

## Vorlesung Europäisches Verfassungsrecht II : Institutionen und Zuständigkeiten der Europäischen Union

Rupert SCHOLZ

Nachdem ich in der Vorlesung I über die Entwicklung und die allgemeinen Grundlagen der Europäischen Verfassung gesprochen habe, geht es jetzt um die Organisation der Europäischen Union, d.h. vor allem um ihre Organe und ihre Zuständigkeiten. Diese Fragen sind im Teil I der Europäischen Verfassung im einzelnen geregelt, wobei bereits vorausszuschicken ist, daß sich diese Regelungen zu den Organen und Zuständigkeiten der Europäischen Union zunächst einmal an die bisherigen Rechtslage anlehnen, diese auf der anderen Seite aber auch modifizieren und fortbilden.

Die *Organe der Europäischen Union* sind im einzelnen in den Bestimmungen der Art. I - 18 ff geregelt. Hiernach baut sich die Organisation der Europäischen Union, im Prinzip wie bisher, auf den folgenden Institutionen auf: das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Ministerrat, die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof. Neben diesen Organen der Europäischen Union bestehen die Europäische Zentralbank (Art. I - 29), der Rechnungshof der Europäischen Union (Art. I - 30) sowie die beratenden Einrichtungen des Ausschusses der Regionen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Art. I - 31). Die wichtigsten Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage finden sich beim Europäischen Parlament. Wie bereits in meiner Vorlesung I erwähnt, verfügte das Europäische Parlament bisher über nur sehr wenig bzw. äußerst begrenzte Zuständigkeiten. Das Europäische Parlament stellte vor allem kein wirkliches Gesetzgebungsorgan dar. Die Gesetzgebung der Europäischen Union war vor allem exekutivisch geregelt, oblag also Ministerrat und Europäischer Kommission. Hier nimmt die Europäische Verfassung jetzt eine grundlegende Änderung vor — eine Änderung, die vor allem dafür sorgt, daß das Demokratieprinzip innerhalb der Europäischen Union jetzt voll zum Tragen gelangt. Das Europäische Parlament wird mit anderen Worten zu einem kompetenzrechtlich vollen Legislativorgan; und hierin liegt ein ganz entscheidender verfassungsrechtlicher Fortschritt!

Das *Europäische Parlament* wird von den Unionsbürgern, also allen Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jeweils für eine Amtszeit von fünf Jahren in allgemeinen, freien und geheimen Wahlen direkt gewählt. Seine Mitgliederzahl darf insgesamt 750 Abgeordnete nicht überschreiten. Kein Mitgliedstaat darf mehr als 96 Sitze im Europäischen Parlament erhalten. Letzteres könnte man allerdings unter dem Aspekt des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit kritisieren, bedeutet die Beschränkung auf 96

Sitze doch nichts anderes, als daß große Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Verhältnis zu kleinen Mitgliedstaaten benachteiligt werden. Andererseits muß aber auch erkannt werden, daß die Europäische Union ein prinzipiell föderatives Gesamtsystem darstellt, das auch auf der parlamentarischen Ebene sämtlichen Mitgliedstaaten eine Repräsentanz gewährleisten muß. Würde man den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit voll realisieren, würde man also die Abgeordnetenmandate definitiv auf die jeweilige Zahl von wahlberechtigten Bürgern verteilen, so würde dies im Ergebnis bedeuten, daß kleine Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie etwa Luxemburg und Malta über überhaupt keinen Abgeordneten im Europäischen Parlament verfügen würden. Deshalb verfügt Art. I - 19 ausdrücklich, daß jeder Mitgliedstaat mit mindestens vier Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten sein muß. Immerhin, Art. I - 19 eröffnet auch die Möglichkeit, ab 2009 über eine Neuzusammensetzung des Europäischen Parlaments zu entscheiden, von diesem Zeitpunkt also auch Änderungen zugunsten von mehr Wahlrechtsgleichheit durchzusetzen. Gerade die Bundesrepublik Deutschland hat hieran naturgemäß ein besonderes Interesse, ist Deutschland doch mit gut 80 Millionen Einwohnern das eindeutig größte Land der Europäischen Union. Dennoch ist Deutschland jetzt und zunächst auf 96 Abgeordnete im Europäischen Parlament beschränkt. Nach meiner Auffassung sollte man im Jahre 2009 deshalb eine Änderung zugunsten der uneingeschränkten Geltung des Grundsatzes der demokratischen Wahlrechtsgleichheit Änderungen vornehmen. In der Konsequenz bedeutete dies allerdings, daß sich kleinere Mitgliedstaaten wegen ihrer geringeren Bevölkerungszahlen im Europäischen Parlament nicht mehr vertreten sähen. Andererseits könnte dies solchen kleineren Mitgliedstaaten auch deshalb zugemutet werden, weil die genannte föderative Komponente bzw. föderative Grundüberlegung und damit die voll gleichberechtigte Teilhabe aller Mitgliedstaaten im Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union über den Ministerrat gewährleistet bliebe, in dem, wie noch zu zeigen sein wird, alle Mitgliedstaaten mit jeweils einem Sitz vertreten sind. Letztendlich geht es aber um die weitere Entwicklung der europäischen Demokratie insgesamt. Heute gibt es noch kein einheitliches europäisches Staatsvolk und dies spiegelt sich auch im System der europäischen Parteien wider. Auf der Ebene des Europäischen Parlaments bilden sich zwar Fraktionen (Europäische Volkspartei, Sozialdemokratische Partei Europas, Liberale und Demokratische Partei Europas, Grüne/EFA usw.). Neben diesen fraktionsmäßigen Zusammenschlüssen auf der Ebene des Europäischen Parlaments bestehen auch relativ lockere Dachorganisationen, beispielsweise im Bereich der konservativen Parteien wie im Bereich der sozialistischen oder sozialdemokratischen Parteien. Alle Parteien, die heute auf europäischer Ebene agieren, sind aber nationale Parteien und führen auch als solche ihre europäischen Wahlkämpfe. Gerade deshalb fehlt es im Bewußtsein der Bürger an einem wirklich europäischen Politikverständnis. Europawahlen stehen in aller Regel im Zeichen nationaler Politikfragen, und Europawahlen haben deshalb in aller Regel auch nur relativ geringe

Wahlbeteiligungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der Zukunft muß sich dies aber ändern, soll das Demokratieprinzip auch wirklich von den Bürgern innerhalb der Europäischen Union gelebt werden. Die Bürger müssen ein echtes politisches Verhältnis zur Europapolitik bzw. zu Europa gewinnen ; und dies setzt mit Sicherheit vor allem eines voraus : nämlich daß sich auch auf europäischer Ebene wirkliche Europäische Parteien herausbilden, die auch mit eigenständigen programmatischen Politikprofilen dem Wähler gegenüber treten. Wenn dies erreicht ist, vermutlich wird aber noch lange Zeit bis dahin vergehen, wird nicht nur die Idee der europäischen Integration beim Bürger voll verankert sein, sondern wird sich mit Sicherheit auch auf der Ebene des Europäischen Parlaments eine eigenständige europäische Politik entwickeln.

