



Europäische Subsidiarität und ihre Task Force. Wirklich ein „neuer Weg des Handelns“?

Von Peter Bußjäger*
Innsbruck, 9. November 2018
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Die Konferenz von Bregenz, die im Zuge des österreichischen EU-Ratsvorsitzes am 15. und 16. November dieses Jahres in Bregenz stattfinden wird, sollte sich nicht nur mit prozeduralen Fragen des Subsidiaritätsprinzips auseinandersetzen.
2. Es sollten darüber hinaus Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die dem Umstand Rechnung tragen, dass nationale Parlamente strukturelle Probleme haben, sich kurzfristig mit anderen Parlamenten abzustimmen und gemeinsame Positionierungen zu erarbeiten.
3. Außerdem wäre nach Möglichkeiten zu suchen, den Regionen direkte Wege zur Subsidiaritätsprüfung zu ermöglichen und sie nicht nur auf ihre nationalen Regierungen und Parlamente zu verweisen.

Zusammenfassung

Aus der Perspektive der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips ist der Bericht der Task Force aus mehreren Gründen enttäuschend:

Es gibt keine Vorschläge zur Rückverlagerung von Kompetenzen von der Europäischen Union (EU) auf die Mitgliedstaaten.

Es gibt keine Vorschläge, welche konkreten Rechtsakte der Union auf ihre Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu hinterfragen sind.

Die auf das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung bezogenen Vorschläge sind teilweise praxisfremd und gehen am Kern des Problems vorbei. Insbesondere

ist die Fokussierung auf die Mitwirkung durch die nationalen und regionalen Parlamente kritisch zu sehen, weil sie die bisher gemachten, nicht zur Euphorie verleitenden Erfahrungen negiert.

Es werden keine rechtlich wirksamen Verfahren der Subsidiaritätskontrolle vorgeschlagen, etwa Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) oder anderen Instanzen, die über den bisherigen Stand hinausgehen.

Ob unter diesen Voraussetzungen die Konferenz von Bregenz mehr als ein vages Bekenntnis zu mehr Subsidiarität hervorbringen kann, muss bezweifelt werden.

* Der Autor bedankt sich bei *Magdalena Friedrich*, BA, Universität Innsbruck, für die Unterstützung.



Europäische Subsidiarität und ihre Task Force. Wirklich ein „neuer Weg des Handelns“?

1. Eine Task Force und ihr Bericht

Am 25. Jänner 2018 nahm eine von Kommissionspräsident Juncker initiierte Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ in der EU ihre Arbeit auf. Vorsitzender war der Vizepräsident der Europäischen Kommission Frans Timmermans. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus sechs von der Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente und vom Ausschuss der Regionen entsandten Mitgliedern zusammen. Auch Österreich war in Person des Nationalratsabgeordneten Reinhold Lopatka vertreten.¹

Der zeitgerecht erstattete Bericht gelangt zu insgesamt fünf Hauptschlussfolgerungen, aus welchen sich neun Empfehlungen mit konkreten Handlungsvorschlägen, insgesamt 36, ableiten.

2. Bewertung der Ergebnisse

Eine Bewertung fällt ernüchternd aus:

Keine Rückverlagerung von Kompetenzen?

Es ist bereits bezeichnend, dass die hochkarätig zusammengesetzte Task Force² keinen einzigen Vorschlag erarbeitet hat, der eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten beinhaltet. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass sich die Union auf jene Kompetenzen konzentrieren soll, die einen Mehrwert mit sich bringen, wie Verteidigung, Sicherheit und Migration, und ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet des Klimaschutzes und der Innovation zu in-

tensivieren sind.³ Ohne die Sinnhaftigkeit einer Konzentration der Union auf diese Angelegenheiten abzustreiten, ist ein völliges Fehlen an Vorschlägen zur Rückverlagerung von Kompetenzen problematisch.⁴

Dieses Ergebnis kommt freilich nicht überraschend. In bisherigen Analysen des Verfassers musste immer wieder festgestellt werden, dass ein vager All-Parteien-Konsens darüber besteht, dass Subsidiarität prinzipiell vorteilhaft ist, es aber an konkreten Vorschlägen mangelt, welche Aufgaben ausschließlich auf mitgliedstaatlicher Ebene wahrzunehmen wären.⁵

