

Zu Stand und Notwendigkeit einer Verfassungsreform in Österreich und Europa

Von Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Karl Korinek,
Präsident des Verfassungsgerichtshofes

Schriftliche Fassung eines Referats, gehalten am
Österreichischen Städtetag am 30. 5. 2007 in Linz

I. Einleitung

1. Verfassung ist ihrer Funktion nach rechtliche Grundordnung des Staates. Sie bestimmt – so hat schon Aristoteles in seiner *Politeia* geschrieben – die gesamten Strukturen der öffentlichen Ordnung des Staates. Verfassung ist Ordnung der öffentlichen Gewalt, im Besonderen der höchsten staatlichen Gewalt, von der jede andere Gewalt abgeleitet ist. Sie ist oberste Grundlage für staatliches Handeln und sie fixiert die Stellung des Einzelnen im und gegenüber dem Staat.

Auch die österreichische Bundesverfassung entspricht diesem Muster. Sie enthält zum einen Bestimmungen über die Einrichtung der Träger der Staatsgewalt und die Staatswillensbildung und regelt die Ausübung der Staatsgewalt und deren Kontrolle. In einem Bundesstaat zählt dabei vor allem die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern zu den zentralen Inhalten.

Zum anderen erhebt die Verfassung den Anspruch, das Gesetzesrecht und darüber hinaus auch alle übrigen staatlichen Aktivitäten zu prägen und zu beeinflussen; sie bindet damit die Staatsorgane an bestimmte materielle Vorgaben und gibt dem Bürger die Gewähr, dass der Staat diese Vorgaben einhält – durch das umfassende Rechtsstaatsprinzip einerseits und die Gewährleistung von Grundrechtspositionen andererseits.

2. Das alles gilt zunächst nur für den Staat. Doch der Sache nach stellen sich auch in einer supranationalen Organisation wie der Europäischen Union ähnliche Fragen: Auch hier muss die Ausübung der Gewalt und deren Kontrolle geregelt werden und auch hier gilt es, den Gemeinschaftsorganen einen inhaltlichen Rahmen für ihr Handeln vorzugeben und die Position des Einzelnen gegenüber den Autoritäten der Union zu fixieren. Das geschieht durch die Verträge, liegt also in der Dispositionsgewalt der Mitgliedstaaten. Was im Staat typischerweise Sache einer qualifizierten Mehrheit ist, ist in der EU Sache der Mitgliedstaaten.

Ob man das jetzt als „Verfassung“ bezeichnet, ist nicht so wichtig; der Sache nach sind die Aufgaben ähnlich; ganz große Bedeutung kommt bei einer supranationalen Organisation naturgemäß jenen Bestimmungen zu, mit denen ihr Aufgaben zur Besorgung übertragen werden. Denn dabei geht es um viel mehr als um eine technische Zuordnung von Kompetenzen, dabei geht es um die Übertragung von Souveränitätsrechten von Staaten.

Ich lade Sie nun ein, mit mir über das Thema in zwei Schritten nachzudenken, zunächst über die Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsreform in Österreich und dann über die Frage der Notwendigkeit entsprechender Reformschritte in der Europäischen Union.

II. Die Situation des österreichischen Bundesverfassungsrechts

Die österreichische Verfassung, die 1920 von einem breiten Konsens getragen beschlossen und 1945 nach zwölfjähriger Verdrängung – ebenfalls auf Basis eines breiten Konsenses – wieder in Kraft gesetzt wurde, hat sich als Grundordnung unseres Staates an sich bewährt. Es bedarf keiner neuen Verfassung und es hat derer auch nicht bedurft, als vor vier Jahren der Österreich-Konvent eingerichtet wurde. Die österreichische Verfassung bietet die Basis für eine intakte Demokratie, sie gewährleistet eine rechtsstaatliche Ordnung und sie sichert – ungeachtet des Umstandes, dass es keinen einheitlichen Grundrechtskatalog gibt – dank einer auf ihrer Basis hoch entwickelten und differenzierten Grundrechtsjudikatur die Grund- und Menschenrechte.

