

Diese Analyse wurde vom Referat für Subsidiaritätskontrolle erstellt. Sie dient als Hintergrunddokument für die Partner des Netzes. Der Ausschuss der Regionen kann für die in dieser Analyse vertretenen Standpunkte nicht haftbar gemacht werden.

SUBSIDIARITÄTS- UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEITSANALYSE

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Nr. Des Dokuments	KOM(2007) 279 endg.
Titel	<i>Weißbuch "Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa"</i> <i>Art des Dokuments: ohne Rechtsetzungscharakter</i>
Annahme durch die Kommission	30.5.2007
Erarbeitung einer Stellungnahme des AdR/	DEVE
Angegebene Rechtsgrundlage	Art. 152 EGV
Detaillierte Subsidiaritätsprüfung	Nein

1. Rechtsgrundlage/Begründung des Tätigwerdens der EU

Das zu analysierende Weißbuch der Kommission ist hinsichtlich der betreffenden Politikfelder bereichsübergreifend. Als wichtigste Rechtsgrundlage können jedoch die Artikel 3 (p) und (t), 152 sowie 153 EGV herangezogen werden.

Das Ziel der Kommission besteht in erster Linie darin, vollständige und brauchbare statistische Daten zur Übergewichtigkeit in Europa sowie zu Ernährungsfragen und Energieaufnahme zu erhalten. Auch die Frage der statistischen Daten über die körperliche Betätigung in Europa wird angesprochen, da diese mit der Zunahme der Übergewichtigkeit in engem Zusammenhang steht. Das zweite Ziel besteht darin, Lösungen zu finden, wie diese Phänomene, die in den verschiedenen Ländern der EU auch soziale Auswirkungen haben, bekämpft werden können.

Die Kommission ist bemüht, ihren Handlungswillen in diesen verschiedenen Bereichen zu verbinden, indem sie die Politikbereiche anführt, z.B. die Gemeinsame Agrarpolitik, die Auswirkungen auf die Entwicklung der Situation haben können. Des Weiteren macht sie deutlich, dass die Initiative für diese Politik auf den Rat zurückgeht, der den dringenden Handlungswillen der Mitgliedsländer aufgegriffen hat, für das Problem der Übergewichtigkeit und der mangelnden körperlichen Betätigung in Europa durch den Austausch bewährter Vorgehensweisen eine gemeinsame bzw. EU-weite Lösung zu finden.

.../...

Das Weißbuch liefert zum einen Informationen über die Entwicklung der öffentlichen Gesundheit angesichts der Zunahme des Phänomens der Übergewichtigkeit und bietet zum anderen Lösungsansätze. Grundlage der in dem Weißbuch vorgeschlagenen Politik ist die Information über die Risiken eines übermäßigen Konsums bestimmter Produkte und mangelnder körperlicher Betätigung bei den europäischen Verbrauchern. Die Lebensmittelunternehmen und -konzerne werden aufgerufen, die Zutaten ihrer Produkte zu ändern, um das Risiko der Übergewichtigkeit für die Verbraucher zu mindern. Zugleich hebt die Kommission die erzieherische Rolle der Schule in diesem Bereich hervor und ruft zu einem stärkeren Austausch bewährter Vorgehensweisen zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf.

Die Kommission will die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung einer Politik zur Bekämpfung der Übergewichtigkeit, bzw. ihrer Ursachen und Folgen einbinden. Die Gebietskörperschaften zeichnen sich durch eine besondere Nähe zur Bevölkerung aus. Durch die Anhörung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusätzlich zu den nationalen Behörden sollte es möglich sein, die Wahrung der verschiedenen Zuständigkeiten und die Anpassung der gemeinschaftlichen Maßnahmen an die Gegebenheiten der verschiedenen Regionen der EU zu gewährleisten.

Die Maßnahmen der Kommission sind als Ergänzung und Unterstützung der nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen zu verstehen; zudem setzt sich die Kommission für eine Angleichung der Rechtsprechung ein. Die Kommunikation zwischen der europäischen und der lokalen Ebene scheint nach Ansicht der Kommission für den Erfolg dieser Politik ausschlaggebend zu sein. Sie ruft z.B. die lokalen Gebietskörperschaften dazu auf, die Bevölkerung durch die Schaffung eines entsprechenden Umfeldes zu mehr körperlicher Betätigung zu ermuntern. Hierbei ist anzumerken, dass in zahlreichen Mitgliedstaaten die Sportpolitik sowie die Infrastruktur der Sportvereine unter die Zuständigkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften fällt.

Da das Kommissionsdokument keinen Rechtsetzungscharakter hat, kann die Analyse nur als Aufforderung dazu dienen, bei künftigen Texten zu diesem Politikfeld auf die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie auf eine eingehende Anhörung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, insbesondere zu finanziellen Fragen, zu achten.

2. Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität

Es ist begrüßenswert, dass in dem Weißbuch der Kommission der Grundsatz der Subsidiarität berücksichtigt wird und für die meisten Vorschläge die Maßnahmen der Kommission im Bereich der geteilten Zuständigkeit ausreichend begründet werden.

In dem Weißbuch wird den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine partnerschaftliche Rolle bei den durchzuführenden Maßnahmen eingeräumt und somit eine ausgewogene Verteilung der Zuständigkeiten ermöglicht. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die von der Europäischen Union getroffenen Vorkehrungen nicht systematisch die Maßnahmen der regionalen und lokalen

Gebietskörperschaften ersetzen. Eine strikte Einhaltung von Artikel 152 EGV (zum Gesundheitswesen) ist daher geboten.

Kernaussage

In der Stellungnahme des Berichterstatters könnte somit begrüßt werden, *dass das Weißbuch im Hinblick auf die Subsidiarität einer ausgewogenen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen Rechnung trägt.*

2.1 Städtischer Nahverkehr

Folgende Punkte müssten jedoch beachtet werden:

Die Kommission erwähnt unter dem Kapitel "*Förderung der körperlichen Bewegung*" in Ziffer 4, dass der städtische Nahverkehr so umgestaltet werden muss, dass der mangelnden körperlichen Bewegung Rechnung getragen wird.

Der Ausschuss der Regionen hat bereits in **seiner Stellungnahme 119/2006** "Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001" vom **14. Februar 2007** sich dahingehend geäußert, dass "ein gemeinsamer Ansatz auf allen Ebenen von den EU-Organen bis hin zu den Organen der kommunalen Selbstverwaltung, der auf dem Grundsatz effektiver Subsidiarität, der Zusammenarbeit, dem gegenseitigen Informationsaustausch und geeigneten wirtschaftlichen Impulsen (Programme) beruht, [...] zu einer Leistungssteigerung im regionalen und lokalen Verkehr beitragen [kann]".¹

Kernaussage

Der AdR hat zudem beschlossen, *darauf hinzuweisen, dass der städtische Nahverkehr in den meisten Staaten unter die Zuständigkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften fällt und für diese mit beträchtlichen Kosten verbunden ist.*

Zugleich weist der AdR darauf hin, "*dass die lokalen und regionalen Verkehrssysteme umso erfolgreicher sind, je stärker dem Bedarf vor Ort Rechnung getragen wird. Im Unterschied zum transeuropäischen Verkehr ist es in diesem Bereich daher sehr problematisch, Interventionen oder eine Harmonisierung in Betracht zu ziehen.*"²

1 Stellungnahme CdR 119/2006, Erwägungsgrund.

2 Stellungnahme CdR 119/2006, Ziffer 5.3.

2.2 Binnenmarkt

Die Kommission respektiert hinsichtlich ihrer verschiedenen Verbesserungsvorschläge angesichts des um sich greifenden Phänomens der Übergewichtigkeit und durch die Einführung eines Systems für die Lebensmittelindustrie (mit der unter Ziffer 4, Unterpunkt "Besser informierte Verbraucher" erwähnten Nährwertkennzeichnung) die Verteilung der Zuständigkeiten nach Artikel 153 EGV³.

Kernaussage

Der Ausschuss sollte den Umstand begrüßen, dass die Kommission im Hinblick auf die Subsidiarität mit den allermeisten Vorschlägen des Weißbuches ihrer Aufgabe, die in Art. 152 und 153 genannten Ziele zu erreichen, nachkommt; hierzu zählen der Schutz der öffentlichen Gesundheit durch Maßnahmen (u.a. Information und Vorbeugung), die die nationale Politik ergänzen, sowie ein Beitrag zum Verbraucherschutz durch Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes. Insbesondere kann nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit "[...] die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse [...] erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern"⁴.

3. Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

In dem Weißbuch werden die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Forderungen berücksichtigt. In der entsprechenden Folgenabschätzung wird der Forderung nach Anhörung wie auch der Bewertung möglicher Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik Rechnung getragen.

Kernaussage

Es ist jedoch festzustellen, dass in der Folgenabschätzung die Kosten, die im Zuge der Umsetzung dieser Politik auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zukommen, keinerlei Erwähnung finden. Die Kommission hätte die den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften potenziell zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel in ihrer Folgenabschätzung unbedingt berücksichtigen müssen (Ziffer 4.1. der Folgenabschätzung über die wirtschaftlichen Auswirkungen).

