



Im Fokus! Nr. 17/20

Wer für was in der EU zuständig ist – das Subsidiaritätsprinzip und die Mitwirkung der Regionen



„Die EU entscheidet alles“ – so lautet ein Vorurteil in der Bevölkerung.¹ Doch dies ist nicht so, da in der Europäischen Union das Subsidiaritätsprinzip gilt.

Das Ziel ist es, Entscheidungen möglichst nah an den Bürgerinnen und Bürgern zu treffen. Die Herausforderung liegt jedoch darin, Kompetenzen angemessen auf mehrere Ebenen zu verteilen. Bei Aufteilung und Kontrolle der Zuständigkeiten innerhalb der EU geht es in erster Linie um das Verhältnis zwischen Europäischen Organen und Mitgliedstaaten; denn die Mitgliedstaaten sind auf regionaler und lokaler Ebene unterschiedlich ausgestaltet. Initiativen können gleichwohl auch von dort ausgehen.

Welche Bedeutung kommt dem Subsidiaritätsprinzip zu, und wie können die Regionen an seiner Anwendung mitwirken? Um darauf Antworten zu geben, beleuchtet diese Ausgabe von Im Fokus! die Vergangenheit, die Gegenwart und die Zukunft des Subsidiaritätsprinzips: Woher kommt es (I), wie funktioniert das aktuelle Verfahren des Frühwarnsystems (II), und worin besteht die neue Idee der aktiven Subsidiarität (III)?

I. Ursprünge und Grundidee

1. Christliche Wurzeln

Wer nach dem Ursprung des Subsidiaritätsprinzips sucht, findet in der Regel einen Hinweis auf die **katholische Soziallehre**.² Als Fundstelle gilt eine Enzyklika aus dem Jahr 1931, in der Papst Pius XI. darlegt: „Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“.³ Er beantwortet damit die Frage, wie in einer Gesellschaft Kompetenzen verteilt werden sollen, wie folgt: Sie sollen nicht einerseits dem Einzelnen und andererseits der Gruppe übertragen werden, sondern beides soll miteinander verbunden sein. Es geht um **Subsidiarität** (von lateinisch *subsidium* = Hilfe) und **Solidarität**.⁴

Dabei spielt die Idee des Gleichgewichts eine entscheidende Rolle. Aus protestantischer Sicht ist es besonders wichtig, eine **angemessene Balance der Zuständigkeiten** zu finden.⁵ Demzufolge soll die Lösung bestimmter Sachprobleme jeweils der richtigen Ebene und nicht möglichst der unteren Ebene auferlegt sein.

¹ Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung*, 7 Vorurteile gegen die Europäische Union (EU), Spicker Politik Nr. 10, 2015.

² Vgl. *Gabriel*, Die Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips in der katholischen Soziallehre, in: Haratsch, Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts, 2014, S. 11.

³ Enzyklika „Quadragesimo Anno“, 1931, Nr. 79.

⁴ Vgl. *Gabriel*, Diskussion, in: Haratsch, Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts, 2014, S. 45-46.

⁵ Vgl. *Goos*, Gedanken zur Ideengeschichte des Subsidiaritätsprinzips aus protestantischer Sicht, in: Haratsch, Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts, 2014, S. 44.

2. Verankerung auf europäischer Ebene

In der EU liegen die Anfänge des Subsidiaritätsprinzips in der **Umweltpolitik**. Der Grundgedanke war, Umweltbeeinträchtigungen am besten an ihrem Ursprung zu bekämpfen. Zum Umweltschutz sollte daher jede Ebene – europäisch, national, regional und lokal – beitragen.⁶ Mit der **Einheitlichen Europäischen Akte vom 1. Juli 1987** wurde das Subsidiaritätsprinzip – ohne es allerdings schon so zu bezeichnen – eingeführt; seitdem hat die EU eigene Zuständigkeiten im Bereich der Umweltpolitik.⁷

In der EU gibt es **drei Arten von Zuständigkeiten**: ausschließlich aufseiten der EU – zum Beispiel Eurowährungspolitik –, ausschließlich aufseiten der Mitgliedstaaten – zum Beispiel Bildung – und geteilt zwischen EU und Mitgliedstaaten – zum Beispiel Landwirtschaft.⁸ Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich auf die Bereiche, für die eine **geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten** besteht.⁹ Wenn außerdem etwas von der EU geregelt werden soll, besagt der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, dies nur soweit notwendig zu tun und nicht zu detailliert zu werden.¹⁰