Dennoch darf man nicht übersehen, dass die Verfassung in vielen Punkten verbesserungsbedürftig ist.

1. Das betrifft zunächst den äußeren Zustand der Verfassung – in meinem Verfassungs-Kommentar brauchen wir 2400 Seiten, nur um den Text des geltenden Verfassungsrechts, der Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, der Staatsverträge in Verfassungsrang und der Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen wiederzugeben. Kaum ein Mensch, der auf diese Verfassung vereidigt ist, kann sie jemals gelesen haben. Das ist ein unerträglicher Zustand, der schon vielfach beklagt wurde und viele maßgebende Personen haben angekündigt, das zu bereinigen oder die Situation zumindest zu verbessern. Der von mir geleitete Ausschuss 2 des Konvents hat die Grundlagen dazu aufbereitet, in einer ungeheuren Arbeit alle Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen durchgearbeitet und – größtenteils im Konsens – Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt – zum Großteil sogar schon formuliert; aber die Realisierung zieht sich; die nunmehr tagende Expertengruppe zu Fragen der Staatsreform hat aber immerhin für Teilbereiche Vorschläge vorgelegt.

Mein Befund, dass die Verfassung verbesserungsbedürftig ist, trifft aber auch materiell zu – und mit diesen materiellen Fragen möchte ich mich jetzt beschäftigen:

2. Aus dem Bereich des Staatsorganisationsrechts möchte ich drei Themen herausgreifen, die dringend verfassungspolitisches Handeln erfordern.
 - a) Das ist zum Ersten die bundesstaatliche Kompetenzverteilung. Die derzeitige Situation leidet unter der Unübersichtlichkeit, Zersplitterung und auch darunter, dass die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sehr kleinräumig aufgeteilt sind, sodass die Kompetenzverteilung sinnvollen Regelungen mitunter im Wege steht. Die geltende Kompetenzverteilung ergibt sich aus acht Artikeln des B-VG, weiters dem F-VG und dutzenden Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen, die ihrerseits häufig auf die inhaltlichen Regelungen der jeweiligen Gesetze verweisen und nur gemeinsam mit ihnen zu verstehen sind.

Nur mit Mühe gelingt es, die verschiedenen, ineinander verstrickten Kompetenzzuweisungen zu verstehen und noch mühevoller ist dann das Zusammensetzen dieser Detailregelungen zu sinnvollen Einheiten. Das Ganze erinnert an ein aus hunderten kleinen Teilen bestehendes Mosaik, das durch mehrere Erdbebenstöße durcheinander gebracht wurde und an dessen Ordnung offensichtlich kein besonderes Interesse besteht. In manchen Bereichen, wie dem Energierecht gelingt das Zusammensetzen überhaupt nicht – mir zumindest nicht. Ich wäre nicht in der Lage, in einer Vorlesung dieses System übersichtlich zu erläutern – obwohl ich mich seit Jahrzehnten auch um dieses Rechtsgebiet in Forschung, Lehre und Judikatur bemüht habe – oder vielleicht gerade deshalb nicht.

Was Not tate wäre, großflächige Kompetenzbereiche zu schaffen; der Konvent hat es nicht zusammengebracht und sehr ermutigend sind auch die Signale nicht, die man aus den Beratungen der Verfassungsreform-Arbeitsgruppe erhält. Jetzt besteht sogar die Gefahr, dass man die in vielfacher Hinsicht so wertvolle einheitliche Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof antastet und auch hier noch bestehende Einheitlichkeiten verliert.