Die Gesetzgebung der Europäischen Union erfolgte bisher nur über die Instrumentarien von Verordnung und Richtlinie, also über Institute einer vor allem exekutivischen Rechtsetzung — vollzogen über die Europäische Kommission und den Ministerrat. Nach Art. I - 19 erhält jetzt das Europäische Parlament die prinzipiell uneingeschränkte vorrangige Legislativkompetenz. Die Gesetzgebung der Europäischen Union wird also voll parlamentarisiert, wobei zwischen sog. Vollgesetzen und sog. Rahmengesetzen unterschieden wird. Die Legislativkompetenz des Europäischen Parlaments wird also im Prinzip uneingeschränkt anerkannt, wobei allerdings bemerkenswert bleibt, daß man in der Europäischen Verfassung auf das Recht der parlamentarischen Gesetzesinitiative verzichtet hat, das gesetzgeberische Initiativrecht soll bei der Exekutive, also bei der Europäischen Kommission, verbleiben. Ich sehe dies außerordentlich kritisch. Denn das Gesetzesinitiativrecht stellt eigentlich in jedem demokratischen Gesetzgebungsverfahren ein Kernelement parlamentarischer Befugnisse dar, auf das man auch im Bereich der parlamentarisierten europäischen Gesetzgebung nicht verzichten sollte.

Das *Gesetzgebungsverfahren* vollzieht sich nach der Europäischen Verfassung jetzt in einem Zwei-Kammer-System, innerhalb dessen das Europäische Parlament die Erste Kammer und der *Ministerrat* die Zweite Kammer bildet (Art. I - 22). Der Ministerrat besteht künftig aus je einem von jedem Mitgliedstaat auf Ministerebene ernannten Vertreter für jede seiner Zusammensetzungen. Dieser Vertreter ist als einziger befugt, für den Mitgliedstaat, den er vertritt, verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben (Art. I - 22). Hierin liegt eine wesentliche Neuerung. Bisher gab es nicht „den Ministerrat“ bzw. „einen Ministerrat“, sondern eine Vielzahl von Ministerräten, die sich aus den jeweiligen Fachministern der nationalen Regierungen zusammensetzten — vom Ministerrat der Finanzminister über den der Wirtschaftsminister, den der Sozialminister, den der Innenminister bis zu dem der Außenminister usw. Dies war ein außerordentlich unüberschaubares System, in dem es durchaus vorkam, daß beispielweise im Ministerrat der Umweltminister ganz anderes beschlossen wurde als im Ministerrat der Wirtschaftsminister usw.. Mit diesem völlig intransparenten System wollte die Europäische

Verfassung Schluß machen und nur noch einen Ministerrat zulassen, in dem jeder Mitgliedstaat mit einem Minister vertreten ist. In diesem Ministerrat sollten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit jeweils einem Minister vertreten sein, ungeachtet der unterschiedlichen Größe der Mitgliedstaaten. Dies ist aber rechtlich wie politisch korrekt und konsequent, weil gerade damit die föderative Grundstruktur der Europäischen Union ihren besonderen und sachgerechten Ausdruck findet. Leider hat der Europäische Rat mit Beschluß vom 17./18. 6. 2004 diese sehr klare und vernünftige Regelung wieder aufgegeben und dennoch wieder die alte Regelung zugelassen, derzufolge der „Rat in verschiedenen Zusammensetzungen tagt“ (Art. I - 23 Abs. 1).

Jedenfalls ist es aber sachgerecht, das Gesetzgebungsverfahren in einem solchen *Zwei-Kammer-System* zu organisieren, in dem das Europäische Parlament die Vertretung aller wahlberechtigten Unionsbürger darstellt und in dem der Ministerrat die Vertretung der Mitgliedstaaten bzw. der nationalen Regierungen darstellt und damit den föderativen Grundcharakter der Europäischen Union wahrt. Wenn man so will, so kann man das Europäische Parlament als die „Volkerkammer“ und den Ministerrat als die „Staatenkammer“ bezeichnen. Ein solches Zwei-Kammer-System entspricht der prinzipiell föderativen Grundstruktur der Europäischen Union (europäisch-zentrale Gesetzgebungskompetenz über das Europäische Parlament und europäisch-dezentrale Gesetzgebungskompetenz über den Ministerrat als Organ der Mitgliedstaaten bzw. von deren Regierungen). Dieses Verfahren ähnelt dem deutschen System von Bundestag einerseits und Bundesrat andererseits — ein System, in dem der Deutsche Bundestag die Volksvertretung des gesamten deutschen Volkes darstellt und der Bundesrat als Zweite Kammer die Bundesländer vertritt (der Bundesrat setzt sich aus den Regierungen der deutschen Bundesländer zusammen).

Neben diesen gesetzgeberischen Befugnissen verfügt der Ministerrat auch noch über einige exekutivische Befugnisse, die in prinzipiell jenen Aufgabenbereichen Bedeutung erlangen, in denen die Zuständigkeiten der Europäischen Union noch nicht voll „vergemeinschaftet“ worden sind, in denen vielmehr das sog. intergouvernementale Verfahren nach wie vor maßgebend ist. Auf diese Verfahren wird im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Europäischen Union zurückzukommen sein.

