

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum „Subsidiaritätsprinzip ‘Für eine echte Subsidiaritätskultur! Ein Appell des Ausschusses der Regionen’“

(1999/C 198/14)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN,

gestützt auf die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Wien vom 11. und 12. Dezember 1998, wonach die künftigen Kommissionsberichte „Eine bessere Rechtsetzung“ rechtzeitig vorgelegt werden sollten, so daß eingehende Beratungen — unter anderem im Ausschuß der Regionen — stattfinden können,

gestützt auf die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 1998 zur Tagung der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1998, wonach sich das Europäische Parlament zu einem politischen Dialog und einer vertieften Zusammenarbeit, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten, mit den entsprechenden regionalen Behörden zur Erörterung der Umsetzung des Grundsatzes der Subsidiarität verpflichtet,

gestützt auf den Beschluß seines Präsidiums vom 15. Juli 1998, gemäß Artikel 198 c Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine Stellungnahme zu diesem Thema abzugeben und die Kommission für Institutionelle Fragen mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen,

gestützt auf seine bisherigen Äußerungen zum Subsidiaritätsprinzip, insbesondere die EntschlieÙung vom 20. November 1997 (CdR 305/97 fin)⁽¹⁾,

gestützt auf den von der Fachkommission für Institutionelle Fragen am 1. Februar 1999 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 302/98 rev. 2) (Berichterstatter: die Herren Delebarre und Stoiber);

in erwägung dessen, daß die umfassende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in einer sich erweiternden Europäischen Union über den Vertrag von Amsterdam hinaus noch größere Bedeutung erlangen wird,

verabschiedete auf seiner 28. Plenartagung am 10. und 11. März 1999 (Sitzung vom 11. März) folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Subsidiarität und Bürgernähe: Schlüssel zum Europa der Zukunft

1.1.1. Europa hat große intellektuelle, kulturelle und wirtschaftliche Erfolge verzeichnet, indem es auf den Erfahrungen der vergangenen Jahrhunderte aufbaute. Das Europäische an Europa ist dabei seine Vielfalt. Sie findet ihren Ausdruck in den Städten und Gemeinden, den Regionen, den Nationen und Staaten. Bei ihrer engen Zusammenarbeit muß die Europäische Union die Vielfalt der Kulturen und Traditionen anerkennen und darauf aufbauen, so daß innovative Lösungen für die Probleme der sich schnell entwickelnden Welt gefunden werden können. Erreicht werden kann dies durch eine klare Definition des Subsidiaritätsprinzips, die die regionale und kommunale Ebene einbezieht. Dadurch wird in Europa eine Dynamik in Gang gesetzt, die dazu beitragen wird, es für die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts und die Härten des internationalen Wettbewerbs zu wappnen.

Aus dieser Vielfalt entsteht die Dynamik, die Europa kulturell, aber auch wirtschaftlich reich gemacht hat. Sie muß im Interesse Europas fruchtbar bleiben und darf nicht über das

Notwendige hinaus beeinträchtigt werden. Europa wird im globalen Wettbewerb der Kulturen nur bestehen, wenn die regionalen Eigenheiten und die kulturelle Identität Bestand haben. Unterschiedliche Kulturen müssen erhalten werden, wobei die interkulturelle Verständigung gefördert werden muß, damit sich alle Kulturen frei äußern bzw. ausdrücken können.

1.1.2. Es setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß effizientes Regieren nicht dadurch erreicht wird, daß unterschiedliche Regierungsebenen miteinander konkurrieren. Diese müssen vielmehr eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, daß auf allen Ebenen effiziente Entscheidungen getroffen werden und so ein koordinierter Ansatz zur Lösung der aktuellen Problem gewährleistet ist. Subsidiarität muß eng mit Konzepten wie dem der mehrstufigen Demokratie verbunden sein. Aus der Vielfalt entspringt der fruchtbare Wettbewerb.

1.1.3. Kein Zweifel: Das europäische Einigungswerk ist die herausragende Leistung der Nationen und Völker Europas in dem zu Ende gehenden 20. Jahrhundert. Auch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert steht die EU vor gewaltigen Aufgaben von historischer Dimension: Die Erweiterung der Union, die Errichtung der (politischen und sozialen sowie der) Wirtschafts- und Währungsunion, die Festigung ihrer Stellung auf der Weltbühne und die Stärkung des europäischen Wirtschaftswachstums, das die Grundlage für die Schaffung von Arbeitsplätzen bildet.

⁽¹⁾ ABl. C 64 vom 27.2.1998, S. 98.

Die Strukturen, die der Gemeinschaft vor vierzig Jahren zugrundegelegt wurden, sind dem Umfang und Aufgabenbereich der heutigen Union nicht mehr angemessen. Daher besteht die Notwendigkeit einer Bewertung ihrer Funktionsweise sowie institutioneller Reformen. Die demokratischen Einrichtungen der verschiedenen Ebenen — lokale, regionale, nationale und europäische Ebene — eisender politischer Grundsatz müssen mit der sich schnell verändernden Welt Schritt halten. Technologischer Fortschritt, Informations- und Kommunikationsrevolution, Globalisierung und Integration der Märkte und in Europa die Einführung der gemeinsamen Währung - dies alles sind Elemente der zunehmenden Verflechtung unserer Welt. Das führt dazu, daß es immer mehr Themen und Probleme gibt, die nicht ausschließlich innerhalb der Grenzen einzelner Nationalstaaten behandelt werden können. Viele dieser Probleme können auch nicht einfach dem Markt überlassen werden. Es gibt viele Bereiche, die eine europäische Dimension haben, wie z. B. Beschäftigung, Innovation, Umwelt, Gesundheit, und daneben weitere, in denen die Europäische Union auf der internationalen Ebene effektiver auftreten muß. Das Subsidiaritätsprinzip im Sinne der Bürgernähe, dem zufolge Entscheidungen auf der untersten Ebene getroffen werden, wodurch gleichzeitig eine optimale Kapazität für die Durchführung der Aufgaben gewährleistet ist, ist ein für diesen Reformprozeß wegweisender politischer Grundsatz.

