

Working Papers

IEF Working Paper Nr. 53

ANGELIKA HABLE

Handlungsformen und Kompetenzen in der Europäischen Verfassungsdebatte

September 2003

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna
Österreich / Austria
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133
Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756
e-mail: europafragen@wu-wien.ac.at

Impressum:

Die IEF Working Papers sind Diskussionspapiere von MitarbeiterInnen und Gästen des Forschungsinstituts für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, neue Forschungsergebnisse im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von € 7,20 am Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen AutorInnen zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer Herausgeber und Verleger: Forschungsinstitut für Europafragen der
Wirtschaftsuniversität Wien, Althanstraße 39—45, A—1090 Wien;
Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller,
Althanstraße 39—45, A—1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Handlungsformen und Kompetenzen in der Europäischen Verfassungsdebatte

Angelika Hable

Research Institute for European Affairs (IEF)
Vienna University of Economics and Business Administration (WU-Wien)
angelika.hable@wu-wien.ac.at

Abstract

Zwei Themenbereiche, die Kernfragen einer Verfassung nach dem klassischen juristischen Verständnis darstellen und sich im europäischen Vertragswerk durch ihre besondere Unübersichtlichkeit auszeichnen sind die Kompetenzen und die Handlungsformen der Europäischen Union. Im Zuge der europäischen Verfassungsdebatte wurden zu beiden Bereichen sowohl innerhalb des Europäischen Konvents als auch von Seiten der Europäischen Institutionen und der Literatur zahlreiche Reformvorschläge vorgebracht. Dieser Beitrag bietet einen Überblick zu einigen dieser Vorschläge über eine Vereinfachung des Rechtsquellensystems und eine bessere Abgrenzung der Kompetenzen und beleuchtet Ansätze, wie das Verhältnis zwischen Handlungsformen und Kompetenzen in einem künftigen Verfassungsvertrag geregelt sein könnte. Ein besonderes Augenmerk gilt dem Entwurf des Europäischen Konvents, der die Grundlage für die kommende Regierungskonferenz 2003/2004 zur Entscheidung über eine Europäische Verfassung bilden wird.

Two core constitutional issues in a classical juridical understanding that are characterised by their particular complexity and obscurity in the system of the European Treaties are the competences and the legal instruments of the European Union. In the course of the debate on a European Constitution, numerous reform-proposals have been submitted with regard to both subjects by members of the European Convention, as well as the European institutions and academia. The present contribution offers an overview on several of these proposals on the simplification of the Union's instruments and a better delimitation of competences. It also highlights possible regulatory approaches on the relationship between instruments and competences in a future Constitution. Particular emphasis is placed on the draft Constitution submitted by the European Convention that will form the basis for the up-coming Intergovernmental Conference 2003/2004 on the setting up of a European Constitution.

Deskriptoren: Zukunft Europas; Europäischer Konvent; Verfassungsentwurf des Konvents; Kompetenzen der Union; Abgrenzung der Kompetenzen; Handlungsformen und Handlungsinstrumente; Vereinfachung des Rechtsquellensystems; Hierarchie der Handlungsformen; Verknüpfung Handlungsformen / Kompetenzen; Gewaltenteilung in der Union.

Handlungsformen und Kompetenzen in der Europäischen Verfassungsdebatte

Abstract	1
I. Einleitung	3
II. Handlungsformen und Kompetenzen - das bestehende System	4
II.1 Grundlegende Aspekte zu Handlungsformen und Kompetenzen	4
II.2 Das Verhältnis zwischen Handlungsformen und Kompetenzen	7
III. Vorschläge zur Vereinfachung der Handlungsformen und Kompetenzen	8
III.1 Handlungsformen als systematisches Konzept der Ermächtigungseingrenzung / Strikte Verknüpfung zwischen Handlungsformen und Kompetenzbestimmungen	8
III.2 Klarstellung der Handlungsformen durch eine bessere Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive	10
III.3 Einführung einer Hierarchie der Handlungsformen	12
III.4 Abschließende Aufzählung der Handlungsformen in einem Katalog	18
III.5 Kategorien der Kompetenzen / Grundlegende Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union und Zuordnung der Handlungsformen	22
III.6 Ausarbeitung einer Klassifizierung der <i>Aktionsarten</i> nach ihrer Intensität	25
III.7 Identifizierung des am besten geeignetsten Instruments im Wege einer Folgenabschätzung und Alternativen zur Rechtsetzung	28
IV. Der Verfassungsentwurf des Konvents	30
IV.1 Einleitung	30
IV.2 Bessere Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive?	31
IV.3 Abschließende Aufzählung der Handlungsformen in einem Katalog?	32
IV.4 Einführung einer Hierarchie der Handlungsformen?	33
IV.5 Gleichmäßige Anwendbarkeit der Handlungsformen in der Verfassung?	35
V. Zusammenfassung	36
Quellenverzeichnis	37
Bisher erschienene IEF Working Papers	41
Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen (Zu beziehen über den Buchhandel)	44

I. Einleitung

Zu den im Europäischen Konvent behandelten Fragen der Zukunft Europas und der Reform der bestehenden Verträge gehören auch zwei Themenbereiche, die einerseits Kernfragen einer Verfassung nach dem klassischen juristischen Verständnis darstellen und sich andererseits im europäischen Gefüge durch ihre besondere Unübersichtlichkeit auszeichnen: die Kompetenzen und die Handlungsformen der Europäischen Union¹. Zu beiden Bereichen wurden innerhalb des Konvents, aber auch von Seiten der europäischen Institutionen und der Literatur zahlreiche Reformvorschläge vorgebracht.

Im Zuge dieses Reformprozesses kam zur Geltung, dass sich in beiden Gebieten teils ähnliche Fragen stellen, beispielsweise ob und auf welche Weise der Versuch einer Kategorisierung der Kompetenzen/Handlungsformen stattfinden soll oder ob ein Katalog der Kompetenzen/Handlungsformen in einen zukünftigen Verfassungsvertrag aufgenommen werden soll. Gleichmaßen weisen die beiden Themenkomplexe auch enge Berührungspunkte miteinander auf. Wie *Bieber* ausführt, umfasst der Begriff der Zuständigkeitsverteilung in einem mehrgliedrigen System ein ganzes Bündel notwendiger Verfassungsfunktionen²: dazu gehören neben den Grundsätzen des Verhältnisses und der Abgrenzung der staatlichen und europäischen Handlungsbereiche die Verteilung der Funktionen zwischen den Gewalten, die Modalitäten der Zuständigkeitsausübung, die verfassungsmäßige Verantwortung für die Zuständigkeitsverteilung und nicht zuletzt auch die Regelung der Handlungsformen. Das Verhältnis zwischen Handlungsformen und Kompetenzen stellt einen wesentlichen Faktor bei der Ausübung der Kompetenzen dar und kann diese entscheidend steuern oder einschränken.