Neben dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat steht der *Europäische Rat*, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammensetzt (Art. I - 20). Diesen Europäischen Rat gab es schon bisher. Er erhält jetzt aber auch eine weitere bzw. rechtlich gefestigte Struktur. Seine Zuständigkeit soll es sein, „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ zu geben und „ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festzulegen“ (Art. I - 20). Eine gesetzgeberische Zuständigkeit steht dem Europäischen Rat nicht zu. Politisch wird der Europäische Rat aber mit Sicherheit auch künftig von ganz maßgebender Bedeutung sein,

sind es doch der ganzen Entwicklung der Europäischen Union gemäß immer die nationalen Staats- und Regierungschefs gewesen, die die wichtigsten politischen Entscheidungen für die Europäische Union getroffen oder doch zumindest vorbereitet haben. Der Präsident des Europäischen Rates wird von diesem für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt, wobei er auch „die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrnehmen soll“ (Art. I - 21). Das Letztere ist nicht unproblematisch, weil es künftig, wie noch zu zeigen sein wird, auch einen europäischen Außenminister geben soll. Hier zeichnen sich klare Kompetenzkonflikte ab. Andererseits ist sehr bedeutsam, daß der Präsident des Europäischen Rates künftig kein einzelstaatliches Amt mehr innehaben darf (Art. I - 21 Abs. 3). Bisher war es so, daß der Präsident des Europäischen Rates einer der Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten war, der das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates neben seiner einzelstaatlichen Funktion, Staatschef oder Regierungschef also, wahrgenommen hat. Jetzt gibt es einen hauptamtlichen Präsident des Europäischen Rates; und dies ist mit Sicherheit sehr nützlich, ist ein solcher hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates doch viel mehr als ein nationaler Staats- oder Regierungschef imstande, „europäisch zu denken“ bzw. eigenständig — professionell zu handeln.

Die exekutivische Hauptverantwortung in der Europäischen Union liegt auch künftig bei der *Europäischen Kommission*. Nach Art. I - 25 „fördert die Europäische Kommission die allgemeinen europäischen Interessen und ergreift entsprechende Initiativen zu diesem Zweck“. Sie besitzt in diesem Sinne „Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“. „Mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der übrigen in der Verfassung vorgesehenen Fälle übernimmt sie, also die Kommission, die Vertretung der Union nach außen“ (Art. I - 25 Abs. 1). Die Europäische Kommission besteht aus einem Kollegium, das sich aus ihrem Präsidenten, dem Außenminister der Union, der zugleich Vizepräsident ist, und aus dreizehn Europäischen Kommissaren zusammensetzt, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden. Um diese Bestimmung hat es allerdings viel politischen Streit gegeben, wollten doch alle fünfundzwanzig Mitgliedstaaten wenigstens einen Europäischen Kommissar erhalten, glaubte man doch nur so die eigenen nationalen Interessen hinlänglich im Rahmen der Europäischen Kommission zum Ausdruck bringen zu können. Aus diesem Grunde ist ein Kompromiß gefunden worden, demzufolge jedenfalls die erste Europäische Kommission, die nach den Bestimmungen dieser Verfassung ernannt wird, einschließlich ihres Präsidenten und des Außenministers der Union aus einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaats besteht, also insgesamt die Zahl von fünfundzwanzig Mitgliedern der Europäischen Kommission erreicht wird (Art. I - 25 Abs. 5). Erst nach dem Ende der Amtszeit dieser ersten Kommission wird die Zahl der Mitglieder der Kommission beschränkt. Sie soll jetzt einschließlich ihres Präsidenten und des Außenministers Zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten betragen, sofern der

Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Zahl beschließt (Art. I - 25 Abs. 6). Die Europäische Kommission ist unabhängig, ist auf der anderen Seite aber dem Europäischen Parlament verantwortlich. Das Europäische Parlament kann Mißtrauensanträge gegen die Kommission beschließen. Geschieht dies, so muß die Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen (Art. I - 25 Abs. 5). Das Europäische Parlament wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission und hat auch insoweit das volle parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Exekutive (Art. I - 26).

Problematisch ist allerdings der Umstand, daß die Europäische Union künftig zwei Präsidenten haben wird : Zum einen den *Präsidenten des Europäischen Rates*, zum anderen den *Präsidenten der Europäischen Kommission*. Dies ist mit Sicherheit keine sinnvolle Regelung. Hier wäre es sehr viel besser gewesen, wenn man sich auf nur einen Präsidenten innerhalb der Europäischen Union beschränkt hätte, wenn man also nur den Präsidenten des Europäischen Rates oder nur den Präsidenten der Europäischen Kommission eingeführt hätte.

Nach Art I - 27 ist schließlich ein europäischer Außenminister vorgesehen, der vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission ernannt wird. Dieser ist zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission. Systematisch paßt diese Figur des europäischen Außenministers aber nicht in das gegebene System der Europäischen Kommission. So hat man auch sehr lange um die Frage gerungen, ob dieser europäische Außenminister wie alle anderen europäischen Kommissare dem Europäischen Parlament verantwortlich ist. Dennoch bedurfte es wohl einer solchen Kompromißregelung, weil die vom europäischen Außenminister wahrzunehmende Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach wie vor nicht voll „vergemeinschaftet“ ist. Nach wie vor steht die Außen- und Sicherheitspolitik weitgehend den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu, sind diese Mitgliedstaaten noch längst nicht bereit, die Außen- und Sicherheitspolitik voll aus der eigenen Souveränität zugunsten der Europäischen Union zu entlassen. So ist der Zuständigkeitskomplex der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entstanden, der gleichfalls eine bestimmte Kompromißregelung darstellt. Nach Art. I - 15 erstreckt sich zwar die Zuständigkeit der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik „auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union“. Dieser Satz täuscht aber, da die Außen- und Sicherheitspolitik dennoch und vorrangig in der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleibt. Dies drückt sich in der Bestimmung des Art. I - 15 Abs. 2 in der Form aus, daß es dort heißt : „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten die Rechtsakte der Union in diesem Bereich. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte“. Dies ist eine sehr vage Generalklausel, die eigentlich mehr den nach wie vor bestehenden Dissens über

eine inhaltlich wirklich gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union verdeckt als zu einer wirklich gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik und zum Konsens hierüber zu gelangen. Diese unklare Rechtslage spiegelt sich institutionell in der Figur des europäischen Außenministers wider und findet ebenfalls ihren Niederschlag in der Tatsache, daß der Präsident des Europäischen Rates neben dem europäischen Außenminister „die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt“ (Art. I - 21 Abs. 2). Der Präsident des Europäischen Rates und der Europäische Außenminister stehen also in gleichen Zuständigkeitsbereichen nebeneinander, ohne daß erkennbar wäre, wie bei unterschiedlichen Auffassungen dieser beiden Personen zu verfahren ist.