Dichte der Rechtsetzung

Zutreffend ist allerdings der Ansatz der Task Force⁶, dass es weniger die Kompetenzen der Union sind, die unter Subsidiaritätsaspekten problematisch sind, als vielmehr die Kompetenzwahrnehmung. Mit anderen Worten: Es geht um die Rechtsetzung durch Verordnungen und Richtlinien, bei der im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip größere Zurückhaltung angebracht wäre.⁷ Der Umstand, dass die Union in der Rechtsetzung der vergangenen Jahre das Instrument der Richtlinie zunächst insoweit falsch angewendet hat, als den Mitgliedstaaten zu wenige Spielräume belassen wurden, wird zutref-

1) Dazu näher Bußjäger, Ein vertieftes oder subsidiäres Europa? ÖGfE Policy Brief 12 (2018).

2) Siehe S. 22 des Berichts. Online unter https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

3) Erste Hauptschlussfolgerung, S. 7.

4) Siehe dazu etwa Handlungsempfehlung Nr. 2 bei Bußjäger, ÖGfE Policy Brief 12 (2018), S. 1.

5) Siehe dazu Bußjäger, ÖGfE Policy Brief 12 (2018), S. 4.

6) Vierte Hauptschlussfolgerung, S. 7.

7) Der Statistik zufolge (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2017/legislative-acts-statistics.html>) hat zumindest die Zahl der Rechtssetzungsakte in den letzten Jahren in der Tendenz etwas abgenommen, damit ist freilich über die inhaltliche Regelungsdichte nichts ausgesagt.



hend erwähnt.⁸ Zu ergänzen wäre diese Aussage freilich noch um den Hinweis, dass die Union in den vergangenen Jahren zunehmend das Instrument der Richtlinie, das bereits grundsätzlich mit dem Subsidiaritätsprinzip verträglicher ist als die Verordnung, gegenüber letzterer in den Hintergrund gedrängt hat.⁹ Ebenso nicht zur Sprache kommt die Tatsache, dass die Kontrolle durch die Organe der Kommission in Bezug auf die Umsetzung der EU-Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten in der Praxis auf möglichst große Einheitlichkeit dringt.

Keine Beispiele für zurückhaltende oder überschießende Regelungsdichte?

Diese Unvollständigkeiten werden noch dadurch verschärft, dass die Task Force kein einziges Beispiel eines Rechtsaktes der Union nennt, dessen Regelungsintensität im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zurückzunehmen wäre.

So verbleibt das an sich begrüßenswerte Vorhaben, die Regelungsintensität zu überprüfen, vage und abstrakt.

„So verbleibt das an sich begrüßenswerte Vorhaben, die Regelungsintensität zu überprüfen, vage und abstrakt“

8) Diese Regelungsspielräume erlauben freilich auch das vielfach kritisierte „Golden Plating“, siehe dazu die Beiträge von Schroeder, Der Abbau von „Goldplating“ durch nationale Deregulierung und das Europäische Unionsrecht (ÖGfE Policy Brief 22/2018) und Hummer, Konkrete Fälle von „Gold-Plating“ in der österreichischen Rechtsordnung (ÖGfE Policy Brief 21/2018).

9) Während beispielsweise im Jahr 2000 insgesamt noch 16 Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates 34 Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates gegenüberstanden, waren es im Jahr 2017 in Summe 52 Verordnungen gegenüber 14 Richtlinien. Bekanntestes Beispiel ist die Datenschutz-Grundverordnung, die die vorangegangene Rechtsetzung durch Richtlinie (Datenschutzrichtlinie) abgelöst hat. Diese Tendenz setzt sich auch für 2018 fort. Näheres zur Rechtsetzung der EU <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2017/legislative-acts-statistics.html>.

Dies obwohl beispielsweise die Niederlande gerade zu dieser Frage eine Reihe von konkreten Vorschlägen gemacht haben.¹⁰

Die Empfehlungen beziehen sich, wie dargelegt, weitgehend darauf, das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung zu verbessern. Diese Vorschläge begegnen jedoch folgender Kritik:

Muster für Subsidiaritätsprüfung

Die Task Force schlägt ein Muster für die Subsidiaritätsprüfung vor (Empfehlung Nr. 1). Ein derartiges Muster-Formular ist sicherlich hilfreich, mehr nicht. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass die europäische Ebene aufgefordert wird, den europäischen Mehrwert von Regelungen besser zu kommunizieren.¹¹ Eine Öffentlichkeitsarbeit zugunsten einer zentralistischen Lösung hat eigentlich mit Subsidiaritätsprüfung nichts zu tun.