Dass das alles sehr umstritten ist, darf auch gar nicht verwundern, geht es doch darum, die Gestaltungsmöglichkeiten – und damit Einfluss- und Machtbereiche – auf die verschiedenen staatlichen Ebenen und Organe aufzuteilen. Die Kompetenzverteilung war schon in den Diskussionen der Konstituierenden Nationalversammlung der härteste Brocken. Hier bedürfte es der Gestaltungskraft von Spitzenfunktionären des Bundes und der Länder, die sich persönlich in vermutlich stundenlangen Diskussionen zusammenraufen und die politische Kraft haben, auf Teilkompetenzen im Interesse größerer Einheiten zu verzichten und das auch in ihrem jeweiligen Bereich, also auf der Ebene des Bundes und der Länder und in den jeweiligen politischen Gruppierungen, durchzusetzen; wie das seinerzeit ein Mayr, Seipel, Danneberg oder Otto Bauer zusammengebracht haben.

- b) Zum Zweiten ist die Situation im Bereich der Verwaltungsorganisation zu nennen, die insbesondere aufgrund der verfassungspolitischen Entwicklung der letzten 10, 15 Jahre in hohem Maße der ordnenden Hand des Verfassungsgesetzgebers bedarf. Was hier bei den Ausgliederungen und Beleihungen – etwa bei der Schaffung von Regulatoren oder Kontroll- und Aufsichtsbehörden – in letzter Zeit passiert ist, ist überhaupt nicht mehr nachzuvollziehen. Man hat Elemente des amerikanischen agency-Konzepts übernommen, das aber in unser Verwaltungssystem überhaupt nicht eingepasst. Der Verfassung liegt für diese Art von Behörden überhaupt kein Organisationskonzept zugrunde. FMA, Energie-Control, Telekommunikationsregulatoren, Zivildienst-ServiceGesmbH, Austro Control, RTR, GIS, Bundesfinanzierungsagentur, aber auch viele Einrichtungen zur Besorgung von Aufgaben der Daseinsverwaltung bis hin zur Organisation von Theatern und Festspielen zeigen ein wildes Durcheinander von Organisationsformen.

Wir haben eine wesentlich größere Zersplitterung und Unübersichtlichkeit als vor der Zeit der Maria Theresianischen Behördenreform. Staatsmänner – oder wie der historische Bezug zeigt: auch -frauen – wären gefordert, hier eine verfassungsrechtliche Struktur für derartige Behörden oder Einrichtungen zu schaffen, in der vor allem auch die verfassungspolitisch zentralen Fragen der Rückkoppelung des Handelns solcher Einrichtungen an die obersten Organe und der politischen Verantwortlichkeit, insbesondere gegenüber dem Parlament zu regeln wären. Denn man hat hier ja nicht nur organisatorisch ausgegliederte Einrichtungen geschaffen, sondern zu einem beachtlichen Teil auch ihre demokratische Legitimation reduziert. Viele haben die Warnungen nicht beachtet und waren dann überrascht, dass auf diese Weise die parlamentarische Kontrolle stark eingeschränkt wurde.

Es ist bekannt, dass ich kein Freund dieser vielen ausgegliederten Behörden bin. Aber wenn man schon glaubt, solche andersartige Einrichtungen schaffen zu müssen, um mit ihrer Hilfe Staatsaufgaben zu besorgen, so müsste man wenigstens einheitliche Strukturen schaffen. Und man muss sich klar dafür ent-

scheiden, ob man Verantwortlichkeiten gegenüber obersten Organen und insbesondere gegenüber den Parlamenten haben will und wie man sie ausgestaltet, oder ob man die Parlamente auch diesbezüglich in ihren Funktionen reduzieren will. Ich habe ja ein bisschen Angst, dass wir mit unseren demokratischen Wahlen Parlamente bestimmen, die im Bereich der Gesetzgebung immer mehr Kompetenzen an die übergeordneten Autoritäten der Europäischen Union verlieren und im Hinblick auf die Kontrolle der Verwaltung immer mehr Kontrollbefugnisse aufgeben, weil die Verwaltung durch weisungsfreie ausgegliederte Einrichtungen besorgt wird.

Das sind verfassungspolitisch zentrale Fragen, die einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelung bedürften.