Nach Ansicht von *Lenaerts* und *Desomer* schlägt sich die Wahl der Handlungsform unmittelbar in der Auffassung nieder, die Mitgliedstaaten, regionale und lokale Körperschaften sowie der Bürger von der Ausübung der Kompetenzen durch die Union

* Besonderer Dank der Autorin gilt Herrn Prof. Stefan Griller, dessen wertvolle Unterstützung diesen Beitrag erst ermöglicht hat.

¹ Unter den Handlungsformen der Union sind sämtliche rechtliche Instrumente zu verstehen, die die Union - bzw genauer die Europäischen Gemeinschaften in der ersten Säule - zur Ausübung der ihr von den Unionsverträgen übertragenen Zuständigkeiten heranzieht, dh neben den in den Verträgen definierten Handlungsformen (zB Verordnung, Richtlinie, Entscheidung) auch Beschlüsse, sowie verschiedenste Formen des Soft Law. Als Synonym für den Begriff Handlungsformen werden im folgenden auch die Termini (Handlungs-) Instrumente, Rechtsformen oder Rechtsakte verwendet.

² *Bieber*, Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung, Juni 2002, http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/oth200602_de.pdf, 5.

gewinnen.³ *Eine wohl durchdachte Wahl der Rechtsformen [...] könne eine herausragende Rolle bei der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Alltagsgeschäft der Union darstellen.* Eine etwas weniger hoffnungsfrohe Einschätzung vertreten *Bogdandy, Bast und Arndt: In dem Maße, in dem die Diskussion zur Reform der Unionsverfassung hervortreten lässt, dass eine grundlegende Umgestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten kaum konsensfähig ist, verschiebe sich der Debattenschwerpunkt zunehmend auf die Ausübung der Befugnisse der Union*⁴.

Von welchem Blickwinkel auch immer man eine solche Verknüpfung betrachtet, bleibt die zentrale Frage (auch) dieses Beitrages, wie das "Verhältnis" zwischen Handlungsformen und Kompetenzen in einem künftigen Verfassungsvertrag geregelt sein soll. Zu diesem Zweck werden einige der Vorschläge, die zu einer Vereinfachung des Rechtsquellensystems im Zusammenspiel mit einer Reform der Kompetenzen im Zuge der Verfassungsdiskussion vorgestellt worden sind, beleuchtet und die jeweiligen Lösungsansätze analysiert. Einleitend und zum Zweck einer besseren Übersicht wird kurz die geltende Rechtslage im System der europäischen Verträge dargestellt. In einem zweiten Schritt werden die Lösungsansätze zur Vereinfachung der Handlungsformen und Kompetenzen präsentiert und verglichen. Es werden dabei sowohl die Ansätze der europäischen Institutionen, als auch Beiträge in der Literatur und einige der im Zuge der Debatte um die Reform der Union vorgestellten Verfassungsentwürfe herangezogen. Ein besonderes Augenmerk liegt darüber hinaus natürlich auf den Bestimmungen zu den Handlungsformen und Kompetenzen im Verfassungsentwurf des Konvents, der nun als Grundlage für die kommende Regierungskonferenz 2003/2004 über den abschließenden Text einer Europäischen Verfassung dienen wird.⁵ Diesem ist zuletzt auch ein eigener Abschnitt des Beitrages gewidmet.

II. Handlungsformen und Kompetenzen - das bestehende System

II.1 Grundlegende Aspekte zu Handlungsformen und Kompetenzen

Ein Grossteil der Handlungsformen, die den europäischen Institutionen zur Umsetzung ihrer Aufgaben in den verschiedenen Säulen der Europäischen Union zur Verfügung stehen, ist in

³ *Lenaerts/Desomer*, Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union, E.L.Review (2002) 377ff.

⁴ *Bogdandy/Bast/Arndt*, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV (Sonderdruck) (2002) 79ff.

⁵ Dokument CONV 850/03 (sämtliche in der Folge zitierten Dokumente sowie Arbeitsdokumente des Konvents sind auf der Konvents-Website <http://european-convention.eu.int> zugänglich); vgl auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Thessaloniki, 19. und 20.6.2003, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>, Rz.5.

den Verträgen explizit festgelegt und definiert. Die zentralen Bestimmungen sind Art 249 EGV und Art 161 des EURATOM-Vertrages für die erste Säule, Art 34 - 38 EUV für den Bereich der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ), sowie Art 12 - 15 EUV für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Instrumente bieten jedoch keinen abschließenden Katalog der Handlungsformen der Union. Im Zuge der Vertragsreformen der letzten Jahre, welche die Zuständigkeit der Union in verschiedensten Politikbereichen ausgedehnt haben, sind weitere Instrumente hinzugekommen, die in den Verträgen zwar genannt, jedoch nicht definiert werden⁶. Gleichzeitig haben sich in der Praxis Handlungsformen etabliert, die keine formell-rechtliche Grundlage im europäischen Vertragswerk finden⁷.

