



DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

Im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union wird mit dem im Vertrag über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip festgelegt, unter welchen Umständen die Union befugt ist, vor den Mitgliedstaaten tätig zu werden.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

ZIELE

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bestimmen die Ausübung der Zuständigkeiten der Europäischen Union. In den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, soll das Subsidiaritätsprinzip die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten schützen und das Tätigwerden der Union legitimieren, wenn die Ziele einer Maßnahme „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen“ von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, sondern besser auf der Ebene der Union zu verwirklichen sind. Durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in die europäischen Verträge soll die Ausübung der Befugnisse gemäß dem in Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Grundsatz der Nähe so bürgernah wie möglich erfolgen.

ERGEBNISSE

A. Ursprung und historische Entwicklung

Das Subsidiaritätsprinzip wurde durch den Vertrag von Maastricht offiziell im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) verankert. Durch die Einheitliche Europäische Akte (1987) war die Subsidiaritätsregel allerdings bereits im Umweltbereich eingeführt worden, ohne dass sie ausdrücklich als solche bezeichnet wurde. Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften hielt in seinem Urteil vom 21. Februar 1995 (T-29/92) fest, dass das Subsidiaritätsprinzip vor Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellte, anhand dessen die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen zu prüfen war.



Ohne den Wortlaut des Subsidiaritätsprinzips im neu nummerierten Artikel 5 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu ändern, wurde diesem Vertrag durch den Vertrag von Amsterdam das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ beigefügt. Die außervertraglich im Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Europäischer Rat von Edinburgh von 1992) vereinbarten Anwendungsregeln sind damit rechtlich bindend und überprüfbar geworden.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankert und die entsprechende Bestimmung des EGV aufgehoben, wobei der Wortlaut jedoch beibehalten wurde. Hinzugefügt wurde auch ein expliziter Verweis auf die regionale und lokale Dimension des Subsidiaritätsprinzips. Der Vertrag von Lissabon ersetzte darüber hinaus das Protokoll von 1997 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch ein neues Protokoll gleichen Titels (Protokoll Nr. 2), dessen wichtigste Änderung die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips darstellt ([1.3.5](#)).

B. Begriffsbestimmung

Allgemeiner Sinn und Zweck des Subsidiaritätsprinzips ist es, einer untergeordneten Behörde gegenüber einer ihr übergeordneten Behörde, insbesondere einer lokalen Behörde gegenüber der Zentralgewalt, ein bestimmtes Maß an Unabhängigkeit zu sichern. Es geht also um die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Machtebenen; dieser Grundsatz bildet die institutionelle Grundlage von Staaten mit föderaler Struktur.

Im Rahmen der Europäischen Union dient das Subsidiaritätsprinzip als Maßgabe zur Regelung der Ausübung der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union. Es schließt ein Tätigwerden der Union aus, wenn eine Angelegenheit auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirksam durch die Mitgliedstaaten geregelt werden kann, und es ermächtigt die Union, ihre Befugnisse auszuüben, wenn die Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und die Maßnahme auf der Ebene der Union zu einem Mehrwert führen kann.

Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV gelten für ein Tätigwerden der Organe der Union unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips drei Voraussetzungen: a) der betreffende Bereich fällt nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union (d. h. nicht ausschließliche Zuständigkeit); b) die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen können durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden (d. h. Notwendigkeit); c) die Maßnahme kann wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser durch ein Tätigwerden seitens der Union verwirklicht werden (d. h. Mehrwert).

C. Geltungsbereich

1. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union

Das Subsidiaritätsprinzip gilt für die Bereiche, die in die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten fallen. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden die auf die Union übertragenen Zuständigkeiten genauer abgegrenzt: So werden in Teil 1 Titel I des Vertrags über die



Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Zuständigkeiten der Union in drei Kategorien untergliedert (ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und Maßnahmen zur Unterstützung) und die Bereiche aufgeführt, die in die drei Kategorien von Zuständigkeiten fallen.