- c) Als dritter Punkt im Bereich des Staatsorganisationsrechts ist der – wahrscheinlich leichter lösbare – Komplex der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu nennen. Hier ist der politische Konsens für die Schaffung erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte auf Bundes- und Landesebene ja ziemlich groß. Auch hier gibt es schon einen Entwurf, der freilich noch Schwächen hat; und es gibt auch noch einige Probleme zu lösen:

Auf eines möchte ich aus aktuellen Gründen aufmerksam machen: Die Schaffung eines Asylgerichts oder – was sicher sinnvoller wäre, da man dann über die personellen Ressourcen des Gerichts besser nach Bedarf disponieren könnte – dessen Einbau ins geplante Bundesverwaltungsgericht ist dringend geboten und die Zeit drängt. Natürlich dürfte man dem Verwaltungsgerichtshof nicht die Kompetenz zur Kontrolle in einem Teilbereich der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, auch nicht im Bereich des Asylrechts oder des Fremdenrechts – nehmen; wohl gemerkt die Kontrolle – in der öffentlichen Diskussion wird ja häufig vom VwGH als "weiterer Instanz" gesprochen, was natürlich nicht stimmt und zeigt, dass da Leute mitreden, die entweder keine Ahnung haben oder bewusst irreführen wollen. Aber: eine ordentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz würde dem VwGH die Möglichkeit geben,

aus Gründen der Aussichtslosigkeit einer Beschwerde im Regelfall deren Behandlung abzulehnen und das würde natürlich verfahrensbeschleunigend wirken.

3. Auch im zweiten großen Regelungsbereich jeder Verfassung, dort wo es um die Festlegung der normativen Wertordnung für das Zusammenleben der Menschen geht, gibt es eine große Anzahl von verfassungsrechtlichen Normen außerhalb der Verfassungsurkunde, vom Rundfunkrecht über den Umweltschutz und die Substanzsicherung der Bundesforste bis zu den Vorschriften zur Reduzierung des Energieverbrauchs beim Betrieb elektrischer Anlagen, vom Minderheitenschutz bis zum Universitätsrecht; aber auch verfassungsrechtliche Verpflichtungen zur Blutabnahme, Verfassungsvorschriften über sonderpädagogische Maßnahmen oder über die Stellung von Forstaufsichtsorganen bei festgestellter Bewuchsgefährdung sowie Dutzende anderer Bestimmungen wären hier zu nennen.

Ich kann mich natürlich mit diesen vielen Details hier nicht beschäftigen und mache nur den Hinweis, dass man auch unter diesem Aspekt nicht umhin wird können, den Bestand an Sonderverfassungsrecht zu bereinigen; auch hierfür gibt es Vorarbeiten des Konvents.

Was ich aber ansprechen will, sind Beziehungslinien zwischen dem Staat und den Bürgern. Herkömmlicher Weise unterscheidet man hier drei verschiedene Beziehungslinien: die Freiheitsrechte, die politischen Gestaltungsrechte und – was in den Diskussionen der letzten Jahrzehnte zunehmend artikuliert wurde – auch Positionen eines status positivus, also von Ansprüchen an den Staat; insbesondere um "soziale Grundrechte" geht es dabei.

Lassen Sie mich auch diesen drei Verfassungsreformen jeweils einige Bemerkungen widmen:

- a) Was die Grund- und Menschenrechte betrifft, ist zunächst festzuhalten, dass die derzeitige Situation am Papier höchst verwirrend wirkt. In Österreich gibt es

keinen einheitlichen Grundrechtskatalog; die Grundrechtspositionen erfließen aus unterschiedlichen Rechtsquellen ganz unterschiedlicher Entstehungszeit, tlw. aus genuin österreichischem Verfassungsrecht, tlw. entstammen sie völkerrechtlichem Vertragsrecht.

