

## **Gruppe I « Subsidiaritätsprinzip »**

**Betr. :**     **"Eine wirksame Kompetenzkontrolle bei der Rechtsetzung der Europäischen Union"**  
              **-     Dokument von Herrn Erwin Teufel**

Die Mitglieder der Gruppe erhalten anbei ein Dokument des Mitglieds des Konvents,  
Herrn Erwin Teufel.

---

**BEITRAG für die Arbeitsgruppe „Subsidiarität“  
(Vorsitz : Herr Inigo Méndez de Vigo)**

**EINE WIRKSAME KOMPETENZKONTROLLE BEI DER  
RECHTSETZUNG DER EUROPÄISCHEN UNION**

**I. Vorbemerkung**

Eine wirksame Kompetenzkontrolle bei der Rechtsetzung der EU setzt eine möglichst klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten voraus. Dazu wird an anderem Orte Stellung genommen werden.

**II. Kompetenzkontrolle, nicht nur Subsidiaritätskontrolle**

Ziel unserer Arbeit ist, den in der Vergangenheit öfters aufgetretenen Streit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten über die Zuständigkeit zum Erlass eines bestimmten Rechtsaktes möglichst von vornherein zu vermeiden. Die Befürchtung der nationalen Parlamente sollte ausgeräumt werden, dass sie einem immer weitergehenden Kompetenzverlust zugunsten der EU ausgesetzt sind.

Wie Generaldirektor Piris am 25. Juni 2002 in der Arbeitsgruppe Subsidiarität gezeigt hat, geht es vor allem um die Kontrolle von drei Prinzipien:

- Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit (Art. 5 Abs. 1 EGV)
- Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EGV)
- Proportionalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EGV)

Es geht also um eine vollständige Kompetenzkontrolle, nicht nur um die Subsidiaritätskontrolle.

### III. Eine präventive Kontrolle („ex ante“) ist notwendig

Der Europäische Gerichtshof nimmt seit jeher die Kontrolle a posteriori (nach Inkrafttreten des Rechtsaktes) wahr. Daran sollte sich grundsätzlich nichts ändern. Diese Kontrolle erfolgt jedoch zu später Stunde und dauert meist mehrere Jahre. Das ist unbefriedigend.

Kompetenzkonflikte können vermieden werden, wenn die Kontrolle frühzeitig und innerhalb kurzer Fristen erfolgt, nämlich entweder während des Rechtsetzungsverfahrens oder spätestens nach der Verabschiedung des Rechtsaktes, aber vor dem Inkrafttreten („ex ante“). Eine solche Verbesserung des Systems ist im Konvent und in der Arbeitsgruppe Subsidiarität von verschiedenen Seiten befürwortet worden.

### IV. Zwei Arten präventiver Kompetenzkontrolle sind denkbar

Präventive Kompetenzkontrolle kann ausgeübt werden

- entweder **während des Gesetzgebungsverfahrens** durch ein neu zu schaffendes **parlamentarisch/politisches Gremium** („Kompetenzkontrollgremium“ = KKG)
- oder durch einen **Kompetenzsenat des Europäischen Gerichtshofes** mittels einer neuen „Kompetenzklage“ nach Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens, aber **vor Inkrafttreten des Rechtsaktes** („französisches Modell“).

Es lassen sich gute Gründe für beide Lösungen anführen. Die Meinungen gehen noch auseinander. Wir sollten diese Alternative in der Arbeitsgruppe vertieft diskutieren, bevor wir uns für eine der beiden Lösungen entscheiden.

**V. Präventive Kontrolle durch ein parlamentarisch/politisches  
Kompetenzkontrollgremium (KKG)**

Für diese Lösung haben sich bisher u. a. die Konventsmitglieder Glotz, Hain, Hübner, McSharry und Moscovici in einem gemeinsamen Papier ausgesprochen sowie die Mitglieder Dini und Jürgen Meyer.

Es sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, das KKG zu organisieren. Hier wird **folgendes Modell** zur Diskussion gestellt :

**Parlamentarisch-politisches Gremium zur Kompetenzkontrolle**

**1. Zusammensetzung**

5 Mitglieder aus dem Europäischen Parlament (möglichst mit juristischer Erfahrung, aber nicht Bedingung); Bestimmung durch das Europäische Parlament für 2,5 Jahre;

5 Mitglieder nationaler Parlamente (möglichst mit juristischer Erfahrung, aber nicht Bedingung); Bestimmung durch den Rat für 2,5 Jahre, mit Rotation für den jeweils nächsten Zeitraum

1 Mitglied des Rates

Zusammen 11 Mitglieder; Entscheidungen werden mit Mehrheit getroffen.

## **2. Zeitpunkt der Anrufung des KKG**

Binnen eines Monats nach Vorlage des Vorschlages der Kommission

## **3. Anrufungsberechtigte**

Rat, Europäisches Parlament, Ausschuss der Regionen; jeder Mitgliedstaat sowie – je nach innerstaatlicher Verfassungslage – Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis, jedes nationale Parlament.

## **4. Rüge**

Ausschließlich Kompetenzrüge (Begrenzte Einzelzuständigkeit, Subsidiarität, Proportionalität).

## **5. Entscheidungsfrist**

Binnen zwei Monaten nach der Anrufung.

## **6. Charakter der Entscheidung**

Nicht bindende Stellungnahme („Avis“). Bei erfolgreicher Kompetenzrüge ist die Kommission verpflichtet, ihren Vorschlag noch einmal zu überprüfen.

## **7. Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes**

Wie bisher a-posteriori-Kontrolle des in Kraft getretenen Rechtsaktes.

Der **Vorteil** der Kompetenzentscheidung eines parlamentarisch-politischen Gremiums liegt in der besonders frühen Stellungnahme. Außerdem wäre die Kontrolle nicht streng juristisch, sondern könnte auch politische Wertungen einschließen. Dies wäre vor allem bei der Subsidiaritätskontrolle wichtig, da das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV in seiner gegenwärtigen Fassung nur sehr begrenzt justiziabel ist (auf diesen Gesichtspunkt hat Generalanwalt Jacobs in der Arbeitsgruppe am 25. Juni 2002 hingewiesen).

**Nachteilig** wäre an der parlamentarisch-politischen Lösung, dass das KKG nur eine nicht bindende Stellungnahme („Avis“) abgeben kann. Von der inhaltlichen Qualität der Stellungnahmen dürfte abhängen, wie oft der Gerichtshof mit der a-posteriori-Kontrolle befasst wird.

#### **VI. Präventive gerichtliche Kompetenzkontrolle durch den Europäischen Gerichtshof („französisches Modell“)**

Für die justizielle Kontrolle hat sich u. a. der „Lamassoure-Bericht“ des Europäischen Parlaments ausgesprochen, ferner die Mitglieder Altmaier, Brok, Hänsch und Würmeling. Auch der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages befürwortet eine gerichtliche Kontrolle.

Vorbilder für eine präventive gerichtliche Kontrolle wären Art. 300 Abs. 6 EGV (Bindende Gutachten des Gerichtshofes über geplante völkerrechtliche Abkommen der Gemeinschaft) und Art. 61, 62 der französischen Verfassung (Präventivkontrolle des Conseil Constitutionnel über beschlossene, noch nicht verkündete Gesetze binnen eines Monats).

Ein mögliches **Modell** präventiver Gerichtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof könnte wie folgt aussehen:

## **Präventive Kompetenzkontrolle durch einen Kompetenzsenat des Europäischen Gerichtshofs**

### **1. Zusammensetzung des Kompetenzsenats**

5 Richter des Gerichtshofes ( Vom Gerichtshof für fünf Jahre bestimmt)

5 Richter oberster nationaler Verfassungsgerichte (Vom Rat für fünf Jahre bestimmt, mit Rotation unter den Mitgliedstaaten für den jeweils nächsten Zeitraum)

Präsident des Europäischen Gerichtshofes (Vorsitz)

Zusammen 11 Mitglieder; Entscheidungen werden mit Mehrheit getroffen.

### **2. Zeitpunkt der Anrufung**

Binnen eines Monats nach der Verabschiedung des Rechtsaktes durch Rat und Parlament, aber vor dem Inkrafttreten des Rechtsaktes.

### **3. Anrufungsberechtigte**

Jeder Mitgliedstaat sowie – je nach innerstaatlicher Verfassungslage – Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis, der Ausschuss der Regionen, eine qualifizierte Minderheit des Europäischen Parlamentes, jedes nationale Parlament

#### 4. Rüge

Ausschließlich Kompetenzrüge ( Begrenzte Einzelzuständigkeit, Subsidiarität, Proportionalität).

#### 5. Entscheidungsfrist

Binnen zwei Monaten nach der Anrufung.

#### 6. Charakter der Entscheidung

Bindendes und abschließendes Urteil zur Kompetenzfrage. Bei Verneinung der Kompetenz ist der Rechtsakt nichtig. Bei Bejahung steht die Kompetenz der EU zum Erlass des Rechtsaktes endgültig fest.

#### 7. A-posteriori-Kontrolle durch den Gerichtshof

Bei Verneinung der Kompetenz durch den Senat entfällt die a-posteriori-Kontrolle infolge der Nichtigkeit des Rechtsaktes. Wird die Kompetenz der EU bejaht, bleibt die a-posteriori-Kontrolle nach den allgemeinen Regelungen des Vertrages bestehen. Jedoch kann die Kompetenz der EU zum Erlass des Rechtsaktes unter den Gesichtspunkten des Art. 5 EGV nicht mehr in Zweifel gezogen werden.

Der **Vorteil** liegt in dem frühzeitigen bindenden Kompetenzurteil des EuGH. Über die Kompetenzfrage herrscht vor dem Inkrafttreten des Rechtsaktes Klarheit. Die Prinzipien der begrenzten Einzelzuständigkeit (Art. 5 Abs. 1 EGV) und der Proportionalität sind juristisch kontrollierbar. Insoweit kann eine wirksame Kontrolle ausgeübt werden.



Ein **Nachteil** wäre bei der Kontrolle der Subsidiarität zu erwarten, wenn die heutige Fassung des Art. 5 Abs. 2 EGV unverändert bliebe. Der Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 EGV ( „nicht ausreichend“.....“besser“....) enthält sehr unbestimmte Rechtsbegriffe. Der Gerichtshof wird hier in aller Regel die politische Wertung des Gesetzgebers akzeptieren und den Rechtsakt nicht beanstanden (So auch die Stellungnahme von Generalanwalt Jacobs in der Arbeitsgruppe am 25. Juni 2002). Zugunsten einer wirksamen gerichtlichen Subsidiaritätskontrolle müsste der Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 EGV präzisiert werden, beispielweise wie folgt (Änderungen **fettgedruckt**):

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können **und eine bessere Regelung wegen ihres Umfanges oder ihrer Wirkungen auf Gemeinschaftsebene erfolgen müsste.**“

Mit einer solchen oder ähnlichen Präzisierung ließe sich die gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips wirksamer gestalten.

## VII. Schlussbemerkung

Unter diesen Voraussetzungen erscheint letztlich eine **gerichtliche Lösung der Kompetenzfrage** vorzugswürdiger, da auf diesem Wege jeweils eine rasche und endgültige Klärung erreicht werden könnte. Wir sollten jedoch zunächst in der Arbeitsgruppe die beiden Lösungsmöglichkeiten vertieft prüfen, um zu einem überzeugenden Votum zu gelangen.