2. Die Adressaten des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip richtet sich an alle Organe der Union. Praktische Bedeutung hat die Regelung insbesondere im Rahmen der legislativen Verfahren. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die jeweilige Rolle der nationalen Parlamente und des Gerichtshofs bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde nicht nur ausdrücklich auf die subnationale Dimension des Subsidiaritätsprinzips verwiesen, sondern auch die Rolle des Ausschusses der Regionen gestärkt und den nationalen Parlamenten die Möglichkeit eingeräumt, regionale Parlamente mit Legislativbefugnissen am „Frühwarnsystem“ zu beteiligen.

D. Kontrolle durch die nationalen Parlamente

Gemäß den Bestimmungen in Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 2 sowie Artikel 12 Buchstabe b EUV sorgen die nationalen Parlamente dafür, dass das Subsidiaritätsprinzip gemäß dem im Protokoll Nr. 2 vorgesehenen Verfahren eingehalten wird. Im Zuge dieses Verfahrens („Frühwarnsystem“) können die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente binnen acht Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente mindestens ein Drittel (eine Stimme je Kammer bei Zweikammerparlamenten und zwei Stimmen bei Einkammerparlamenten), muss der Entwurf überprüft werden („gelbe Karte“). Das Organ, das den Entwurf des Gesetzgebungsaktes verfasst hat, kann beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen, wobei dieser Beschluss zu begründen ist. Bei Vorschriften im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen liegt die Schwelle niedriger (ein Viertel der Stimmen). Bestreitet im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mindestens die einfache Mehrheit der Stimmen aller nationalen Parlamente die Übereinstimmung eines Legislativvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip und beschließt die Kommission, an ihrem Vorschlag festzuhalten, wird er dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt, der in erster Lesung Stellung nimmt. Ist der Gesetzgeber der Ansicht, dass der Legislativvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, kann er ihn mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament ablehnen („orangefarbene Karte“).

Das Verfahren der „gelben Karte“ wurde bislang dreimal ausgelöst, während das Verfahren der „orangefarbenen Karte“ noch nie zum Einsatz gekommen ist. Im Mai 2012 gab es erstmals eine „gelbe Karte“ für einen [Vorschlag für eine Verordnung der Kommission betreffend die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver](#)



[Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit \(„Monti II“\)](#)^[1]. Zwölf der 40 nationalen Parlamente oder Kammern dieser Parlamente waren der Ansicht, dass der Vorschlag inhaltlich nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Die Kommission zog schließlich ihren Vorschlag zurück, war aber dennoch der Ansicht, dass kein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorlag. Im Oktober 2013 erteilten 14 nationale Parlamentskammern in 11 Mitgliedstaaten dem [Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung der europäischen Staatsanwaltschaft](#)^[2] eine weitere „gelbe Karte“. Nach Auswertung der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente entschloss sich die Kommission dazu, [den Vorschlag beizubehalten](#)^[3], und führte an, dass er mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Eine dritte „gelbe Karte“ wurde schließlich im Mai 2016 von 14 Kammern in 11 Mitgliedstaaten dem [Vorschlag zur Revision der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern](#)^[4] erteilt. Die Kommission gab für die Aufrechterhaltung ihres Vorschlags eine ausführliche [Begründung](#)^[5] an, in der sie geltend machte, dass es sich bei der Entsendung von Arbeitnehmern definitionsgemäß um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt handle und daher nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen werde.