1.1.4. Der Ausschuß der Regionen hat sich als jüngste Gemeinschaftsinstitution seit seiner Gründung 1994 stets für ein Europa eingesetzt, das von seinen Bürgern, Gemeinden, Regionen und Mitgliedstaaten getragen wird. Der Ausschuß der Regionen begrüßt die Initiative des Europäischen Rates von Cardiff vom Juni 1998, „die Europäische Union den Menschen näherzubringen“. Als Hüter des Subsidiaritätsprinzips setzt er sich entschlossen für starke, gleichzeitig aber auch straff und effizient verwaltete europäische Institutionen ein, die sich auf die Aufgaben konzentrieren, die auf anderen, den Bürgern gegenüber unmittelbar verantwortlichen Regierungsebenen nicht wahrgenommen werden können. Das Subsidiaritätsprinzip im Sinne von Artikel 5 des EG-Vertrags findet nur auf die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten Anwendung und nicht auf die Beziehungen zwischen innerstaatlichen Körperschaften und den Mitgliedstaaten. Diese Beziehungen sind in den Verfassungen der Mitgliedstaaten geregelt. Artikel B des EU-Vertrags bestätigt dieses restriktive Konzept, indem darauf hingewiesen wird, daß die Ziele der Union unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gemäß Artikel 5 des EG-Vertrags verwirklicht werden.

Gleichzeitig wird in dem EU-Vertrag bereits in Artikel A aber auch die Notwendigkeit hervorgehoben, Entscheidungen möglichst bürgernah zu treffen. Damit wird der Grundsatz der Nähe aufgestellt, der auch auf die Beziehungen auf europäischer, nationaler und innerstaatlicher Ebene anzuwenden ist. Dieses Grundsatz ist älter als das Subsidiaritätsprinzip, das als Bestandteil des ersteren angesehen werden kann.

Folglich enthebt das Subsidiaritätsprinzip in seiner in den Verträgen abgegrenzten Form die Mitgliedstaaten nicht von der Verpflichtung, den lokalen und regionalen Körperschaften ein Interventionsrecht einzuräumen, wenn es nach dem Grundsatz der Nähe darum geht, Entscheidungen so bürgernah wie möglich zu treffen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein allgemeines Rechtsprinzip in den einzelnen Staatsordnungen, auf dessen Grundlage die Entscheidungen auf der institutionellen und operativen Ebene getroffen werden, die dem Bürger am nächsten ist. Dadurch werden die Union, die Mitgliedstaaten und alle institutionellen Ebenen verpflichtet, die ihnen übertragenen ordnungspolitischen Aufgaben unmittelbar zu verfolgen und die Anerkennung, Förderung und Beteiligung der Bürger und ihrer sozialen Zusammenschlüsse zu gewährleisten. Das Subsidiaritätsprinzip muß ein politisches Leitprinzip bei der Integration der Europäischen Union sein.

1.1.5. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein dynamischer Grundsatz, der in dem einen Bereich zu „mehr“, in dem anderen zu „weniger Europa“ führen kann. 1992 wurde es mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt. Demzufolge sind Beschlüsse so bürgernah wie möglich zu treffen, also grundsätzlich auf der nächsten, unmittelbar für die Bürger zuständigen Regierungsebene und nur im Bedarfsfall auf einer höheren Ebene. Bei der Entscheidung, welche Regierungsebene im Einzelfall die geeignetste ist, sollten so allein das Allgemeininteresse und die Bedürfnisse der Bürger den Ausschlag geben, ohne dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Abbruch zu tun. In der Praxis bedeutet dies, daß die Gemeinschaft nur dann tätig werden kann, wenn die Ziele einer vorgeschlagenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und deshalb besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Anwendung dieses Grundsatzes muß einer regelmäßigen Prüfung unterzogen und wenn nötig verbessert werden. Dies bringt auch mit sich, daß die Mitgliedstaaten den ihnen nachgeschalteten Ebenen die Entscheidungen überlassen müssen, die diese besser treffen können.

1.1.6. Die strikte Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität ist — das ist die feste Überzeugung des Ausschusses der Regionen — gerade heute von Bedeutung, während gleichzeitig eine umfassendere Unionsbürgerschaft aufgebaut und durchgesetzt werden muß:

- Zum reichen Schatz der Kulturen, die Europas vielfältiges Erbe ausmachen, gehört eine Vielzahl regionaler und nationaler Identitäten. In der heutigen Welt drohen diese Identitäten durch mehrere Faktoren verwischt zu werden. Gleichzeitig werden diese Kulturen und Identitäten durch Wanderungsbewegungen und Ansiedlungstendenzen immer wieder geformt und umgeformt. Alle demokratischen Institutionen haben die Pflicht sicherzustellen, daß die Werte des Humanismus und der Toleranz das Kennzeichen der Beziehungen zwischen den Bürgern Europas und anderen Gemeinschaften und Nationalitäten bleiben.

- Zum anderen macht die gewaltige Dimension der künftigen Herausforderungen für die Europäische Union eine klare Prioritätensetzung und eine Beschränkung auf die im wesentlichen regierungsübergreifenden Aufgaben erforderlich.

1.1.7. In diesem Gesamtprozeß ist die europäische Solidarität ein dem Subsidiaritätsprinzip komplementärer Grundwert des europäischen Gesellschaftsmodells. Die solidarische Unterstützung der Schwächsten und Benachteiligten ist eine notwendige Voraussetzung für ein nach dem Subsidiaritätsprinzip strukturiertes Europa, damit Subsidiarität nicht zur Benachteiligung der Schwächsten, sondern zur gleichberechtigten Teilnahme aller am Integrationsprozeß führt.

1.1.8. Deshalb muß sich die Europäische Union auf die Probleme konzentrieren, die nur gemeinsam gelöst werden können und deren Bewältigung der Bürger daher von der EU erwartet. Je mehr Mitgliedstaaten die EU umfaßt, desto größere Bedeutung erlangt das Subsidiaritätsprinzip. Eine klare Prioritätensetzung muß Integrationsschritte in einer Vielzahl von Bereichen voranbringen. Der AdR spricht sich in diesem Sinne für ein „Europa der Strategie“ aus.

1.1.9. Diese Strategie erfordert unbedingt eine EU mit effektiver Handlungsfähigkeit auf internationaler Ebene.

1.2. Die Leistungen des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip hat zu spürbaren Verbesserungen in der Arbeitsweise der europäischen Institutionen geführt:

1.2.1. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 hat das Subsidiaritätsprinzip im politischen Tagesgeschäft der Europäischen Union an Bedeutung gewonnen und bestimmt die Ausrichtung der EU-Politik als ein grundlegendes Gestaltungsprinzip mit.