Insgesamt ist an dieser Stelle zu resümieren : Der Prozeß der europäischen Integration ist außerordentlich weit vorangeschritten. Aber vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist eine volle Integration noch längst nicht erreicht. Hier dominieren nach wie vor die nationalen Interessen bzw. die nationalen Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten. Über die Figur der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ kann die Europäische Union zwar in der einen oder anderen Frage koordinieren bzw. versuchen, unterschiedliche nationale Interessen auszugleichen. Alles dies hat aber nur beratenden oder empfehlenden Charakter, verbindliche Entscheidungen kann die Europäische Union in diesen Feldern nach wie vor kaum treffen. Die näheren Einzelheiten hierzu finden sich in Art. III - 195 ff. Und hier heißt es vor allem, daß die Europäische Union ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik über „allgemeine Leitlinien, über Europäische Beschlüsse“ und „Standpunkte der Union“ sowie über „die systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik“ entwickelt.

Nach Art. I - 39 „verfolgt die Europäische Union eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht“. Die Definition dieser Interessen und Ziele obliegt dem Europäischen Rat, bei Mitwirkung des Ministerrats. Die Mitgliedstaaten sollen sich „im Europäischen Rat und dem Ministerrat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung abstimmen, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen“. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt als integraler Bestandteil der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ und „umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union“ (Art. I - 40 Abs. 1 und 2).

Alles dies sind wiederum sehr allgemeine Formeln, die vor allem eines belegen : nämlich daß es keine verbindliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik, vertreten durch die Organe der Europäischen Union gibt. Dieses Defizit der europäischen Integration zu überwinden, gehört mit Sicherheit zu den wichtigsten Aufgaben der

weiteren Zukunft. Aber die Schwierigkeiten, die gerade in diesem Feld bestehen, sind unübersehbar. Ich nenne als Beispiel nur die Sicherheitspolitik und das Ziel wirklich gemeinsamer europäischer Sicherheitsinteressen und die Bildung gemeinschaftlicher europäischer Streitkräfte. Solche Ziele erscheinen heute nach wie vor fast utopisch zu sein, denkt man beispielsweise schon daran, dass es nach wie vor z.B. nicht gelingen will, wenigstens eine vereinheitlichte gemeinsame Ausrüstung der Streitkräfte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu gewährleisten. Obwohl es im Bereich der Streitkräfte inzwischen viele Integrations- und Kooperationsformen gibt, im übrigen vor allem auf der Ebene der Nato realisiert, ist an „eine einheitliche und gemeinsame europäische Armee“ nach wie vor kaum zu denken.

Als letztes Organ der Europäischen Union ist nach der Europäischen Verfassung die *europäische Gerichtsbarkeit* zu nennen. Sie setzt sich nach Art. I - 28 aus dem Europäischen Gerichtshof, dem Gericht und Fachgerichten zusammen. Der Auftrag dieser europäischen Gerichtsbarkeit ist „die Achtung des Gerichts bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung“ zu gewährleisten (Art. I - 28 Abs. 1). Der Europäische Gerichtshof besteht aus je einem Richter je Mitgliedstaat und wird von Generalanwälten unterstützt. Die wichtigsten Aufgaben des Europäischen Gerichtshofs liegen (1) in der Entscheidung über Klagen eines Mitgliedstaats, eines Organs oder juristischer oder natürlicher Personen nach näherer Maßgabe der justizverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Teils III der Verfassung, (2) im Wege der Vorabentscheidung auf Antrag der einzelstaatlichen Gerichte über die Auslegung des Unionsrechts oder über die Gültigkeit der Handlungen der Organe zu entscheiden und (3) über alle anderen in der Verfassung vorgesehenen Fälle zu judizieren (Art. I - 28 Abs. 3). Der Europäische Gerichtshof hat damit keine grundlegenden Neuregelungen erfahren. Aber deren bedurfte es auch nicht. Denn der Europäische Gerichtshof hat sich schon in der Vergangenheit eine außerordentlich starke Stellung erarbeitet. Im Bereich der Justiz, auf diese Formel kann man es bringen, ist die europäische Integration bzw. die volle Vergemeinschaftung der maßgebenden Zuständigkeiten schon seit langem nahezu komplett vollzogen worden. Die eigene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat hierzu maßgebendes beigetragen. Das einzige, was man aus meiner Sicht kritisch anmerken kann, ist die Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof im Rahmen der —im Teil III meiner Vorlesung zu besprechenden —Europäischen Grundrechtscharta keine Zuständigkeit zu einer eigenständigen Grundrechtsbeschwerde (oder Verfassungsbeschwerde nach deutschem Vorbild) zugunsten der grundrechtsberechtigten Unionsbürger erhalten hat. Ich habe seinerzeit den Europäischen Verfassungskonvent etwas beraten und gerade in dieser Frage sehr empfohlen, eine solche individual-rechtliche Grundrechtsbeschwerde vorzusehen bzw. in das System der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs aufzunehmen. Dies entspricht natürlich und maßgebend der deutschen Tradition, d.h. der in Deutschland außerordentlich erfolgreichen Verfassungsbeschwerde, die jeder Bürger zum Schutze seiner

Grundrechte beim Bundesverfassungsgericht erheben kann (Art 93 I Nr. 4 a GG). Andere europäische Staaten innerhalb der Europäischen Union kennen eine solche Verfassungsbeschwerde nach deutschem Vorbild jedoch nicht, vor allem im angelsächsischen Bereich ist dies nach wie vor unbekannt. Gerade deshalb ist es nicht gelungen, dem Europäischen Gerichtshof auch eine solche Grundrechtsbeschwerde für die Unionsbürger zu eröffnen.

Als nächstes komme ich zu den *Zuständigkeiten der Europäischen Union*. Hinsichtlich der Rechtsform den von der Union wahrgenommenen Zuständigkeiten sind die „Rechtsakte der Union“ maßgebend (Art. I - 32). Hiernach verfügt die Europäische Union über die folgenden Handlungsmöglichkeiten : Europäisches Gesetz, Europäisches Rahmengesetz, Europäische Verordnung, Europäischer Beschluß, Empfehlung und Stellungnahme.

