

AIES-STUDIES

Reinhold Lopatka

Die EU und die Mitgliedstaaten:
Subsidiarität. Proportionalität.
Weniger, aber effizienteres Handeln.

Dr. Reinhold Lopatka is Project Manager for the Austrian EU Presidency as well as EU Enlargement and Neighbourhood Policy at the AIES.

All rights reserved. No part of these publication may be reproduced, distributed, or transmitted in any form or by any means without the prior written permission of Austrian Institute for European and Security Policy, AIES.

© Austrian Institute for European and Security Policy, 2018.

AIES
Tivoligasse 73a
1120 Vienna
Austria
Tel: +43 1 3583080
office@aies.at
www.aies.at

Inhaltsverzeichnis

I	Die EU nach der Finanz- und Flüchtlingskrise und dem Brexit	4
II	EU-Mitwirkung durch das Österreichische Parlament und die Bürger/innen	5
1	Notwendigkeit der Mitgestaltung und Mitbestimmung der nationalen Parlamente bei der EU-Gesetzgebung	5
2	Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon	6
3	Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten	7
3.1	Übersicht	7
3.2	Informationspflichten über Vorhaben im Rahmen der EU	8
3.3	Stellungnahme gegenüber dem zuständigen Bundesminister	8
3.4	Mitteilungen gegenüber EU-Organen (Politischer Dialog)	8
3.5	Subsidiaritätskontrolle	8
4	Verfahren zur Ausübung der Mitwirkungsrechte	9
4.1	Aktuelle Europastunden und Erklärungen zu EU-Themen	9
4.2	Rederecht für EP-Mitglieder und herausragende Persönlichkeiten	9
4.3	Erörterung von EU-Themen im Bundesrat	9
4.4	Aktuelle EU-Aussprachen in den Ausschüssen und Überweisung von Berichten	9
4.5	EU-Jahresvorschauen	10
5	Subsidiaritätskontrolle	10
5.1	Übersicht	10
5.2	„Gelbe Karte“	11
5.3	„Orange Karte“	11
5.4	Die Subsidiaritätsklage	12
5.5	Exkurs: Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam (1997)	12
6	Verfahren im österreichischen Parlament	13
6.1	EU-Ausschüsse	13
7	Parlamentarische Vernetzung und Kooperation	14
7.1	Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)	14
7.2	Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union	15
7.3	Europol und Eurojust	15
7.4	Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten (EUSC)	15
7.5	Konferenz der Europaausschüsse (COSAC)	16
8	Mitwirkung der Bürger/innen	16
8.1	Europäische Bürgerinitiative (EBI)	16
8.2	EU-Petitionsrecht	17
III	Bisherige Österreichische Initiativen zur Stärkung der Subsidiarität	18
1	Veranstaltungen	18
2	Subsidiaritätsrügen	20

IV	Konkrete 50 Maßnahmvorschläge	21
1	Allgemeines	21
2	Vertragsänderungsvorschläge	22
2.1	Verlängerung der 8-Wochen-Frist für Subsidiaritätsprüfungen auf 12 Wochen	22
2.2	Verringern des Quorums für die „Gelbe Karte“ und die „Orange Karte“	22
2.3	Möglichkeit einer 2. Subsidiaritätsprüfung („Späte Karte“)	22
2.4	Vorrang für Richtlinien vor Verordnungen	23
2.5	Schärfere Definition der geteilten Kompetenzen	23
3	Vorschläge für die konkrete Umsetzung im geltenden Rechtsrahmen	23
3.1	Grüne Karte	23
3.2	Eingriffsorientierte Subsidiaritätskontrolle	24
3.3	Restriktiverer Einsatz von delegierten Rechtsakten	24
3.4	Verstärkter Fokus auf Verhältnismäßigkeit	25
4	Vorschläge betreffend die lokale und regionale Ebene	25
4.1	Stärkere Berücksichtigung der Beiträge von Regionen und Regionalparlamenten	25
4.2	Stärkere Berücksichtigung der Beiträge von Städten und Gemeinden	26
4.3	Verbesserter Umgang mit Beiträgen zum Thema Subsidiarität	26
4.4	Wahrung der Verantwortlichkeiten für die Gesetzgebung	27
4.5	Besserer Einsatz von Richtlinien und Kontrolle der Umsetzung von Unionsrechtsakten	27
4.6	Stärkere Berücksichtigung der Erfahrungen und Daten der lokalen und regionalen Ebene bei der Bewertung und Überarbeitung des Unionsrechts	27
4.7	Bessere Einbindung der regionalen Ebene, der Städte und Gemeinden	28
5	Anpassung der Interinstitutionellen Vereinbarung bessere Rechtssetzung („IIV“)	29
5.1	Aufnahme einer Definition von Subsidiarität in die IIV	29
5.2	Verabschiedung eines „Subsidiaritätspaktes“	29
6	Rat der Europäischen Union	29
6.1	Stärkere Überwachungsfunktion des Rates	29
6.2	Frühzeitige Diskussion der EK-Vorhaben im Rat	30
6.3	Systematische Prüfung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe	30
7	Nationale Parlamente – Stärkung ihrer Kontrollkapazitäten	30
7.1	Frühzeitige Einbindung der nationalen Parlamente	30
8	Europäische Kommission	31
8.1	Verbesserte Reaktion auf begründete Stellungnahmen	31
8.2	Durchgehende Durchsetzung des Grundsatzes „one in, one out“	31
8.3	Verpflichtende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung	31
8.4	Folgenabschätzung muss klaren europäischen Mehrwert aufzeigen	31
9	Europäisches Parlament	31
9.1	Systematische Prüfung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im federführenden Ausschuss	31
10	Mögliche Maßnahmen in einzelnen Politikbereichen	32
10.1	Bereiche, in denen die Beschlussfassung oder Umsetzung teilweise auf die nationale Ebene zurückübertragen werden sollte	32
10.2	Vorschläge und Maßnahmen auf EU-Ebene, die das Subsidiaritätsprinzip nicht berücksichtigen	33
10.3	Politikbereiche mit klarem europäischen Mehrwert, in denen künftige legislative Maßnahmen mit Augenmaß erfolgen sollten	39
V	Verwendete Materialien	40

I. Die EU nach der Finanz- und Flüchtlingskrise und dem Brexit

Kohäsion und beständige Annäherung – die Formel von der „ever closer union among the peoples of Europe“, dem „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ – bildeten seit den römischen Verträgen (1957) die oberste Richtschnur in der EU. Doch die Realität des Jahres 2018 sieht anders aus.

Neben dem Nord-Süd-Gegensatz, den die Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) deutlich sichtbar gemacht hat, gibt es immer stärker auch einen West-Ost-Konflikt (2015), der sich in unterschiedlichen Auffassungen von Demokratie und in einem unversöhnlichen Gegensatz über den richtigen Umgang mit Flüchtlingen ausdrückt. Der Brexit (2016), das Referendum, das den Austritt des Vereinigten Königreiches besiegelt hat, war für die Europäische Union der dritte Rückschlag. Ein großer Nettozahler, der um die 10 Milliarden Euro Jahr für Jahr geleistet hat, fehlt, und die Aufgaben, die die EU zu bewältigen hat (z.B. Gemeinsame Sicherheitspolitik), wachsen.

Dazu kommt ein grundsätzliches Problem der EU. Der deutsche Soziologe Ralf Dahrendorf veröffentlichte im Beitrittsjahr Österreichs zur EU 1995 einen Essay mit dem Titel „Die Quadratur des Kreises“. Darin erläuterte er, dass es prinzipiell unmöglich sei, wirtschaftlichen Wohlstand, sozialen Zusammenhalt und politische Freiheit gleichzeitig zu verwirklichen. Er nennt als Extrembeispiele dafür Länder, die jeweils eines der Ziele den beiden anderen geopfert haben, die USA (Wohlstand und Freiheit, dafür eine stark entsolidarisierte Gesellschaft), Indien (ein demokratisches Land mit starkem Zusammenhalt aber noch geringem Wohlstand) sowie Singapur (wohlhabend, starke innere Einigkeit auf Kosten der persönlichen Freiheit). Die EU hat hier bisher eine erstaunliche Balance gefunden, um diese drei Ziele zu erreichen. Nun scheint der grenzüberschreitende soziale Zusammenhalt und auch die politische Freiheit in mehreren Mitgliedsstaaten gefährdet. Das europäische Lebensmodell, einzigartig in der Menschheitsgeschichte, verliert für viele EU-Bürgerinnen und Bürger an Strahlkraft.

Grenzüberschreitender Zusammenhalt in der EU und sprachliche, soziale, kulturelle oder sonstige Diversität waren in den letzten Jahrzehnten kein Widerspruch. Hier kommt das Subsidiaritätsprinzip ins Spiel. Es muss gelingen, die Unterstützung für große Aufgaben europaweit zu gewinnen, gleichzeitig müssen aber Regionen und Nationalstaaten weiterhin ihren Gestaltungsspielraum beibehalten können. In der Vielfalt liegt die Stärke der EU, wenn gleichzeitig die Bereitschaft zu grenzüberschreitender Solidarität und dem Ringen um Kompromisse gegeben ist.

Dieses Konzept der EU ist durch das Erstarken des Nationalismus und zunehmenden „My country first“-Egoismen bedroht. Man darf diese Tendenzen nicht negieren. Es muss glaubwürdig der Mehrwert europäischer Lösungen den Bürgerinnen und Bürgern klar vermittelt werden. Das ist die gemeinsame Aufgabe von Europaparlamentariern genauso wie von nationalen Abgeordneten und lokalen sowie kommunalen

Mandataren.

Die EU ist damit konfrontiert, dass die Zentrifugalkräfte zunehmen. Weitere Gründe des Auseinanderdriftens – nämlich Digitalisierung, Globalisierung und Migration – werden in naher Zukunft noch stärker spürbar. Angesichts der daraus resultierenden Folgen, die oft als Bedrohungen gesehen werden, und der Abschottungstendenzen in den USA, wird der Ruf nach mehr Mitsprache auf nationalstaatlicher und regionaler Ebene immer stärker. Es wird daher zunehmend schwerer, die Kohäsion innerhalb der Europäischen Union aufrecht zu halten. Das wird nur gelingen, wenn das Subsidiaritätsprinzip auf EU-Ebene tatsächlich gelebt wird. Daher war die Einsetzung der Task Force durch die EU-Kommission zu dieser Schlüsselfrage ein richtiger und wichtiger Schritt. Die EU braucht mehr Bürgernähe und mehr Bürgernähe gibt es in einem funktionierenden System von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

II. EU-Mitwirkung durch die Bürger/innen und das österreichische Parlament

1 Notwendigkeit der Mitgestaltung und Mitbestimmung der nationalen Parlamente bei der EU-Gesetzgebung

Die EU hat eine sehr weitgehende Kompetenz zur Rechtsetzung. Diese Rechtsakte sind, nachdem sie einmal erlassen wurden, von den Mitgliedstaaten in vielen Fällen ohne weitere Umsetzungsschritte und damit Einflussmöglichkeiten durch die nationalen Parlamente unmittelbar anzuwenden (z.B. EU-Verordnungen). In anderen Fällen (wie im Fall der EU-Richtlinien) sind die nationalen Gesetzgebungsorgane zur Umsetzung im Nachhinein verpflichtet, haben aber dann oft nur mehr geringe Spielräume zur Gestaltung. Das wurde von allen Parlamenten der Mitgliedstaaten als großer Kompetenzverlust empfunden.

Nach der Grundsatzbestimmung des Art. 10 EU-Vertrag (EUV) in der Fassung des 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (VvL) beruht die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie. Dieser Artikel verweist diesbezüglich auf zwei gleichwertige Säulen zur Vermittlung von demokratischer Legitimation: Einerseits durch das unmittelbar von allen Bürgern der Union gewählte Europäische Parlament (EP) und andererseits durch die nationalen Parlamente (sogenannte doppelte Legitimation des Handelns der EU). Dieser Punkt ist von besonderer Bedeutung, denn dadurch werden **erstmalig die Rolle der nationalen Parlamente auf Unionsebene und auch das Subsidiaritätsprinzip verstärkt.**

Durch den VvL wurde zudem das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren, in dem Rat und EP als

gleichberechtigte Ko-Gesetzgeber fungieren, auf die meisten Politikbereiche der EU ausgedehnt (in diesem Verfahren kann kein Rechtsakt ohne die Zustimmung des EP erlassen werden). Zu beachten ist ferner, dass sich eine neue EU-Kommission als Kollegium einer Abstimmung im EP stellen muss (der Präsident der Kommission muss zuvor ebenfalls vom EP mit absoluter Mehrheit gewählt werden).

2 Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon

Artikel 10 EUV

(1) Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.

(2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten.

Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

Die Art der Kontrolle der Regierungen durch die nationalen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Europäischen Union wird von jedem Mitgliedstaat im nationalen Recht selbst festgelegt.

Der neue Art. 12 EUV, der durch den Vertrag von Lissabon eingefügt wurde, zählt die neuen Rechte der nationalen Parlamente auf.

