

Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente - Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf

Thomas Fischer

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf

Thomas Fischer

Ergebnisse:

- Im ersten Verfassungsteil des Konventsentwurfs wird eine neue Aufgabensystematik eingeführt (ausschließliche, geteilte und ergänzende EU-Zuständigkeiten).
- Neu ist auch eine Normenhierarchie, die zwischen legislativen und exekutiven Handlungsinstrumenten unterscheidet.
- Für die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips wird ein „Frühwarnmechanismus“ geschaffen, der die Rolle der nationalen Parlamente stärkt.

Bewertung:

- Die Zuständigkeitskategorien im ersten Verfassungsteil drohen ins Leere zu laufen, da ein klarer Bezug zu den politikfeldspezifischen Einzelermächtigungen im dritten Teil fehlt.
- Auch eine klare Zuordnung der zulässigen Verfahren und Instrumente zu den drei neuen Aufgabenkategorien wurde versäumt.
- Die neue Normenhierarchie und das Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle versprechen ein Mehr an Transparenz und Demokratie.

Schlüsseldokumente:

- Schlussbericht der Arbeitsgruppe I „Subsidiaritätsprinzip“ vom 23. September 2002 (CONV 286/02)
- Schlussbericht der Arbeitsgruppe V „Ergänzende Zuständigkeiten“ vom 4. November 2002 (CONV 375/1/02 REV 1)
- Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX „Vereinfachung“ vom 29. November 2002 (CONV 424/02)

Das Interesse an einer trennschärferen Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten galt lange Zeit als deutsche „Marotte“. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Programm zur Vollendung des Binnenmarkts sehen die deutschen Länder angesichts der schrittweisen Ausdehnung europäischer Zuständigkeiten ihre staatliche Existenz im föderalen System der Bundesrepublik bedroht. Um der fortschreitenden Aushöhlung ihrer politischen Gestaltungsspielräume entgegenzuwirken, haben sie bei den EU-Reformen der letzten zehn Jahren mit großem Erfolg „Agenda-Setting“ betrieben. Schon die Einführung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzausübungsregel in den Vertrag von Maastricht war maßgeblich ihrem Einfluss zuzuschreiben.

Ein weiterer Durchbruch gelang den Ländern in Nizza. Auf ihr Drängen hin setzte die deutsche Bundesregierung die Aufnahme einer Zukunftserklärung in den neuen Vertrag durch, in der für 2004 eine weitere Reformrunde angekündigt wird. Ganz oben auf die

Tagesordnung setzt die Nizza-Erklärung die Frage, „wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann“.

Trotz dieses Entstehungshintergrunds greift es entschieden zu kurz, in dem Anliegen einer Neugestaltung der Kompetenzordnung einfach ein deutsches Sonderinteresse zu sehen. Tatsächlich wirft die Zuständigkeitsdebatte zentrale Machtfragen im großen Europa auf, ohne deren Beantwortung auch die Behandlung anderer Tagesordnungspunkte in den Verfassungsberatungen des Europäischen Konvents ins Leere gelaufen wäre. So lässt sich der notwendige Umfang des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene kaum klären, wenn nicht deutlich wird, wie weit die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die EU-Institutionen geht. Die Handlungsfähigkeit eines auf 25 und mehr Mitgliedstaaten erweiterten Europas hängt entscheidend davon ab, dass sich die EU-Ebene auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentriert und diese im Rahmen effizienter Entscheidungsverfahren wahrnehmen kann. Demokratische Legitimation und Kontrolle europäischen Regierungshandelns setzen Transparenz in der Frage voraus, wer in Europa wofür verantwortlich ist. Eine Verfassung für die Europäische Union bleibt graue Theorie, solange die konstitutionelle Grundordnung keinen Aufschluss darüber gibt, welche Aufgaben dieses Europa erfüllen soll.

Die Zukunftserklärung des Gipfels von Laeken, die ein Jahr nach der Nizza-Erklärung im Dezember 2001 verabschiedet wurde, macht deutlich, dass sich die Einsicht in die Notwendigkeit einer Klärung der Kompetenzgrenzen auch bei den EU-Staats- und Regierungschefs durchgesetzt hat. Neben dem Beschluss, einen Konvent zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz einzuberufen, formuliert die Erklärung rund 60 Fragen zur Zukunft Europas, von denen alleine 24 – also mehr als ein Drittel – der Neugestaltung des vertraglichen Kompetenzgefüges gelten. Dabei werden drei Dimensionen der Kompetenzdebatte thematisiert:

- die Schaffung einer transparenteren und trennschärferen *Zuständigkeitssystematik*;
- die *Neuordnung der Aufgabenverteilung* zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. – so vorhanden – ihren Regionen;
- eine demokratisch hinreichend legitimierte und effiziente *Kompetenzausübung* auf EU-Ebene, einschließlich einer wirksameren Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Vereinfachung der europäischen Rechtsetzungsinstrumente.

Die Beratung von Kompetenzfragen im Konvent

Entsprechend diesem Mandat hat der Konvent drei Plenarsitzungen zu Zuständigkeitsfragen abgehalten: Am 15./16. April 2002 zur Verbesserung der Kompetenzsystematik und zur Optimierung der Aufgabenverteilung (Synthesebericht der Plenartagung, CONV 40/02), am 23./24. Mai 2002 zur Kompetenzausübung (Synthesebericht der Plenartagung, CONV 60/02) sowie am 12./13. September 2002 zur Vereinfachung der Instrumente und Verfahren (Synthesebericht der Plenartagung, CONV 284/02). Daneben befassten sich im Zeitraum von Juni bis November 2002 insgesamt vier Arbeitsgruppen des Konvents mit unterschiedlichen Aspekten der Thematik:

- Die Arbeitsgruppe I (Subsidiarität) hatte den Auftrag, Wege zur Präzisierung des

Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie zur besseren Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips aufzuzeigen (siehe den Schlussbericht der Arbeitsgruppe I vom 23. September 2002, CONV 286/02).

