



Was bringt die Europäische Verfassung den Regionen

Eine Kurzzusammenfassung des Instituts für Föderalismus*)

Allgemeiner Überblick

Nachdem die Regierungskonferenz am 13. Dezember 2003 in Brüssel ergebnislos abgebrochen wurde, erzielten die Staats- und Regierungschefs im Rahmen einer Regierungskonferenz aller 25 EU-Mitgliedstaaten am 18. Juni 2004 **Einigung über den Text eines neuen Verfassungsvertrages der Europäischen Union**¹. Am 29. Oktober soll der Verfassungsvertrag in Rom unterzeichnet werden und nach zwei Jahren Ratifikationsrahmen im November 2006 in Kraft treten². Zu den **wesentlichen Neuerungen** zählen:

- Die Europäische Union erhält eine einheitliche **Rechtspersönlichkeit**.
- Die **Charta der Grundrechte** wird in die Verfassung aufgenommen.
- Das **demokratische und das rechtsstaatliche Prinzip** werden gestärkt.

*) Verfasst von Frau Mag. Daniela Larch.

1 Siehe den Verfassungstext: www.zukunfteuropa.gv.at.

2 Siehe die Übersicht über die Absichten aller 25 Mitgliedstaaten, ein Verfassungsreferendum durchzuführen: www.euverfassung.gv.at.

- Die **Kompetenzverteilung** wird klarer geregelt: Neben der Bekräftigung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung werden verschiedene Kompetenzkategorien sowie die **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit** als Kompetenzausübungskriterien definiert.

Im **ersten Teil** der Europäischen Verfassung werden die Grundlagen der Europäischen Union behandelt, so etwa die Ziele der EU, die Kompetenzkategorien und Kompetenzausübungskriterien sowie die grundsätzlichen Festlegungen zu den Organen und bestimmten Politikbereichen. Der **zweite Teil** beinhaltet die Charta der Grundrechte, der **dritte** beschreibt die einzelnen Politikbereiche und der **vierte Teil** umfasst die Schlussbestimmungen.

Die neue Kompetenzverteilung

Auf der **Grundlage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung**, wonach alle in der Verfassung genannten Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten als „Herren des Vertrages“ an die Union übertragen sind und die nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben, werden folgende **Arten von Zuständigkeiten** in der neuen Verfassung festgelegt: In den taxativ aufgezählten Angelegenheiten der **ausschließlichen Zuständigkeit** nach Art I-12³ darf nur die EU bzw dürfen die Mitgliedstaaten nur nach ausdrücklicher Ermächtigung durch die Union tätig werden. In Art I-13 sind die **geteilten Zuständigkeiten** geregelt, wonach die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig sein können, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausübt oder entschieden hat, diese nicht auszuüben. Die dort angeführten Materien⁴ stellen allerdings nur eine demonstrative Aufzählung dar, denn von diesem Kompetenztypus sind alle der Union zugewiesenen Zuständigkeiten umfasst, die nicht ausdrücklich als ausschließliche oder ergänzende Kompetenzen genannt sind. Bei diesen wichtigen Bereichen der geteilten Zuständigkeiten handelt es sich somit um eine konkurrierende Gesetzgebung zugunsten der Europäischen Union, die inhaltlich nur durch das Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt ist. Ein Gegengewicht bildet lediglich die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verfassung“ durch ihre (gemeinsam mit dem Europäischen Parlament ausgeübte) Gesetzgebungskompetenz im Rat die Rechtsetzung bestimmen.

Nach der **ergänzenden Zuständigkeit** gemäß Art I-16 ist die EU nur für Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig⁵. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ist ausgeschlossen. Zu diesen drei Kompetenztypen kommen noch **zwei besondere Zuständigkeiten** der Union: Die Maßnahmen zur Koordinierung der

3 Art I-12 zählt folgende Angelegenheiten auf: Zollunion; Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln; Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist; Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik; gemeinsame Handelspolitik.

4 Art I-13 zählt folgende Angelegenheiten auf: Binnenmarkt; Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte; wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt; Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze; Umwelt; Verbraucherschutz; Verkehr; transeuropäische Netze; Energie; Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens hinsichtlich der in Teil II genannten Aspekte.

5 Nach Art I-16 können diese Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung in folgenden Bereichen ergriffen werden: Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit; Industrie; Kultur; Tourismus; allgemeine Bildung, Jugend, Sport und berufliche Bildung; Bevölkerungsschutz; Verwaltungszusammenarbeit.

Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten durch die Union und Unionsinitiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Nach der **Flexibilitätsklausel gemäß Art I-17** kann die Union nicht wie bisher nach Art 308 EGV nur im Rahmen des Gemeinsamen Marktes, sondern nunmehr im Rahmen der gesamten in Teil III der Verfassung festgelegten Politikbereiche tätig werden, wenn dies notwendig erscheint, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen. Hinsichtlich der Flexibilitätsklausel bleibt das Einstimmigkeitserfordernis erhalten, das Europäische Parlament erhält ein Zustimmungrecht und eine Rechtsharmonisierung darf in jenen Bereichen nicht bewirkt werden, in denen dies von der Verfassung ausgeschlossen wird.

Das Subsidiaritätsprinzip

Art I-9 bestimmt, dass die Union nur in Bereichen tätig sein darf, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen bzw insofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können (im derzeit noch geltenden Art 5 EGV war im Gegensatz dazu nur von der Ebene der Mitgliedstaaten die Rede). Die Union darf also nur dann tätig werden, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Unionsebene besser erreicht werden können.

