

Dieser Artikel stammt von Jochen Barchewitz und wurde in 3/2005 unter der Artikelnummer 10152 auf den Seiten von jurawelt.com publiziert.

Die Adresse lautet www.jurawelt.com/artikel/10152.



Jochen Barchewitz

4.12.2004

Das Subsidiaritätsprinzip im Verfassungsentwurf für Europa

I. Vorbemerkung

Das Subsidiaritätsprinzip zählt zu den zentralen Grundsätzen des Europarechts. Es stammt aus der Katholischen Soziallehre und begründet eine gegenüber den Mitgliedstaaten nachrangige (subsidiäre) Handlungsbefugnis der Europäischen Union in all den Bereichen, die ihr nicht ausschließlich zugewiesen sind¹. Grundgedanke ist dabei, dass die größere Einheit niemals Aufgaben übernehmen darf, die die kleinere Einheit zufriedenstellend erfüllen kann². Im Hinblick auf Europa geht es hierbei vor allem darum sicherzustellen, dass die Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden, die nationalen Identitäten und Gewohnheiten gewahrt bleiben und übermäßigen Zentralisierungstendenzen Einhalt geboten wird³. Können die Mitgliedstaaten bestimmte Aufgaben selbst gut erfüllen, so darf die Europäische Union in diesem Bereich nicht mehr tätig werden. Es kann auch als Kompetenzausübungsschranke verstanden werden⁴. Andere wiederum sehen hierin einen Filter zwischen der in einem Bereich bestehenden Gemeinschaftskompetenz und der Möglichkeit der Ausübung dieser Kompetenz. „*The principle of subsidiarity constitutes a filter between Community competence and the possibility of exercising that competence*“⁵. Die Frage welche Sachbereiche auf EU-Ebene geregelt werden sollten und welche den Mitgliedstaaten zur Regelung überlassen bleiben sollen, ist jedenfalls seit jeher ein zentrales Europapolitisches Thema. Auch im Konvent zur Zukunft Europas bildete die Reform des Subsidiaritätsprinzips und der damit verzahnten Kompetenzordnung einen Arbeitsschwerpunkt, was sich auch darin zeigte, dass hierzu eine eigene Arbeitsgruppe gebildet wurde⁶.

Allerdings ist es erst recht spät durch den Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992 ausdrücklich in den EGV aufgenommen worden. Heute ist es in Art. 5 II EGV⁷ zu finden. In früheren Vertragswerken hatte es nur vereinzelt diesbezügliche Bestimmungen gegeben⁸. Auch in den Entwurf einer Verfassung für Europa hat es in Art. I-11 EVE⁹ Eingang gefunden. Die hierin vorgesehenen Änderungen sollen im folgenden näher dargestellt werden. In einem ersten Schritt wird aufgezeigt, inwiefern der Konventionsentwurf die Voraussetzungen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organe verbessern könnte. In einem zweiten Schritt wird darauf eingegangen durch welche neuen Mechanismen der Verfassungsentwurf eine effektivere Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der Praxis herbeiführen will.

¹ Lenz-Borchardt/Langguth Art. 5 EGV Rdn. 1 (3. Auflage 2003)

² Entschließung der Teilnehmer der Konferenz „Europa der Regionen“ vom 19.10.1989

³ so gefordert von Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Chirac in einer Gemeinsamen Botschaft an den amtierenden Ratsvorsitzenden Blair vor dem Cardiff-Gipfel (Bulletin, Presse und Informationsamt, Nr. 41, 15.06.1998,537 f.)

⁴ Geiger Art. 5 EGV Rdn. 6 (4. Auflage 2004)

⁵ Lenaerts, Constitutional Law of the European Union. 1999 S. 99

⁶ der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ ist online verfügbar unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00286d2.pdf>

⁷ EGV steht als Abkürzung für den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in der Fassung von Nizza vom 26.02.2001

⁸ Lenz-Borchardt/Langguth Art. 5 EGV Rdn. 1

⁹ EVE steht als Abkürzung für den Entwurf eines Verfassungsvertrags für Europa in der von den Staats- und Regierungschef am 29.10.2004 in Rom unterzeichneten Fassung.