Artikel 12 EUV

Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie

a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;

b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird;

c) sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden;

d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 dieses Vertrags beteiligen;

e) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 dieses Vertrags unterrichtet werden;

f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Eu-

ropäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.

Zwei Protokolle betreffen die nationalen Parlamente in besonderer Weise und regeln deren Beteiligung an der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips: Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollen eine tatsächliche Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsprozess ermöglichen.

Die Rechte der nationalen Parlamente umfassen nach diesen Protokollen die Subsidiaritätsrüge, die Subsidiaritätsklage und ein umfangreiches Informationsrecht, das die nationalen Parlamente schon in der Entstehungsphase europäischer Rechtsetzung miteinbezieht. So werden insbesondere alle Initiativen für europäische Gesetzgebungsakte den nationalen Parlamenten umgehend und direkt zugeleitet (mehr zur Subsidiaritätskontrolle unten).

3 Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten

3.1 Übersicht

Mit der sogenannten **Lissabon-Begleitnovelle zum B-VG wurden 2010** einerseits spezifische Regelungen hinsichtlich der durch den VvL **neu eingeführten Mitwirkungsrechte in das österreichische Verfassungsrecht integriert** (dies betrifft insbesondere Bestimmungen bezüglich der Subsidiaritätskontrolle und der Mitwirkung bei Vertragsänderungen). Andererseits ist der Gesetzgeber zum Teil darüber hinausgegangen und hat zusätzlich neue Mitwirkungsrechte (z.B. Mitteilungen) und Informationsrechte (z.B. Jahresvorschau und Subsidiaritätsäußerung) normiert. 2012 trat zusätzlich das EU-Informationsgesetz in Kraft, das weitere Unterrichtungspflichten zum Ziel der Optimierung des Informationsflusses zwischen dem Parlament und den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung einführte. Diese Rechte stehen dem österreichischen Parlament nunmehr zu, ohne dass sie unionsrechtlich vorgegeben wären (andere nationale Parlamente haben diese Möglichkeit daher in der Regel nicht). Zu erwähnen ist auch, dass die Lissabon-Begleitnovelle einen neuen Artikel 23g B-VG eingeführt hat, der in Abs. 3 eine Informationspflicht des Bundesrates über neue EU-Gesetzgebungsvorhaben gegenüber den Landtagen verbunden mit einem Stellungnahmerecht derselben vorsieht.

3.2 Informationspflichten über Vorhaben im Rahmen der EU

Grundlage jedes Mitwirkungsrechts ist eine entsprechend umfassende und aktuelle Informationsbasis. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sieht daher seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 vor, dass die Mitglieder der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben der Europäischen Union („EU-Vorhaben“) zu informieren und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben haben (Art. 23e B-VG). Diese ursprüngliche Informationspflicht der Bundesregierung wurde durch die mit dem VvL eingeführte Verpflichtung der Unionsorgane, die nationalen Parlamente über bestimmte Dokumente (insbesondere Entwürfe von Gesetzgebungsakten) zu informieren, ergänzt.

3.3 Stellungnahme gegenüber dem zuständigen Bundesminister

EU-Verordnungen werden unmittelbar, ohne nationale Umsetzung, in allen EU-Mitgliedstaaten wirksam. EU-Richtlinien müssen hingegen durch nationale Gesetze umgesetzt werden. Den einzelnen Mitgliedstaaten wird damit die konkrete Ausgestaltung der EU-Vorgaben überlassen. Richtlinien geben somit den inhaltlichen Rahmen vor, wobei die Mitwirkung des Parlaments erst im Nachhinein erfolgt, ohne auf die Beschlussfassung der Richtlinie selbst Einfluss nehmen zu können.

Durch die Abgabe einer Stellungnahme (Art. 23e Abs. 1 B-VG) zu einem EU-Vorhaben haben sowohl Nationalrat als auch Bundesrat die Möglichkeit, bei ihnen wichtig erscheinenden Themen in der Phase der Verhandlungen im Rat der EU bzw. im Europäischen Rat dem zuständigen Bundesminister bzw. dem Bundeskanzler eine Verhandlungsposition und sogar eine Abstimmungsposition vorzugeben.

3.4 Mitteilungen gegenüber EU-Organen (Politischer Dialog)

Nationalrat und Bundesrat haben die Möglichkeit, sich mit Mitteilungen direkt an die EU-Organen zu wenden, wenn sie zu einem bestimmten EU-Vorhaben ihren Standpunkt kommunizieren wollen (Art. 23f Abs. 4 B-VG).

3.5 Subsidiaritätskontrolle

Siehe dazu unten unter Punkt 5.

4 Verfahren zur Ausübung der Mitwirkungsrechte

4.1 Aktuelle Europastunden und Erklärungen zu EU-Themen

In den Sitzungen des Nationalrates werden viermal im Jahr „Aktuelle Europastunden“ im Plenum des Nationalrates abgehalten. Außerdem können die Mitglieder der Bundesregierung auch von sich aus „Erklärungen zu EU-Themen“ abgeben. Zweimal pro Jahr in zeitlicher Nähe zu einer Tagung des Europäischen Rates oder des Rates der EU geben die Mitglieder der Bundesregierung EU-Erklärungen zu den Themen des Europäischen Rates oder des Rates der EU ab.

4.2 Rederecht für Mitglieder des Europäischen Parlaments und herausragende Persönlichkeiten

Herausragende Persönlichkeiten der europäischen und internationalen Politik können eingeladen werden, in einer Sitzung des Nationalrates eine Erklärung abzugeben. Darüber hinaus können auf Grund von Geschäftsordnungsänderungen im Jahr 2015 auch in Österreich gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments mit beratender Stimme an Debatten mit EU-Bezug im Plenum und in den Ausschüssen des Nationalrates teilnehmen. Mitglieder des Europäischen Parlaments aller Parlamentsfraktionen haben von diesem Rederecht mehrfach Gebrauch gemacht. EU-weit gibt es in noch in Litauen (unbeschränkt) sowie unter gewissen Voraussetzungen in Belgien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn und Zypern ein Rederecht für MEPs in den ersten Kammern.

4.3 Erörterung von EU-Themen im Bundesrat

Auch im Bundesrat kann die Aktuelle Stunde EU-Themen gewidmet werden und es gibt die Möglichkeit, „herausragende Persönlichkeiten der europäischen und internationalen Politik“ zu einer Plenarsitzung einzuladen, um eine Erklärung zu einem bestimmten Thema abzugeben. Zudem besteht das Rederecht in Österreich gewählter Mitglieder des Europäischen Parlaments in ähnlicher Form wie im Nationalrat auch im Bundesrat.

4.4 Aktuelle EU-Aussprachen in den Ausschüssen und Überweisung von Berichten

In den Fachausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates können „Aktuelle Aussprachen zu EU-Themen“ auf die Tagesordnung gesetzt werden. In dieser können an den fachlich zuständigen Bundesminister Fragen zu EU-Themen gestellt werden und dieser hat dazu Auskunft zu geben. Zusätzlich können im Nationalrat die EU-Ausschüsse Berichte zu EU-Vorhaben an einen Fachausschuss überweisen, der dann eine Debatte darüber abhalten kann.

4.5 EU-Jahresvorschauen

Jeder Bundesminister hat dem Nationalrat zu Beginn jedes Jahres einen Bericht über die in diesem Jahr zu erwartenden EU-Vorhaben („EU-Jahresvorschauen“) vorzulegen. Diese werden in den Fachausschüssen behandelt.

5 Subsidiaritätskontrolle

5.1 Übersicht

Das Subsidiaritätsprinzip wurde bereits mit dem Vertrag von Maastricht 1992 im Primärrecht verankert und bildet seitdem eines der Grundprinzipien der Europäischen Union. Es besagt, dass die Europäische Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, „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“ (Art. 5 Abs. 3 EUV). Das heißt, die Frage, wer ein Ziel besser verwirklichen kann, stellt sich nur im Bereich der geteilten Zuständigkeit. Man unterscheidet ausschließliche Unionszuständigkeiten (wie etwa Handelspolitik, Zollunion usw.), Bereiche, in denen sich die Mitgliedstaaten und die Europäische Union die Kompetenz teilen (z.B. Umwelt, Verbraucherschutz, Sozialpolitik usw.), und jene Bereiche, die ausschließlich in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben (z.B. Gesundheit usw.).

Seit dem Vertrag von Lissabon ist das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV sowie in zwei Protokollen zu den Unionsverträgen normiert, nämlich im „Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ sowie im „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Subsidiaritätsprinzip weiter verstärkt durch eine engere Einbindung der nationalen Parlamente in das Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene, insbesondere durch Informationspflichten gegenüber den Parlamenten und das System des so genannten „Frühwarnmechanismus“.

Die Europäische Kommission übermittelt jeweils Vorschläge für europäische Gesetzgebungsakte den nationalen Parlamenten direkt (Art. 4 Prot. Nr. 2).

Ab dem Vorliegen eines Vorschlags in allen Sprachfassungen beginnt eine Frist von acht Wochen zu laufen, in der die nationalen Parlamente die Möglichkeit haben, den Vorschlag zu prüfen und mit einer sogenannten begründeten Stellungnahme (auch **Subsidiaritätsrüge**) dagegen Einspruch zu erheben, wenn sie der Mei-

nung sind, der Vorschlag widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip.

Jedes nationale Parlament besitzt zwei Stimmen, die bei Zweikammersystemen (wie im Falle von Österreich) auf beide Kammern (je eine Stimme für Nationalrat bzw. Bundesrat) verteilt werden.

Abhängig davon wie viele Stimmen erreicht werden, unterscheidet man zwei Verfahrensarten:

5.2 „Gelbe Karte“

Wird innerhalb der Frist von acht Wochen ein Drittel (oder ein Viertel bei Vorschlägen, die im Bereich des Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts liegen) **der Gesamtzahl der Stimmen erreicht, wird das als „Gelbe Karte“** bezeichnet. Das bedeutet, dass die Kommission ihren Vorschlag zu überdenken hat. Es gibt aber keine Pflicht, den Vorschlag zu verändern oder zurückzunehmen. Der Beschluss über die weitere Vorgehensweise muss aber jedenfalls begründet werden (Art. 7 Abs. 2 Prot. Nr. 2).

Bis 2017 gab es drei „Gelbe Karten“. Die erste betraf 2012 einen Vorschlag für ein kollektives Streikrecht (Monti-II-Verordnung), die zweite 2013 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und die dritte 2016 einen Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie betreffend die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern. Im ersten Fall hat die EU-Kommission den Vorschlag zurückgezogen, in den beiden anderen Fällen jedoch an ihm festgehalten. Die österreichischen Parlamentskammern haben in allen drei Fällen keine begründeten Stellungnahmen abgegeben.

Generell ist festzustellen, dass das österreichische Parlament im EU-Vergleich zu den aktiven Playern im Subsidiaritätskontrollverfahren zählt.

5.3 „Orange Karte“

Soll für die Annahme des Vorschlags ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen und liegen innerhalb von acht Wochen so viele begründete Stellungnahmen vor, dass diese **die Hälfte** der Gesamtzahl an Stimmen ausmachen, spricht man von der „Orangen Karte“. Die Kommission hat wieder die Möglichkeit, den Vorschlag zurückzuziehen, abzuändern oder aber auch auf dem Vorschlag zu beharren. Sie muss dann aber begründen, warum ihr Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Diese begründete Stellungnahme der Kommission wird gemeinsam mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente an das Europäische Parlament und den Rat der EU weitergeleitet. Sind 55 Prozent der Mitglieder im Rat bzw. mehr als 50 Prozent der EU-Abgeordneten der Meinung, dass durch den Vorschlag der Kommissi-

on das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird, so kann der Rechtsakt nicht erlassen werden (Art. 7 Abs. 3 Prot. Nr. 2).

Es gibt keine „**Rote Karte**“. Selbst wenn sich die Mehrheit der nationalen Parlamente gegen einen Vorschlag ausspricht, kann ein Vorschlag nicht durch diese alleine gestoppt werden. Nur Rat und Europäisches Parlament können am Ende den Vorschlag zu Fall bringen. Eine „Rote Karte“ wäre eine weitreichende Schwächung der europäischen Institutionen, die aus österreichischer Sicht zu weit gehen würde. Die Visegrad-Staaten Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn treten für die Einführung einer „Roten Karte“ ein.

5.4 Die Subsidiaritätsklage

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine spezielle Klagemöglichkeit für nationale Parlamente eingeführt, wenn diese der Ansicht sind, dass ein bereits beschlossener europäischer Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Es wurde ihnen ein Klagerecht beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) eingeräumt, das sich ausschließlich auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beschränkt. Eine solche „**Subsidiaritätsklage**“ ist darauf gerichtet, den Gesetzgebungsakt für nichtig zu erklären. Das heißt, der EuGH hebt den Gesetzgebungsakt auf, wenn er dem klagenden Parlament Recht gibt.