Strukturelle Probleme der Subsidiaritätsprüfung durch nationale Parlamente

Es fällt ins Auge, dass es der Task Force vorrangig darum geht, die Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente zu verbessern. Das ist theoretisch insoweit gerechtfertigt, als ja die nationalen Exekutiven im Rat selbst mitwirken und daher – theoretisch – davon ausgegangen werden könnte, dass diese ihre Subsidiaritätsbedenken selbst wahrnehmen könnten.

„Es fällt ins Auge, dass es der Task Force vorrangig darum geht, die Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente zu verbessern.“

10) Bußjäger, ÖGfE Policy Brief 12 (2018), 4 f.

11) Handlungsvorschlag bei Empfehlung Nr. 1, S. 11: „The EU's institutions and consultative bodies should highlight the European added value of EU initiatives and better communicate this aspect to citizens.“



Praktisch gehen diese Überlegungen jedoch an der Realität vorbei:

Parlamente sind durch ihre Konstruktion als Repräsentativorgane und ihre Ausstattung tendenziell schlecht geeignet, rasch Stellungnahmen zu konkreten Rechtsetzungsvorhaben zu erarbeiten.¹² Die Begutachtung von geplanten Rechtsakten des Bundes erfolgt in Österreich ja in aller Regel auch nicht durch die Landtage, sondern durch die Landesregierungen. Nur Letztere verfügen überhaupt über die Kapazitäten, eine solche Begutachtung von hochkomplexen Regelungen vorzunehmen.

Die von der Task Force vorgeschlagenen Verbesserungen im Verfahren der Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente sind – bestenfalls – gut gemeint, werden aber an den strukturellen Schwachstellen wenig ändern können: Eine Verlängerung der Frist zur Stellungnahme von derzeit acht Wochen auf drei Monate¹³ ist zwar prinzipiell positiv, ändert aber nichts am Problem, dass die nationalen Parlamente (und schon gar nicht die regionalen Parlamente wie die österreichischen Landtage) erstens nicht über die entsprechenden Ressourcen verfügen, zweitens – anders als Regierungen – nicht in der Lage sind, auch innerhalb einer verlängerten Frist – genügend Partner zu finden, um ein bestimmtes Vorhaben zu beeinflussen und drittens die hete-

rogene Interessenlage der Mitgliedstaaten der Union immer der Kommission in die Hände spielen wird.

Verbesserte Einbindung der Regionen und Gemeinden?¹⁴

Prinzipiell bestehen gegen dieses Vorhaben keine Einwände. Wie dieses konkret umgesetzt werden soll und wie es gelingen soll, der Vielzahl von Akteuren eine Stimme zu verleihen, die gehört wird, bleibt offen. Für die österreichischen Länder dürfte jedenfalls das Länderbeteiligungsverfahren gegenüber der Bundesregierung (Art. 23d B-VG) wesentlich wichtiger bleiben als irgendeine Form der Mitwirkung auf EU-Ebene, weil die Zusammenarbeit mit dem Bund immerhin gewährleistet, dass der Mitgliedstaat im Rechtsetzungsprozess die Länderposition (mit)vertritt.

Verschiedentlich gewinnt man den Eindruck, die Task Force wollte die Rolle der nationalen Ebene gegenüber den Regionen und Gemeinden noch aufwerten, was natürlich nicht im Sinne der nachgeordneten Gebietskörperschaften sein kann.¹⁵ Teilweise ist der Bericht geradezu ängstlich, wenn es um konkrete Möglichkeiten geht, dass Vertreterinnen und Vertreter von Regionen und Gemeinden ihre Anliegen auf der europäischen Ebene vortragen.¹⁶ So soll dies nur möglich sein, wenn es im konkreten Fall relevant und für ein spezifisches legislatives Verfahren geeignet ist. Auch das wird vermutlich die Kommission selbst bestimmen wollen.

12) Vgl. schon Bußjäger, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation? in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 33 (60).

13) Aber auch das nur in spezifischen Fällen, siehe Empfehlung Nr. 3, S. 13: "Protocol No. 2 TEU/TFEU should be revised when the opportunity arises to allow national Parliaments 12 weeks to prepare and submit their reasoned opinions and to express fully their views about subsidiarity, proportionality and the legal basis (conferral) of the proposed legislation. National Parliaments should consult regional Parliaments with legislative powers where their competences under national law are concerned by the proposal for EU legislation."