- Die Arbeitsgruppe IV (Rolle der einzelstaatlichen Parlamente) diskutierte Möglichkeiten einer Stärkung der Rolle nationaler Parlamente im EU-Entscheidungsprozess (siehe den Schlussbericht der Gruppe IV vom 22. Oktober 2002, CONV 353/02). Überschneidungen ergaben sich dabei mit der Arbeitsgruppe I, da beide Gruppen gemeinsam einen „Frühwarnmechanismus“ bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip vorschlugen, der durch die nationalen Parlamente ausgelöst werden kann.
- Die Arbeitsgruppe V (Ergänzende Zuständigkeiten), die eigentlich damit beauftragt war, sich speziell mit der Aufgabenkategorie „Ergänzender Zuständigkeiten“ bzw. „Unterstützender Maßnahmen“ der Europäischen Union zu beschäftigen, erweiterte ihren Befassungsgegenstand, indem sie den Gesamtkomplex einer transparenteren Kompetenzsystematik behandelte (siehe den Schlussbericht der Arbeitsgruppe V vom 4. November 2002, CONV 375/1/02).
- Und schließlich beschäftigte sich Arbeitsgruppe IX unter dem Stichwort „Vereinfachung“ nicht nur mit der Reduzierung der Anzahl bzw. der Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren, sondern beriet auch darüber, wie das Arsenal an EU-Handlungsinstrumenten übersichtlicher gestaltet und in eine Normenhierarchie überführt werden kann (siehe den Schlussbericht der Gruppe IX vom 29. November 2002, CONV 424/02).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Debatte im Konvent zu Fragen der Kompetenzordnung und -ausübung weit weniger kontrovers ausgefallen ist, als viele Beobachter anfangs vermutet haben. So wurden zwar zu den Entwürfen des Konventspräsidiums für die Artikel 1 bis 33 in Teil I des Verfassungsvertrags, die dem Plenum im Februar 2003 präsentiert wurden – und die die zentralen Bestimmungen zur Aufgabensystematik sowie zu den Rechtsakten der Europäischen Union enthalten –, rund 1.300 Änderungsvorschläge eingereicht. Grundsätzlich in Frage gestellt wurden die Eckpunkte der neuen Zuständigkeitsordnung aber ebenso wenig wie die Vorschläge zu ihrer verfahrensmäßigen Absicherung, die sich stark an die Empfehlungen der Arbeitsgruppen anlehnen.

Für die überraschend schnelle Einigung über diese Schlüsselfragen lassen sich zwei Hauptgründe anführen. Zum einen hat die institutionelle Debatte zwischen Integrationisten und Intergouvernementalisten, zwischen kleinen und großen, alten und neuen Mitgliedstaaten spätestens seit Vorlage der deutsch-französischen Initiative im Januar 2003 die Beratungen im Konvent so stark dominiert, dass auch Fragen der Kompetenzneuordnung in den Hintergrund rückten. Zum anderen wurde schon mit der Annahme des Präsidiumsvorentwurfs für die künftige Struktur des Verfassungsvertrags vom 28. Oktober 2002 (CONV 369/02) durch den Konvent eine wichtige Vorentscheidung getroffen. Die bisherigen Vertragsbestimmungen zu den Einzelermächtigungen innerhalb der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken wurden dort – auch was die jeweils anzuwendenden Verfahren und Rechtsakte betrifft – in einen gesonderten zweiten Verfassungsteil ausgelagert. Im endgültigen Konventsentwurf für den EU-Verfassungsvertrag vom 18. Juli 2003 finden sich diese Regelungen zu den einzelnen Politikbereichen nun in Teil III wieder, nachdem die EU-Grundrechtscharta als eigenständiger zweiter Teil eingefügt worden ist.

Letztlich bleiben es die politikfeldspezifischen Detailregelungen zu den anzuwendenden Entscheidungsverfahren und Instrumenten in Teil III des Verfassungsvertrags, die für die jeweils zulässige Reichweite und Intensität europäischer Regelungen ausschlaggebend sind. Wohl gerade deshalb wurde der Beratungsprozess durch Präsident Valéry Giscard d'Estaing und das Konventssekretariat zeitlich so geschaltet, dass in der Schlussphase kaum mehr Zeit blieb, die dortigen Bestimmungen zu den einzelnen Politikfeldern im Plenum zu diskutieren.

Durch dieses Vorgehen konnten einerseits – mit wenigen Ausnahmen – ausufernde Konflikte über die Substanz europäischer Zuständigkeiten verhindert werden. Andererseits ist jedoch festzustellen, dass es deshalb im wesentlichen bei den schon bestehenden Handlungsbefugnissen auf europäischer Ebene geblieben ist – d.h. eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, wie sie die Laeken-Erklärung vorsieht, hat nicht stattgefunden. Dennoch ist es immerhin gelungen, im ersten Teil des Verfassungsvertrags eine nachvollziehbare Aufgabensystematik entlang unterschiedlicher Zuständigkeitskategorien einzuführen sowie klarere Grenzen für die Inanspruchnahme europäischer Handlungsbefugnisse zu ziehen.

Die neue Zuständigkeitssystematik des Konventsentwurfs

Ein wichtiger Schritt in Richtung größerer Transparenz und besserer demokratischer Kontrollierbarkeit europäischen Regierens ist mit dem neuen Titel III „Die Zuständigkeiten der Union“ im ersten Teil des Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) gelungen. Zur schärferen Abgrenzung europäischer und mitgliedstaatlicher Kompetenzen wird dort zunächst der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der bislang in Art. 5.1 des Europäischen Gemeinschaftsvertrags (EGV) geregelt ist, um den ausdrücklichen Zusatz ergänzt, dass „alle der Union nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben“ (Art. I-9.2 EVE).