Dieses Klagerecht steht jedem einzelnen nationalen Parlament und sogar jeder Kammer eines nationalen Parlaments, in Österreich also sowohl dem Nationalrat als auch dem Bundesrat, unabhängig voneinander zu. Es gilt jedoch für die Klageerhebung eine Frist von zwei Monaten nach Erlass des Gesetzgebungsaktes zu beachten.

5.5 Exkurs: Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam (1997)

Das mit dem Vertrag von Lissabon außer Kraft getretene Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam sah zwar noch keine Kontrollrechte der nationalen Parlamente vor, legte im Vergleich zu den heutigen Regelungen jedoch bestimmtere Tatbestandsmerkmale fest, wann eine Regelung mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

So enthielt das Protokoll folgende Leitlinien, die bei der Prüfung, ob beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind, zu befolgen waren:

*„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 verschleierte 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.“*

Die Kommission wurde weiters verpflichtet, vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsakte außer in Fällen besonderer Dringlichkeit oder Vertraulichkeit umfassende Anhörungen durchzuführen sowie in jedem geeigneten Fall die Konsultationsunterlagen zu veröffentlichen. Auch wurde sie verpflichtet „*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.*“

Die Kontrolle oblag dem Europäischen Parlament und dem Rat, die jeweils prüfen sollten, ob die Kommissionsvorschläge wie auch die vom Europäischen Parlament und vom Rat in Betracht gezogenen Änderungen mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen.

6 Verfahren im österreichischen Parlament

6.1 EU-Ausschüsse

Es gibt drei Ausschüsse im österreichischen Parlament, die sich mit EU-Angelegenheiten befassen. Daneben gibt es gewisse EU-Angelegenheiten, die dem Plenum (sowohl des Nationalrates als auch des Bundesrates) vorbehalten sind.

Die EU-Ausschüsse im Nationalrat sind der Hauptausschuss des Nationalrates, wenn er als „**EU-Hauptausschuss**“ über Angelegenheiten der Europäischen Union berät, und dessen speziell für diesen Zweck eingerichteter **Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union** (Ständiger

EU-Unterausschuss). Der EU-Hauptausschuss und der Ständige EU-Unterausschuss bestehen aus jeweils 21 Mitgliedern.

Grundsätzlich wurde dem EU-Hauptausschuss die Zuständigkeit zur Behandlung aller EU-Vorhaben übertragen. Er kann aber auch bestimmte Themenbereiche an den Ständigen EU-Unterausschuss abgeben (dafür fasst der Hauptausschuss einen sogenannten **Delegationsbeschluss**).

Davon macht der EU-Hauptausschuss auch Gebrauch und behandelt derzeit bloß grundlegende Themen und Fragestellungen betreffend die Europäische Union, etwa geplante Änderungen der EU-Verträge und Themen, die auf der Tagesordnung des Europäischen Rates oder anderer formeller und informeller Gremien der Staats- und Regierungschefs (etwa der Eurogruppe) stehen, selbst.

Die Behandlung von allen anderen EU-Vorhaben hat der EU-Hauptausschuss mittels Delegationsbeschluss dem Ständigen EU-Unterausschuss übertragen. Der EU-Hauptausschuss kann aber im Einzelfall beschließen, Aufgaben des EU-Unterausschusses wieder an sich zu ziehen.

Im Bundesrat gibt es den **EU-Ausschuss des Bundesrates**. Er setzt sich aus 14 Mitgliedern zusammen. Alle Mitglieder des Bundesrates sowie die in Österreich gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments können mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen.

7 Parlamentarische Vernetzung und Kooperation

7.1 Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Nach längeren Verhandlungen über die Etablierung eines gemeinsamen neuen Konferenzformats zur Kontrolle dieses wichtigen Politikbereichs wurde während des Treffens der EU-Parlamentspräsidenten im April 2012 in Warschau eine umfassende Einigung über die Interparlamentarische Konferenz für die GASP und die GSVP erzielt. Besondere Merkmale sind die überdurchschnittliche Größe der Delegationen (16 für das Europäische Parlament und je 6 für die nationalen Parlamente) sowie die enge Zusammenarbeit des EP mit dem Parlament des Landes, das den Vorsitz im Rat der EU innehat und dessen Aufgabe es ist, die Konferenz vorzubereiten, zu organisieren und dabei den Vorsitz zu führen. Die Konferenz tritt halbjährlich zusammen, entweder in dem Land, das den Vorsitz im Rat der EU innehat, oder im EP. Darüber hinaus kann die Konferenz Schlussfolgerungen beschließen. Trotz fehlender rechtlicher Bindungswirkung hat aufgrund der politischen Signalwirkung bisher jede GASP/GSVP Konferenz auch Schlussfolgerungen beschlossen.

7.2 Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union

Art. 13 des „Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalpakt) besagt, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemeinsam über die Organisation und Förderung einer Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der Parlamente bestimmen, um die Haushaltspolitik und andere vom Fiskalpakt erfasste Angelegenheiten zu diskutieren. Ende 2013 fand auf Einladung des litauischen Parlaments die erste Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des EP und der nationalen Parlamente statt. Als Novum im Bereich der interparlamentarischen Konferenzen obliegt die Größe und Zusammensetzung der Delegationen dem jeweiligen Parlament. Die Konferenz findet (mindestens) zweimal jährlich statt: im ersten Halbjahr jedes Jahres in Brüssel, im zweiten Halbjahr jedes Jahres in jenem Mitgliedstaat, der gerade die EU-Ratspräsidentschaft innehat.

7.3 Europol und Eurojust

Die am 1. Mai 2017 in Kraft getretene Verordnung (EU) 2016/794 richtet Europol als eine Agentur der Europäischen Union ein, die die Tätigkeit sowie die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung bestimmter Formen grenzüberschreitender Kriminalität sowie des Terrorismus unterstützt und verstärkt. Zur politischen Kontrolle der Tätigkeiten von Europol sieht die Verordnung einen Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss vor, der sich aus Delegierten des Europäischen Parlaments sowie der nationalen Parlamente zusammensetzt. Der Kontrollausschuss hat seine Arbeit in der zweiten Jahreshälfte 2017 aufgenommen. Die Sitzungen finden zukünftig (mindestens) zweimal jährlich statt: im ersten Halbjahr jedes Jahres in jenem Mitgliedstaat, der gerade die EU-Ratspräsidentschaft innehat, im zweiten Halbjahr jedes Jahres im Europäischen Parlament.

Eurojust ist eine Stelle der Union, die vor allem die Koordinierung und Zusammenarbeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Verfolgung von schwerer grenzüberschreitender Kriminalität unterstützt und verstärkt. In Art. 85 AEUV ist vorgesehen, in einer Verordnung die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust zu regeln. Die Kommission hat 2013 ein Verfahren zur Erlassung einer derartigen Verordnung initiiert, das aber bisher nicht abgeschlossen wurde.

7.4 Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten (EUSC)

Die obersten Repräsentanten der nationalen Parlamente treffen sich seit 1975 regelmäßig und seit 1999 jährlich zum Meinungs-, Informations- und Erfahrungsaustausch über Rolle und Arbeitsweise der Parlamente.

Dieses Gremium beaufsichtigt bzw. kanalisiert außerdem die Entwicklung der interparlamentarischen EU-Aktivitäten. Die Gründung von COSAC und IPEX geht ebenfalls auf die Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten zurück.

7.5 Konferenz der Europaausschüsse (COSAC)

Die 1989 gegründete Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) ist ein parlamentarisches Gremium auf EU-Ebene (www.cosac.eu). Sie setzt sich aus Vertretern der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen. Alle sechs Monate trifft sich die COSAC in dem Land, das die EU-Präsidentschaft innehat. Jedes nationale Parlament sowie das Europäische Parlament sind mit sechs, die Parlamente der Beitrittskandidaten mit je drei Parlamentariern – letztere als Beobachter – vertreten.

Die COSAC wird explizit in Art. 10 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union erwähnt.

- Demnach kann die Konferenz der Europaausschüsse dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag zur Kenntnis bringen.
- Die Konferenz fördert den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken (Best-Practices) zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse.
- Sie kann auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren, insbesondere zur Erörterung von Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

In den vergangenen Jahren beschäftigte sich COSAC insbesondere mit der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in die Praxis.

8 Mitwirkung der Bürger/innen

8.1 Europäische Bürgerinitiative (EBI)

Eine Europäische Bürgerinitiative ist eine Aufforderung an die Europäische Kommission, einen Rechtsakt in Bereichen vorzuschlagen, in denen die EU zuständig ist. Eine Bürgerinitiative muss von mindestens einer Million EU-Bürgerinnen und Bürger aus mindestens sieben der 28 Mitgliedstaaten unterstützt werden. In jedem dieser sieben Mitgliedstaaten ist eine Mindestanzahl von Unterstützern erforderlich. In Österreich sind das 13.500 Unterstützer, zum Vergleich dazu in Malta 4.500 und in Deutschland 72.000 Unterstützer.

Um eine Bürgerinitiative zu starten, muss ein „Bürgerausschuss“ gebildet werden. Dieser muss aus mindestens sieben EU-Bürgerinnen und -Bürgern bestehen, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament besitzen.

Alle EU-Bürgerinnen und -Bürger, (d. h. Staatsangehörige eines Mitgliedstaats), die das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament besitzen (Mindestalter 18, außer in Österreich, wo das Mindestalter bei 16 Jahren liegt), können eine Bürgerinitiative unterstützen.

Nach Registrierung der EBI können die OrganisatorInnen ein Jahr Unterstützungserklärungen auf einheitlichen Formularen in Papierform oder online sammeln unter Beachtung der Datenschutzvorschriften.

Eine erfolgreiche EBI, die eine Million Unterstützungsbekundungen erreicht, löst folgende Rechtsfolgen aus:

- Ab Vorlage an die Kommission hat diese drei Monate um sich eingehend mit dieser zu befassen unter Einbindung der OrganisatorInnen.
- OrganisatorInnen können die Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament unter Beisein der Europäischen Kommission präsentieren.
- Die Kommission muss nach Ablauf der Frist in einer formellen Mitteilung ihre weitere Vorgangsweise in Bezug auf die EBI erläutern und begründen.
- Es besteht keine Verpflichtung der Kommission den Rechtsakt vorzuschlagen!

Bisher erfolgreiche EBIs:

- Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware! vom 10.5.12
- EINER VON UNS (Schutz des Embryos & gegen Stammzellenforschung) vom 11.5.12
- Stop Vivisection (Ausstieg aus der tierexperimentellen Forschung) vom 22.6.12
- Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden vom 25.1.17

Die Erfolgsbilanz dieser Initiativen ist bescheiden. Erst vier EBIs konnten alle Kriterien erfüllen. Bei dreien davon – die sich gegen Tierversuche, für den Schutz von Trinkwasser als öffentliches Gut sowie das Verbot von Glyphosat aussprachen – hat die Kommission zumindest Folgemaßnahmen eingeleitet. Zu Legislativvorschlägen ist es allerdings in diesen sechs Jahren noch kein einziges Mal gekommen. Zwar wurde die Trinkwasser-Richtlinie geändert und ein Gesetzgebungsvorschlag über eine transparentere Beurteilung von Pestizidzulassungen angekündigt. Die Attraktivität des Instruments zu steigern, ist damit nicht erfolgt.

8.2 EU-Petitionsrecht

Dieses Recht umfasst eine als Beschwerde oder Anfrage abgefasste Petition, in Angelegenheiten, die in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union fallen, an das Europäische Parlament (EP) zu richten.

Es ist seit dem Vertrag von Maastricht 1992 primärrechtlich (Art. 20 u 227 AEUV) verankert und zuletzt auch in der Charta der Grundrechte der EU (Art. 44) niedergelegt und steht jedem/r UnionsbürgerIn sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat allein oder zusammen mit Dritten zu.

Die Prüfung der Petitionen, ihrer Zulässigkeit und die Weiterbearbeitung obliegt dem Petitionsausschuss des EP (PETI).

Das EP kann der Petition nicht selbst abhelfen, sondern nur politischen Druck auf andere Entscheidungsträger ausüben. Der PETI-Ausschuss kann Berichte ausarbeiten und Entschließungsanträge an das EP fassen, seine Beschlüsse sind jedoch nicht verbindlich und haben nur empfehlenden Charakter. Der Jährliche Tätigkeitsbericht des PETI-Ausschusses wird jedoch durch das EP meist eingehend geprüft und resultiert oftmals in einschlägigen Entschließungsanträgen. Jeder Petent wird über das Ergebnis der Prüfung der Petition sowie über die allenfalls getroffenen Maßnahmen unterrichtet.

Auch das Petitionsrecht ist kein wirklich attraktives Instrument für mehr Bürgernähe.

III. Bisherige Österreichische Initiativen zur Stärkung der Subsidiarität

1 Veranstaltungen

Die Vielzahl von Veranstaltungen, Konferenzen und Tagungen zeigt, dass die Frage der Subsidiarität eine ist, die seitens des Parlaments und der Landtage oft thematisiert wird.