1.2.2. Die europäischen Institutionen haben ganz offensichtlich beträchtliche Anstrengungen unternommen, um dieses Prinzip zu wahren, insbesondere bei der Ausübung ihrer legislativen und ordnungspolitischen Befugnisse: die Europäische Kommission hat nicht nur eine große Anzahl ihrer Legislativvorschläge zurückgezogen, sondern auch die Anzahl der neuen Vorschläge merklich gesenkt. Hinzu kommt, daß sich die Kommission bei ihren Vorschlägen immer mehr um Lösungen in Form von Rahmenvorschriften bemüht.

1.2.3. Ferner muß hervorgehoben werden, daß die Kommission, bevor sie Rechtsakte vorschlägt, das Terrain sondiert und über Grünbücher, Aktionspläne und Mitteilungen Diskussionen einleitet. Damit kann die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips vor der Beschlußfassung gründlich überprüft werden.

1.2.4. Mit Artikel 5 des EG-Vertrags können bereits jetzt eigenständige Rechtsfolgen verknüpft werden. In diesem Zusammenhang ist der Unterschied zwischen der inhaltlichen und der verfahrensmäßigen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von Bedeutung. Als konkrete Prüfnorm beinhaltet das Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer verfahrenstechnischen Norm die Forderung nach einer angemessenen Abwägung und Begründung der Notwendigkeit eines Tätigwerdens der EG. Als inhaltliche Norm beinhaltet das Subsidiaritätsprinzip den Wunsch, daß Beschlüsse so bürgernah wie möglich getroffen werden.

1.2.5. Das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll definiert das Subsidiaritätsprinzip näher und nennt dabei insbesondere zwei Vorbedingungen für ein Tätigwerden der EU: die Maßnahmen der dem Bürger am nächsten stehenden Ebene führen noch nicht zu befriedigenden Ergebnissen; die Europäische Union ist besser geeignet, Lösungen zu den jeweiligen Problemen zu finden.

1.2.6. Nach dem Subsidiaritätsprotokoll muß eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt sein, um eine europäische Rechtsetzungskompetenz in Anspruch nehmen zu können:

- Es muß sich um transnationale Aspekte handeln, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können.
- Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würde gegen die Anforderungen des Vertrags verstoßen, oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen.
- Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

Im Subsidiaritätsprotokoll wurde ebenfalls vereinbart, daß bei der Ausgestaltung von Vorschriften der Spielraum für nationale und regionale Entscheidungen so groß wie möglich gehalten werden sollte.

1.3. Der Beitrag des Ausschusses der Regionen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

1.3.1. Seit seiner Gründung hat der Ausschuß der Regionen die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu einem seiner Hauptanliegen gemacht. So ist diese Stellungnahme auch nicht sein erster Beitrag zu der Debatte über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union, denn der Ausschuß hatte bereits bei der Vorbereitung und Annahme des neuen Vertrags von Amsterdam Gelegenheit, sich zu diesem Thema zu äußern. Der Ausschuß bekräftigt daher seine früheren Äußerungen, insbesondere seine ergänzende Stellungnahme vom April 1995⁽¹⁾ sowie seine Entschließung vom 20. November 1997⁽²⁾. In diesen Stellungnahmen schlägt der Ausschuß der Regionen vor, ein System einzuführen, das es ihm erlaubt, bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip, die die Befugnisse der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften betreffen, den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Darüber hinaus wird unterstrichen, daß in Artikel 5 des EG-Vertrags ein direkter Hinweis auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aufgenommen werden sollte.

1.3.2. Er begrüßt das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Er unterstreicht die Wichtigkeit der Erklärung von Belgien, Deutschland und Österreich, der zufolge „die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Mitgliedstaaten betreffen, sondern auch deren Gebietskörperschaften, soweit diese nach nationalem Verfassungsrecht eigene gesetzgeberische Befugnisse besitzen.“ Er ist im übrigen der Ansicht, daß es möglich sein muß, diese Erklärung unter Berücksichtigung des jeweiligen Verwaltungsaufbaus in den einzelnen Mitgliedstaaten sinngemäß auch auf regionale und lokale Gebietskörperschaften in nicht föderal organisierten Staaten anzuwenden und fordert alle Mitgliedstaaten, angefangen von denen, deren Gebietskörperschaften mit eigenen, in der Verfassung verankerten gesetzgeberischen Befugnissen ausgestattet sind, auf, sich dieser Erklärung anzuschließen.

⁽¹⁾ CdR 112/97 fin

⁽²⁾ CdR 305/97 fin — ABl C 64 vom 27.2.1998, S. 98.

2. Für eine gestärkte Subsidiaritätskultur und eine klare Abgrenzung der Kompetenzbereiche

2.1. Subsidiarität, Vielfalt, Solidarität

2.1.1. Das Bemühen um Subsidiarität und Bürgernähe dient der Stärkung der europäischen Integration. Europa kann durch Vielfalt und Wettbewerb viel gewinnen, wenn es seinen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wahrt. Jetzt kommt es darauf an, eine sachliche Bewertung der von der EU übernommenen Aufgaben vorzunehmen und die Arbeit erforderlichenfalls zu verbessern, um sich dann den Herausforderungen der Zukunft zuzuwenden.

2.1.2. Keine Regierungsebene sollte das Leben der europäischen Bürger in sämtlichen Bereichen regeln wollen, und dies gilt auch für die Gemeinschaftsebene. Zahlreiche Zuständigkeitsbereiche haben heute einen grenzüberschreitenden Aspekt. Daraus muß aber nicht notwendigerweise der Schluß gezogen werden, daß in den einzelnen sektorspezifischen Politiken eine Harmonisierung bis in alle Einzelheiten erforderlich ist. Daher sollte eine sinnvolle Harmonisierung der einzelnen sektorspezifischen Politiken vorgenommen werden, die den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des europäischen Raums wahrt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß in allen Fällen eine Harmonisierung die einzige Lösungsmöglichkeit darstellt. Außerdem ist bei vielen Problemen kein Eingreifen von seiten der Regierung erforderlich, weil Lösungen beispielsweise durch Vereinbarungen zwischen den Betroffenen und durch die Organisationen der Bürgergesellschaft (z. B. die Sozialpartner) auf europäischer Ebene gefunden werden können. Dieser Lösungsansatz hat sich sehr oft bewährt.

