

## Kompetenzausübungsregeln im EU-Vertrag

### – Zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips –

1. Einleitung: Zur Kompetenzordnung der Europäischen Union
2. Kompetenzausübungsregeln im EU-Vertrag
3. Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV)
4. Subsidiaritätsrüge als „Frühwarnsystem“
5. Subsidiaritätsklage
6. Fazit
7. Quellenverzeichnis

#### 1. Einleitung: Zur Kompetenzordnung der Europäischen Union

Die Union darf gemäß Art. 5 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) nur im Rahmen der ihr durch die Mitgliedsstaaten vertraglich übertragenen Zuständigkeiten tätig werden („**Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**“). Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Die Zuständigkeiten beziehungsweise (Verbands-)Kompetenzen der Europäischen Union (Union) sind ausdrücklich vor allem in den Art. 2 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt. Diese Zuständigkeitsnormen bestimmen, zu welcher Art von Handlung die Union berechtigt ist. Damit soll die Selbstermächtigung der Gesetzgebungsorgane ebenso ausgeschlossen werden wie kompetenzloses Handeln. **Die ausschließlichen Zuständigkeiten** der Union (Art. 2 Abs. 1 AEUV) entfalten eine Sperrwirkung gegenüber den Mitgliedsstaaten. Ausschließlich zuständig ist die Union gemäß Art. 3 Abs. 1 AEUV beispielsweise für die Zollunion, die Währungspolitik für die Euro-Staaten und für die gemeinsame Handelspolitik. Da diese bestimmten Sachbereiche allein der Union zugewiesen wurden, dürfen die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen gesetzgeberisch nicht tätig werden, es sei denn sie werden von der Union dazu ermächtigt. Ausschließliche Zuständigkeiten sind selten. Der Regelfall sind die geteilten Zuständigkeiten. Im Bereich der **geteilten Zuständigkeiten** können sowohl Union als auch die Mitgliedsstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Zu den in Art. 4 Abs. 2 AEUV exemplarisch aufgezählten geteilten Zuständigkeiten zählen etwa die Bereiche Binnenmarkt, Umwelt, Verbraucherschutz, Energie und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Mitgliedsstaaten dürfen in diesen Bereichen allerdings nur so lange eigene Vorschriften erlassen, bis die Union ihre

Zuständigkeit ausübt oder sich dazu entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Auf diese Unionszuständigkeiten bauen die sogenannten Kompetenzausübungsregeln auf.

## 2. Kompetenzausübungsregeln im EU-Vertrag

Die Ausübung der Unionskompetenzen wird durch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV sowie Präambel des EUV) und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 4 EUV) begrenzt. Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergänzen sich dabei gegenseitig.<sup>1</sup> Anders als das Subsidiaritätsprinzip gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz allerdings auch für Unionsmaßnahmen im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Union.<sup>2</sup>

Die Kompetenzausübungsregeln wurden mit dem Maastrichter Vertrag 1992 ins Primärrecht integriert und sollen die Kompetenzwahrnehmung der Union stabilisieren und zugleich der potentiellen Gefahr einer Kompetenzerweiterung der Union unter Umgehung des Vertragsänderungsverfahrens begegnen. Sie tragen dazu bei, dass europäische Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden, indem Maßnahmen nach Möglichkeit auf lokaler Ebene ergriffen werden sollen. Mit dem Vertrag von Lissabon ist ein neues Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll)<sup>3</sup> in Kraft getreten, das das bisherige Subsidiaritätsprotokoll ersetzt. Durch das Protokoll werden die Kompetenzausübungsregeln des Art. 5 Abs. 3, 4 EUV näher ausgestaltet. Wegen Art. 51 EUV ist das Protokoll rechtsverbindlich. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden außerdem Mechanismen eingeführt, um die Anwendung zu kontrollieren (vergleiche dazu unter 4. und 5.). Die Kommission muss jährlich einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorlegen.

## 3. Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV)

Auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips wird die geeignete Handlungsebene im Bereich der geteilten Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten ermittelt. Die Union soll nur dann tätig werden, wenn sie in der Lage ist, effizienter zu handeln als die Mitgliedsstaaten.<sup>4</sup>

Nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV „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 zu regelnde Materie darf folglich **nicht** in den **Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union** fallen. Des Weiteren ist zu

<sup>1</sup> Streinz, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 41.

<sup>2</sup> Streinz, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 41.