Auch in der Definition der Handlungsformen im EGV liegt ein wesentliches Charakteristikum, welches die europäischen Rechtsakte im Vergleich zu staatlichen Systemen auszeichnet, wenngleich die Klarheit letzterer in dieser Debatte bisweilen sehr übertrieben wird. Nach der Definition im EGV unterscheiden sie sich nicht nach ihrem Urheber, Regelungsgegenstand oder Entstehungsverfahren, sondern nach ihren Rechtswirkungen.⁸ Dies hat zur Folge, dass Verordnung, Richtlinie und Entscheidung definitionsgemäß nicht in einem Stufenverhältnis stehen. Sie finden ihre Grundlage einerseits in der *Intensität des Eingriffs in das Rechtssystem der Mitgliedstaaten*, orientieren sich jedoch andererseits auch nach *materiellen Gesichtspunkten*, wie dem Bedürfnis nach zusammenhängender Regelung oder der bestmöglichen *Einpassung in das Gesamtsystem aus Gemeinschaftsrecht und Mitgliedstaatenrecht*.⁹ Etwas schärfer wird dies in dem Initiativbericht des Europäischen Parlamentes zu den Handlungsformen (*Bourlanges*-Bericht) zum Ausdruck gebracht, wonach

⁶ Dazu gehören beispielsweise Haushaltsbeschlüsse gemäss dem Verfahren nach Art 272 EGV, Leitlinien (Art 14 EGV, Art 128 EGV, sowie Art 156 EGV), Allgemeine Orientierungen (Art 111/2), Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Art 99/2 EGV), Anreizmaßnahmen (Art 129 EGV), Fördermaßnahmen (Art 149/4 EGV, Art 151/5 EGV, Art 152/4 lit c EGV, Aktionen (Art 159/3 EGV), Allgemeine Aktionsprogramme (Art 175/3 EGV), Mehrjahresprogramme (Art 179/1 EGV), Berichte und Sonderberichte des Rechnungshofes (Art 248 EGV), Vereinbarungen der Sozialpartner (Art 139 EGV), etc.

⁷ Davon sind insbesondere Beschlüsse umfasst, die einerseits von den regulären Rechtsetzungsorganen (insbesondere im Bereich der Selbstorganisation der Organe, der auswärtigen Beziehungen zur Annahme völkerrechtlicher Abkommen der Union oder zur Festlegung von spezifischen Aktions- oder Förderprogrammen) oder von Kooperationsgremien (Assoziationsräten, Kooperationsräten und Gemeinsamen Ausschüssen, die in externen Gemeinschaftsabkommen vorgesehen sind) erlassen werden. Weitere Formen sind Beschlüsse der Vertreter der Mitgliedstaaten im Bereich des Komplementärrechts, sowie Beschlüsse der Wanderarbeitnehmer-Verwaltungskommission; für eine nähere Darstellung siehe *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 99ff; Im Bereich der unverbindlichen Handlungsformen haben sich in der Praxis Entschlüsse, vor allem des Rates oder des Rates gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, Erklärungen des Rates oder der Kommission, Schlussfolgerungen des Rates, sowie Mitteilungen der Kommission herausgebildet. Ein weiteres Beispiel stellen Interinstitutionelle Vereinbarungen dar.

⁸ *Magiera*, Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der Europäischen Union, Integration 1995, 197ff.

⁹ *Trüé*, System der Rechtsetzungskompetenzen der EG und der EU (2002) 114f.

die Rechtsakte der Gemeinschaft *in nicht zu definierende, sich ständig wandelnde und rechtlich unklare Kategorien* fallen.¹⁰ Als weitere Aspekte, die zur Komplexität des bestehenden Systems der Ausübung von Kompetenzen beitragen, werden das Fehlen eines kohärenten Systems von (Gesetzgebungs- bzw. Beschlussfassungs-)Verfahren¹¹ und eine klare Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive genannt. Zusammenfassend ähneln, folgt man dem *Bourlanges-Bericht, die derzeitige Rechtsnomenklatur der Union, die eine scheinbare Ordnung aufweist, in der Realität eher einem Chaos.*¹²

Hinsichtlich der Kompetenzen ist die Ausgangslage, zumindest soweit man diese in den Verträgen sucht, noch ungewisser. Das derzeit bestehende System kennt keine ausdrückliche Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Nach dem sogenannten Grundsatz der beschränkten Einzelermächtigung ergibt sich eine Zuständigkeit der Union vielmehr aus den jeweiligen Einzelbestimmungen der Verträge. Darüber hinaus hat einerseits die Rechtsprechung des EuGH mit der Theorie der "implied powers" und des "effet utile" und andererseits die "weite Auslegung" der "vertraglichen Möglichkeiten" in der Praxis der Gemeinschaft in den letzten Jahrzehnten zu einer Vergrößerung des Handlungsspielraumes der Union beigetragen, die bislang keinen Niederschlag in den Verträgen gefunden hat. Nach vorherrschender Auffassung werden bei einer Kategorisierung der Kompetenzen nach dem derzeitigen System grob *ausschließliche, konkurrierende und ergänzende* Zuständigkeiten unterschieden.¹³

Ohne hier ins Detail zu gehen, lassen sich die in der Literatur vorrangig geäußerten Kritikpunkte an den bestehenden Systemen wie folgt zusammenfassen: die *Unklarheit* einerseits der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten, und andererseits die *Unklarheit und Unübersichtlichkeit* der bestehenden Instrumente, ihrer rechtlichen Wirkung und ihrer Heranziehung durch den europäischen Gesetzgeber. Damit einhergehend ist ein *Mangel an Transparenz* der Systeme für den europäischen Bürger und

¹⁰ Bericht über die Typologie der Rechtsakte und die Hierarchie der Normen in der Europäischen Union (*Bourlanges-Bericht*), A5-0425/2002, 17.12.2002, 23.

¹¹ Vgl dazu Dokument CONV 162/02.

¹² Anderer Ansicht sind *Bogdandy, Bast* und *Arndt*, die davon ausgehen, dass *die Ordnung der europäischen Handlungsformen zwar komplex, und auch nur unvollständig durch das Primärrecht eingebunden, aber nicht chaotisch ist*, vgl *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 84.

¹³ Vgl bspw *Bieber* (FN 2); *de Witte*, Clarifying the delimitations of powers, http://europa.eu.int/comm/dg10/university/post_nice/index_fr.html; *Lenaerts/Desomer* (FN 3); *Bogdandy/Bast*, The European Union's vertical order of competences, CMLR (2002) 236ff; *Pernice*, Eine neue Kompetenzordnung für die Europäische Union, www.whi-berlin.de/pernice-kompetenzordnung.htm; Dokument CONV 345/1/02, REV 1 (Verfassungsentwurf *Hain*); Dokument CONV 325/02 (EVP-Verfassungsentwurf); *Leinen*, Verfassung der Europäischen Union, 23. 10. 2002, www.cap.uni-muenchen.de/konvent/entwuerfe.htm; Dokument CONV 375/1/02, REV 1; Bericht über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten (*Lamassoure-Bericht*), A5-0133/2002, 24.4.2002.

das *Fehlen der demokratischen Legitimität* in zwei Bereichen, die fundamentale Elemente des europäischen Verfassungsrechts darstellen.

