

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

JÄHRLICHER SUBSIDIARITÄTSBERICHT 2013

- Zusammenfassung -

JÄHRLICHER SUBSIDIARITÄTSBERICHT 2013

- Zusammenfassung -

In seiner Rede zur Lage der Europäischen Union für 2013 unterstrich Kommissionspräsident José Manuel Barroso die Bedeutung der intelligenten Regulierung und erklärte, dass sich die EU *"in großen Fragen stark engagieren und in kleineren Fragen zurückhalten"* sollte. Außerdem betonte er die Wichtigkeit der Subsidiarität und vertrat die Ansicht, dass *"Subsidiarität (...) kein technischer Begriff (ist), sondern ein fundamentaler demokratischer Grundsatz. Voraussetzung für eine noch engere Union der Bürger Europas ist, dass Entscheidungen so transparent und so bürgernah wie möglich getroffen werden."*¹

Der AdR setzt sich dafür ein, dass die wirksame Umsetzung dieses Prinzips sichergestellt und erleichtert wird, und bemüht sich darum, zu einer Referenz für die Subsidiarität innerhalb der EU zu werden. Vor diesem Hintergrund setzte er im Verlauf des Jahres 2013 Maßnahmen um, die Teil seines Arbeitsprogramms Subsidiarität waren und sich in diesem vierten jährlichen Subsidiaritätsbericht wiederfinden. Darüber hinaus begann der AdR 2013, eine Vereinbarung² mit dem Europäischen Parlament zu schaffen, die auch die Zusammenarbeit hinsichtlich der Gewährleistung der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips beinhaltet.

2012 überarbeitete der AdR seine Strategie für die Subsidiaritätskontrolle, indem er ihre Steuerungsmechanismen stärkte und ein umfassendes Kontrollkonzept entwickelte. Diese neuen Elemente wurden 2013 erstmalig die Praxis umgesetzt. Das wichtigste Novum auf dem Gebiet der Subsidiaritätskontrolle für den AdR im Jahr 2013 war die Annahme und Umsetzung seines ersten Arbeitsprogramms Subsidiarität³. Das Arbeitsprogramm umfasste fünf Initiativen⁴, die aus dem Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission nach bestimmten Kriterien ausgewählt wurden⁵ und die insbesondere im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip überwacht werden sollten.

1 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_de.htm.

2 Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ausschuss der Regionen, unterzeichnet am 5. Februar 2014.

3 CdR 2336/2012, angenommen vom Präsidium des AdR am 30. Januar 2013.

4 1. Überprüfung der Abfallpolitik und der Abfallrechtsvorschriften; 2. Hafepakete (vor Kurzem durch die ursprünglich ausgewählte Initiative "Blauer Gürtel" ersetzt); 3. Urbane Mobilität; 4. Elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen; und 5. Umweltklima- und Energiebewertungsrahmen für eine sichere Gewinnung von nicht konventionellem Kohlenwasserstoff.

5 a) Die Initiativen sollten eine deutliche politische Relevanz für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufweisen;
b) die Initiativen sollten Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen;
c) die Initiativen sollten über eine potenzielle Subsidiaritätsdimension verfügen.

Kontrolle der Initiativen und Subsidiarität in AdR-Stellungnahmen

- **Überprüfung der Abfallpolitik und der Abfallrechtsvorschriften:** Die Expertengruppe Subsidiarität und das Netz für Subsidiaritätskontrolle wurden zu diesem Thema konsultiert, da in den meisten Mitgliedstaaten die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für die Umsetzung der EU-Abfallrechtsvorschriften zuständig sind⁶. Die Konsultation förderte wichtige Aspekte im Zusammenhang mit der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zutage, die dann in die Stellungnahme des AdR einfließen⁷.
- **Hafenpaket⁸:** Angesichts der Sorge, dass der Vorschlag den besonderen lokalen und regionalen Gegebenheiten in Europa nicht ausreichend Rechnung trägt, wurde eine Konsultation der Regionalparlamente und -regierungen zu Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsfragen über REGPEX parallel zur achtwöchigen Frist des Frühwarnmechanismus auf den Weg gebracht⁹. Die Schlussfolgerung lautete, dass das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird, auch wenn einige Probleme in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit festgestellt wurden. Darüber hinaus wurde ein Workshop "Territoriale Folgenabschätzungen" gemeinsam von AdR und ESPON¹⁰ veranstaltet. Dies war im Übrigen das erste Mal, dass der AdR bei der territorialen Folgenabschätzung die sog. Quick-Scan-Methode einsetzte.
- **Elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen¹¹:** Eine Konsultation der Regionalparlamente und -regierungen zu Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsfragen wurde - angesichts der potenziellen Auswirkungen dieser Initiative auf die Kosten und den Verwaltungsaufwand auf lokaler und regionaler Ebene - über REGPLEX parallel zum Frühwarnmechanismus auf den Weg gebracht¹². Die Schlussfolgerung der meisten Beiträge lautete, dass das Subsidiaritätsprinzip eingehalten worden war. Allerdings gab es auch einige Vorbehalte, insbesondere hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit. Es wurde vor allem betont, dass der Vorschlag dem Standpunkt der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nicht ausreichend Rechnung trägt.
- **Urbane Mobilität:** Der AdR beteiligte sich an der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission in Form eines gemeinsam veranstalteten diesbezüglichen Workshops mit lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

