

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*	Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen (PrsE)
Titel des Vorschlags oder der Initiative	Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 610
Institutionelle Referenz(en)	<ul style="list-style-type: none"> – Verordnungsvorschlag zum Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610; – Verordnungsvorschlag zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen Nr. (EG) 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, COM(2020) 612; – Verordnungsvorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2020) 611; – Verordnungsvorschlag zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM(2020) 613; – Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten, COM(2020) 614;

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?
Art. 77 Abs. 2 lit. b und d, 78 Abs. 2 lit. c, d, e und g, 79 Abs. 2 lit a – c und Abs. 4, 87 Abs. 2 lit. c und Art. 88 Abs. 2 lit. a AEUV
1.2 Hat die Union gemäß diesem Artikel des Vertrags ausschließliche, geteilte oder unterstützende Zuständigkeit?
<p>Vorarlberg hat dieses im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2020 enthaltene Paket als federführendes Land zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung übernommen (vgl. VSt-5028/144) und deshalb die der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Protokoll Nr. 2 des AEUV unterliegenden Initiativen, das sind namentlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verordnungsvorschlag zum Asyl- und Migrationsmanagement, – Verordnungsvorschlag zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen, – Verordnungsvorschlag zur Schaffung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung des Internationalen Schutzes in der EU, – Verordnungsvorschlag zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl sowie – geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten) <p>einer solchen Prüfung unterzogen und dabei primär auf die aus landesgesetzlicher bzw. aus Sicht der Vollziehung durch Landesbehörden relevanten Initiativen abgestellt.</p> <p>Bei allen erwähnten Rechtsaktvorschlägen handelt sich um geteilte Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.</p> <p><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></p>

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? Ja, es wurden Anhörungen durchgeführt. – Gibt es eine ausführliche Begründung mit qualitativen und, wenn möglich, quantitativen Indikatoren für die Beurteilung, ob die Maßnahme am besten auf Unionsebene durchzuführen ist? Die Begründung für die Maßnahmen auf Unionsbene wurden ausreichend durchgeführt.
<p>Bereits 2015/2016 hat die Kommission auf Grund der Erfahrungen mit der damaligen Krisensituation tragfähige und teils auch durchdachte Rechtsaktvorschläge zu einer Neuordnung des Aufnahme- und Verteilungsmechanismus für neu angekommene Migranten vorgelegt. Damals hat die Kommission hochrangige und technische Konsultationen mit den gesetzgebenden Körperschaften und einer Vielzahl von</p>

<p>Interessensträgern durchgeführt. Auch diesmal wurden solche durchgeführt, wenn auch nicht in dieser Intensität und Anzahl wie damals.</p>	
<p>2.2 Wird die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip in der dem Vorschlag der Kommission beigefügten Begründung (und etwaigen Folgenabschätzung) angemessen nachgewiesen?</p>	
<p>Alle vorstehend beurteilten Rechtsaktvorschläge begeben in Bezug auf die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität keinen Bedenken. Alle Begründungen und Analysen zur Plausibilisierung des Tätigwerdens auf Unionsebene werden als ausreichend erachtet.</p>	
<p>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)?</p>	
<p>Die unterschiedlichen Interessenslagen einzelner Mitgliedstaaten oder Mitgliedstaatsgruppen (einschließlich der Regionen) bringen es mit sich, dass nationale und damit nicht EU-weit abgestimmte Maßnahmen hinsichtlich aller untersuchten Rechtsakte den Interessen eines gesamteuropäischen Asyl- und Migrationssystems nicht nur nicht förderlich wären, sondern es geradezu konterkarieren würden.</p>	
a)	<p>Gibt es signifikante/spürbar transnationale/länderübergreifende Aspekte der zu lösenden Probleme? Wurden diese quantifiziert?</p>
	<p>Ja. Hier kann beispielhaft die nach wie vor ungelöste Frage der Sekundärmigration von illegal aufhältigen Migrantinnen und Migranten genannt werden. Während die Mittelmeerstaaten aufgrund ihrer geografischen Lage übermäßig stark von Anlandungen und Erstaufnahmen betroffen sind, sind dies wirtschaftsstarke Mitgliedstaaten wegen ihrer in aller Regel attraktiveren sozialen Systemen als bevorzugte Ziele der Sekundärmigration.</p>
b)	<p>Würden nationale Maßnahmen oder ein Ausbleiben von Maßnahmen auf EU-Ebene Kernzielen des Vertrags zuwiderlaufen oder die Interessen anderer Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?</p>
	<p>Die Migrationskrise vor fünf Jahren hat gezeigt, dass die – immer noch – bestehenden Mängel des EU-Migrations- und Asylsystems eine ausgewogene und für alle Mitgliedstaaten zufriedenstellende Regelung nicht gewährleisten können.</p>
c)	<p>Inwieweit besitzen die Mitgliedstaaten die Fähigkeit oder die Möglichkeit, geeignete Maßnahmen zu ergreifen?</p>
	<p>Es gab und gibt da und dort punktuelle Ansätze für erfolgversprechende nationale Maßnahmen, wie etwa im Bereich des Außengrenzschatzes mit Hilfe von FRONTEX oder durch finanzielle Hilfe. Größtenteils sind aber die Möglichkeiten für geeignete Maßnahmen eingeschränkt auf Maßnahmen der Integration, sofern möglich.</p>
d)	<p>Wie unterscheiden sich das Problem und seine Ursachen (z. B. negative externe Auswirkungen, Ausstrahlungseffekte) auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene der EU?</p>
	<p>Die zentralen Probleme sind weiterhin auf allen Ebenen: die ungleiche Belastung der Mitgliedstaaten, die ungeklärte Frage der Bewältigung einer zweiten Massenmigration, ein wenig wirksamer Außengrenzschatz, ein fehlender und nicht anerkannter Verteilungsmechanismus von Flüchtlingen, unzureichende Handhabe gegen illegale Sekundärmigration, unzureichende Rücküberstellung von nicht anerkannten (illegalen) Migranten/innen und andere mehr. Auf maßgebliche Ursachen wie schlechte wirtschaftliche Perspektiven für Menschen in anderen Teilen der Welt oder diverse</p>