II.2 Das Verhältnis zwischen Handlungsformen und Kompetenzen

Auch die Auffassung zum *Verhältnis zwischen Kompetenzen und Handlungsformen* hat seit den Gründungsverträgen eine beträchtliche Entwicklung durchlaufen. In einer Vielzahl von Bestimmungen wird neben der Zuweisung von Rechtsetzungsbefugnis auch gleichzeitig die Handlungsform festgelegt, in der die jeweilige Zuständigkeit ausgeübt werden soll.¹⁴ Dies entspricht einer früheren Auffassung in der europäischen Rechtswissenschaft, wonach die Verträge mit der Zuweisung einer Rechtsetzungsbefugnis auch gleichzeitig die dazugehörige Handlungsform festlegen sollten.¹⁵ Das Mittel der Formbestimmung wurde als wesentlicher Bestandteil der Ermächtigungseingrenzung angesehen und es bestand somit eine untrennbare, systematische Verknüpfung zwischen Kompetenzen und Handlungsformen.¹⁶ Bereits in der Römischen Fassung der Verträge gab es jedoch zahlreiche Handlungsermächtigungen, die keine Festlegung von Handlungsformen vorsahen¹⁷. Spätestens mit Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte konnte das Vertragssystem mit einem solchen "Konzept der systematischen Verknüpfung" nicht mehr in Einklang gebracht werden. Als beispielhaft beurteilen manche die Einführung des Artikel 100a EWGV (jetzt Artikel 95 EGV), der im Gegensatz zu Artikel 100 EWGV (jetzt Artikel 94) kein Richtliniengebot vorsieht.¹⁸ Die darauf folgenden Vertragsrevisionen bestätigten diese Tendenz und wiesen der Union in vielen Bereichen Rechtsetzungsbefugnisse zu, ohne spezifische Handlungsformen festzulegen.¹⁹ In diesen Fällen besteht nach herrschender Auffassung ein Formwahlermessen der handelnden Institutionen.²⁰ Bei der Zuweisung der Kompetenzen und der Wahl der

¹⁴ So schreiben beispielsweise Artikel 47, 52, 96 und 94 sowie 137 EGV Richtlinien vor, Artikel 89 EGV verlangt Verordnungen, Artikel 83 EGV wahlweise Verordnungen oder Richtlinien und Artikel 37/2 EGV für die Agrarpolitik Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen oder Empfehlungen. Teilweise erfolgt eine Zuweisung auch mit im Zuge der Vertragsreformen neu entwickelten Handlungsformen, z.B. Leitlinien, Anreizmaßnahmen, Fördermaßnahmen, Aktionen, etc.

¹⁵ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972) Rz 20/24; *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 80ff.

¹⁶ *Ipsen* (FN 15) 20/24.

¹⁷ EWGV: Art 7/2, 20/3, 42/1, 44/3, 126, 75/1; *Ipsen* erklärte diese mangelnde Prägnanz der Vertragsbestimmungen mit mangelnder Koordinierungs- und Redaktionsarbeit und folgerte daraus, dass solche Bestimmungen in der Regel nicht geeignet seien, durch Bindung in der Handlungsform Ermächtigungsgrenzen zu verdeutlichen (FN 15) 20/25; vgl auch *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht (1988) 239; *Wohlfarth*: in *Wohlfarth* ua, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1960) Rz 17 zu Art 189.

¹⁸ *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 80.

¹⁹ In vielen Bereichen, beispielsweise Artikel 42, Artikel 57, Artikel 95, Art 135, etc. bleibt es den Institutionen überlassen, geeignete "Maßnahmen" zu setzen.

²⁰ *Oppermann*, Europarecht (1999) Rz 517; *Craig/de Búrca*, EU Law, Text Cases and Materials (2002) 537; *Streinz*, Europarecht (2001) Rz 436; *Bogdandy/Bast/Arndt* sehen das Urteil des EuGH, Rs 5/73 - Balkan-Import-Export, Slg.1973,1091, Rz 18 als wegweisend an: In diesem Urteil entschied der EuGH, dass *die Wendung "die*

Rechtsformen maßgebend ist dabei die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes²¹.

III. Vorschläge zur Vereinfachung der Handlungsformen und Kompetenzen

Dieser Abschnitt enthält eine Zusammenfassung der wesentlichen Vorschläge, die im Rahmen der Verfassungsdebatte von den europäischen Institutionen, dem Konvent sowie in einigen Beiträgen der Literatur vorgebracht wurden. Dabei wird deutlich, dass eine Analyse der Schnittstelle Kompetenzen/Handlungsformen sich nicht auf die Frage der Zuordnung einzelner Handlungsformen zu bestimmten Zuständigkeitskategorien beschränken kann. Nahezu jeder "Eingriff" in das System der Handlungsformen, der Gesetzgebungs- oder Verwaltungsverfahren bewirkt Veränderungen innerhalb der Kompetenzordnung der Union. Die Vorschläge müssen daher gleichzeitig vor dem Hintergrund gesehen werden, dass das bestehende Rechtssystem ein Ergebnis vieler politischer Kompromisse vergangener Regierungskonferenzen, insbesondere im Bereich der Kompetenzverteilung, darstellt.

III.1 Handlungsformen als systematisches Konzept der Ermächtigungseingrenzung / Strikte Verknüpfung zwischen Handlungsformen und Kompetenzbestimmungen

Ein möglicher Ansatz zur Regelung des Verhältnisses zwischen Handlungsformen und Kompetenzen in einem künftigen Verfassungsvertrag besteht in ihrer starren Verknüpfung. In jeder Bestimmung, durch welche der Union in den Verträgen Kompetenzen zuerkannt werden, könnten auch gleichzeitig die Handlungsformen zur Ausübung dieser Kompetenzen festgelegt werden. Dieses ursprüngliche Konzept der Handlungsformen als zusätzliche Ermächtigungseingrenzung innerhalb der jeweiligen Kompetenzbestimmungen nach *Ipsen* stellt die wohl klarste Verknüpfung zwischen Handlungsformen und Kompetenzen dar. Es konnte sich jedoch in der Europäischen Praxis schon während der Römischen Verträge nicht durchsetzen. Nach *Bogdandy*, *Bast* und *Arndt* stünde einer Rückkehr zu diesem Konzept *das*

der Lage entsprechenden Maßnahmen" in Artikel 103/2 darauf hindeutet, dass der Rat auch mit Bezug auf die Form der Maßnahmen je nach Falllage diejenige wählen darf, die ihm als die geeignetste erscheint" (FN 4) 80.