Die Situation macht den Wunsch nach einer Kodifikation verständlich. Von der Sache her wäre das natürlich wünschenswert, wenn es auch nicht zwingend erforderlich ist: Die verfassungsgerichtliche Judikatur hat durch Jahrzehnte hindurch die Grundrechtsverbürgungen im Einzelnen entfaltet und einen effektiven und wirksamen Grundrechtsschutz entwickelt und der Stand der Grundrechte ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch sehr gut aufgearbeitet worden. Vor allem aber ist eine Kodifikation kein ganz einfaches Unterfangen, denn die verschiedenen Rechtsquellen haben dazu geführt, dass der Stil und die Detailgenauigkeit der Grundrechtsverbürgungen je und je verschieden ist. Hier Einheitlichkeit zu erreichen, ohne unbeabsichtigt Grundrechtspositionen zu verändern, ist gar nicht leicht.

- b) Was den status activus der Bürger, also deren demokratische Rechte anlangt, so hat die Bundesregierung ja schon einige Reformen vorgeschlagen, die sie aus den Medien kennen. Über die Senkung des Wahlalters und die Verlängerung der Legislaturperiode auf Bundesebene ist viel diskutiert worden und die Einführung der Briefwahl wird von vielen begrüßt. Ich rate hier freilich zu größter Vorsicht: Die Prinzipien des geheimen und des persönlichen Wahlrechts sind hohe demokratische Güter. Denken wir ein bisschen zurück, an die Wahlmanipulationen, Einschüchterungen oder an den Stimmenkauf in vergangenen Zeiten oder denken wir schlicht an die Volksabstimmung vom 10. April 1938 – dann wird uns die Bedeutung dieser Prinzipien bewusst werden. Ich bin glücklich, dass ich in einem Staat leben darf, in dem die persönliche und geheime Stimmabgabe so gesichert ist, wie bei uns. Das darf man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Und es beunruhigt mich, wenn ich an die Möglichkeiten des e-voting denke. Und dann wird man vielleicht noch den Providern auftragen, die Stimmen ein halbes Jahr lang zu speichern.

- c) Bei den Ansprüchen an den Staat, also etwa der Verbürgung sozialer Grundrechte oder von Minderheitenrechten, gilt es vor allem, adäquate Regeln über die Durchsetzbarkeit zu schaffen. Wir müssen uns davor hüten, alles der Gerichtsbarkeit zu übertragen, aber auch davor, in die Verfassung Formulierungen aufzunehmen, die nicht durchsetzbare Programme bleiben. Es gibt hier einige Modelle, die im Konvent entwickelt wurden und mE durchaus verfolgenenswert sind.
4. Es gibt also – wenn ich das zusammenfassen darf – in einigen Bereichen verfassungspolitischen Handlungsbedarf. Wir brauchen keine neue Verfassung, wir brauchen aber sehr wohl Teilreformen. Die Regierung scheint das auch so zu sehen und möchte die Vorarbeiten mit Hilfe einer – übrigens sehr kompetent besetzten – Arbeitsgruppe offenkundig zügig vorantreiben und die Konstellation einer Koalitionsregierung auf breiter Basis böte ja eine geeignete Basis für eine Reform.

III. Die Ebene der EU

Was nun die sog. "Verfassung der EU" betrifft, beginnen die Missverständnisse schon im Semantischen: Kann eine supranationale Organisation – wird kritisch gefragt – überhaupt eine Verfassung haben oder ist der Begriff für Staaten reserviert ?

Der Gedankengang ist – verkürzt dargestellt – folgender: Verfassungen gibt es nur für Staaten; wenn daher ein Gemeinwesen eine Verfassung hat, erhebt es den Anspruch, ein Staat zu sein. Da die weitaus überwiegende Meinung dahin geht, die EU sei kein Staat und solle auch keiner werden, sperrt man sich gegen eine Verfassung der EU. In Frankreich ist die Wurzel dieser – dort besonders ausgeprägten – Haltung wohl das traditionell starke Souveränitätsdenken der französischen Staatslehre.

Die Basis dieses Gedankengangs ist natürlich richtig: Die EU ist kein Staat und sollte auch keiner werden; die zentralen Träger der öffentlichen Gewalt sollen die Mitgliedstaaten bleiben. Sollten die Mitgliedstaaten einmal zu Teilstaaten innerhalb eines Zent-

ralstaates Europa werden, wäre das in Österreich jedenfalls eine Gesamtänderung der Verfassung und ohne Volksabstimmung nicht möglich.

