

Straßburg, den 23.10.2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

ANHÄNGE

der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle
bei der Politikgestaltung der EU**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

ANHANG I

Die neun Empfehlungen der Taskforce

<i>Empfehlung 1 der Taskforce</i>
<p>Die Organe und Einrichtungen der Union sowie die nationalen und regionalen Parlamente sollten bei der Bewertung von Fragen im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip (einschließlich EU-Mehrwert), der Verhältnismäßigkeit und der Rechtsgrundlage neuer und bestehender Rechtsvorschriften ein gemeinsames Verfahren („Bewertungsraster“) anwenden.</p> <p>Dieses Bewertungsverfahren sollte den Kriterien des Protokolls über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, das ursprünglich dem Vertrag von Amsterdam beigefügt war, sowie der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Rechnung tragen. Ein Vorschlag für ein Bewertungsraster ist diesem Bericht als Anhang beigefügt.</p> <p>Während des Gesetzgebungsverfahrens sollten das Europäische Parlament und der Rat die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit von Gesetzesentwürfen und vorgenommenen Änderungen systematisch anhand dieses gemeinsamen Verfahrens prüfen. Dabei sollten sie die in den Vorschlägen der Kommission enthaltene Bewertung und die (begründeten) Stellungnahmen der nationalen Parlamente und des Europäischen Ausschusses der Regionen in vollem Umfang berücksichtigen.</p>
<i>Empfehlung 2 der Taskforce</i>
<p>Die Kommission sollte die vertraglich verankerte Frist von acht Wochen für die Abgabe begründeter Stellungnahmen durch die nationalen Parlamente flexibel anwenden.</p> <p>Diese Flexibilität sollte übliche Urlaubs- und Ferienzeiten berücksichtigen und es der Kommission gestatten, so weit möglich, innerhalb von acht Wochen nach Eingang einer Stellungnahme zu reagieren.</p> <p>Die Kommission sollte in ihrem Jahresbericht über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente und die Rückmeldungen von regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen angemessen berücksichtigen. Sie sollte ferner die beiden gesetzgebenden Organe umfassend und zeitnah über Vorschläge informieren, bei denen erhebliche Bedenken in Bezug auf die Subsidiarität geäußert wurden.</p>
<i>Empfehlung 3 der Taskforce</i>
<p>Das Protokoll Nr. 2 EUV/AEUV sollte bei passender Gelegenheit überarbeitet werden, um den nationalen Parlamenten für die Ausarbeitung und Einreichung ihrer begründeten Stellungnahmen und die umfassende Darlegung ihrer Ansichten zu Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und der Rechtsgrundlage (Übertragung) der vorgeschlagenen Rechtsakte zwölf Wochen Zeit zu geben. Die nationalen Parlamente sollten regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultieren, wenn durch einen Vorschlag für EU-Rechtsvorschriften deren Zuständigkeiten nach nationalem Recht betroffen sind.</p>
<i>Empfehlung 4 der Taskforce</i>
<p>Gemeinsam mit den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Ausschuss der Regionen sollte die Kommission die nationalen, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf die Möglichkeiten aufmerksam machen, die sie nutzen können, um sich frühzeitig in die politische Entscheidungsfindung einzubringen.</p> <p>Die Kommission sollte die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften umfassend in ihre Konsultationsprozesse einbeziehen, wobei deren besondere Rolle bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union zu berücksichtigen ist. Sie sollte die Beteiligung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften durch eine angemessene Gestaltung der Fragebögen fördern, ihnen mehr Rückmeldung geben und ihre Ansichten in Folgenabschätzungen, Vorschlägen und Rückmeldungen an die beiden gesetzgebenden Organe besser sichtbar machen.</p> <p>Die Mitgliedstaaten sollten den Leitlinien der Europäischen Kommission folgen und bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Reformprogramme sowie bei der Erarbeitung und Durchführung von Strukturreformen im Rahmen des Europäischen Semesters zur Verbesserung der Eigenverantwortung und Umsetzung dieser Reformen sinnvoll mit lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten.</p>
<i>Empfehlung 5 der Taskforce</i>
<p>Die Kommission sollte sicherstellen, dass territoriale Auswirkungen, die für lokale und regionale Gebietskörperschaften von Bedeutung sind, in Folgenabschätzungen und Bewertungen systematisch berücksichtigt und bewertet werden. Lokale und regionale Gebietskörperschaften</p>