Bei den drei bisher erfolgten Verfahren gemäß Art. 7 Abs. 2 Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit („Gelbe Karten“) kam die Kommission immer zum Ergebnis, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt worden sei. In nachfolgend angeführten Veranstaltungen wurden Verbesserungen der Subsidiaritätsverfahren mehrfach eingefordert.

- Subsidiaritätskonferenz des AdR und Bundesrates in Wien, 4.12.2017:

Am 4. Dezember 2017 fand die 8. Subsidiaritätskonferenz des Ausschusses der Regionen in Zusammenarbeit mit dem österreichischen Bundesrat in der Hofburg in Wien statt.

Das zentrale Thema war, wie Entscheidungen in der EU möglichst effizient und bürgernah getroffen werden können. VertreterInnen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie der Bundesländer, Gemeinden und Städte diskutierten über die Rolle der nationalen und regionalen Parlamente im Subsidiaritätsmonitoring.

- Landeshauptleute-Konferenz in Vorarlberg, 10.11.2017:

Auf der Landeshauptleute-Konferenz im November 2017 sprachen sich die Landeshauptleute in Hinblick auf die EU für ein konsequentes Subsidiaritätsprinzip aus. Was die Staaten und Regionen besser machten als die EU, sollen sie auch selbst regeln, etwa Gesundheit, Soziales, Bildung und Katastrophenschutz. Die Kompe-

tenzen Europas bei Themen wie Außengrenzschutz, Asyl, Sicherheit, Migration und Binnenmarkt stünden außer Frage. Hier sei eine klare Kompetenzaufteilung nötig.

- Enquete des BR „Die Zukunft der EU - aus Sicht der Bundesländer und Regionen“, 7.11.2017:

Im November 2017 widmete sich der Bundesrat mit einer parlamentarischen Enquete dem Thema EU und Subsidiarität. Vertreter der EU-Kommission und des EU-Parlaments gaben Impulse zu diesen Themengebieten. Betont wurde, dass die Union nur dort tätig sein sollte, wo die angestrebten Ziele nicht durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder der Regionen besser erreicht werden können. Es gab konkrete Forderungen von Seiten der Regionen, wie etwa die Verlängerung der Frist für die Subsidiaritätsprüfung von acht auf zwölf Wochen oder die Einführung einer "roten Karte", wenn eine Mehrheit der Parlamente eine Subsidiaritätsrüge erteilt.

- Europäisches Forum Alpbach 2017, 16.8.-1.9. 2017:

Beim Europäischen Forum Alpbach ging es im Sommer 2017 auch um die Frage neuer Kooperationsformen innerhalb der EU. Diskutiert wurde die Frage "Wie soll sich die Europäische Union künftig organisieren und vor allem auch, wie soll Subsidiarität funktionieren, wie soll eine europapolitische Arbeitsteilung funktionieren?".

- Europa-Forum Wachau – „Bürgernähe in Europa“, 10.-11.6. 2017:

Das Europa-Forum Wachau, das im Juni 2017 stattfand, stand im Zeichen des Themas „Bürgernähe in Europa“. Arbeitskreise thematisierten „Europa der Vielfalt und Subsidiarität: Entscheidungsfindungen effizient und bürgernah“.

- "Versammlung der Regionen Europas" unter dem Titel "Narrow the gap and build bridges: Regions reconnect Europe with its citizens", Oktober 2016:

Im Oktober 2016 fand auf Einladung der Stadt Wien eine zweitägige Konferenz der Organisation "Versammlung der Regionen Europas (VRE)" unter dem Titel "Narrow the gap and build bridges: Regions reconnect Europe with its citizens" statt.

Anliegen und Fragen der Bürgerinnen und Bürger werden vorrangig auf lokaler Ebene wahrgenommen und beantwortet werden müssen, um in weiterer Folge eine gemeinsame europäische Identität aufbauen zu können, wurde in dieser Konferenz als Schlüssel für erfolgreiche Politik festgehalten.

- Subsidiarität-Konferenz „Europa fängt zu Hause an“ in St. Pölten, 18.-19.4.2006:

Der österreichische EU-Ratsvorsitz und das Parlament veranstalteten gemeinsam mit dem Bundesland Niederösterreich eine Konferenz zum Thema Subsidiarität mit dem Titel „Europa fängt zu Hause an“. Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments sowie anderer EU-Institutionen diskutierten gemeinsam mit Experten über das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie eine bessere Gesetzgebung im Rahmen der Europäischen Union.

- Euroregionale Vereinigung: „Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten und Europäische Union“, Oktober 2005:

Im Oktober 2005 fand in Innsbruck die Tagung „Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten und Europäische Union“ statt. Die Konferenz wurde von der euroregionalen Vereinigung, einem Forum für den Austausch von JuristInnen aus den Regionen Südtirol, Tirol und Trentino veranstaltet und stand unter der Schirmherrschaft des Europarates. Das Subsidiaritätsprinzip als Legitimationsgrundlage regionalistischer und föderalistischer, aber auch supranationaler Systeme wurde durch Bundesstaatsexperten verfassungstheoretisch und verfassungsvergleichend untersucht.

2 Subsidiaritätsrügen

2018:

- Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch COM (2017) 753

2017:

- Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge
- Elektrizitätsbinnenmarkt
- Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt
- Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen
- Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen
- Elektronische Europäische Dienstleistungskarte

2016:

- Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung
- Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze
- Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung
- Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle

2014:

- Änderung der Richtlinien über Abfälle, Verpackungen und Verpackungsabfälle, Abfalldeponien, Altfahrzeuge, Batterien und Akkumulatoren sowie Elektro- und Elektronik-Altgeräte
- Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (jeweils eine Begründete Stellungnahme von Nationalrat und Bundesrat)
- Ökologische/biologische Produktion und Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen

2013:

- Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents
- Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten
- Maßnahmen zum Schutz von Pflanzenschädlingen
- Tiergesundheit
- Erzeugung von Pflanzenvermehrungsmaterial und dessen Bereitstellung auf dem Markt
- Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste

2012:

- Europäische Statistiken
- Befugnisse der Kommission
- Konzessionsvergabe
- Preisfestsetzung bei Humanarzneimitteln

2010:

- Einreise und Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen (jeweils eine Begründete Stellungnahme von Nationalrat und Bundesrat)

IV. Konkrete 50 Maßnahmenvorschläge

1. Allgemeines

Am 14. November 2017 setzte der Präsident der Europäischen Kommission Juncker die „Task Force für Subsidiarität, Proportionalität und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘“ ein, in der von neun Mitgliedern drei aus nationalen Parlamenten kommen, drei vom Ausschuss der Regionen und drei aus dem Europaparlament.

Die Szenarien für eine künftige Entwicklung der Union können nicht von einer einzelnen Ebene oder Institution allein angegangen werden. Europa ist immer eine gemeinsame Aufgabe. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebenen ist die unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Fortentwicklung des europäischen Projekts und auch dafür, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen.

In Österreich werden die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sehr ernst genommen, sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene.

Auf der parlamentarischen Ebene des Bundes sind die EU-Ausschüsse beider Kammern des österreichischen Parlaments (Nationalrat und Bundesrat) aktive Player in Bezug auf die Kontrolle von EU-Gesetzgebungsentwürfen oder die Erarbeitung und Kommunikation von Standpunkten zur künftigen Entwicklung der Union. So hat in den letzten Jahren der Bundesrat bei Subsidiaritätskontrollrankings immer einen Spitzenplatz eingenommen.

Zusätzlich engagieren sich die österreichischen Bundesländer stark in Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsfragen. Auf parlamentarischer Ebene sieht ein spezifischer Verfassungsmechanismus eine Verknüpfung verschiedener Akteure vor: Der Bundesrat informiert die Landtage unverzüglich über neue EU-Legislativvorschläge und gibt ihnen die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Subsidiarität ist auch eine Schlüsselpriorität der österreichischen Bundesregierung, welche eine Weiterentwicklung der Union entsprechend dem Szenario „Weniger, aber effizienteres Handeln“ nachdrücklich unterstützt und diese Position auch ausdrücklich im Regierungsprogramm festgehalten hat.

Österreich kann somit auf der Grundlage dieser Erfahrungen Beiträge zum Ziel der Task Force beisteuern, Empfehlungen zur besseren Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu entwickeln und Politikbereiche zu identifizieren, für welche die Verantwortung an die Mitgliedstaaten delegiert oder endgültig zurückübertragen werden könnte.

Es gibt Politikbereiche, wo weniger auf EU-Ebene getan werden muss und eine bessere Einbindung der nationalen Parlamente Not tut. Auf der anderen Seite gibt es Politikfelder, wo mehr auf die europäische Ebene an Entscheidungskompetenz verlagert werden muss (Schutz der Außengrenzen, Migrationspolitik, Verteidigungspolitik, Digitalisierung etc.). Subsidiarität bedeutet weniger Europa, wo es keinen Mehrwert dadurch gibt, aber es sollte auch mehr Europa bedeuten, dort wo wir europaweite Anstrengungen in bedeutenden politischen Bereichen brauchen.

2. Vertragsänderungsvorschläge

2.1 Verlängerung der 8-Wochen-Frist für Subsidiaritätsprüfungen auf 12 Wochen (1)

Die in Protokoll 2 EUV vorgegebene Frist für Stellungnahmen von 8 Wochen erlaubt keine ausreichende Möglichkeit zur Prüfung und Abstimmung etwa mit Länderkammern oder anderen nationalen Parlamenten und wird von den Parlamenten als zu kurz erachtet. Alternativ zu einer Änderung des Protokolls könnte die EK ihre Bereitschaft bekunden, Stellungnahmen, welche bis zu 12 Wochen nach Vorlage des Gesetzgebungsvorschlages eintreffen zu behandeln. Ebenso könnte eine Vereinbarung getroffen werden, wonach die EK die Frist verlängert sobald eine bestimmte Mindestanzahl nationaler Stellungnahmen eingetroffen ist.

2.2 Verringern des Quorums für die „Gelbe Karte“ und die „Orange Karte“ (2)

Derzeit sieht Protokoll Nr. 2 vor, dass bei Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente im Falle des Erreichens eines Drittels der den nationalen Parlamenten zukommenden Stimmen (eine Stimme pro Kammer in Zweikammerparlamenten, zwei in Einkammersystemen) der Legislativentwurf überprüft werden muss („Gelbe Karte“). Bei Vorschlägen für Gesetzgebungsakte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist die Schwelle niedriger (ein Viertel der Stimmen). Wenn im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine einfache Mehrheit der den nationalen Parlamenten zukommenden Stimmen die Vereinbarkeit des Entwurfes mit dem Subsidiaritätsprinzip verneint und die Kommission den Entwurf aufrechterhält, so wird die Entscheidung dem Gesetzgeber vorgelegt (EP und Rat). Wenn der Gesetzgeber der Meinung ist, dass der Entwurf für einen Legislativakt nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht, so kann er ihn mit einer Mehrheit von 55% der Mitglieder des Rates oder mit einer Mehrheit der Stimmen im EP verwerfen („Orange Karte“). Bisher wurde die „Gelbe Karte“ lediglich drei Mal erreicht. Es ist daher offensichtlich, dass die Quoren im geltenden Rechtsrahmen zu hoch sind. Dies ist auch von hoher Relevanz für die regionalen und lokalen Ebenen, die sich über ihre nationalen Parlamente sehr aktiv in der Subsidiaritätskontrolle engagieren. Das Quorum-Erfordernis für die „Gelbe Karte“ könnte daher von einem Drittel auf ein Viertel, jenes für die „Orange Karte“ von der einfachen Mehrheit auf ein Drittel gesenkt werden.

2.3 Möglichkeit einer 2. Subsidiaritätsprüfung vor Verabschiedung eines Rechtsaktes durch EP und Rat („Späte Karte“) (3)

Die Abgabe begründeter Stellungnahmen der nationalen Parlamente hat derzeit binnen 8 Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung des Legislativvorschlages der EK zu erfolgen. Änderungen, welche am Legislativvorschlag im Zuge der Verhandlungen zwischen Rat und EP vorgenommen werden und in den endgültigen Rechtsakt übernommen werden sollen, können derzeit keiner neuerlichen Subsidiaritätsprüfung durch

die nationalen Parlamente unterzogen werden. Das Endergebnis kann sich jedoch stark vom ursprünglichen Vorschlag unterscheiden.

Die Einführung einer „Späten Karte“ würde den nationalen Parlamenten das Recht zugestehen, Entwürfe für Rechtsakte am Ende der Verhandlungen zwischen der Kommission, dem EP und dem Rat einer zweiten Subsidiaritätsprüfung zu unterziehen.

2.4 Vorrang für Richtlinien vor Verordnungen (5)

Mit dem Ziel, bestmögliche Grundlagen für die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgebots zu schaffen und Überregulierung zu vermeiden, könnte ein grundsätzlicher Vorrang für die Verabschiedung von Richtlinien von Verordnungen verankert werden.

Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam enthielt noch die Verpflichtung zur Wahl der am wenigsten in nationales Recht eingreifenden Form („einfachste Form“) einer Maßnahme. Diese ist mit dem Vertrag von Lissabon aus dem aktuellen Protokoll 2 weggefallen, da der Vertrag von Lissabon in den einzelnen Politikbereichen bereits relativ genau festlegt welche Form (RL od. VO) ein Rechtsakt haben darf. In jenen Bereichen, die dem Unionsgesetzgeber Wahlfreiheit über die Form lassen, wäre allerdings im Sinne der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität ein Vorrang von RL gegenüber VO zielführend.

2.5 Schärfere Definition der geteilten Kompetenzen (6)

Die Liste der geteilten Zuständigkeiten, festgehalten in Artikel 4 (2) des AEUV, ist überaus vage definiert, da sie nur allgemeine Bereiche wie etwa „Transport“ umreißt, anstatt konkretere Bereiche wie etwa „grenzüberschreitender Transport“ zu benennen. Durch eine schärfere Abgrenzung könnte besser festgestellt werden, ob Interventionen auf der EU-Ebene gerechtfertigt sind.

3. Vorschläge für die konkrete Umsetzung im geltenden Rechtsrahmen

3.1 Grüne Karte (4)

Eine „Grüne Karte“ zur Erweiterung des politischen Dialogs (ohne Vertragsänderungen, daher nur auf Basis einer politischen Vereinbarung) sollte eingeführt werden. Dabei soll ein Parlament (rechtlich unverbindlich) vorschlagen können, dass neue EU-Gesetzgebung initiiert oder bestehende geändert wird. Dies ist zwar bereits möglich, jedoch treten zurzeit nationale Parlamente nur einzeln mit den EU-Institutionen in Kontakt.

Nationale Parlamente sollen künftig die Möglichkeit haben, innerhalb von 6 Monaten ihre Unterstützung zum Vorschlag eines Parlaments zu erklären. Jedes Parlament soll über 2 Stimmen verfügen, ab einem Viertel aller Stimmen soll die Initiative als Grüne Karte gelten und ein gemeinsames Schreiben aller unterstützenden Parlamente an die EK ergehen.

Bisher gab es vier derartige Initiativen von Parlamenten. Nur die Initiative „Verschwendung von Lebensmitteln“ (House of Lords, UK) wurde von der EU-Kommission im Paket zur Kreislaufwirtschaft aufgegriffen, allerdings ohne klare Bezugnahme auf diese Initiative.

3.2 Eingriffsorientierte Subsidiaritätskontrolle (7)

Die Subsidiaritätsdebatte sollte nicht allein regelungsorientiert, sondern – ganz im Sinn des Gedankens der Subsidiarität – auch eingriffsorientiert geführt werden. Das heißt, dass EU-Organe, insbesondere Kommission und EuGH, keine Eingriffe in wichtige Schutzbereiche der BürgerInnen vornehmen dürfen, die in der europäischen Grundrechtecharta verankert sind.

Die Schaffung neuer Agenturen oder Sonderbehörden ist unter diesem Aspekt besonders zu hinterfragen. So erschießt sich der Mehrwert einer – in Planung befindlicher – Europäischer Arbeitsagentur zum Beispiel nicht.

3.3 Restriktiverer Einsatz von delegierten Rechtsakten (8)

Die steigende Anzahl von delegierten Rechtsakten ist ein Beispiel für eine Kompetenzerosion zu Ungunsten von Mitgliedstaaten und Regionen. Es erfolgte eine Steigerung der Anzahl delegierter Rechtsakte von 38 im Jahr 2012 und 56 im Jahr 2013 auf zuletzt 132 im Jahr 2017. Delegierte Rechtsakte beruhen auf einer Basisgesetzgebung von Rat und Parlament und räumen der Kommission Rechte von faktisch gesetzgeberischer Art ein. Mitgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten existieren kaum mehr. Durch die Häufung von EU-Rechtsakten, in denen vorgesehen ist, dass Regelungen im Rahmen von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsakten weiterverfolgt werden sollen, werden Kompetenzen in erheblicher Anzahl an die Kommission delegiert. Ein restriktiverer Einsatz wäre dringend notwendig.

Derartige Umsetzungsrechtsakte geben der Kommission umfassende Rechte. So greift die Kommission durch Umsetzungsrechtsakte beispielsweise auf Basis der EURES-Verordnung (VO 2016/589 vom 13. April 2016) weitreichend in den nationalen Arbeitsmarkt ein. Darüber hinaus werden den Mitgliedstaaten nahezu überbordende Berichtspflichten auferlegt („Performance Measurement System“), denen nicht unbedingt ein ersichtlicher Mehrwert gegenüber steht. Die Kommission versucht im Zuge dessen auch ihre Kompetenz im Datenschutzbereich gegenüber den Mitgliedstaaten auszudehnen, wobei dies sachlich nicht unmittelbar nachvollziehbar ist.

3.4 Verstärkter Fokus auf Verhältnismäßigkeit (9)

Dies betrifft vor allem ein Rücksichtnahmegebot, aber auch eine Diskussion über die Notwendigkeit der Dichte der Regelungen. Es ist nicht nötig, alle Dinge bis ins letzte Detail zu regeln und bereits auf europäischer Ebene einen Verweis auf lokale Behörden einzubauen. EU-Richtlinien sollten verstärkt wieder nur den Rahmen vorgeben, innerhalb dessen der nationale Gesetzgeber agieren muss. Ein gewisser Handlungsspielraum muss erhalten bleiben. Vorschläge, die auf die Vollendung des Binnenmarkts abzielen, sollten nicht notwendig bis in die kleinste Gemeinde umgesetzt werden müssen, da das Handeln kleiner Gebietskörperschaften in den wenigsten Fällen binnenmarktrelevant ist.

4. Vorschläge betreffend die lokale und regionale Ebene

4.1 Stärkere Berücksichtigung der Beiträge von Regionen und Regionalparlamenten (10)

Ein wichtiger Schritt, um die Partizipation der Regionen zu verbessern, wäre es, die Stellungnahmen der regionalen Regierungen und Parlamente im Zuge des Rechtsetzungsprozesses der Europäischen Union stärker zu berücksichtigen sowie den Austausch von Vertreterinnen und Vertretern dieser Ebene mit Unionsbehörden zu fördern. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, künftig regionale Körperschaften nicht mehr als Interessengruppen zu qualifizieren, wie es im Paket „Bessere Rechtsetzung“ der Fall war; dies gilt selbstverständlich auch für die lokale Ebene.

Hierzu würde insbesondere die Einführung einer individuellen Prüfung der Stellungnahmen der Landesparlamente in Konsultationsverfahren und eine ihrer demokratischen Legitimierung und ihrem gesellschaftlichen Gestaltungsspielraum entsprechende Berücksichtigung und Responsivität bei der Auswertung des Ergebnisses beitragen. Dazu ist es notwendig, die Beteiligungsform der Konsultationen der Europäischen Kommission zu einer echten Mitgestaltungsmöglichkeit für gesetzgebende Körperschaften auf subnationaler Ebene weiter zu entwickeln.

Auch regelmäßige Treffen, Erfahrungsaustausch und Fortbildung zwischen nationalen Verwaltungseinrichtungen und der Europäischen Kommission können dazu beitragen, mehr voneinander zu lernen. Besuche der EU-Dienststellen in den Mitgliedstaaten sollten dabei nicht als Kontrolle, Evaluierung oder Monitoring, sondern als Chance zur Weiterbildung der Brüsseler Zentralbehörden verstanden werden.

Der österreichische Bundesrat hat sich zuletzt im Rahmen einer parlamentarischen Enquete zum Thema „Die Zukunft der EU aus Sicht der Bundesländer und Regionen“ am 7. November 2017 und in einer gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen veranstalteten Subsidiaritätskonferenz am 4. Dezember 2017 mit konkreten Vorschlägen und Beiträgen eingebracht und wird das auch in Zukunft aktiv tun.

4.2 Stärkere Berücksichtigung der Beiträge von Städten und Gemeinden (11)

Die Städte und Gemeinden sind unersetzlich für die Erreichung und Umsetzung vieler Ziele der Europäischen Union. Dennoch spricht man in Europa viel über die Kommunen, aber selten mit ihnen. Entscheidungen, welche die Kommunen massiv betreffen, müssen wesentlich durch die kommunalen Stellen mit beeinflusst werden und es muss vor allem die tatsächliche Leistbarkeit der Implementierung in den Kommunen im Vorfeld eingehend geprüft werden.

Ein verbessertes Reflektieren kommunaler Positionen durch EU-Institutionen bedarf vor allem der Sichtbarmachung der Probleme. Dies ist aber nicht nur eine Bringschuld der kommunalen Interessensvertretungen, sondern auch eine Holschuld der verantwortlichen Gesetzgeber. Schon allein aus ihrem Mandat müssen sie die bürgernächsten Einheiten in Europa verstärkt beachten. Vor jeder Gesetzesfolgenabschätzung muss daher die Betroffenheit dieser bürgernahen und mit Vertrauen legitimierten Selbstverwaltungskörper eingehend bekannt sein. Ein stärkerer Kontakt der EU-Kommission mit den kommunalen Spitzenverbänden der einzelnen Mitgliedstaaten ist daher wünschenswert.

4.3 Verbessertes Umgang mit Beiträgen zum Thema Subsidiarität (12)

Der Ausschuss der Regionen (AdR) arbeitet Prospektiv-Stellungnahmen zu künftigen europäischen Legislativvorschlägen, politischen Maßnahmen und zur Abschätzung ihrer Folgen aus, die oftmals (etwa wegen zu geringer Einbindung der regionalen und lokalen Ebene unter Berücksichtigung von Folgen für diese Ebenen) unter Subsidiaritäts-Gesichtspunkten kritisch ausfallen. Da sie frühzeitig eingebracht werden und gewöhnlich das Feedback vieler Stakeholder mit einbeziehen, sollten sie vom Rat (in seinen diversen Formationen) stärker als bisher erörtert und bei seiner politischen Willensbildung mitberücksichtigt werden. Eventuell könnte dazu regelmäßig ein eigenes reserviertes Segment bei Ratstagungen und eine explizite Berücksichtigung in Schlussfolgerungen vorgesehen werden.

Zur besseren Sichtbarmachung aller Beiträge lokaler und regionaler Gebietskörperschaften sollte die Europäische Kommission nach Ablauf der achtwöchigen Frist gemäß Art. 6 Protokoll Nr. 2 eine Übersicht der offiziell eingelangten Stellungnahmen öffentlicher Stellen und der darin thematisierten Punkte sowohl dem Europäischen Parlament als auch dem Rat zur Verfügung stellen. Diese Übersicht sollte auch den Mitgliedstaaten übermittelt werden. Dieser Schritt würde es den Mitgliedern des EP sowie den mitgliedstaatlichen Vertretern in den Ratsarbeitsgruppen erleichtern, allfällige neuralgische Punkte in Kommissionsvorschlägen frühzeitig zu erkennen und sich darüber eine Meinung zu bilden.

Die Jahresberichte der EU-Kommission über die Anwendung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollten sich zudem detailliert mit begründeten Stellungnahmen hinsichtlich der Subsidiarität auseinandersetzen und nach Vorbild des österreichischen Bundesrates jene Regionen darin anführen, die sogenannte „begründete Stellungnahmen“ oder „Mitteilungen“ der nationalen Parlamente an die EU-Kommission anregen. Das mittlerweile gelebte Mehrebenensystem zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Regionen erfordert

im Interesse der Nachvollziehbarkeit in der Praxis eine klarere Kommunikation und Benennung der jeweils handelnden Akteure.

4.4 Wahrung der Verantwortlichkeiten für die Gesetzgebung (13)

Die Kommission sollte EU-Regelungen nur bei eindeutiger EU-Kompetenz bzw. im Rahmen dieser Rechtsgrundlage vorschlagen sowie nur dann, wenn ein klarer europäischer Mehrwert vorliegt. Weiters sollte die Kommission künftig im Falle des Nicht-Vorliegens einer entsprechenden Rechtsgrundlage von der Veröffentlichung nicht-verbindlicher Empfehlungen und Mitteilungen zu dem jeweiligen Sachgebiet Abstand nehmen. Um Rechtsetzung auf das notwendige Maß zu beschränken, muss sich die EU bei ihrem Handeln von den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung und Entbürokratisierung leiten lassen.

4.5 Besserer Einsatz von Richtlinien und realistische Kontrolle der Umsetzung von Unionsrechtsakten (14)

Richtlinien sollten künftig als Beitrag zur Achtung regionaler und nationaler Kompetenzen sowie als Möglichkeit zur Deregulierung verstanden werden, insofern, als dass sie tatsächlich lediglich das zu erreichende Ziele vorgeben und den Mitgliedsstaaten und Regionen wieder stärker die Wahl der Mittel zur Zielerreichung überlassen.

