



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

WHI – Paper 15/02

# **EINE NEUE KOMPETENZORDNUNG FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION**

PROF. DR. INGOLF PERNICE

DER BEITRAG BERUHT AUF EINER UNTERSUCHUNG, DIE IM RAHMEN EINES AM FORSCHUNGSINSTITUT FÜR EUROPAFRAGEN DER WIRTSCHAFTSUNIVERSITÄT WIEN UNTER DER LEITUNG VON UNIV. PROF. DR. STEFAN GRILLER DURCHGEFÜHRTEN UND VOM ÖSTERREICHISCHEN BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG, WISSENSCHAFT UND KULTUR GEFÖRDERTEN FORSCHUNGSPROJEKTS DURCHGEFÜHRT WURDE UND BAUT AUF ANSÄTZE AUF, DIE DER VERF. ZUSAMMEN MIT VLAD CONSTANTINESCO FÜR EIN GEMEINSAMES PROJEKT DER STIFTUNG WISSENSCHAFT UND POLITIK UND NOTRE EUROPE ENTWICKELT HAT.

# Eine neue Kompetenzordnung für die Europäische Union

von

**Ingolf Pernice, Berlin \***

A. Einleitung:	3
B. Der Stand der Debatte zur Kompetenzabgrenzung	7
I. Vorschläge der Bertelsmann Forschungsgruppe	7
II. Die Vorschläge der CDU-CSU Arbeitsgruppe (Schäuble/Bocklet)	9
III. Die Position der Länder und die Orientierungen des Bundesrats	11
IV. Anmerkungen der Arbeitsgruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung	13
V. Beiträge der deutschen Rechtswissenschaft	14
VI. Die Grundsätze der Kompetenzordnung aus der Sicht des EP (Lamassoure-Bericht)	15
VII. Formulierungsvorschläge	17
1. Roland Bieber: Kompetenzen im Rahmen einer EU-Verfassung	17
2. Elmar Brok: EVP Discussion Paper zur Verfassung der Europäischen Union	19
3. Britische Vorschläge: Andrew Duff und Alan Dashwood	19
4. Die Durchführbarkeitsstudie der Kommission	21
VIII. Konventsarbeitsgruppen „Subsidiarität“ und "Ergänzende Kompetenzen"	22
IX. Der Vorentwurf eines Verfassungsvertrags (Präsidium des Konvents)	26
C. Vorschläge zur Neugestaltung der Kompetenzordnung der EU	26
I. Eine systematische Vereinfachung der zugewiesenen Kompetenzen	27
1. Definition der zugewiesenen Kompetenzen	29
a. Ausschließliche Zuständigkeiten	29
b. Geteilte Zuständigkeiten	29
c. Förderkompetenzen/ergänzende Kompetenzen	30
d. (Politische) Koordinierungskompetenzen	30
2. Die Politiken der Union: zugewiesene Kompetenzen und ihre Grenzen	30
a. Ausschließliche Zuständigkeiten (Beispiele)	30
aa. Handelspolitik	30
bb. Gemeinsamer Zolltarif	31
cc. Währungspolitik	31
dd. Unionsbürgerschaft	31
b. Geteilte Zuständigkeiten	31
aa. Agrarpolitik	31
bb. Politiken betreffend den freien Personenverkehr	32
cc. Gemeinsame Verkehrspolitik	32
dd. Umweltpolitik	32
c. Förderkompetenzen/ergänzende Kompetenzen	32
aa. Allgemeine und berufliche Bildung	32
bb. Kultur	32
cc. Gesundheitswesen	33

---

\* Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)). Der Beitrag beruht auf einer Untersuchung, die im Rahmen eines am Forschungsinstitut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien unter der Leitung von Univ. Prof. Dr. Stefan Grillner durchgeführten und vom österreichischen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur geförderten Forschungsprojekts durchgeführt wurde und baut auf Ansätze auf, die der Verf. zusammen mit Vlad Constantinesco für ein gemeinsames Projekt der Stiftung Wissenschaft und Politik und Notre Europe entwickelt hat (vgl. <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/EtudPernice-Constantinesco-fr.pdf>).

dd. Verbraucher .....	33
ee. Beschäftigung .....	33
d. Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten .....	33
aa. Wirtschaftspolitik .....	33
bb. Beschäftigungspolitik .....	33
cc. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	34
dd. Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen .....	34
3. Zuständigkeiten zur Errichtung und für das Funktionieren des Binnenmarktes .....	34
a. Verbote, die das Funktionieren des Binnenmarktes sicherstellen (compétences abolies) .....	35
b. Befugnisse zur Harmonisierung und Annäherung der nationalen Gesetzgebung .....	36
aa. Freizügigkeit, Niederlassungsrecht, freier Dienstleistungsverkehr .....	36
bb. Freier Warenverkehr .....	36
c. Spezifische binnenmarktorientierte Zuständigkeiten .....	36
aa. Freizügigkeit der Arbeitnehmer .....	36
bb. Gewerbliches und kommerzielles Eigentum .....	36
cc. Gesellschaftsrecht .....	37
II. Prozedurale Lösung .....	37
III. Vorübergehende Beibehaltung des geltenden Primärrechts als Organgesetz .....	38
D. Ausblick .....	40

## A. Einleitung:

Mit seiner grundlegenden Arbeit über die "Europäische Unionsgrundordnung" hat Dimitris Tsatsos, von Peter Häberle treffend als "europäischer Staatsrechtslehrer und europäischer Politiker" bezeichnet<sup>1</sup>, im Blick auf die Regierungskonferenz von Amsterdam schon 1995 zwei wesentliche Prinzipien herausgearbeitet, die für die seit der Erklärung von Laeken laufenden Arbeiten des Konvents an einer Europäischen Verfassung von grundlegender Bedeutung sind: Erstens die duale Dimension der Unionsgrundordnung, beruhend auf "der Gesamtzahl von Menschen, die zufällig in den Gebieten der Mitgliedstaaten leben, und auf der Vielfalt und Vielheit staatlich organisierter Kultureinheiten; auch sie sind Subjekte des Prozesses europäischer Integration". Damit in engstem Zusammenhang steht, zweitens, "das Prinzip der Gleichwertigkeit der nationalen Verfassungskulturen", das mitgelesen werden müsse, "wenn in der Rechtssprache der europäischen Unionsgrundordnung das Wort 'Demokratie' verwendet wird"<sup>2</sup>. Insofern liest sich auch der von Dimitris Tsatsos zusammen mit Inigo Mendez de Vigo auf dieser Grundlage verfasste Bericht von 1997 über den Vertrag von Amsterdam<sup>3</sup> wie ein Programm für den vom Europäischen Rat in Laeken Ende 2001 einberufenen Europäischen Verfassungskonvent und weist über den Vertrag von Nizza weit hinaus.

Dies betrifft schon das Verfahren: Die auf den Bericht gestützte Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. 11. 1997 stellt fest, "daß mit dem Vertrag von Amsterdam eine geschichtliche Epoche zu Ende gegangen ist, in der das europäische Einigungswerk mit den

---

<sup>1</sup> P. Häberle, Europäische Verfassungslehre - ein Projekt, in: P. Häberle/M.Morlok/W. Skouris (Hrsg.), Staat und Verfassung in Europa, 2000, S. 9, 29.

<sup>2</sup> D. Tsatsos, Die Europäische Unionsgrundordnung, EuGRZ 1995, 287, 293.

<sup>3</sup> De Vigo- und Tsatsos-Bericht über den Vertrag von Amsterdam, EuGRZ 1998, 72.

Mitteln klassischer Diplomatie schrittweise vorangetrieben werden konnte"<sup>4</sup>. Der Vertrag von Nizza wurde der Beweis dafür<sup>5</sup> und mit der Einrichtung des Konvents über die Zukunft der Europäischen Union nach der Erklärung von Nizza (Nr. 23) durch die Erklärung Laeken wurde der geforderte Weg einer neuen Methode unter Beteiligung des europäischen und der nationalen Parlamente geebnet: Was Tsatsos als Konsequenz der von ihm so apostrophierten "gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung" angeregt hatte: Die Vorbereitung der Entscheidung der Regierungen in einem politischen anstatt dem bürokratischen Verfahren, wurde Wirklichkeit, wenn auch in etwas anderer Form als vorgeschlagen<sup>6</sup>. Endlich konnte der "Entstehungsprozeß" der Neugestaltung der Verträge über die Europäische Union, wie Tsatsos 1995 gefordert hatte<sup>7</sup>, mit einem wirklich öffentlichen Diskurs beginnen: Ausgehend von der berechtigten Kritik am Stückwerk der Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza wurde die Debatte konkreter, durch den Konvent jetzt konzentriert, transparenter und demokratischer - und damit auch erfolgversprechender.

Wenn Tsatsos mit dem Prinzip der gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung den Begriff der Integration als Vereinigung von Völkern und Vereinigung von Staaten verbindet und das in der Union entwickelte "gemeineuropäische Verfassungswesen", dual, in der "historischen und normativen Gleichordnung von Integration und Achtung der Einzelstaatlichkeit" begründet sieht, weist er damit für die laufenden Arbeiten des Konvents auch inhaltlich den Weg. Es geht um die erst im Umfeld von Nizza so in den Vordergrund des Reformprozesses getretene zentrale Verfassungsfrage: Die Zuordnung, Klärung und Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten. Es muß jetzt deutlich gemacht werden, was im völkerrechtlich verankerten Konzept der Unionsgrundordnung von Dimitris Tsatsos möglicherweise noch unterbewertet wird, wenn er die Qualifizierung der Unionsverträge als normative Verfassung verwirft, "weil ihnen die legitimativen Voraussetzungen des geschichtlich gewachsenen europäischen Verfassungsbegriffes fehlen und in dieser Phase des Integrationsprozesses auch nicht annähernd erfüllbar sind": Grundrechtsschutz und Gewaltenteilung<sup>8</sup>. Der Grundrechtsschutz wurde vom EuGH in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und durch die Grundrechte-Charta jetzt sichtbarer gemacht. Gewaltenteilung heißt im Mehrebenensystem zunächst vertikale Verteilung von Zuständigkeiten, deren Wahrnehmung dann horizontal zwischen den Organen auf jeder Ebene aufzuteilen ist, im Sinne der notwendigen "checks and balances". Beides ist nicht zu trennen, beides ist in den Europäi-

---

<sup>4</sup> Europäisches Parlament, Entschließung zum Vertrag von Amsterdam vom 19. Nov. 1997. Dok. A4-0347/97, EuGRZ 1997, 69, 72 (Ziff. 18). Vgl. dazu näher D. Tsatsos, Zum Prinzip einer gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung - Am Beispiel der Revisionsproblematik der Europäischen Verträge -, FCE 1/99, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, Forum Constitutionis Europae, Bd. 1, 2000, S. 117, 119 ff.; zur Fragwürdigkeit des Konzepts aufgrund der Erfahrung des Maastricht-Vertrags s. auch I. Pernice, Deutschland in der Europäischen Union, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII (1995), § 191 Rn. 72 f.

<sup>5</sup> Vgl. die krit. Würdigung durch D. Tsatsos, The Treaty of Nice. A failure which can only be remedied by means of an effective and properly implemented post-Nice process, in: D. Melissas/I. Pernice (eds.), Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004, 2001, S. 10 ff.

<sup>6</sup> Tsatsos, Verfassungsverantwortung, oben Fn. 4, S. 137 f.

<sup>7</sup> Tsatsos, Unionsgrundordnung, oben, Fn. 2, S. 287.

<sup>8</sup> Tsatsos, Verfassungsverantwortung, oben Fn. 4, S. 132, mit Verweis auf Art. 16 der Erklärung von 1789 (ebd., Fn. 65).

schen Verträgen höchst differenziert, wenn auch eigenwillig verwirklicht. Hier aber mehr Klarheit zu schaffen, ist nicht nur an der Zeit, sondern ein substantiell verfassungsrechtliches Anliegen und Voraussetzung funktionsfähiger Demokratie.

Nur um die vertikale Gewaltenteilung, d.h. die Zuordnung der Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union in der künftigen Verfassung der Union soll es nachfolgend gehen. Die große Bedeutung dieser Frage ergibt sich schon aus der Erklärung 23 im Anhang zum Vertrag von Nizza, wo dies konsequent als erste Frage an die Regierungskonferenz 2004 formuliert wird: Es geht darum,

*„wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geschaffen und ihre Einhaltung überwacht werden kann.“*

Ziel ist eine bessere Lesbarkeit des Unionsvertrags und die darin enthaltene Verteilung der Zuständigkeiten zwischen nationaler und europäischer Handlungsebene im Europäischen Verfassungsverbund.<sup>9</sup> Einfacher ausgedrückt, es geht es um die Frage „wer macht was in Europa“, eine Frage, die sowohl das Anliegen nach „Transparenz“ und Rechtssicherheit widerspiegelt als auch die Entschlossenheit, das „Demokratiedefizit“ oder die als immer stärker werdend empfundene Dominanz der Gemeinschaftsregeln gegenüber nationalem Recht zu begrenzen.

Ausgangspunkt für die neue Dynamik des Verfassungsprozesses auf europäischer Ebene war die Sorge der deutschen Bundesländer, allmählich ihre Existenzberechtigung zu verlieren<sup>10</sup>: Ohne eigene Zuständigkeiten, ohne verfassungsrechtliche Eigenständigkeit, ohne substantiellen und signifikanten politischen Handlungsspielraum wird es schwer, das ganze demokratische System, das institutionelle System einschließlich Parlament und regelmäßiger Wahlen zu rechtfertigen, das sich die Bundesländer wie auch andere Regionen anderer Mitgliedstaaten gegeben haben. Diese, wie umgekehrt auch jede zentralistischere innerstaatliche Struktur gehört zur nationalen Verfassungskultur jedes Mitgliedstaats, die es zu respektieren gilt. Die schrittweise Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Union beinhaltet demgegenüber das Risiko, so die Befürchtung der politischen Führer in einigen Bundesländern, dass ihre staatliche Existenz innerhalb des föderalen Systems ausgehöhlt wird.<sup>11</sup> Daraus wurde das Argument abgeleitet, es sei unerlässlich, die den europäischen Institutionen übertragenen Zuständigkeiten besser zu definieren und abzugrenzen, anderenfalls würden sich die Länder jedem weiteren Integrationsfortschritt kategorisch widersetzen<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Zum Konzept vgl. I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148, 163 ff.; A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 205 ff.; M. Nettesheim, EU-Recht und nationales Verfassungsrecht, Deutscher Bericht für die XX. FIDE-Tagung, 2002, in: F.I.D.E. XX Congrès/Kongress/Congress London, 30 October-2 November 2002 Vol. I, National Reports, 2002, S. 81, 160 ff. [www.fide2002.org](http://www.fide2002.org), S. 27 ff.

<sup>10</sup> Siehe insbesondere R. Hrbek, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: H. Schneider/M. Joop/U. Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder – Optionen, 2001, S. 267.

<sup>11</sup> In dieser Richtung: W. Clement, Die Kompetenzordnung der EU nach Nizza, FCE 3/01, [www.whi-berlin.de/clement.htm](http://www.whi-berlin.de/clement.htm); E. Stoiber, Eckpunkte der europäischen Zukunftsdebatte, FCE 9/01, [www.whi-berlin.de/stoiber.htm](http://www.whi-berlin.de/stoiber.htm).

<sup>12</sup> Vgl. dazu schon: I. Pernice, Kompetenzabgrenzung im europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, S. 866 ff.

Die ursprüngliche Forderung, einen Kompetenzkatalog nach deutschem Muster aufzustellen, wird indessen kaum mehr vertreten<sup>13</sup>, mögen auch einige der inzwischen vorgelegten Textentwürfe gerade das widerspiegeln, was der Inhalt der Forderung war<sup>14</sup>. Die Europäische Gemeinschaft verfügt indessen bereits heute in ihrem Gründungsvertrag über einen Kompetenzkatalog, der weitaus detaillierter und präziser, ja sogar differenzierter ist als der des Grundgesetzes. Es wird immer deutlicher, dass das Problem weniger die Zuweisung der Zuständigkeiten als vielmehr ihre genaue Definition und insbesondere ihre Ausübung durch die Institutionen ist. In der Tat hat sich die Debatte auch an den Fragen der Beihilfe-Aufsicht gegenüber Einrichtungen der "Daseinsvorsorge", wie Landesbanken, öffentliches Fernsehen etc., der Habitat-Richtlinie und der Regionalförderung durch die Strukturfonds entzündet<sup>15</sup>, die mit der grundsätzlichen Zuordnung der Kompetenzen nicht direkt zu tun haben.