Im Mittelpunkt der Bemühungen um eine klarere Kompetenzabgrenzung steht aber die anschließende Unterscheidung zwischen drei Grundarten von Zuständigkeiten. Bereits die Laeken-Erklärung weist auf die Möglichkeit einer solchen Aufgabenkategorisierung hin, die im übrigen große Ähnlichkeit mit dem Kompetenzordnungsmodell aufweist, wie es im so genannten „Lamassoure-Bericht“ des Europäischen Parlaments vom April 2002 zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (Bericht des Europäischen Parlaments über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten vom 24. April 2002, A5-0133/2002, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0133+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>) vorgeschlagen wurde. Im Ergebnis unterscheidet Art. I-11 EVE folgende Hauptkategorien:

- *Ausschließliche Zuständigkeiten der Europäischen Union* (Art. I-11.1 EVE), in denen nur diese verbindliche Rechtsakte erlassen darf. Die Mitgliedstaaten dürfen hier nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn sie von der Union dazu ermächtigt werden oder um EU-Legislativakte durchzuführen. In Artikel I-12 EVE werden dann die Einzelbereiche aufgelistet, die in die ausschließliche EU-Kompetenz fallen. Neben den für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln gilt dies für die Währungspolitik im Euroraum, die gemeinsame Handelspolitik, die Zollunion und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik.

Zudem hat die „Union „ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkommen, wenn der Abschluss eines solchen Übereinkommens in einem Rechtsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder wenn er einen internen Rechtsakt der Union beeinträchtigt“ (Art. 12.2 EVE).

- *Bereiche mit geteilter Zuständigkeit* (Art. I-11.2 EVE), in denen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten befugt sind, gesetzgeberisch tätig zu werden. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten nur aktiv werden, sofern und soweit die Union ihre Kompetenzen nicht ausgeübt bzw. entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Art. I-13 EVE grenzt die zugehörigen Aufgabenfelder zunächst negativ ab: Immer dann, wenn die Verfassung der EU Kompetenzen zuweist, die nicht unter ihren ausschließlichen Zuständigkeiten in Artikel I-12 EVE oder der Kategorie ergänzender Maßnahmen in Artikel I-16 EVE aufgelistet sind, handelt es sich um Gebiete geteilter Zuständigkeit. Exemplarisch werden als „Hauptbereiche“ der Binnenmarkt, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, die Sozialpolitik hinsichtlich der in Verfassungsteil III genannten Aspekte, die Strukturpolitik, der Umwelt- und Verbraucherschutz sowie das Gesundheitswesen genannt.
- *Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen* (Art. I-11.5 EVE), die die EU-Ebene ergreifen kann, ohne dass dadurch die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten angetastet wird. Im Einzelnen listet Artikel I-16 EVE unter dieser Kategorie die Industriepolitik, den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit, die allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport sowie die Kulturpolitik und den Zivilschutz auf. Ausdrücklich untersagt ist dabei eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch EU-Rechtsakte.

Der sechste und letzte Absatz des Artikels I-11 EVE enthält die explizite Klarstellung, dass sich der Umfang der EU-Zuständigkeiten und die Einzelheiten ihrer Ausübung aus den jeweiligen Regelungen zu einzelnen Gemeinschaftspolitiken im dritten Verfassungsteil ergeben. Mit der Entscheidung für eine Aufgabensystematik in Teil I des Verfassungsvertrags, die durch die Einzelbestimmungen zu den Europapolitiken in Teil III auffüllungsbedürftig bleibt, hat sich der Konvent letztlich gegen das Ordnungsmodell eines Kompetenzkatalogs entschieden. Als Hauptargumente gegen eine solche abschließende Auflistung wurde von der überwiegenden Mehrzahl der Konventsmitglieder angeführt, dass die dynamische Entwicklungsfähigkeit Europas durch ein zu rigides Kompetenzkorsett ernstlich bedroht wäre. Überdies ginge eine zu detaillierte Festlegung der Zuständigkeiten auf Kosten der Klarheit und Kürze des ersten Verfassungsteils mit den konstitutionellen Grundregeln für die Europäische Union.

Sicherlich sind diese Vorbehalte gegen einen Kompetenzkatalog in Teil I des Verfassungsvertrags durchaus begründet. Ihnen stehen aber zahlreiche Schwachstellen der nun gewählten Aufgabensystematisierung gegenüber, die – gemessen an den Zielen größerer Transparenz und besserer demokratischer Kontrolle – auf halbem Wege stehen bleibt. So wurde im endgültigen Konventsentwurf der ursprüngliche Vorschlag des Präsidiums übernommen, für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. I-11.3 und Art. I-14 EVE) und die „gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der

schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ (Art. I-11.4 und Art. I-15 EVE) gesonderte Kompetenzkategorien zu definieren, statt sie den Unterstützungsmaßnahmen bzw. den geteilten Zuständigkeiten zuzuweisen.

Was die „Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“ anbelangt, so führt diese Überschrift zu Artikel I-14 EVE etwas in die Irre: Bei genauerem Hinsehen offenbart sich im vierten Absatz dieser Bestimmung, dass die Europäische Union über die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik hinaus nun auch ausdrücklich dazu befugt ist, „Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten“ zu ergreifen.

Hinzu kommt, dass in Titel V des ersten Verfassungsteils über die „Ausübung der Zuständigkeiten der Union“ nicht nur für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. I-39 EVE) und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. I-40 EVE), sondern auch für die „Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Innen- und Justizpolitik (Art. I-41 EVE) besondere Durchführungsbestimmungen gelten. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die bisherige Drei-Säulen-Struktur des EU-Vertrags, die durch den Konventsentwurf eigentlich überwunden werden soll, durch die Hintertür doch aufrechterhalten bleibt.

Kaum überzeugen kann die Negativumschreibung der Kategorie geteilter Zuständigkeiten und die dortige Beschränkung auf die Auflistung einiger Hauptbereiche. Über die Lektüre des ersten Verfassungsteils alleine bleibt es dem Unionsbürger damit unmöglich, sich einen vollständigen Überblick über die zahlreichen Mischzuständigkeiten der EU-Ebene zu verschaffen. Ist dies sein Wunsch, so kommt er nicht umhin, sich durch Teil III mit seinen 342 Artikeln zu den Gemeinschaftspolitiken zu arbeiten. Zusätzlich erschwert wird diese Aufgabe dadurch, dass dort keine Zuordnung der einzelnen Politiken zu den im ersten Verfassungsteil benannten Kompetenzkategorien erfolgt. Speziell mit Blick auf die geteilte Kompetenz „Binnenmarkt“ stellt sich außerdem die Frage, worin der Mehrwert dieser Zuordnung liegen soll. Nach wie vor handelt es sich um eine zielbezogene, nicht sachgebietsbezogene Aufgabe. Jenseits dessen lässt die Definition geteilter Zuständigkeiten keinen Zweifel daran, dass die Mitgliedstaaten dort nur tätig werden dürfen, soweit die EU-Ebene noch nicht aktiv geworden ist. Was sollte den europäischen Gesetzgeber also daran hindern, auch künftig auf diese Kernkompetenz zurückzugreifen, um sich neue Aufgabenfelder zu erschließen?