²¹ Nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen. Interessanterweise finden sich in der "Neuaufgabe" des Protokolls im Verfassungsentwurf des Konvents keine vergleichbar deutliche "Rangordnung" der Handlungsformen und auch keine weitere Anleitung bei der Auswahl der geeigneten Instrumente, vgl Dokument CONV 850/03, 229ff; Generell wird die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht von einigen als deutliches Anzeichen für eine restriktivere Haltung der Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung der Grenzen der Gemeinschaftskompetenz angesehen, vgl *Magiera*, Zur Kompetenzneuordnung zwischen der EU und den MS, Integration (2002) 269ff.

*übergreifende Reformziel einer handlungsfähigen Union entgegen, die mit den Mitteln ausgestattet ist, die sie benötigt, um die an sie herangetragenem Erwartungen zu erfüllen*²².

Dieser Ansicht ist zuzustimmen, auch wenn eine derart enge Verknüpfung wohl letztlich der Forderung nach Transparenz für den europäischen Bürger am nächsten kommen würde. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit könnte eine verstärkte Rechtssicherheit bereits mit gelinderen Mitteln, wie beispielsweise einem erschöpfenden Katalog von Handlungsformen, erreicht werden. Zudem kann bezweifelt werden, dass die Rückkehr zu einem System, welches schon in früheren Zeiten den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts nicht genügt hat, in einer künftigen, "erweiterten" Union einen erfolgreichen Reformschritt darstellen würde. Auch im Rahmen der Verfassungsdebatte im Konvent stellte sich eine Mehrheit der Konventsmitglieder unmittelbar gegen die Idee einer Verknüpfung von Zuständigkeiten und Handlungsformen.²³

Ein solcher Ansatz widersprach auch der Auffassung jener Kreise, die die Freiheit des Gesetzgebers unterstützen, unter Berücksichtigung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit die jeweils geeignete Rechtsform auszuwählen. Nicht zuletzt gehört zu diesem Kreis die Kommission, die davon ausgeht, dass *die Bewertung der Notwendigkeit und der Intensität des konkreten Vorgehens in erster Linie politischer Natur sei und unmöglich theoretisch und unveränderlich festgelegt werden könne*.²⁴ Auch der *Bourlanges*-Bericht geht davon aus, dass der Union im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein Formwahlermessen gemäss dem Grad der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsintervention zukommen müsse.²⁵ Interessanterweise scheint sich jedoch der Verfassungsentwurf des Konvents von diesem Konzept zu entfernen. Grundsätzlich ist in dem Entwurf vorgesehen, dass *die Art des Rechtsaktes von den Organen nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip festzulegen ist, sofern sie von der Verfassung nicht ausdrücklich vorgegeben ist*.²⁶ Dem Entwurf von Teil III der Verfassung zu *den Politikbereichen und der Arbeitsweise der Union* lässt sich jedoch eine im

²² *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 81ff.

²³ Diese Position formierte sich anlässlich des Vorschlages der Arbeitsgruppe *Ergänzende Zuständigkeiten*, für den Bereich der unterstützenden Maßnahmen die Heranziehung von Gesetzgebungsakten auszuschließen; vgl CONV 400/02.

²⁴ Vermerk der *Europäischen Kommission* in Arbeitsdokument 4 der Arbeitsgruppe *Ergänzende Zuständigkeiten*, 12.

²⁵ *Bourlanges*-Bericht (FN 10) 18; auch nach *Lenaerts/Desomer* soll, um die Dynamik des Integrationsprozesses nicht aufs Spiel zu setzen, eine strenge Verknüpfung zwischen Kompetenzen und Handlungsformen vermieden werden. In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip soll vielmehr *die Effizienz einer angestrebten Handlung* das maßgebliche Kriterium bei der Wahl des geeigneten Instrumentes darstellen vgl auch *Lenaerts/Desomer* (FN 3) 405; vgl auch Art 73 des Beitrags zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union unter der Leitung von *Francois Lamoureux* (*Penelope*-Verfassungsentwurf), <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/download/Prodi.pdf>.

²⁶ Dokument CONV 850/03, Artikel 37 Abs 1.

Vergleich zur aktuellen Version der Verträge durchwegs stringenter Festlegung der heranzuziehenden Instrumente in den einzelnen Rechtsgrundlagen entnehmen²⁷. Letztlich scheint er wieder darauf hinzusteuern, in nahezu jeder Kompetenzbestimmung gleichzeitig auch die anwendbaren Instrumente vorzuschreiben. Unklar bleibt, welche Rolle vor diesem Hintergrund den in der Verfassung nicht definierten Handlungsformen, wie beispielsweise den sogenannten atypischen Rechtsakten²⁸, sowie den unterschiedlichen Formen des Soft Law zukommen wird.

III.2 Klarstellung der Handlungsformen durch eine bessere Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive

Die Forderung, das Rechtsquellen-system durch eine klare Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive verständlicher zu gestalten und damit auch die demokratische Legitimität der Rechtsakte zu erhöhen, zeigt den engen Zusammenhang zwischen Handlungsformen, Kompetenzen und den institutionellen Aspekten des Unionsgefüges. Nahezu sämtliche Vorschläge gründen, wenn auch in verschiedenen Ausformungen, auf einer strengeren Gewaltenteilung in einer künftigen Verfassung. Im Detail wirft die Abgrenzung insbesondere legislativer und exekutiver Handlungsfunktionen eine Vielzahl unterschiedlicher Fragen auf, die in den jeweiligen Vorschlägen und Entwürfen auf ebenso unterschiedliche Art und Weise gelöst wurden.

So gestaltet sich bereits der *Ausgangspunkt für die Abgrenzung zwischen legislativen und exekutiven Maßnahmen* kontrovers: Nach einigen Vorschlägen bestimmt sich der legislative oder exekutive Charakter eines Rechtsaktes nach dem zugrunde liegenden Verfahren und dem Inhalt des Rechtsaktes²⁹, während nach anderer Ansicht der Urheber eines Rechtsaktes und

²⁷ Vgl bspw CONV 850/03, Artikel III-7, III-8 Abs 2, III-9, III-21, III-24, III-29, III-39, III-41, III-46, etc.