Die Notwendigkeit einer Neuregelung der Kompetenzen der Union ergibt sich insofern primär unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der Systematik der Zuweisung der Kompetenzen an die Union im Rahmen eines Verfassungsvertrages, der für die Bürger verständlich ist. Eine klare Zuständigkeitsverteilung gehört, worauf *Roland Bieber* treffend hinweist, "zu den Essentialia der Verfassung, die von den Bürgern verstanden, akzeptiert und legitimiert werden".<sup>16</sup> Eine solche Verfassung aus den bestehenden Verträgen heraus zu ent-

---

<sup>13</sup> Siehe zu diesem Thema insbesondere F. Mayer, Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, *ZaöRV* 61 (2001), 577; I. Pernice, Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the European Union, in: Commission Européenne (Hrsg.), *Europe 2004 Le Grand Débat, Setting the Agenda and Outlining the Options*, 2002, S. 96 (auch veröffentlicht unter [www.whi-berlin.de/pernice-competencies](http://www.whi-berlin.de/pernice-competencies)); R. Streinz, Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Regionen, *BayVBl.* 2001, 481; M. Seidel, Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten? Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts, *ZEI Policy paper B 17/2000*; D. Reich, Zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, *EuGRZ* 2001, 1; U. Goll/M. Kenntner, Brauchen wir ein Europäisches Kompetenzgericht?, *EuZW* 2002, 101; A. von Bogdandy/J. Bast, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union / Rechtsdogmatischer Bestand und verfassungspolitische Reformperspektiven, *EuGRZ* 2001, 441; M. Burgi, Vertikale Kompetenzabgrenzungen in der EU und materiellrechtliche Kompetenzausübungsschranken nationaler Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union bei der Daseinsvorsorge, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.), 2001, S. 90. Von den politischen Stellungnahmen siehe insbesondere: Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitsgruppe Europäische Integration, Arbeitspapier Nr. 10 (Sept. 2001): Kompetenzausübung, nicht Kompetenzverteilung ist das eigentliche europäische Kompetenzproblem. Ein Neun-Punkte-Konzept für die Regierungskonferenz 2004, [www.fes.de/indexipa.html](http://www.fes.de/indexipa.html); W. Schäuble/R. Bocklet, Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag, S. 26. Nov. 2001; Arbeitsgruppe „European Policy“, Ein Verfassungsvertrag für ein handlungsfähiges Europa (EVP-Vorstandssitzung 6. 12. 2001); Europaministerkonferenz der Länder (EMK), Eckpunkte der Deutschen Länder in der Debatte zur Zukunft der Union (Stand 14.2.2001). Neuerdings: Siegfried Magiera, Zur Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, 25 *Integration* (2002), S. 269; Francesco Maiani, Monitoring the Delimitation of EC Competencies: Some Remarks on the Current Debate's Order of Priorities, lecture given at the International Seminar: The European Constitution in the Making, Challenges and Possible Achievements of the Brussels Constitutional Convention (Rome, May 31 to June 1, 2002), *European Constitutional Discourse on* [www.ecln.net](http://www.ecln.net).

<sup>14</sup> Vgl. unten, B.VII.

<sup>15</sup> Siehe u.a. die Vorträge an der Humboldt-Universität zu Berlin im Rahmen des Forum Constitutionis Europae des WHI von W. Clement und E. Stoiber (oben Fn. 11).

<sup>16</sup> Vgl. R. Bieber, Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung, Beitrag zum Europäischen Konvent v. 20.6.02, [http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/oth200602\\_de.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/oth200602_de.pdf), S. 4

wickeln ist das Ziel der Arbeiten des in Laeken beschlossenen Konvents und der für 2004 geplanten Regierungskonferenz.<sup>17</sup> Politische Stellungnahmen, wissenschaftliche Arbeiten, der vom Konventspräsidium vorgelegte Vorentwurf einer europäischen Verfassung, wie auch die zahlreichen inzwischen vorliegenden Verfassungsentwürfe<sup>18</sup> und die Arbeitsgruppen I und V des Konvents gehen hierzu unterschiedliche Wege (unten B.). Sie sind indessen überwiegend vom Gedanken einer Zweiteilung des Verfassungsvertrags getragen. Das hier entwickelte Konzept soll im Sinne einer wirklichen Vereinfachung des Primärrechts der Union diese Aufteilung vermeiden und sucht die Lösung in einer systematischen, prozedural unterstützten Kompetenzordnung in der Verfassung der Europäischen Union (unten C.).

## **B. Der Stand der Debatte zur Kompetenzabgrenzung**

Erste wichtige Positionen zur Frage der Kompetenzverteilung stammen aus Deutschland von einer Forschungsgruppe der Bertelsmann Stiftung (dazu I.), von einer von W. Schäuble und R. Bocklet geleiteten Studiengruppe (dazu II.) sowie vom Bundesrat aus seiner Sitzung vom 20. Dezember 2001 (dazu III.). Grundsätze für die Bewältigung der Kompetenzfrage finden sich in einem Beitrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (dazu IV.) und auch die Studien und Analysen aus der Wissenschaft sind im wesentlichen auf allgemeine und abstraktere Überlegungen beschränkt (dazu V.). Eine zusammenfassende Stellungnahme zu den Grundsätzen für die Kompetenzordnung in einem Verfassungsvertrag enthält der am 16. Mai 2002 vom Europäischen Parlament angenommene Lamassoure-Bericht (dazu VI.). Formulierungsvorschläge enthalten der Beitrag von Roland Bieber, das u.a. von Elmar Brok erarbeitete Diskussionspapier für eine Verfassung der Europäischen Union bzw. der Verfassungsentwurf von Andrew Duff (dazu VII.). Dagegen sind die Vorschläge der Konventsarbeitsgruppen „Subsidiarität“ und „Ergänzende Kompetenzen“ (dazu VIII) und der Vorentwurf des Präsidiums (dazu IX.) wiederum auf konzeptionelle Fragen bzw. auf die Struktur der künftigen Verfassung der Union beschränkt.

### ***I. Vorschläge der Bertelsmann Forschungsgruppe***

Nach dem Vorschlag der Bertelsmann Forschungsgruppe<sup>19</sup> soll ein System kategorisierter Kompetenzen geschaffen werden, das für Bürger und Politiker transparenter und verständlicher wäre. Diese Kompetenzkategorien wären:

- Der Verfassungssektor, der alle Bestimmungen zur Aufgabenverteilung, zu den Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten und zum Beitritt neuer Mitgliedstaaten umfasst;
- die ausschließlichen Politiken, zu denen die Verwirklichung der Zollunion, die Währungspolitik und das Funktionieren des Binnenmarktes gehören;

---

<sup>17</sup> So schon die Perspektive von Jacques Chirac, Mit Deutschland und Frankreich eine „Avantgarde-Gruppe“ bilden. Die Europa-Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, FAZ Nr. 147 v. 28. 6. 2000, S. 10, 11.

<sup>18</sup> Vgl. die Sammlung unter [www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de) - Europa-Verfassungsentwürfe.

<sup>19</sup> Europas Zukunftsfähigkeit. Arbeitsteilung, Gesellschaftsmodell und Öffentlichkeit als Kernaufgaben. Ergebnisbericht zu den drei Europapolitischen Fachdialogen im 1. Halbjahr 2001, im Rahmen des Projekts Europa - Systemwandel in Europa, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/project.cfm?lan=de&nid=33&aid=1438>.

- die gemeinsamen Politiken, also die Politikbereiche, die die Verwirklichung der Vertragsziele zum Gegenstand haben wie z. B. die Verwirklichung des Binnenmarktes und der vier Freiheiten, die Umweltpolitik, die Beseitigung jeder Diskriminierung und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt – soweit die grenzübergreifende Dimension dieser Politiken gemeint ist;
- die ergänzenden Politiken, die sich auf den Sozialsektor, den Bildungs- und den Kultursektor, das Gesundheitswesen, den Verbraucherschutz, die Industrie, Forschung und Entwicklung erstrecken. In diesen Bereichen unterstützen, fördern oder ergänzen die Union oder ihre Organe die Politik der einzelnen Mitgliedstaaten insoweit als durch ihr Eingreifen ein Mehrwert gegenüber den einzeln handelnden Mitgliedstaaten erzielt wird.
- Koordinierungssektoren, bei denen es sich um Bereiche handelt, in denen die Union keine explizit genannten Zuständigkeiten hat, ihre Organe aber zur besseren Koordination der Politik der Mitgliedstaaten tätig werden (Beschäftigungssektor, Tourismus, Zivilschutz).

Zur Sicherung der Kompetenzausübung unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sei diese Kategorisierung der Kompetenzen jedoch nicht ausreichend. Deshalb wird eine bessere Verteilung der Befugnisse zwischen den Organen der Union und eine Vereinfachung der Entscheidungsverfahren vorgeschlagen. Das Mitentscheidungsverfahren, in dem der Grundsatz der qualifizierten Mehrheit gilt, soll in den der ausschließlichen, der gemeinsamen und der ergänzenden Zuständigkeit unterliegenden Politikbereichen zur Anwendung kommen. Für den Bereich der Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten soll die Entscheidung einstimmig getroffen und die Mitwirkung der Kommission und des Europäischen Parlaments stärker begrenzt werden. Im Verfassungssektor sei die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente erforderlich. Schließlich wird vorgeschlagen, bestimmte Handlungsinstrumente bestimmten Kompetenzkategorien vorzubehalten: Gesetze und bindende Beschlüsse kämen in Bereichen der ausschließlichen und der gemeinsamen Zuständigkeit zur Anwendung; Rahmengesetze, Empfehlungen und finanzielle Fördermaßnahmen würden für Sektoren mit ergänzender Zuständigkeit gelten, Empfehlungen und Berichte für die Koordinierungsbereiche.

Die neue Systematik bringt die Zuständigkeiten in eine klare Ordnung. In diesem System müssen die Zuständigkeiten freilich eindeutig „zugewiesen“ bleiben, wobei die Vermutung für die nationale Zuständigkeit der Ausgangspunkt ist und bleiben muß. Denn erst die Verfassung konstituiert den Staat,<sup>20</sup> und dasselbe gilt erst recht für die supranationale Union als "Rechtsgemeinschaft". Dafür müssen neben der Schaffung von Institutionen und der Gestaltung von Entscheidungsverfahren die Kompetenzen der einzelnen Institutionen ausdrücklich formuliert und die Grenzen ihrer Ausübung auch im Verhältnis zu den (Grund-)Rechten der Bürger genau definiert werden<sup>21</sup>. Wie dies genau geschehen soll, wird im Vorschlag der Forschergruppe nicht ausgeführt.

---

<sup>20</sup> Vgl. P. Häberle, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes im Verfassungsstaat - eine rechtsvergleichende Textstufenanalyse, ApR 112 (1987), 779, 784 ff.; ähnl. schon A. Arndt, Umwelt und Recht, NJW 1963, 24, 25: "In der Demokratie gibt es an Staat nicht mehr, als seine Verfassung zum Entstehen bringt".

<sup>21</sup> Zu diesem Konzept siehe I. Pernice/F. Meyer, De la constitution composée de l'Europe, RTDEur. 36 (2000), 623, 624 ff.; I. Pernice/F. Mayer/S. Wernicke, Renewing the European Social Contract: The Challenge of Insti-



## *II. Die Vorschläge der CDU-CSU Arbeitsgruppe (Schäuble/Bocklet)*

Entsprechend basieren die Vorschläge der Arbeitsgruppe um W. Schäuble und R. Bocklet<sup>22</sup> zutreffend ganz ausdrücklich auf dem Grundsatz der zugewiesenen Zuständigkeiten. Wie diejenigen der Bertelsmann Forschungsgruppe sehen sie Zuständigkeitskategorien wie z.B. ausschließliche Zuständigkeiten vor. Die Gesetzgebung bildet den Rahmen für zusätzliche Maßnahmen. Es wird die Notwendigkeit einer besseren Systematik der Handlungsformen betont, je nachdem ob es sich um Regelung/Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, Ergänzung, Förderung, Koordinierung und (verwaltungsmaßige) Vollzug handelt. Die Arbeitsgruppe Schäuble/Bocklet fordert, die Richtlinie auf ein Rahmengesetz zurückzuführen, das von den anderen Handlungsinstrumenten Verordnung, Beschluss, Stellungnahme und Empfehlung klar unterschieden wäre. Sie stellt fest, dass weder die Vertragsziele noch die Querschnittsklauseln (z.B. Artikel 6 EG-Vertrag) eine eigenständige Ermächtigung zum Handeln begründen. Die Gruppe fordert weiterhin, dass die der Union in den Generalklauseln wie denen des Artikels 95 EG-Vertrag und des für überflüssig gehaltenen Artikels 308 EG-Vertrag übertragenen Befugnisse besser eingegrenzt werden. Um den über die Struktur- und Kohäsionsfonds ausgeübten politischen Einfluss zu begrenzen, wird vorgeschlagen, diese durch einen "Solidaritätsfonds" zu ersetzen, aus dem Netto-Transferleistungen an die ärmsten Mitgliedstaaten geleistet werden. Dieselben Gründe führen zu dem Vorschlag, den Begriff der staatlichen Beihilfen eng zu fassen und den Mitgliedstaaten einen Freiraum für ihre Regionalpolitik zu garantieren, einschließlich des Rechts, vorbehaltlich einer Missbrauchskontrolle selbst frei zu entscheiden, was zum Bereich der Daseinsvorsorge zählt.<sup>23</sup>

Wie etliche Autoren<sup>24</sup> vor ihr sieht die Arbeitsgruppe Schäuble/Bocklet die Schaffung einer besonderen Spruchkammer beim Europäischen Gerichtshof vor, die im Falle von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten entscheidet. Nationale Verfassungsrichter sollten ebenfalls an diesem Kompetenzenrat mitwirken.

Die Vorschläge zur Kompetenzfrage im Anhang des Papiers zielen eindeutig darauf ab, die gegenwärtigen Befugnisse der Gemeinschaft zu verringern und zu begrenzen. Dies wird sowohl in Bezug auf die Koordinierungspolitik z.B. im Bereich Beschäftigung, Forschung, Gesundheitswesen oder Verkehr als auch in Bezug auf die Befugnisse zur Rechtsangleichung deutlich: Insbesondere wird vorgeschlagen, die Artikel 94 und 95 EG zu ersetzen durch spezifische Zuständigkeiten für:

---

tutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism, King's College Law Journal 12 (2001), 61, 68 ff.

<sup>22</sup> CDU/CSU-Arbeitsgruppe „Europäischer Verfassungsvertrag“ (Leitung: Wolfgang Schäuble/Reinhold Bocklet): Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag, 26.11.2001, [www.cdu.de](http://www.cdu.de).

<sup>23</sup> Siehe hierzu Burgi, oben Fn. 13, S. 105; bezüglich eines neuen Konzepts im europäischen Rahmen siehe: G.F. Schuppert, Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa: Zwischen Gemeinwohlbindung und Wettbewerb, 2002 (in Vorbereitung). Gründliche Untersuchung der Problematik in den vergleichenden Berichten in A. Lyon-Caen/V. Champeil (Hrsg.), Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne, 2001.

<sup>24</sup> Siehe den kürzlich erschienenen Beitrag von Goll/Kenntner, oben, Fn. 13, S. 101 ff.; weitere Literaturhinweise bei Mayer, oben Fn. 13, S. 601 ff.; strikt dagegen U. Everling, Quis custodiet custodes ipsos?, EuZW 2002, 357, 360 ff.; N. Colneric, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Kompetenzgericht, EuZW 2002, 709 ff., mit dem Hinweis darauf, daß sich Kompetenzfragen oft kaum von den übrigen Rechtsfragen trennen lassen. Vgl. auch unten, C. III.

- die Bereiche mit typischerweise grenzüberschreitender Bedeutung (elektronischer Handel, Verbraucherschutz, Gesellschaftsrecht, geistiges Eigentum usw.);
- die Angleichung technischer Normen;
- die Einführung von besonderen Rechtsinstrumenten auf Gemeinschaftsebene, z. B. das Europäische Patent, die das nationale Recht unberührt lassen;
- die Liberalisierung bestimmter Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge von europaweiter Bedeutung wie Telekommunikation, Energieversorgung und Post, wobei die Regelung der Bedingungen der Leistungserbringung so weit wie möglich den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.

Der Katalog schließt mit einer Entscheidung zugunsten einer möglichen Einführung einer neuen expliziten Zuständigkeit für die Angleichung bestimmter Teile des Zivilrechts (Handelsrecht, Vertragsrecht). Alternativ sieht das Papier eine Änderung der Artikel 94 und 95 EG-Vertrag vor, um deren Anwendung auf Maßnahmen zu beschränken, deren Ziel in erster Linie und ganz unmittelbar die Verwirklichung des Binnenmarktes ist. Des Weiteren wird vorgeschlagen, die Vorschriften um spezielle Zuständigkeiten in den oben genannten Bereichen sowie um eine „Kollisionsklausel“ zu ergänzen, nach der der Rückgriff auf die Generalklausel in den Anwendungsbereichen der Spezialbestimmungen ausgeschlossen wäre.

Neue Kompetenzen werden im Bereich der Außenbeziehungen (Handelspolitik einschließlich Dienstleistungssektor, Währungspolitik usw.) vorgeschlagen. Auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) soll die Kommission als Sekretariat des Europäischen Rates fungieren und das für Außenbeziehungen zuständige Kommissionsmitglied soll gleichzeitig die Aufgaben des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahrnehmen.