Das europäische Gesetz ist ein „Gesetzgebungsakt mit allgemeiner Geltung. Es ist in allen seinen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Das „europäische Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt“. „Die europäische Verordnung ist ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter ; sie dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und bestimmter Einzelvorschriften der Verfassung“. Auch hier ist zwischen Verordnungen zu unterscheiden, die komplette Rechtsnormen setzen und solchen Verordnungen, die nur Rahmencharakter haben, also von den Mitgliedstaaten im einzelnen auszuführen sind.

Als maßgebender und verbindlicher Exekutivakt ist der „Europäische Beschluß“ vorgesehen, der ebenso wie die Europäischen Verordnungen grundsätzlich nur vom Ministerrat und von der Europäischen Kommission erlassen wird (Art. I - 34). Daneben stehen schließlich die Empfehlungen und Stellungnahmen. Beides sind Rechtsakte ohne rechtliche Verbindlichkeit.

Alle verbindlichen Rechtsakte der Union begründen das sogenannte „Unionsrecht“, das den Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten besitzt (Art. I - 10).

Das Recht der *Kompetenzen der Europäischen Union* ist in der Europäischen Verfassung weitgehend neu geregelt worden. Das System der Zuständigkeiten ist jetzt klar aufgeteilt worden, wobei es vor allem auch um die Abgrenzung zu denjenigen Zuständigkeiten geht, die bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Wie bereits in der Vorlesung I ausgeführt, gehörte es zu den grundlegenden Aufgaben der Europäischen Verfassung, für möglichst klare und überzeugende Abgrenzungen zwischen den Zuständigkeiten der Europäischen Union einerseits und den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten andererseits zu sorgen. Wie zu zeigen sein wird, ist hierbei vor allem das *Subsidiaritätsprinzip* maßgebend.

Allgemein ist zwischen Zuständigkeiten zu unterscheiden, die der Europäischen Union als eigene Zuständigkeiten zustehen, und Zuständigkeiten, die den Mitgliedstaaten

zustehen. Zwischen diesen beiden grundlegend voneinander zu unterscheidenden Kompetenzbereichen liegt der Bereich jener Zuständigkeiten, die intergouvernemental sind, bei denen es also prinzipiell bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbleibt. Das wichtigste Beispiel hierfür ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die, wie gezeigt, im Wesentlichen nach wie vor nationale Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleibt und innerhalb derer die Europäische Union nur über koordinierende Regelungsbefugnisse verfügt.

Das Grundprinzip aller Zuständigkeiten der Europäischen Union ist der „*Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung*“, demzufolge „die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele zugewiesen haben. Alle in der Union nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten“ (Art. I - 9 Abs. 1 und 2). Bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten sind für die Europäische Union „die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ maßgebend (Art. I - 9 Abs. 1). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeutet dabei, dass „die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinausgehen“ (Art. I - 9 Abs. 4).

Der wichtigste Kompetenzabgrenzungsmaßstab liegt jedoch im *Subsidiaritätsprinzip*, das schon seit längerem für die Europäische Union maßgebend ist, das aber auch auf der Grundlage mancher Kritik an überzogenen Kompetenzpraktiken der Europäischen Union inhaltlich schärfer gefasst werden sollte als bisher. Einer solchen inhaltlichen Schärfung bedurfte es vor allem im Lichte des Prinzips „der begrenzten Einzelermächtigung“. Denn dieses Prinzip bedeutet, dass die Europäische Union nicht über das Recht verfügt, eigenständig selbst Kompetenzen für sich zu begründen, leiten sich doch alle Kompetenzen oder Befugnisse der Europäischen Union ausschließlich aus den Übertragungsakten von Seiten der Mitgliedstaaten ab. Nur die Mitgliedstaaten sind vollsouverän, nur sie verfügen also über das Recht zur eigenständigen Kompetenzbegründung, d.h. der Kompetenz-Kompetenz. Nach Art. I - 9 Abs. 3 „wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf der Unionsebene besser erreicht werden können“. Diese Bestimmung baut auf der bisherigen Regelung auf, nämlich der des Art. 5 EGV. Eben diese bisherige Regelung hat indessen durchaus mit Recht manche Kritik erfahren, ist sie vor allem hinsichtlich ihrer tatsächlichen Regelungseffizienz immer wieder und mit Recht Zweifeln begegnet. Denn die Kriterien der „auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichenden“ Zweckerreichung und der „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besseren“ Zweckerreichung „auf Gemeinschaftsebene“, wie es bisher in Art. 5 EGV hieß, ist in der Tat nicht sehr abgrenzungsscharf. Dies basiert zum einen auf der begrifflichen

Unschärfe der Termini von „nicht ausreichend“ und „besser“ und zum anderen auf der Tatsache, dass —dem Wesen des Subsidiaritätsprinzips gemäß— letztendlich und stets über eine Instanz verfügt werden muß, die diese ebenso offenen wie begrifflich unscharfen Termini im einzelnen konkretisiert oder aktualisiert. In seiner allgemeinen Aussage legt das Subsidiaritätsprinzip fest, dass die jeweils größere Einheit nur dann für eine Angelegenheit zuständig sein kann, wenn die jeweils kleinere Einheit hierzu nicht fähig oder willens ist. Dies ist die allgemeine Definition des Subsidiaritätsprinzips, wie es aus der allgemeinen Staatslehre —angefangen vor allem schon in der katholischen Soziallehre —entwickelt worden ist. So klar und überzeugend diese Aussage ist, dass die jeweils größere Einheit —hier also die Europäische Union —nur dann tätig werden kann, wenn die erforderliche Regelung auf der Ebene der jeweils kleineren Einheiten —hier also der Mitgliedstaaten —nicht wirksam erfüllt werden kann, so sehr und so eindeutig stellt sich doch zugleich das Problem, wer darüber entscheidet, wann die jeweils kleineren Einheiten —hier also die Mitgliedstaaten —zu einer effektiven Aufgabenerfüllung nicht fähig oder nicht willens sind. Mit anderen Worten : Hier bedarf es stets einer Instanz, die die nötige Feststellung trifft und damit zugleich festlegt, ob die größere Einheit —hier also die Europäische Union —zuständig wird oder ob die jeweils kleineren Einheiten —hier also die Mitgliedstaaten —durchaus imstande und fähig sind, die betreffenden Regelungen selbst zu treffen. Bedarf es aber einer solchen, letztlich entscheidungsbefugten Instanz, so wird zugleich die immanente Schwäche des Subsidiaritätsprinzips deutlich. Denn es liegt in der Natur der Sache, dass jene letztentscheidende Instanz in aller Regel nur die größere Einheit, hier also die Europäische Union sein kann. Ist dies aber so, so muß man ebenso rasch erkennen, dass in aller Regel ein breiter Spielraum von politischem Ermessen wirksam wird, auf dessen Grundlage dann die Europäische Union letztendlich selbst und abschließend darüber entscheidet, wann und in welchen Fällen sie die Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips zu ihren eigenen Gunsten feststellt. Diese immanente Schwäche des Subsidiaritätsprinzips hat zur Kritik an der früheren Regelung des Art. 5 EGV geführt, und deswegen sollte die neue Regelung des Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Verfassung tatbestandlich schärfer gefasst werden, um allzu überzogene oder einseitige Kompetenzansprüche der Europäischen Union zu Lasten der Mitgliedstaaten abwehren zu können. Teilweise ist dies der Neuregelung in Art. I - 9 Abs. 3 gelungen, weil sie auch die regionale und lokale Ebene der Mitgliedstaaten ausdrücklich benennt und weil sie nicht von vornherein festlegt, dass im Falle der „auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichenden“ Zweckerreichung automatisch eine Vermutung zugunsten der „besseren Zweckerreichung“ auf Unionsebene geltend gemacht werden darf. So formulierte Art. 5 EGV mit dem Wort einer „daher“ auf Gemeinschaftsebene „besseren“ Zweckerreichung ; und Art. I - 9 Abs. 3 spricht jetzt statt von „daher“ von „vielmehr“, was jedenfalls die vorgenannte Rechtsfolgenautomatik etwas mindert. Entscheidend wird jedoch sein, ob dieser (dennoch) sehr weite und unbestimmte Tatbestand des Subsidiaritätsprinzips über