E. Gerichtliche Kontrolle

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist nachträglich (nach Annahme des Gesetzgebungsaktes) durch Klageerhebung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union überprüfbar. Das ist auch im Protokoll dargelegt. Die Organe der Union verfügen bei der Anwendung dieses Prinzips jedoch über einen weiten Ermessensspielraum. In seinen Urteilen in den Rechtssachen [C-84/94](#) und [C-233/94](#) stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu den Umständen zählt, die von der Begründungspflicht gemäß Artikel 296 AEUV erfasst werden. Der Begründungspflicht wird bereits dann Genüge getan, wenn sich die Einhaltung des Prinzips aus den Erwägungen insgesamt ergibt. In einem aktuelleren Urteil ([Rechtssache C-547/14](#), *Philipp Morris*, Rn. 218) bekräftigte der Gerichtshof, dass er zu prüfen habe, „ob der Unionsgesetzgeber aufgrund detaillierter Angaben davon ausgehen durfte, dass das mit der in Betracht gezogenen Maßnahme verfolgte Ziel auf Unionsebene besser verwirklicht werden konnte“. In Bezug auf Verfahrensgarantien und insbesondere auf die Begründungspflicht zur Subsidiarität wies der Gerichtshof darauf hin, dass „die Einhaltung der Begründungspflicht nicht nur anhand des Wortlauts des angefochtenen Rechtsakts, sondern auch anhand seines Kontexts und der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist“ (Rn. 225).

[1]Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (COM(2012) 130).

[2]Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft ([COM\(2013\) 534](#)).

[3]Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die nationalen Parlamente über die Überprüfung des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft in Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Protokoll (Nr. 2) (COM(2013) 851).

[4]Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (COM(2016) 128).

[5]Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die nationalen Parlamente zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern – Prüfung des Subsidiaritätsprinzips gemäß dem Protokoll Nr. 2 (COM(2016) 505).



Die Mitgliedstaaten können im Namen ihres nationalen Parlaments oder einer seiner Kammern im Einklang mit ihrer Rechtsordnung gegen einen Rechtsakt wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip eine Nichtigkeitsklage beim Gerichtshof erheben. Der Ausschuss der Regionen kann auch gegen Gesetzgebungsakte solche Gerichtsverfahren einleiten, wenn der AEUV dafür eine Anhörung vorsieht.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Der Vorschlag für das Subsidiaritätskonzept ging vom Europäischen Parlament aus, das am 14. Februar 1984 bei der Annahme des Entwurfs des Vertrags über die Europäische Union eine Bestimmung vorschlug, nach der in den Fällen, in denen der Vertrag eine mit den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten konkurrierende Zuständigkeit auf die Union überträgt, die Mitgliedstaaten dort tätig werden dürfen, wo die Union nicht regelnd eingegriffen hat. Außerdem wurde in dem Vorschlag hervorgehoben, dass die Union nur Aufgaben übernehmen soll, die gemeinsam wirksamer als von getrennt handelnden Einzelstaaten bewältigt werden können.

Das Europäische Parlament griff diese Vorschläge in einer Vielzahl von Entschlüssen wieder auf (z. B. in den Entschlüssen vom 23. November 1989, 14. Dezember 1989, 12. Juli 1990, 21. November 1990 und 18. Mai 1995), in denen es sein Eintreten für das Subsidiaritätsprinzip bekräftigte.

A. Interinstitutionelle Vereinbarungen

Das Europäische Parlament hat eine Reihe von Maßnahmen angenommen, um seiner Rolle im Rahmen der Verträge bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gerecht zu werden. In Artikel 42 seiner Geschäftsordnung ist Folgendes dargelegt: „Bei der Prüfung eines Vorschlags für einen Rechtsakt achtet das Parlament insbesondere darauf, dass dieser Vorschlag die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einhält.“ Der Rechtsausschuss ist der parlamentarische Ausschuss, der mit übergreifender Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verantwortlich ist. In diesem Zusammenhang erstellt er regelmäßig einen Bericht über die von der Kommission verfassten Jahresberichte über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Der Rat, das Parlament und die Kommission haben am 25. Oktober 1993 eine Interinstitutionelle Vereinbarung unterzeichnet, in der der Wille der drei Organe zu einem entschlossenen Vorgehen in diesem Bereich deutlich zum Ausdruck gebracht wird. Sie verpflichten sich damit zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. In dieser Vereinbarung werden durch Verfahren für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die Einzelheiten der den Organen der Union durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten festgelegt, damit die in den Verträgen vorgesehenen Ziele verwirklicht werden können. Die Kommission verpflichtete sich dazu, dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen und seine Beachtung zu begründen und zu rechtfertigen. Entsprechendes gilt für Parlament und Rat im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse.