Kennzeichnend für die Vorschläge ist der Wille zu einer systematischen Klärung der Kompetenzen, die die Kompetenzzuweisungen und Kompetenzgrenzen transparenter machen würde, gekoppelt an eine explizitere Definition der der Union zugewiesenen Positivkompetenzen und ergänzt durch explizit erteilte neue Zuständigkeiten. Daneben sollen Negativzuständigkeiten treten<sup>25</sup>, die ein Eingreifen der europäischen Institutionen in die rein nationalen oder regionalen Politikbereiche möglichst ausschließen. Dies alles weist in die richtige Richtung. Die Schaffung eines neuen „Kompetenzgerichts“ erscheint jedoch überflüssig und würde das Risiko unzähliger Überschneidungen mit sich bringen, da der Gerichtshof bereits diese Rolle erfüllt und es kaum Streitfälle gibt, in denen sich nicht auch eine Kompetenzfrage stellen würde.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. schon die Vorschläge bei J. Schwarze, Das schwierige Geschäft mit Europa und seinem Recht, JZ 1998, 1077, 1085 ff. und ders. (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000, S. 562 f.: "Negative Auschlussstatbestände"; s. weiter: Ingolf Pernice, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, 866, 874.

<sup>26</sup> Siehe hierzu die kritische Analyse von Mayer, oben, Fn. 13, S. 602 ff. und 612. Ebenso: Everling, oben, Fn. 24, S. 360 ff.

### ***III. Die Position der Länder und die Orientierungen des Bundesrats***

Die Vorschläge des *Bundesrats*<sup>27</sup> liegen nahe bei den Anregungen der CDU-CSU Arbeitsgruppe Schäuble/Bocklet. Der Bundesrat spricht sich klar für eine Vereinfachung der Verträge aus, so dass für die Bürger die jeweiligen Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen leichter erkennbar würden; er bringt den Wunsch zum Ausdruck, dass der Reformprozess in einen „Verfassungsvertrag“ münden möge. Auch befürwortet er einen deutlicheren Schutz des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der in Artikel 5 EG-Vertrag definierten Prinzipien und der Achtung der nationalen Identitäten. Nach seiner Auffassung muss die Zuweisung der Kompetenzen in den Händen der Mitgliedstaaten bleiben, das heißt, dass jedes vereinfachte Vertragsänderungsverfahren ohne Ratifizierung durch die nationalen Parlamente zumindest in dem angesprochenen Bereich ausgeschlossen ist..

Genau wie die Arbeitsgruppe Schäuble/Bocklet regt der Bundesrat an, die Formen, in denen die Union ihre Ziele verfolgt, besser zu definieren. Des weiteren übernimmt er die Vorschläge der Arbeitsgruppe Schäuble/Bocklet zur Systematik der zugewiesenen Kompetenzen, mit der Unterscheidung zwischen ausschließlichen Kompetenzen, Grundsatzkompetenzen und Ergänzungskompetenzen. Ein echter Kompetenzkatalog wird nur für den Fall, dass er zur Transparenz und Klarheit beiträgt und in dem Maße gewünscht, wie er das Prinzip der zugewiesenen Kompetenzen nicht in Frage stellt. Zur Vereinfachung der Verträge wird vorgeschlagen, Bestimmungen technischer Art aus den Verträgen heraus zu nehmen und in den sekundärrechtlichen Korpus zu übertragen.

Präzisierungen fordert der Bundesrat u.a. in Bezug auf

- die Ziele oder Horizontalklauseln, die keine Befugnisse zum Handeln beinhalten, sondern, im Gegenteil, das Ausmaß und die Ausübung dieser Befugnisse genau bestimmen sollen;
- die Generalklauseln, die sich auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes beziehen: sie sollten dem Subsidiaritätsprinzip untergeordnet sein und sich auf Maßnahmen beschränken, die unmittelbar und schwerpunktmäßig den Binnenmarkt betreffen;
- die Beziehung zwischen den Generalklauseln und den spezifischen Kompetenzzuweisungen, deren Anwendbarkeit den Rückgriff auf Generalklauseln vom Typ des Artikels 95 EG-Vertrag ausschließen würde;
- den Grundsatz der Unionstreuepflicht, die in beide Richtungen gelten müsste, und zwar insbesondere zugunsten der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, wenn Gemeinschaftszuständigkeiten ausgeübt werden;
- auf den Grundsatz, der besagt, dass die verwaltungsmäßige Umsetzung des EU-Rechts in der Verantwortung der Mitgliedstaaten bleibt, so dass jede exekutive Befugnis der Organe der Union einer ausdrücklichen Ermächtigung bedarf.

Diese Klarstellungen müssen, so unterstreichen die Orientierungen des Bundesrates, durch verfahrensrechtliche Bestimmungen ergänzt werden,

---

<sup>27</sup> Vgl. oben, Fn. 13.

- die vorsehen, dass die Mitgliedstaaten bereits in der Entwurfsphase an Rechtsakten mitwirken, damit sie feststellen können, ob das Ziel der betreffenden Maßnahme nicht im Rahmen der nationalen Gesetzgebung erreicht werden kann;
- die die Wahrung der Zuständigkeiten durch eine gemeinsame Schieds- oder Entscheidungsinstanz sicherzustellen hätten, die über die Fragen im Lichte der einzelstaatlichen Verfassungen sowie der europäischen Verträge zu entscheiden hätte;
- die dem Ausschuss der Regionen in allen Fällen, in denen deren Rechte oder Zuständigkeiten in Frage gestellt wären, ein Klagerecht gewähren.

Nach Auffassung der Länder ist Artikel 308 EG-Vertrag überflüssig geworden und sollte durch spezifische Kompetenzzuweisungen in den Verträgen ersetzt werden. Damit die nötige Dynamik des Integrationsprozesses sichergestellt ist, wird vorgeschlagen, das Verfahren zur Änderung der Verträge zu vereinfachen und die Regierungskonferenz gegebenenfalls zu streichen. Ein einstimmiger Beschluss des Rates in Verbindung mit einer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente wäre ausreichend.

Zu diesen Verfassungsvorschlägen bzw. Orientierungen vom 14. Dezember 2001 ist zu bemerken, dass die Länder noch über weitere Ergänzungen diskutieren, insbesondere

- auf dem Gebiet der Landwirtschaft (gemeinsam ausgeübte Zuständigkeit für die ländliche Entwicklung, die Strukturpolitik und die Politik zugunsten der ländlichen Umwelt mit nationaler Kofinanzierung),
- im Bereich des Binnenmarktes (neue Zuständigkeiten für die Angleichung des Vertragsrechts, des Gesellschaftsrechts und des Handelsrechts) und vor allem
- im Hinblick auf die Begrenzung der Kontrolle staatlicher Beihilfen auf dem Gebiet der Kultur und der Daseinsvorsorge.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die von Schäuble/Bocklet entwickelten Positionen wie oben dargestellt, letztlich von den Ländern in ihrer gemeinsamen Stellungnahme angenommen werden. Festgehalten werden sollten das Bemühen, zu einer klareren Definition und einer Systematisierung der Kompetenzzuweisungen zu kommen, um das System transparenter zu gestalten, aber auch der Vorschlag, die technischer ausgerichteten Bestimmungen auf die Ebene des Sekundärrechts zu verlagern. Der Gedanke einer Schiedskammer und die Idee einer Mitwirkung von Vertretern der Mitgliedstaaten in der Konzipierungsphase von Maßnahmen müssten noch stärker vertieft werden. Obwohl das Anliegen, die schrittweise Aushöhlung der nationalen Kompetenzen zu begrenzen, verständlich ist, scheint es doch äußerst zweifelhaft, ob die Streichung des Artikels 308 EG-Vertrag das richtige Mittel wäre: Die Regierungen werden immer eine Rechtsgrundlage finden, die von ihnen für erforderlich gehaltenen Maßnahmen zu ergreifen, andererseits würde die Aufgabe der Generalklausel (Artikel 308 EG-Vertrag) jede Integrationsdynamik blockieren. Das für Vertragsänderungen vorgeschlagene Verfahren beinhaltet keine echte Alternative, denn es bleibt bei der Einstimmigkeit und der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten, und das bedeutet ein über alle Maßen schwerfälliges Verfahren in einem Europa mit 30 Mitgliedstaaten.

#### ***IV. Anmerkungen der Arbeitsgruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung***

Die im September 2001 veröffentlichten Vorschläge der “Arbeitsgruppe Europäische Integration” der Friedrich-Ebert-Stiftung<sup>28</sup> sind sehr viel zurückhaltender als die Vorgenannten. Für die Verfasser liegt das Problem besonders auf der Ebene der Ausübung der zugewiesenen Kompetenzen, und im übrigen sei die gegenwärtige Situation eher durch ein Kompetenzdefizit auf Seiten der Union gekennzeichnet, insbesondere auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik.

Daher schlägt die Arbeitsgruppe vor,

- in Analogie zur Tätigkeit des Konvents, der die Grundrechte-Charta erarbeitet hat, die zugewiesenen Kompetenzen gegebenenfalls durch eine “Kompetenzcharta”, die als politische Erklärung verkündet würde, sichtbarer und transparenter zu machen;
- die Kompetenzkategorien unter Rückgriff auf die bestehenden Angaben im EG-Vertrag deutlicher zu benennen: ausschließliche Kompetenzen, Richtlinienkompetenzen und Förderkompetenzen;
- punktuelle Klärungen vorzunehmen, wenn die Bestimmungen zu ungenau sind, und dieses auch durch Negativbegrenzungen, wie sie in den Verträgen bereits vorhanden sind.

In Ergänzung zu diesen Veränderungen des materiellen Rechts wird die Einführung von Verfahrensvorschriften vorgeschlagen, um die Beachtung der Grenzen der zugewiesenen Kompetenzen und des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen. Statt der Einrichtung eines neuen Kompetenzgerichts befürwortet die Arbeitsgruppe eine Verbesserung des judiziellen Dialogs zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Verfassungsgerichten. Die Rolle des Gerichtshofs, in Zuständigkeitsfragen zu entscheiden, könnte durch eine explizite „Kompetenzklage“ noch verdeutlicht werden, die auch dem Ausschuss der Regionen offen stehen würde. In Anbetracht der Tatsache, dass jede noch so sorgfältig und in Bezug auf ihr Ausmaß genau definierte Kompetenzklausel der Auslegung durch die politischen Instanzen nicht entgehen kann, spricht sich die Arbeitsgruppe für die Einrichtung eines parlamentarischen Subsidiaritätsausschusses<sup>29</sup> aus, der aus Mitgliedern des Rates und des Europäischen Parlaments sowie aus Parlamentariern der mitgliedstaatlichen und regionalen Ebene besteht. Dieses Gremium wäre dafür zuständig, sich beratend zu allen Fragen von Kompetenzüberschreitungen oder eventuellen Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips zu äußern. Die Arbeitsgruppe zieht auch die Schaffung einer zweiten, aus nationalen Abgeordneten zusammengesetzten Parlamentskammer in Betracht, stellt jedoch selbst sogleich fest, dass eine solche Lösung auf den Widerstand gegen die Schaffung neuer Institutionen stoßen würde. Eine dritte Ansatzmöglichkeit wäre die Schaffung eines “Kompetenzbeauftragten” oder eines “Ombudsmanns für Kompetenzfragen”, die einen jährlichen Kompetenzbericht über die Beschwerden über eine übermäßige oder nicht korrekte Ausübung von zugewiesenen Kompetenzen vorlegen würden.

---

<sup>28</sup> Vgl. wiederum oben, Fn. 13.

<sup>29</sup> In diesem Sinne bereits vorgeschlagen von I. Pernice, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsbund, JZ 2000, 866, 876.

Obwohl von allgemeinerer Natur scheinen diese Vorstellungen mit den Vorschlägen der vorher behandelten Autoren und Gruppen weitgehend vereinbar zu sein. Neben dem Streben nach Vereinfachung und Systematisierung zur Verbesserung der "Sichtbarkeit" der Kompetenzen und Verantwortungsbereiche der Union bzw. der Mitgliedstaaten ist die Tendenz hervorzuheben, "leichte" Lösungen verfahrenstechnischer Art zu finden, um sicherzustellen, dass die Institutionen bei der praktischen Umsetzung des Vertrags die Grenzen ihrer Zuständigkeiten beachten.<sup>30</sup>

### *V. Beiträge der deutschen Rechtswissenschaft*

Zahlreiche von den politischen Instanzen entwickelten Vorschläge stützen sich auf Beiträge aus den Rechtswissenschaften, aber auch auf dieser Ebene bestehen beträchtliche Meinungsverschiedenheiten. So widersprechen *von Bogdandy und Bast* ganz klar der Abschaffung des Artikels 308 EG-Vertrag und führen eine Reihe von Fällen an, in denen er sich als notwendig erwiesen hat. Ihr Vorschlag ist, bei jeder Maßnahme, die auf dieser Grundlage beruht, das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden.<sup>31</sup> In Bezug auf die Rolle des Gerichtshofs betonen sie, dass er für eine Kompetenzkontrolle geeignet sei und das Argument, er habe stets einer weiten Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen den Vorzug gegeben, unbegründet sei.<sup>32</sup> Die Einrichtung eines parlamentarischen Subsidiaritätsausschusses erscheint ihnen überflüssig und geeignet zu sein, die politischen Instanzen ihrer eigenen Verantwortung zu berauben,<sup>33</sup> sie erkennen aber nicht, dass die Hauptaufgabe dieses Ausschusses politischer Natur ist, nämlich das Interesse an der Subsidiarität zu betonen und zu „personalisieren“.<sup>34</sup> Sie unterstreichen, dass der in Artikel 10 EG-Vertrag enthaltene Grundsatz der Treue nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bereits in beide Richtungen wirkt, dass es aber nützlich wäre, Artikel 6 III EU-Vertrag zur Garantie eines "föderalen" Grundrechts zugunsten der Identität der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen weiterzuentwickeln.<sup>35</sup> Zur Verbesserung der Transparenz schlagen sie eine Umgruppierung der Kompetenzzuweisungen nach Art der Zuständigkeit - ausschließliche, konkurrierende, parallele (gemeinsam ausgeübte) oder fördernde Zuständigkeit - vor.<sup>36</sup>

Dass das eigentliche Kompetenzproblem ein Problem der Kompetenzausübung und der Anwendung des materiellen Rechts im Hinblick auf staatliche Beihilfen oder die Freiheiten des Binnenmarkts ist, wird weithin anerkannt.<sup>37</sup> Dies gilt auch für das Problem der Handlungsfreiheit der deutschen Länder in Bezug auf Definition und Gestaltung der Daseinsvor-

---

<sup>30</sup> S. dazu unten, C.II.

<sup>31</sup> Siehe Bogdandy/Bast, oben, Fn. 13, S. 453.

<sup>32</sup> Ibid., S. 454. Die Gegenposition wird vertreten von Goll/Kenntner, oben, Fn. 13, S. 102. Für eine vertiefte Analyse der Frage siehe Mayer, oben, Fn. 13, S. 594 ff.

<sup>33</sup> Bogdandy/Bast, oben, Fn. 13, S. 456.

<sup>34</sup> Weitere Einzelheiten siehe bei Pernice, Rethinking, oben, Fn. 13, S. 112 ff.

<sup>35</sup> Bogdandy/Bast, oben Fn. 13, S. 457; in diesem Sinne auch Pernice, Kompetenzabgrenzung, oben Fn. 13, S. 875; J. Schwarze, Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza, NJW 2002, 993, 995.

<sup>36</sup> Bogdandy/Bast, oben, Fn. 13, S. 457 ff.

<sup>37</sup> Bogdandy/Bast, oben, Fn. 13, S. 458; siehe auch Streinz, oben Fn. 13, S. 485 ff.; Mayer, oben, Fn. 13, S. 618 ff.

sorge.<sup>38</sup> Eine jüngst vorgestellte Analyse von Gunnar Folke Schuppert zeigt indessen, dass das bestehende System der Artikel 16 und 86 Absatz 2 EG-Vertrag durchaus geeignet ist, den potentiellen Konflikt zwischen den legitimen Aufgaben und der legitimen Organisation der Daseinsvorsorge auf nationaler Ebene einerseits und der Sicherstellung eines nicht verfälschten Wettbewerbs auf europäischer Ebene andererseits zu lösen.<sup>39</sup>

Ferner wird anerkannt, dass es keine Politikbereiche gibt, die gänzlich der Gemeinschaftskompetenz oder der nationalen Kompetenz unterliegen: Jeder Bereich kann eine europäische, eine nationale oder regionale Dimension haben.<sup>40</sup> Das beste Beispiel bietet die Kultur, wo etwa der Erfolg des Erasmus/Sokrates-Programms von keiner Seite bestritten wird. Daraus folgt, dass eine Definition der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union ebenso wenig absolut sein kann, wie eine Negativklausel, die ein Handeln auf europäischer Ebene ausschließt.