14) Empfehlung Nr. 4.

15) S. 16: "Given that the Commission's implementation plans are unlikely to capture sufficiently-well the local and regional dimensions, national administrations and local and regional authorities should cooperate in preparing national implementation plans. There are clear advantages at the national level if the experience of local and regional authorities is captured. The means of doing this will vary across the Member States due to the different administrative and constitutional structures."

16) S. 18: „The co-legislators should host hearings and expert meetings with the participation of local and regional authorities when this is relevant and appropriate for a specific legislative procedure.“



Ähnlich unbestimmt sind die Empfehlungen an die nationalen Parlamente, sich mit den regionalen Parlamenten (!) auszutauschen.¹⁷ Es ist davon auszugehen, dass die Praxis in Österreich diesen Standard längst erreicht hat.

Innovative Wege der Kommunikationen mit Bürgerinnen und Bürger

„Im Übrigen verfestigt sich der Eindruck, dass es der Task Force wesentlich darum geht, den europäischen Gedanken in den Regionen und Gemeinden besser zu verankern als tatsächlich Wege der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips zu finden.“

Auch für weitere Vorschläge der Task Force, wie der besseren Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürger im Rechtsetzungsprozess¹⁸ gilt Ähnliches: Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger ist gut gemeint, wird aber in der Praxis eher dazu führen, dass sich NGOs und andere Interessenvertretungen in diesen Prozess einbringen und Kampagnen starten, die in aller Regel weniger von Subsidiaritätsbedenken als von der Durchsetzung spezifischer Interessen getragen sind. Im Übrigen verfestigt sich der Eindruck, dass es der Task Force wesentlich darum geht, den europäischen Gedanken in den Regionen und Gemeinden besser zu verankern als tatsächlich Wege der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips zu finden.

Wenn die Task Force nun mehrfach davon spricht,¹⁹ dass in der Konferenz in Bregenz diese

und jene Vorschläge weiterentwickelt werden sollen, muss man sich fragen, ob sich die Subsidiaritätskonferenz in die richtige Richtung bewegt. Aus Sicht des Verfassers bestehen jedenfalls Fragezeichen

Aus der Perspektive der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips ist der Bericht der Task Force aus mehreren Gründen enttäuschend:

- Es gibt keine Vorschläge zur Rückverlagerung von Kompetenzen von der EU auf die Mitgliedstaaten.
- Es gibt keine Vorschläge, welche konkreten Rechtsakte der Union auf ihre Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu hinterfragen sind.
- Die auf das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung bezogenen Vorschläge sind teilweise praxisfremd und gehen am Kern des Problems vorbei. Insbesondere ist die Fokussierung auf die Mitwirkung durch die nationalen und regionalen Parlamente kritisch zu sehen, weil sie die bisher gemachten, nicht zur Euphorie verleitenden Erfahrungen negiert.
- Es werden keine rechtlich wirksamen Verfahren der Subsidiaritätskontrolle vorgeschlagen, etwa Verfahren vor dem EuGH oder anderen Instanzen, die über den bisherigen Stand hinausgehen.
- Ob unter diesen Voraussetzungen die Konferenz von Bregenz mehr als ein vages Bekenntnis zu mehr Subsidiarität hervorbringen kann, muss bezweifelt werden.

17) Vgl. Handlungsvorschlag bei Empfehlung Nr. 7, S. 18: "National Parliaments should consult appropriately with regional Parliaments in preparing their reasoned opinions."

18) S. 15: "The Committee of the Regions, national and regional Parliaments, the EU's institutions and local, regional, authorities should work together to develop and promote innovative actions to communicate better with citizens across the European Union and build capacity for local and regional authorities to participate more effectively in policymaking by, for example, with an ERASMUS-like programme for local and regional politicians."

19) S. 4 und S. 7.



Über den Autor

Peter Bußjäger ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck und leitet das Institut für Föderalismus in Innsbruck.

Kontakt: peter.bussjaeger@uibk.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Zitation

Bußjäger, P. (2018). *Europäische Subsidiarität und ihre Task Force. Wirklich ein „neuer Weg des Handelns“?*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 26'2018

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>