

SUBSIDIARITÄTSFRÜHWARNSYSTEM

I. Das Subsidiaritätsprinzip

A. Bedeutung und Definition

- Das Subsidiaritätsprinzip bildet einen der elementaren Grundsätze des EU-Rechts.
- Es sieht vor, dass eine Regelung oder Maßnahme grundsätzlich durch die kleinstmögliche Organisationseinheit getroffen werden soll, die eine Zielerreichung gewährleisten kann. Die EU wird daher nur dann tätig, wenn sie eine Regelung wirksamer treffen kann als die Mitgliedstaaten.
- Dies soll die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten (ihrer Länder, Regionen, Städte und Gemeinden) schützen; es soll Bürgernähe gewährleisten, kulturelle, traditionelle und historische Unterschiede erhalten und einem europäischen Zentralismus entgegenwirken.
- Seit dem Vertrag von Lissabon vom 01.12.2009 findet sich das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 Abs. 3 EUV¹. Hier heißt es:

„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.“

B. Anwendungsbereich

- Die EU darf außerhalb ihrer ausschließlichen Rechtssetzungskompetenz, d. h. in Bereichen, in denen die EU die alleinige Zuständigkeit für die Rechtssetzung hat (Zollunion, Binnenmarkt, Euro-Währungspolitik, gemeinsame Fischereipolitik, gemeinsame Handelspolitik), nur dann Maßnahmen treffen, wenn die folgenden drei Voraussetzungen vorliegen:

-
1. *die beabsichtigte Regelung wird in einem Bereich getroffen, in dem sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten aktiv werden dürfen (geteilte Rechtssetzungskompetenz),*
 2. *das mitgliedstaatliche Handeln ist/wäre nicht ausreichend effizient und*
 3. *die Unionsziele sind wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen.*
-

- Fehlt es bei einer durch die EU getroffenen Maßnahme an einer der drei Voraussetzungen, können die Parlamente der Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend machen und eine sog. Subsidiaritätsrüge erheben.

¹ Vertrag über die Europäische Union.

II. Das Subsidiaritätsfrühwarnsystem

A. Ausübung der mitgliedstaatlichen Kontrollrechte durch Bundesrat und Bundestag

- Die Parlamente der Mitgliedstaaten haben ein formales Kontrollrecht zur Überprüfung von EU-Rechtssetzungsvorschlägen. Zur Bewertung eines vorgeschlagenen EU-Rechtsaktes stehen jedem Mitgliedstaat zwei Stimmen zu.
- In Deutschland üben der Bundesrat und der Bundestag das Kontrollrecht aus. Da beide je eine Kammer des deutschen Parlaments darstellen, steht jeder der beiden Kammern auch je eine Stimme zu.
- Die Landesregierungen der Bundesländer sind in den Prozess der Subsidiaritätskontrolle eingebunden und können im Bundesrat einen Antrag auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge einbringen.
- Der Landtag in Mecklenburg-Vorpommern wirkt aktiv an der Meinungsbildung der Landesregierung mit und kann diese ggf. bitten, eine Subsidiaritätsrüge im Bundesrat zu initiieren.

Gelbe Karte:

Bestreitet mindestens ein Drittel¹ der Stimmen aller nationalen Parlamente die Übereinstimmung des Legislativvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen.

Orange Karte:

Wird der Entwurf mit mindestens einer einfachen Mehrheit¹ der Stimmen abgelehnt und beschließt die Kommission dennoch, an ihrem Vorschlag festzuhalten, wird er dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt und kann dort mit entsprechenden Mehrheiten abgelehnt werden.

B. Einbindung des Frühwarnsystems in das Bundesratsverfahren

1. Verfahren zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge

- Dem Bundesrat werden die Entwürfe für Rechtssetzungsakte unmittelbar von der Kommission übermittelt.
- Die Frist zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge durch die mitgliedstaatlichen Parlamente beträgt 8 Wochen ab Zugang der Kommissionsmitteilung beim Bundesrat.
- Innerhalb der 8-Wochen-Frist finden für gewöhnlich mindestens eine Ausschusssrunde und ein Plenum des Bundesrates statt.
- Eine inhaltliche Befassung des Bundesrates erfolgt nur auf Antrag eines oder mehrerer Länder.

- Über einen Antrag auf Subsidiaritätsrüge außerhalb des Sitzungsrythmus wird in einer Sondersitzung des Ausschusses oder durch schriftliche Umfrage befunden. Zum Beschluss kann dann das Instrument der Europakammer² genutzt werden, die soweit möglich von den Ausschüssen vorbereitet werden sollte.
- Eine Subsidiaritätsstellungnahme ist an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und die Bundesregierung zu notifizieren. Inhaltliche Stellungnahmen richten sich hingegen nur an die Bundesregierung.