justitielle und gegebenenfalls auch politische Kontrollmechanismen so verdichtet werden kann, dass doch wirksame Kompetenzabgrenzungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Einzelfall möglich werden. Dies sucht die Europäische Verfassung über zwei Verfahrenswege zu gewährleisten: Zum einen über Klagerechte wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beim Europäischen Gerichtshof zugunsten der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten sowie auch zugunsten des Europäischen Ausschusses der Regionen (Art. III - 266). Zum anderen soll ein politisches Kontrollverfahren (auf der Grundlage der entsprechenden Subsidiaritäts-Protokolle, die seit 1997 von der Europäischen Kommission geführt werden) in Gestalt eines sog. „Frühwarnsystems“ in der Weise eingeführt werden, daß die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission gleichzeitig mit dem Europäischen Parlament über die jeweiligen Gesetzgebungsvorschläge unterrichtet werden und diesen damit die Möglichkeit eröffnet wird, unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips binnen sechs Wochen Stellung nehmen zu können. Der Unionsgesetzgeber soll diese Stellungnahmen berücksichtigen. Rügt ein Drittel (in bestimmten Fällen ein Viertel) der nationalen Parlamente einen solchen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, so muß die Europäische Kommission ihr Gesetzgebungsvorhaben noch einmal überprüfen (Art. I - 9 Abs. 3 in Verbindung mit den Protokollen zur Subsidiarität und zur Verhältnismäßigkeit). Grundsätzlich ist dieses neue Verfahren zu begrüßen, weil damit den nationalen Parlamenten ein Stück Beteiligung an der Gesetzgebung der Europäischen Union eröffnet wird, indem die nationalen Parlamente jetzt zumindest ihre, im Subsidiaritätsprinzip wurzelnden Kompetenzrechte wenigstens verfahrensrechtlich geltend machen können. Andererseits muß aber auch eingeräumt werden, dass dieses Verfahren außerordentlich kompliziert ist, dass es möglicherweise sogar nur schwer vorstellbar ist, dass damit eine wirklich effektive Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips erreicht werden kann. Dies umso mehr deshalb, als der genannte Schlüssel, demzufolge ein Drittel oder ein Viertel der nationalen Parlamente eine gemeinsame Position beziehen muß, nur schwer operationalisierbar erscheint. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die jeweiligen nationalen Parlamente Mitgliedstaaten von ganz unterschiedlicher Größe vertreten; und dies hat wiederum bzw. naturgemäß auch Auswirkungen auf das Subsidiaritätsprinzip insgesamt. Vereinfacht ausgedrückt: Sicherlich gibt es viele Regelungsanliegen, die von größeren Mitgliedstaaten ohne weiteres selbst erfüllt werden können, von kleineren Mitgliedstaaten dagegen nicht oder doch nicht mit vergleichbarer Effektivität wie auf der Ebene der Europäischen Union. Welcher Maßstab sollte jetzt gelten? Eine nach wie vor nicht beantwortete Frage und damit auch eine Frage, die die künftige Kompetenzpraxis der Europäischen Union und ihres kompetenzrechtlichen Verhältnisses zu den Mitgliedstaaten durchaus belasten kann und — wie zu befürchten ist — auch belasten wird. Letztendlich wird also nur über die justitiell-nachträgliche Kontrolle, d.h. über den Weg zum Europäischen Gerichtshof, eine wirksame Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips für die

Mitgliedstaaten möglich werden. Dies bedeutet allerdings auch, dass der Europäische Gerichtshof selbst sich nicht nur — wie vielfach in der Vergangenheit — als „Motor der Integration“ o.ä. versteht, dass er also nicht im Zweifel zugunsten der Europäischen Union und ihrer kompetenzrechtlichen Regelungsansprüche entscheidet, sondern dass er gerade im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auch die Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Kompetenzträger, also namentlich ihrer Parlamente, ebenso ernst nimmt und justitiell effektiv wahrt. So fällt dem Europäischen Gerichtshof jedenfalls, vermutlich mehr noch als in der Vergangenheit, eine wahrhaftige Schlüsselrolle nicht nur im Prozeß der fortschreitenden europäischen Integration, sondern auch und namentlich im Prozeß einer erfolgreichen Verfassungspolitik der Europäischen Union zu.