Der Ausschuß der Regionen erkennt an, daß die von den Mitgliedstaaten aufgrund von Richtlinien der Gemeinschaft erlassenen Rechtsvorschriften für die Bürger Europas große Fortschritte mit sich gebracht haben. Bevor die Gemeinschaft tätig wurde, bestanden große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was zu Wettbewerbsverzerrungen führte. Rechtsvorschriften, die auf ein hohes Schutzniveau für die Bürger abzielen, verursachen zwar Kosten, die jedoch durch den Gewinn an Lebensqualität bei weitem aufgewogen werden.

Einigen Herausforderungen, die für die Bürger von Belang sind, kann nur noch die Gemeinschaft mit Erfolg begegnen. Das vorrangige Ziel bei der Aushandlung des Amsterdamer Vertrages war die Berücksichtigung der Bürgerinteressen. Das Ergebnis war ein auf den Menschen ausgerichteter Vertrag, der der EU ermöglicht, Beiträge zu Themen wie der Beschäftigung, der Nichtdiskriminierung, den Bürgerrechten, dem Verbraucherschutz und der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Verbrechen und Drogenhandel zu leisten.

2.1.3. Rat, Kommission, Parlament und Mitgliedstaaten sind aufgerufen, entschlossen für eine Neubestimmung der europäischen Politik, für ein subsidiäres und bürgernahes Europa, für eine echte Subsidiaritätskultur einzutreten.

Um effizient zu sein, muß sich die Europäische Union ausschließlich mit den wirklich europarelevanten Fragen beschäftigen.

Die bestehenden Rechtsakte zu Fragen, die auf einer bürgernäheren Ebene offensichtlich besser behandelt werden können, müssen geändert werden.

2.1.4. Dabei geht es nicht um eine Renationalisierung, also eine Aufgabe des europäischen Gedankens. Eine echte Reform erfordert aber unbedingt eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union, der nationalen und der regionalen Ebene. Die Annäherung an den Bürger könnte dadurch geschehen, daß die Zuständigkeit für Maßnahmen der Regierungsebene übertragen wird, die sie am besten wahrnehmen kann. Ein Wandel ist der natürliche Prozeß, durch den sich die Institutionen weiterentwickeln und auf die künftigen Herausforderungen vorbereiten. Die EU muß demokratisch, offen und transparent sein.

2.1.5. Zwei Passagen des Schreibens von Bundeskanzler Kohl und Präsident Chirac vom 5. Juni 1998 haben unlängst die Ziele aufgezeigt, die einer solchen Vorgehensweise zugrunde liegen könnten:

- „All unsere Bemühungen müssen darauf abzielen, eine starke und handlungsfähige Europäische Union zu schaffen, die die Vielfalt der politischen, kulturellen und regionalen Traditionen wahrt.“
- „Daher ist es sehr wichtig, bei Entscheidungsfindungen die lokalen, regionalen und nationalen Eigenheiten im Auge zu behalten.“

2.2. Die weitere Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips

2.2.1. Das Subsidiaritätsprinzip als regulierendes Element

2.2.1.1. Das Subsidiaritätsprinzip muß eine Rolle als regulierendes Element in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften spielen, wobei die interne Verteilung der Kompetenzen zu berücksichtigen ist.

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt durch ein Mitentscheidungsverfahren, das jeweils festlegt, welcher Ebene — der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten, den regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften — die Zuständigkeit zugewiesen werden soll. Es darf weder ein Alibi für passives Verhalten auf allen Regierungsebenen sein noch darf es die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union einschränken.

2.2.1.2. Jetzt kommt es darauf an, eine sachliche Bewertung der von der EU übernommenen Aufgaben vorzunehmen, um sich dann den Herausforderungen der Zukunft zuzuwenden:

- A) Es hat sich gezeigt, daß die Union im Bemühen um Subsidiarität insbesondere im Bereich der Sozial- und Umweltpolitik ihre rechtsetzende Tätigkeit gedrosselt hat. In diesen Bereichen sind neue Initiativen der Kommission trotz der Dringlichkeit mancher Probleme und trotz ihres grenzüberschreitenden oder länderübergreifenden Charakters immer seltener geworden.
- B) Die Vorschläge der Europäischen Kommission werden im Hinblick auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips intern gründlich geprüft und unterliegen einer politischen Kontrolle seitens der anderen Institutionen. Alle Instanzen (einschließlich der Fachministerräte und des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“) haben darauf zu achten, wie dem Subsidiaritätsgrundsatz in den Ratsentscheidungen Genüge getan wird. In erster Linie ist dies natürlich eine Aufgabe des Ausschusses der Regionen.

2.2.1.3. Man sollte sich jedoch das politische Hauptziel des Subsidiaritätsprinzips in Erinnerung rufen: die Entscheidungen auf der Ebene treffen, die den höchsten Wirkungsgrad bei größtmöglicher Bürgernähe aufweist, damit sich der Bürger aktiv am europäischen Aufbauwerk beteiligen kann, indem er Zugang zu allen diesbezüglichen Informationen erhält. Das europäische Einigungswerk wird nur dann Rückhalt in der Bevölkerung finden, wenn positive Ergebnisse sichtbar werden. In den Regionen und den Gebietskörperschaften generell müssen Foren geschaffen und Initiativen ergriffen werden — wobei der AdR in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament eine koordinierende und impulsgebende Rolle übernimmt —, damit der Reflexionsprozeß über die Ziele der Europäischen Union tatsächlich durch den Beitrag der Bürger bereichert wird.

2.2.1.4. Aufgrund ihrer Kenntnis der öffentlichen Verhältnisse ist den Regionen und Städten bewußt, welche entscheidende Bedeutung die Umsetzung europäischen Rechts in einzelstaatliches Recht und die Anwendung dieses einzelstaatlichen Rechts für das Bild der Bürger von Europa hat. In vielen Mitgliedstaaten können die Regionen und Städte eine Rolle spielen, wenn es darum geht, umgesetztes europäisches Recht im Sinne des Bürgers anzuwenden.

2.2.2. Das Subsidiaritätsprinzip als innovatives Element

2.2.2.1. Das Subsidiaritätsprinzip muß auch eine Rolle als innovatives Element in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften spielen, wenn europäische Politik umgesetzt wird.