Franz Mayer schlägt vor, die Zuweisung der Kompetenzen zugunsten der Union durch eine Kompetenzcharta, die auch einen Titel innerhalb der Unionsverfassung bilden könnte<sup>41</sup>, sowohl für die politischen Instanzen als auch für die Bürger "sichtbarer" zu machen. Eine Kompetenzcharta war bereits die von *Tony Blair* in seiner Rede vom 6. Dezember 2000 in Warschau<sup>42</sup> vorgeschlagene Lösung. Die Aufnahme einer solchen Charta in den Verfassungstext der Union, verbunden mit dem Hinweis auf stärker differenzierende Bestimmungen im Sekundärrecht könnte in die richtige Richtung weisen: Die in den bestehenden Texten enthaltenen ausführlicheren Bestimmungen könnten den Status von „Organgesetzen“ erhalten, die zwischen dem Verfassungsrecht und dem abgeleiteten Recht<sup>43</sup> stehen würden und nur nach einem spezifischen Verfahren zu ändern wären<sup>44</sup>.

## ***VI. Die Grundsätze der Kompetenzordnung aus der Sicht des EP (Lamassoure-Bericht)***

Der am 16. Juni 2002 vom Europäischen Parlament angenommene Lamassoure-Bericht<sup>45</sup> sieht in der verbesserten Kompetenzaufteilung in einer Verfassung, in der die drei Pfeiler der Union verschmolzen sind, ein Mittel für die klarere Zuordnung politischer Verantwortung in der EU und damit der Stärkung der Demokratie in Europa. Er votiert für eine "einfache und präzise Aufteilung von Zuständigkeiten, in der jede Rubrik nur die betreffenden Themen so-

---

<sup>38</sup> Siehe hierzu insbesondere Burgi, oben Fn. 13, S. 105 ff.; siehe auch Reich, oben Fn. 13, S. 10 ff.; Hinsichtlich der Legitimität der Daseinsvorsorge siehe I. Pernice, Les droits fondamentaux comme justification de l'action publique, évaluation d'une proposition. Réactions fondées sur les expériences nationales : L'Allemagne, in: Lyon-Caen/Champeil (Hrsg.), oben, Fn. 23, S. 103-110, zur deutschen Situation siehe auch I. Pernice, Les activités d'utilité publique en Allemagne (1996), *ibid.*, S. 9-31.

<sup>39</sup> Schuppert, oben, Fn. 23 auf der Grundlage eines verfahrensbezogenen Konzepts des Gemeinwohls in einem zusammengesetzten Verfassungssystem.

<sup>40</sup> Siehe z.B. Goll/Kenntner, oben, Fn. 13, S. 103. ff.

<sup>41</sup> Mayer, oben, Fn. 13, S. 611 ff., 634.

<sup>42</sup> Siehe Speech by the Prime Minister to the Polish Stock Exchange, December 6, 2000, [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk).

<sup>43</sup> Mayer, oben, Fn. 13, S. 635, läßt die Frage nach dem Status dieses Rechtskorpus offen.

<sup>44</sup> Vgl. näher dazu unten, C.III.

<sup>45</sup> Entschließung des EP zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten (PE 318.651), <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PDF&TYPE=PV2&FILE=p0020516DE.pdf&LANGUE=DE>, S. 27 ff.

wie die spezifischen Ziele umfaßt", während die "nicht grundlegenden Einzelheiten" betreffend die Verfahren zur Ausübung bestimmter der Union übertragener Zuständigkeiten in einen zweiten Teil überführt werden sollen, der durch ein vereinfachtes Verfahren geändert werden kann.<sup>46</sup> Er fordert einen Katalog der Rechtsakte, mit neuer Terminologie, die Akte der Legislative von Durchführungsnormen unterscheidet. Die Beibehaltung der grundsätzlichen Vermutung für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ist Grundlage für die Zuweisung von Zuständigkeiten an die Union, wobei zwischen "eigenen" und "geteilten" Zuständigkeiten unterschieden wird.

- Die eigenen Zuständigkeiten sollen die Zollpolitik, die Außenwirtschaftsbeziehungen, den Binnenmarkt einschließlich der vier Freiheiten und der Finanzdienstleistungen, die Wettbewerbspolitik, die Struktur- und Kohäsionspolitik, die Assoziierungsabkommen und - für die Euro-Zone, die Währungspolitik umfassen; die Definition und Gestaltung der GASP, die Rechtsgrundlagen des Raums der Freiheit und der Sicherheit sowie die Finanzierung des Haushalts der Union sollen "hinzukommen".<sup>47</sup>
- Die geteilten Zuständigkeiten sind in drei Unterkategorien gegliedert: Bereiche, in denen die Union die allgemeinen Vorschriften erläßt und die Mitgliedstaaten Gesetze erlassen, soweit die Union "ihre Vorrechte" noch nicht wahrgenommen hat, Bereiche, in denen sie nur ergänzend tätig wird und Bereiche, bezüglich derer sie die nationalen Politiken koordiniert. Allgemeine Vorschriften erläßt die Union etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Verbraucher- und Umweltschutz, Energie und Einwanderungspolitik; ergänzend wird sie in den Bereichen Jugend, Zivilschutz, Kultur, Medien, Sport etc. tätig; der Koordinierung unterliegen die Haushalts- und Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion und die Beschäftigungspolitik.<sup>48</sup>

Empfohlen wird die Stärkung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips, wobei ein Kommissionsmitglied speziell darüber wachen und eine Kammer des EuGH "für Verfassungs-, Kompetenz- und Grundrechtsfragen" bei Zuständigkeitskonflikten auch präventiv entscheiden soll.<sup>49</sup>

Mit diesen Grundsätzen ist die Kompetenzordnung in groben Zügen vorgezeichnet. Sie zeigen eine gewisse Konvergenz der Debatten, wobei das Votum für die Letztzuständigkeit des EuGH statt eines neu zu schaffenden Kompetenzgerichts eine wesentliche Bedeutung hat. Daß ein Kommissionsmitglied die Problematik im politische Vorfeld sollte lösen können, erscheint demgegenüber eher fraglich: Zum einen trifft die Kommission spätestens seit den frühen neunziger Jahren intern sorgfältig Vorsorge für die Achtung der Subsidiarität, zum andern entgleitet ihr weitgehend die politische Kontrolle über ihren eigenen Vorschlag, sobald er Parlament und Rat übermittelt ist. Daß sie (nicht das zuständige Mitglied) von der "präventiven" Klagemöglichkeit gegenüber den anderen Institutionen Gebrauch macht, ist allenfalls in extremen Situationen zu erwarten. Entsprechend kann auch kaum davon ausgegangen wer-

---

<sup>46</sup> Ebd., Ziff. 2-10.

<sup>47</sup> Ebd., Ziff. 23, 24.

<sup>48</sup> Ebd., Ziff. 25 ff.

<sup>49</sup> Ebd., Ziff. 32, 41 ff.



den, daß eine "signifikante Minderheit" im Rat oder Parlament klagen wird, es sei denn, um einen politisch mißliebigen Akt zu verhindern oder zu verzögern.

### **VII. Formulierungsvorschläge**

Konkrete Formulierungsvorschläge wurden inzwischen von Roland Bieber<sup>50</sup>, als Diskussionspapier aus den Reihen der EVP unter maßgelicher Beteiligung von Elmar Brok<sup>51</sup>, von Andrew Duff<sup>52</sup> sowie als "Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag" von Jürgen Schwarze<sup>53</sup> vorgelegt; die europäischen Sozialdemokraten im Konvent verabschiedeten ein Eckpunktepapier ohne konkrete Formulierungsvorschläge.<sup>54</sup> Die Zahl der neuen Entwürfe im übrigen nimmt beständig zu<sup>55</sup>; davon ist der als "Durchführbarkeitsstudie" bezeichnete Beitrag einer Arbeitsgruppe der Kommission am weitesten entwickelt<sup>56</sup>.

#### *1. Roland Bieber: Kompetenzen im Rahmen einer EU-Verfassung*

Nach den Vorstellungen Biebers soll eine erste Folge von Artikeln im Kompetenzkapitel des Verfassungsvertrages soll das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten klären: Begrenzte Einzelermächtigung, Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und Rücksichtnahme, Vorrang des Unionsrechts, Rückübertragung und Rückdelegation von Zuständigkeiten. Wie der Lamassoure-Bericht unterscheidet Bieber dann die exklusive von den gemeinsamen Zuständigkeiten: konkurrierende, ergänzende und koordinierende Zuständigkeit, um dann stichwortartig die Bereiche der jeweiligen Kategorie zuzuordnen. Es zeigt sich demgegenüber mehr Vorsicht insofern, als die GASP der konkurrierenden Zuständigkeit zugeordnet wird, die Gegenstände der 3. Säule der ergänzenden Zuständigkeit der Union. Umgekehrt rechnet Bieber die Wirtschaftspolitik zu den konkurrierenden Kompetenzen, nur die Beschäftigungspolitik,

---

<sup>50</sup> Bieber, Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung, Beitrag zum Europäischen Konvent v. 20.6.02, oben Fn. 16.

<sup>51</sup> Der ursprüngliche Entwurf aus den Reihen der EVP vom September 2002 wurde jetzt dem Vorentwurf des Präsidiums für einen Verfassungsvertrag in der Struktur angepaßt in: "The Constitution of the European Union" - Discussion Paper - 10 Nov. 2002 (Text of the EPP Convention Group Meeting in Frascati), <http://www.eppe.org/news/them01constitution-ue.pdf>.

<sup>52</sup> Andrew Duff, Beitrag: Ein Verfassungsmodell für eine föderale Europäische Union, 3. September 2002, CONTRIB 82, CONV 234/02 <european-convention.eu.int>.

<sup>53</sup> J. Schwarze, "Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag", Stand 12. Nov. 2002.

<sup>54</sup> Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe: Priorities for Europe, 3. Oktober 2002 <[www.europa.eu.int/futurum](http://www.europa.eu.int/futurum)>. Dies nachfolgend nicht näher behandelte Eckpunktepapier beschränkt sich im Hinblick auf die Kompetenzverteilung grundsätzlich auf allgemeine Aussagen wie den „politischen Charakter“ der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, der freilich eine gerichtliche Kontrolle nicht ausschließe, und die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten. Ein eigener Schwerpunkt wird allenfalls insoweit gesetzt, als die besondere Bedeutung koordinierender Politiken wie der wirtschaftspolitischen Ergänzung der Währungsunion hervorgehoben wird und diese Kategorie einer „policy coordination“ zu einem allgemeinen Gemeinschaftsinstrument auch in anderen Politikbereichen ausgebaut werden soll („Policy coordination should be introduced into the new Treaty ... (to) allow Member States to coordinate their policies around common defined aims, benchmarks and guidelines, adopted by the Council and the European Parliament, on a proposal of the European Commission“).

<sup>55</sup> Vgl. die Nachweise unter "Europa Verfassungsentwürfe" auf der Seite [www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de).

<sup>56</sup> Durchführbarkeitsstudie. Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union v. 2. Dez. 2002.

die Statistik, den Katastrophenschutz und den Fremdenverkehr indessen zum Bereich der Koordinierung.

Die Aufgabenverteilung wird ergänzt durch Bestimmungen über die Funktionen, wobei auch der Einsatz finanzieller Mittel ausdrücklich zu den Handlungsinstrumenten gezählt wird und die Verwaltungstätigkeit ebenso wie der Rechtsschutz im Grundsatz Sache der Mitgliedstaaten sein soll, soweit nicht eine ausdrückliche Ermächtigung für die europäischen Institutionen gegeben ist. Einer ausdrücklichen "vertraglichen Ermächtigung" soll auch die Ausübung polizeilicher Befugnisse sowie der Einsatz von Streitkräften bedürfen.

Anstatt eines Kompetenzgerichts oder einer Kammer für Kompetenzstreitigkeiten beim EuGH votiert Bieber neben der selbstverständlichen Rechtskontrolle durch den EuGH für politische Lösungen: Die einvernehmliche Klärung nach dem Schweizer Modell bzw., ergänzend, die Einrichtung eines "Vermittlungsgremiums", das aus Vertretern beider Kammern des EU-Gesetzgebers und der statlichen Gesetzgeber zusammengesetzt ist. Seine Aufgaben sollten nach dem Modell des Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat in Deutschland gestaltet werden.<sup>57</sup> Entsprechend schlägt der "Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag"<sup>58</sup> in Art. 26 einen "Kompetenzausschuss" vor, der aus je einem Vertreter der nationalen Parlamente und der gleichen Zahl von Abgeordneten des Europäischen Parlaments bestehen und auf Antrag über Einwände der nationalen Parlamente in Kompetenzfragen befinden soll, soweit die Kommission derartigen Einwänden nicht Rechnung getragen hat (Art. 25). Stellt der Ausschuss eine Verletzung der Kompetenzordnung fest, so muß die Kommission über die Einbringung ihres Gesetzgebungsvorschlags erneut beschließen.

Fraglich ist, ob ein solcher gemischter Ausschuss eine wirksame Kontrolle ausüben kann. Fraglich ist auch, ob es genügt, wenn Gesprächspartner der nationalen Parlamente bzw. des Ausschusses lediglich die Kommission ist. Trotz der Fristen, die der Freiburger Entwurf für die nationalen Parlamente und für den Ausschuss festlegt, würde das Rechtssetzungsverfahren in jedem Falle verzögert. Stärker wäre das "Subsidiaritätsinteresse" der nationalen bzw. regionalen Gesetzgeber organisiert und repräsentiert, wenn der Ausschuss allein durch ihre Vertreter besetzt wäre und die Bedenken hinsichtlich der Kompetenz der Union bzw. der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips unabhängig artikulieren und öffentlich gegenüber Kommission, Rat und Europäischem Parlament zum Ausdruck bringen könnte. Das Modell eines "Parlamentarischen Subsidiaritäts-Ausschusses" (PSA) erscheint daher vorzugswürdig.<sup>59</sup>

Unklar ist auch, ob neben der nur stichwortartig aufgezählten Zuständigkeitsliste die bisherigen Normen des Primärrechts in der einen oder anderen Weise erhalten bleiben sollen. Die Qualifizierungen und Zielbestimmungen würden sonst gänzlich entfallen, was gegenüber dem geltenden Recht ein Verlust an Schärfe und auch "im Voraus konsentierter" Wertsetzung bedeuten würde.

---

<sup>57</sup> Ebd., S. 13. Ähnlich schon Schwarze, oben, Fn. 35, S. 995, der bereits 1995 einen "Vermittlungsausschuss" vorgeschlagen hatte, vgl. ders., Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht, DVBl. 1995, 1265, 1267 ff.

<sup>58</sup> Vgl. oben Fn. 53.

<sup>59</sup> Vgl. unten C.II.

## 2. Elmar Brok: *EVP Discussion Paper zur Verfassung der Europäischen Union*

Hier geht der Verfassungsentwurf aus den Reihen der EVP einen anderen Weg: Nach Aufzählung der Grund- und Bürgerrechte (Titel I, Art. 1-55) sowie der Grundlagen und Ziele der Union (Titel II, Art. 56-63) nennt der Entwurf in den Art. 64 ff. die Grundsätze und Kategorien der Kompetenzen der Union und listet jeweils Felder der "eigenen", der "geteilten" und der "ergänzenden" Kompetenzen katalogartig, d.h. ähnlich der Liste des Art. 3 Abs. 1 EG-Vertrag der geltenden Fassung auf.<sup>60</sup> Hinsichtlich der konkreten Kompetenzzuweisungen werden zwei Optionen ins Auge gefaßt. Die erste Option ist die der Zweiteilung im Sinne des vom Präsidium entwickelten Vorentwurfs, wo die Rechtsgrundlagen vollständig im Teil 2 über die Politiken der Union festgelegt werden. Wegen der besseren Lesbarkeit wird indessen als 2. Option vorgeschlagen, schon in Teil 1 die Rechtsgrundlagen und Ermächtigungen der Union vollständig aufzuführen, wobei als Schwierigkeit zwar die erhebliche Arbeit der Neuformulierung erwogen, demgegenüber jedoch auch auf die schon existierenden Vorarbeiten im Lamassoure-Bericht verwiesen wird.

Der Entwurf ist zweifellos ein großer Schritt voran. Die Trennung in sehr vage Aufgaben- und Zuständigkeitsnormen in der Verfassung und konkrete Bestimmungen über die Kompetenzen der Union im Teil 2 würde die zentralen Verfassungsthemen freilich gerade nicht für den Bürger verdeutlichen. Sie zu verstehen, wäre erneut den Experten vorbehalten. Daher erscheint die zweite Option vorzugswürdig. Wenn dann Teil 2 (oder ein entsprechendes Protokoll) das bisherige Primärrecht in konsolidierter Form insoweit enthält, als es weder um Kompetenzen noch Verfahrensregeln geht, sollte indessen klar sein, dass die mit den Marktfreiheiten und Wettbewerbsregeln verbundenen Verbote als "negative" Kompetenzen ebenso zentrale Bedeutung für das Verständnis der Verfassung der Union haben, wie die positiven Kompetenzzuweisungen<sup>61</sup>. Die von den "Drei Weisen" empfohlene<sup>62</sup> und einem Vorschlag der Bertelsmann-Gruppe<sup>63</sup>, im "Florentiner Entwurf" des Europäischen Hochschulinstituts Florenz<sup>64</sup>, im Freiburger Entwurf sowie in der Durchführbarkeitsstudie der Kommission in unterschiedlicher Weise verwirklichte Zweiteilung der Verträge ist als Instrument der Vereinfachung jedenfalls nicht geeignet und wird durch eine solche Lösung sinnvoll ersetzt.