Versucht man eine *Zusammenfassung*, so wird man feststellen dürfen, dass eine wirksame Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten auch von der Europäischen Verfassung noch nicht ganz erreicht worden ist. Dies befürchten jedenfalls die Kritiker, sie fürchten nach wie vor ein zu hohes Maß an „Euro-Zentralismus“; und zu viel Zentralismus in der Europäischen Union ist mit Sicherheit gerade angesichts der Größe der Europäischen Union auch der Idee der europäischen Integration nicht förderlich. Die Europäische Union verfügt jetzt über fünfundzwanzig Mitgliedstaaten — Mitgliedstaaten von ganz unterschiedlicher Größe, ganz unterschiedlicher Geschichte, ganz unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten und ganz unterschiedlichen (verfassungsrechtlichen) Traditionen. Alles dies muß zusammenwachsen, alles dies muß zusammengeführt werden. Dies wird aber nur dann gelingen, wenn die Europäische Union selbst ein Höchstmaß an Rücksicht auf eben jene Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten nimmt, wenn sie also mit der Inanspruchnahme eigener Kompetenzen äußerst vorsichtig und zurückhaltend umgeht, wenn sie damit auch ein wirksames Bekenntnis zu einem Höchstmaß an Dezentralisation ablegt und nicht der Versuchung zu einem Übermaß an Zentralisation erliegt. Jeder zentralistische Kompetenzegoismus kann der Europäischen Union und der Idee der europäischen Integration nur schaden. Es bedarf also viel politischer Vernunft, um letztendlich ein wirklich funktionierendes Miteinander von Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten auf der Ebene der zwischen beiden Seiten aufgeteilten Kompetenzen zu erreichen.

Systematisch unterscheidet die Europäische Verfassung zwischen *unterschiedlichen Kompetenztypen*. Dies sind zum einen die *ausschließlichen Zuständigkeiten* der Europäischen Union, dies sind zum anderen die zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten *geteilten Zuständigkeiten* und die *ergänzenden Maßnahmen* der Europäischen Union (Art. I - 11 ff). Wenn die Europäische Verfassung der Europäischen Union für einen bestimmten Bereich die ausschließliche Zuständigkeit zuweist, so kann von vornherein nur sie selbst gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedstaaten sind in diesen Kompetenzbereichen nicht zu Regelungen befugt, es sei denn, dass sie von der Europäischen Union hierzu im Einzelfall ausdrücklich ermächtigt werden (Art. I - 11 Abs.

1). Über solche ausschließlichen Zuständigkeiten verfügt die Europäische Union beim Erlaß der „für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln“ sowie in den folgenden Bereichen: die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben; die gemeinsame Handelspolitik; die Zollunion; die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik“ (Art. I 12 Abs. 1). Diese ausschließlichen Zuständigkeiten der Europäischen Union basieren auf der bisherigen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und ihres vor allem wirtschaftsrechtlichen Aufgabenbereichs.

Neben den ausschließlichen Zuständigkeiten stehen die *Bereiche mit geteilter Zuständigkeit*. In diesen Bereichen verfügen sowohl die Europäische Union also auch ihre Mitgliedstaaten über Regelungskompetenzen, wobei allerdings Regelungen der Europäischen Union den Vorrang besitzen, die Mitgliedstaaten also nur dann Regelungen erlassen können, wenn die Europäische Union nicht ihrerseits tätig geworden ist (Art. I - 11 Abs. 2). Art. I - 13 nennt die Politikfelder, in denen sich die geteilten Zuständigkeiten im einzelnen entfalten sollen. Danach unterliegen der geteilten Zuständigkeit „die folgenden Hauptbereiche: Binnenmarkt; Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze; Verkehr und transeuropäische Netze; Energie; Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte; wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt; Umwelt; Verbraucherschutz; gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens“. Dies sind außerordentlich weite Umschreibungen, die auch nicht ganz wörtlich genommen werden dürfen. Es geht, wie ausdrücklich auch angeführt, um prinzipielle Politikbereiche, aber noch nicht um fest abgesteckte Zuständigkeitsbereiche. Diese ergeben sich im einzelnen erst aus Teil III und Teil IV der Europäischen Verfassung. Hier sind aus den vorgenannten allgemeinen Politikfeldern die der Europäischen Union tatsächlich zustehenden Kompetenzen im einzelnen geregelt. Eine gewisse Zwitterstellung gilt für die Regional-, Entwicklungs- und Forschungspolitik. Auch diese Bereiche werden bei den geteilten Zuständigkeiten aufgeführt. Tatsächlich geht es hier aber allein um Fördermaßnahmen der Europäischen Union und nicht um inhaltlich-regelnde Zuständigkeiten.

Gerade bei den geteilten Zuständigkeiten ist das Subsidiaritätsprinzip maßgebend. Gerade hier muß es sich bewähren und gerade hier stellen sich auch die Probleme, die bereits allgemein zum Subsidiaritätsprinzip dargestellt wurden.

Der Typus der geteilten Zuständigkeit entspricht der aus dem Recht der Bundesstaaten bekannten Begriff der konkurrierenden (Gesetzgebungs-) Zuständigkeiten, wie diese beispielsweise im deutschen Grundgesetz in Art. 72, 74, 74 a vorgesehen sind. Hiernach verfügt der Bund nur dann über ein Recht zur Gesetzgebung, wenn die sog. Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt ist, wenn also tatsächlich ein Bedürfnis nach bundesrechtlich geregelter Einheitlichkeit, vor allem im Bereich der Rechtseinheit

und der Wirtschaftseinheit, und die damit gegebene Erforderlichkeit nachweisbar ist. Auch diese Klausel ist allerdings recht umstritten, vor allem im Rahmen der in Deutschland derzeit geführten Diskussion um die Reform des bundesstaatlichen Systems. Dennoch ist eine solche Bedürfnis-Klausel sinnvoll, um die zentralen Zuständigkeiten des Bundes besser von den dezentralen Zuständigkeiten der Bundesländer abzuschichten. Eine solche Bedürfnis-Klausel hätte auch für die Europäische Verfassung Sinn gemacht, wäre sie doch imstande, das Subsidiaritätsprinzip noch besser zu konkretisieren. Leider hat man auf die Aufnahme einer solchen Regelung in der Europäischen Verfassung aber verzichtet.

Eine dritte Kategorie von Zuständigkeiten der Europäischen Union findet sich in Art. I - 16, demzufolge die Europäische Union in bestimmten Bereichen *Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen* ergreifen kann. Auch hier findet sich ein sehr weites Feld von Politikbereichen, nämlich : „Industrie ; Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit ; allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport ; Kultur ; Zivilschutz“. Auch diese Politikfelder finden allerdings dann ihre definitive kompetenzrechtliche Eingrenzung in Teil III der Europäischen Verfassung.