II. bessere Voraussetzungen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtssetzungsprozess beteiligten Organe

Da das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 II EGV nur in anderen als ausschließlichen Zuständigkeiten der Union zur Anwendung kommt, ist es von entscheidender Bedeutung zu wissen, wann solche nicht-ausschließlichen Zuständigkeiten¹⁰ der Union vorliegen. Dies ist bisher nur durch Auslegung der jeweiligen Kompetenzvorschrift zu ermitteln¹¹. Von der Literatur und der Rechtsprechung sind hierbei unterschiedliche Kriterien herausgearbeitet worden¹².

Einen Zuständigkeitsverteilungskatalog wie er in den Art. 73 ff. im Deutschen Grundgesetz zu finden ist, ist dem Europäischen Verfassungsrecht bisher fremd. Eine grundlegende Veränderung könnte hier jedoch der Verfassungsentwurf eines Tages herbeiführen.

Zum einen definiert dieser in Art. I-12 EVE erstmals die verschiedenen Arten von Zuständigkeiten. Er unterscheidet hierbei vor allem zwischen ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten sowie Unterstützungs- Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen. Es ist sich dabei in Erinnerung zu rufen, dass die bisherige Kategorisierung der Gemeinschaftsmaterien nach ausschließlichen, konkurrierenden und Rahmenkompetenzen lediglich ein Erkenntnisbehelf der Literatur jedoch keine vertragliche Vorgabe war¹³. Zum anderen ordnet er in seinem Teil III der mit „Die Zuständigkeiten der Union“ überschrieben ist in den Art. I- 13-17 EVE die einzelnen Sachpolitiken diesen Kompetenzformen zu. So zählt er in Art. I-13 EVE die Bereiche auf, in den die Union die ausdrückliche Zuständigkeit hat, womit klargestellt ist welche Sachpolitiken aus dem Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips herausfallen. Die Art. I- 13-17 stellen auf diese Weise einen Art Zuständigkeitskatalog auf, der wenn auch hinsichtlich der Genauigkeit und Detailliertheit nicht vergleichbar ist mit einem Zuständigkeitskatalog wie er im Grundgesetzes zu finden ist, doch zumindest eine erste Grobeinteilung enthält. Bemerkenswert ist schließlich auch, dass es in Art. I-9 Abs. 2 EVE heißt, dass alle der Union nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Diese Klarstellungen in der Kompetenzordnung der Union schaffen somit sowohl mehr Transparenz hinsichtlich der Frage: „Was darf die EU regeln und was nicht?“, als auch ein erheblich größeres Maß an Klarheit hinsichtlich des Anwendungsbereiches des Subsidiaritätsprinzips. Deshalb ist davon auszugehen, dass der Verfassungsentwurf mit seinem In Kraft treten zumindest die Voraussetzungen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtssetzungsprozess beteiligten Organe verbessern würde.

III. effektivere Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzip

Auch schon nach geltendem Gemeinschaftsrecht werden die Organe der Union bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kontrolliert. Die maßgeblichen Bestimmungen finden sich hierfür in dem durch den Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997 dem EGV angefügten „*Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit*“. Danach hat die Kommission die Pflicht jeden Vorschlag für gemeinschaftsrechtliche Rechtsvorschriften zu begründen, um zu rechtfertigen

¹⁰ in der Literatur auch oftmals unter dem Begriff der konkurrierenden Zuständigkeiten zu finden z.B. bei Streinz Rdn. 132 (6. Auflage 2002)

¹¹ Geiger Art. 5 EGV Rdn. 7 (4. Auflage 2004)

¹² Lenz-Borchartd/ Langguth Art. 5 EGV Rdn. 25 (3. Auflage 2003)

¹³ Streinz Rdn. 128

tigen, dass dabei die Grundsätze der Subsidiarität eingehalten werden (Nr. 4). Weiterhin hat sie dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Anwendung des Art. 5 EGV vorzulegen, den diese dann eingehend zu prüfen haben (Nr. 11).

