

CONV 178/02

CONTRIB 60

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: **Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Andrew Duff,
Herrn Alain Lamassoure, Herrn Olivier Duhamel, Herrn Karel de Gucht,
Frau Sylvia Kaufmann, Herrn Josef Zieleniec und des stellvertretenden
Mitglieds Frau Pervenche Berès
"Fragen der Zuständigkeit und Subsidiarität und daraus entstehende
Verwirrung"**

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag erhalten.

GEMEINSAMER BEITRAG ZU DEN FRAGEN VON KOMPETENZ UND SUBSIDIARITÄT UND EINER DARAUS ENTSTANDENEN VERWIRRUNG

Im Zuge der laufenden Debatte zur Kompetenzverteilung in der künftigen Union legen wir dem Konvent diesen Beitrag vor. Wir wollen uns damit insbesondere zum Beitrag CONTRIB 46 (CONV 88/02) von Herrn Glotz, Herrn Hain, Frau Hübner, Herrn McSharry und Herrn Moscovici vom 14. Juni äußern, in dem ein neues parlamentarisches Gremium angeregt wird.

Wir teilen die Auffassung unserer Kollegen, dass der Konvent gegenüber der Regierungskonferenz weitgehend einig zu einem Text auftreten sollte, der eine klare und sinnvolle Arbeitsteilung („a clear and sensible division of labour“) festlegt. Auch stimmen wir ihnen zu, dass ein klassischer Kompetenzkatalog nicht die Antwort ist und geben wie sie einer weniger strikten Abgrenzung den Vorzug.

Die Grundsätze

Niemand bestreitet, dass die Europäische Union nicht die Befugnis hat, selbst über ihr Verfassungsrecht zu bestimmen. Allein die Mitgliedstaaten und ihre Einwohner sind befugt, der Union ihre Verfassung zu geben. Nun ist es zwar wichtig, dass die Rechte der Mitgliedstaaten in der Verfassung ausdrücklich garantiert werden, doch ebenso wichtig ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten der Staaten einerseits und den Rechten der Union andererseits. Immerhin wird sich die Verfassung nicht nur an die Union (und ihre Bürger) wenden und bindend für sie bindend sein, vielmehr gilt dies auch für die Mitgliedstaaten.

Eine Zusammenstellung von Verfassungsgrundsätzen darüber, wie die Zuständigkeiten wahrgenommen werden sollten, wäre unausgewogen und deshalb auch unvollständig ohne eine umfassende Erklärung mit folgendem Inhalt:

1. Die Union muss die Befugnisse erhalten, zum Erreichen ihrer verfassungsmäßigen Ziele handeln zu können.
2. Die Union wird die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten respektieren.
3. Die Union wird nicht über das zum Erreichen ihrer Ziele Notwendige hinaus tätig werden.
4. Die Union verwirklicht ihre Ziele in einer Art und Weise, die Geschlossenheit, Transparenz und Solidarität demonstriert.
5. Entscheidungen werden so bürgernah wie möglich getroffen, ohne dass die eigentliche Funktionsweise der Union davon beeinträchtigt wird.
6. Die Mitgliedstaaten werden die Bemühungen der Union zum Erreichen ihrer Ziele nicht gefährden, und sie werden keine Maßnahmen durchführen, die den Interessen der Union zuwiderlaufen.
7. Es gelten die verfassungsrechtlichen Vorrechte der Mitgliedstaaten, sofern sie im Einklang mit der Verfassung der Union stehen.¹

Gewaltenteilung

In ihrem Beitrag plädieren unsere Kollegen für eine Verstärkung der Kontrollverfahren durch gemeinsames Handeln der nationalen Parlamente, weil sie den Bürgern besonders nahe stünden, oder durch ein vom Rat beauftragtes Gremium („a procedural strengthening of control ... by national parliamentarians acting collectively, being those close to the citizens, or by some form of body mandated by the Council“).

Lassen wir einmal die Behauptung außer Acht, die nationalen Parlamente stünden den Bürgern besonders nahe, wenn es um EU-Angelegenheiten geht.

Aber bedarf es wirklich einer Neuordnung der Gewaltenteilung , um sicherzustellen, dass die verfassungsmäßige Kompetenzzuordnung nicht missbraucht wird und die EU das Subsidiaritätsprinzip in die Tat umsetzt?