Als allgemeingültige Verankerung des Subsidiaritätsprinzips gilt der **Vertrag von Maastricht vom 1. November 1993** im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.¹¹ Dem **Vertrag von Amsterdam vom 1. Mai 1999** wurde außerdem ein Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beigefügt.¹²

In der Folge ersetzte der **Vertrag von Lissabon vom 1. Dezember 2009** diese Bestimmungen: Die Rechtsgrundlage bildet seitdem **Artikel 5**

⁶ Vgl. *Schmuck*, Umweltpolitik, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Europäische Union, 2015, S. 48.

⁷ Ibid. und *Europäisches Parlament, Subsidiaritätsprinzip, 2019, S. 1* sowie *Einheitliche Europäische Akte, 1987, Titel VII Umwelt*.

⁸ Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung, Zuständigkeiten in der Europäischen Union. Kompetenzverteilung in der EU, 2009*.

⁹ Vgl. *Europäisches Parlament, Subsidiaritätsprinzip, 2019, S. 2*.

¹⁰ *Borchardt, ABC des EU-Rechts, 2017, S. 60*.

Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.“¹³

Nicht zuletzt sind damit die **Parlamente der einzelnen EU-Mitgliedstaaten** aufgefordert, an der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips mitzuwirken. Wie dies geschehen soll, wird im Folgenden genauer betrachtet.

II. Das aktuelle Verfahren

1. Zuständigkeiten mit Frühwarnsystem kontrollieren

Die **nationalen Parlamente** können mittels eines Frühwarnsystems kontrollieren, dass das Subsidiaritätsprinzip auch eingehalten wird. Wenn von ihrer Seite Zweifel bestehen, können sie innerhalb von acht Wochen, nachdem ein EU-Gesetzgebungsvorschlag übermittelt wurde, eine **begründete Stellungnahme** abgeben.¹⁴ Diese wird auch als **Subsidiaritätsrüge** bezeichnet.¹⁵

¹¹ Vgl. *Europäisches Parlament, Subsidiaritätsprinzip, 2019, S. 2* und *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1992*.

¹² Ibid.

¹³ *Vertrag über die Europäische Union, 2012*.

¹⁴ *Borchardt, ABC des EU-Rechts, 2017, S. 60*.

¹⁵ Vgl. *Deutscher Bundestag, Begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon. Einzelfragen zum Verfahren der sog. Subsidiaritätsrüge*,

Was passiert mit einer Subsidiaritätsrüge, wenn sie eingereicht ist? In jedem Fall gibt es ein Antwortschreiben mit einer Reaktion der beteiligten EU-Institutionen. Eine Überprüfung findet erst statt, wenn ein Drittel aller nationalen Parlamente Einspruch erhebt – damit ist eine sogenannte **gelbe Karte** erteilt. Eine sogenannte **orange Karte** erhält ein Vorhaben, wenn die Mehrheit der nationalen Parlamente die Subsidiaritätsrüge erhebt. Bei einer orangen Karte müssen der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament über eine Weiterverfolgung des Vorschlags entscheiden.¹⁶

Die nationalen Parlamente, die das Frühwarnsystem maßgeblich prägen, sind in jedem EU-Mitgliedstaat anders ausgestaltet. In der Bundesrepublik Deutschland wachen **Deutscher Bundestag** und **Bundesrat** über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Die Bundesländer sind über den Bundesrat beteiligt.

2. Möglichkeiten regionaler Parlamente

In **Rheinland-Pfalz** informiert die **Landesregierung** den **Landtag** über Gesetzesinitiativen, die dem Bundesrat im Rahmen des Frühwarnsystems übermittelt werden. Außerdem berichtet sie, wenn sie beabsichtigt, Subsidiaritätsrügen im Bundesrat zuzustimmen. Umgekehrt soll ein Gespräch mit der Landesregierung stattfinden, wenn der Landtag erwägt, einen Beschluss hinsichtlich einer Subsidiaritätsrüge zu fassen.¹⁷

Als Forum für den Austausch zwischen Landesregierung und Landtag dient der **Ausschuss für Europafragen und Eine Welt**. Maßgeblich ist § 71 Abs. 2 Satz 2 bis 4 der **Geschäftsordnung** des Landtags Rheinland-Pfalz:

„Bei der Überwachung des europarechtlichen Subsidiaritätsprinzips (...) vertritt grundsätzlich

¹⁶ 2018, S. 3. Eine weitere Möglichkeit ist die Subsidiaritätsklage, die laut Artikel 8 Abs. 1 Protokoll Nr. 2 nach einem Gesetzgebungsverfahren eingereicht werden kann.