Gemäß der [Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung](#) vom April 2016^[6] (mit der die Vereinbarung vom Dezember 2003 und das Gemeinsame Interinstitutionelle Konzept für die Folgenabschätzung vom November 2005 ersetzt wurden) muss die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Begründung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip rechtfertigen und diesem Grundsatz in ihren Folgenabschätzungen Rechnung tragen. Gemäß der [Rahmenvereinbarung vom 20. November 2010](#)^[7] verpflichten sich das Parlament und die Kommission darüber hinaus zur Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten, um so die Ausübung der mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundenen Kontrollbefugnis durch die nationalen Parlamente zu erleichtern.

B. Entschlüsse des Europäischen Parlaments

Bereits in seiner [Entschließung vom 13. Mai 1997](#)^[8] hob das Parlament den rechtsverbindlichen Charakter des Subsidiaritätsprinzips hervor und erinnerte gleichzeitig daran, dass durch die Umsetzung des Prinzips weder die Ausübung der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union behindert noch der gemeinschaftliche Besitzstand infrage gestellt werden darf. In seiner [Entschließung vom 8. April 2003](#)^[9] fügte das Parlament hinzu, dass die Beilegung von Streitigkeiten vorzugsweise auf politischer Ebene erfolgen soll; Berücksichtigung sollen dabei die Vorschläge des Konvents zur Zukunft Europas finden, für die nationalen Parlamente im Bereich der Subsidiarität ein „Frühwarnsystem“ einzurichten. Dieses Frühwarnsystem wurde in den Vertrag von Lissabon aufgenommen (siehe oben und [1.3.5](#)).

In seiner [Entschließung vom 13. September 2012](#)^[10] begrüßte das Parlament die verstärkte Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle der Legislativvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und schlug vor, Maßnahmen zu prüfen, mit denen etwaige Hindernisse für die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle der Subsidiarität beseitigt werden können.

Das Parlament stellte in seiner jüngsten [Entschließung vom 18. April 2018](#)^[11] fest, dass die Zahl der mit Gründen versehenen Stellungnahmen der nationalen Parlamente stark zugenommen hat, was deutlich macht, dass ihre Beteiligung am Entscheidungsprozess der Union zunimmt. Es begrüßte auch das Interesse der

[6]Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

[7]Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission (ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47).

[8]Entschließung des Europäischen Parlaments zum Bericht der Kommission an den Europäischen Rat „Eine bessere Rechtsetzung – 1997“ (ABl. C 98 vom 9.4.1999, S. 500).

[9]Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission an den Europäischen Rat „Bessere Rechtsetzung 2000“ (gemäß Artikel 9 des Protokolls zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) und zu dem Bericht der Kommission an den Europäischen Rat „Bessere Rechtsetzung 2001“ (gemäß Artikel 9 des Protokolls zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) (ABl. C 64 E vom 12.3.2004, S. 135).

[10]Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2012 zu dem 18. Bericht zum Thema „Bessere Rechtsetzung“ – Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (2010) (ABl. C 353 E vom 3.12.2013, S. 117).

[11]Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. April 2018 zu den Jahresberichten 2015 und 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Angenommene Texte, [P8_TA\(2018\)0120](#)).



nationalen Parlamente, durch die Anwendung des Verfahrens der „grünen Karte“ eine proaktivere Rolle einzunehmen. In diesem Zusammenhang empfahl es, die bestehenden Instrumente, die es den nationalen Parlamenten ermöglichen, am Rechtsetzungsverfahren teilzunehmen, in vollem Umfang zu nutzen, ohne noch komplexere Verwaltungsstrukturen und langwierige Verfahren zu schaffen.

Roberta Panizza
04/2019