¹ Diese Grundsätze des Regierens (Governance) sind weitgehend vorhandenen Vertragstexten entnommen und angepasst worden, namentlich Artikel 1, 3, 4, 6 Absatz 3, 6 Absatz 4 und Artikel 11 Absatz 2 EUV sowie Artikel 5 und 10 EGV.

Machen Parlamentarier der Mitgliedstaaten von denen ihnen laut Vertrag zustehenden Kontrollrechten oder von den Rechenschaftsverfahren in ihrem eigenen Land erschöpfend Gebrauch?¹ Worin besteht denn der große Missstand, der nur durch Einsetzung eines neuen institutionellen Gremiums von nationalen Parlamentariern auf EU-Ebene ausgeräumt werden kann?

Der Rat ist die oberste Institution der Union. Er hat die Befugnis, auf Unionsebene getroffene Maßnahmen zu stoppen, die die Rechte von Staaten verletzen würden. Dem Rat gehören Minister der Regierungen an, denen nicht nur ein Interesse an Selbsterhaltung gemein ist, sondern die auch das gemeinsame Interesse der nationalen Parlamente repräsentieren.

Sind die nationalen Parlamente über die Arbeit des Rates wirklich so verärgert, dass sie alles hinterfragen und sogar untergraben wollen?

Wenn Mitglieder nationaler Parlamente nicht verstehen können, was der Rat tut, dann liegt das ganz ohne Zweifel an der fehlenden Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren des Rates. Nichts würde eindrucksvoller zur „Durchsetzung der Subsidiarität“ beitragen als transparente Gesetzgebungsvorgänge und die Veröffentlichung der Äußerungen und des Stimmverhaltens der Minister im Rat.

Nun werden zwar die entsprechenden Arbeitsgruppen noch Vorschläge zur Optimierung der Rolle der nationalen Parlamente und besseren Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unterbreiten, doch gegen die Einsetzung eines speziellen neuen Gremiums nationaler Parlamentarier, das in den Entscheidungsfindungsprozess der Union eingreifen soll, sprechen schon jetzt einige gewichtige Gründe:

1. Es würde das Prinzip der Gewaltenteilung verletzen, indem es die Vorrechte des Europäischen Parlaments aushöhlt. Dies wäre ein Rückschritt, denn damit würde das Europäische Parlament in die Zeit vor 1979 zurückgeworfen.
2. Es würde sich rasch als völlig unpraktikabel erweisen, wenn die versammelten Mitglieder nationaler Parlamente, die mit etwa 25 verschiedenen Mandaten, Zeitplänen und Arbeitsbelastungen zu kämpfen haben, erst versuchen, der großen Menge komplizierter EU-Gesetzesvorlagen Herr zu werden.²

¹ Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, Vertrag von Amsterdam.

² Wie oft würden sie sich treffen können oder wollen? Herr Hain schlägt sechs Mal im Jahr vor. Und würden die Abgeordneten in nationalen Delegationen sitzen wie im Rat oder in Parteienfraktionen wie im Europäischen Parlament?

3. Die Vertretungsbefugnis der Mitglieder nationaler Parlamente in ihrem neuen Forum wäre höchst fragwürdig. Diejenigen, die aus den einflussreicheren Parlamenten in Europa kommen, würden sich damit schwer tun, eine einheitliche Meinung zu formulieren, die aus den weniger einflussreichen Parlamenten dagegen würden vermutlich reine Marionetten ihrer Regierungen sein.

4. Da die EU in Rat und Parlament bereits eine Zweikammer-Legislative besitzt, wäre die Einsetzung einer dritten Kammer ein unbezahlbarer Luxus. Das politische System würde nur noch langsamer, undurchsichtiger und verwirrender werden, als es ohnehin schon ist.

Unsere strikte Ablehnung des Konzepts eines neuen parlamentarischen Gremiums für die EU bedeutet nicht, dass es nicht verschiedene kreative Möglichkeiten gäbe, und möglicherweise auch neue Verfahren, die Parlamente der nationalen und im Grunde auch der subnationalen Ebene besser in das Netz der transnationalen, ja der postnationalen parlamentarischen Demokratie zu integrieren.