Besonders begründet sind diesbezügliche Zweifel, weil mit der so genannten „Flexibilitätsklausel“ des Artikels I-17 EVE auch die „Generalermächtigung“ des bisherigen Artikels 308 EGV erhalten geblieben ist. Nach wie vor kann der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Kommission ein Tätigwerden der Europäischen Union im Rahmen der in Teil III aufgeführten Politikbereiche Maßnahmen für den Fall beschließen, dass die Verfassung hierfür nicht die erforderlichen Befugnisse vorsieht. Neu daran ist nur, dass das Europäische Parlament nun zustimmen muss und ein Harmonisierungsverbot für jene Fälle eingeführt wird, „in denen eine solche Harmonisierung nach der Verfassung ausgeschlossen ist“.

Und schließlich ist noch kritisch anzumerken, dass der mit der Aufgabenkategorisierung angestrebte Transparenzgewinn geschmälert wird, weil es immer wieder Durchbrechungen der neuen Systematik gibt. So trägt es eher zur Verwirrung bei, wenn in Art. I-13.3 und 4 EVE die Bereiche Forschung, technologische Zusammenarbeit, Raumfahrt sowie die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe den geteilten Zuständigkeiten zugeschlagen werden, sich aber ansonsten der ausdrückliche Hinweis findet, dass die

Wahrnehmung dieser Kompetenzen auf Maßnahmen und Programme zu beschränken ist, welche die Mitgliedstaaten an der Ausübung ihrer Zuständigkeiten nicht hindern. Angesichts dieser Einschränkung hätte es näher gelegen, diese Aufgabengebiete der Kategorie ergänzender Maßnahmen zuzuordnen. An anderer Stelle zeigt sich ein Mangel an Trennschärfe, wenn „gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens“ in Art. I-13 EVE als geteilte Zuständigkeit definiert werden, gleichzeitig jedoch in Art. I-16 EVE der „Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit“ den Unterstützungsmaßnahmen zugerechnet werden. Wie diese Beispiele veranschaulichen sollen, besteht noch erheblicher Überarbeitungsbedarf, um die neue Aufgabensystematik wirklich stringent und transparent auszugestalten.

Änderungen der Aufgabenverteilung im Verfassungsvertrag

Jenseits des Anliegens, mehr Transparenz und eine bessere Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch die Einführung einer trennschärferen Kompetenzsystematik zu schaffen, haben die Mitgliedstaaten in der Zukunftserklärung von Laeken ihre Absicht bekundet, zu überprüfen, auf welchen Gebieten die EU zusätzliche Aufgaben übernehmen sollte bzw. ob möglicherweise auch eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten zweckmäßig wäre. Vor allem angesichts der bevorstehenden Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten sowie der neuen internen und externen Herausforderungen an gemeinsames Handeln, die seit den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 erkennbar geworden sind, scheint sich die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass das bisherige Aufgabenprofil Europas die Leistungserwartungen seiner Bürger nicht mehr erfüllt. Zugleich erscheint eine stärkere Konzentration auf zentrale Zukunftsaufgaben, die möglichst präzise benannt und abgegrenzt werden müssen, als zentrale Voraussetzung für den Erhalt der vollen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Union mit 25 und mehr Mitgliedern. Nur unter dieser Bedingung dürften die Mitgliedstaaten überhaupt bereit sein, dem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat als Regelverfahren zuzustimmen, um so die Union in die Lage zu versetzen, die ihr zugewiesenen Kernkompetenzen auch wirksam wahrzunehmen.

Der Europäische Konvent hat die Schlüsselfrage nach erforderlichen Änderungen in der Aufgabenverteilung zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten schon in seinen beiden Plenarsitzungen vom April und Mai 2002 aufgegriffen. Die überwiegende Mehrheit der Konventsmitglieder vertrat dort die Auffassung, dass die bestehenden EU-Befugnisse in weiten Teilen ausreichen. Gestützt auf die Ergebnisse der jüngsten Eurobarometer-Umfragen (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en) zu den Erwartungen der Bürger an die EU bestand jedoch gleichzeitig breites Einvernehmen darin, dass ihr vor allem eine stärkere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Bekämpfung der internationalen Kriminalität, in der Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik zukommen müsse.

Misst man das Konventsergebnis zunächst an dieser Vorgabe, so fällt die Bewertung ambivalent aus. Die Tatsache, dass die Zahl der Fälle, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, von 137 auf 175 anwächst, findet nicht zuletzt in den Bestimmungen des dritten Verfassungsteils zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ihren Niederschlag. Mehrheitsentscheidungen gelten künftig bei Regelungen zur Grenzkontrolle – einschließlich der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems für die EU-

Außengrenzen – und für die gesamte Asyl- und Einwanderungspolitik. Die einzige Ausnahme bildet die Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu den nationalen Arbeitsmärkten, die in mitgliedstaatlicher Zuständigkeit verbleibt.

