

CONV 156/02

WG I 5

VERMERK

des	Sekretariats
für	die Gruppe I „Subsidiaritätsprinzip“
Betr.:	Kurzniederschrift über die Sitzung vom 25. Juni 2002

In ihrer dritten Sitzung befasste sich die Gruppe I mit dem Thema Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch den Rat, wobei der Rechtsberater und Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates, Herr Jean-Claude Piris, an den Beratungen teilnahm; ferner erörterte die Gruppe in Anwesenheit des Generalanwalts des Gerichtshofs, Herrn Francis Jacobs, die Frage der gerichtlichen Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips.

Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch den Rat

Herr Piris erläuterte, dass es drei Mittel gebe, um eine übermäßige Zentralisierung der Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu vermeiden: den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei jedem Rechtsakt müsse nacheinander geprüft werden, ob er mit diesen drei Grundsätzen im Einklang stehe.

Bei der Überprüfung des ersten Grundsatzes, nämlich der Frage, ob die Union nach dem Vertrag handlungsbefugt ist, handele es sich um eine rein juristische Frage, die sich anhand der Zuständigkeiten, die der Union im Vertrag übertragen werden, objektiv beantworten lasse.

Dagegen gehe es beim Subsidiaritätsprinzip nicht darum, ob die Gemeinschaft zuständig ist, sondern darum, wie sie ihre Zuständigkeit ausübt: Die Gemeinschaft dürfe ihre Zuständigkeit nur ausüben, wenn sich das Ziel besser auf Gemeinschaftsebene als auf Ebene der Mitgliedstaaten

erreichen lässt. Daher sei das Subsidiaritätsprinzip in erster Linie ein politischer, subjektiver Grundsatz, der ein Werturteil voraussetze, das die Gemeinschaftsorgane nach eigenem Ermessen fällen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit schließlich betreffe den Umfang und die Intensität der Maßnahmen der Organe.

Herr Piris verwies des Weiteren auf den engen Zusammenhang zwischen der Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips und der inhaltlichen Prüfung. Ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wurde, überprüfe der Rat nämlich oft dann, wenn Anträge gestellt werden, einen Entwurf für einen Rechtsakt zu vereinfachen oder den Mitgliedstaaten für die Anwendung mehr Spielraum einzuräumen. Was den Binnenmarkt betreffe, so machten die Mitgliedstaaten die Öffnung ihrer Grenzen jedoch häufig davon abhängig, dass ausreichendes Vertrauen bestehe; dies führe meist dazu, dass statt gemeinschaftlicher Mindestvorschriften äußerst detaillierte Regelungen festgelegt würden, da jeder Mitgliedstaat wolle, dass seine eigenen Vorschriften in die Gemeinschaftsvorschriften einfließen.

Da es sich beim Subsidiaritätsprinzip um eine sehr subjektive Frage handelt, muss aus Sicht von Herrn Piris eine Politisierung seiner gerichtlichen Kontrolle dadurch vermieden werden, dass der Europäische Gerichtshof oder ein anderes Gericht, das noch einzurichten wäre, sich außerhalb der normalen Verfahren, in denen die Vereinbarkeit der geltenden Rechtsakte mit dem Vertrag geprüft wird, zur Subsidiarität äußert. Jedenfalls müsse eine etwaige Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips am Ende der Arbeiten des Gesetzgebers erfolgen und nicht am Anfang, da der Gesetzgeber die Kommissionsvorschläge oft erheblich verändere.

Herr Piris gab zu bedenken, dass sich bei der Schaffung einer neuen Instanz zur Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips einige heikle Fragen stellen würden: die Zusammensetzung, die Fristen für die Entscheidung, der Modus der Befassung und der Entscheidung sowie die Frage, ob die Gutachten oder Entscheidungen einer solchen Instanz verbindlich wären oder nicht, usw.

Aus Sicht von Herrn Piris gibt es zudem die Alternative, eine(n) oder eine Subsidiaritätsbeauftragte(n) bei jedem Staats- oder Regierungschef sowie bei den Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission zu benennen, die den Auftrag hätten, diese gegebenenfalls vor Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip zu warnen.

Gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Generalanwalt Jacobs erläuterte, dass das Subsidiaritätsprinzip bislang nicht sehr häufig vor dem Gerichtshof geltend gemacht wurde. Der Gerichtshof habe schon Rechtsakte für nichtig erklärt, weil sie gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen; jedoch sei noch kein Rechtsakt mit der Begründung für nichtig erklärt worden, dass er gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße.