<sup>3</sup> Amtsblatt Nr. C 306/150 v. 17.12.2007.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:ai0017> (Stand: 16.01.2017).

prüfen, ob die Unionsziele nicht bereits durch Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten ausreichend erreicht werden können („**Effizienztest**“). Bei fehlender Effizienz mitgliedstaatlichen Handelns ist darüber hinaus zu ermitteln, ob die Unionsziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Unionsebene erreicht werden können („**Mehrwerttest**“). Diese drei Voraussetzungen müssen gemeinsam erfüllt sein, damit ein Handeln auf Unionsebene sinnvoll ist.<sup>5</sup> Nur wenn die Gesamtabwägung der genannten Faktoren zugunsten der Union ausfällt, darf diese von ihrer neben den Mitgliedsstaaten eingeräumten Kompetenz Gebrauch machen und Rechtsakte erlassen.

Problematisch an dem Effizienz- und Mehrwerttest ist seine Orientierung an den Zielen der Maßnahmen: Indem die Union bei Erlass eines Rechtsaktes in der Regel als Ziel den einheitlichen Rechtszustand formuliert, besteht die Gefahr, den Effizienztest und damit die Subsidiarität zu unterlaufen. Außerdem wird bemängelt, dass der Mehrwerttest durch die Unionsorgane selbst durchgeführt wird und diese damit über den Mehrwert ihres eigenen Handelns entscheiden.<sup>6</sup>

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs gerichtlich überprüfbar. In der Praxis beschränkt sich der Europäische Gerichtshof allerdings auf eine Missbrauchskontrolle, sodass er nur in Fällen offenkundiger Fehleinschätzungen eingreift.<sup>7</sup> Das Bundesverfassungsgericht behält sich vor, Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe, die sich nicht in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte bewegen, im deutschen Hoheitsbereich für unverbindlich zu erachten.<sup>8</sup> Gemäß Art. 12 lit. b) EUV sorgen die nationalen Parlamente für die Beachtung des für die Kompetenzausübungsregeln vorgesehenen Verfahrens, das heißt in der Bundesrepublik Deutschland der Bundestag und Bundesrat. Ihnen stehen dabei die Subsidiaritäts*rüge* als präventiver und die Subsidiaritäts*klage* als nachträglicher Kontrollmechanismus zur Verfügung.

#### 4. Subsidiaritätsrüge als „Frühwarnsystem“

Die Subsidiaritätsrüge ist eine Präventivkontrolle zu Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens der Union. Die EU-Kommission übermittelt sämtliche Gesetzgebungsakte als Entwurf unmittelbar an die nationalen Parlamente beziehungsweise Kammern (Art. 12 lit. a) EUV, Art. 4 Subsidiaritätsprotokoll). Diese können binnen einer **Frist von acht Wochen** ihre begründete Stellungnahme abgeben. Damit können die nationalen Parlamente bereits in das „Ob“ eines Gesetzgebungsverfahrens eingreifen, auch wenn sie inhaltlich auf eine reine Subsidiaritätskontrolle beschränkt sind.<sup>9</sup> Die kurze Frist stellt die Parlamente/Kammern vor die organisatorische Herausforderung, europäische Gesetzgebungsverfahren

<sup>5</sup> Streinz, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 25.

<sup>6</sup> Koenig/Lorz, JZ 2003, 167, 168.

<sup>7</sup> Zur bisherigen Rechtsprechungspraxis des Europäischen Gerichtshof siehe Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 65 ff.; Mager, ZEuS 2003, 471, 476; kritisch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof auch Papier, in: FS Isensee, 2007, 691, 697 f. m.w.N.

<sup>8</sup> Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 12.

<sup>9</sup> Görlitz, ZG 2004, 249, 253 f.

bereits vor der Übermittlung des Entwurfs zu verfolgen und besonders umstrittene Verfahren herauszufiltern. Darüber hinaus fehlt es häufig an einer individuellen Begründung des jeweiligen Rechtsaktes durch das erlassende Unionsorgan. Oft werden diese nur formelhaft und unter Verwendung von Textbausteinen begründet.<sup>10</sup>

Die **Rechtsfolge** der Subsidiaritätsrüge richtet sich gemäß Art. 7 Subsidiaritätsprotokoll nach der Anzahl der abgegebenen Stimmen. Jedem Mitgliedsstaat stehen zwei Stimmen zu, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme. Gemäß Art. 7 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll *berücksichtigen* die Unionsorgane, die den Entwurf eines Gesetzgebungsakts vorgelegt haben, die begründeten Stellungnahmen der Mitgliedsstaaten. Erst wenn die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsaktes nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der den nationalen Parlamenten insgesamt zugewiesenen Stimmen – beziehungsweise ein Viertel, wenn das Vorhaben den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft – erreicht, so muss der Entwurf gemäß Art. 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll *überprüft* werden („Gelbe Karte“).