## 3. *Britische Vorschläge: Andrew Duff und Alan Dashwood*

Der Verfassungsentwurf von Andrew Duff könnte jedenfalls in dieser Hinsicht als Modell dienen – unabhängig davon ob man seine föderale Ausrichtung etwa im Hinblick auf eine

---

<sup>60</sup> Ähnlich verfährt der "Freiburger Entwurf" (s. oben, oben Fn. 53), in dem die Kategorien allerdings als "ausschließliche", "konkurrierende" und "ergänzende Zuständigkeiten" bezeichnet werden (Art. 16 ff.).

<sup>61</sup> Vgl. dazu unten, C.I.3.a.

<sup>62</sup> R. von Weizsäcker/J.-L. Dehaene/D. Simon, Die Institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission v. 18. Oktober 1999, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 244 vom 20. Oktober 1999, S. 9 ff., abgedruckt in: W. Loth, Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, 2002, S. 227.

<sup>63</sup> T. Fischer/K. Giering (Hrsg.), Ein Grundvertrag für die Europäische Union, Entwurf zur "Zweiteilung" der Verträge, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik C.A.P., 2. Aufl. 2000.

<sup>64</sup> C.-D. Ehlermann/Y. Mény (Hrsg.), Ein Basisvertrag für die Europäische Union. Studie zur Neuordnung der Verträge, Europäisches Hochschulinstitut, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2000.

eigene EU-Kompetenz zur Aufstellung von Verteidigungsstreitkräften (Art. 17) teilt. Von den insgesamt 19 Artikeln des Verfassungsentwurfs befasst sich nur Art. 5 näher mit den Zuständigkeiten der Union und greift hierbei die bereits erwähnte Unterscheidung zwischen ausschließlichen, konkurrierenden, ergänzenden und kooperierenden Zuständigkeiten auf. Nähere Details sollen in einem „subsidiären Vertrag“ geregelt werden, der ausführliche Kapitel zu einzelnen Unionspolitiken umfasst und hierbei Umfang und inhaltliche Ausrichtung der allgemeinen Kompetenznorm des Art. 5 konkretisiert.<sup>65</sup> Dieser subsidiäre Vertrag könnte als redaktionelle Vereinfachung des bisherigen EG-Vertrags und der anderen Primärrechtsgrundlagen die intransparente Gemengelage des derzeitigen Verfassungsrechts beseitigen<sup>66</sup> und würde einem „einfacheren Änderungsverfahren als dasjenige für die Verfassung“ unterworfen.<sup>67</sup>

Der Verfassungsentwurf von Andrew Duff setzt sich insoweit positiv vom EVP/Brok-Verfassungsentwurf ab, als bei den Befugnissen ausdrücklich nicht nur die Rechtsetzung für den Binnenmarkt erwähnt wird. Schon heute umfaßt die umfassende politische Aufgabe der Union auch die Umwelt- und Sozialunion; wichtige Kompetenzen betreffen unter anderem die Landwirtschafts- und die Verkehrspolitik.<sup>68</sup> Bestimmungen hierzu, wie es der EVP/Brok-Vorschlag in seiner ursprünglichen Fassung empfohlen hatte<sup>69</sup>, besonderen Protokollen zu überlassen, erscheint wenig angemessen. Die schon im Text angedeutete Option, hier konkrete Bestimmungen einzuführen, sollte realisiert werden. Fraglich ist schließlich, ob die genannten Vorkehrungen für die Kontrolle der Kompetenzgrenzen und der Subsidiarität ausreichen, oder etwa der Subsidiaritätsausschuss zusätzlich eingerichtet werden sollte, um konkrete Gesetzesvorhaben zu prüfen und ggf. selbst den Gerichtshof im Gutachtenverfahren anzurufen.

Noch reduzierter als der Vorschlag von Duff ist der "Cambridge Text", den Peter Hain in den Konvent eingebracht hat und der u.a. von Alan Dashwood erarbeitet wurde<sup>70</sup>. In ihm sind nur die Artikel 9-11 den Kompetenzen gewidmet, wobei Art. 9 die Bedeutung und Bereiche der exklusiven (Handels-, Fischereiressourcen, Währungspolitik), Art. 10 die der komplementären (etwa Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Kulturpolitik) und Art. 11 festlegt, daß die übrigen Kompetenzen der Union geteilte Kompetenzen sind. Art. 12 legt die verfügbaren Handlungsinstrumente fest, Art. 13 zählt die Institutionen auf. Dieser Verfassungsvertrag soll zunächst proklamiert, dann auch ratifiziert und rechtlich verbindlich werden, ohne daß das geltende Unionsrecht durch ihn ersetzt würde. Es wird nur im notwendigen Umfang geändert. Außer einer gewissen Systematisierung der Kompetenzen ist damit gegenüber dem geltenden Recht nicht viel gewonnen.

---

<sup>65</sup> Vgl. insoweit den Verweis auf den subsidiären Vertrag im vierten Erwägungsgrund der Präambel des Verfassungsentwurfs von Duff, oben Fn. 52.

<sup>66</sup> Der subsidiäre Ergänzungsvertrag soll nach den Vorstellungen Duffs durch die neue Verfassung aufgehoben werden und damit keine bloße Fortgeltung der bisherigen Verträge darstellen; vgl. ebd.

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Vgl. insoweit den Formulierungsvorschlag in ebd. Art. 5.

<sup>69</sup> Elmar Brok, Constitution of the European Union, EVP Discussion Paper, 10. Sept. 2002.

<sup>70</sup> Constitutional Treaty of the European Union, CONV 345/1/02 Rev. 1 vom 16. Okt. 2002, vorgelegt von Peter Hain, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00345-r1en2.pdf>.

#### 4. Die Durchführbarkeitsstudie der Kommission

Einen Schritt weiter geht die im Dezember 2002 von einer Arbeitsgruppe der Kommission vorgelegte Durchführbarkeitsstudie, die auf der Grundlage der Zweiteilung nach dem Muster des Vorentwurfs des Präsidiums erstmals das volle System einer künftigen Verfassung ausformuliert. Hier sind zum einen unter dem Titel (II.) "Aufgaben" die Kernpolitiken, flankierenden Politiken, ergänzenden Maßnahmen und Ziele der Aussenpolitik aufgeführt (Art. 9-28), wobei hier eine knappe Umschreibung der wesentlichen Ziele und Handlungen für den betreffenden Politikbereich eine konkrete Vorstellung darüber vermittelt, was die Aufgaben der Union sind. Zum anderen werden nach dem Grundrechtsteil II. dann im Teil III der Verfassung die klassischen Politikbereiche der Gemeinschaft unter dem Titel "Verwirklichung des europäischen Gesellschaftsmodells", gefolgt von "Wirtschaft und Währung", der "Stärkung des Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts" sowie der "Außenbeziehungen" aufgeführt, einschließlich der Kompetenznormen. Die einzelnen Bestimmungen enthalten z.T. modernisierte und gestraffte Fassungen der Normen des EG- und des EU-Vertrags, teilweise neue Bestimmungen. Dies etwa gilt im Bereich der Außenbeziehungen für die "Kohärenz zwischen allen Teilen der Außenpolitik", d.h. von den diplomatischen Beziehungen über die Außenwirtschaftspolitik, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis hin zu den internationalen Aspekten der Politiken der Union". Ein gesondertes Verfahren für die Überwachung der Subsidiarität oder der Grenzen der Kompetenzen der Union ist nicht vorgesehen.

Der Entwurf besticht durch die Konsequenz, in der das im Vorentwurf des Präsidiums vorgegebene Modell zude gedacht wird. Nahe am geltenden Recht wird die Fusion der drei Säulen einschließlich Euratom in ein geschlossenes Vertragswerk integriert, das systematisch aufgebaut einen erheblichen Gewinn an Transparenz und Verständlichkeit bringen dürfte. Was indessen die Sicherung nationaler Handlungsspielräume und die Überwachung von Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzgrenzen betrifft, sind wesentliche Fortschritte nicht sichtbar. Die Doppelung der in die genannten Kategorien aufgeteilten Aufgaben- und Zielnormen und der dann im Politik-Teil detailliert beibehaltenen Kompetenznormen ist ein Transparenzgewinn nur hinsichtlich des prima facie-Verständnisses für den Laien; das Verhältnis beider Teile zueinander schafft aber rechtliche Unsicherheiten, wenn die Bedeutung der Aufgabennormen über rein deklaratorische Verständnishilfen hinausgehen soll. Fraglich ist auch, ob die gebildeten Kategorien für die Politikfelder hilfreich sind. Der Begriff der "Kernpolitiken" soll deutlich machen, wofür die Union primär zuständig sein soll. Dies aber ist insofern unklar, als er etwa die europäische Währungspolitik und die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken enthält (Art. 14), obwohl es hier doch um eine praktisch ausschließliche Kompetenz der Union einerseits, und um einen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten andererseits handelt, der im Ansatz<sup>71</sup> nur der Koordinierung unterliegt. Auch der Wettbewerb (Art. 13) ist zwar, soweit es um grenzüberschreitende Sachverhalte geht, Sache der Union, doch bleibt für die Mitgliedstaaten ein erheblicher Handlungs- und Verantwortungsbereich hinsichtlich des Schutzes des Wettbewerbs auf den nationalen Märkten. Ebenso verwirrend ist die Einstufung der Beschäf-

---

<sup>71</sup> Vgl. aber die Überlegungen zu einem umfassenderen Begriff der Wirtschaftspolitik, in dem zahlreiche der Politiken der Gemeinschaft mitberücksichtigt ist, in: I. Pernice/F. Hoffmeister, *The division of Economic Policy Powers between the European Community and its Member States - Statu quo and Proposals de lege ferenda*, in: A.v.Bogdandy/P. C. Mavroidis/Y. Mény (eds.), *European Integration and International Co-ordination. Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann*, 2002, S. 363, 364 ff.

tigung ebenso wie der Umweltpolitiken in die Kategorie der "flankierenden Politiken" (Art. 19 und 20). Die - als exklusive Gemeinschaftskompetenz anerkannte - Handelspolitik schließlich mit ihren spezifischen Zielen ist nur im Teil III bei den Außenbeziehungen erwähnt (Art. III.98). Jedenfalls wenn die Kategorisierung eine - gegenüber der Aufteilung: in exklusive, geteilte, ergänzende und ggf. koordinierende Maßnahmen - neuartige und vielleicht geeignetere Systematisierung bewirken soll und damit einen Gewinn an Rechtssicherheit über die Reichweite und Grenzen der betreffenden Kompetenzen, muß über die Definition der Kategorien und die Zuordnung der Aufgabenbereiche weiter nachgedacht werden.

### **VIII. Konventsarbeitsgruppen „Subsidiarität“ und "Ergänzende Kompetenzen"**

Als erste Arbeitsgruppe im Rahmen des Konvents legte die Arbeitsgruppe I zum Thema „Subsidiarität“ Mitte September einen Abschlussbericht vor.<sup>72</sup> Die Arbeitsgruppe hat wie alle übrigen Arbeitsgruppen aufgrund eines Beschlusses des Konventspräsidiums keine konkreten Formulierungsvorschläge sondern nur allgemeine Schlussfolgerungen entwickelt. Sie konzentrieren sich auf die Überlegung, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips primär im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch die politischen Organe sichergestellt wird (ex-ante-Überwachung) und ergänzend einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof unterliegt (ex-post-Überwachung). Vor diesem Hintergrund werden konkrete Reformschritte vorgeschlagen, deren allgemeine Grundsätze vom Konsens der Arbeitsgruppe getragen sind, während spezifische Vorschläge sich nur auf ein „weitgehendes Einverständnis“ stützen.

Hinsichtlich der politischen ex-ante-Überwachung vertritt die Arbeitsgruppe die Auffassung, dass diese in erster Linie unter Einschaltung der einzelstaatlichen Parlamente erfolgen solle. Zwar sei es die primäre Aufgabe der nationalen Parlamente das Verhalten ihrer Regierungen im Rat zu überwachen,<sup>73</sup> doch könne zusätzlich ein spezieller ad-hoc-Mechanismus geschaffen werden, der es den einzelstaatlichen Parlamenten ermöglicht, „stärker in die Überwachung der Achtung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen zu werden, wobei jedoch dafür zu sorgen wäre, dass dieser Mechanismus flexibel ist, das Rechtsetzungsverfahren weder in die Länge zieht noch blockiert und nicht zur Entstehung einer neuen Bürokratie führt.“<sup>74</sup>

Auf diese von allem Mitgliedern der Arbeitsgruppe konsentierten Grundsätze aufbauend schlägt eine Mehrheit des weiteren vor, ein Frühwarnsystem zu schaffen, im Rahmen dessen die Kommission jeden Gesetzgebungsvorschlag an alle nationalen Parlamente weiterleitet und ggf. auch an die zweiten Kammern, wie etwa den Bundesrat. Binnen einer Frist von sechs Wochen kann jedes nationale Parlament eine begründete Stellungnahme zur Achtung des Subsidiaritätsprinzips durch den betreffenden Vorschlag abgeben, die aufgrund einer nach von ihm festzulegenden Modalitäten mehrheitlich und für alle seine Mitglieder verbindlich

---

<sup>72</sup> Konvents-Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“: Abschlussbericht, 19. September 2002, Working Dokument 19/1/02 REV 1 <european-convention.eu.int>.

<sup>73</sup> Siehe hierzu bereits I. Pernice, *The Role of National Parliaments in the European Union*, in: D. Melissas/ders. (Hrsg.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004* (2002), S. 73-93.

<sup>74</sup> Arbeitsgruppe Subsidiarität, oben, Fn. 72, Abschnitt I.6.

beschlossen wird.<sup>75</sup> Aufgrund einer entsprechenden Intervention eines oder weniger Parlamente hat der Gemeinschaftsgesetzgeber den Vorschlag „unter dem Blickwinkel der Subsidiarität ausführlicher und präziser zu begründen“. Einzig bei einer noch näher zu bestimmenden „erheblichen“ Anzahl von Interventionen, etwa durch ein Drittel der nationalen Parlamente, soll eine förmliche Überprüfung im Sinn einer Rückverweisung an die Kommission erfolgen, die entweder an ihrem Vorschlag im Ergebnis festhält, ihn ändert oder ihn zurückzieht<sup>76</sup>.

Soweit ein einzelstaatliches Parlament mit dem Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens nicht zufrieden ist und etwa die Auffassung vertritt, dass seine Bedenken hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips nicht gebührend berücksichtigt wurden, soll es nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe Subsidiarität ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, das von demjenigen der Mitgliedstaaten unabhängig ist, und auf europäischer Ebene durch ein gesondertes Klagerecht des Ausschusses der Regionen ergänzt würde.<sup>77</sup> Insoweit würden jedenfalls die deutschen Bundesländer über den Bundesrat und den Ausschuss der Regionen mittelbar ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erreichen, das ihnen heute gemäß dem Ausführungsgesetz zu Art. 23 VII GG nur mittelbar gegeben ist.<sup>78</sup> Die Frage einer besonderen Kammer für Fragen der Subsidiarität beim Gerichtshof wurde von der Arbeitsgruppe zwar erörtert, die Einrichtung der Kammer solle aber der inneren Organisationshoheit des Gerichtshofs überlassen werden.<sup>79</sup>

Das Frühwarnsystem der ex-ante-Überwachung wird von der Mehrheit der Arbeitsgruppe damit gerechtfertigt, dass es den konsensual getragenen Kriterien der Effizienz und der Effektivität durch die Vermeidung übermäßiger Bürokratien und neuer Institutionen ebenso entspreche wie dem Wunsch, das Gesetzgebungsverfahren nicht übermäßig zu beeinträchtigen. Speziell die Entscheidung gegen die Schaffung einer neuen Einrichtung trage „den in der Gruppe zum Ausdruck gebrachten Bedenken in Bezug auf eine kompliziertere institutionelle Struktur und ein schwerfälligeres Rechtsetzungsverfahren oder auch die Entstehung einer schwerfälligen Bürokratie Rechnung“<sup>80</sup>.