Eine neue Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips sollte im Prinzip zu einer **Stärkung der nationalen Parlamente** führen: Die Organe haben künftig während des Rechtsetzungsverfahrens für eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu sorgen. Die **einzelstaatlichen Parlamente** können nach dem neuen **Frühwarnsystem** eingreifen, wenn sie der Ansicht sind, dass ein EU-Rechtssetzungsakt diesem Prinzip nicht Rechnung trägt.

Das **Verfahren zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips** ist im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ geregelt: Nunmehr sind **Gesetzgebungsvorschläge** der Kommission **den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten direkt** und nicht mehr wie bisher über die Regierungen **zu übermitteln**. Überdies sollten die **Vorschläge** nach der neuen Regelung detaillierte **Angaben über die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit** enthalten. Es sollte in Hinkunft also begründet werden, warum ein Ziel durch die Union besser erreicht werden kann als durch eine Ebene in den Mitgliedstaaten.

Jedes nationale Parlament eines Mitgliedstaates bzw jede Kammer eines dieser Parlamente kann **binnen sechs Wochen nach Übermittlung eines Gesetzgebungsentwurfs eine begründete Stellungnahme** an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission übermitteln, in der dargelegt wird, weshalb der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Wird **von mindestens einem Drittel der Gesamtzahl der nationalen Parlamente**⁶ eine solche Stellungnahme abgegeben, so muss der Gesetzgebungsentwurf zwar überprüft und die Entscheidung begründet werden; an die Stellungnahme gebunden ist der jeweilig Vorlegende des Gesetzesvorschlags jedoch nicht.

⁶ Jedes Parlament hat zwei Stimmen bzw in einem Zweikammernsystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.

Nach Inkrafttreten des Gesetzgebungsaktes kann wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip von einem Mitgliedstaat bzw von einem Mitgliedstaat im Namen seiner nationalen Parlamente **Klage beim Gerichtshof** eingereicht werden. Ist für den Erlass des Gesetzgebungsaktes die Anhörung des Ausschusses der Regionen nach der Verfassung vorgeschrieben ist, kann auch vom **Ausschuss der Regionen** Klage beim EuGH erhoben werden.

Bewertung

Die Bewertung aus Sicht der Regionen fällt zwiespältig aus: Während der **EU** etwa in den Bereichen Energie, Sport und Tourismus **neue Kompetenzen übertragen** wurden, erfuhren **bestehende Kompetenzbereiche** unter anderem in folgenden Politikbereichen eine **Erweiterung**: Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wurde unter anderem ein europäischer Außenminister geschaffen, der die Positionen des derzeitigen Hohen Beauftragten für die GASP sowie des Kommissars, der für die Außenbeziehungen zuständig ist, vereinigt. Im Bereich Justiz und Inneres wurde insbesondere die rein intergouvernementale Zusammenarbeit hinsichtlich der justiziellen Kooperation und der polizeilichen Zusammenarbeit aufgehoben und im Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik wurden die Rechte der Euro-Staaten gestärkt. Durch die **Flexibilitätsklausel** wurde überdies der Bereich, in dem die Union tätig werden kann, wenn dies notwendig erscheint um eines der Ziele der Verfassung zu erreichen, auf die gesamten im dritten Teil der Verfassung festgelegten Politikbereiche ausgedehnt. Obwohl der EU neue Aufgaben übertragen wurden und den Mitgliedstaaten keine Kompetenzen rückverlagert wurden, darf nicht übersehen werden, dass **für die Mitgliedstaaten** an manchen Stellen **Sicherheitsnetze** eingefügt wurden: In der Steuerpolitik wurde beispielsweise entgegen des Vorschlages des Konvents die Einstimmigkeit beibehalten; auch Beschlüsse im Bereich der GASP und der Verteidigungspolitik werden einstimmig gefasst. Außerdem haben die Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Sicherheit und justiziellen Zusammenarbeit die Möglichkeit, das Gesetzgebungsverfahren zu unterbrechen.

Fraglich ist, ob es mit dem neuen Frühwarnsystem und der Subsidiaritätsklage gelingt, der **Kompetenzabsaugung der Mitgliedstaaten** nach oben entgegen zu treten. Bei aller Anerkennung gegenüber diesen Neuerungen im Gesetzgebungsverfahren ist Skepsis angebracht, ob der „**Frühwarnmechanismus**“ in der Praxis tatsächlich viel bewirken kann. Man stelle sich vor, dass innerhalb der recht kurzen Frist von sechs Wochen ein Drittel der nationalen Parlamente eine entsprechende Stellungnahme abgegeben haben muss, um überhaupt zu einer Überprüfung des Vorschlags der Kommission zu gelangen! Nur dann, wenn die nationalen Parlamente (und zwar auch auf der regionalen Ebene) zur Netzwerkbildung in der Lage sind, ist dieses Verfahren in irgendeiner Weise aussichtsreich. Mehr ist dagegen von der Subsidiaritätsklage, die sowohl von den nationalen Parlamenten als auch vom Ausschuss der Regionen erhoben werden kann, zur erwarten. Hier wird sich weisen, ob der EuGH in der Lage sein wird, die **Subsidiaritätsprüfung überhaupt operationabel** zu halten, so dass sie nicht nur eine leere Formel ist. Aus staatsorganisatorischer Sicht wurde das **bestehende System beibehalten und etwas weiterentwickelt**. Eine **radikale Neuerung findet nicht statt**.