Trotz dieser erheblichen Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik bleiben auch hier zahlreiche Gebiete zunächst der Einstimmigkeit unterworfen. Dies gilt für die straf- und familienrechtliche Zusammenarbeit ebenso wie für weite Bereiche der polizeilichen Kooperation und die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft als Nachfolgebehörde von Eurojust. Zu den insgesamt 78 Bereichen, in denen der Rat auch künftig einstimmig beschließen muss, gehören daneben die Festlegung eines mehrjährigen Finanzrahmens, die Steuerharmonisierung, Teilbereiche des Handels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum, einzelne Gebiete der Umweltpolitik, die Diskriminierungsbekämpfung sowie – bis zum 1. Januar 2007 – die europäische Gesetzgebung zu den Struktur- und Kohäsionsfonds. Inwiefern die neue „Passerelle“-Klausel in Art. I-24.4 EVE dazu beitragen kann, in diesen Politikfeldern das nationale Vetorecht zu überwinden, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Immerhin eröffnet sie aber dem Europäischen Rat die Möglichkeit, einstimmig einen Europäischen Beschluss zu fassen, durch den für Bereiche der Einstimmigkeit im dritten Verfassungsteil zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen werden kann.

Besonders bedauerlich ist, dass es in der Schlussphase der Konventsberatungen zu Teil III des Verfassungsvertrags nicht mehr gelungen ist, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Einstimmigkeit deutlich einzuschränken. Dem großen Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten droht damit als internationaler Akteur völlige Lähmung, obwohl auch hier mit Art. 39.7 EVE grundsätzlich die Möglichkeit zu einer „Passerelle“ besteht. Das nötige Einvernehmen im Europäischen Rat zur Nutzung dieser Klausel dürfte in diesem strittigen Aufgabenfeld jedoch eher die Ausnahme bleiben. Gerade an diesem Politikbereich zeigen sich deshalb die Nachteile der Grundsatzentscheidung in ihrer ganzen Dramatik, die Zuständigkeitskategorien im ersten Verfassungsteil zu regeln, während die eigentlich relevante Frage, wer in welchem Politikbereich mit welchen Mitteln und unter welchen Abstimmungsmodalitäten tätig werden darf, erst in den Bestimmungen des dritten Teils beantwortet wird. Die neu definierten Zuständigkeitsarten wirken vor diesem Hintergrund wie ein Papiertiger. Sie erreichen kaum die Qualität von justiziablem Verfassungsrecht, da sie keinen verbindlichen Aufschluss darüber geben, was die EU-Ebene tatsächlich darf und kann.

Jenseits der vermehrten Anwendung des Mehrheitsprinzips ist darauf hinzuweisen, dass der Konventsentwurf für den Verfassungsvertrag in einzelnen Bereichen einen materiellen Ausbau europäischer Kompetenzen vorsieht – der sich allerdings gemessen an früheren Vertragsreformen in Grenzen halten. In der Innen- und Justizpolitik gilt dies vor allem für Europol. Dessen Tätigkeitsspektrum erstreckt sich künftig auf alle Delikte, „die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist.“ Dies umfasst auch operative Maßnahmen, wenngleich nur in Verbindung und in Absprache mit den zuständigen nationalen Behörden.

In der Sicherheitspolitik sind vor allem die neue Beistandsklausel des Artikels I-40.7 EVE, der sich alle EU-Mitgliedstaaten anschließen können, sowie die „Solidaritätsklausel“ des Artikels I-42 EVE, die die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei Terroranschlägen oder im Katastrophenfall verpflichtet, zu nennen. Darüber hinaus ist nun die

Einrichtung eines Europäischen Amts für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten geplant, das den operativen Bedarf an europäischen Militärkapazitäten ermitteln und an der Schaffung der industriellen und technologischen Voraussetzungen für dessen Deckung mitwirken soll.

Was schließlich die internen Politikfelder betrifft, so finden sich erweiterte oder neue EU-Befugnisse für den Schutz des geistigen Eigentums, durch die geteilte Zuständigkeit für die Energiepolitik und die öffentliche Gesundheit sowie das Recht zu ergänzenden Maßnahmen im Katastrophenschutz, der Raumfahrt und dem Sport. Auch mit der Ergänzung der eigenständigen Aufgabenkategorie wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Koordinierung um die Sozialpolitik werden der EU-Ebene zusätzliche Handlungsspielräume eröffnet.

Verbindliche Grundsätze und vereinfachte Instrumente für die Kompetenzausübung

Wie schon die Erfahrung mit den meisten föderalen Systemen lehrt, reicht selbst eine relativ trennscharfe Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen längst nicht aus, um Zentralisierungstendenzen wirksam entgegenzuwirken. Sowohl unter den Gesichtspunkten größtmöglicher Transparenz als auch der klaren Zurechenbarkeit politischer Verantwortung ist es vielmehr erforderlich, klare Regeln und ein überschaubares Instrumentarium für die Inanspruchnahme der Zuständigkeiten sowie die zulässige Reichweite und Intensität der Kompetenzausübung durch die zentrale Ebene zu formulieren. Für die Europäische Union bündelt die Laeken-Erklärung diese Notwendigkeit in der Feststellung, dass „nicht nur die Frage, wer was macht, [...] von Bedeutung [ist]. Ebenso bedeutsam ist die Frage, in welcher Weise die Union handelt, welcher Instrumente sie sich bedient.“

Der Konvent hat drei Hauptansatzpunkte identifiziert, um eine exzessive Praxis der Zuständigkeitswahrnehmung wirksamer zu unterbinden als dies bisher der Fall war:

- eine Präzisierung der Grundsätze der Kompetenzausübung;
- eine Vereinfachung des inzwischen kaum mehr überschaubaren Rechtsetzungsinstrumentariums der Europäischen Union;
- einen neuen politischen Kontrollmechanismus zur verbesserten Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Entsprechend der Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“ wurde zunächst die bislang allgemein gehaltene *Verpflichtung der Europäischen Union zur Achtung der nationalen Identität* der Mitgliedstaaten, die in Art. 6.3 des EU-Vertrags verankert ist, inhaltlich konkretisiert. Der neue Art. I-5.1 EVE stellt nun klar, dass diese nationale Identität „in der grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Außerdem wird dort explizit festgeschrieben, dass die EU die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit, achten muss. Weiter gestärkt wird der Schutz der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gegen unkontrollierte Übergriffe des EU-Gesetzgebers durch den Ausbau des *Grundsatzes der Unionstreue* zu einer beidseitigen Verpflichtung in Art. I-5.2 EVE. Anders als im derzeitigen Art. 10 EGV vorgesehen, müssen die

Mitgliedstaaten nicht mehr einseitig der Union die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern. Vielmehr ist nun eine „gegenseitige Unterstützung“ geboten. Diese beiden Neuerungen halten dem Umstand die Waage, dass auf der anderen Seite mit Art. I-10.1 EVE erstmals die vom Europäischen Gerichtshof in seiner *Costa v. ENEL*-Rechtsprechung entwickelte Doktrin des *Vorrangs des Unionsrechts* primärrechtlich verankert wird.