Obwohl in den Verträgen normiert ist, dass Richtlinien nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, den innerstaatlichen Stellen aber die Wahl der Form und der Mittel überlassen, sind diese in aller Regel höchst detaillierte Rechtsakte, die von den Mitgliedstaaten oft nicht mehr inhaltlich umgesetzt werden können, sondern – ohne Rücksicht auf den mitgliedstaatlichen Rechtsbestand – fast wörtlich übernommen werden müssen. Ein Gebrauch der Rechtsform der Richtlinie wieder gemäß ihrer eigentlichen Bestimmung - beschränkt auf die Vorgabe der zu erreichenden Ziele - würde den Regionen eine stärkere Mitgestaltungsmöglichkeit ihres rechtlichen Umfelds ermöglichen.

Die Detailliertheit unionsrechtlicher Vorgaben wird durch einen oft formalistischen Prüfungsmaßstab der EU bei Kontrolle der mitgliedstaatlichen Umsetzung verschärft, welcher sich mitunter auf bloße Formulierungen zurückzieht. Dies führt dazu, dass EU-Rechtsakte immer seltener harmonisch in die nationalen Rechtsordnungen eingefügt werden können, was die legislative Qualität der Normen trübt und nationalen Bestrebungen zu einer besseren Rechtsetzung im Weg steht.

4.6 Stärkere Berücksichtigung der Erfahrungen und Daten der lokalen und regionalen Ebene bei der Bewertung und Überarbeitung des Unionsrechts (15)

Vorgaben des Unionsrechts können in der Praxisumsetzung mitunter erhebliche Schwierigkeiten auslösen, welche ihrerseits - entsprechendes Wissen seitens der Kommission vorausgesetzt - zum Ausgangspunkt für

eine Evaluierung und Überarbeitung solcher Unionsrechtsakte werden können. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine schnelle und unkomplizierte Kommunikationsmöglichkeit, die es den Behörden der Mitgliedstaaten - auch den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften - ermöglicht, mit der Europäischen Kommission in Kontakt zu treten, um derartige praktische Erfahrungen zielgerichtet kommunizieren zu können. Den öffentlichen Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, die täglich mit der Umsetzung und Vollziehung des Unionsrecht beschäftigt sind, müssen dabei die Sicherheit haben, dass ihre Positionen von der Kommission ernst genommen und tatsächlich in Erwägung gezogen werden. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine ernsthafte Beantwortung derartiger mitgliedstaatlicher Stellungnahmen, die sich nicht - wie es in der Vergangenheit bisweilen der Fall war - in formelhaften Standardbeantwortungen erschöpft. Eine effiziente und zeitsparende Möglichkeit besteht auch darin, Workshops und Dialogveranstaltungen auf EU-Ebene zu organisieren, die speziell auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausgerichtet sind und in Zusammenarbeit mit dem AdR durchgeführt werden. Vertreterinnen und Vertreter der lokalen und regionalen Ebene können ihre Einwände, Verbesserungsvorschläge sowie ihre Lösungsvorschläge in diesem Rahmen präsentieren. Im Rahmen des Dialogs können die realen Probleme sowie praktische Lösungen im direkten Austausch hervorgehoben werden und nicht durch ein mehr oder weniger anonymes schriftliches Verfahren.

4.7 Bessere Einbindung der regionalen Ebene, der Städte und Gemeinden bei Konsultationen und Folgenabschätzungen (16)

Öffentliche Stellen auf lokaler und regionaler Ebene sind wie auch die nationalen Regierungen demokratisch legitimierte Gebietskörperschaften. So ist in allen EU27-Mitgliedstaaten das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ein verfassungsrechtlicher Grundsatz. Jede Konsultation oder Folgenabschätzung muss daher so gestaltet werden, dass die Zuständigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten respektiert werden, anstatt sie als "Black Boxes" zu behandeln. Ebenso sollte die bestehende Praxis, Folgenabschätzungen extern zu vergeben und externe Berater nach dem Zufallsprinzip auswählen zu lassen, welche Regionen oder lokale Behörden einbezogen werden, verworfen werden. Stattdessen sollte die Kommission bei der Erstellung und Auswertung solcher Konsultationen mit den nationalen Verbänden der Regionen, Städte und Gemeinden eng zusammenarbeiten.

Eine Ursache für die derzeit geringe Mitwirkung der lokalen und regionalen Ebene an Konsultationen der Europäischen Kommission ist die Tatsache, dass Konsultationen oft relativ oberflächlich gehalten sind. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit konkreten, aus der Vollziehung von EU-Recht bzw. auf EU-Recht basierendem nationalen Recht entstehenden Problemen ist zumeist nicht möglich. Insbesondere wird die spezifische Situation von Regionen, die in der Umsetzung von EU-Recht oder auch Vollziehung von EU-Recht tätig sind, nicht wirklich abgebildet. Es wird der Bedeutung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften (zumal mit Gesetzgebungsbefugnissen wie in Österreich) nicht gerecht, ihre Expertise inmitten von Beiträgen unterschiedlichster Qualität von NGOs, Lobbying-Einrichtungen und Privatpersonen beizusteuern. Dazu

kommt, dass ein Einfluss auf den schlussendlich von der Europäischen Kommission vorgelegten Rechtsakt durch die regionale oder lokale Ebene in den seltensten Fällen konstatiert werden kann. Hier ist starkes Verbesserungspotenzial erkennbar.

5. Anpassung der Interinstitutionellen Vereinbarung bessere Rechtssetzung („IIV“)

5.1 Aufnahme einer Definition von Subsidiarität in die IIV (17)

Alternativ zu einer Anpassung des Protokolls könnte eine klare Definition von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (unter Nutzung des Texts des Protokolls (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam 1997, siehe I.5.5.) in die IIV zur besseren Rechtssetzung aufgenommen werden (diese wurde zuletzt 2016 nach einem 2-jährigen Konsultationsprozess revidiert, die Aufnahme einer Definition fand damals keine ausreichende Zustimmung).

5.2 Verabschiedung eines „Subsidiaritätspaktes“ (18)

Die IIV soll um eine Bestimmung über einen Subsidiaritätspakt zwischen den drei Legislativorganen ergänzt werden. Diese soll sicherstellen, dass die EK ihre Vorschläge auf jene Initiativen beschränkt, welche vorab im Arbeitsprogramm der EK vereinbart worden sind. Weiters soll die EK künftig im Falle des Nicht-Vorliegens einer entsprechenden Rechtsgrundlage von der Veröffentlichung nicht-verbindlicher Empfehlungen und Mitteilungen zu dem jeweiligen Sachgebiet Abstand nehmen.

6. Rat der Europäischen Union

6.1 Stärkere Überwachungsfunktion des Rates (19)

Der Ausschuss der Regionen (AdR) arbeitet Prospektiv-Stellungnahmen zu künftigen europäischen Legislativvorschlägen, politischen Maßnahmen und zur Abschätzung ihrer Folgen vor, die oftmals (etwa wegen zu geringer Einbindung der und Berücksichtigung von Folgen für die regionale und lokale Ebene) unter Subsidiaritäts-Gesichtspunkten kritisch ausfallen. Da sie frühzeitig eingebracht werden und gewöhnlich das Feedback viele Stakeholder mit einbeziehen, sollte sie vom Rat (in seinen diversen Formationen) stärker als bisher erörtert und bei seiner politischen Willensbildung mit berücksichtigt werden. Eventuell könnte dazu regelmäßig ein eigenes reserviertes Segment bei Ratstagungen und eine explizite Berücksichtigung in Schlussfolgerungen vorgesehen werden. Gleiches gilt für die Arbeiten der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) mit ihren halbjährlichen Konferenzen und ihren regelmäßigen Beiträgen und Stellungnahmen an

die Haupt-EU-Institutionen, die auf Grund ihrer Einbindung in die Subsidiaritätskontrollverfahren und bezüglich des Austauschs von Information, Erfahrung und best practice ebenso wie der AdR über eine reiche Expertise und Erfahrung verfügt.

6.2 Frühzeitige Diskussion der EK-Vorhaben im Rat (20)

Konkrete EK-Vorhaben in der prä-legislativen Phase sollten möglichst frühzeitig und proaktiv im Rat behandelt werden. Dadurch könnten nationale und europäische PolitikerInnen früh auf mögliche Bedenken und Bedürfnisse aufmerksam gemacht werden.

6.3 Systematische Prüfung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe (21)

In der jeweils zuständigen Ratsarbeitsgruppe soll zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses systematisch bewertet werden, ob der Vorschlag der Kommission dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Ebenso ist eine genaue Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit von großer Bedeutung, um überschießende Regelungen zu vermeiden.

7. Nationale Parlamente – Stärkung ihrer Kontrollkapazitäten

7.1 Frühzeitige Einbindung der nationalen Parlamente (22)

Nationale Parlamente sollten möglichst früh im Gesetzgebungsverfahren miteinbezogen werden, bevorzugt bereits nach Veröffentlichung der Roadmap und während der Konsultationsphase. Beispielsweise könnte die EK angehalten werden, wichtige Vorhaben den nationalen Parlamenten vorzustellen. Eine stärkere Beachtung der Subsidiarität sollte ebenfalls bereits vor der Vorlage eines neuen Rechtsaktes erfolgen. Insb. die Konsultationsphase sollte von den Parlamenten genutzt werden, um proaktiv Meinungen einzubringen und Bedenken anzumelden. Dadurch könnten u.U. der Einsatz der „gelben Karte“ und Probleme während der Verhandlungsphase vermieden werden. Des Weiteren würde eine frühzeitige Befassung mit dem Vorhaben die relativ kurze 8-wöchige Frist nach Erhalt der Gesetzesvorlage kompensieren.

Zusätzlich zu einer frühen Einbindung in konkrete Vorhaben könnte es in nationalen Parlamenten eine jährliche Diskussion zum Thema Subsidiarität bzw. zum Arbeitsprogramm der EK geben.

8. Europäische Kommission

8.1 Verbesserte Reaktion auf begründete Stellungnahmen (23)

Die EK sollte ihre Bemühungen ausbauen, rascher und substantieller auf die begründeten Stellungnahmen nationaler Parlamente einzugehen. Weiters gibt es für Antworten der EK keine rechtlichen Fristen, die EK sollte sich dazu verpflichten, innerhalb von 8 Wochen auf eine begründete Stellungnahme zu reagieren.

Zudem sollte der Dialog zwischen der Europäischen Kommission und den Kammern der Mitgliedstaaten intensiviert werden. Vielfach wird auf Mitteilungen bzw. Anmerkungen im Rahmen der Subsidiarität einige Monate später von Seiten der Kommission reagiert. Die Reaktionen sind formal korrekt, aber es fehlt vor allem der lebendige, politische Austausch über bestimmte Vorlagen.

8.2 Durchgehende Durchsetzung des Grundsatzes „one in, one out“ (24)

Es sollte in Zukunft der Grundsatz angedacht werden: ein neuer Vorschlag der EK nur dann, wenn die EK gleichzeitig einen Vorschlag für die Aufhebung einer EU-Vorschrift macht ("one in, one out"). Bei der Anwendung dieses Prinzips sollte eine Kosten- und Aufwandsorientierung der Betroffenen erfolgen.

8.3 Verpflichtende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung (25)

Einrichtung einer verpflichtenden rechtlichen Prüfung vor der Präsentation eines EK Vorschlags durch die juristischen Dienste der EK und des Rates im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, Vorbefassung der nationalen Parlamente.

8.4 Folgenabschätzung muss klaren europäischen Mehrwert aufzeigen (26)

Neue Rechtsakte sollen nur dann vorgeschlagen werden, wenn die Folgenabschätzung einen klaren europäischen Mehrwert aufzeigt. Eine Folgenabschätzung sollte auch für delegierte/Umsetzungsrechtsakte angedacht werden.

9. Europäisches Parlament

9.1 Systematische Prüfung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im federführenden Ausschuss (27)

Der jeweils federführende, parlamentarische Ausschuss sollte bereits zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses systematisch bewerten, ob der Vorschlag der Kommission dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Ebenso ist

eine genaue Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit von großer Bedeutung, um überschießende Regelungen zu vermeiden.

