozess mitzuwirken, z.B. durch die Kommentierung von Weiß- und Grünbüchern der Kommission. Anders als im Frühwarnsystem ist diese Möglichkeit zur Stellungnahme allerdings nicht (primär-) vertragsrechtlich abgesichert. Die Kommission ist im Rahmen des Verfahrens der Direktzuleitung lediglich eine Selbstverpflichtung dahingehend eingegangen, dass sie Antworten auf von den nationalen Parlamenten zugeleitete Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten übermittelt.

Die Teilnahme der nationalen Parlamente am politischen Dialog der Kommission ist seit seiner Einführung im September 2006 kontinuierlich angewachsen. Die Anzahl der Stellungnahmen ist von 53 im ersten Jahr bis auf 387 Stellungnahmen in 2010 und 622 Stellungnahmen in 2011 fortwährend gestiegen.

Der Bundesrat hatte 111 Stellungnahmen bis Ende 2011 eingereicht. Im Rahmen des EU-Monitoring werden die Antworten der Kommission im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union regelmäßig auf die Tagesordnung gesetzt und geprüft. Der Bundesrat hat allerdings bisher noch keinen Grund gesehen, den politischen Dialog nach Eingang der Antworten der Kommission fortzusetzen.

7. Bewertung

Die derzeitige Handhabung der Subsidiaritätsrüge ist gekennzeichnet durch unterschiedliche Rechtsauffassungen und unterschiedliche politische Präferenzen - insbesondere hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs. Entsprechendes gilt auch für die Abgrenzung zwischen Subsidiaritätsrüge einerseits und der Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs andererseits: Es gibt noch keine einheitliche Praxis, wann bei Subsidiaritätsbedenken welche Form der Stellungnahme zu wählen ist bzw. in welchen Fällen beide Arten zum Einsatz kommen. Dies trifft sowohl auf die innerdeutsche Abstimmung zwischen den Ländern im Bundesrat zu als auch generell auf die europäische Koordinierung.

Bei hohen Quoren und kurzen Fristen wird es auch in Zukunft einer besonderen Anstrengung bedürfen, um auf europäischer Ebene die „kritische Masse“ von Subsidiaritätsrügen zu erreichen. Die Koordinierung der nationalen Parlamente ist somit eine der Grundvoraussetzungen, um mit diesem kollektiven Instrument eine Überprüfung des Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission zu erreichen. Die hohen An-

forderungen für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge sollten deshalb neben der Koordinierung der nationalen Parlamente im Blick behalten werden. Auch bei einer deutlich verbesserten Koordinierung können die Anwendungsvoraussetzungen weiterhin zu Problemen führen. Sollte es zukünftig zu einer Revision der europäischen Verträge kommen, sollte dies zum Anlass genommen werden, die im Subsidiaritätsprotokoll (Nr. 2) festgeschriebenen Voraussetzungen zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge im Hinblick auf deren Funktionsfähigkeit zu überprüfen.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

Tagesordnung

- TOP 1 EU-Finanzpolitik – EFSF/ESM
- TOP 2 Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems
- TOP 3 Demokratische Herausforderungen der EU in der aktuellen Krisensituation
- TOP 4 Verschiedenes
- TOP 5 EU-Integrationsprozess und die Rolle der nationalen Parlamente
- TOP 6 Mehrjähriger Finanzrahmen und Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2013
- TOP 7 Energie- und Klimapolitik

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

TOP 1 EU-Finanzpolitik – EFSF/ESM

Gast: Klaus Regling, Geschäftsführender Direktor des ESM

Das Thema wurde erörtert.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

TOP 2 Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems

Gast: Jens Nymand Christensen, Direktor des Generalsekretariats der Europäischen Kommission

Beschluss

1. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz nehmen den Bericht der Länder Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zur Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems zur Kenntnis. Sie betrachten die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente als ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass eine europäische Rechtsetzung nur erfolgt, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.
2. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz stellen weiter fest, dass sowohl die politischen Voraussetzungen für die Nutzung als auch die Ausgestaltung des Instruments der Subsidiaritätskontrolle noch wenig konsolidiert sind. Sie befürworten daher – auch zur Abgrenzung gegenüber der Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs – die Entwicklung klarerer Anwendungskriterien.

3. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten es für erforderlich, dass bei zentralen, politisch bedeutsamen Dossiers etwaige Subsidiaritätsbedenken effektiv, d. h. mit dem erforderlichen Stimmenquorum, vorgebracht werden. Sie befürworten daher eine intensivere Koordinierung der nationalen Parlamente. Diese sollte sich auf die Identifizierung politisch wichtiger Rechtsetzungsvorhaben mit einer potenziellen Subsidiaritätsproblematik konzentrieren. Dazu ist auch auf nationaler Ebene eine engere Abstimmung zwischen Bundesrat und Bundestag in Subsidiaritätsfragen erforderlich. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen in diesem Zusammenhang die Schaffung einer Stelle im Deutschen Bundesrat zur regelmäßigen Teilnahme an den Brüsseler Treffen der Parlamentsvertreter. Sie gehen davon aus, dass auf diese Weise die Positionen des Bundesrates effektiv in die europäische Diskussion eingebracht werden können.

4. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz haben die erstmalige Auslösung der „gelben Karte“ im Rahmen des Kommissionsvorschlags zur „Monti-II-Verordnung“ und den darauf folgenden Rückzug des Vorschlags durch die Kommission zur Kenntnis genommen. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz messen diesem ersten Fall eine große Bedeutung zu. Sie gehen davon aus, dass dieses Dossier innerhalb der Europäischen Kommission durch die erfolgreiche Subsidiaritätsrüge eine besondere Aufmerksamkeit bekommen und die „gelbe Karte“ unmittelbar zum Rückzug des Kommissionsvorschlags beigetragen hat. Dies zeigt, dass die Subsidiaritätsrüge wirksam werden kann.

5. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz sprechen sich dafür aus, bei einer gegebenenfalls künftig erforderlichen Revision der europäischen Verträge die normierten Voraussetzungen für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge im Hinblick auf deren Funktionsfähigkeit zu überprüfen, dazu gehören auch die kurze Rügefrist und die Quoren.

6. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten es für erforderlich, verstärkt den politischen Dialog im Rahmen der Barroso-Initiative zur inhaltlichen Auseinandersetzung und für eine konstruktive Debatte über aktuelle und angekündigte Rechtsetzungsvorschläge der Kommission zu nutzen.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

TOP 3 Demokratische Herausforderungen der EU in der aktuellen Krisensituation

Gast: Staatsminister Michael Link, Auswärtiges Amt

Die Mitglieder der Europaministerkonferenz nehmen den Bericht der Länder Brandenburg und Niedersachsen über die europapolitische Kommunikation zur Kenntnis.

Beschluss

1. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz stellen fest, dass die europapolitische Kommunikation in Deutschland eine gemeinsame Aufgabe der deutschen Länder, des Bundes und der europäischen Institutionen ist. Es muss das Ziel der beteiligten Akteure (EU, Bund, Länder) sein, die Wirkkraft der Zusammenarbeit zu verbessern und die Reichweite der Aktionen insbesondere auf der regionalen und lokalen Ebene zu erhöhen. Es ist dabei auf eine größtmögliche Bürgernähe zu achten, die eine frühzeitige Beteiligung der Länder voraussetzt. Die politischen Akteure sollten sich dabei ihrer Vorbildfunktion für eine positive Vermittlung des europäischen Einigungsprozesses bewusst sein, insbesondere in der Darstellung über die Medien.
2. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen die Kommunikationsinitiative des Auswärtigen Amtes „Europa erklären – Europa diskutieren“. Das klare Bekenntnis zur Europäischen Union ist in der jetzigen

Situation der EU wichtig und notwendig. Diese Initiative soll den Bürgerinnen und Bürgern den Wert der EU bewusst machen und eine Diskussion über die Zukunft Europas anregen. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz empfehlen, dass das Auswärtige Amt seine europapolitische Kommunikationsstrategie um regionale und lokale Aspekte erweitert und die Länder an einer gemeinsamen Gestaltung der europapolitischen Öffentlichkeitsarbeit beteiligt. Sie bitten darum, den Katalog der Initiativen um weitere länderspezifische Maßnahmen zu ergänzen und hierfür die notwendigen finanziellen Mittel bereit zu stellen.

3. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz weisen darauf hin, dass die Europe Direct Informationszentren (EDICs) auf regionaler und lokaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur europapolitischen Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland leisten. Sie nehmen die im Antwortschreiben der Europäischen Kommission vom 2. Oktober 2012 auf den Beschluss der Europaministerkonferenz vom 6. September 2012 aufgeführte Zusage, die neue Generation der EDICs im Falle einer Mittelerhöhung des EU-Haushalts entsprechend zu berücksichtigen, zur Kenntnis. Sie fordern die Europäische Kommission auf, vorhandene Haushaltsmittel zugunsten einer höheren finanziellen Förderung der EDICs, unabhängig von einer Mittelerhöhung des EU-Haushaltes, umzuschichten. Sie bitten daher die Bundesregierung, sich weiterhin bei der Europäischen Kommission für die Erhöhung der finanziellen Förderung auszusprechen.
4. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz stellen fest, dass die „Europawoche“ das öffentlichkeitswirksamste Instrument der europapolitischen Kommunikation der Länder der Bundesrepublik Deutschland ist. Die Bündelung der Veranstaltungen in der Europawoche hat sich bewährt, wenngleich dadurch eine durchgängige Vermittlung europäischer Themen nicht ersetzt werden kann.
5. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz legen fest, dass die Europawoche 2013 zwischen dem 4. und 12. Mai durchzuführen ist. Sie bekräftigen, dass sie bei der Vorbereitung und Durchführung der Europawoche mit dem Bund,

der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament partnerschaftlich eng zusammenarbeiten.

6. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz verständigen sich darauf, den "EU-Projekttag an deutschen Schulen" weiterhin möglichst an einem bundesweit einheitlichen Termin, vorzugsweise im Rahmen der Europawoche, durchzuführen. Einzelheiten zur inhaltlichen Ausgestaltung des EU-Projekttagess werden entsprechend der bewährten Verfahren gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung, den Landeszentralen für politische Bildung¹ und unter Einbeziehung der Kultusministerkonferenz abgestimmt.
7. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz beauftragen die UAG Kommunikation, zusammen mit dem Europäischen Parlament und der EU-Kommission frühzeitig im Jahr 2013 gemeinsame Maßnahmen im Hinblick auf die Europawahl 2014 mit dem Ziel zu erarbeiten, bei den Bürgerinnen und Bürgern für eine Teilnahme an der Europawahl zu werben.
8. Der EMK-Vorsitz wird gebeten, diesen Beschluss dem MPK-Vorsitz, der KMK, der Bundesregierung der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament zu übermitteln.

¹ In Niedersachsen wird das für Europakommunikation zuständige Europäische Informations-Zentrum (EIZ) diese Aufgabe für das Land übernehmen.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

TOP 4 Verschiedenes

Die Themen EU-Erweiterung und Finanzierung der Europäischen Rechtsakademie (ERA) wurden erörtert.

Die nächste Europaministerkonferenz findet am 21. März 2013 in Brüssel statt.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

TOP 5 EU-Integrationsprozess und die Rolle der nationalen Parlamente

Gast: Professor Ingolf Pernice, Humboldt-Universität zu Berlin

Das Thema wurde erörtert.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

**TOP 6 Mehrjähriger Finanzrahmen und Zukunft der EU-Strukturpolitik
nach 2013**

Gast: Dr. Andreas Schwarz, Europäische Kommission, Kabinett
Lewandowski

Die Mitglieder der EMK verständigten sich darauf, dass der Vorsitzende ein Schreiben mit spezifischen Positionen der Länder an die Bundesregierung übermittelt.

60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder

am 6./7. November 2012 in Potsdam

Beschlussprotokoll

TOP 7 Energie- und Klimapolitik

Gast: Eric Mamer, Europäische Kommission, Stellvertretender
Kabinettchef, Kabinett Oettinger

Beschluss

1. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz nehmen den Bericht der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen über die Stresstests von Kernkraftwerken, den Ausbau der Energienetze in Europa und die Europäische Klimapolitik zur Kenntnis.

Stresstests von Kernkraftwerken

2. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz verweisen auf die hohe Bedeutung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen und der Initiative der Europäischen Kommission. Sie begrüßen, dass nunmehr die Ergebnisse der Stresstests kerntechnischer Anlagen europaweit vorliegen.
3. Sie halten wegen der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Störfällen und Reaktorunglücken, aber auch in geringerem Maße von Störfällen bestimmter Größenordnung, höchste Sicherheitsstandards in Europa für erforderlich. Deswegen und aus Gründen der Glaubwürdigkeit müssen trotz der in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten hohen Sicherheitsstandards auch in Deutschland die festgestellten Lücken

geschlossen und die vorgeschlagenen weiteren Verbesserungen und Optimierungspotenziale bei den sicherheitstechnischen Merkmalen ernst genommen und realisiert werden.

4. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz sind wie die Europäische Kommission der Ansicht, dass die nationalen Aktionspläne zur Verbesserung der kerntechnischen Sicherheit einschließlich der Zeitpläne für die Umsetzung bis zum Jahresende 2012 aufgestellt und veröffentlicht werden sollen und dass die Umsetzung ebenfalls mit der Methode der gegenseitigen Überprüfung („Peer Review“) kontrolliert werden soll. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz fordern die Bundesregierung auf, sich für die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission europaweit einzusetzen.
5. Den Mitgliedern der Europaministerkonferenz ist bewusst, dass die Stresstests aus Anlass der Katastrophe von Fukushima auf Naturkatastrophen fokussiert waren. Dennoch halten sie eine Erweiterung der Stresstests auf menschlich verursachte Gefährdungspotentiale wie Terrorakte und Flugzeugabstürze für dringend erforderlich. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz verweisen insofern auf ihren Beschluss vom 26. Mai 2011, stellen jedoch fest, dass die von Menschen verursachten Risiken wie Flugzeugabstürze und Explosionen in der Nähe von Kernkraftwerken zwar nicht in der erwarteten Weise, sondern mittelbar in die Stresstest einbezogen wurden.
6. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten es darüber hinaus für notwendig, dass verbindliche, einheitliche Sicherheitsstandards auf höchstem Niveau in der Europäischen Union geschaffen werden. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz begrüßen deshalb die Ankündigung der Überarbeitung der Richtlinie für nukleare Sicherheit. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz verweisen insofern auch auf ihren Beschluss vom 2./3. November 2011.
7. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz sind der Ansicht, dass es in der Logik der deutschen Energiewende liegt, in Europa einen Diskurs über die zukünftige Rolle der Kernenergie zu führen. Der Diskurs muss mittel- und

langfristig angelegt sein und mit Rücksicht darauf erfolgen, dass die Entscheidung über den Energiemix eine nationale Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist und bleiben muss.

Ausbau der Energienetze in Europa

8. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz halten es für unerlässlich, die Stromversorgung Europas grenzüberschreitend sicherzustellen und die Voraussetzung für die Einspeisung eines höheren Anteils an erneuerbaren Energien in die Netze, insbesondere aus Wind und Sonne, aus zentralen, wie zunehmend auch aus dezentralen Quellen, zu schaffen. Die erneuerbaren Energien sollen als tragende Säule der Energieversorgung auch in Europa eingebunden werden. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Energie bezahlbar bleiben und bei der Entwicklung erneuerbarer Energieträger der Gesichtspunkt der Kosteneffizienz beachtet werden muss.
9. Auch zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“, die im Rahmen des EU-Kernziels Klimawandel und Energie eine Verringerung des CO₂-Ausstoßes von 20 % gegenüber dem Stand von 1990, eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien auf 20 % sowie einen Anstieg der Energieeffizienz um 20 % beinhaltet, halten die Mitglieder der Europaministerkonferenz einen funktionierenden Energiebinnenmarkt sowie den Ausbau der europäischen Energieinfrastruktur (Netze, Speicherkapazitäten, Infrastruktur für alternative Kraftstoffe) und der technologischen Innovationen für erforderlich. Hierbei sind auch die Standorterfordernisse der stromintensiven Wirtschaftszweige zu beachten.
10. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz betrachten die Stromnetze als Schlüsselfaktor für die stärkere Aufnahme Erneuerbarer Energien. Hierzu ist insbesondere beim Netzausbau eine verstärkte EU-weite Kooperation notwendig. Es müssen immer mehr Windparks im Norden mit den Verbrauchszentren vornehmlich im Süden der Republik verbunden sein. Wasserkraftanlagen in Skandinavien, die verlässlichen Strom aus erneuerbaren Energiequellen liefern, sollen in der Zukunft einer

emissionsfreien Stromversorgung auch die südlichen Nachbarn beliefern. Neben dem Netzausbau ist die Speicherung erneuerbarer Energien ein weiterer zentraler Punkt einer sicheren Stromversorgung.

11. Die Mitglieder der Europaministerkonferenz sind der Auffassung, dass auch eine Evaluation und Stärkung bestehender Finanzierungsinstrumente erforderlich ist. Sie erinnern daran, dass der notwendig erkannte Energieinfrastrukturausbau in erster Linie eine Frage der Unternehmen ist. Bei der Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben sollte ein strenger Maßstab angelegt werden.