Ausdrücklich als Grundprinzipien für die Ausübung der EU-Zuständigkeiten werden in Art. I-9.1 EVE die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit genannt. Für das *Subsidiaritätsprinzip* gilt dabei, dass der bisherige Wortlaut des Art. 5.2 EGV grundlegend umformuliert wurde. Bislang durfte die europäische Ebene in den Bereichen ihrer nicht-ausschließlichen Zuständigkeit nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten *nicht ausreichend* erreicht werden können *und daher* wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung *besser* auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Hervorhebung durch Verfasser).

Die darin anklingende Prämisse, dass die EU-Ebene automatisch zu besseren Problemlösungen in der Lage ist, wenn die Handlungskapazitäten der Mitgliedstaaten nicht ausreichen, ist nun aufgegeben worden. Gemäß Art. I-9.3 EGV wird die Union nun auf den Gebieten ihrer nicht-exklusiven Kompetenzen nur noch dann aktiv, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten *weder auf der zentralen noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend* erreicht werden können, *sondern vielmehr* wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene *besser* erreicht werden können“ (Hervorhebung durch Verfasser). Die EU-Institutionen müssen nun also zunächst den Nachweis erbringen, dass sie tatsächlich zu besseren Problemlösungen in der Lage sind. Neu ist auch der explizite Verweis auf die regionale und lokale Ebene als mögliche Handlungsebenen, durch den vor allem eine zentrale Forderung der europäischen Regionen mit Legislativbefugnissen erfüllt wurde.

Ausgestaltung einer neuen Normenhierarchie

Im Anschluss an das Subsidiaritätsprinzip stellt Art. I-9.4 EVE klar, dass die Maßnahmen der Union auch entsprechend dem *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Dieses Prinzip steht in unmittelbarem Bezug zu dem neuen Verfassungstitel V zur „Ausübung der Zuständigkeiten der Union“. In Anlehnung an die Rechtsetzungsinstrumente in Art. 249 EGV werden dort in Art. I-32 EVE sechs Typen von Handlungsinstrumenten definiert, die der Europäischen Union künftig zur Verfügung stehen sollen:

- *Europäisches Gesetz*, bei dem es sich um einen Legislativakt mit allgemeiner Geltung handelt, der in all seinen Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt;
- *Europäisches Rahmengesetz*, das hinsichtlich der zu erreichenden Ziele für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet ist, verbindlich ist, aber den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel zu seiner Umsetzung überlässt;
- *Europäische Verordnung*, die ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter ist und der Durchführung bestimmter Legislativakte bzw. einzelner Verfassungsbestimmungen dient – die Europäische Verordnung kann entweder in allen Teilen verbindlich sein und in jedem Mitgliedstaat gelten oder aber nur jene Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, hinsichtlich

der Zielerreichung binden;

- *Europäischer Beschluss*, der ebenfalls keinen Gesetzescharakter hat und in all seinen Teilen verbindlich ist – richtet er sich an bestimmte Adressaten, so bindet er nur diese;
- *Empfehlungen und Stellungnahmen der EU-Organe*, die rechtlich nicht bindend sind.

Dieser Reform des EU-Instrumentariums liegt die Zielsetzung zu Grunde, eine klare Normenhierarchie zu schaffen, die eine deutlichere Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Handlungsformen erlaubt. Deutlich wird dies darin, dass der Begriff der Verordnung nach Art. 249 EGV bislang Legislativ- und Durchführungsakte umfasst hat und künftig nur mehr auf exekutive Handlungsformen Anwendung findet. Soweit es sich um Legislativakte handelt, die der bisherigen Definition der Verordnung entsprechen, werden sie künftig als Europäische Gesetze bezeichnet. Auch das Europäische Rahmengesetz unterscheidet sich von den bisherigen Richtlinien darin, dass es sich bei ihm um einen Gesetzgebungsakt handeln muss. Was Europäische Beschlüsse betrifft, so unterscheiden sich diese von der Entscheidung nach Art. 249 EGV darin, dass sie ihre Adressaten nicht mehr benennen müssen und ausdrücklich keinen Gesetzgebungscharakter haben dürfen. Sieht man von geringfügigen sprachlichen Änderungen ab, so sind nur Empfehlungen und Stellungnahmen im Konventsentwurf unverändert erhalten geblieben.

Nachdem Art. I-33 EVE zunächst klarstellt, dass *Gesetzgebungsakte* – also Europäische Gesetze und Rahmengesetze – im Regelfall von Europäischem Parlament und Rat gleichberechtigt über das Mitentscheidungsverfahren erlassen werden, das die neue Bezeichnung „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ erhält, gehen die Art. I-34 bis Art. I-36 EVE näher auf den Erlass von Europäischen Verordnungen und Beschlüssen als Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter ein. Bei ihnen kann es sich nach Art. I-36 EVE um *Durchführungsrechtsakte* handeln, die die Kommission oder der Rat auf der Grundlage einer Befugnisübertragung durch ein Europäisches Gesetz erlassen dürfen.

Während einem dieses Handlungsinstrument mit Blick auf den geltenden Art. 202 EGV noch vertraut vorkommt, stellt sich die Situation bei den so genannten „Delegierten Verordnungen“ nach Art. I-35 EGV etwas anders dar. Hier handelt es sich um ein völlig neues Instrument, das nicht zuletzt deshalb von der Konventsarbeitsgruppe IX „Vereinfachung“ empfohlen wurde, um der wachsenden Neigung entgegenzuwirken, über Richtlinien noch das kleinste Detail zu regeln. Die EU-Legislative soll sich künftig wieder auf die Regelung grundsätzlicher Fragen beschränken, während die Kommission dazu befugt werden kann, „nicht wesentliche“ Aspekte der betreffenden Europäischen Gesetze oder Rahmengesetze über delegierte Verordnungen zu regeln.