¹⁷ Ibid. S. 5.

¹⁸ Vgl. Anhang III. 5.c) der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017.

der Ausschuss für Europafragen und Eine Welt die Interessen des Landtags gegenüber der Landesregierung. Ihm obliegt dabei die vorbereitende und stellvertretende Behandlung der im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems übermittelten Gesetzesinitiativen. Über Subsidiaritätsrügen fasst der Landtag Beschluss.“¹⁸

Der **Landtag Rheinland-Pfalz** wird folglich nicht nur von der Landesregierung hinsichtlich Subsidiaritätsrügen informiert. Er kann auch selbst Beschlüsse dazu fassen.

Ferner existieren das **Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen** und die **Plattform REGPEX (Regional Parliamentary Exchange)**: Sie dienen als Forum für den Austausch in Subsidiaritätsfragen zwischen den Regionen in der EU.¹⁹

Unabhängig vom dargestellten Frühwarnsystem ist das **Direktzuleitungsverfahren** für Landesparlamente eine weitere Möglichkeit, sich in Subsidiaritätsfragen einzubringen. Bei diesem Verfahren werden Subsidiaritätsbeschlüsse des Landtags der EU-Kommission unmittelbar zugesandt. Daraufhin erfolgt eine Antwort der EU-Kommission. Argumente werden dadurch direkt zwischen regionaler und europäischer Ebene ausgetauscht. Dies kann das Verständnis für die jeweiligen Positionen und für die besondere Sichtweise der Regionen fördern.²⁰

Eine entscheidende Frage ist, wie diese Verfahren angewandt werden. In Rheinland-Pfalz unterrichtete die Landesregierung den Ausschuss für Europafragen und Eine Welt zum Beispiel im Frühjahr 2017 über ihre Positionierung zu anstehenden Subsidiaritätsrügen im Bundesrat.²¹ Der Bayerische Landtag nutzt das Direktzuleitungsverfahren seit dem Jahr 2012 und empfiehlt es,

¹⁹ § 71 Abs. 2 Satz 2 bis 4 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017.

²⁰ Vgl. die Plattform REGPEX.

²¹ Vgl. Bayerischer Landtag, CALRE 2015, Arbeitsgruppe Subsidiarität, S. 20-22.

²² Vgl. dazu die Unterrichtung der Landesregierung – Vorlage 17/1162 – und das dazugehörige Ausschussprotokoll 17/10 vom 10. Mai 2017.

um eine Subsidiaritätskultur zu etablieren.²² Schließlich zeigt sich, dass das Frühwarnsystem in der praktischen Umsetzung Schwächen besitzt; beispielsweise ist die Frist von acht Wochen, um Stellungnahmen einzureichen, kurz bemessen.²³

III. In der Diskussion: Aktive Subsidiarität

1. Vorschläge der EU-Arbeitsgruppe

Beim dargestellten Frühwarnsystem besteht Verbesserungsbedarf, den die **Arbeitsgruppe für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“** aufgezeigt hat. Diese Arbeitsgruppe entstand am 14. November 2017 angesichts des Weißbuchprozesses der EU-Kommission zur Zukunft Europas.²⁴ Sie legte am 10. Juli 2018 einen Abschlussbericht vor, in dem sie eine **neue Arbeitsweise** unter dem Stichwort der aktiven Subsidiarität vorschlägt.