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gilt außerdem gemäß Art. 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll Folgendes: Erreicht die Anzahl begründeter (negativer) Stellungnahmen, mindestens ein Quorum von 50 % der Gesamtzahl der Stimmen, das heißt eine einfache Mehrheit, so muss der Vorschlag *überprüft* werden. Nach Abschluss der Überprüfung kann die EU-Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Sofern sie an ihrem Entwurf festhalten will, muss sie in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Ihre begründete Stellungnahme muss sie dem Unionsgesetzgeber gemeinsam mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente zur Berücksichtigung im Rahmen des Verfahrens vorlegen („Rote Karte“). Sofern im EU-Parlament oder im Rat eine Mehrheit von 55 % der Stimmen der Ansicht ist, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter verhandelt.

Am 22. Mai 2012 waren die nationalen Parlamente erstmals mit einer Subsidiaritätsrüge erfolgreich.<sup>11</sup> Es lagen zwölf begründete Stellungnahmen mit einem Gewicht von 19 Stimmen gegen die sogenannte **Monti-II-Verordnung**,<sup>12</sup> die die Ausübung des Rechts auf kollektive Arbeitskampfmaßnahmen regeln sollte, vor. Gerügt wurde die gewählte Rechtsgrundlage, da eine europäische Harmonisierung des Arbeitskampfrechts deutlich die Grenzen der europäischen Kompetenzordnung überschreite. Im Anschluss an die Subsidiaritätsrüge teilte die EU-Kommission den Präsidenten der nationalen

---

<sup>10</sup> Mager, ZEuS 2003, 471, 476; Papier, in: FS Isensee, 2007, 691, 697; Ritzer/Ruttloff, EuR 2006, 116, 121 ff.

<sup>11</sup> Zuvor entfielen auf einen gleichen Gesetzesentwurf nur eine bis maximal vier Rügen, ausführlich dazu Becker, ZPol 1/13, 5, 13 ff.

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:DE:HTML> (Stand: 16.11.2016)

Parlamente am 12. September 2012 mit, dass der Verordnungsvorschlag nicht weiter verfolgt werde.<sup>13</sup> In dem Schreiben wird allerdings deutlich in Frage gestellt, ob hierfür der Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip der entscheidende Beweggrund war.

Problematisch an der Subsidiaritätsrüge als „Frühwarnsystem“ ist, dass der Einspruch der nationalen Parlamente nicht bindend ist, sondern lediglich eine aufschiebende Wirkung hat, da er den Ausgang der erneuten Überprüfung zwar beeinflusst, nicht aber entscheiden kann.<sup>14</sup> Das überprüfende Unionsorgan kann somit zwar den Entwurf ändern oder zurückziehen, aber auch an dem Entwurf festhalten, so ausdrücklich Art. 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll. Den Mitgliedsstaaten bleibt in diesen Fällen nach Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll nur noch die Möglichkeit, im Zuge einer Nichtigkeitsklage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem EuGH nachträglich (ex-post) tätig zu werden.

## 5. Subsidiaritätsklage

Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens können die Mitgliedsstaaten im eigenen Namen oder im Namen ihrer nationalen Parlamente oder Kammern vor dem Europäischen Gerichtshof Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erheben. Gemäß Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll ist die Subsidiaritätsklage ein Unterfall der Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV), die der gerichtlichen Kontrolle über die Rechtmäßigkeit von Rechtsakten der Unionsorganen und -einrichtungen dient.<sup>15</sup> Eine vorherige Subsidiaritätsrüge ist nicht erforderlich. Die Befugnis zur Prozessführung, das heißt wer von dem Klagerecht Gebrauch gemacht werden kann, richtet sich nach der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung. In Deutschland wurde eigens dafür Art. 23 GG um Absatz 1a ergänzt, wonach sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat klageberechtigt sind. Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG trat mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft und gestaltet die Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht aus. Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder ist der Bundestag verpflichtet, Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zu erheben. Unter diesen Voraussetzungen können auch oppositionelle Minderheiten das Klagerecht geltend machen.<sup>16</sup>