1. neu: **ex-ante durch die einzelstaatlichen Parlamente**

Neu ist die Einbeziehung der nationalen Parlamente bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Das im Anhang des Verfassungsentwurfs zu findende „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ sieht vor, dass die Kommission alle ihre Vorschläge für Gesetzgebungsakte zeitgleich an den Unionsgesetzgeber und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten übermittelt (Nr. 3). Dabei hat die Kommission jedem Vorschlag einen sog. *Subsidiaritätsbogen* beizufügen, in dem sie begründet, warum aus ihrer Sicht der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten worden ist. Binnen eines Zeitraums von *sechs Wochen* nach der Übermittlung kann dann ein nationales Parlament in einer *begründeten Stellungnahme* darlegen, weshalb der Vorschlag seines Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist (Nr. 5). Zu einer *Überprüfung ihres Vorschlags* ist die Kommission jedoch nur dann verpflichtet, wenn mindestens ein Drittel aller Parlamentsstimmen diese Ansicht teilt (Nr. 6). Jedes einzelstaatliche Parlament hat dabei grundsätzlich zwei Stimmen, wobei in Zweikammersystemen die zweite Stimme auf die zweite Kammer entfällt. In föderal organisierten Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Österreich eröffnet sich auf diese Weise auch für die in der zweiten Kammer vertretenen Länder und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen die Möglichkeit unmittelbar an der Auslösung des Frühwarnmechanismus mitzuwirken¹⁴.

Von der Literatur werden diese Neuerungen grundsätzlich positiv bewertet¹⁵. Durch die Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene, wären diese somit künftig nicht mehr allein auf die innerstaatliche Mitwirkung an der *Europapolitik ihrer Regierung* beschränkt, sondern könnten unmittelbar auf die Europäische Gesetzgebung Einfluss nehmen¹⁶. Dies kann als eine Stärkung der demokratischen Legitimationsgrundlage europäischer Kompetenzausübung gesehen werden¹⁷. Bedenken bestehen vor allem im Hinblick darauf, ob die nationalen Parlamente den zusätzlichen Arbeitsaufwand und die auf sie zukommenden Papierberge bewältigen können bzw. ob ihnen innerhalb der kurzen Frist von 6 Wochen überhaupt eine effektive Prüfung möglich sein wird¹⁸. Inwiefern dieses Verfahren für die Praxis tauglich ist, muss sich also erst noch zeigen.

2. schon bisher aber erweitert: **ex-post durch den Europäischen Gerichtshof**

Schon bisher konnten die Mitgliedstaaten nach dem Verfahren des Art. 230,231 EGV (Nichtigkeitsklage) Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben und eine Maßnahme auf ihre Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip prüfen lassen, denn ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip stellt

¹⁴ Fischer, Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf aus „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/ München 2003“ S. 47

¹⁵ ders. S. 48

¹⁶ ders. S. 47

¹⁷ ders. S. 48

¹⁸ Epping, JZ 2003, 821, 827

eine Vertragsverletzung dar. Nach dem Protokoll des Konventsentwurfs soll eine solche Klagemöglichkeit künftig auch den nationalen Parlamenten über ihre jeweiligen mitgliedstaatlichen Regierungen sowie dem Ausschluss der Regionen zustehen (Nr. 7). Somit haben die nationalen Parlamente ein gewisses Druckmittel in der Hand, wenn die Kommission ihre im Wege des Frühwarnmechanismus geäußerten Bedenken nicht hinreichend berücksichtigt.

IV. Ausblick

Sollte der am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschef der Mitgliedstaaten unterzeichnete Verfassungsentwurf eines Tages in Kraft treten, ist zu erwarten, dass das Subsidiaritätsprinzip im Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union noch stärker zum Tragen kommt.