Es ist jedoch fraglich, ob diese Gleichsetzung einer neuen Einrichtung mit Bürokratie und Blockade zutreffend ist. Ein jedes Frühwarnsystem bringt notwendig einen gewissen „bürokratischen“ Aufwand mit sich und gestaltet das Rechtsetzungsverfahren komplexer. So muss im Rahmen des von der Arbeitsgruppe mehrheitlich befürworteten Verfahrens neben der Zustellung aller Gesetzgebungsvorhaben an die nationalen Parlamente eine interne Weitergabe innerhalb der nationalen Parlamente organisiert werden. Im Fall einer begründeten Stellungnahme durch ein oder mehrere nationale Parlamente müssen Kommission und gegebenenfalls Rat und Parlament als Akteure des Gesetzgebungsprozesses in einen Diskurs einstei-

---

<sup>75</sup> Insoweit ist kein Beschluss durch das Plenum europarechtlich vorgegeben. Dies ist zu begrüßen, weil es die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten in institutioneller Hinsicht wahrt und etwa dem Bundestag gestattet, entsprechende Beschlussfassungskompetenzen seinem Europaausschuss zu übertragen; vgl. allgemein Art. 45 GG.

<sup>76</sup> Arbeitsgruppe Subsidiarität, oben, Fn. 72, Abschnitt II.b.

<sup>77</sup> Arbeitsgruppe Subsidiarität, oben, Fn. 72, Abschnitt II.c.

<sup>78</sup> Vgl. § 7 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union.

<sup>79</sup> Arbeitsgruppe Subsidiarität, oben, Fn. 72, Abschnitt II.c.

<sup>80</sup> Arbeitsgruppe Subsidiarität, oben, Fn. 72, Abschnitt II.b.

gen, der seinerseits administrativen Aufwand und Verzögerungen des Verfahrens auf europäischer Ebene mit sich bringt.

Zu befürchten ist, daß aufgrund der dezentralen Organisation des vorgeschlagenen Frühwarnsystems jedes nationale Parlament andere Schwerpunkte setzt und nur einzelne nationale Parlamente Protest gegen einen bestimmten Gesetzgebungsvorschlag einlegen.<sup>81</sup> Aufgrund unterschiedlicher Größe, Leistungsfähigkeit und Interessenlage einzelner Mitgliedstaaten wird die Frage, ob das betreffende Ziel auch oder sogar besser auf nationaler Ebene zu erreichen ist, höchst unterschiedlich beurteilt werden. Subsidiarität kann indessen nur als einheitlicher *europäischer* Maßstab für die Union insgesamt beurteilt werden, insofern ist eine Koordinierung der politischen Bewertungen unerlässlich. Auch die besondere Schwelle von einem Drittel der nationalen Parlamente, aufgrund derer ein Vorschlag tatsächlich an die Kommission zur Überarbeitung zurücküberwiesen würde, wird ohne eine horizontale Kooperation der Parlamente nur in besonderen Ausnahmefällen zu erreichen sein. Diese Zusammenarbeit kann in bestehenden Netzwerken erfolgen, in denen einzelne Parlamentarier ihre Partner in anderen Mitgliedstaaten auf Probleme hinweisen und einen gesamteuropäischen Diskurs bewirken. Die Frage aber ist, ob der hierfür erforderliche Verwaltungsaufwand nicht gemindert und die Effizienz erhöht werden könnte, wenn die Positionen der Parlamente in einem hierfür eingerichteten Gremium abgestimmt würden.

Dieses Gremium könnte in einem neuen Ausschuss bestehen, der eingeschaltet würde, sobald ein oder mehrere nationale Parlamente dies verlangen. Hierdurch wird zwar eine neue Institution geschaffen. Diese muss aber, entgegen der Mehrheitsmeinung in der Arbeitsgruppe, keineswegs gleichberechtigt neben die EU-Organe und den Ausschuss der Regionen treten, sondern könnte - ähnlich wie die zahlreichen Ausschüsse im Rahmen der Komitologie oder der interinstitutionelle Vermittlungsausschuss - als besondere Einrichtung des Gesetzgebungsverfahrens wirken, deren Einzelheiten im Subsidiaritätsprotokoll geregelt sind. Durch die Bündelung parlamentarischer Repräsentation würde eine Ausuferung administrativen Mehraufwands vermieden werden, die Intervention der nationalen Parlamente auf wirklich wichtige Fälle konzentriert und ein nachhaltigerer Einfluss auf das Rechtsetzungsverfahren erreicht als nach den Vorstellungen der Mehrheitsmeinung in der Arbeitsgruppe Subsidiarität.<sup>82</sup>

Mehr Klarheit über die der Union zugewiesenen Kompetenzen auf der Basis des Prinzips der begrenzten Einzelzuweisung und der Vermutung für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten sucht der Schlußbericht der Arbeitsgruppe V des Konvents über "Ergänzende Kompetenzen" zu erreichen.<sup>83</sup> In einem einzigen Kompetenztitel der Verfassung sollen drei Kategorien von Kompetenzen unterschieden werden: Ergänzende Maßnahmen zu Politiken, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, exklusive Zuständigkeiten der Union und geteilte Zuständigkeiten. Sämtliche Tätigkeitsfelder der Union sollen diesen Kategorien zugeordnet werden, wobei ein zusätzlicher Artikel klarstellen soll, daß die Ausübung dieser Zuständigkeiten

---

<sup>81</sup> Vgl. zu Problemen der nationalen Parlamente, die große Flut europäischer Gesetzgebungsvorhaben zu übersehen etwa F. Pflüger, Die Beteiligung der Parlamente in der Europäischen Verfassungsentwicklung, FCE 4/2001, <[www.whi-berlin.de/Pflueger.htm](http://www.whi-berlin.de/Pflueger.htm)>, Rz. 67 f. sowie allgemein I. Pernice, oben, Fn. 73.

<sup>82</sup> Siehe hierzu unten C.II.

<sup>83</sup> CONV 375/1/02 vom 4. November 2002 (WG V 14).



in Einklang mit den betreffenden Vertragsartikeln über die einzelnen Politikfelder zu erfolgen hat. Daneben sollen

- die offene Methode der Koordinierung kodifiziert und auf bestimmte Politiken beschränkt werden,
- der Begriff der nationalen Identität konkretisiert,
- die Abgrenzung zwischen Binnenmarktkompetenz und ergänzenden Politiken durch das "Schwerpunkt"-Kriterium festgelegt,
- die Handlungsformen nach ihrer Intensität aufgeführt und
- weitere Prinzipien für die Ausübung der Kompetenzen (Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Vorrang des Gemeinschaftsrechts, nationale Ausführung der Gesetze, Solidarität) festgelegt

werden. Artikel 308 soll erhalten bleiben, aber präzisiert und ergänzt u.a. durch ausdrückliche Ermächtigungen in den Bereichen, wo regelmäßig auf diese Ergänzungskompetenz zurückgegriffen worden ist, sowie durch eine ex-ante-Kontrolle durch den EuGH entsprechend Art. 300 Abs. 6 EGV. Das Europäische Parlament soll durch Mitentscheidungs- oder Zustimmungsrecht stärker beteiligt und eine Möglichkeit soll geschaffen werden zur Rücknahme von auf Art. 308 EGV gestützten Maßnahmen.

Der Schlußbericht der Arbeitsgruppe V stellt selbst fest, daß es schwierig sein wird, die sachlichen Bestimmungen der geltenden Verträge von deren Bestimmungen über die Zuständigkeit zu unterscheiden, wenn es darum geht, "die Zuständigkeit der Union in kurzer, knapper und leicht verständlicher Weise" abzugrenzen.<sup>84</sup> Anders als etwa im Verfassungsentwurf von *Robert Badinter*<sup>85</sup> wird ein Unterschied beim Änderungsverfahren nicht gemacht. Konsequenz wäre es dann aber, auf einen Verweis auf weitere Präzisierungen in einem Kapitel über die Politiken zu verzichten und es bei den systematisch geordneten, klaren Bestimmungen über die Zuständigkeiten der Union zu belassen. Dabei sollte über die drei genannten Kategorien hinaus eine Kategorie der Zuständigkeiten für Maßnahmen der Koordinierung und (multilateralen) Überwachung der Politiken der Mitgliedstaaten benannt werden, der etwa die Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik sowie die nicht vergemeinschafteten Teile der Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik zuzuordnen wären.

Während es durchaus sinnvoll ist, die Handlungsformen der Union besser und neu zu definieren, um die Entwicklung der Praxis<sup>86</sup> aufzunehmen und die für die einzelnen Kompetenzkategorien verfügbaren Instrumente festzulegen, erscheint es wenig sinnvoll, die "Metho-

---

<sup>84</sup> Ebd., Ziff. 4.

<sup>85</sup> Contribution from M. Robert Badinter, alternate member of the Convention: "A European Constitution", CONV 317/02 v. 30. 9. 2002 (Contrib 105), Article 18, wo für die Kompetenzen auf einen Anhang der Verfassung verwiesen wird. Die Kompetenzen werden danach durch ein Organgesetz bestimmt, das nach einem besonderen Verfahren geändert werden kann.

<sup>86</sup> Vgl. dazu den sehr instruktiven Bericht von A. v. Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht. Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, ZaÖRV 62 (2002), S. 77 ff., mit beachtlichen Vorschlägen für die Vereinfachung der Instrumente, ebd., S. 151 ff.

de der offenen Koordinierung" zu kodifizieren.<sup>87</sup> Zum einen würde dadurch die Restriktionen auf bestimmte Instrumente in einzelnen Politikbereichen verwässert, zum anderen ist es kaum möglich und sinnvoll, dem Europäischen Rat, d.h. den Staats- und Regierungschefs die Flexibilität zu nehmen, deren sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe von Festlegung und Umsetzungskontrolle der großen politischen Zielvorstellungen der Union bedürfen.

Den Vorrang des Unionsrechts im Kompetenztitel zu verorten, erscheint schließlich insofern als verfehlt, als dieser Grundsatz allgemeine Bedeutung hat und seinen Platz bei den Grundsätzen im ersten Titel der Verfassung haben sollte<sup>88</sup>.

### ***IX. Der Vorentwurf eines Verfassungsvertrags (Präsidium des Konvents)***

Der am 28. Oktober 2002 dem Konvent unterbreitete Vorentwurf eines Verfassungsvertrags war ein Durchbruch auf dem Wege zu einer konsolidierten Verfassung der Union. Er sieht vor, diese in zwei große Teile zu gliedern. Im ersten Teil ist neben Zielen, Grundrechten, Institutionen, Beschlußverfahren etc. auch ein Titel zu den Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereichen der Union (Titel III) vorgesehen, während Teil 2 im einzelnen Bestimmungen enthält über die Politikbereiche und die Durchführung der Massnahmen der Union und insbesondere die Rechtsgrundlagen für das Handeln der Union vorsieht. Dabei sollen die bislang geltenden Verträge nach dem ersten Artikel der in Teil 3 enthaltenen Schlußbestimmungen aufgehoben werden.

Bei den Zuständigkeiten finden sich die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wieder, neu ist die Klausel über den Vorrang des Unionsrechts (Artikel 8), freilich wiederum im Titel über die Unionskompetenzen. Für die Zuständigkeiten werden die Kategorien der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten, der unterstützenden Maßnahmen und - in einem gesonderten Artikel - die GASP, die Gemeinsame Verteidigungspolitik und die Politiken der bisherigen Säule 3 unterschieden. Wie genau die Bestimmungen des Teils 2 über die einzelnen Politikbereiche und die Rechtsgrundlagen für das Handeln der Union aussehen sollen, ist nicht gesagt. Im Umfeld des Konvents ist die Rede von einer bereinigten Übernahme des bisherigen Vertragsrechts. Vorzugswürdig und ein großer Fortschritt in Richtung Transparenz und Vereinfachung wäre indessen eine Kategorisierung und drastische Straffung der Kompetenzgrundlagen der geltenden Verträge in der nachfolgend skizzierten Form.

## **C. Vorschläge zur Neugestaltung der Kompetenzordnung der EU**

Wenn die Frage der Kompetenzzuweisungen - wie diejenige der Grundrechte - eine Schlüsselfrage jeder Verfassung ist, weil sich mit ihr das Problem der Gewaltenteilung und der Teilung der (Ausübung der) Souveränität zwischen der nationalen und der europäischen

---

<sup>87</sup> Die Kodifizierung wird auch empfohlen in Art. 67 des Verfassungsentwurfs des European Policy Centre, "The Europe We Need. Constitution of the European Union", v. 17. 9. 2002, [www.theepe.be/home.asp?SEC=news](http://www.theepe.be/home.asp?SEC=news), bzw. unter "Verfassungsentwürfe" [www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de).

<sup>88</sup> Vgl. auch I. Pernice, Elements and Structures of the European Constitution, Beitrag zur 2. ECLN-Konferenz, "The European Constitution in the Making" (2002) in Rom, WHI-paper 4/02, [www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm), zum download auch unter "European Constitutional Discourse", [www.ecln.net](http://www.ecln.net).

Ebene stellt<sup>89</sup> ist es nicht verwunderlich, dass nunmehr praktisch alle politischen Diskurse in der europäischen Verfassungsdebatte diesen Punkt aufnehmen<sup>90</sup>. Dennoch braucht das Rad nicht neu erfunden zu werden, die Verträge beinhalten einen detaillierten, gelegentlich zu detaillierten und zu komplexen Kompetenzkatalog, und die Staatsrechtslehre beschäftigt sich seit mindestens 35 Jahren mit dem Problem. Als einer der ersten hat sich Vlad Constantinesco in seiner 1974 erschienenen Dissertation "*Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*" mit diesem Thema beschäftigt<sup>91</sup>. Einige neuere Beiträge wurden oben vorgestellt.

In der künftigen Verfassung der Europäischen Union, die die drei Säulen des geltenden Primärrechts abdecken und einen – zumindest – für die politischen Akteure, wenn nicht auch für die Unionsbürger lesbaren, transparenten und verständlichen Text vorlegen muss, gilt es daher, ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Vereinfachung und der notwendigen Systematik einerseits und der Differenzierung und der erforderlichen Präzision bei den Definitionen der Handlungsbefugnisse, die den europäischen Institutionen zugewiesen werden, andererseits. Zu viel Vereinfachung, aber auch zu viel Komplexität der Texte würde das Ziel der Rechtssicherheit gefährden. Eine Zweiteilung der Verträge, die im Hauptteil der Verfassung, nur die Grundsätze aufführt, die detaillierte Zuweisung und Begrenzung der Kompetenzen aber einem zweiten Teil bzw. einer Reihe von Protokollen überläßt, reduziert nicht, sondern erhöht die Komplexität der Verfassung. Daher muss es das Ziel sein, die den Organen der Union übertragenen Befugnisse systematisch und übersichtlich zu beschreiben, ohne sämtliche Einzelheiten der gegenwärtig bestehenden Zuständigkeiten zu übernehmen, aber auch ohne auf Konkretisierungen in Nebentexten angewiesen zu sein (dazu I.). Die Sicherung der Grenzen der zugewiesenen Kompetenzen und des Subsidiaritätsprinzips müsste in das politische Entscheidungsverfahren selbst eingebaut werden, ohne daß damit die Rechtskontrolle durch den Gerichtshof eingeschränkt wird (dazu II.). Schließlich ist das Schicksal der bestehenden Verträge zu klären, deren detailliertere Regelungen kaum in einem Handgriff durch den neuen Verfassungsvertrag völlig ersetzt werden können. Nach den im Folgenden entwickelten Vorschlägen sollten sie, soweit sie nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen der künftigen Verfassung stehen, als unter der Verfassung, aber über dem Gesetz stehende konkretisierende "Organgesetze" weiter gelten und dann schrittweise überarbeitet bzw. aufgehoben werden (dazu III.).

### ***I. Eine systematische Vereinfachung der zugewiesenen Kompetenzen***

In den Verträgen wird bereits zwischen folgenden Kompetenzkategorien unterschieden:

---

<sup>89</sup> Zum Gedanken der geteilten Souveränität s. schon I. Pernice, Verfassungsentwurf für die Europäische Union, EuR 1984, 126, 138, sowie ders., Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedstaaten und Drittstaaten, EuR 1991, 273, 274 ff.; s. jetzt auch A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 144 ff., mwN.

<sup>90</sup> Siehe die Zusammenfassung von Mayer, oben, Fn. 13, S. 627 ff.

<sup>91</sup> *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à la nature juridique des Communautés européennes*, Paris LGDJ, 1974, mit einer sehr interessanten Typologie zur Kompetenzverteilung, *ibid.*, S. 229 ff. Zu später erschienenen Publikationen zu diesem Thema siehe insbesondere Allan Dashwood, *The Limits of European Community Powers*, E.L.Rev. 21 (1996), 113.