Sieht man einmal davon ab, dass die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Fragen reichlich Interpretationsspielraum lässt, manifestiert sich aber gerade in dem neuen Instrument der „Delegierten Verordnung“ ein Grundproblem der neuen Normenhierarchie. Offensichtlich fungiert die Kommission in diesen Fällen für Einzelbereiche europäischer Gesetzgebungsnormen als Ersatzlegislative und soll sich dazu mit der Europäischen Verordnung eines Instruments bedienen, das nach Art. I-32 EVE eben gerade keinen Gesetzgebungscharakter hat. Durch diese Beobachtung drängt sich aber die prinzipielle Frage auf, worin jenseits der jeweils anzuwendenden Entscheidungsverfahren eigentlich der qualitative Unterschied zwischen bindenden EU-Rechtsakten ohne Gesetzesqualität und europäischen Gesetzgebungsakten liegen soll. Obwohl das Bemühen um eine deutlichere Unterscheidung zwischen legislativem und exekutivem Unionshandeln an

sich zu begrüßen ist, liefert die neue Typologie der Rechtsetzungsinstrumente im Konventsentwurf noch keine befriedigende Antwort auf diese Frage.

Für eine abschließende Bewertung darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass mit den neuen Rechtsinstrumenten eine weitere Zielsetzung verbunden ist – nämlich die Lichtung des inzwischen kaum mehr durchschaubaren Gestrüpps europäischer Handlungsformen. Im heutigen EU-Vertrag sind – verteilt über seine drei Säulen – 15 verschiedene Instrumente vorgesehen. Neben den fünf Normentypen des Art. 249 EGV in der ersten Säule des Vertrags, finden sich in seiner zweiten Säule zur Außen- und Sicherheitspolitik „Grundsätze und allgemeine Leitlinien“, „Gemeinsame Strategien“, „Gemeinsame Aktionen“, „Gemeinsame Standpunkte“, „Beschlüsse“ und ein Typ von „Entscheidungen“, der sich nicht mit dem Begriff in Art. 249 EGV deckt. In der dritten Säule zur polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit werden wiederum „Gemeinsame Standpunkte“ sowie „Rahmenbeschlüsse“, „Beschlüsse“ und „Übereinkommen“ aufgeführt. Hinzu kommen in der ersten Säule des EG-Vertrages noch Handlungsformen, wie „Maßnahmen“, „Leitlinien“, „Schlussfolgerungen“, „Anreizmaßnahmen“, „Aktionen“ und „Aktionsprogramme“, die nirgends näher definiert werden, oder aber Instrumente, die vertraglich überhaupt nicht vorgesehen sind, wie z.B. „Erklärungen“ und „Interinstitutionelle Vereinbarungen“.

Die neue Normenhierarchie des Verfassungsvertrags verspricht hier tatsächlich ein deutliches Mehr an Transparenz: So sollen künftig Europäische Rahmengesetze an die Stelle von Richtlinien und Rahmenbeschlüssen treten. Europäische Beschlüsse machen nicht nur die Unterscheidung zwischen Entscheidungen in der ersten Säule und Beschlüssen in der zweiten Säule hinfällig, sondern werden auch die dortigen Gemeinsamen Strategien, Aktionen und Standpunkte ersetzen. Selbst wenn für etwa 60 der rund 270 Einzelermächtigungen im dritten Verfassungsteil noch immer gilt, dass die dort aufgeführten Instrumente keiner der in Teil I definierten Handlungsformen entsprechen, sind in punkto Vereinfachung doch substantielle Fortschritte erkennbar.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit liegt das Hauptmanko der neuen Normenhierarchie sicherlich darin, dass die Mehrheit im Konvent sich dagegen entschieden hat, für die Ausübung der verschiedenen Zuständigkeitskategorien die spezifischen Rechtsinstrumente zu benennen, deren Einsatz jeweils zulässig wäre. Neben einer entsprechenden Zuordnung der einzuhaltenden Verfahren innerhalb der verschiedenen Kompetenzarten wäre dies ein sinnvoller Ansatz gewesen, um deutlichere Grenzziehungen für die zulässige Reichweite und Intensität des Unionshandelns in deren einzelnen Aufgabenfeldern vorzunehmen.

Stattdessen findet sich im Konventsentwurf nun eine andere prozedurale Lösung, die eine wirksamere Kontrolle der Wahrnehmung europäischer Handlungsbefugnisse sicherstellen soll. Durch das neue Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Verfassungsvertrag wird auf Empfehlung der Arbeitsgruppen I und IV ein neuer „Frühwarnmechanismus“ etabliert, durch den die nationalen Parlamente erstmals direkt in die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene eingebunden werden und nicht mehr auf die innerstaatliche Mitwirkung an der Europapolitik

ihrer Regierung beschränkt sind.

Das Protokoll sieht vor, dass die Europäische Kommission künftig jeden ihrer Gesetzgebungsvorschläge mit einem Bogen versieht, der eine detaillierte Begründung enthält, weshalb aus ihrer Sicht die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Enthalten muss dieser „Subsidiaritätsbogen“ auch Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen des Kommissionsvorschlags sowie – bei Europäischen Rahmengesetzen – zu dem damit verbundenen Umsetzungsaufwand für den nationalen und regionalen Gesetzgeber. Die Kommission muss den nationalen Parlamenten ihre Vorschläge für Gesetzgebungsakte zum gleichen Zeitpunkt übermitteln wie dem Europäischen Parlament und dem Rat. Ist dies geschehen, so haben die nationalen Parlamente bzw. jede der beiden Kammern eines nationalen Parlaments sechs Wochen Zeit, um eine begründete Stellungnahme abzugeben, weshalb ihres Erachtens ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt.