Strebt sie in der Zukunft die Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit, einen höheren Aufmerksamkeitsgrad in der Bevölkerung und mehr Mitverantwortung der Bürger an, so muß sie sich vermehrt den Bereichen zuwenden, in denen die bürgernächsten, den Bürgern gegenüber unmittelbar verantwortlichen Ebenen nicht genügend leisten können.

2.2.2.2. Für die Umsetzung ihrer Politik muß die Europäische Union den bürgernahen Ebenen einen möglichst großen Handlungs- und Anpassungsspielraum einräumen. Gleichzeitig muß sie die Möglichkeit haben, in den ihr vorbehaltenen Bereichen, die für alle von großer Bedeutung sind, Leistungen zu erbringen. Die Mitgliedstaaten müssen sich der Gemeinschaft gegenüber loyal verhalten und darüber hinaus das Gemeinschaftsrecht unter Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes korrekt und transparent anwenden und umsetzen.

2.2.2.3. Die institutionellen Reformen sind kein Selbstzweck. Sie müssen vielmehr dazu dienen, die politischen Ziele, die als wichtig erkannt und demokratisch gebilligt sind, möglichst gut zu verwirklichen. Im Hinblick auf den Rückhalt in der öffentlichen Meinung und die Bürgernähe sind politische Ziele und institutionelle Regelungen eng miteinander verwoben, wobei der Schwerpunkt jedoch notwendigerweise auf den politischen Zielen liegen muß.

2.3. Subsidiarität und Bürgernähe in der Praxis

Der Ausschuß der Regionen erkennt die Fortschritte an, die seit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips in den EG-Vertrag durch den Vertrag von Maastricht erzielt worden sind.

Er verweist insofern auf das Memorandum der Europäischen Kommission „Weniger aber besser handeln: Die Fakten“ vom 27. Mai 1998⁽¹⁾. Darin ist ausgeführt, daß die Kommission eine Vielzahl von Initiativen zurückgezogen hat und die Zahl der Gesetzgebungsvorschläge gesunken ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein allgemeiner Grundsatz, der die generelle EU-Politik betrifft und generell von allen einzuhalten ist. Er wendet sich genauso an die Kommission wie an die anderen Gemeinschaftsinstitutionen und an die Mitgliedstaaten, die die Kommission zu neuen Vorschlägen regelmäßig auffordern.

3. Schlußfolgerungen

3.1. Wie sieht die neue Subsidiaritätskultur aus?

3.1.1. Der Ausschuß der Regionen fordert alle Gemeinschaftsinstitutionen zu einer gewissenhaften Anwendung des Prinzips der Subsidiarität entsprechend Artikel 5 EG-Vertrag (neu) und dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam auf. Jeder Initiative der EU muß eine kritische, ernsthafte und koordinierte Prüfung der Notwendigkeit europäischen Handelns durch die verschiedenen institutionellen Ebenen vorausgehen. Subsidiarität darf kein formaler Prüfungspunkt sein, der routinemäßig abgehakt wird.

3.1.2. Die Europäische Integration benötigt sowohl Harmonisierung als auch die Erhaltung der gewachsenen Vielfalt. Die Vielfalt ist ein Merkmal der europäischen Identität. Bei richtiger Anwendung schützt Subsidiarität diese Vielfalt.

Der zusätzliche Nutzen einer europäischen Politik muß dem Grundsatz der Harmonisierung und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in dem gleichen Maße Rechnung tragen wie dem des Wettbewerbs und der Vielfalt.

Dabei muß eine Beschränkung der Perspektive auf rein wirtschaftliche Aspekte vermieden werden. Gesellschaftliche, soziale und kulturelle Gesichtspunkte sind mit gleichem Gewicht in die Überlegungen einzubeziehen.

3.1.3. Die Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, sollten so konzipiert sein, daß der Spielraum für nationale, regionale und kommunale Entscheidungen so groß wie möglich gehalten wird. Es muß jedoch eine sorgfältige Überwachung der Durchführung der Vorschriften erfolgen, um eine vollständige Durchführung und ordnungsgemäße Umsetzung sicherzustellen und so Verzerrungen zu vermeiden. Die Regelungsdichte sollte auf das unbedingte Maß beschränkt und der zur Durchführung erforderliche Handlungsaufwand so gering wie möglich sein. Die Gemeinschaft sollte beim Erlaß von Rechtsvorschriften wann immer möglich der Richtlinien den Vorzug geben, um den Mitgliedstaaten den Umsetzungsprozeß zu erleichtern. Der Ausschuß der Regionen räumt jedoch ein, daß der Erlaß von Verordnungen in den Fällen notwendig ist, in denen die Vorschriften uneingeschränkt übernommen werden müssen, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Die Notwendigkeit von Verordnungen besteht beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit.

⁽¹⁾ KOM(1998) 345 endg.

3.1.4. Die Zuständigkeit für den Vollzug des EU-Rechts sollte in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und regionalen und lokalen Gebietskörperschaften verbleiben. Denn die Anwendung der europäischen Vorschriften kann bürgernah nur auf dezentralisierte Weise erfolgen.

3.1.5. Die bestehenden Hunderte von Fördertatbeständen sollten überprüft werden. In ihrer Gesamtheit bedeuten sie eine erhebliche Einschränkung des politischen Gestaltungsspielraums der Regionen und Kommunen, die solche Mittel beantragen. Die EU-Förderung muß zur Stärkung des politischen Gestaltungsspielraums der Regionen und Kommunen, die solche Mittel beantragen, beitragen. Notwendig ist es, die Förderaktivitäten der EU auf wirklich wesentliche Ziele zu konzentrieren, die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und auf zu detaillierte Vorgaben zu verzichten.

Auch künftig soll die Strukturpolitik der EU ein Kernelement europäischer Solidarität sein und stärker den Charakter von pauschalen Zuwendungen für durch die EU festgelegte Ziele annehmen.

Der Ausschuß der Regionen hat sich in zahlreichen Stellungnahmen für die Aufrechterhaltung der europäischen Strukturpolitik in ihrem vom Vertrag definierten Umfang ausgesprochen. Unter Beibehaltung des diesbezüglichen programmatischen Ansatzes und in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hat der Ausschuß der Regionen zugleich zahlreiche Vorschläge zur Erhöhung der Effizienz und zur Vereinfachung der Verfahren unterbreitet, die weiterhin ihre Gültigkeit behalten. Es ist wenig sinnvoll, effiziente Solidarität durch immer wieder neue Einzelprogramme, die zentral verwaltet werden müssen, zu üben. Die Umsetzung der Programme sollte weitgehend eigenverantwortlich den demokratisch legitimierten Organen der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen obliegen. Sie bedarf einer wirksamen Kontrolle, um die Erreichung der gesetzten Ziele sicherzustellen.

3.2. Das Subsidiaritätsprinzip als „regulierendes Prinzip“

3.2.1. Wenn eine Maßnahme der Gemeinschaft in einen Bereich der zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit eingreift, schützt das Subsidiaritätsprinzip die nationalen, regionalen und lokalen Zuständigkeitsbereiche und verlangt gleichzeitig, daß das Tätigwerden der Gemeinschaft gerechtfertigt sein muß.

3.2.2. Für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ist es wichtig, zwei in Artikel 5 des EG-Vertrags genannte Aspekte klar zu unterscheiden:

- die Notwendigkeit eines Tätigwerdens (Absatz 2) und
- die Intensität des Tätigwerdens (Absatz 3).

In diesem Artikel werden ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeinschaft von der Subsidiaritätsprüfung ausgenommen. Die ausschließlichen Zuständigkeiten der EG müssen restriktiv und präzise definiert werden — unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips, welches für die geteilten Zuständigkeiten ein flexibler Bezugspunkt sein muß.

3.2.3. der Gemeinschaft zu erreichen. Eine Maßnahme auf europäischer Ebene sollte entsprechend dem Vertrag, dem Subsidiaritätsprotokoll und dem in dieser Stellungnahme ver-

fachten Grundsatz nur dann ergriffen werden, wenn dadurch ein deutlicher Mehrwert entsteht und Mitgliedstaaten durch unabhängiges Handeln nicht zu demselben Ergebnis kämen. Die im Rat versammelten Mitgliedstaaten müssen zu dem Schluß gelangen, daß die betreffende Maßnahme erforderlich ist, um eines der Ziele der Gemeinschaft zu erreichen.

3.2.4. Die Beurteilung der Notwendigkeit eines Tätigwerdens aufgrund einer ausschließlichen, autorisierten oder geteilten Zuständigkeit der Gemeinschaft und/oder der Mitgliedstaaten hat weitgehend die Diskussion in den Jahren 1992 bis 1997 bestimmt und die Schwierigkeit einer starren Abgrenzung der Befugnisse der einzelnen Ebenen aufgezeigt.

3.2.5. Als Regulator der Intensität stärkt das Subsidiaritätsprinzip den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der ebenfalls im Zusatzprotokoll zum Amsterdamer Vertrag festgeschrieben ist.

3.2.6. Eine regelmäßige Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist unerlässlich geworden, um die nach und nach vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegungen fortzuführen, die eine Weiterentwicklung des Standpunktes des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Edinburg von 1992 darstellen, und um eine stärkere demokratische Kontrolle und eine größere Transparenz der Rechtsakte zu gewährleisten.

3.3. Klare Abgrenzung der Kompetenzen

3.3.1. Trotz aller Fortschritte und aller fortgesetzten Bemühungen um die Verwirklichung von Subsidiarität wird immer deutlicher, daß das Prinzip allein als Schranke für die Ausübung von Kompetenzen weder eine Konzentration europäischer Rechtsetzung auf das Wesentliche garantiert, noch Kompetenzüberschreitung verhindern kann. Daher bedarf es einer lebhaften Debatte und — nicht zuletzt durch den AdR — einer aktiven Überwachung, wobei die Zugrundelegung des Subsidiaritätsprinzips regelmäßig, etwa durch einen jährlichen Subsidiaritätsbericht, zu überprüfen ist.

3.3.2. Was die eigentliche Aufteilung der Befugnisse betrifft, so müssen in den materiell-rechtlichen Artikeln des Vertrags Kriterien festgelegt werden, damit die Notwendigkeit des Tätigwerdens der EU beurteilt und damit auch die nicht juristischen Begriffe wie „besser“ und „nicht auser Maßnahmen genau festzulegen. Die gegenwärtige Kompetenzabgrenzung ist auch deshalb ungenau, weil der EG-Vertrag nur sehr allgemein Ziele vorgibt, ohne aber die Reichweite dreichende“ aus dem allgemeinen Subsidiaritätsgrundsatz des Artikel 5 EGV (konsolidierte Fassung) ausgefüllt werden können.

3.3.3. Es muß insbesondere eine Abgrenzung von Binnenmarktbelangen (Art. 100 a EGV), von sonstigen Politikfeldern wie Kultur und Rundfunk, Raumordnung, Gesundheit usw. gefunden werden. Einzelne wirtschaftliche Fragen sind nicht isoliert von allen sonstigen Politikbereichen zu sehen; nötig ist vielmehr ein ganzheitlicher Ansatz. Die bisherige Rechtsprechung in Wettbewerbsfragen zeigt, daß z. B. Kultur ein rechtfertigbarer Grund für die Einschränkung des freien Warenverkehrs sein kann. Desgleichen macht der Minderheitenschutz spezifische Einzelmaßnahmen erforderlich, an die weder binnenmarktpolitische Kriterien, geschweige denn rein wirtschaftliche Kriterien angelegt werden können. Denkbar ist, darauf abzustellen, ob im Schwerpunkt wirtschaftliche Aspekte oder sonstige Politikbereiche betroffen sind.

3.3.4. Angesichts des erreichten Integrationsstandes und im Zuge einer umfassenden Neuabgrenzung der Kompetenzen kann man an ein vereinfachtes Vertragsänderungsverteilungsschlüssel vorzuschlagen. Der AdR muß eine Diskussion über die Modalitäten zur Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und ihren regionalen und kommunalen Einheiten führen, um einen Verfahren denken.

3.3.5. Der Ziel- und Aufgabenkatalog des Artikel 3 EGV muß konkretisiert und an die bestehenden Kompetenznormen angepaßt werden.

3.4. Regionale Eigenverantwortung und kommunale Selbstverwaltung schützen

3.4.1. Auch der interne Aufbau der Mitgliedstaaten ändert sich rasch. Es ist eine starke Tendenz zur Dezentralisierung festzustellen, in einigen Mitgliedstaaten haben die Regionen ein hohes Maß an Selbständigkeit erworben.

Die Union ist nicht länger eine Union von 15 Hauptstädten. Es gibt ebenfalls ein Netz von Regionen und Kommunen. Institutionelle Reformen sind im Hinblick auf die Erweiterung der Union unumgänglich geworden.

Als Sprecher der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas möchte der Ausschuß der Regionen in die „Konzipierung“ der Strukturen der Europäischen Union für das 21. Jahrhundert einbezogen werden.

Der Ausschuß der Regionen betont, daß eine enge Beteiligung der beitriftswilligen Länder an diesem Verfahren notwendig ist, da sie eines Tages selbst unsere Partner in der Union sein werden.

3.4.2. Europäische Regelungen beschränken manchmal auch den politischen Handlungsspielraum der Regionen, Städte und Gemeinden. Während im Hinblick auf die Nationen der EG-Vertrag (Art. 6 neu) festlegt, daß die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, gibt es entsprechende Schutzvorschriften weder für die regionalen noch für die kommunalen Gebietskörperschaften.

Der Ausschuß der Regionen hat bereits mehrfach gefordert, entsprechende Garantien im Vertrag zu verankern (siehe Anhang).

3.4.3. Die Wahrung der regionalen Vorrechte und der lokalen Selbstverwaltung schließt ein, daß zum einen den Gebietskörperschaften Garantien geboten werden und daß zum anderen die ordnungsgemäße Umsetzung dieser Garantien überwacht und ihre Nichtbeachtung geahndet werden kann.

Der Ausschuß der Regionen hat schon mehrmals gefordert, diese Garantien im Vertrag und insbesondere im Artikel 3 b des EG -Vertrags (siehe Anhang 1, Kapitel 2) festzuschreiben.

Ebenso sollte die Garantie der lokalen Selbstverwaltung in Artikel F des EU-Vertrags verankert werden, wonach „die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen, achtet“.

Im Absatz 2 dieses Artikels, der die Grundrechte anspricht, muß Bezug genommen werden auf die Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates.

3.4.4. In Erwartung der in Amsterdam nicht verwirklichten institutionellen Reformen fordert der Ausschuß, daß die Staats- und Regierungschefs in einer politischen Erklärung ihre Bereitschaft bestätigen, den Regionen und Gemeinden im Rahmen einer vollständigen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips diesbezügliche Garantien zu geben.

Der Ausschuß der Regionen bekräftigt erneut seine im Vertrag von Amsterdam nicht berücksichtigten Forderungen und vertritt den Standpunkt, daß im Zuge der notwendigen institutionellen Überlegungen u.a. auch über geeignete Mittel nachgedacht werden müßte, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten.

Sie könnten sich demnach dahingehend verpflichten, daß jegliche Gemeinschaftspolitik bzw. Gemeinschaftsbestimmung, die eine wesentliche Auswirkung für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften — sei es finanzieller, wirtschaftlicher oder umwelttechnischer Art, oder den sozialen Zusammenhalt oder Menschenrechte betreffend — hätte, eine obligatorische Konsultation der Gebietskörperschaften voraussetzen muß, und zwar sowohl bei der Festlegung der politischen Strategie, als auch bei deren Umsetzung.

3.5. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen und Kommunen

3.5.1. Damit das Subsidiaritätsprinzip voll zum Tragen kommen kann, müssen die Regionen und Kommunen tatsächlich die Möglichkeit haben, im Rahmen ihrer Befugnisse die sich vor Ort stellenden Probleme — ggf. in Zusammenarbeit mit benachbarten Regionen und Kommunen — lösen zu können.

3.5.2. Bisher stößt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen immer noch auf rechtliche und verwaltungstechnische Hindernisse, die durch die Vorrechte der Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik bedingt sind. In den meisten Mitgliedstaaten kann über diese Zusammenarbeit nur auf der zentralstaatlichen Ebene entschieden werden. In der Regel sind diplomatische Vereinbarungen notwendig, wenn rechtlich bindende Verpflichtungen übernommen werden, auch wenn sie nicht über den regionalen oder kommunalen Rahmen hinausgehen.

3.5.3. Daher können zahlreiche Probleme, mit denen die Bewohner von Grenzregionen tagtäglich konfrontiert sind, so auf dem Arbeitsmarkt, im Verkehr oder Wohnungswesen, nicht zufriedenstellend und rechtzeitig gelöst werden.

3.5.4. Der Ausschuß der Regionen hält daher die Beseitigung der Hindernisse, durch die die interregionale Zusammenarbeit beeinträchtigt wird, für unbedingt erforderlich. Er ist der Ansicht, daß sich diese Forderung eindeutig aus dem Subsidiaritätsprinzips herleiten läßt, wie dieses im Vertrag definiert ist. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, die notwendigen Schritte einzuleiten, damit die interregionale Zusammenarbeit als ein Bereich von allgemeinem Interesse anerkannt wird und einen europäischen Rechtsrahmen erhält.

3.6. Ergebnis

3.6.1. Um die Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Tätigwerden der Europäischen Union zu gewährleisten, ist es wichtig, daß sich der Ausschuß in seinen Stellungnahmen zu vorbereitenden Rechtsakten und Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft dazu äußert, inwieweit dieses Prinzip von der Kommission eingehalten wurde. Der Ausschuß der Regionen fordert die Europäische Kommission auf, ihm ihren Jahresbericht über die Subsidiarität vorzulegen; er ist bereit, jährlich eine Stellungnahme zu diesem Bericht abzugeben. Ferner wiederholt er seine Forderung, die Begründetheit der Rechtstexte und ihre Wahrung des Subsidiaritätsprinzips im Vorfeld zu prüfen; diese Prüfung muß erfolgen, bevor die europäischen Institutionen Rechtsakte erlassen.

3.6.2. Der Ausschuß der Regionen legt dem Europäischen Rat ausdrücklich nahe, ein Europa zu fördern, das sich auf das Subsidiaritätsprinzip gründet und in dem die Eigenheiten und

Identitäten seiner Völker, die seinen größten Reichtum bilden, ihre Kraft entfalten, um so einen fruchtbringenden Wettbewerb zu fördern, ohne der Solidarität und dem Zusammenhalt Abbruch zu tun. Der Ausschuß der Regionen fordert die Mitgliedstaaten auf, sich im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Rechtsvorschriften darum zu bemühen, dem Subsidiaritätsprinzip als Leitsatz für die Aufteilung der Befugnisse Rechnung zu tragen; dies gilt nicht nur für die Absteckung ihrer eigenen Befugnisse, sondern sie müssen auch dafür sorgen, daß die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Festlegung der Bedingungen für die Wahrnehmung dieser Befugnisse beteiligt werden.

