



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 11/02

DER PARLAMENTARISCHE SUBSIDIARITÄTSAUSSCHUSS

INGOLF PERNICE (BERLIN)

BERLIN  
SEPTEMBER 2002

# DER PARLAMENTARISCHE SUBSIDIARITÄTSAUSSCHUSS

Ingolf Pernice, Berlin

## A. Einleitung

Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ebenso wie der Grenzen der der Union übertragenen Kompetenzen bleibt eines der schwierigsten Probleme für den Konvent. Es ist deutlich geworden, dass praktisch keine der europäischen oder nationalen Kompetenzen wirklich ausschließlich sein können. Darüber hinaus liegen die wirklichen Gründe für den ursprünglichen Ruf nach einem Kompetenzkatalog weniger in der mangelnden Klarheit der Kompetenznormen als in der Frage des Umfangs und der Tiefe ihrer Ausübung. Subsidiarität und Kompetenzgrenzen in diesem Sinne werden insofern primär politische Fragen sein, nicht juristische, die durch den EuGH leicht zu lösen wären. Im Beschlußverfahren ist der Rat das Organ, in dem grundsätzlich die Vereinbarkeit eines Vorschlags mit den diversen nationalen Interessen geprüft wird. Die Praxis zeigt überdies, dass der Rat - als Versammlung der Exekutivspitzen der Mitgliedstaaten - nicht immer der geeignete Wächter der Subsidiarität und der Wahrung nationaler Handlungsspielräume ist. Zu einfach ist es oft, über die europäische Schiene innerstaatliche Hindernisse für ein bestimmtes politisches Projekt zu unterlaufen und in Brüssel Beschlüsse zu fassen, die innerstaatlich über das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren nicht zu realisieren wären.

Verlierer sind stets die nationalen Parlamente, die gegenwärtig weder durchschauen können, wie letztlich eine Entscheidung des Rats zustande gekommen ist, noch ihre jeweilige Regierung stürzen würden, bloß weil sie möglicherweise einen Rechtsakt mitträgt, deren Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zweifelhaft ist oder die Kompetenzen der Union überschreitet. Daher erscheint es wichtig, das "Subsidiaritäts- und Kompetenzinteresse" der nationalen Parlamente und damit die möglichen Verlierer mit in das Entscheidungsverfahren einzubeziehen. Da die Mitglieder der nationalen Parlamente aber nicht in der Lage sind, neben ihrem Alltagsgeschäft den gesamten europäischen Rechtsetzungsprozeß mit zu verfolgen und mitzuverantworten, geht der Vorschlag des PSA weniger weit und beschränkt die Mitwirkung der nationalen Parlamente auf die Kontrolle und Wahrung ihrer spezifischen Interessen, nämlich den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der nationalen Parlamente vor einem übermäßigen Zugriff des europäischen Gesetzgebers in Form des Ministerrates sichern zu helfen. Der Ausschuss ist als europäisches Organ also selbst subsidiär, Hilfs- und Kontrollorgan, nicht europäisches Gesetzgebungsorgan. So trifft der Vorwurf nicht, die Einführung des PSA verwische die Verantwortlichkeiten der nationalen und der europäischen Ebene; im Gegenteil hilft er im Einzel- und Streitfall die Abgrenzung zu klären.

Der PSA ist damit zugleich ein prozedurales Instrument für die Wahrung von Kompetenzgrenzen und Subsidiarität und eine behutsame Antwort auf die Frage, wie die nationalen Parlamente stärker in die europäische Politik involviert werden könnten.

## B. Zusammensetzung des PSA

Mitglieder des PSA müssten jeweils zwei oder drei Vertreter der nationalen Parlamente sein, in Deutschland wäre ein Vertreter des Bundesrates notwendig mit dabei. Vertreten sein müssen auch und vor allem die Oppositionsparteien, damit ein Gleichklang der Ansichten der Vertreter im PSA mit dem betreffenden Minister desselben Staates im Rat vermieden wird. Das Argument, der Ausschuss würde doch nur die nationale politische Konstellation in den Mitgliedstaaten widerspiegeln und wäre daher überflüssig, ist insofern nicht durchgreifend. Im übrigen hat der

PSA einen eigenen Auftrag, nämlich die Subsidiaritätsinteressen der Mitgliedstaaten gegenüber dem Rat zu wahren, und dieser Auftrag wird mit der so begründeten Eigendynamik des PSA die Stoßrichtung der Arbeit des Ausschusses bestimmen.

Zu klären wäre, ob für föderal strukturierte Mitgliedstaaten oder für große Mitgliedstaaten eine größere Zahl von Vertretern gerechtfertigt wäre als für die anderen. In einem solchen beratenden Kontrollausschuss erscheint es nicht ausgeschlossen, vom Prinzip der Gleichheit der Repräsentation abzuweichen. In der Praxis wird umgekehrt das Interesse der nationalen Vertreter, an der Arbeit des Ausschusses effektiv mitzuwirken, unterschiedlich sein, so dass eine Differenzierung nach Größe oder Struktur der Mitgliedstaaten nicht geboten ist.