	langjährige Kriegsregionen hat die EU und die Mitgliedstaaten nur bedingt Einfluss, diese nachhaltig und längerfristig zu verbessern bzw. zu befrieden.
e)	Ist das Problem in der EU weitverbreitet oder beschränkt es sich auf einige Mitgliedstaaten?
	Das Problem trifft die gesamte EU – einzelne Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten allerdings auf unterschiedliche Art und Weise und in unterschiedlicher Häufigkeit.
f)	Sind die Mitgliedstaaten mit der Erreichung der Ziele der geplanten Maßnahme überfordert?
	Die Herausforderungen im Zusammenhang mit Asyl und Migration sind wegen der unterschiedlichen Interessenslagen der Mitgliedstaaten und der gegenseitigen Abhängigkeit und Wirkungen nur gemeinsam auf Europäischer Ebene bewältigbar. Dies auch deshalb, weil bereits Kernelemente der Europäischen Union, wie die Freiheit der Person oder eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen (Genfer Flüchtlingskonvention) einen rechtlichen Rahmen vorgeben, der auch eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und ein Handeln der EU erfordert, um diese Kernelemente nicht ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen. Es ist daher jeder einzelne Mitgliedstaat allein überfordert.
g)	Wie unterscheiden sich die Standpunkte/bevorzugten Handlungsoptionen der nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU?
	Die Standpunkte unterscheiden sich entlang einer Grenzlinie Zuständigkeiten – Verantwortlichkeiten – Kosten für die Bewältigung der aus Asyl- und Migrationsthemen resultierenden Herausforderungen.
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?
	Eindeutig ja. Es ist davon auszugehen, dass die Behebung der Defizite des derzeitigen EU-Asyl- und Migrations-Acquis mit den vorgeschlagenen Maßnahmen einen klaren Mehrwert für die Robustheit der Personenfreizügigkeit, die Bewältigung eines allfälligen Massenansturms, die (Grund-)Rechte von Flüchtlingen und Migranten/innen und eine gerechtere Verteilung der Lasten zwischen den Mitgliedstaaten mit sich bringen wird. Zudem ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten aus einer Palette von Maßnahmen wählen können, um dem speziellen Solidaritätsgebot im Asyl- und Migrationsbereich nachkommen zu können. Es ist damit zumindest in einem wesentlichen Teilbereich auch ein begrenzter Gestaltungsbereich für die Mitgliedstaaten gewahrt.
b)	Gibt es Größenvorteile? Können die Ziele auf EU-Ebene effizienter erreicht werden (größerer Nutzen pro Kosteneinheit)? Wird die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert?
	Siehe a). Auf den Binnenmarkt ergeben sich keine erkennbaren Auswirkungen.
c)	Welche Vorteile ergeben sich, wenn unterschiedliche nationale politische Maßnahmen und Vorschriften durch einen homogenen politischen Ansatz ersetzt werden?
	Einheitliches und von allen anerkanntes System, gleiche Handlungsweisen.