6 [AdR - Konsultationsbericht "Abfallpolitik"](#).

7 CdR 1617/2013.

8 CdR 3610/2013.

9 [AdR- Hafenpaket](#).

10 European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (Europäisches Beobachtungsnetz für Raumordnung).

11 CdR 5277/2013.

12 [AdR- Elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen](#).

Bei diesem Workshop gelangten die Experten u.a. zu dem Schluss, dass die Einführung verbindlicher Normen verfrüht ist, aber die Einführung von gemeinsamen Leistungsindikatoren und Benchmarks für Städte sehr interessant sein könnte. Da diese Initiative erst Ende 2013 veröffentlicht wurde, ist sie auf das Arbeitsprogramm Subsidiarität für 2014 übertragen worden.

- **Gewinnung von nicht konventionellem Kohlenwasserstoff:** Diese Initiative wurde verschoben und erst im Januar 2014 veröffentlicht. Deshalb wurde auch sie auf das Arbeitsprogramm Subsidiarität für 2014 übertragen.

Außerhalb des Rahmens des Arbeitsprogramms wurde zudem die Expertengruppe Subsidiarität bezüglich der Vorbereitung der Initiativstellungnahme zum Thema *Dezentralisierung in der Europäischen Union und Raum für lokale und regionale Selbstverwaltung im politischen Entscheidungsfindungs- und Umsetzungsprozess der EU* konsultiert¹³.

Der AdR hat also zu spezifischen Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission durch die Ergebnisse der Workshops zum Hafepakkt und zur urbanen Mobilität beigetragen, in denen die territoriale Dimension der vorgeschlagenen Initiativen im Mittelpunkt stand. Darüber hinaus hat die 2013 verabschiedete Stellungnahme zur *Territorialen Folgenabschätzung*¹⁴ den Weg für die Entwicklung der Strategie für die territoriale Folgenabschätzung bereitet, die 2014 lanciert wird. Durch seine Beteiligung an territorialen Folgenabschätzungen beabsichtigt der AdR, zu interinstitutionellen Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung beizutragen.

Bei der Subsidiaritätsanalyse der AdR-Stellungnahmen im Jahr 2013 wurden nur in zwei Fällen Bedenken hinsichtlich der Übereinstimmung der EU-Legislativvorschläge mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geäußert. Es handelt sich um die folgenden beiden Stellungnahmen: *Änderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung*¹⁵ und *Vorschlag zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement*¹⁶. Darüber hinaus äußerte der AdR in den Stellungnahmen zum *Vorschlag für eine Verordnung über amtliche Kontrollen*¹⁷ und zum *Vorschlag für eine Richtlinie zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen*¹⁸ Bedenken hinsichtlich der Verwendung delegierter Rechtsakte.