sollten in ihren Stellungnahmen zum Konsultationspapier und ihren Rückmeldungen zu Roadmaps dazu beitragen, solche potenziellen Auswirkungen zu ermitteln.

Die Kommission sollte ihre Leitlinien und ihr Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung entsprechend überarbeiten, Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung und dem EU-Mehrwert von Rechtsvorschriften angehen und ihre Bewertungen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der relevanten territorialen Auswirkungen in ihren Vorschlägen und den zugehörigen Begründungen transparenter machen.

Empfehlung 6 der Taskforce

Das Europäische Parlament und der Rat sollten das Subsidiaritätsraster bei ihren Verhandlungen konsequent nutzen, um eine Kultur der Sensibilisierung für Fragen von Bedeutung für lokale und regionale Gebietskörperschaften zu fördern.

Die Kommission sollte gegenüber den beiden gesetzgebenden Organen alle Stellungnahmen hervorheben, die während des Kontrollzeitraums nach der Annahme ihrer Vorschläge von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingehen.

Die Regierungen und nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten sollten zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens auf die Standpunkte und das Fachwissen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften zurückgreifen. Die Taskforce fordert die beiden gesetzgebenden Organe der EU auf, zu ihren Sitzungen, Anhörungen oder Veranstaltungen gegebenenfalls Vertreter lokaler und regionaler Gebietskörperschaften einzuladen.

Empfehlung 7 der Taskforce

Die regionalen und nationalen Parlamente sollten prüfen, wie sie ihre Plattformen für den Informationsaustausch (REGPEX und IPEX) wirksamer vernetzen können, um sicherzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren und der Subsidiaritätskontrollmechanismus ihre Anliegen besser widerspiegeln.

Empfehlung 8 der Taskforce

Die Kommission sollte einen Mechanismus entwickeln, mit dem Rechtsvorschriften unter den Aspekten der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Vereinfachung, Gesetzesdichte und Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ermittelt und bewertet werden können. Dieser könnte auf dem Programm REFIT und der REFIT-Plattform aufbauen.

Generell sollten die Erfahrungen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften und ihrer Netzwerke bei der Überwachung und Bewertung der EU-Rechtsvorschriften in vollem Umfang berücksichtigt werden. Der Ausschuss der Regionen sollte ein neues Pilotnetzwerk regionaler Stützpunkte einrichten, um die Umsetzung politischer Maßnahmen zu überprüfen.

Empfehlung 9 der Taskforce

Die nächste Kommission sollte gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat darüber nachdenken, wie sie ihre Arbeit in einigen Politikbereichen neu auf eine effizientere Durchführung ausrichten kann, anstatt neue Rechtsvorschriften in Bereichen vorzuschlagen, in denen der bestehende Rechtsrahmen ausgereift ist und/oder in jüngster Zeit grundlegend überarbeitet wurde.

ANHANG II

Modellraster zur Bewertung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit während des gesamten Politikzyklus (dem Bericht der Taskforce über Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ entnommen)

Institution*	
Titel des Vorschlags oder der Initiative	
Institutionelle Referenz(en)	

Zweck und Erläuterung des Bewertungsrasters

Mit diesem Raster soll für eine gemeinsame und kohärente Vorgehensweise bei der Bewertung der Vereinbarkeit eines Vorschlags oder einer Initiative mit den vertraglich verankerten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gesorgt werden. Das Raster soll von der Europäischen Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge, von den nationalen Parlamenten bei der Erstellung ihrer begründeten Stellungnahmen gemäß dem Protokoll Nr. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und vom Europäischen Parlament und dem Rat in ihrer Rolle als Gesetzgeber der EU genutzt werden. Es soll auch bei Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Anträgen des Gerichtshofs, Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und Anträgen der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsaktes zum Ziel haben (Artikel 3 des Protokolls Nr. 2), zur Anwendung kommen.