## 6. Fazit

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung regelt im Wesentlichen die „**Kann-Frage**“, das heißt wann die Union basierend auf der Zuständigkeitsverteilung überhaupt tätig werden kann. Dagegen regelt das Subsidiaritätsprinzip die „**Ob-Frage**“, ob die Union tatsächlich handeln soll (weil die Unionsebene besser geeignet ist, einen Sachbereich zu regeln, als die mitgliedstaatliche Ebene). Im

---

<sup>13</sup> Antwortbriefe der nationalen Parlamente abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/rerelations\\_other/npo/letter\\_to\\_nal\\_parl\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/rerelations_other/npo/letter_to_nal_parl_en.htm) (Stand: 15.11.2016).

<sup>14</sup> *Papier*, in: FS Isensee, 2007, 691, 699; *Epiney*, JURA 2006, 755, 758.

<sup>15</sup> Klageberechtigt i.S.d. Art. 263 AEUV sind vor dem EuGH allein die Mitgliedsstaaten durch ihre Regierungen.

<sup>16</sup> *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 38 f.; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 65 ff.

Unterschied dazu geht es beim Verhältnismäßigkeitsprinzip um die „**Wie-Frage**“, wie gehandelt werden soll, also um Art und Umfang der Unionsmaßnahme (Regelungsintensität).<sup>17</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip soll die Achtung und Wahrung der nationalen Identität (Art. 6 Abs. 3 EUV) garantieren. Über die Steuerung und Begrenzung des Einsatzes von Unionskompetenzen bezweckt es zudem, einen europäischen Zentralismus zu verhindern und die Selbstkontrolle der Unionsorgane sowie die Information der Mitgliedsstaaten zu verbessern.<sup>18</sup> Die Kompetenzausübungsregeln des EU-Vertrags akzentuieren und verschärfen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Das Subsidiaritätsprinzip kann durch die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente überdies zum Abbau des Demokratiedefizits der Union beitragen.<sup>19</sup> Durch die frühzeitige Möglichkeit zur begründeten Stellungnahme erhalten die nationalen Parlamente Gelegenheit, bereits in der Frühphase der Gesetzgebung auf Unionsebene politischen Einfluss zu nehmen. Die dadurch ausgelösten Begründungspflichten der Kommission tragen wegen des damit verbundenen Kommunikationsprozesses ebenfalls zu einem Transparenzgewinn bei.<sup>20</sup> Deshalb ist das rechtsverbindliche Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) trotz Kritikpunkten weiterhin die zentrale Kompetenzausübungsgrenze für ein Tätigwerden des Unionsgesetzgebers.<sup>21</sup>

\*\*\*

## 7. Quellenverzeichnis

- Becker, Peter, Zeitschrift für Politikwissenschaft 23. Jahrgang (2013), Heft 1, S. 5–37.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage, München 2016.
- Epiney, Astrid, Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten in der „Europäischen Verfassung“, JURA 2006, 755-761.
- Görlitz, Niklas, Die Europäische Verfassung und Art. 23 GG, ZG 2004, 249-267.
- Koenig, Christian/Lorz, Ralph Alexander, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, JZ 2003, 167-173.
- Mager, Ute, Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerung auf die Gemeinschaftsebene?, ZEuS 2003, S. 471-484.
- Pache, Eckhard/Rösch, Franziska, Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, S. 473-480.
- Papier, Hans-Jürgen, Das Subsidiaritätsprinzip – Bremse des europäischen Zentralismus?, in: Depenheuer, Otto/Heintzen, Markus/Jestaedt, Matthias/Axter, Peter (Hrsg.), Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 691-705.
- Ritzer, Christoph/ Ruttloff, Marc, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven, EuR 2006, S. 116-137.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Auflage, München 2012.

<sup>17</sup> Streinz, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 41, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 9, 43.

<sup>18</sup> Görlitz, ZG 2004, 249, 254 f.

<sup>19</sup> Mager, ZEuS 2003, 471, 484.

<sup>20</sup> Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 84; Mager, ZEuS 2003, 471, 482 f.

<sup>21</sup> Zu dieser Bewertung gelangen auch Pache/Rösch, NVwZ 2008, 473, 479.