Bei der Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bestehe die Aufgabe des Gerichtshofs hauptsächlich darin, in Erfahrung zu bringen, ob die Organe ihrer Pflicht nachgekommen sind und sich – wenigstens implizit – zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geäußert haben. Dagegen betreffe die Überprüfung des Gerichtshofs nicht den Inhalt des Rechtsakts, es sei denn, es liege ein offensichtlicher Verstoß vor.

Was die Einführung eines Verfahrens für die gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips vor Inkrafttreten eines Rechtsakts betreffe, so könne er hier lediglich erste Orientierungen vortragen, da der Gerichtshof diese Frage noch nicht eingehend erörtert habe.

Der Generalanwalt führte aus, dass zum einen jede Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, die der Gerichtshof vor Inkrafttreten eines Rechtsakts ausübe, so ausgelegt werden könne, als beteilige sich der Gerichtshof an der Rechtsetzung, was er nicht wünsche. Daher sei der Gerichtshof einer solchen Kontrolle eher abgeneigt. Nach dem Vertrag sei ein Rechtsakt nämlich nur dann vor seinem Inkrafttreten vom Gerichtshof zu überprüfen, wenn es sich um ein internationales Abkommen handelt. Hierbei handele es sich jedoch um einen ganz besonderen Fall, da die gerichtliche Kontrolle schwerlich nach dem Inkrafttreten eines Abkommens ausgeübt werden könne.

Aus Sicht des Generalanwalts stellt sich zudem ein zweites Problem, wenn die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips vor Inkrafttreten des Rechtsakts erfolgt; die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips einerseits sowie der Grundsatz der begrenzten Einzelzuständigkeit und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit andererseits würden dann nämlich ungeachtet des Zusammenhangs, der zwischen ihnen besteht, zu verschiedenen Zeitpunkten überprüft.

Wenn ferner die gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips von zwei verschiedenen Gerichten ausgeübt würde, von einem vor und von einem nach dem Inkrafttreten des Rechtsakts, könne es zudem zu Konflikten zwischen diesen beiden Instanzen kommen.

So überprüfe beispielsweise der französische Verfassungsrat vor dem Inkrafttreten eines Rechtsakts, ob dieser im Einklang mit der Verfassung steht; dies geschehe jedoch, weil eine solche verfassungsrechtliche Kontrolle nach dem Inkrafttreten eines Rechtsakts nicht vorgesehen sei.

Nach Einschätzung des Generalanwalts spricht nichts dagegen, dass eine politische Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Inkrafttreten eines Rechtsakts im Vertrag verankert wird. Die Einführung eines solchen Kontrollverfahrens schließe nicht aus, dass der Rechtsakt nach seinem Inkrafttreten einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen wird.

Der Generalanwalt schlug zudem vor, jedem Rechtsakt ein Memorandum oder ein Beiblatt über das Subsidiaritätsprinzip beizufügen, in dem ausführlicher als in der Präambel dargelegt werden könne, aus welchen Gründen der Gesetzgeber den Rechtsakt erlassen hat. Dieses Memorandum könne zur gleichen Zeit wie der Rechtsakt veröffentlicht werden.

Wie der Generalanwalt ferner erläuterte, hält der Gerichtshof eine spezielle Kammer für das Subsidiaritätsprinzip betreffende Fragen derzeit für nicht erforderlich. (Sollte ein entsprechender Bedarf erkennbar sein, so würden jedoch die notwendigen organisatorischen Maßnahmen ergriffen.)

Herr Mendez de Vigo stellte abschließend fest, dass es sich bei Überwachung des Subsidiaritätsprinzips um eine höchst politische Frage handle und dass sie nicht mit der gerichtlichen Kontrolle zu verwechseln sei. Was die Einführung eines Verfahrens für die politische Kontrolle betreffe, so müsse diese Frage eingehender geprüft werden, denn dabei gehe es um ein politisches Verfahren, mit dem die Tätigkeit des Gesetzgebers überwacht werde.

Herr Mendez de Vigo erinnerte die Mitglieder der Gruppe ferner an die Möglichkeit, schriftliche Beiträge einzureichen. Noch vor den Sommerferien solle ein erster Berichtentwurf zu diesem Thema verteilt werden.