²⁸ Dabei handelt es sich um jene Rechtsakte, die von den Institutionen verwendet werden, die aber nicht in den Verträgen vorgesehen sind und grundsätzlich auch keine verbindliche Wirkung haben, wie bspw Beschlüsse, Entschlüsse, Erklärungen, Schlussfolgerungen, etc.

²⁹ Siehe bspw *Lenaerts/Desomer* (FN 3) 401ff; vgl insb *Lenaerts* in Arbeitsdokument 7 der Arbeitsgruppe Vereinfachung: "The distinction [between legislative and executive acts] based not on the identity of the author of the act, but on the type of procedure followed for its adoption, is not so much inspired by the principle of separation of powers in a Union based on the rule of law, as it is concerned with the necessity to identify, in a transparent way, the procedure which is best suited – in terms of legitimacy and efficiency – for the exercise of the legislative and executive functions of the institutions of the Union. It will thus be necessary to clearly identify these two functions and the future basic treaty will need to clarify the borderline between, on the one hand, the legislative action and, on the other hand, the executive action of the Union. Within this framework, the acts expressing a basic policy choice and adopted in compliance with the co-decision procedure of Article 251 EC should be regarded as legislative acts. All acts based on other procedural provisions are kinds of executive acts". Auf dieser Grundlage steht auch die Definition im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Vereinfachung, CONV 424/02.

sein Verfahren für seine Einstufung maßgebend erscheint³⁰. Schließlich kann die Definition eines Gesetzgebungsaktes auch lediglich nach dem Inhalt des Rechtsaktes vorgenommen werden.³¹ Die Kommission möchte eine Einteilung in Legislativmaßnahmen und "Nicht-legislative Maßnahmen" nach der (erforderlichen) unterschiedlichen Intensität des Tätigwerdens der Union bestimmen.³² Nach welchen Kriterien sich diese Abgrenzung im einzelnen bestimmt, bleibt jedoch offen. In diesem Zusammenhang kann jedenfalls auch der Vorschlag der Kommission gesehen werden, mittels der Wahl einer bestimmten Handlungsform, nämlich einem verstärkten Rückgriff auf *Rahmenrichtlinien*, eine Abgrenzung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen zu erreichen³³. Der *Bourlanges*-Bericht wiederum schlägt eine funktionelle Klassifizierung der Rechtsakte in konstitutionelle, gesetzgebende (einschließlich haushaltsspezifische) und durchführungsspezifische Rechtsakte vor, die nach Maßgabe ihres normativen Inhaltes, des Annahmeverfahrens und ihrer Bezeichnung bestimmt werden.³⁴ Eine gänzlich unterschiedliche Auffassung vertritt *Piris*, der betont, dass die durch die Verträge an die Organe zugewiesenen Befugnisse derart ineinander verschachtelt seien, dass eine Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive nicht möglich wäre, ohne das bestehende institutionelle Gleichgewicht zu verändern.³⁵

Insbesondere wenn der Inhalt der Rechtsnorm ausschlaggebend für seine Zuordnung als Gesetzgebungs- oder Durchführungsakt ist, wird jedenfalls die Verknüpfung mit dem Bereich der Kompetenzen einschlägig. Da grundsätzlich den Mitgliedstaaten die Durchführung des Unionsrechts obliegt, könnte die Definition eines legislativen Aktes, wie beispielsweise der "wesentlichen Grundzüge eines Rechtsaktes" zum neuen Schlachtfeld auf dem Gebiet der Kompetenzen werden. Ein wesentlicher Aspekt wird daher unter anderem sein, wem die Entscheidung über die Einordnung eines Rechtsaktes im Streitfall obliegt.³⁶

³⁰ Vgl *Petite* in Arbeitsdokument 8 der Arbeitsgruppe *Vereinfachung*, 9.

³¹ Vgl *Vanhanen* in Arbeitsdokument 24 der Arbeitsgruppe *Vereinfachung*, 2.

³² *Europäische Kommission* (FN 24) 6ff.

³³ Nach *Magiera* ist das Spannungsverhältnis zwischen gemeinschaftsweiter Einheitlichkeit und mitgliedstaatlicher Vielfalt der Richtlinie immanent und grundsätzlich nicht auflösbar; ein allgemeiner Rückgriff auf Rahmenrichtlinien könne die Mängel bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten nicht beheben (FN 21) 278.

³⁴ *Bourlanges*-Bericht (FN 10) Pkt 12 und 13.

³⁵ Vgl *Piris* in Arbeitsdokument 6 der Arbeitsgruppe *Vereinfachung*, 20ff.

³⁶ Vgl dazu *Lenaerts/Desomer* (FN 3) 402; *Bourlanges*-Bericht (FN 10) Pkt 15.

III.3 Einführung einer Hierarchie der Handlungsformen

A. Gesetzesbegriff / Delegierte Rechtsakte / Durchführungsakte

Verbunden mit einer besseren Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive ist in den meisten Vorschlägen die Einführung einer *Hierarchie der Handlungsformen*, beispielsweise in Form eines Stufenbaus von Gesetzgebungsakten, Delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten, wie es nunmehr im Verfassungsentwurf des Konvents vorgesehen ist.³⁷ Unter diesem Aspekt einer verstärkten Gewaltentrennung und eines Stufenbaus der Rechtsordnung reiht sich auch die Frage nach der Durchsetzbarkeit eines (konsequenteren) Legalitätsprinzips im System der Union ein. Bereits im Rahmen der Maastrichter Regierungskonferenz wurde von der italienischen Delegation eine funktionelle Hierarchie der europäischen Rechtsakte³⁸ nach ihrem Inhalt und Annahmeverfahren gefordert. Die Kommission und das Europäische Parlament hatten sich diesem Vorschlag mit ähnlichen Konzepten angeschlossen. Dennoch konnte sich diese Idee nicht durchsetzen, da die Einführung eines "Gesetzesbegriffes" im gemeinschaftlichen Rechtssystem als nicht sachgemäß angesehen wurde und nach damaliger Ansicht die Position des Rates substantiell geschwächt hätte. Auch anlässlich der Regierungskonferenz in Nizza scheiterte der Vorschlag, das Mitentscheidungsverfahren mit einer "neuen Art von Rechtsakt", dem Gesetzgebungsakt, zu verknüpfen. Die Kommission hatte vorgeschlagen, das Mitentscheidungsverfahren für die Annahme aller Rechtsakte mit legislativem Charakter anzuwenden, die allgemeine Grundsätze, wesentliche Elemente und Ziele der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festlegen. Als Folge der Regierungskonferenz wurden zwar weitere Bereiche in den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens einbezogen, der Gesetzgebungsakt konnte sich jedoch nach wie vor nicht durchsetzen.