10. Mögliche Maßnahmen in einzelnen Politikbereichen

10.1 Bereiche, in denen die Beschlussfassung oder Umsetzung teilweise auf die nationale Ebene zurückübertragen werden sollte

In folgenden Bereichen erscheint eine teilweise Zurückübertragung der Beschlussfassung oder Umsetzung auf die nationale Ebene sinnvoll:

- **Umweltpolitik:**
 - **Bodenschutz (28):** Im Bereich Bodenschutz hat sich anhand der gescheiterten Bodenschutzrahmenrichtlinie eindeutig gezeigt, dass die Mitgliedstaaten einschließlich Österreich mehrheitlich keinen EU-Bedarf für eine Rahmenrichtlinie sehen. Der EK-Vorschlag für eine EU-Bodenrahmenrichtlinie wurde 2014 mangels qualifizierter Ratsmehrheit zurückgezogen. Daher gibt es derzeit nichts an die MS rück zu übertragen. Allerdings bestehen Überlegungen der EK, diese Initiative „wiederzubeleben“, denen entgegen zu treten ist: Die EK hat 2015 auf Grundlage des 7. Umweltaktionsprogramms (UAP) eine Expertengruppe eingesetzt, die darüber diskutiert, wie und ob Bodenschutz auf EU Ebene geregelt werden soll. In Österreich lehnen alle für Bodenschutz Verantwortlichen [Altlasten, Forst und Landwirtschaft (Bundesländer)] eine gemeinsame EU Bodenschutzrichtlinie sowohl aus Subsidiaritäts-, als auch aus fachlichen Gründen ab. Derzeit liegt dazu noch kein Entwurf vor, die EK nennt aber die Zeit nach der nächsten EP Wahl als möglichen Termin für die Vorlage eines neuerlichen Richtlinienvorschlags.
 - **Naturschutz (29):** insbesondere RL 92/43 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) und RL 2009/147 (Vogelschutzrichtlinie): Schutzstatus auf regionaler Ebene festlegen
Das derzeitige Naturschutzregime, welches auf eine großflächige und oft undifferenzierte Ausweisung von Schutzgebieten abstellt und eine national abgestimmte Anpassung der Anhänge hinsichtlich des Schutzstatus nicht zulässt, ist verbesserungsfähig. Der Klimawandel zeigt deutlich auf, dass Naturschutzregelungen, die keiner Anpassung unterliegen und einem statischen Ansatz folgen, nicht mehr zeitgemäß sind. Der Temperaturanstieg und Niederschlagsdefizite verändern sowohl Lebensraumtypen und Artenzusammensetzung, auch ohne Bewirtschaftung und menschlichen Einfluss. Darüber hinaus zeigt aktuell das Beispiel „Wolf“, dass zur Erhaltung der Kulturlandschaft und der daran gebundenen Bewirtschaftungsformen (z.B. Alm) eine größere nationale Flexibilität notwendig ist. Die Anhänge über die Einstufung des Schutzstatus sollten jedenfalls auf nationaler und regionaler Ebene abänderbar sein, um auf natürliche Veränderungen reagieren zu können.
- **Kohäsionspolitik (30):** Im Sinne der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollten den Mitgliedstaaten und Regionen noch mehr Kompetenzen bei der Abwicklung der Strukturfonds übertragen werden, da

die „geteilte Mittelverwaltung“ eine wesentliche Ursache der Komplexität bei den EU-Regionalförderungen ist (wie auch im Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung festgestellt). Die Verwaltung und Kontrolle der EU-Regionalförderungen sollte auf Basis nationaler Standards erfolgen („devolved management“). Dieses Modell sollte Mitgliedstaaten offenstehen, die bestimmte Bedingungen erfüllen (Anteil der nationalen Ko-finanzierung entspricht oder übersteigt die EU-Mittel in den jeweiligen Programmen; die Größe des Programms übersteigt einen gewissen Schwellenwert nicht, z.B. 1 Mrd. Euro EU-Mittel für die gesamte Programmlaufzeit). Die nationalen Prüfbehörden sollen jedes Gold Plating vermeiden und auch ex ante Auskunft geben, ob eine konkrete Projektumsetzung richtlinien- und regelkonform ist oder nicht.

- **Wettbewerbspolitik (Beihilfenrecht) (31):** Die Kommission führt in ihrer VO 1407/2013 aus, dass De-minimis-Beihilfen, d.h. transparente staatliche Fördermittel bis zu 200.000 EUR pro Unternehmen über 3 Jahre, in Hinblick auf das Beihilfenverbot in Art. 107 AEUV nicht tatbestandsmäßig sind. Denn es ist davon auszugehen, dass solche Förderungen weder Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel haben noch den Wettbewerb zu verfälschen drohen.

Wenn es aber bezüglich der De-minimis-Beihilfen keine Tatbestandsmäßigkeit gibt und diese auch nicht dem Anmeldeverfahren bei der Kommission unterliegen, stellt sich die Frage, warum hier eine Regelungskompetenz auf EU Ebene vorliegen soll. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wäre es sinnvoll, diese Formen der staatlichen Förderung aus der Regelungs- und Verwaltungshoheit der Kommission zu entlassen und den Mitgliedstaaten rück zu übertragen. Dann wären viele in der VO 1407/2013 vorgesehene Regelungen nicht mehr notwendig, wie z.B. das aufwendige Beihilfenmonitoring durch die Mitgliedstaaten. Das würde wiederum zu einer Vereinfachung für das nationale Förderwesen führen.

10.2 Vorschläge und Maßnahmen auf EU-Ebene, die das Subsidiaritätsprinzip nicht berücksichtigen:

- **VerbraucherbehördenkooperationsVO (32)**

Sieht detaillierteste Regelungen im Hinblick auf Ermittlungsbefugnisse und Sanktionen durch nationale Behörden vor. Diese Vorgaben widersprechen dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Ziel muss sein, dass Rechtsunterworfenen das Recht einhalten. Es soll den EU-MS überlassen bleiben, in welcher Form sie dieses Ziel erreichen. Dies hängt auch vom Kulturkreis ab (z.B. in Ö funktioniert System bei der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs durch private Klagen sehr effektiv und effizient, dabei auch Verwaltungskosten sparend; die EK möchte demgegenüber eine teure Verwaltungsbehörde, Tätigwerden von Amts wegen, Androhung von hohen Verwaltungsstrafen); diese Vorgaben müssen auch in dem neu angekündigten "New Deal for a Consumer" verhindert werden.

- **Allgemeines Zivilrecht diverse Rechtsakte und legislative Pläne (33)**

(Kernbereich des Zivilrechts soll aber Domäne der Mitgliedstaaten bleiben und wieder werden): Immer wieder Eingreifen von EU-Rechtsakten auch in das allgemeine Zivilrecht der MS. Gilt etwa für die verzugsrechtlichen Folgen des Zahlungsverzugs im Geschäftsverkehr oder für die pfandrechtlichen Aus-

wirkungen der Vorschriften für Finanzsicherheiten. EK hat aber auch schon weitergehende Vorschläge gemacht, etwa für den gesamten Vertragsrechts-Bereich. Alle diese und weitere Vorhaben haben in aller Regel nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich; die ihnen für die Entwicklung des Binnenmarkts zukommende Bedeutung ist regelmäßig gering. Dem stehen ihre gravierenden Auswirkungen auf den / Verwerfungen im Kern des nationalen Zivilrechts gegenüber, entgegen den gewachsenen nationalen Rechtskulturen und -traditionen. Im Kernbereich des Zivilrechts, insb. Sachenrecht, Schadenersatzrecht, Recht der Irrtumsanfechtung, gebührt dem Subsidiaritätsprinzip daher wieder stärkere Relevanz. Das schließt ein Tätigwerden der EU in bestimmten Teilbereichen, wenn ein klarer EU-Mehrwert gegeben ist, nicht aus (beispielsweise im Bereich der Produkthaftung, im Gesellschaftsrecht oder auch im Internationalen Privatrecht.)

- **Gemeinsame Agrarpolitik (34):** Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (Invekos): Europäische Regelungen beibehalten, jedoch Vereinfachungen vornehmen.

Zu diesem Bereich wurden in den letzten Jahren zahlreiche konkrete Vorschläge erarbeitet, die vielfach Vereinfachungsvorschläge darstellen und weniger den Bereich Subsidiarität betreffen. Folgende Punkte würden den Mitgliedstaaten – bei Sicherstellung einer weiterhin funktionierenden Mittelkontrolle – größeren Spielraum bei gleichzeitiger Entlastung für die Landwirte und nationale Verwaltung ermöglichen. Diese Punkte betreffen insbesondere die VO 1306/2013:

- Überführung des Zahlungsanspruchs-Systems in das Einheitsflächenprämiensystem (SAPS-System)
 - Entfall der kompletten Zahlungsanspruchs-Bürokratie (Zuteilung, Aktivierung, Übertragung,..)
 - Sicherstellung der green-box-Kompatibilität des SAPS-Systems
- Umstellung des INVEKOS-Sanktionssystems von bisheriger rückwirkender Sanktionierung (auf abgeschlossene Antrags- und Abrechnungsjahre („Jährlichkeitsprinzip“))

- **Vorschläge zur Überarbeitung der Wegekosten-Richtlinie: keine fahrleistungsabhängige Maut einführen (35)**

Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Revisionsvorschlag KOM (2017) 275 sieht vor, dass eine fahrleistungsabhängige Maut auch für Fahrzeuge unter 3,5 t höchst zulässigem Gesamtgewicht eingeführt werden soll. Auch ist darin eine Stauegebühr vorgesehen. Bereits 2017 wurde diese Thematik im EU-Ausschuss des Bundesrats behandelt und als nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip und unverhältnismäßig bewertet. In Österreich funktioniert das System der zeitabhängigen Maut einwandfrei. Eine fahrleistungsabhängige Maut würde nur zu einer weiteren Benachteiligung des ländlichen Raumes führen.

- **Vorschlag für ein Binnenmarkt-Informationstool (SMIT): kein Auskunftersuchen an Betriebe verankern (36)**

Der Verordnungsvorschlag für ein Binnenmarkt-Informationstool (SMIT) (KOM (2017) 257) bringt die Möglichkeit für die Europäische Kommission, direkt an Unternehmen Auskunftersuchen zu richten. Im Bereich des Binnenmarktes besitzt die Kommission jedoch selbst keine allgemeinen Ermittlungsbefugnisse, um Unionsrecht durchzusetzen. Binnenmarktrelevante Bestimmungen werden durch die Mitgliedstaaten umgesetzt bzw. vollzogen. Als letztes Mittel um Auskünfte einzuholen, sind auch Strafen vorgesehen. Im Sinne von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und eines angemessenen Datenschutzes wird dieser Vorschlag sehr kritisch gesehen, bestehen doch Möglichkeiten über Statistiken hier aggregierte Informationen einzuholen. Dies wurde auch in der kritischen Mitteilung des Bundesrates an die Europäische Kommission 2017 hervorgehoben. Ein direktes Auskunftsrecht an Unternehmen ist nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar.

- **Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (37)**

Der Vorschlag der Europäischen Kommission KOM (2017) 796 final soll die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in Einzelfällen auf Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, verbessern. Landwirtschaftliche Erzeugnisse sind von dem Vorschlag ebenso erfasst. Der Zweck dieses Vorschlages ist nicht näher nachvollziehbar, da grundsätzlich die gegenseitige Anerkennung bereits so weit als notwendig realisiert ist. In der Folgenabschätzung des Vorschlages wird angeführt, die gegenseitige Anerkennung funktioniert nicht einwandfrei, Näheres dazu fehlt jedoch. In der Folgenabschätzung ist auch festgeschrieben, dass die Vorteile dieser Initiative nicht genau ermittelt werden können, es wird nur auf eine Studie Bezug genommen. Hier liegt ein Paradebeispiel für überbordende Regulierungswut seitens der EU vor.

- **Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission KOM (2017) zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte (38):** Hier soll die Marktüberwachung durch die EU weiter verschärft werden. Bereits jetzt sind die Anforderungen, um Produkte auf den Markt zu bringen, extrem hoch. Weitere verschärfende Maßnahmen wären auf nationaler Ebene besser handzuhaben und somit ist aus Sicht der Subsidiarität der Verordnungsvorschlag abzulehnen.

- **Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze (39):** Harmonisierung hat auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Der Vorschlag zur Reform der Mehrwertsteuersätze KOM (2018) 20 final steht im Kontext der Einführung einer endgültigen Mehrwertsteuerregelung. Nach dem Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten entscheiden dürfen, auf welche Gegenstände und Dienstleistungen sie ermäßigte Mehrwertsteuersätze anwenden. Der Vorschlag schränkt die Mitgliedstaaten jedoch insofern ein, als dass ermäßigte Steuersätze auf verbrauchsteuerpflichtige Gegenstände nicht angewandt werden dürfen. Ferner sollen die ermäßigten Steuersätze ausschließlich den Endverbrauchern zugutekommen dürfen; dies wirft zahlreiche

Auslegungsfragen auf. Im Sinne der Subsidiarität ist geboten, dass Österreich auf alle Gegenstände und Dienstleistungen, die aktuell ermäßigten Steuersätzen unterliegen, auch im Rahmen einer endgültigen Mehrwertsteuerregelung ermäßigte Steuersätze anwenden darf, z.B. für die Lieferung von Wein aus eigener Erzeugung (Art 119 MWSt-RL).

- **Geoblocking-Verordnung (40)**

Der österreichische Bundesrat hat in seiner Subsidiaritätsrüge vom 13.7.2016 u.a. deutlich gemacht, dass der von den Vorgaben der Geoblocking-VO (2018/302) bewirkte Kontrahierungszwang jedenfalls auf ungeeignete, weil überschießende Weise und daher unnötig in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten eingreift und daher schon aus diesem Grund die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verletzt wird.