	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?
d)	Ja. Die strafferen Bestimmungen der Verfahrensabwicklung, des Grenzmanagements sowie ein stärker koordiniertes internationales Vorgehen im Interesse einer verbesserten Rückführung illegaler ankommender oder aufhältiger Migranten/innen engt den Gestaltungsspielraum von Mitgliedstaaten in der operativen Umsetzung des Asyl- und Migrationsmanagements im jeweiligen Staat zu einem gewissen Grad ein. Ebenso wird die Erstellung eines abgestimmten gesamthaften Krisenplans für einen Massenansturm den Spielraum für die Ausgestaltung nationaler Krisenpläne beschränken. Diese Einengungen werden jedoch mit dem neu vorgeschlagenen Konzept in unterschiedlicher Weise zur Tragung der Lasten, insbesondere der Aufnahme von Flüchtlingen im Sinne der im AEUV verankerten speziellen Solidarität wettgemacht. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessenslage könnte dieses neue, für die Mitgliedstaaten innerhalb bestimmter Grenzen gestaltbare Konzept einer neuen „gelebten Solidarität“ überhaupt der Schlüssel für die Überwindung der Schwachstellen des bisherigen EU-Asyl- und Migrationssystems sein.
e)	Wird für diejenigen, die die Rechtsvorschriften umsetzen müssen, mehr Rechtsklarheit bestehen?
	Das ist zu hoffen, kann aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortet werden.

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?	
Die Begründungen für Verhältnismäßigkeit der untersuchten Rechtsaktvorschläge und deren Nachweis sind vorhanden, sie greifen aber in einzelnen Punkten zu kurz. Namentlich bestehen folgende Verhältnismäßigkeitsbedenken:	
<ul style="list-style-type: none"> – Zum Verordnungsvorschlag zum Asyl- und Migrationsmanagement bestehen Verhältnismäßigkeitsbedenken, insoweit den Mitgliedstaaten in Art. 6 Abs. 3 eine Verpflichtung zur Festlegung nationaler Asyl- und Migrationsstrategien auferlegt wird. – Der Verordnungsvorschlag begegnet darüber hinaus Verhältnismäßigkeitsbedenken insofern, als bei den Basisindikatoren des Verteilungsschlüssels für Solidaritätsleistungen gemäß Art. 54 eine bestehende „Vorbelastung“ von Staaten, die schon in den vergangenen Jahren eine über-proportionale Zahl an Anträgen auf internationalen Schutz zu bewältigen hatten oder allgemein einem besonderen Druck durch Massenzuströme ausgesetzt waren, nicht berücksichtigt wird. Das trifft Österreich besonders. – Der Verordnungsvorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU begegnet Verhältnismäßigkeitsbedenken insofern, als der in Art. 40 Abs. 1 lit. i und Abs. 5 lit c vorgesehene Schwellenwert der Anerkennungsquote von 20% als Beitrag zur Eindämmung der Sekundärmigration zu niedrig angesetzt scheint. Eine allfällige Erhöhung sollte jedoch unter Berücksichtigung des Umstandes erfolgen, dass individuellen Sondersituationen, die im Einklang mit völker- und europarechtlichen Verpflichtungen eine konkrete Verfolgungsgefahr indizieren, angemessen Rechnung zu tragen ist. 	
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?
	Grundsätzlich ja, aber mit den oben angeführten Einschränkungen.
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.)?
	Grundsätzlich ja.
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?)
	Vermutlich ja.
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?
	Für zwei Teilbereiche gibt es offene Fragen im Hinblick auf die Angemessenheit der Kosten:
	a) Für die auf nationaler Ebene zu erstellenden „nationalen Strategien des Asyl- und Migrationsmanagements“ einschl. der Notfallpläne fehlen quantifizierbare Angaben über die zu erwartenden Kosten von „vorzuhaltenden Kapazitäten. Eine Beurteilung der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit ist erst nach Vorliegen ergänzender Unterlagen (partielle Folgenabschätzung) möglich, die auch die lokalen und territorialen Ebenen miteinschließt.
	b) Die geplante Ausdehnung des „beschleunigten Verfahrens“ auf Drittstaatsangehörige aus Ländern, wo die durchschnittliche Anerkennungsquote unter 20% liegt, ist im Hinblick auf einen angemessenen und konzentrierten Einsatz von Ressourcen auf solche Anträge, die voraussichtlich begründet sind, kritisch zu hinterfragen.
e)	Wurden unter Einhaltung des Unionsrechts besondere Umstände in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt?
	Eher einzelner Staatengruppen.