Das Subsidiaritätsprinzip hilft festzustellen, ob ein Handeln der Union im Rahmen der geteilten oder unterstützenden Zuständigkeit nach den Verträgen gerechtfertigt ist oder ob eher ein Handeln der Mitgliedstaaten auf der geeigneten nationalen, regionalen oder lokalen Ebene angezeigt ist. Bei der Subsidiaritätsprüfung sollten stets festgestellt werden, ob die beiden kumulativen Kriterien der Notwendigkeit eines Handelns auf EU-Ebene und des EU-Mehrwerts erfüllt sind. Diese werden weiter unten erläutert.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit trägt dazu bei sicherzustellen, dass die rechtlichen Verpflichtungen bzw. der politische Ansatz in ihrer Intensität den beabsichtigten Zielen der politischen Maßnahme bzw. der betreffenden Rechtsvorschrift angemessen sind. Das bedeutet, dass die Maßnahmen der Union in Inhalt und Form nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der beabsichtigten Ziele erforderlich ist.

Die von der Europäischen Kommission zur Unterstützung ihrer Vorschläge erstellten Folgenabschätzungen beinhalten eine Bewertung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Darüber hinaus umfasst jeder Vorschlag der Kommission eine Begründung, in der die Kommission im Einklang mit dem Protokoll Nr. 2 AEUV auch die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit bewertet. Diesem Protokoll zufolge muss die Kommission zudem umfangreiche Anhörungen durchführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt, und der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung tragen.

Dieses Bewertungsraster betrifft zwar nur Fragen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, doch steht es jeder Institution frei, weitere Elemente hinzuzufügen, die für ihre eigenen internen Prozesse und Prioritäten zweckdienlich sind. So könnte das Raster beispielsweise angepasst und um eine Bewertung der Nutzung von Instrumenten der besseren Rechtsetzung durch die Kommission oder der politischen Aspekte der Vorschläge der Kommission erweitert werden.

** Nicht alle Fragen in diesem Bewertungsraster sind für alle Institutionen von Bedeutung.*

1. Kann die Union tätig werden? Auf welcher Rechtsgrundlage und Zuständigkeit beruht die beabsichtigte Maßnahme der Union?
1.1 Auf welchen Artikeln des Vertrags basiert der Gesetzgebungsvorschlag oder die politische Initiative?
1.2 Hat die Union gemäß diesem Artikel des Vertrags ausschließliche, geteilte oder unterstützende Zuständigkeit?
<i>Das Prinzip der Subsidiarität greift nicht in Politikbereichen, in denen die Union <u>ausschließliche</u> Zuständigkeit gemäß Artikel 3 AEUV innehat. Die spezifische Rechtsgrundlage entscheidet darüber, ob der Vorschlag unter den Subsidiaritätskontrollmechanismus fällt. Artikel 4 AEUV legt die Bereiche fest, in denen die Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt ist, und Artikel 6 AEUV die Bereiche, in denen die Union lediglich befugt ist, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen.</i>

2. Subsidiaritätsprinzip: Warum sollte die EU tätig werden?	
2.1 Erfüllt der Vorschlag die verfahrensrechtlichen Erfordernisse des Protokolls Nr. 2?	
<ul style="list-style-type: none"> – Wurden umfangreiche Anhörungen durchgeführt, bevor der Gesetzgebungsakt vorgeschlagen wird? – Gibt es eine ausführliche Begründung mit qualitativen und, wenn möglich, quantitativen Indikatoren für die Beurteilung, ob die Maßnahme am besten auf Unionsebene durchzuführen ist? 	
2.2 Wird die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip in der dem Vorschlag der Kommission beigefügten Begründung (und etwaigen Folgenabschätzung) angemessen nachgewiesen?	
2.3. Können ausgehend von den Antworten auf die nachstehenden Fragen die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten allein in ausreichendem Maße erreicht werden (Notwendigkeit von EU-Maßnahmen)?	
a)	Gibt es signifikante/spürbar transnationale/länderübergreifende Aspekte der zu lösenden Probleme? Wurden diese quantifiziert?
b)	Würden nationale Maßnahmen oder ein Ausbleiben von Maßnahmen auf EU-Ebene Kernzielen des Vertrags zuwiderlaufen oder die Interessen anderer Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?