3.6.3. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips betrifft nicht nur die legislative und ordnungspolitische Tätigkeit der Union und damit allein die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Es kommt auch im einzelstaatlichen Beschlußfassungsprozeß sowie bei der Umsetzung des europäischen Rechts innerhalb der Mitgliedstaaten und bei der Anwendung dieses Rechts zum Tragen. Auf europäischer Ebene wird diesem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips bisher nicht die nötige Beachtung geschenkt.

Brüssel, den 11. März 1999.

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Manfred DAMMEYER

ANHANG

zur Stellungnahme des Ausschusses der Regionen

1. Das Subsidiaritätsprinzip in den europäischen Rechtstexten

1.1. Der Gedanke der Subsidiarität taucht implizit bereits in Artikel 95 des am 18. April 1951 in Paris geschlossenen EGKS-Vertrags sowie in Artikel 235 der Römischen Verträge vom 25. März 1957 auf; explizit kommt er in einem Bericht der Europäischen Kommission über die Europäische Union von 1975 zum Ausdruck, der unter Federführung von Kommissionsmitglied A. Spinelli entstand und in dem es heißt: „Die Europäische Union ist nicht mehr als die gegenwärtig bestehenden Gemeinschaften, aus der kein zentralisierter Superstaat entstehen darf. Daher werden der Union gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nur die Aufgaben übertragen, die die Mitgliedstaaten selbst nicht mehr effizient erledigen können.“

1.2. Der erste europäische Rechtstext, in dem das Subsidiaritätsprinzip explizit genannt wird, ist die Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats, die am 15. Oktober 1985 in Strassburg unterzeichnet wurde. Sie wurde von 30 Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert, darunter 12 der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie ist heute ein Übereinkommen des Europarats, das über dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten steht, die sie ratifiziert haben.

1.3. Hervorhebenswert sind die Artikel 3 und 4. Insbesondere Artikel 4 Ziffer 3 trifft den Kern des Subsidiaritätsprinzips; dort heißt es: „Öffentliche Aufgaben werden vorzugsweise von den Behörden wahrgenommen, die dem Bürger am nächsten stehen. Bei der Übertragung einer Befugnis auf eine andere Behörde sind der Umfang und die Art der Aufgabe sowie die Erfordernisse der Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.“

1.4. In die europäischen Vertragstexte fand das Subsidiaritätsprinziprecht eindeutig mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 Eingang, wo es im Kapitel Umwelt (Artikel 130 r Absatz 4) heißt: „Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt in dem Maße tätig, in dem die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene als auf der Ebene der Mitgliedstaaten allein erreicht werden können.“

1.5. Das Subsidiaritätsprinzip wurde schließlich in Artikel 5 des EG-Vertrags aufgenommen und löste seitdem eine Vielzahl von Kommentaren aus, insbesondere bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz von 1997, bevor es als Zusatzprotokoll zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 seine weitere Ausgestaltung fand.

1.6. Die Erklärung der Regierungen Deutschlands, Österreichs und Belgiens zur Subsidiarität enthält die Aufforderung, das Subsidiaritätsprinzip innerhalb der Mitgliedstaaten anzuerkennen und anzuwenden.

2. Die Entwicklung vom Vertrag von Maastricht zum Vertrag von Amsterdam

2.1. In der Vorbereitungsphase der Regierungskonferenz und des Vertrags von Amsterdam hat der Ausschuß der Regionen Stellung bezogen⁽¹⁾, um die Formulierung mehrerer Artikel des Vertrags von Maastricht über die Mechanismen der Beteiligung der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften an der europäischen Verwaltung und über die Modalitäten der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern und um die Weiterentwicklung seiner Rechtsstellung, Organisation und seines Aufgabenbereichs zu fordern.

2.2. Insbesondere ist zu bemerken, daß der Ausschuß der Regionen eine Neufassung von Artikel 5 des EG-Vertrags vorschlug, in der ausdrücklich die Rolle der nach innerstaatlichem Recht mit Befugnissen ausgestatteten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erwähnt werden sollte; darüber hinaus forderte der AdR eine klare Definition der Befugnisse der EU und der Mitgliedstaaten sowie ein Recht der Regionen, Aufhebungsklage gegen bestimmte Beschlüsse, die das Subsidiaritätsprinzip verletzen, anzustrengen.

2.3. Die Anregungen des Ausschusses der Regionen stimmten mit zahlreichen Vorschlägen von anderer Seite überein, insbesondere mit jenen der Versammlung der Regionen Europas und des Rats der Gemeinden und Regionen Europas, die eine Ergänzung des Wortlauts der Verträge zu Themen wie kommunale Selbstverwaltung, Transparenz, Partnerschaft, Repräsentativität des Ausschusses der Regionen, Nichtdiskriminierung zwischen Männern und Frauen und Chancengleichheit forderten.

3. Fortschritte im Vertrag von Amsterdam

3.1. Mehrere von den Vertretern der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften gewünschte Änderungen sind in den Vertrag von Amsterdam eingeflossen, und es wurde diesem ein Protokoll über die Subsidiarität beigefügt.

Fortschritte waren im Hinblick auf Rechtsstellung und Organisationsfähigkeit des Ausschusses der Regionen, Partnerschaft, Chancengleichheit und Transparenz zu verzeichnen.

Einige Änderungsvorschläge zur kommunalen Selbstverwaltung haben jedoch keinen Eingang in den Vertrag gefunden.

3.2. Die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften wünschen natürlich weiterhin, daß ihre Stellung genauer definiert, ihre Rolle in zahlreichen Vertragsartikeln stärker berücksichtigt und ein umfassenderer Dialog zwischen allen territorialen Ebenen aufgenommen wird, um den lange auf die Ebenen EU und Mitgliedstaaten beschränkten Dialog auszuweiten.

4. Der Europäische Rat von Cardiff hat am 15. und 16. Juni 1998 beschlossen, Fragen der praktischen Durchsetzung der Subsidiarität zu erörtern.

⁽¹⁾ CdR 136/95 und Anlagen — ABl. C 100 vom 2.4.1996, S. 1.