Eine nicht unproblematische kompetenzrechtliche Ermächtigung findet sich schließlich — viertens — in der sog. Flexibilitätsklausel des Art. I - 17. Hier heißt es : „Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III (der Verfassung) festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und sind in dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften“ (Abs. 1). Diese Regelung hatte schon einen Vorläufer im bisherigen Art. 308 EGV ; und schon diese Bestimmung hat die besondere Problematik einer solchen Flexibilitätsklausel deutlich gemacht. Denn in Wahrheit versteckt sich hinter einer solchen Flexibilitätsklausel ein Stück faktischer Kompetenz-Kompetenz, wie sie nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union eigentlich nicht zustehen kann. Aus diesem Grunde wäre es besser gewesen, auf diese Flexibilitätsklausel zu verzichten. Sie hat schon in der Vergangenheit zu vielen Unklarheiten geführt. Sie ist schon in der Vergangenheit, nämlich in Gestalt des früheren Art. 308 EGV, meines Erachtens mit Recht kritisiert worden und deshalb hätte man heute auf eine solche Regelung verzichten sollen. Leider ist dies nicht geschehen. Welche Entwicklung dieser Flexibilitätsklausel in der Kompetenzpraxis der Europäischen Union nimmt, wird sehr sorgfältig und sehr kritisch in der Zukunft zu überprüfen sein. Daran ändert auch die weitere Klausel in Art. I - 17 Abs. 2 nichts, derzufolge „die Kommission die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 9 Abs. 3 auf die Vorschläge aufmerksam macht, die sie auf den vorliegenden Artikel“, d.h. auf die Flexibilitätsklausel, „stützen“ will. Es ist zwar gut und nützlich, wenn die nationalen Parlamente darüber

informiert werden, wenn die Europäische Union solche Flexibilitätsmaßnahmen zwecks Begründung eigener Kompetenzen treffen will. Aber eine wirksame Gegenwehr der nationalen Parlamente erscheint auch über dieses Informationsverfahren kaum realisierbar zu sein. Von größerer Wirksamkeit verspricht dagegen die Regelung des Art. I - 17 Abs. 3 zu sein, derzufolge die Flexibilitätsklausel jedenfalls nicht dazu genutzt werden darf, Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten dort zu harmonisieren, in denen eine solche Harmonisierung nach der Verfassung, d.h. nach den Zuständigkeitsbestimmungen im einzelnen, nicht statthaft ist.

Ein kompetenzrechtlich besonders bedeutsames, aber auch sehr kompliziert geregeltes Feld findet sich schließlich in der *Innen- und Justizpolitik*. Dieser Bereich ist traditionell nicht vergemeinschaftet gewesen, basierte also auf dem Verfahren der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Gerade wenn man an die Kriminalitätsbekämpfung denkt, so wird jedoch deutlich, daß es auch hier einer intensiveren Integration bedarf. Ist die Europäische Union doch ein Gebiet mit offenen Grenzen, so entfaltet sich naturgemäß auch Kriminalität buchstäblich grenzüberschreitend. Solcher grenzüberschreitender Kriminalität kann man nur mit Regelungen und Institutionen begegnen, die ihrerseits grenzüberschreitend, also gemeinschaftlich agieren können. Aus diesem Grunde hat man in der Europäischen Verfassung einige Verbesserungen, also Möglichkeiten engerer Zusammenarbeit, geschaffen. Dies gilt vor allem für Kriminalität schwererer Art mit grenzüberschreitender Bedeutung. Auch für das Zivilrecht kann mit Angleichungsmaßnahmen operiert werden, soweit es um grenzüberschreitende Sachverhalte geht. Im Bereich des Strafrechts sind die wichtigsten Institutionen die von Europol, Eurojust und der Europäischen Staatsanwaltschaft. Alles dies war bisher nicht hinlänglich effektiv geregelt. In allen diesen Bereichen werden gewisse Verbesserungen getroffen, vor allem Europol soll künftig auch „operative Maßnahmen“ ergreifen können, was bisher nicht der Fall war. Europol war bisher eine Behörde, die ausschließlich der Informationssammlung und dem Informationsaustausch mit den nationalen Polizeibehörden diente. Jetzt sind —freilich in sehr begrenztem Maße— auch operative Möglichkeiten geschaffen worden, was dringend notwendig war.

Gewisse Harmonisierungen sollen auch im strafrechtlichen Bereich ermöglicht werden, obwohl man bei realistischer Einschätzung der Situation mit Sicherheit noch lange nicht soweit ist, daß etwa ein einheitliches Europäisches Strafgesetzbuch erlassen werden könnte. Gerade im strafrechtlichen Feld dominieren nach wie vor doch evidente Unterschiede — nach Tradition, nach Rechtskultur und tatsächlicher Entwicklung — zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Ähnliches gilt im Grunde auch für das Zivilrecht, obwohl hier die Unterschiede nicht so groß sind, wie im Strafrecht. Immerhin hat die Europäische Union schon bisher unter dem Kompetenztitel des Verbraucherschutzes viele Regelungen eingeführt, die unmittelbar in das Zivilrecht der Mitgliedstaaten eingewirkt haben bzw. zu einer ganzen Reihe von Rechtsvereinheitlichungen geführt haben.

Insgesamt ist aber nach wie vor davon auszugehen, daß die Bereiche der Innen- und Justizpolitik noch längst nicht so vergemeinschaftet worden sind, wie dies vielleicht wünschenswert wäre. Hier wird es noch viel Zeit brauchen, bis die Europäische Union auch hier in ihrer Integrationfähigkeit einen Reifegrad erreicht hat, der für das gesamte Gebiet der Europäischen Union auch weitgehend einheitliche Rechtsnormen sowie Funktionsträger vor allem in den Bereichen des Straf- und den Zivilrechts ermöglicht.

*Fassen wir zusammen* : Die Europäische Verfassung schafft grundlegende Normen für die Organisation der Europäischen Union und hat auch das Recht der Zuständigkeiten weitgehend weiter entwickelt. Alles dies ist ebenso notwendig wie zu begrüßen. Daß aber nach wie vor auch Defizite bestehen, daß der Prozeß der europäischen Integration gerade im Bereich der Zuständigkeiten der Europäischen Union noch lange nicht voll abgeschlossen ist, liegt ebenso auf der Hand.