c)	Inwieweit besitzen die Mitgliedstaaten die Fähigkeit oder die Möglichkeit, geeignete Maßnahmen zu ergreifen?
d)	Wie unterscheiden sich das Problem und seine Ursachen (z. B. negative externe Auswirkungen, Ausstrahlungseffekte) auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene der EU?
e)	Ist das Problem in der EU weitverbreitet oder beschränkt es sich auf einige Mitgliedstaaten?
f)	Sind die Mitgliedstaaten mit der Erreichung der Ziele der geplanten Maßnahme überfordert?
g)	Wie unterscheiden sich die Standpunkte/bevorzugten Handlungsoptionen der nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU?
2.4 Sind ausgehend von den Antworten auf die nachstehenden Fragen die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen (EU-Mehrwert)?	
a)	Hat die Maßnahme auf EU-Ebene deutliche Vorteile?
b)	Gibt es Größenvorteile? Können die Ziele auf EU-Ebene effizienter erreicht werden (größerer Nutzen pro Kosteneinheit)? Wird die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert?
c)	Welche Vorteile ergeben sich, wenn unterschiedliche nationale politische Maßnahmen und Vorschriften durch einen homogeneren politischen Ansatz ersetzt werden?
d)	Wiegen die Vorteile von Maßnahmen auf EU-Ebene den Zuständigkeitsverlust der Mitgliedstaaten und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (über die Kosten und Vorteile von Maßnahmen auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene hinaus) auf?
e)	Wird für diejenigen, die die Rechtsvorschriften umsetzen müssen, mehr Rechtsklarheit bestehen?

--	--

3. Verhältnismäßigkeit: Wie die EU tätig werden sollte	
3.1. Wird in der dem Vorschlag der Kommission beigefügten Begründung (und etwaigen Folgenabschätzung) die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags angemessen nachgewiesen und ist eine Erklärung zu seiner Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthalten?	
3.2 Ist die Maßnahme ausgehend von den Antworten auf die nachstehenden Fragen und den Informationen aus Folgenabschätzungen, der Begründung oder anderen Quellen geeignet, um die verfolgten Ziele zu erreichen?	
a)	Beschränkt sich die Initiative auf Aspekte, die die Mitgliedstaaten allein nicht zufriedenstellend erreichen können und in denen die Union mehr erreichen kann?
b)	Ist die Form der Unionsmaßnahme (Wahl des Instruments) gerechtfertigt, so einfach wie möglich und steht sie im Einklang mit der erfolgreichen Erfüllung der verfolgten Ziele (z. B. Wahl zwischen Verordnung, (Rahmen-) Richtlinie, Empfehlung oder alternativen Regulierungsverfahren wie Ko-Regulierung etc.)?
c)	Gewähren die Maßnahmen der Union einen möglichst großen Spielraum für nationale Entscheidungen, während gleichzeitig die verfolgten Ziele zufriedenstellend erreicht werden? (Wäre es beispielsweise möglich, europäische Maßnahmen auf Mindeststandards zu beschränken oder ein weniger striktes politisches Instrument oder Konzept zu verwenden?).
d)	Verursacht die Initiative Finanzierungs- oder Verwaltungskosten für die Union, nationale Regierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften, Wirtschaftsbeteiligte oder Bürger? Sind diese Kosten dem angestrebten Ziel angemessen?
e)	Wurden unter Einhaltung des Unionsrechts besondere Umstände in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt?