

Gruppe I « Subsidiaritätsprinzip »

Betr. : **"Bemerkungen zu dem „Ersten Vorschlag für die Schlussfolgerungen“
(Arbeitsdokument 09 vom 29. Juli 2002)"**
 - **Dokument von Herrn Erwin Teufel**

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

Ministerpräsident Erwin Teufel
Mitglied des Europäischen Konvents

13 August 2002

An den
Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Subsidiarität“
im Europäischen Konvent
Herrn Abgeordneten
Íñigo Méndez de Vigo
Europäisches Parlament
Rue Wiertz

1047 BRÜSSEL
BELGIEN

Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“

**Bemerkungen zu dem „Ersten Vorschlag für die Schlussfolgerungen“
(Arbeitsdokument 09 vom 29. Juli 2002)**

Sehr geehrter Herr Präsident und Kollege Méndez de Vigo,

mit großem Interesse habe ich Ihr Arbeitsdokument 09 vom 29. Juli 2002 gelesen. Ich beglückwünsche Sie zu dieser eindrucksvollen und klaren Synthese unserer bisherigen Arbeiten. Im Sinne Ihrer Aufforderung mache ich einige Bemerkungen zu dem Dokument. Ich begrüße es, dass Sie zu der nächsten Sitzung der Arbeitsgruppe am 9. September 2002 weitere Vorschläge in Gestalt von Vertragsartikeln machen wollen. Auf dieser Grundlage lässt sich besonders sinnvoll diskutieren.

I. Eine grundsätzliche Vorbemerkung

Vor allem anderen darf ich noch einmal darauf hinweisen, dass wir die „Subsidiaritätskontrolle“ nicht zu eng begreifen dürfen. Ich habe dies bereits in meinem Dokument für die Arbeitsgruppe vom 9. Juli 2002 (Arbeitsdokument 6) näher erläutert. Wie auch Generaldirektor Piris in seiner Anhörung durch die Arbeitsgruppe am 25. Juni 2002 dargelegt hat, kann man die Anwendung und Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag) nur sinnvoll regeln, wenn man sie mit dem Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit (Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag) und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EG-Vertrag) verbindet. Eine wirksame EU-Kompetenzordnung, über die wir leider in unserer Arbeitsgruppe nicht sprechen können, bedarf der Beachtung der drei genannten Kompetenzprinzipien, nicht nur des Subsidiaritätsprinzips. Es geht um **Kompetenzkontrolle, nicht nur Subsidiaritätskontrolle**. Aus dem Mandat unserer Arbeitsgruppe (CONV 71/02 vom 30. Mai 2002, S. 3 und 5) geht hervor, dass diese umfassende Sicht unserem Auftrag entspricht.

II. Bemerkungen zu den „Tendenzen“ (Abschnitt I des Arbeitsdokumentes 09)

Ich stimme den Ausführungen des Abschnittes I im Wesentlichen zu. Dies gilt besonders für b), wenn dort die Notwendigkeit einer klaren Kompetenzordnung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im künftigen Verfassungsvertrag angesprochen wird, was eine gewisse Offenheit für die Zukunft nicht ausschließt. Für mich ist nicht das Wort „Katalog“ wichtig. Entscheidend ist eine sachlich überzeugende Regelung. In der Arbeitsgruppe „Ergänzende Kompetenzen“ unter Herrn Christophersen gibt es dazu bereits gute Vorschläge. Herr Kollege Altmaier hat mit anderen den ersten Entwurf eines Papieres („The Division of Competences between the Union and the Member States“ vom 15. Juli 2002) vorgelegt, in dem die Umrisse einer diskussionswürdigen Kompetenzordnung

sichtbar werden. Das Präsidium sollte die Ergebnisse der Christophersen-Gruppe zu gegebener Zeit mit unseren Arbeiten in Gestalt kohärenter Vorschläge für den Verfassungsvertrag verbinden.

Unter d) wird der hauptsächlich politische Charakter des Subsidiaritätsprinzips betont. Daran ist richtig, dass Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Die gerichtliche Kontrolle muss den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers bei der Anwendung beachten. Nichtsdestoweniger ist Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag eine Rechtsnorm, die grundsätzlich nicht nur einer politischen, sondern auch der Rechtskontrolle unterliegt. Um diese zu verbessern, sollte der Wortlaut des Artikels im künftigen Verfassungsvertrag präzisiert werden. Ich wiederhole dazu den Vorschlag, den ich bereits im Arbeitsdokument 6 vom 9. Juli 2002 (S. 7) gemacht habe (Änderungen des heutigen Wortlautes des Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag **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 muss.**“

Eine derart oder ähnlich präzisierte Fassung würde sowohl die politische als auch die Rechtskontrolle erleichtern.

III. Die „drei Achsen“ möglicher Verbesserungen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Abschnitt III/ des Arbeitsdokumentes 09)

Ich begrüße grundsätzlich die Feststellung unter III/ (eigentlich wohl II) des Dokumentes, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in drei

verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsprozesses verbessert werden kann, nämlich

- während der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlages,
- nach Vorlage des Vorschlages im Verfahren von Parlament und Rat und schließlich
- nach Verabschiedung, aber vor Inkrafttreten des Rechtsaktes durch eine neue Kompetenzkammer des Gerichtshofes.

Zur Terminologie: Man sollte bei jeder dieser drei Phasen von einer „**ex ante**“ oder „**präventiven**“ **Kontrolle** sprechen, da auch die neuartige gerichtliche Kontrolle **vor Inkrafttreten** des Rechtsaktes erfolgen soll. Mit der „ex post-Kontrolle“ des Gerichtshofes, die weiterhin unverzichtbar bleibt, ist die übrige Kontrolle (ohne die Kompetenzfragen) gemeint, die wie bisher erst nach Inkrafttreten des Rechtsaktes möglich ist. Leider gehen die Begriffe „ex ante“ und „ex post“ in unserer Diskussion gelegentlich etwas durcheinander.

Ich möchte an dieser Stelle nicht näher auf die beiden ersten „Achsen“ (Abschnitte III a) und b)) einer **politischen** Kontrolle eingehen (während der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlages und „Frühwarnsystem“ im Gesetzgebungsverfahren bei Parlament und Rat, S. 4-6 des Dokumentes 09). Diese Abschnitte enthalten manche guten Gedanken und ich werde mich an ihrer Diskussion in der Arbeitsgruppe beteiligen. Besonders begrüße ich die Überlegungen zur frühzeitigen Einschaltung der nationalen Parlamente in die Kompetenzprüfung. Zu denken wäre hier auch an die Parlamente der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis.

Ich bin jedoch skeptisch, ob wir mit einem solch vielgestaltigen „Frühwarnsystem“ politischer Kontrolle ohne Sanktionen allein eine wesentliche Verbesserung der

Kompetenzkontrolle im Vergleich zum heutigen Status Quo erreichen. Es besteht die Gefahr erheblicher Verlängerungen des Gesetzgebungsverfahrens, vor allem, wenn man an eine künftige Union mit 25 und mehr nationalen Parlamenten denkt. Problem ist hier auch, dass Subsidiaritätsverstöße oft nicht beim ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorliegen, sondern erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens hinzukommen.

Wir sollten uns dennoch bemühen, solche Verfahren politischer ex-ante-Kontrolle zu entwickeln. Sie können jedoch nicht eine rasche und juristisch definitive Kompetenzkontrolle durch den Gerichtshof ersetzen.

IV. Gerichtliche ex-ante-Kontrolle durch eine neu zu schaffende „Kompetenzkammer“ des Europäischen Gerichtshofes (Abschnitt III/ c) des Arbeitsdokumentes 09)

1. Vorbemerkungen

Das Dokument 09 greift auf S. 6 zu Recht den Gedanken auf, beim Gerichtshof eine besondere „Kompetenzkammer“ einzurichten, welche auf Antrag nach Verabschiedung eines Rechtsaktes, aber vor seinem Inkrafttreten („ex ante“) mit raschen Entscheidungen (binnen zwei Monaten?) auftretende Kompetenzfragen aus der Welt schafft. Auf diese Weise würde der Gesetzgebungsprozess nicht behindert. Bei erfolgreicher Kompetenzrüge entfielen der geplante Rechtsakt. Wird die Kompetenzfrage bejaht – was nach der Erfahrung in den meisten Fällen eintritt – kann der Rechtsakt rasch in Kraft treten, wobei die Kompetenzfrage bereits definitiv entschieden ist.

Bekanntlich hat dieses „französische Modell“, welches sich an Regelungen des Conseil Constitutionnel orientiert, bereits eine **Reihe von Befürwortern** gefunden. Alain Lamassoure hat diesen Vorschlag in

seinem Bericht über die Kompetenzordnung entwickelt, den das Parlament am 16. Mai 2002 angenommen hat (PE 318.651, Ziffer 8.2). Kürzlich hat sich der Beitrag von Elmar Brok, Jacques Santer, Alain Lamassoure, Alojz Peterle und anderen (Dokument CONV 213/02 vom 24. Juli 2002) für die Schaffung einer solchen Kompetenzkammer ausgesprochen. Ich habe diesen Beitrag mitunterzeichnet, weil ich im Laufe der Beratungen unserer Arbeitsgruppe mehr und mehr davon überzeugt worden bin, dass eine rasche gerichtliche Kompetenzkontrolle die beste Lösung ist. Es wäre begrüßenswert, wenn unsere Arbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht eine Empfehlung in dieser Richtung aussprechen würde.

2. Modell einer „Kompetenzkammer“ beim Europäischen Gerichtshof

Ich habe bereits in meinem Arbeitsdokument 6 vom 09. Juli 2002 für die Arbeitsgruppe (S. 5 f.) umrissen, wie eine solche präventive Kontrolle durch eine Kompetenzkammer des Gerichtshofes aussehen könnte. Da Sie, Herr Präsident, in den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Entwürfe für Vertragsartikel aufnehmen wollen, übermittele ich Ihnen hiermit einen solchen Vorschlag für die präventive gerichtliche Kompetenzkontrolle. Dies sind grundsätzliche Formulierungen, die weiterer Überlegung und Präzisierung bedürfen:

Art. X 1

- (1) Klagen wegen Verletzung des Vertrages beim Erlass eines Rechtsaktes der Union, die sich ausschließlich stützen
- auf die Überschreitung der Befugnisse, die der Union zugewiesen sind (bisher: Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag),
 - auf die Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips (bisher: Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag),

- auf die Nichtbeachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (bisher: Art. 5 Abs. 3 EG-Vertrag)

werden von einer Kompetenzkammer des Gerichtshofes entschieden.

(2) Die Kompetenzkammer des Gerichtshofes besteht aus

- fünf Richtern des Gerichtshofes, die vom Gerichtshof für sechs Jahre gewählt werden;
- fünf Richtern oder ehemaligen Richtern der obersten Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für sechs Jahre ernannt werden;
- dem Präsidenten des Gerichtshofes als Vorsitzenden.

In der Zusammensetzung der Kompetenzkammer soll das geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten angemessen zum Ausdruck kommen. Neuwahlen und neue Ernennungen erfolgen auf der Grundlage einer Rotation. Das Nähere wird in der Satzung des Gerichtshofes festgelegt.

(3) Entscheidungen der Kompetenzkammer werden mit Mehrheit getroffen.

Anmerkung: Die Größe der Kompetenzkammer mit 11 Mitgliedern ist ein konkreter Vorschlag, der variiert werden könnte. Die Kammer sollte klein genug sein, um in den kurzen Fristen (unten Art. X 3) entscheiden zu können.

Die Aufnahme nationaler Mitglieder in die Kompetenzkammer entspricht natürlicher Gerechtigkeit, da es um Entscheidungen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geht. Hierüber sollten Richter beider Seiten gemeinsam entscheiden.

Eine Alternative zur Ernennung nationaler Verfassungsrichter könnte nach dem Vorbild des französischen Conseil Constitutionnel die Ernennung von Persönlichkeiten sein, die in ihren Mitgliedstaaten höchste politische oder justitielle Ämter bekleidet haben.

Art. X 2

(1) Klagen bei der Kompetenzkammer können erhoben werden von

- jedem Mitgliedstaat der Union,
- den Parlamenten der Mitgliedstaaten,
- einer qualifizierten Minderheit des Europäischen Parlamentes,

- dem Ausschuss der Regionen,
- Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten.

- (2) Klagen können bei der Kompetenzkammer innerhalb dreißig Tagen nach der Verabschiedung des Rechtsaktes durch die rechtsetzenden Organe der Union erhoben werden. Bis zum Erlass des Urteils der Kompetenzkammer tritt der Rechtsakt nicht in Kraft.

Art. X 3

- (1) Die Kompetenzkammer entscheidet binnen sechzig Tagen nach der Klageerhebung. Die Einzelheiten des Verfahrens vor der Kompetenzkammer werden in der Satzung und in der Verfahrensordnung des Gerichtshofes festgelegt.

Anmerkung: Es ist unter anderem zu prüfen, ob die Generalanwälte an den Verfahren vor der Kompetenzkammer beteiligt werden sollen.

- (2) Das Urteil der Kompetenzkammer über in Art. X 1 genannte Klagegründe ist abschließend. Im übrigen bleiben die Befugnisse der Parteien und des Gerichtshofes unberührt.

Anmerkung: Gibt die Kammer einer Kompetenzrüge statt, ist der Rechtsakt nichtig. Bestätigt die Kammer die Befugnis der Union zum Erlass des Rechtsaktes, kann dieser in Kraft treten und unter dem Gesichtspunkt der erhobenen Kompetenzrüge nicht mehr angefochten werden. Im Übrigen bleibt es bei der bisherigen a posteriori-Kontrolle des Gerichtshofes nach den allgemeinen Vorschriften.

Nach meiner Auffassung würde eine solche präventive gerichtliche Kontrolle einen einfachen, raschen und wirksamen Schutz der Kompetenzordnung der Union ermöglichen. Er würde zugleich dem Auftrag von Nizza und Laeken gerecht, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken.

Ich wäre Ihnen dankbar, sehr geehrter Herr Präsident, wenn Sie ein solches oder ähnliches Konzept in Ihren Entwurf des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe aufnehmen würden, so dass wir darüber weiter sprechen können.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Erwin Teufel