Die Geoblocking-VO (EU) 2018/302 ist eines der plakativsten Beispiele für EU-Rechtsetzung ohne realen EU-Mehrwert, dafür aber Anpassungs- und Folgekosten und unnötigem administrativen Aufwand für Unternehmen.

- **Vorschlag für eine Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (41)**

Bereits die RL 2013/55/EU führte Kriterien zur Evaluierung der Verhältnismäßigkeit von Reglementierungen ein. Im Richtlinienvorschlag COM (2016) 822 hat die Kommission jedoch eine erweiterte Liste an verbindlichen Prüfkriterien für die Zulässigkeit der Reglementierung von Berufen vorgelegt, die die Entscheidungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber in autonomen Zuständigkeitsbereichen der Reglementierung von Berufen erheblich einengen. Hauptkritikpunkt ist u.a. ein erheblicher, unverhältnismäßiger, nicht erforderlicher und nicht zweckmäßiger Eingriff in die Art der nationalen Rechtsetzung. Daher ist dieser Richtlinienvorschlag nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar. Der EU-Ausschuss des Bundesrates hat zu diesem RL-Vorschlag am 15.3.2017 eine Subsidiaritätsrüge angenommen.

- **Vorschlag für ein EU-Einlagenversicherungssystem (EDIS) (42)**

Das geplante EU-Einlagenversicherungssystem EDIS (COM (2015) 586, Vorschlag für eine VO) ist nicht vom Subsidiaritätsprinzip gedeckt. Es würde zu einer Schuldenteilung unter Banken der Euro-Mitgliedstaaten führen. Kleine Banken müssten für die Insolvenzen großer ausländischer Investmentbanken mithaften. Die Risiken in den einzelnen Banksektoren der Mitgliedstaaten sind unterschiedlich hoch, daher darf es hier nicht zu einer Schuldenteilung kommen. Die national harmonisierten Einlagensicherungssysteme, die auf der EU-Richtlinie 2014/49/EU zur Einlagensicherung basieren, sollen beibehalten werden. Die Sicherheit der Bankeinlagen ist ein hohes Gut. Wenn Haftungsrisiken vergemeinschaftet werden, besteht das Risiko, dass alle Einlagensicherungssysteme geschwächt werden, deshalb Ablehnung von EDIS.

- **Verordnung für die Senkung des Acrylamidgehalts in Lebensmitteln (43)**

Die Verordnung (EU) 2017/2158 verpflichtet Lebensmittelunternehmer dazu, verbindliche Maßnahmen zur Reduktion des Acrylamidgehalts zu ergreifen, die zu neuen Belastungen und Bürokratie führen. Es ist zu bezweifeln, ob die Wahl der Kartoffelsorte, deren Lagerungstemperatur sowie die Verpflichtung, Farbtafeln mit dem Bräunungsgrad von Pommes Frites zu verwenden und diese in der Küche aufzuhängen, EU-weit erforderliche Bestimmungen sind. Diese Verordnung verstößt daher gegen die Bemühungen der Better Regulation Agenda, sich unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf die großen Themen zu konzentrieren. Daher wäre die Verordnung (EU) 2017/2158 aufzuheben oder in eine Empfehlung umzuwandeln.

- **Vorschlag für eine Richtlinie über die Vereinbarkeit Beruf und Familie (44)**

Diese Richtlinie (COM (2017) 253) soll Vaterschafts-, Elternkarenz und Pflegeurlaubsansprüche schaffen, die mindestens in der Höhe des Krankengeldes abgegolten werden. Diese Bestimmung (s. Art. 8 des Richtlinien-Vorschlags) wird aus Kosten- und Subsidiaritätsgründen abgelehnt.

- **Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (45)**

Art. 113 AEUV enthält einen Harmonisierungsauftrag ausschließlich für die Umsatzsteuer, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern. Direkte Steuern wie beispielsweise die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer sind in diesen Bestimmungen nicht erwähnt. Richtlinien im Bereich des gesamten Steuerrechts können lediglich auf Grundlage des Art. 115 AEUV erlassen werden, aber nur dann, wenn sie sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken. Dieser Artikel dient insbesondere als Grundlage für die Angleichung von Bestimmungen im Bereich der direkten Steuern.

Kritisch zu hinterfragen ist, ob eine Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (COM (2016) 685) den Anforderungen des Artikels 115 AEUV entspricht und eine Beibehaltung des Status Quo tatsächlich eine Gefährdung des Funktionierens des Binnenmarkts darstellt. Ein europäischer Mehrwert ist nur in einer Konsolidierung der Körperschaftsteuer (CCCTB) zu sehen, welcher erst in einem zweiten Schritt, das bedeutet mit Annahme eines zweiten Richtlinienvorschlags (COM (2016) 683), zu erreichen wäre.

- **Verbraucherrechte-RL (46)**

Verträge, bei denen der Verbraucher selbst den Geschäftskontakt mit dem Unternehmer angebahnt hat (z.B. einen Handwerker zu sich in die Wohnung gerufen hat), sollen im Sinne des Prinzips der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von den Vorgaben über Außergeschäftsraumverträge der Verbraucherrechte-RL 2011/83/EU ausgenommen werden.

Die Regelungen über Außergeschäftsraumverträge kommen nach der Verbraucherrechte-RL auch dann zum Tragen, wenn z.B. ein Handwerker wegen eines Auftrages in die Wohnung des Kunden (z.B. Malerarbeiten, Elektroinstallationsarbeiten, Haarservice eines Friseurs in der Wohnung etc.) gerufen wird und dort vor Ort der Vertrag geschlossen wird. Die komplexen Vorgaben (überbordende Informationspflichten, die „auf Papier“ zu erteilen sind) sind für KMU nicht zu bewerkstelligen, mit immensen bürokratischen Belastungen und potentiell völlig unverhältnismäßigen Sanktionen bei bestimmten Fehlern (Entfall des gesamten Entgelts

im Rücktrittsfall) verbunden. Auch bei Verbrauchern stößt diese Bürokratie auf Unverständnis. Wenn der Verbraucher eine rasche Ausführung des Auftrages wünscht, muss er „auf Papier verlangen“, dass mit der Ausführung der Arbeiten innerhalb der Widerrufsfrist begonnen wird.

- **RL-Vorschlag zum Warenhandel (47)**

Die derzeit geltende Richtlinie 1999/44/EG über den Verbrauchsgüterkauf, mit der das Gewährleistungsrecht europaweit - und zwar unabhängig von der Form des Vertriebs – mindestharmonisiert vereinheitlicht wurde, soll durch den geänderten Vorschlag über den Warenhandel (COM (2017) 637) aufgehoben werden. Ziel ist ein neues vollharmonisiertes Gewährleistungsregime für alle Kaufverträge unabhängig von der Art des Vertriebes. Anstatt einer Neuregelung ohne EU-Mehrwert im Vergleich zur bestehenden Situation, da diese letztlich wiederum nur auf eine Mindestharmonisierung auf noch höherem Niveau hinauslaufen würde, sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nicht-legislative Maßnahmen vollkommen ausreichend: z.B. eine auf der Homepage der Kommission in allen Amtssprachen verfügbare verlässliche und leicht zugängliche Information für Unternehmen über die konkrete Ausgestaltung des Gewährleistungsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten. Auch der EU-Ausschuss des Bundesrates sah in seiner Mitteilung vom 7.2.18 keine Vereinbarkeit mit den Prinzipien der Subsidiarität- und Verhältnismäßigkeit.

- **EU-weite Sanktionsregelungen bei Verstößen gegen Verbraucherschutzregeln (48)**

Die im April 2018 vorgelegten Pläne für EU-weit drastische Geldstrafen bei Verstößen gegen EU-Verbraucherschutzvorschriften COM(2018) 185 sind nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, da die Art der Durchsetzung (z.B. Strafen oder zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung) den Mitgliedstaaten überlassen sein sollte. Statt einer EU-Regelung zu Geldstrafen ist eine Vereinfachung des EU-Verbraucherrechts, insb. der Verbraucherrechte-RL, dringend erforderlich.

- **Schaffung individueller Rechtsbehelfe im Bereich der RL über unlautere Geschäftspraktiken (UGP-RL) (49)**

Der im April 2018 vorgelegte RL-Vorschlag COM(2018) 185 sieht auch die Schaffung individueller Rechtsbehelfe im Bereich der RL 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken vor. Weitere EU-Regelungen zu Rechtsbehelfen, die über jene in der Verbrauchsgüterkaufs-RL 1999/44/EG hinausgehen, sind jedoch nicht notwendig. Sie würden einen gravierenden Eingriff in die nationalen Zivilrechtsordnungen bedeuten, der unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips abzulehnen ist.

- **Bestimmte Aspekte der Europäischen Wirtschaftsdiplomatie (50)**

Gegenwärtig ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) unter dem Titel „Europäische Wirtschaftsdiplomatie“ die treibende Kraft bei Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen in Drittstaaten (z.B. Business Avenues), obwohl die Zuständigkeit für die Außenwirtschaftsförderung grundsätzlich den Mitgliedstaaten zukommt. Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsdiplomatie sollen einen klaren europäischen Mehrwert aufweisen und mit bestehenden nationalen Aktivitäten koordiniert sein. Das ist dann nicht der Fall,

wenn Unternehmen statt durch nationale Außenwirtschaftsorganisationen durch EU-Aktivitäten direkt serviert werden.

10.3 Politikbereiche mit klarem europäischen Mehrwert, in denen künftige legislative Maßnahmen mit Augenmaß erfolgen sollten:

Das Subsidiaritätsprinzip als Grundprinzip und Handlungsrahmen sollte weiter gestärkt und ausgebaut werden, indem zukünftig nur mehr Regelungen mit klarem europäischen Mehrwert verabschiedet werden. Folgende Politikbereiche bedürfen weiterhin auf EU-Ebene abgestimmter Maßnahmen, eine Rückverlagerung der jeweiligen Zuständigkeiten der Union auf die nationale Ebene sollte daher nicht erfolgen. Dennoch sollte die Europäische Kommission hier künftig Augenmaß und Zurückhaltung zeigen, da bereits eine hohe Reglungsdichte herrscht bzw. eine Konsolidierung der bereits vorhandenen Maßnahmen notwendig erscheint.

- Binnenmarkt
- Steuerpolitik
- Finanzdienstleistungen
- Kohäsionspolitik
- Umweltpolitik einschl. Klima und Energie
- Verkehrspolitik
- Medien und Telekommunikation
- Digitalisierung
- Allgemeine und berufliche Bildung
- Tourismus

In diesen Bereichen ist mehr und intensiveres EU-Handeln notwendig:

- Forschung und technologische Entwicklung
- Wirtschafts- und Währungsunion
- Handelspolitik
- Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- Migration und Asyl
- Entwicklungszusammenarbeit

EU-Programme mit klarem europäischen Mehrwert sind insbesondere:

- Erasmus +
- Creative Europe
- Connecting Europe Facility (CEF)
- Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU (COSME)
- Eigenständiges EU-Gesundheitsprogramm

V. Verwendete Materialien:

- 1) Mitteilung des EU-Ausschusses des Bundesrates betreffend Friends of the Presidency Group: Improving the functioning of the EU system, 4.2.2015
- 2) Positionspapier der Niederösterreichischen Landesregierung zum "Weißbuch zur Zukunft Europas - Die EU der 27 im Jahr 2025 - Überlegungen und Szenarien", 7.11.2017
- 3) Stellungnahme des Oberösterreichischen Landtags zum "Weißbuch zur Zukunft Europas", 9.11.2017
- 4) Erklärung der Landeshauptleute: EU-Zukunftsszenario der österreichischen Länder, Beschluss der Landeshauptleutekonferenz, 10.11.2017
- 5) Stellungnahme des Niederösterreichischen Landtags zum "Weißbuch zur Zukunft Europas", 16.11.2017
- 6) Mitteilung des EU-Ausschusses des Bundesrates betreffend Weißbuch zur Zukunft Europas/ Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, 21.11.2017
- 7) Brüsseler Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente und des Südtiroler Landtags unter Beteiligung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens anlässlich der 2. Europa-Konferenz in Brüssel zum durch das Weißbuch angestoßenen Prozess zur Zukunft Europas, 26./27.11.2017
- 8) Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, 18.12.2017
- 9) Stellungnahme der Arbeiterkammer Wien, 21.12.2017
- 10) Empfehlungen der Wirtschaftskammer Österreich für die Task-Force Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“, 18.1.2018
- 11) EU-Mitwirkung und EU-Information des Österreichischen Parlaments, 24.01.2018
- 12) Schreiben des Präsidenten des Oberösterreichischen Landtages, 5.2.2018
- 13) Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes, 7.2.2018
- 14) Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Österreich, 13.2.2018
- 15) Stellungnahme des Österreichischen Gemeindebundes, 16.2.2018
- 16) Stellungnahme des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, 16.2.2018
- 17) Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung, 19.2.2018
- 18) Stellungnahme der Ärztekammer, 3.5.2018