Aber der bloße Streit um den Begriff bringt uns nicht weiter und verdrängt überdies die inhaltliche Diskussion. Zu Recht hat in Österreich der Großteil der Lehre seit jeher die Auffassung vertreten, dass die EU zwar keine Verfassung im formellen Sinn hat, das Primärrecht, also insbesondere die Verträge, wohl aber der Sache nach eine ähnliche Funktion erfüllen, nämlich die Funktion, Grundlage für das Funktionieren der Union zu sein und die Aufgaben zwischen dieser und den Mitgliedstaaten aufzuteilen. In diesem Sinn hat die EU natürlich eine Verfassung und es stellen sich alle Fragen, die sich nationalen Verfassungen gegenüber stellen, auch gegenüber dem gemeinschaftsrechtlichem Primärrecht: Insbesondere stellt sich die Frage, ob die derzeitige Fassung dieser Grundlagen der EU nicht verbessert werden soll, ja ob sie überhaupt ihre Aufgaben in Zukunft noch bewältigen kann.

Und eben deshalb hat der Verfassungskonvent einen Entwurf eines "Vertrags einer Verfassung für Europa" ausgearbeitet, der – das nur zur Rekapitulation – 2004 von den Repräsentanten der Mitgliedstaaten unterzeichnet und in zwei Drittel der Mitgliedstaaten – darunter auch in Österreich – auch ratifiziert wurde.

Derzeit scheint sich – insb. angesichts der Position des neuen französischen Staatspräsidenten – folgendes Szenario abzuzeichnen: Man will einiges aus dem Verfassungsvertrag "retten" und möchte dazu einerseits den Begriff "Verfassung" eliminieren und andererseits das Vertragswerk von einigen Regelungen und vor allem auch von einigen Details befreien. Während das erste Vorhaben wohl in Wahrheit kein Problem darstellen kann, eröffnet das zweite natürlich wieder die inhaltliche Diskussion. Denn eine solche Vorstellung lässt sich ja nicht so realisieren, dass die Mitgliedstaaten, die den Vertrag noch nicht ratifiziert haben, jetzt eine reduzierte Fassung ratifizieren und diese Ratifikationen gemeinsam mit den bisherigen Ratifikationen den Vertrag wirksam werden lassen. Da müsste ja – der Präsident der Kommission hat das vor einigen Tagen deutlich gesagt – ein reduzierter Vertragstext erarbeitet und neuerlich von allen Mitgliedstaaten unterschrieben werden; diese neue Vertragsfassung müsste einem neu-

en Ratifikationsverfahren in allen Staaten unterzogen werden, auch in denen, die den Vertrag in seiner von den Beauftragten seinerzeit unterzeichneten Form schon ratifiziert haben. Diese alten Ratifikationen verlören dann jegliche rechtliche Bedeutung.

Sollte aber die inhaltliche Diskussion neuerlich eröffnet werden, so kann sie natürlich nicht nur von den Mitgliedstaaten geführt werden, die noch nicht ratifiziert haben. Und unter diesem Aspekt ist es durchaus legitim, sich auch für die europäische Verfassung die Frage zu stellen, ob der derzeit diskutierte Verfassungsvertrag die wesentlichen Punkte trifft. Wir haben eingangs festgestellt, dass eine supranationale Organisation der Art der EU eine Grundlange in dreifacher Hinsicht braucht: Es muss – ich halte das für das allerwichtigste ! – das Verhältnis der Union zu den Mitgliedstaaten geregelt werden, es müssen die Strukturen und Vorgangsweisen jener Organe festgelegt werden, die für die Union handeln sollen und es müssen bestimmte inhaltliche Fragen geregelt werden, insbesondere die Beziehungen der Union zu den Unionsbürgern.