Rechtsmittel

Eine maßgebliche Kontrollfunktion zur Einhaltung des Verfassungsrechts übt außerdem der Europäische Gerichtshof aus. Er verfügt über eine Palette von Befugnissen zur Überwachung der Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorschriften. Dazu gehört das Recht, eine vertragsverletzende Handlung für nichtig zu erklären (Artikel 231), im Falle eines Fehlers bei einer Handlung oder fehlender Handlung Abhilfemaßnahmen durchzusetzen (Artikel 233), Schadensersatzfälle zu regeln (Artikel 235), Streitsachen beizulegen (Artikel 239) und eine Handlung auszusetzen (Artikel 242). Die vorhandenen Rechtsmittel könnten durch weitere ergänzt werden, etwa durch das Recht auf Erlass einer Anordnung, und sie könnten einem größeren Personenkreis allgemeiner zugänglich gemacht werden.¹

Unerlässlich ist auch eine Ausweitung der Zuständigkeit des Gerichtshofs auf das gesamte Kompetenzspektrum der Union. Weitere bedeutende Schritte für den Ausbau der Rolle des Gerichtshofs zum obersten Verfassungsschutzorgan wären, der Charta der Grundrechte Rechtskraft zu verleihen, die Annahme des Status einer internationalen Rechtspersönlichkeit und die Abschaffung des Drei-Säulen-System von Maastricht.

¹ Insbesondere durch eine Revision von Artikel 230 Absatz 4.

Revision von Artikel 308

Unsere Kollegen schlagen vor, den Mechanismus von Artikel 308 EGV für die Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zu nutzen („the mechanism of Article 308 TEC could be used to allow for competences to be restored to member states“). Aber Artikel 308 begründet keine allgemeine Befugnis der Union für Zuständigkeiten, also eine Kompetenz-Kompetenz. Die Bestimmung, die häufig falsch ausgelegt wird, gestattet es der Gemeinschaft ausdrücklich, „die geeigneten Vorschriften“ zu erlassen, „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes“ ihre Ziele zu verwirklichen, wenn im Vertrag „die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen“ sind. Artikel 308 kann also nur herangezogen werden, um die Bandbreite der zugeordneten Kompetenzen zu erweitern, sollte ein entsprechendes Handeln aufgrund bestehender Ziele des Vertrags für notwendig erachtet werden.¹ Eine Rückübertragung von Kompetenzen kann nur durch eine Änderung des Vertrags allgemein geregelt werden.

Die Auswahl von Artikel 308 für die Zuordnung von Befugnissen erfolgt bewusst und nicht willkürlich. Der Rat muss über die spezielle Wahl einer Rechtsgrundlage stets einstimmig beschließen, was er mehr als 700 Mal auch getan hat. Man kann sich über die Arbeit von Ministern im Rat eigentlich nur wundern, wenn diese auf eine schleichende, unaufhaltsame Ausdehnung der Union verweisen, aber gleichzeitig nichts dagegen haben, Artikel 308 auszunutzen.

Um Kritik an der Anwendung und Form des derzeitigen Artikels 308 zu begegnen, könnte man doch aber seinen Anwendungsbereich erweitern, indem man die Einschränkung auf den Gemeinsamen Markt herausnimmt und sein Schutzniveau dahingehend ausdehnt, dass die als erforderlich erachteten Maßnahmen wieder aufgehoben werden, sobald das jeweilige Ziel erreicht ist.²

Was das Entscheidungsfindungsverfahren anbelangt, so wäre es in einer demokratischeren Union nur folgerichtig, die Rolle des Europäischen Parlaments aufzuwerten. Es wäre vielleicht auch sinnvoll den einzelstaatlichen Parlamenten das Recht auf Anhörung wie folgt zu gewähren:

¹ Einige andere Kompetenzen sind als Folge der impliziten Parallelität der äußeren und inneren Verpflichtungen der Union zugeordnet worden. Doch beide Methoden für die Übernahme von mehr Zuständigkeiten durch die Union waren unter dem Aspekt ihrer Funktionsweise zu begründen und durch demokratische Entscheidung zu legitimieren.

² Siehe CONTRIB 52 (CONVENT 123) von Herrn Dini.

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in der Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlassen der Rat und das Parlament auf Vorschlag der Kommission [und nach Anhörung der einzelstaatlichen Parlamente] die geeigneten Vorschriften.

„Ist durch das Tätigwerden das betreffende Ziel der Union erreicht worden, können die diesbezüglichen Befugnisse nach dem gleichen Verfahren wieder aufgehoben werden.“