13 CdR 2214/2012, [Konsultation der Expertengruppe Subsidiarität zum Thema Dezentralisierung](#).

14 CdR 29/2013, [AdR - Territoriale Folgenabschätzung](#).

15 CdR 591/2013.

16 CdR 3766/2013.

17 CdR 5295/2013.

18 CdR 2062/2013.

6. Subsidiaritätskonferenz

Die wichtigste Subsidiaritätsveranstaltung des Jahres, die 6. Subsidiaritätskonferenz¹⁹, wurde gemeinsam vom AdR und vom deutschen Bundesrat am 18. Dezember 2013 veranstaltet. Es nahmen daran prominente Vertreter der EU-Institutionen, nationalen und regionalen Parlamente und Hochschulen teil, um den Status des Subsidiaritätsprinzips und seine Auswirkungen auf die Rechtsetzung der EU nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu bewerten. Die wichtigsten Schlussfolgerungen dieses sechsten zweijährlichen interinstitutionellen Mehrebenenforums lauteten: 1. Das Subsidiaritätsprinzip ist der Maßstab für die demokratische Legitimität der EU-Rechtsvorschriften; es gewährleistet, dass die Beschlüsse auf der am besten geeigneten Ebene gefasst werden, und trägt zu einer Politikgestaltung im Interesse aller EU-Bürger bei. 2. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit bei der Subsidiaritätskontrolle bietet einen deutlichen Mehrwert und sollte intensiviert werden, um das Subsidiaritätsprinzip möglichst wirksam anzuwenden. 3. Die Subsidiarität als konstruktives Konzept hat durch die immer umfassendere Diskussion über die Grenzen des Handelns der EU sogar noch an Bedeutung gewonnen und sollte in den Mittelpunkt dieser Diskussion gestellt werden. Der AdR verpflichtete sich zur Förderung einer "Subsidiaritätskultur", die eindeutig mit der Multi-Level-Governance verbunden sein sollte, weil die Subsidiaritätskontrolle nur dann wirksam sein kann, wenn sie auf einer echten Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Steuerungsebenen beruht.

Zusätzliche Subsidiaritätskontrolltätigkeiten

Der AdR hat das internetbasierte Instrument für Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, REGPEX²⁰, weiterentwickelt; es umfasst jetzt eine interaktive Karte der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen und detaillierte Beschreibungen der einzelnen Regionalparlamente. Es bietet auch ein Standardformular auf Englisch zur Zusammenfassung der Subsidiaritätsanalysen. Um die Erfahrungen mit dem Frühwarnsystem zu bewerten und Beispiele für bewährte Methoden zu verbreiten, hat der AdR eine Studie zum Subsidiaritäts-Frühwarnsystem des Vertrags von Lissabon und der diesbezüglichen Rolle der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen und anderer nachgeordneter Gebietskörperschaften veröffentlicht²¹. In dieser Studie wird die Einbindung der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen sowie anderer Regionalversammlungen und relevanter Akteure in das nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon eingerichtete Frühwarnsystem verglichen und beurteilt, wobei die Kooperationsmechanismen beschrieben und bewährte Methoden herausgestellt werden.

19 [AdR - 6. Subsidiaritätskonferenz.](#)

20 [AdR - REGPEX.](#)

21 [Studie: *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities.*](#)

Schlussfolgerungen

2013 wurde die Subsidiaritätskontrolle im AdR durch die Umsetzung der überarbeiteten Strategie für Subsidiaritätskontrolle weiter konsolidiert. Auf der Grundlage funktionsfähiger Überwachungsinstrumente bekräftigte der AdR seinen umfassenden Ansatz, wonach die Subsidiaritätskontrolle in der gesamten Politikgestaltung stattfinden muss, um möglichst frühzeitig eingreifen zu können. Mit seinem Arbeitsprogramm Subsidiarität hat der AdR die Aufgabe übernommen, EU-Initiativen im Vorfeld der Politikgestaltung zu überwachen. Die politische Steuerung in Form des Lenkungsausschusses Subsidiarität und der verfügbaren Kontrollinstrumente wie das Netz für Subsidiaritätskontrolle, die Expertengruppe Subsidiarität und REGPLEX haben es dem AdR ermöglicht, diese Aufgabe erfolgreich zu erfüllen und sich auf die Ermittlung weiterer Möglichkeiten der Subsidiaritätskontrolle vorzubereiten. Folglich wird sich der AdR mit anderen einschlägigen Themen (z.B. der territorialen Folgenabschätzung) zugunsten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und damit letztlich aller Bürger beschäftigen. Ziel des nächsten Arbeitsprogramms Subsidiarität ist die Stärkung der bestehenden Mechanismen der Zusammenarbeit innerhalb des AdR und mit externen Partnern wie EU-Institutionen, nationalen Parlamenten, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften oder Vereinigungen.

Bei der Subsidiarität geht es nicht einfach um mehr oder weniger Rechtsetzung auf EU-Ebene, sondern um Regulierung auf der richtigen, möglichst bürgernahen Ebene. Es versteht sich also von selbst, dass wir die Kluft, die sich zwischen der EU und ihren Bürgern aufgetan hat, schließen müssen. Der AdR verpflichtet sich dazu, zur Schaffung einer Subsidiaritätskultur beizutragen, und wird weiterhin dieser Verpflichtung nachkommen, indem er seine Subsidiaritätskontrolle, seine Überwachungsinstrumente und seine interinstitutionelle Zusammenarbeit verstärkt.