Ich möchte mich bei Behandlung dieses Komplexes in diesem Referat auf die Frage konzentrieren, wie das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ausgestaltet sein soll. Ich halte das für die verfassungspolitisch zentrale Frage und sie wird mE nicht ausreichend diskutiert – im Gegensatz zu den organisationsrechtlichen Fragen des so genannten institutionellen Rahmens und der Systematik der Rechtsakte und zu den Fragen der Festlegung der normativen Grundlagen für die Stellung des Einzelnen in der Union und die Ziele der Politik der Union; auf einzelne, für die Städte und Gemeinden wichtige Punkte des inhaltlichen Rahmens hat Bgm. Häupl in seiner Begrüßungsansprache aufmerksam gemacht und auf die Bedeutung eines Grundrechtskatalogs hat vor einigen Tagen Bundeskanzler Gusenbauer mit Nachdruck hingewiesen.

Was nun aber das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Union betrifft, gibt es im Vertrag einen eklatanten Widerspruch und der sollte jedenfalls bereinigt werden: Während in Art I-11 der Grundsatz der Subsidiarität beschworen und festgestellt wird, das für die Zuständigkeit der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigungen gilt, konterkarieren die folgenden konkreten Zuständigkeitsbestimmungen dieses Prinzip.

Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit – das betrifft im Wesentlichen die Zollunion, die Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik und die gemeinsame Handelspolitik – gibt es überhaupt nur Unionszuständigkeiten. Gut – was aber schwerer wiegt, ist der Bereich der geteilten Zuständigkeiten, denn hier gibt es – ganz im Gegensatz zur Deklaration des Subsidiaritätsprinzips – eine Prärogative des Gemeinschaftsgesetzgebers.

Zum Bereich der geteilten Zuständigkeit gehört zum einen der größte Teil des geltenden Gemeinschaftsrechts – Art I-14 zählt ua den Binnenmarkt, die Sozialpolitik, die Landwirtschaft, das Umweltrecht, den Verbraucherschutz, den Verkehr, die transeuropäischen Netze, die Energie und den öffentlichen Gesundheitsbereich auf. Zum anderen betrifft das den so genannten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem dem Europäischen Rat die Kompetenz zur Festlegung verbindlicher strategischer Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung unter anderem im Bereich der Sicherheitspolitik, der Zuwanderung und des Asylwesens sowie der juristischen Zusammenarbeit eingeräumt wird.

Für diesen ganzen großen Bereich der geteilten Zuständigkeiten bestimmt nun Art I-12 Abs 2, dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz wahrnehmen dürfen, "sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben".

Das bedeutet also, dass in all den genannten Bereichen mitgliedstaatliche Gesetzgebungsakte nur zulässig sind, solange die Union die Gesetzgebung nicht an sich zieht. Meines Erachtens ist das das Gegenteil von Subsidiarität.

In der konstatierten Widersprüchlichkeit liegt ein großes Potential für politisch-rechtliche Auseinandersetzungen. Im Streitfall müsste der Europäische Gerichtshof entscheiden, der es bislang ja weitgehend abgelehnt hat, als Kompetenzgerichtshof zu agieren, obwohl das ganz sicher in seiner Zuständigkeit läge. Freilich, solche Fragen gerichtlich entscheiden zu lassen und große Verzögerungen nur für die Klärung von

Zuständigkeiten in Kauf zu nehmen, ist nicht wirklich sinnvoll. Das sind in Wahrheit Aufgaben politischer Entscheidung.

IV.

Ich bin damit am Ende meines Referats angelangt. Dass es kein "Festvortrag" wurde, sondern eine nüchterne und in manchen Punkten auch kritische Zwischenbilanz, liegt am Thema. Und es entspricht außerdem meinem Anliegen, Verfassungsreformdiskussionen von Bekenntnishaften ins Inhaltliche zu lenken; denn mit jeder Verfassungsreform – sei es nun in der EU oder in einem Mitgliedstaat – wird über Fragen unseres Zusammenlebens entschieden; und das sind inhaltliche Fragen von eminenter Wichtigkeit.