



**EUROPÄISCHER KONVENT**  
DAS SEKRETARIAT

**Brüssel, den 30. Mai 2002 (03.06)**  
**(OR. fr)**

**CONV 71/02**

**VERMERK**

---

von Herrn Inigo Mendes de Vigo  
für die Mitglieder des Konvents

---

Betr.: Mandat der Arbeitsgruppe zum Subsidiaritätsprinzip

---

In der Anlage erhalten Sie einen Vermerk zum oben genannten Thema, mit dem die Beratungen der Arbeitsgruppe zum Subsidiaritätsprinzip erleichtert werden sollen.

---

## **GRUPPE I: "Subsidiarität"**

**Vorsitzender: Mendez de Vigo**

*Wie kann die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips am effizientesten überwacht werden?*

*Sollte ein Überwachungsmechanismus oder -verfahren eingerichtet werden?*

*Sollte dieses Verfahren politischer und/oder gerichtlicher Natur sein?*

### **I. Einleitung**

Der Zweck dieser Aufzeichnung ist die Festlegung des Mandats der Arbeitsgruppe zum Subsidiaritätsprinzip.

Dieses Mandat gehört in den Bereich der zu prüfenden Frage der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, die in den Erklärungen von Nizza und Laeken zur Zukunft der Europäischen Union aufgeworfen wird. Tatsächlich ist das Subsidiaritätsprinzip ein philosophischer Grundsatz, der der sozialen Doktrin der Kirche entnommen und 1949 für den deutschen Föderalismus und 1992 für das Gemeinschaftsrecht herangezogen wurde und der besagt, dass das, was die kleinere Einheit in ausreichendem Maße versehen kann, nicht durch die größere Einheit versehen werden sollte, es sei denn, letztere ist dazu besser in der Lage. Dieser Grundsatz ist also als ein Instrument zu verstehen, mit dem festgelegt werden kann, wann die Union in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen (also dem Großteil der Tätigkeitsbereiche der Union), tätig werden muss.

### **II. Das Subsidiaritätsprinzip in den Verträgen**

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde das Subsidiaritätsprinzip als ein allgemeiner Grundsatz, der für alle nicht ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft gilt, in den EG-Vertrag aufgenommen (vgl. Artikel 3 b, derzeit Artikel 5 VEU) <sup>1</sup>.

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Birmingham) vom 16. Oktober 1992 hat der Europäische Rat (Edinburgh) vom 11. und 12. Dezember 1992 einen umfassenden Ansatz für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips festgelegt. Dieser umfassende Ansatz wurde weitgehend in das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aufgenommen, das durch den Vertrag von Amsterdam in den Anhang des EG-Vertrags aufgenommen wurde und unter

---

<sup>1</sup> Davor wurde das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag ausdrücklich nur im Bereich Umwelt genannt (Artikel 130 r Absatz 4 mit dem Inkrafttreten des VEU gestrichen).

anderem detaillierte Kriterien für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Gemeinschaftsorgane festlegt.

In diesem Protokoll werden auch Pflichten dieser Organe festgelegt, und zwar in erster Linie der Kommission, die ihre Gesetzesvorschläge in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip begründen muss. Diese Begründung ist vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu prüfen, der diesem Grundsatz der Subsidiarität während des gesamten Rechtsetzungsprozesses Rechnung tragen muss. Die Kommission muss ferner dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen jährlichen Bericht über die Anwendung von Artikel 5 des Vertrags vorlegen.

Ungeachtet dessen sind Einige der Auffassung, dass die Einführung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag sowie die Annahme des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt hätten und dass politische Erwägungen oder Erwägungen der Dringlichkeit häufig der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips vorangestellt worden seien.

### **III. Von der Gruppe zu prüfende Fragen**

Die von der Gruppe insbesondere zu prüfenden Fragen betreffen sowohl die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als auch die Überwachung der Einhaltung dieses Grundsatzes.

#### **1. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips**

In dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind Kriterien für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf den Inhalt, die Form, die Art und den Umfang des gemeinschaftlichen Handelns vorgesehen.

Die Gruppe hat also zu prüfen, inwiefern die in dem vorgenannten Protokoll festgelegten Kriterien ausreichend sind, ob sie noch weiter zu spezifizieren oder ob neue Kriterien hinzuzufügen sind.

## 2. Die Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips stellt die wichtigste von der Gruppe zu prüfende Frage dar. Auf der Plenartagung vom 15./16. April hat sich die Mehrheit der Redner für die Einführung effizienterer Mechanismen zur Überwachung der Grundsätze der Kompetenzverteilung und der Subsidiarität ausgesprochen. Da diese Kontrollen sowohl politischer als auch gerichtlicher Natur sein können, muss die Gruppe die Wirksamkeit der derzeitigen Kontrollen sowie die Möglichkeiten zu deren Verstärkung prüfen. Ferner ist die etwaige Einsetzung eines "Ad-hoc"-Organs zur Durchführung einer solchen Überwachung zu prüfen.

### a) *Die politische Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips*

Derzeit erfolgt die politische Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips größtenteils durch die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Organe, und das Protokoll zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erlegt diesen entsprechende Pflichten auf. Die nationalen Parlamente üben insofern eine solche Kontrolle aus, als es ihnen möglich ist, die Stellungnahme ihrer Regierung im Rat zu kontrollieren.

Die Gruppe wird zunächst prüfen müssen, ob und in welchem Maße die im vorgenannten Protokoll enthaltenen Pflichten wahrgenommen wurden und wie andernfalls die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Gemeinschaftsorgane zu mehr Selbstdisziplin angehalten werden können, damit sie das Subsidiaritätsprinzip effizienter anwenden. Verschiedene Möglichkeiten sind zu prüfen: Einsetzung einer für die Subsidiarität zuständigen beigeordneten Person für jedes Mitglied des Europäischen Rates und für das Europäische Parlament, die die Aufgabe hätte, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in den Vorschlägen für Rechtsakte zu prüfen und zu gegebener Zeit eine entsprechende interne Stellungnahme abzugeben? Aufforderung an die Kommission, jedem Vorschlag für einen Rechtsakt einen "Subsidiaritätsbogen" beizufügen? Sonstige Möglichkeiten?

Die Gruppe wird ferner zu prüfen haben, ob die Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente zu verstärken ist, entweder durch deren Beteiligung am Rechtsetzungsprozess (einige Redner sprachen in diesem Zusammenhang die Möglichkeit an, Vertreter der nationalen Parlamente in die Delegationen der Ratsmitglieder aufzunehmen) oder durch eine verstärkte Kontrolle der nationalen Parlamente über den von ihrer Regierung im Rat zu vertretenden Standpunkt.

Ferner könnte die Verstärkung der Rolle der COSAC in Bezug auf diese Kontrollen geprüft werden.

Schließlich müsste sich die Gruppe mit der Frage befassen, ob ein mit der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beauftragtes "Ad hoc"-Organ geschaffen werden sollte, und gegebenenfalls Vorschläge für dessen Zusammensetzung (nationale Parlamente? Paritätischer Ausschuss Europäisches Parlament/nationale Parlamente? Andere Möglichkeiten? sowie die Befugnisse und die Rolle eines solchen Organs machen (beratende Befugnisse oder Entscheidungsbefugnisse? Vorabkontrolle vor der Prüfung eines Vorschlags durch den Rat oder während des gesamten Rechtsetzungsprozesses? Befugnis, im Nachhinein eine zweite Aussprache des Rates zu beantragen, falls nach Auffassung des Organs eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vorliegt? Zustimmung zur Anwendung von Artikel 308, dessen Anwendungsbereich eingeschränkt würde? Andere Möglichkeiten?).

*b) Gerichtliche Kontrolle*

Derzeit wird die gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof und die nationalen Gerichte ausgeübt. Da das Subsidiaritätsprinzip im Wesentlichen ein Grundsatz politischer Art ist und der Gesetzgeber bei der Anwendung des besagten Prinzips über einen bedeutenden Ermessensspielraum verfügt, beschränkt sich der Gerichtshof, wenn er mit Fragen im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung dieses Prinzips befasst wird, im Wesentlichen darauf, festzustellen, ob eine Begründung bezüglich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorliegt.

Als erste Frage wird die Gruppe prüfen müssen, ob es zweckmäßig ist, die gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips zu verstärken und - wenn ja - mit welchen Mitteln und in welcher Phase. In Bezug auf die Mittel verwiesen einige auf die Möglichkeit, eine "Subsidiaritätskammer" innerhalb des Gerichtshofs einzurichten oder einen Mechanismus zur Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Verfassungsgerichten vorzusehen. Andere sprachen sich dafür aus, die durch den Gerichtshof vorzunehmende gerichtliche Kontrolle auch auf Rechtsakte auf der Grundlage der Titel V und VI EUV auszudehnen. Ferner könnte die Einführung einer gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Vorabkontrolle nach dem Modell bestimmter Mitgliedstaaten geprüft werden.

Zweitens wird die Gruppe prüfen müssen, ob eine Ausweitung der Befugnis zur Befassung des Hofes in Bezug auf die Einführung einer Nichtigkeitsklage betreffend die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Kompetenzverteilung erforderlich ist. Derzeit ist die aktive Legitimität zur Befassung des Gerichtshofs im Rahmen einer solchen Nichtigkeitsklage auf Einzelpersonen, die unmittelbar und individuell betroffen sind, auf die Mitgliedstaaten, den Rat oder die Kommission

(sowie seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza das Europäische Parlament) beschränkt. Für den Fall der Verletzung des Grundsatzes der Kompetenzverteilung könnte die Ausweitung dieses Rechtsbehelfs auf die nationalen Parlamente (oder ein "Ad hoc"-Organ, das aus Mitgliedern der nationalen Parlamente besteht, sofern ein solches geschaffen wird) geprüft werden. Einige sprachen ferner die Möglichkeit an, diesen auch auf den Ausschuss der Regionen oder die verfassungsmäßigen Gebietskörperschaften, deren legislative Befugnisse in Frage gestellt würden, auszudehnen.

Die Lösung, die auf die Frage der Anwendung und der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips gefunden wird, ist eine Grundvoraussetzung für die Sicherstellung einer besseren Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in Übereinstimmung mit den Erklärungen von Nizza und Laeken zur Zukunft der Europäischen Union.

---