Den Anstoß dazu gab die Erkenntnis, dass das **derzeitige Frühwarnsystem wirkungslos** ist: In den Jahren 2010 bis 2017 wurden 409 begründete Stellungnahmen eingereicht; es folgten aber nur drei Verfahren nach der sogenannten gelben Karte und kein Verfahren nach der sogenannten orangen Karte. Außerdem kamen weniger als ein Prozent der Initiativen von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.²⁵

Im Rahmen der aktiven Subsidiarität sollen deshalb **regionale und lokale Gebietskörperschaften besser eingebunden** werden. Aus Sicht der Arbeitsgruppe bedarf es eines besseren gemeinsamen Verständnisses von Subsidiarität. Die Ebenen müssten **gemeinsam Verantwortung** übernehmen und aktiv werden.²⁶ Die Arbeitsgruppe regt an, dass die nationalen Parlamente die regionalen Parlamente konsultieren sollten, wenn deren Zuständigkeiten

durch den Gesetzesvorschlag der EU betroffen sind.²⁷

Auf diese Weise soll gleichzeitig ein anderer Umstand behoben werden: Bisher pflegte jedes nationale Parlament eine eigene Herangehensweise. Infolgedessen spiegelten die Stellungnahmen vor allem politische Präferenzen wider und betrafen nicht nur die Frage der Subsidiarität. Um demgegenüber gemeinsame Grundsätze anzuwenden, gehört zur vorgeschlagenen neuen Arbeitsweise ein **modellhaftes Bewertungsraster**.²⁸ Außerdem könnte die Frist für die Einreichung von Stellungnahmen von bisher acht Wochen auf zwölf Wochen ausgedehnt und dadurch **mehr Zeit für die Ausarbeitung der Stellungnahmen** gewährt werden.²⁹

Wichtig ist, der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe steht nicht am Ende eines Prozesses. Seine Ergebnisse sollen vielmehr eine **aktivere Auseinandersetzung sämtlicher Institutionen** mit dem Subsidiaritätsprinzip anstoßen.³⁰

2. Reaktionen auf regionaler Ebene

Den Impuls, der von der Arbeitsgruppe ausging, nahmen die **deutschsprachigen Landesparlamente** auf: Sie begrüßten ausdrücklich die Vorschläge in ihrer gemeinsamen **Brüsseler Erklärung 2019**.³¹ Wesentlich ist, dass sie eine **Stärkung der regionalen Parlamente** bedeuten. Nicht zuletzt kann dadurch die Subsidiaritätskontrolle durch die Landesparlamente verbessert werden.

Die Arbeitsgruppe hat folglich mit der Subsidiarität ein Thema neu belebt und eine aktivere Auseinandersetzung mit ihm ausgelöst. Damit geht einher, die **Leistungsfähigkeit des Subsidiaritätsprinzips** stärker wahrzunehmen und herauszustellen. Außerdem kann das Subsidiaritätsprinzip als **Lösungsansatz für aktuelle**

²² Vgl. *Bayerischer Landtag, CALRE 2015, Arbeitsgruppe Subsidiarität, S. 21-22.*

²³ Vgl. *Lorenzen, Mehr Subsidiarität in der EU – aber bitte an den richtigen Stellen!*, 2014.

²⁴ Zum Weißbuch zur Zukunft Europas vgl. ausführlich *WID – Im Fokus Nr. 17/4 vom 23. März 2017.*

²⁵ Vgl. *Aktive Subsidiarität. Eine neue Arbeitsweise, Bericht über die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“, 2018, S. 12 und 14.*

²⁶ *Ibid.* S. 7.

²⁷ *Ibid.* S. 13.

²⁸ *Ibid.* S. 10.

²⁹ *Ibid.* S. 13.

³⁰ *Ibid.* S. 7.

³¹ Vgl. *LT-Drs. 17/8222.*

Probleme begriffen werden; denn es ermöglicht, in einem System aus mehreren Ebenen zusammenzuarbeiten.³²

Bei den geteilten Kompetenzen meint dies kein Entweder-oder, sondern ein Sowohl-als-auch.³³

Es sind nicht Europa oder Deutschland oder

Rheinland-Pfalz oder Mainz zuständig, sondern sowohl Europa als auch Deutschland als auch Rheinland-Pfalz als auch Mainz. In der EU gilt, diese Reihenfolge von unten her zu denken, also vor Ort in Rheinland-Pfalz anzufangen.

³² Vgl. *Gabriel*, Die Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips in der katholischen Soziallehre, in: Haratsch, Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts, 2014, S. 20 und *Ridola*, Diskus-

sion, in: Haratsch, Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts, 2014, S. 43.

³³ *Ibid.*