2. Zeitplan für eine Bundesratsbefassung

Hinsichtlich des Zeitplans für eine Bundesratsbefassung sind die folgenden Eckdaten zu beachten:

-
- *Sofern ein Bundesland beabsichtigt, die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge zu initiieren, sollte dieses Anliegen rechtzeitig in die entsprechenden Ausschusssitzungen des Bundesrates eingebracht werden, um eine Befassung zu ermöglichen.*
 - *Die Ausschusswoche des Bundesrates findet 14 Tage vor der Bundesratssitzung statt. Nach Abschluss der Ausschussberatungen können etwaige Anträge auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge des Landes nur noch in Form von Plenaranträgen eingebracht werden.*
-

C. Einbindung des Landes in das Frühwarnsystem

1. Zuleitung der Frühwarndokumente

- Die von der Kommission an den Bundesrat übersandten Frühwarndokumente werden durch den Bundesrat umgehend elektronisch an die Vertretungen der Länder beim Bund in Berlin weitergeleitet.
- Die Landesvertretung M-V leitet die elektronische Unterrichtung über Frühwarndokumente an das Ministerium für Inneres und Europa (IM) in Schwerin weiter. Die E-Mail-Unterrichtungen über Frühwarndokumente enthalten die folgenden Informationen:
 - Bezeichnung des Rechtsetzungsvorschlags,
 - Angabe, ob ein Umdruck für das Bundesratsverfahren bereits veranlasst wurde, ggf. Bekanntgabe der Bundesrats-Drucksachen-Nummer,
 - Beginn und Ende der für die Subsidiaritätsprüfung geltenden 8-Wochen-Frist sowie Angabe der in dieser Zeitspanne liegenden (und damit erreichbaren) Bundesrats-Plenartagungstermine,
 - Entwurfsfassung des Rechtsetzungsvorschlags als Anlage.
- Durch IM werden die Frühwarndokumente im Rahmen eines Unterrichtungsverfahrens unverzüglich an das Sekretariat des Innen- und Europaausschusses des Landtags des Landtags weitergegeben. Innerhalb der Landtagsverwaltung erfolgte die Weiterleitung bisher an die Sekretariate fachlich betroffener Ausschüsse.

² Der Bundesrat hat gemäß Art. 52 Abs. 3a Grundgesetz eine Europakammer gebildet. Die Europakammer kann, wenn in Angelegenheiten der Europäischen Union eine schnelle Reaktion erforderlich ist, stellvertretend für das Bundesratsplenum Beschlüsse herbeiführen. Die Europakammer setzt sich aus je einem Mitglied pro Land zusammen. Die Stimmenanzahl eines Landes in der Europakammer ist identisch mit derjenigen im Plenum des Bundesrates.

- Zusammenfassungen für die Vorlagen werden mit geringem Zeitverzug auf den Internetseiten der Europäischen Kommission, später auch des Bundesrates, eingestellt.

2. Landesregierung

- Die Prüfung eines möglichen Verstoßes eines EU-Rechtssetzungsvorhabens gegen das Subsidiaritätsprinzip erfolgt aus fachlicher Sicht durch die Ressorts des Landes.
- Besteht seitens der Landesregierung die Auffassung, dass ein Rechtssetzungsvorschlag dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, leitet sie diese Einschätzung an die Bundesratsausschüsse (ggf. direkt an das Bundesrats-Plenum) weiter.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon besteht zwischen Landtag und Landesregierung eine Vereinbarung, wonach der Landtag zeitnah unterrichtet wird, wenn die Landesregierung beabsichtigt, in einem Bundesrats-Fachausschuss eine Subsidiaritätsrüge zu initiieren.

3. Landtag

- Die Landtagsabgeordneten können ihrerseits in den Landtagsausschüssen über die Frühwarndokumente der Kommission beraten.
- Hierbei steht es ihnen offen, die fachlich zuständigen Ressorts zu befragen.
- Erkennt ein Ausschuss einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, erlässt er eine entsprechende Empfehlung.
- Sofern das Plenum des Landtags dieser Ausschuss-Empfehlung folgt, kann der Landtag die Landesregierung bitten, eine Subsidiaritätsrüge in die Ausschussberatungen des Bundesrates einzubringen.
- Mit Datum vom 14.06.2016 wurde die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern dahingehend ergänzt, dass der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union nunmehr durch den Landtag ermächtigt werden kann, in Angelegenheiten der Europäischen Union anstelle des Landtages Beschluss zu fassen, wenn eine rechtzeitige Beschlussfassung des Landtages nicht möglich ist (Art. 35a Landesverfassung MV).

4. Frühere Anträge des Landes

- Von M-V wurde seit dem Vertrag von Lissabon 2009 lediglich ein Antrag auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge in den Bundesrat eingebracht.
- Der Antrag bezog sich auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement (COM(2013) 133 final; Ratsdok. 7510/13).
- Der Antrag wurde im Bundesrat beschlossen, jedoch wurde das erforderliche Quorum von einem Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente für eine gelbe Karte nicht erreicht.