- Artikel 5 Absatz 2 EG-Vertrag spricht von “den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen”, ohne diese jedoch zu präzisieren. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich jedoch, dass der Außenhandel und der Schutz der Fischereiressourcen in die *ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft* fallen.<sup>92</sup> Des Weiteren sind zu nennen der Gemeinsame Zolltarif (Artikel 26 EG-Vertrag), die Währungspolitik (Artikel 105 Absatz 2, Artikel 106 Absatz 1 EG-Vertrag), die Bestimmungen über den Rechtsstatus der Unionsbürger (Artikel 18 Absatz 2, Artikel 22 Absatz 2 EG-Vertrag). Die Zuständigkeiten für die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften sind per se ausschließlicher Natur, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in den entsprechenden Bereichen Gesetze zu erlassen, beeinträchtigt wird, vorausgesetzt, sie halten die europäischen Richtlinien ein. Hinzu kommen die Regelungen zum europäischen Beamtenstatut, zur Sprachenfrage, zum Sitz der Institutionen etc.
- Die große Mehrzahl der im EG-Vertrag enthaltenen Kompetenzzuweisungen, z.B. Artikel 6 Absatz 2, Artikel 13, Artikel 36 Absatz 2, Artikel 40, Artikel 42 EG-Vertrag usw. sowie die Zuständigkeiten für die Agrar-, Sozial-, Verkehrs-, Umwelt-, Forschungspolitik usw. sind als *geteilte Zuständigkeiten* einzustufen. Artikel 10 EG-Vertrag besagt ganz klar, dass die Gemeinschaftsmaßnahmen von den Mitgliedstaaten einzuhalten und anzuwenden sind. Die Mitgliedstaaten sind aber weiterhin dafür zuständig, Gesetze zu erlassen und ihre eigene Politik zu betreiben, soweit die europäischen Bestimmungen und ihre Wirkung nicht beeinträchtigt werden. Die meisten Bestimmungen über gemeinsame Politiken gehören in diese Kategorie.
- An den Formulierungen in Artikel 3 EG-Vertrag wird deutlich, dass für Kultur, Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz usw. geringere Zuständigkeiten vorgesehen sind. Der Vertrag spricht von Förderung, Beitrag, Stärkung, ohne dass eine Systematik erkennbar ist, und die entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags übernehmen diese Formulierungen zum Teil. So beschränkt sich das Handeln der Gemeinschaft nach den Artikeln 149 bis 151 EG-Vertrag auf “Fördermaßnahmen” (Artikel 149 Absatz 4, Artikel 151 Absatz 5 EG-Vertrag) oder auf “Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels beitragen” (Artikel 150 Absatz 4 EG-Vertrag), und zwar “unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten” Trotz der unterschiedlichen Begriffe wird man hier von *Beitrags- oder Förderkompetenz* sprechen können, die eine finanzielle Unterstützung einschließt, oder auch von ergänzenden Kompetenzen.
- Es bleiben Bereiche, bezüglich derer der EG-Vertrag sich darauf beschränkt, von der Politik der Mitgliedstaaten zu sprechen, die im Rat koordiniert wird und hinsichtlich derer die Kommission oder der Rat nur administrative oder Hilfsfunktionen haben, ohne im Prinzip über eine obligatorische Entscheidungsbefugnis zu verfügen. Hier handelt es sich um *gemeinschaftliche Koordinierungskompetenzen* auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik (Artikel 99 ff. EG-Vertrag) und der Beschäftigungspolitik (Artikel 127 ff. EG-Vertrag). Nur die in Artikel 104 Absatz 11 EG-Vertrag vorgesehenen Sanktionen scheinen eine Ausnahme von diesem Grundsatz zu begründen. Auf den

---

<sup>92</sup> Siehe Gutachten 1/94, WTO, Slg. 1994, I-5267, Absatz 22 ff., 34, in Bezug auf die Handelspolitik; Rechtssache 3,4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279, Absatz. 15 ff., in Bezug auf die Fischerei.

ersten Blick stellen der zweite und dritte Pfeiler des Unions-Vertrags nur andere – mehr oder weniger strukturierte – Formen der Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten dar. Keine der vorgesehenen Maßnahmen kann eine unmittelbare Wirkung gegenüber dem Einzelnen entfalten, obwohl die gemeinsamen Strategien und Positionen sowie die Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse des Rates für die Mitgliedstaaten verbindlich sind.

In einem Verfassungsvertrag der Europäischen Union, der die drei Pfeiler der heutigen Union umfasst, würde es deshalb - wie es auch die Mehrzahl der oben erörterten Vorschläge vorsehen - ausreichen, die genannten vier Kompetenzkategorien zu unterscheiden, gegebenenfalls ihr Wesen und die zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente zu erläutern und ihnen die jeweiligen Politikbereiche zuzuweisen. Selbstverständlich muss der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung für die Gesetzgebungsbefugnisse und für die Vollzugsbefugnisse – also Exekutivbefugnisse<sup>93</sup> - ausdrücklich normiert werden.

Konkret würde dies in dem den Zielen und Grundsätzen folgenden ersten Teil der Unionsverfassung folgenden Teil 2 über die “Der Europäischen Union zugewiesene Politikbereiche und Zuständigkeiten” zu einem einleitenden Kapitel führen, das einige Bestimmungen zur Unterscheidung und Definition der genannten Kategorien enthielte (dazu 1.) und dann weiter zu einem Hauptkapitel, das für jede zugewiesene Zuständigkeit die Definition einschließlich der möglicherweise festgelegten Grenzen und Negativklauseln, die dazu dienen, den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip bestimmte Freiräume und Handlungsspielräume vorzubehalten (dazu 2.). Es scheint, dass die Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnisse im Hinblick auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes und des Wettbewerbs eine Besonderheit darstellen, die ein gesondertes Kapitel erfordert (dazu 3.).

### *1. Definition der zugewiesenen Kompetenzen*

Zur Definition der vier Kategorien genügt es, die Reichweite sowie die verfügbaren Handlungsformen festzulegen. Die Formulierung könnte wie folgt lauten:

#### a. Ausschließliche Zuständigkeiten

##### **Artikel...**

Im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeiten setzt die Union Recht durch Verordnungen in Übereinstimmung mit dem Verfahren nach Artikel (251 EG-Vertrag) oder in Form von Entscheidungen. Die Mitgliedstaaten führen die erlassenen Bestimmungen aus. Sie können auf diesen Gebieten gesetzgeberische Maßnahmen nur auf der Grundlage einer in einer Bestimmung der Union ausdrücklich vorgesehenen Ermächtigung ergreifen.

#### b. Geteilte Zuständigkeiten

##### **Artikel...**

---

<sup>93</sup> Siehe hierzu Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag und die Erklärung (43) im Vertrag von Amsterdam zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in der es u.a. heißt, dass „die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bleibt“.

Im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten ergreift die Union unter Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips die erforderlichen Maßnahmen in Form von Rahmenrichtlinien, Richtlinien und Verordnungen in Übereinstimmung mit dem Verfahren nach Artikel (251 EG-Vertrag) oder in Form von Entscheidungen. Die Mitgliedstaaten setzen die Maßnahmen der Union durch geeignete Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen um.

c. Förderkompetenzen/ergänzende Kompetenzen

**Artikel...**

Im Rahmen der Förderkompetenzen trägt die Union zur Verwirklichung der ihr gesetzten Ziele bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten fördert, unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Die erforderlichen Entscheidungen und Empfehlungen einschließlich der finanziellen Maßnahmen werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und Anhörung des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses getroffen.

d. (Politische) Koordinierungskompetenzen

**Artikel...**

Im Bereich der politischen Koordinierungskompetenzen beschließt der Rat der Union auf der Grundlage der Berichte, der vorbereitenden Rechtsakte und der Vorschläge der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit die Strategien und gemeinsamen Positionen, die Richtlinien, die Rahmenentscheidungen und die erforderlichen Entscheidungen. Die Kommission übt die Verwaltungs- und Hilfsfunktionen aus, die zur Vorbereitung und Umsetzung der Koordinierung der beschlossenen Maßnahmen erforderlich sind.

2. *Die Politiken der Union: zugewiesene Kompetenzen und ihre Grenzen*

Das Kapitel über die Zuständigkeiten und ihre Grenzen zählt für jede Kompetenzkategorie die der Europäischen Union zugewiesenen Befugnisse auf und definiert sie näher. Es geht darum, das Hauptziel und das Ausmaß der Zuständigkeiten zu formulieren, ohne in jedem Einzelfall den Text der in den geltenden Verträgen enthaltenen Bestimmungen zu übernehmen. In diesem Sinne könnten vorbehaltlich möglicher Klarstellungen und Differenzierungen des EG-Vertrags, die als „Organgesetze“ beibehalten oder auch im vereinfachten Verfahren geändert werden könnten (s.u. III.), die einzelnen Befugnisse zum Beispiel wie folgt abgefasst werden:

a. Ausschließliche Zuständigkeiten (Beispiele)

aa. *Handelspolitik*

**Artikel ...**

Die Union ist für die Gemeinsame Handelspolitik zuständig. Zur Erreichung der Ziele des Vertrags und insbesondere zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung und eines freien Handels auf der Grundlage fairen Wettbewerbs schließt die Handelspolitik der Union die aktive Mitwirkung in der WTO, den Abschluss bilateraler Abkommen und eigenständige Maßnahmen ein. Ein Organgesetz regelt die Einzelheiten einschließlich der Anwendung der gemeinsamen Maßnahmen auf den Bereich der Kultur und des geistigen Eigentums.

*bb. Gemeinsamer Zolllarif*

**Artikel ...**

Die Union legt die Sätze des Gemeinsamen Zolllarifs in Übereinstimmung mit den Regeln des Völkerrechts und den Zielen des Vertrags fest, um insbesondere den Handelsverkehr mit Drittländern zu fördern und die Versorgung mit Rohstoffen und Halbfertigwaren sicherzustellen; hierbei trägt sie dafür Sorge, dass der Wettbewerb für Fertigwaren zwischen den Mitgliedstaaten nicht verfälscht wird.

*cc. Währungspolitik*

**Artikel ...**

1) Die Europäische Zentralbank bestimmt die Währungspolitik der Union und setzt sie um. Ihr vorrangiges Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Artikel (2 EG-Vertrag) festgelegten Ziele der Union in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Artikels (4 EG-Vertrag) beizutragen. Die Europäische Zentralbank erlässt zu diesem Zweck die in Artikel (110 EG-Vertrag) festgelegten Rechtsakte und vertritt die Union in den internationalen Währungsinstitutionen.

2) Internationale Vereinbarungen über Währungsfragen und Devisenregelungen werden von der Kommission gemäß den ihr auf ihre Empfehlung vom Rat erteilten Leitlinien verhandelt und durch den Ratspräsidenten auf der Grundlage einer Ermächtigung gemäß einem Rechtsakt abgeschlossen, der im Verfahren des Artikels (251 EG-Vertrag) zu beschließen ist. Die Kommission vertritt die Union in internationalen Währungsgremien.

*dd. Unionsbürgerschaft*

**Artikel ...**

Zum Zwecke der schrittweisen Klärung und Stärkung der Unionsbürgerschaft erlässt die Union gemäß dem Verfahren des Artikels (251 EG-Vertrag) Vorschriften, mit denen die Ausübung des Rechts, sich auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei und ohne Diskriminierung zu bewegen und aufzuhalten, erleichtert und die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte vervollständigt werden.

**b. Geteilte Zuständigkeiten**

*aa. Agrarpolitik*

**Artikel ...**

Die Union entwickelt eine Gemeinsame Agrarpolitik, die gemeinsame Wettbewerbsregeln, eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte sowie ein System von Strukturinterventionen und Beihilfemaßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene umfasst, um die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, eine rationelle und nachhaltige Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion sowie einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für angemessene Preise für die Verbraucher Sorge zu tragen. Sie ergreift die hierfür erforderlichen Maßnahmen gemäß (Art. 251 EGV).

*bb. Politiken betreffend den freien Personenverkehr*

**Artikel ...**

Zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlässt die Union in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Organgesetzes die für eine gemeinsame Asylregelung, eine gemeinsame Einwanderungspolitik und die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen erforderlichen Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität einschließlich durch die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

*cc. Gemeinsame Verkehrspolitik*

**Artikel ...**

Zur Erreichung der Ziele des Vertrags und insbesondere zur Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs und zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit auf diesem Gebiet entwickelt die Union eine gemeinsame Verkehrspolitik. Sie ergreift die hierfür erforderlichen Maßnahmen gemäß (Art. 251 EGV).

*dd. Umweltpolitik*

**Artikel ...**

Um die Qualität der Umwelt und die Bedingungen für die menschliche Gesundheit zu erhalten, zu schützen und zu verbessern, eine umsichtige und rationelle Verwendung der Ressourcen zu gewährleisten und die regionalen und weltweiten Umweltprobleme zu bewältigen, entwickelt die Union eine Umweltpolitik, die unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau abzielt. Sie ergreift die hierfür erforderlichen Maßnahmen gemäß (Art. 251 EGV).

c. Förderkompetenzen/ergänzende Kompetenzen

*aa. Allgemeine und berufliche Bildung*

**Artikel ...**

Die Union ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung beizutragen, insbesondere die europäische Dimension der Bildung zu entwickeln, durch die Förderung des Erlernens und der Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten, der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Unterstützung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten, sowie durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen und der Fernlehre.

*bb. Kultur*

**Artikel ...**

Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt. Sie fördert unter Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, unterstützt und ergänzt insbesondere deren Tätigkeiten zur Verbesserung der Kenntnis und der Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker, zur Erhaltung und zum Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung, sowie zugunsten des nichtkommer-



ziellen Kulturaustausches und des künstlerischen und literarischen Schaffens, einschließlich des audiovisuellen Bereichs.

*cc. Gesundheitswesen*

**Artikel ...**

Die Union leistet durch Fördermaßnahmen, die in Übereinstimmung mit dem Organgesetz ergriffen werden, einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und zur Verhütung von Humankrankheiten.

*dd. Verbraucher*

**Artikel ...**

Die Union leistet durch Maßnahmen zur Unterstützung und Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten einen Beitrag, um ein hohes Niveau beim Verbraucherschutz, dem Schutz ihrer Gesundheit, Sicherheit und ihrer wirtschaftlichen Interessen, zu erreichen.

*ee. Beschäftigung*

**Artikel ...**

Zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus fördert die Union die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, sie unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Maßnahmen durch Maßnahmen, die in Übereinstimmung mit dem Organgesetz (Artikel 129 EG-Vertrag) ergriffen werden.

d. Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten

*aa. Wirtschaftspolitik*

**Artikel ...**

Zur Erreichung der Ziele des Vertrags (Artikel 2 EG-Vertrag), unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb und gemäß den Grundsätzen des Artikels (4 EG-Vertrag) koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen der Union in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Organgesetzes (Artikel 98 bis 104 EG-Vertrag) auf der Grundlage von Empfehlungen des Rates zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union, der multilateralen Überwachung sowie der Überwachung der Haushaltsentwicklung und des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten.

*bb. Beschäftigungspolitik*

**Artikel ...**

Zur Förderung der Beschäftigung, insbesondere der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungspolitik im Rahmen der Union auf der Grundlage der Leitlinien, die vom Rat in Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik angenommen werden, sowie auf Grund jährlicher Berichte und regelmäßiger Überprüfungen gemäß den Vorschriften des Organgesetzes (Artikel 127 et 128 EG-Vertrag),.

### *cc. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*

#### **Artikel ...**

1) Die Union erarbeitet und verwirklicht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die folgendes zum Ziel hat:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen,
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen,
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit,
- die Entwicklung und Stärkung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Zu diesem Zweck bestimmt der Rat die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, beschließt die gemeinsamen Strategien, Positionen und Aktionen, die für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend sind und genehmigt die Übereinkünfte der Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen, die für die Mitgliedstaaten und die Organe der Union bindend sind.

2) Der Präsident der Union ist für die Durchführung der Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlich. Er vertritt die Union und schließt ihre Übereinkünfte mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen. Die Kommission führt die Verhandlungen auf Grund einer Ermächtigung durch den Rat und von Richtlinien, die der Rat auf Empfehlung der Kommission nach Anhörung des Parlaments beschließt.

### *dd. Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen*

#### **Artikel ...**

Zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschließt die Union über ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden und den Justizbehörden und durch eine Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten, soweit dies erforderlich ist, insbesondere hinsichtlich der Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten – Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs.