Die Vertreter der nationalen Parlamente müssten von diesen gewählt sein und ihnen berichten. Sie müssten in ihren Herkunftsparlamenten eine herausragende Stellung haben, die ihre Autorität begründet und die ernsthafte Vermittlung der Parlamentsmeinung zum PSA sicherstellt. Umgekehrt sollte aber von einem "imperativen Mandat", das eine ernsthafte Debatte im PSA ausschließen würde, abgesehen werden. Es genügt, wenn die Vertreter im PSA kritische Fragen in ihren Herkunftsparlamenten zur Debatte stellen und sich damit Orientierung und politische Unterstützung für ihre Position im Ausschuss verschaffen.

### **C. Der PSA als beratende Institution**

Der PSA kann von sich aus in ein laufendes Rechtsetzungsverfahren eingreifen, schon im Stadium des Entwurfs bei der Kommission, aber auch später während der Beratungen in Rat und Parlament. Regelfall aber wird seine Befassung durch einen Mitgliedstaat, ein nationales Parlament oder eine Gruppe von Parlamentariern aus dem Europäischen Parlament sein. Er wird tätig, wenn eine Streitfrage zur Subsidiarität oder zu den Grenzen der Kompetenzen der EU auftritt. Seine Stellungnahme wird mit Mehrheit beschlossen, den übrigen Organen übermittelt und veröffentlicht. Zulässig sollten auch Minderheitsvoten sein, die in gleicher Weise verbreitet werden können. Ziel ist, dass Kommission, Rat und Parlament öffentlich in eine Argumentationsnot gezwungen werden. Damit würde ein europaweiter Diskurs initiiert, der das Problem auch für die Bürger verdeutlicht, die Organe in ihre Verantwortung zwingt und auf sachgerechte Lösungen gerichtet ist.

Politisch müssen Kommission, Rat und Parlament den beabsichtigten Akt sorgfältiger und im Blick auf die vorgetragenen Bedenken spezifischer rechtfertigen, wenn sie ihn trotz gegenläufiger Stellungnahme des PSA annehmen wollen. Die juristische Letztentscheidung verbleibt immer dem EuGH. Dabei könnte auch daran gedacht werden, eine gutachterliche Stellungnahme des EuGH auf Ersuchen des PSA vorzusehen. Das würde aber die vornehmlich politische Funktion des PSA und gerade die Entlastungsfunktion dieses Verfahrens für den EuGH in Frage stellen. Wenn die Schaffung des PSA als eigenes Organ zu schwerfällig erscheint, könnte man erwägen, ihn als Sonderausschuss dem Rat zuzuordnen. Dann allerdings wäre eine Kontrollfunktion auch gegenüber dem Europäischen Parlament schwieriger zu realisieren.

Um dem PSA mehr politisches Gewicht zu verleihen, könnte daran gedacht werden, dass seine negative Stellungnahme zu einem Moratorium im Rat bzw. im Parlament führt, damit der Diskurs auch entstehen und wirken kann. Dagegen spricht, dass die Einrichtung des PSA das Beschlussverfahren nicht schwerfälliger machen soll, als es ohnehin schon ist. Die Verantwortung für die Art und Weise der Berücksichtigung der Stellungnahmen sollte grundsätzlich beim Vorsitz des Legislativrates bzw. beim zuständigen Ausschuss im europäischen Parlament liegen.

## **D. Der PSA als Mitgesetzgeber auf europäischer Ebene ?**

Es gibt Bestimmungen im EG-Vertrag, die der Gemeinschaft final bestimmte und damit in ihrer Reichweite wenig präzise Kompetenzen zur Rechtsetzung zuweisen. Art. 308 EGV ist das deutlichste, Art. 95 EGV ein häufig genanntes anderes Beispiel. Trotz der neuen Rechtsprechung des EuGH zu den Grenzen des Art. 308 EGV (Gutachten zum EMRK-Beitritt) sowie des Art. 95 EGV (Tabakwerbe-Richtlinie) ist in diesen Fällen der politische Charakter der Frage, wieweit eine Harmonisierung gehen und wie tief in mitgliedstaatliche Strukturen sie eingreifen soll, besonders augenfällig. Es wäre daher zu erwägen, ob der PSA bei der Anwendung derartiger Kompetenznormen ein (begrenztes) Vetorecht erhalten sollte bzw. der Erlass der Maßnahme von seiner Zustimmung abhängig gemacht werden sollte.

Hiermit würde ein aktives Mitwirkungsrecht und die Mitverantwortung der nationalen Parlamente für den betreffenden Rechtsakt begründet. Auch würde der PSA als Institution aufgewertet und gestärkt. Umgekehrt würden in diesem Falle das Rechtsetzungsverfahren tatsächlich belastet und Kommission, Rat und Parlament von ihrer politischen Verantwortung für den Rechtsakt teilweise entlastet. Dies stünde im Widerspruch zu den Zielen der Stärkung der Effizienz der Union und größerer Klarheit darüber, wer für was zur Verantwortung gezogen werden kann.