Sprechen sich die nationalen Parlamente bzw. ihre Kammern mit einem Drittel der Gesamtzahl ihrer Stimmen gegen einen Entwurf der Kommission aus, so muss diese ihn überprüfen. Auf der Grundlage dieser Prüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder zurückzuziehen. In jedem Fall muss sie ihre Entscheidung begründen. Nachdem das Protokoll den nationalen Parlamenten – bzw. jeder ihrer Kammern – aber das Recht zuspricht, nach Inkrafttreten eines Gesetzgebungsaktes über die jeweilige mitgliedstaatliche Regierung eine Klage beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip anzustrengen, ist davon auszugehen, dass die Kommission bei dieser Überprüfung äußerste Sorgfalt walten lassen wird. Ein entsprechendes Klagerecht wird auch dem Ausschuss der Regionen für jene Aufgabenfelder eingeräumt, zu denen er obligatorisch gehört werden muss. Hauptgewinner des neuen Prozedere für die Subsidiaritätskontrolle sind neben den nationalen Parlamenten jedoch die Länder bzw. Regionen mit Legislativbefugnissen in föderalen Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich. Über ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung in der zweiten Parlamentskammer ihres Landes eröffnet sich für sie unmittelbar die Möglichkeit, den „Frühwarnmechanismus“ auszulösen.

In mancherlei Hinsicht erscheint das neue Protokoll noch nachbesserungsbedürftig. So wird dort im Zusammenhang mit der neuen politischen Ex-ante-Kontrolle und den Klagemöglichkeiten durchgängig nur das Subsidiaritätsprinzip genannt, während sich kein Hinweis auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip findet. Auch ist in dem Text dezidiert nur von „Gesetzgebungsakten“ die Rede, was bedeuten würde, dass der „Frühwarnmechanismus“ bei bindenden EU-Rechtsakten ohne Gesetzesqualität generell nicht greift. Und schließlich bedeutet das neue Verfassungsprotokoll in der derzeitigen Fassung gegenüber seinem Amsterdamer Vorläufer einen gewissen Rückschritt, was den Grad an inhaltlicher Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips anbelangt. Die Amsterdamer Leitlinien für die Überprüfung der Subsidiaritätskonformität einer EU-Maßnahme – namentlich die Fragen, ob erstens transnationale Aspekte vorliegen, die durch mitgliedstaatliche Maßnahmen nicht geregelt werden können, zweitens nationales Handeln gegen Vertragsanforderungen verstoßen oder die Interessen anderer Mitgliedstaaten verletzen würde oder drittens Maßnahmen auf EU-Ebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung deutliche Vorteile gegenüber mitgliedstaatlichen Regelungen mit sich bringen – sind aus dem Protokollentwurf des Konvents verschwunden.

Insgesamt muss sich das neue Verfahren in der Praxis erst bewähren. Dabei könnten sich vor allem zwei Probleme herauskristallisieren. Zum einen wird sich noch zeigen, ob und wie gut die Kommission und die nationalen Parlamente gerüstet sind, um den zusätzlichen Arbeitsaufwand und die Sechswochenfrist für das Verfahren der Stellungnahme zu bewältigen. Zum anderen könnte der direkte Zugang der nationalen Parlamente nach Brüssel systemwidrige Auswirkungen zur Folge haben. Nicht ganz zu Unrecht mahnen Kritiker, dass das „Frühwarnsystem“ am Rat als demjenigen europäischen Organ vorbei führt, dem in der EU-Verfassungsordnung die Wahrung der mitgliedstaatlichen Rechte obliegt. Zumindest vorstellbar wäre es, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der nationalen Regierungen für ihr Verhalten im Rat längerfristig geschwächt wird, weil die Parlamente verstärkt direkt mit Brüssel kommunizieren. Gerade im Falle zweiter Kammern, in denen sich die Oppositionsparteien in der Mehrheit befinden, besteht zudem die Gefahr, dass diese Subsidiaritätsstellungen abgeben, die in offenem Widerspruch zur europapolitischen Position ihrer Regierung und deren parlamentarischer Mehrheit stehen. Trotz dieser offenen Fragen bleibt jedoch abschließend festzuhalten, dass mit dem „Frühwarnmechanismus“ die demokratische Legitimationsgrundlage europäischer Kompetenzausübung letztlich gestärkt werden dürfte.

Ausblick

Obwohl sich bei einer eingehenden Betrachtung der Neuerungen des EU-Verfassungsentwurfs zu Kompetenzfragen einige Unstimmigkeiten zeigen, sollte in der Regierungskonferenz, die am 4. Oktober 2003 eröffnet wird, davon abgesehen werden, das ganze Paket nochmals aufzuschnüren. Dies gilt in besonderem Maße für Teil III des Verfassungsvertrags mit den Bestimmungen zu den Einzelpolitiken der Union, in dem das Gefahrenpotenzial für sachwidrige Tauschgeschäfte zwischen den 25 Mitgliedstaaten des großen Europa besonders groß ist. Die Hauptdefizite des Konventsentwurfs liegen ohne Zweifel darin, dass eine Konzentration der EU-Zuständigkeiten auf das Wesentliche wieder nicht gelungen ist. Gleichzeitig liefern jedoch die neue Zuständigkeitssystematik und die überarbeitete Typologie der Rechtsetzungsinstrumente im ersten Verfassungsteil sowie der „Frühwarnmechanismus“ für die Subsidiaritätskontrolle entwicklungsfähige Ansätze für ein Mehr an Transparenz und Demokratie.

Die Staats- und Regierungschefs sollten sich nicht zuletzt deshalb mit dem Erreichten zufrieden geben, weil bereits absehbar ist, dass bis Ende des Jahrzehnts die nächste Konventsrunde ansteht. Erst dann, nachdem sich der neue Verfassungsvertrag etwas konsolidiert hat, sollten die drei großen „Left-overs“ des ersten Verfassungskonvents in diesem Bereich erneut angegangen werden: die Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, die Anpassung der Entscheidungsregeln sowie eine in sich schlüssige Zuordnung von Verfahren und Instrumenten zu den unterschiedlichen Kategorien europäischer Kompetenzen. Mit Blick auf den Reformgipfel zum Abschluss der italienischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2003 sollte man sich in Erinnerung rufen, dass auch Rom nicht an einem Tag erbaut wurde.