### *3. Zuständigkeiten zur Errichtung und für das Funktionieren des Binnenmarktes*

Der Binnenmarkt ist einerseits gekennzeichnet durch eine Reihe von allgemeinen Verboten (dazu a.) mit bestimmten Ausnahmeregelungen – "abgeschaffte Zuständigkeiten"<sup>94</sup> - andererseits durch Zuständigkeiten der Union (dazu b.) zur Harmonisierung oder Annäherung der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten, soweit dies zum Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist. Wie in einigen politischen Stellungnahmen gefordert, sollten diese Befugnisse

---

<sup>94</sup> Zum Begriff der "compétences abolies" vgl. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 2ème éd., 1998, S. 83 ff., der Bezug nimmt auf V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, 1974, s.o., S. 231 ff., 248 (250). Siehe ebenfalls Mayer, oben, Fn. 13, S. 587, 617.

genauer gefasst und durch legislative Kompetenzen in Bezug auf Rechtsinstitute ergänzt werden, die zur Bewältigung der europäischen Dimension des Binnenmarkts erforderlich sind (dazu c.).

a. Verbote, die das Funktionieren des Binnenmarktes sicherstellen (compétences abolies)

**Artikel ...**

Im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes der Union sind verboten:

- Ein- und Ausfuhrzölle zwischen den Mitgliedstaaten oder Abgaben gleicher Wirkung, einschließlich Finanzzölle;
- mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung, es sei denn, sie sind aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des geistigen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt;
- jede Behinderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung zwischen den Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen und mit Ausnahme der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten;
- jede Einschränkung der Niederlassungsfreiheit – oder des freien Dienstleistungsverkehrs – für Angehörige eines Mitgliedstaats oder Gesellschaften, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründet wurden und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, vorbehaltlich der Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten betreffende Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, und mit Ausnahme der Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in dem betreffenden Mitgliedstaat verbunden sind;
- alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen diesen und dritten Ländern, vorbehaltlich der durch das Organgesetz (Artikel 57 und 58 EG-Vertrag) vorgesehenen Ausnahmen oder der Maßnahmen, die von der Union unter außergewöhnlichen Umständen oder in Anbetracht gravierender Schwierigkeiten, die das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion stören (Artikel 59 EG-Vertrag), ergriffen werden;
- alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken oder bewirken; diese Vereinbarungen oder Beschlüsse sind nichtig, vorbehaltlich einer durch die Kommission in Übereinstimmung mit dem Organgesetz ausdrücklich erteilten Freistellung;
- jeder Missbrauch einer beherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt durch Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen;
- staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, vorbehaltlich einer von der Kommission in Übereinstimmung mit dem Organgesetz erteilten ausdrücklichen Genehmigung.

**b. Befugnisse zur Harmonisierung und Annäherung der nationalen Gesetzgebung**

*aa. Freizügigkeit, Niederlassungsrecht, freier Dienstleistungsverkehr*

**Artikel ...**

Zur Erleichterung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten sowie des freien Dienstleistungsverkehrs ergreift die Union alle geeigneten Harmonisierungsmaßnahmen und erlässt insbesondere die Richtlinien, die zur Sicherung des freien Zugangs zum Arbeits- und Dienstleistungsmarkt, des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts sowie der gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise erforderlich sind, einschließlich der Koordinierung und der Annäherung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.

*bb. Freier Warenverkehr*

**Artikel ...**

Um die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen, erlässt die Union die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, insbesondere bezüglich der technischen Handelshemmnisse sowie der Umsatzsteuern, der Verbrauchssteuern und sonstiger indirekter Steuern, soweit unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften den freien Warenverkehr in Frage stellen würden. In den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz zielen diese Maßnahmen auf ein hohes Schutzniveau und berücksichtigen alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen.

**c. Spezifische binnenmarktorientierte Zuständigkeiten**

*aa. Freizügigkeit der Arbeitnehmer*

**Artikel ...**

Die Union beschließt die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen; zu diesem Zweck führt sie insbesondere ein System ein, welches aus- und einwandernden Arbeitnehmern und deren anspruchsberechtigten Angehörigen folgendes sichert:

- a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;
- b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen.

*bb. Gewerbliches und kommerzielles Eigentum*

**Artikel ...**

Die Union beschließt gemeinsame Vorschriften zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums einschließlich des Urheberrechts.

*cc. Gesellschaftsrecht*

**Artikel ...**

Die Union erläßt gemeinsame Vorschriften über den Rechtsstatus und zu den Bedingungen für die Gründung und Niederlassung von Handelsgesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.
--

**II. Prozedurale Lösung**

Wie präzise die Formulierungen bei der Definition der Kompetenzen der Union auch sein mögen, sie werden das Problem einer übermäßigen Ausübung der Zuständigkeiten auf der Gemeinschaftsebene und dasjenige der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht lösen können. Die Vorschläge, in der Kommission selbst verfahrensmäßige Vorkehrungen zu treffen, den nationalen Parlamenten jährlich das Legislativprogramm zur Prüfung der Kompetenz- und Subsidiaritätsfragen vorzulegen (EVP) sind nützlich, aber nicht ausreichend. Der Vorschlag, einen Vermittlungsausschuss einzurichten (Bieber), dagegen geht in die richtige Richtung, bedarf aber der Schärfung, um eine öffentliche politische Debatte zu diesen Fragen auszulösen. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe Subsidiarität im Konvent schalten mit dem Frühwarnsystem zu Recht die nationalen Parlamente als Akteure ein, tragen aber der notwendigen Koordinierung bei der Artikulierung des Subsidiaritätsinteresses nicht ausreichend Rechnung. Aus diesem Grunde wurde vorgeschlagen, das "Subsidiaritätsinteresse" der nationalen Gesetzgeber institutionell in den Entscheidungsprozess der Union aufzunehmen. Eine prozedurale Lösung könnte in Fortführung und Ergänzung des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe Subsidiarität im Konvent die Einrichtung eines besonderen Ausschusses vorsehen.<sup>95</sup>

Wie die Arbeitsgruppe zutreffend feststellt, sind es die Gesetzgeber, also die Parlamente auf nationaler und regionaler Ebene, die an Handlungsspielraum und Zuständigkeiten verlieren, wenn die Union Maßnahmen ergreift, über das Maß hinausgehen. Ihnen im politischen Prozess der Union eine Rolle zu geben und es ihnen zu ermöglichen, im Zweifelsfall einzugreifen, entspricht den sowohl von den deutschen Bundesländern als auch den Forderungen derjenigen, die die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der europäischen Politiken gestärkt sehen wollen. Ihre direkte Mitwirkung an der Gesetzgebung würde allerdings zu einer überflüssigen Verdopplung der Legitimationsquellen führen, denn die Kontrolle der Minister als Mitglieder des Rates erfolgt und muss noch deutlicher erfolgen durch die nationalen Parlamente, von denen sie auch ihre Legitimierung beziehen.

Ein parlamentarischer Subsidiaritäts- und Kompetenzkontrollausschuss (PSA), bestehend aus je zwei Mitgliedern der nationalen Parlamente – eines für die Regierungsparteien, eines für die Oppositionsparteien – könnte die Lösung für zwei gewichtige politische Forderungen in einem bedeuten: den nationalen Parlamenten auf europäischer Ebene eine angemessene Rolle zu geben und durch ein Verfahrensmittel die Einhaltung der europäischen Kompetenzgrenzen und des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen.<sup>96</sup> Der PSA könnte in allen Zweifels-

---

<sup>95</sup> Siehe zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe bereits B.VIII.

<sup>96</sup> Ebenso: P. Glotz/P. Hain/D. Hübner/R. McSharry/P. Moscovici, Beitrag zur Kompetenzverteilung, v. 14. 6. 2002, CONV 88/02 CONTRIB 46, abgedr. in: Internationale Politik 57 (2002), Heft 8, S. 88 ff.; s. auch oben Fn. 57; krit. Bogdandy/Bast, oben, Fn. 13, S. 456; krit. auch Magiera, oben, Fn. 13, S. 279, 281; Maiani, oben, Fn. 13, S. 10, sieht darin nur eine "second best option", gegenüber der stärkeren Nutzung der Kontrollrechte, die die

fällen dem Rat sowie dem Europäischen Parlament und der Kommission gegenüber Stellung nehmen, sie warnen und sie zwingen darzulegen, aus welchen Gründen sie meinen, die Zuständigkeit der Union sei ausreichend klar gegeben und das Subsidiaritätsprinzip eingehalten. Die endgültige Entscheidung läge beim Gerichtshof, der sich bei seiner Urteilsfindung aufgrund einer späteren Klage auf die ausgetauschten Argumente stützen könnte.

Die Anrufung des PSA könnte in Fortführung der Vorstellungen der Konventsarbeitsgruppe Subsidiarität durch ein oder zwei nationale Parlamente im Rahmen der Konsultationsfrist von sechs Wochen erfolgen. Aufgrund einer solchen Anrufung würde der PSA auf seiner nächsten Sitzung mit einfacher Mehrheit entweder die Einleitung einer vertieften Prüfung beschließen oder den Fortgang des üblichen Gesetzgebungsverfahrens gestatten. Wenn der PSA als nichtständiges Gremium einmal monatlich tagte, würde hierbei die zeitliche Beeinträchtigung des Gesetzgebungsverfahrens auf ein Minimum reduziert. Nur wenn der PSA eine vertiefte Prüfung beschließt, käme es zu Verzögerungen, die im Interesse einer effektiven Beachtung des Subsidiaritätsprinzips jedoch hinzunehmen sind. Im Interesse eines zügigen Fortgangs des Gesetzgebungsverfahrens könnte freilich auch für die endgültige Entscheidung des PSA eine Maximalfrist von drei Monaten vorgesehen werden. Es erscheint vorzugswürdig, ein effektives Gremium mit praktischer Einflussmöglichkeit und geringer zeitlicher Verzögerung einzurichten als ein zusätzliches Verwaltungsverfahren, das nur in Ausnahmefällen den Ausgang des Gesetzgebungsprozesses beeinflusst.

Um die Rolle des PSA weiter zu stärken, ist es auch nicht ausgeschlossen, ihm ein Veto-recht zuzuerkennen, das nur durch ein gegenteiliges Gutachten des Gerichtshofs aufgehoben werden könnte. Diese Lösung wäre freilich mit dem Risiko behaftet, daß dem Rat und dem Europäischen Parlament die Verantwortung für die Einhaltung der Kompetenzgrenzen und des Subsidiaritätsprinzips<sup>97</sup> abgenommen würde. Vorstellbar wäre es auch, Maßnahmen der Union auf der Grundlage des Artikels 308 EG-Vertrag oder nach anderen Rechtsgrundlagen, die, wie etwa die Harmonisierungskompetenz für den Binnenmarkt, notwendig allgemeiner gefaßt sind, der Zustimmung des PSA zu unterwerfen. Problematisch wäre in beiden Fällen die Vermischung der Handlungsebenen, die eine klare Zurechnung der politischen Verantwortlichkeiten erschwert.

Festzuhalten ist, dass die Einrichtung eines Parlamentarischen Subsidiaritäts-Ausschusses das Interesse an der Subsidiarität auf europäischer Ebene auf direktere Weise als es die Minister des Rates können, "personalisieren" würde und die nationalen Parlamente stärker in die europäische Gesetzgebung mit einbezogen wären, die sie anschließend zu beachten und umzusetzen haben.

### ***III. Vorübergehende Beibehaltung des geltenden Primärrechts als Organgesetz***

Alle Vorschläge zur Vereinfachung der Verträge und insbesondere der Vorschriften über die europäischen Kompetenzen stehen vor dem Problem, dass die Ausdifferenzierung und die

---

nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen besitzen. Ausdrücklich ablehnend der Beschluß des Bundesausschusses Europapolitik der CDU vom 12.8.2002 "CDU fordert Verankerung einer rechtlichen Überprüfbarkeit des Subsidiaritätsprinzips im Europäischen Verfassungsvertrag" : <http://www.cdu.de/politik-az/parteitag/subsidiaritaet-dt.pdf>.

<sup>97</sup> Siehe die Argumentation von v. Bogdandy/Bast, oben, Fn. 13, S. 456.

Komplexität des bestehenden Rechts einen ganz einfachen aber gewichtigen Grund hat: Sie ist das Ergebnis langer Debatten und Verhandlungen, das Ergebnis von politischen Kompromissen, die im Laufe der verschiedenen Regierungskonferenzen und Gipfeltreffen erzielt worden sind. Es scheint aber politisch kaum vorstellbar, sich über alle diese in die Vertragsbestimmungen eingegangenen Vorbehalte und Differenzierungen völlig hinweg zu setzen, auch wenn die Konventmitglieder unabhängiger und wahrscheinlich stärker darauf vorbereitet sind, nach einfachen und verständlichen Kompromissen zu suchen.

So sah der Vorschlag der "Drei Weisen" eine Zweiteilung der Verträge in einen Grundvertrag und einen Vertrag vor, der die Detailbestimmungen insbesondere über die europäischen Politiken<sup>98</sup> enthalten sollte. Da beide Teile von vergleichbarem rechtlichen Wert wären, ist schwer absehbar, ob diese Übung zu einer wirklichen Vereinfachung führen würde. Die beiden in Anwendung dieses Ansatzes erarbeiteten Beispiele, die vom Hochschulinstitut Florenz und die von der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik<sup>99</sup> vorgelegten Texte zeigen, dass eine Vereinfachung im Grundvertrag die Komplexität des gesamten primärrechtlichen Korpus unverändert lässt und diese, im Gegenteil, wegen der unvermeidlichen Wiederholungen sogar noch erhöht. Der jetzt im Vorentwurf des Verfassungsvertrages vom Präsidium des Konvents sowie in der Durchführbarkeitsstudie der Kommission eingeschlagene Weg einer Zweiteilung ohne Unterscheidung der Verfahrensbedingungen für die Änderung bei Erhaltung des gegenwärtigen Vertragsrechts über die Politiken ist nur dann ein Fortschritt, wenn dieses Vertragsrecht drastisch vereinfacht würde. Dann aber würde der Grund für die Zweiteilung im wesentlichen entfallen.

Einen anderen Weg geht der Vorschlag, der im Entwurf zum Lamassoure-Bericht über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten<sup>100</sup> aufgegriffen wurde: Die Umqualifizierung der bestehenden Verträge in Sekundärrecht, das dem Verfassungsrecht der Union nachgeordnet ist. Nach der französischen Verfassungstradition könnte dieses Sekundärrecht einen höheren Wert haben als das normale Sekundärrecht, und jede Änderung könnte einem besonderen Verfahren unterliegen, einschließlich einer Zustimmung des Europäischen Parlaments, sowie einer (super-)qualifizierten Mehrheit der nationalen Parlamente. Diese "Organgesetze" würden weiter gelten, soweit sie mit den Bestimmungen des Verfassungsvertrags übereinstimmen, sie könnten aber auch insoweit aufgehoben werden, als dieser Vertrag als ausreichend klar und vollständig betrachtet würde. Die Vorteile wären eine klare Normenhierarchie und ein in sich einheitlicher Verfassungsvertrag der Union, dessen Bestimmungen sich auf das im traditionellen Sinne verfassungsrechtlich Wesentliche beschränken könnten.

Ob es möglich sein wird, das Recht der bestehenden Verträge vollkommen durch die neue Verfassung etwa mit der Maßgabe zu ersetzen, dass das bisherige Primärrecht nur politische Leitlinien (*guidelines*) bleiben, ohne eigenen juristischen Wert, ist kaum zu erwarten. Diese Lösung böte indessen den Vorteil, dass das Primärrecht auf den Text der Verfassung be-

---

<sup>98</sup> S. oben, Fn. 62.

<sup>99</sup> Siehe Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.), München, Ein Grundvertrag für die Europäische Union – Entwurf zur Zweiteilung der Verträge -, 2000, der "zweite Teil" des Vertrags ist jedoch weder ausgearbeitet noch als Anlage beigefügt.

<sup>100</sup> Entwurf eines Berichts vom 17. Januar 2002, Nr. 2001/2024 (INI), EP 304.276 (Berichterstatter Alain Lamassoure).

schränkt und die konkrete Ausgestaltung dem europäischen Gesetzgeber überlassen wäre, der in Organgesetzen die Normen auswählen und vervollständigen könnte, die zur Organisation einer korrekten Anwendung der Verfassung gemäß den darin enthaltenen ausdrücklichen Verweisungen unerlässlich sind.

## **D. Ausblick**

Die hier vorgestellten Umriss einer Kompetenzordnung der Union sind keineswegs erschöpfend. Es geht darum, auf der Grundlage des bestehenden Rechts eine systematischere und vereinfachte Darstellung zu skizzieren und für die Frage der prozeduralen Absicherung einen Vorschlag zu unterbreiten. In einem konkreten Kompetenzkapitel der Verfassung der Europäischen Union wären die Formulierungsvorschläge zu ergänzen und im Blick auch auf die Neuordnung der Institutionen, insbesondere der Verteilung und Organisation der Legislativ- und Exekutivkompetenzen zu präzisieren. Nicht mehr Details und Präzision stehen im Vordergrund, sondern die Vereinfachung, damit die Verfassung für den Bürger auch erfassbar wird. Die Absicherung der nationalen und regionalen Handlungsspielräume gegen den unbegrenzten Zugriff der Unionsorgane muß auf der Grundlage einer klareren Systematik und Vorstellung über die Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten letztlich dem politischen Prozeß überlassen bleiben, in den die Beteiligung der Träger des "Subsidiaritätsinteresses" wirksam einzubauen ist. Im europäischen Verfassungsverbund entscheidet letztlich der Bürger, welche Aufgaben und Interessen in welcher Weise auf welcher Handlungsebene wahrgenommen werden, wobei Richtschnur und Maßstab die Verfassung der Union mit einfachen und damit leicht erfassbaren Kompetenzzuweisungen sein muß. Nur so kann das von Dimitris Tsatsos beschriebene duale Konzept der Union der Völker und der Staaten, die Achtung des Bürgers und der Einzelstaatlichkeit, in der Realität Bestand haben.