In diesem Punkt muss sich die Kommission an Artikel 9, 3. Gedankenstrich des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit halten, in dem es heißt, dass die Kommission unbeschadet ihres Initiativrechts "gebührend berücksichtigen [sollte], dass die

3

"Die Kommission arbeitet am Ausbau dieser beiden Bereiche. Die Nährwertkennzeichnung ist eine Möglichkeit, die Verbraucher mit Informationen zu versorgen; sie kann die Entscheidung für gesündere Lebensmittel und Getränke unterstützen. Derzeit überprüft die Kommission die Vorschriften über die Nährwertkennzeichnung, um dann dem Parlament und dem Rat vorzuschlagen, dass diese als Mittel zur Information der Verbraucher in stärkerem Maße eingesetzt werden sollte. Im Anschluss an eine Konsultation zur Kennzeichnung im Frühjahr 2006 überprüft die Kommission jetzt die Möglichkeiten der Nährwertkennzeichnung. Unter anderem wird überlegt, ob eine zwingende Kennzeichnung eingeführt werden sollte, wie viele Nährstoffe auf dem Etikett aufgeführt werden sollten und wie die Kennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung geregelt werden sollte (d. h. vereinfachte Kennzeichnung oder Hinweise)."

4

Artikel 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag von Amsterdam.

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".

4. Aufschlüsselung der finanziellen Auswirkungen

- *Strukturfonds*

Der Text der Kommission scheint, z.B. bei ihrem Vorschlag, die Kofinanzierung durch die Gemeinschaft für an junge Verbraucher (unter 18 Jahren) gerichtete Werbeprojekte auf 60% zu erhöhen, den finanziellen Auswirkungen, die die Nutzung der Strukturfonds (Ziffer 1) durch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften unweigerlich mit sich bringt, nicht genügend Rechnung zu tragen (Zusätzlichkeitsprinzip und Grundsatz der Kofinanzierung).

- *Programm über lebenslanges Lernen (2007-2013) - Comenius*

"Die Erziehung zu gesunder Lebensweise und körperlicher Bewegung" sowie die Tatsache, dass die Erzeugerorganisationen die aktuellen, von der EU finanzierten Werbekampagnen auf "*junge Verbraucher*" ausrichten werden, zählen "zu den vorrangigen Themen des neuen Programms über lebenslanges Lernen (2007-2013) und insbesondere von dessen Unterprogramm für Schulbildung Comenius. So wird es Möglichkeiten geben, Projekte im Zusammenhang mit Ernährung und körperlicher Bewegung mit Schwerpunkt auf Sport und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Schulen, Lehrerbildungsstätten, örtlichen und nationalen Behörden sowie Sportvereinen durchzuführen." Zugleich wird bestätigt, dass ein "*von der Europäischen Union kofinanziertes Projekt 'Obst in der Schule' [...] ein großer Schritt in die richtige Richtung [wäre]*".

- *Siebtens Forschungsrahmenprogramm*

Als weiteres Beispiel führt die Kommission ihren Wunsch an, "*mehr Erkenntnisse über die Faktoren der Lebensmittelwahl*" zu sammeln und "innerhalb des siebten Rahmenprogramms die großen Züge fest[zul]egen für die Erforschung des Verbraucherverhaltens; der Auswirkungen von Lebensmitteln und Ernährung auf die Gesundheit; der Anreize zur Verhinderung von Adipositas in Zielgruppen wie Säuglingen, Kindern und Jugendlichen sowie wirksamer Eingriffe in die Ernährungsweise."

Kernaussage

Der AdR sollte zum einen die von der Kommission vorgeschlagenen finanziellen Initiativen begrüßen, zum anderen aber darauf hinweisen, dass die Nutzung der Strukturfonds seitens der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften beträchtliche Investitionen in die Politikbereiche, die von der Gemeinschaft nur kofinanziert werden, erforderlich machen. Gleichzeitig werden sie zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien verpflichtet, die auf eine Reduzierung des Haushaltsdefizits abzielen.

5. Wahl der Maßnahmen

Die Kommission bietet vier verschiedene Lösungsvorschläge. Option A "Kein EU-Handeln" sieht vor, den Mitgliedstaaten die Wahl ihrer Politik zu überlassen und keine Koordinierung auf europäischer Ebene vorzunehmen. Lösung B "Status quo" sieht die Weiterführung der bereits auf europäischer Ebene bestehenden Maßnahmen vor. Mit Lösung C "Umfassende EU-weite Strategie, auf Freiwilligkeit beruhender Ansatz", soll eine Synergie zwischen der europäischen, der einzelstaatlichen und der lokalen Ebene gefunden werden, um so neue, auf Freiwilligkeit basierende Maßnahmen umzusetzen. Die vierte Option D "Rein ordnungspolitischer Ansatz - Stärkung des legislativen Rahmens" beinhaltet gemeinschaftliche Maßnahmen durch Rechtsetzung.

Kernaussage

Unter dem Gesichtspunkt der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und insbesondere nach Artikel 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (wonach bei Maßnahmen der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen wie möglich bleiben soll und den Mitgliedstaaten Alternativen zur Erreichung der Ziele der Maßnahmen angeboten werden sollen), wird der AdR die Wahl von Option "C" durch die Kommission unterstützen können.

Dieser auf Freiwilligkeit basierende Ansatz scheint am ehesten der Situation angemessen und zur Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geeignet.