Folgt man dem Vorschlag des Konvents im Verfassungsentwurf soll die Einführung des Gesetzesbegriffes auch bei der kommenden Regierungskonferenz wieder auf der Tagesordnung stehen. Dort wird sich erweisen, ob unter dem Mantel einer großen Verfassungsreform "das Gesetz Einzug in das Unionssystem halten wird". Von Seiten der Institutionen und auch in den verschiedenen Verfassungsentwürfen stößt der Vorschlag mit einigen Ausnahmen auf breite Zustimmung. *Piris* steht der generellen Verknüpfung einer

³⁷ Vgl. Dokument CONV 850/03, Titel V; Delegierte Rechtsakte sollen dazu dienen, bestimmte Teile eines Gesetzgebungsaktes im Rahmen einer vom Gesetzgeber festgelegten Ermächtigung und unter Kontrolle des Gesetzgebers näher auszuführen oder zu ändern.

³⁸ Es war vorgesehen, zwischen *constitutional*, *legislative*, *regulatory* und *administrative rules* und den jeweils anwendbaren Annahmeverfahren zu unterscheiden.

Handlungsform mit einem bestimmten Annahmeverfahren abgeneigt gegenüber. Wenn beabsichtigt werde, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Rechtsunterworfenen eine eindeutige Zuordnung eines Rechtsaktes als gesetzgebende oder durchführende Maßnahme zu ermöglichen, käme nach Ansicht *Piris'* eine entsprechende Umbenennung eines Rechtsaktes nach seiner jeweiligen Eigenschaft in Frage. Dabei dürfe jedoch die Komplexität des bestehenden Systems nicht übersehen werden, wonach Gesetzgebungsbefugnis im weiteren Sinne, als Befugnis zur Annahme von Sekundärrecht auf Grundlage der Verträge, nicht nur dem Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren, sondern zum Teil auch dem Rat alleine sowie in einzelnen Fällen auch der Kommission oder sogar der Europäischen Zentralbank zukomme.³⁹ Diese Komplexität stehe auch der durchgängigen Verknüpfung eines Rechtsaktes, so beispielsweise eines Gesetzgebungsaktes, mit einem bestimmten Annahmeverfahren entgegen.

Ein Ansatz, der in diesem Zusammenhang einen Kompromiss zwischen dem bestehenden Rechtsquellensystem und einem europäischen Gesetzgebungsakt darstellt, wird von *Bogdandy, Bast* und *Arndt* vertreten. Diese treten für die *Einführung des Gesetzesbegriffes* im Unionsrecht ein, und zwar *für all jene Rechtsakte, die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen werden*. Gleichzeitig soll das *europäische Gesetz* jedoch nicht über einen eigenen Wirkungsmodus definiert, sondern mit den bisherigen Handlungsformen verbunden werden, *um dem Gesetzgeber auch weiterhin das ganze bisherige Spektrum der Handlungsformen zur Verfügung zu stellen*. So soll im Mitentscheidungsverfahren gesetztes Recht immer die Bezeichnung "Gesetz" tragen, jedoch auch die Differenzierung nach den Rechtswirkungen von Verordnung, Richtlinie, staatsgerichteter Entscheidung und Beschluss in dem betreffenden Rechtsakt aufrecht erhalten und kenntlich gemacht werden⁴⁰.

Im Interesse der Vereinfachung wäre eine einheitliche (und ausschließliche) Definition eines Europäischen Gesetzes oder Rahmengesetzes sicherlich wünschenswerter. Jedenfalls würde es aber bereits einen Fortschritt darstellen, wenn sich die Eigenschaft eines Rechtsaktes als legislative oder exekutive Maßnahme auf einen Blick erkennen ließe. Welchen Weg auch immer eine Reform der Handlungsformen einschlägt, müsste daher in jedem Fall ihre Intention deutlich gemacht werden. Hinter einem äußerlich signifikanten verfassungsrechtlichen Reformschritt wie der Einführung eines Gesetzesbegriffs und/oder einem Stufenbau der Rechtsordnung sollte sich inhaltlich nicht nur eine Reduktion und Umbenennung von Handlungsformen verbergen. Wie in dem Abschnitt über den

³⁹ *Piris* (FN 35) 21.

Verfassungsentwurf des Konvents noch näher erläutert wird, sieht der Entwurf zwar sowohl die Einführung des Gesetzesbegriffes als auch einen Stufenbau der Handlungsformen vor. Dabei ist jedoch zu bemerken, dass der vorgeschlagene "Gesetzesbegriff" eher einer Kompromisslösung als einer tatsächlichen Annäherung bzw Verstärkung eines europäischen Legalitätsprinzips näher zu kommen scheint. Nach wie vor können Gesetze unabhängig vom Gesetzgeber auch auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlassen werden⁴¹ und es werden in bestimmten Fällen auch Rat bzw Parlament alleine zur Gesetzgebung zugelassen⁴². Der Entwurf etabliert auch keine inhaltlichen Leitlinien, nach denen für Angelegenheiten mit einer bestimmten Regelungstiefe zwingend Gesetzgebungsakte vorgeschrieben würden.

Anknüpfend an die Einführung des Gesetzesbegriffes und das vom Konvent vorgestellte Konzept der "delegierten Verordnungen"⁴³ ergeben sich weitere Fragen, die insbesondere die Abgrenzung des legislativen und exekutiven Bereichs berühren. Delegierte Rechtsakte sollen nach der Definition des Verfassungsentwurfes dazu dienen, bestimmte Teile eines Gesetzgebungsaktes im Rahmen einer vom Gesetzgeber festgelegten Ermächtigung und unter Kontrolle des Gesetzgebers näher auszuführen oder zu ändern.⁴⁴ Damit möchte der Konvent dem zu weit gehenden Detaillierungsgrad in den Gesetzesakten der Union begegnen. Zudem soll ein Mechanismus eingeführt werden, der dem Gesetzgeber erlaubt, die Regelung von Detailfragen (zB technische Aspekte) zu delegieren und sich gleichzeitig die Kontrolle über eine derartige Befugnisübertragung vorzubehalten. Nach wie vor bestehen jedoch etliche offene Fragen zur inhaltlichen und prozeduralen Ausgestaltung der delegierten Verordnungen, die auch im Verfassungsentwurf des Konvents nicht beantwortet werden. So bleibt insbesondere die Abgrenzung zu den Durchführungsakten der Union unklar.⁴⁵

Dabei hat gerade diese Frage unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Gewaltentrennung von Legislative und Exekutive. Sie stellt sich zudem im Bereich der Umsetzung von Rechtsakten bereits nach dem bestehenden System, im Zusammenhang mit den Komitologieverfahren. Durch die Möglichkeit der Verweisung im Rahmen des Regelungs- und des Verwaltungsverfahrens, ist der Rat auch in den Bereich der Exekutive

⁴⁰ *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 154ff.

⁴¹ Vgl CONV 850/03, Artikel 33 sowie Artikel III-165 und III-302.

⁴² CONV 850/03, Artikel 33 Abs 2.

⁴³ Dokument CONV 424/02; vgl auch CONV 850/03, Artikel 35.

⁴⁴ CONV 850/03, Artikel 35; nach der Konvents-Arbeitsgruppe ging es hierbei um die Fälle, in denen der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass die von ihm festgelegten wesentlichen Teile eines Bereichs die Annahme weiterer Rechtsakte erfordern, die er jedoch delegieren kann, wobei die Grenzen für diese Befugnisübertragung sowie eine entsprechende Kontrollregelung von ihm selbst in dem Gesetzgebungsakt festzulegen sind, vgl Dokument CONV 424/02, 9.

⁴⁵ Vgl dazu unten Kapitel IV.

eingebunden⁴⁶, was mit einem System der strikten Gewaltentrennung grundsätzlich nicht vereinbar ist. Mit Einführung der delegierten Verordnungen muss nun darüber hinaus ein Verfahren geschaffen werden, in dem der Gesetzgeber erforderlichenfalls eingreifen und die Kontrolle über eine übertragene Maßnahme "zurückerobern" kann.

Die Notwendigkeit einer Reform der Komitologieverfahren aufgrund der im Konvent vorgeschlagenen Änderungen entspricht dabei nahezu allgemeinem Verständnis. *Piris* schlägt beispielsweise vor, zwischen zwei Fällen zu unterscheiden⁴⁷: Sofern Durchführungsmaßnahmen im engeren Sinn betroffen seien, soll ein Verweis an den Rat als Institution ausgeschlossen sein. Bei Meinungsverschiedenheiten soll eine Entscheidung dennoch auf höchster Ebene, und zwar auf Ministerebene, durch einen Verweis an die Vertreter der Regierungen, erfolgen. Sofern die von der Kommission vorgeschlagene Maßnahme einen Gesetzgebungsakt ergänzt, und daher keine Durchführungsmaßnahmen im engeren Sinn darstellt, sieht *Piris* einen Verweis an den Rat, bzw. an Rat und Parlament als gesetzgebende Institutionen, als gerechtfertigt an. Weitere Vorschläge, beispielsweise von der Kommission, beinhalten die Forderung, die Komitologie künftig auf rein beratende Ausschüsse zu beschränken.⁴⁸ Auch die Arbeitsgruppe *Vereinfachung* des Konvents plädiert in ihrem Schlussbericht für eine Vereinfachung der Ausschussverfahren. Wenn die Einführung der neuen Kategorie der delegierten Rechtsakte beschlossen werde, sei aus Sicht der Gruppe insbesondere zu prüfen, *ob das Verfahren der Regelungsausschüsse, das ein Evokationsrecht voraussetzt, geändert oder abgeschafft werden muss.*⁴⁹ Letztere Vorschläge würden somit darauf hinauslaufen, einen Teil der bestehenden Komitologieverfahren aufrecht zu halten und ein getrenntes Verfahren zu den delegierten Rechtsakten einzuführen. Daran

⁴⁶ Dementsprechend übt unter anderem auch der *Bourlanges*-Bericht Kritik an dem derzeitigen System der Komitologie, welches *die gesamte Palette der zwischen zwei Extremen vorstellbaren Kompromisse deutlich mache; nämlich den Fall, dass die Kommission in den „beratenden Ausschüssen“ die Fäden in der Hand hält, und den Fall, dass sie umgekehrt dem Rat in den „Regelungsausschüssen“ völlig untergeordnet ist.* Der Rat sei nicht zur Exekutive berufen, da diese Befugnis denjenigen zukommen müsse, die über die notwendige administrative Unterstützung verfügen und den Haushalt ausführen, d.h. beim derzeitigen Stand der Dinge der Kommission und, soweit sie betroffen sind, den Mitgliedstaaten. Der Kommission müsse daher stärkere Autonomie bei der Ausarbeitung und Annahme der Durchführungsmaßnahmen zu Gesetzgebungsakten eingeräumt werden (FN 10) 26.

⁴⁷ *Piris* (FN 35) fn.33.

⁴⁸ Dokument KOM(2002)728 endgültig, *Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur*, 4.12.2002, http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0728de02.pdf, Pkt.1.3.4.

⁴⁹ Vgl. Dokument CONV 424/02, 12; Die breite Mehrheit der Mitglieder der Gruppe war zudem der Ansicht, dass sich der Konvent im Rahmen der Erörterung der institutionellen Fragen auch mit Fragen in Bezug auf die Durchführung der Rechtsakte der Gemeinschaft (Artikel 10, 202 und 211) befassen muss. Auch der *Bourlanges*-Bericht fordert weitergehende Reformvorschläge zu den Komitologieverfahren und andererseits, das Verfahren zur Verabschiedung und zur Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen unterschiedlich zu gestalten, je nachdem ob der Gesetzgeber die Verantwortung dafür der Kommission oder einer besonderen Behörde, einer spezialisierten Agentur oder Selbstregulierungsorganen, überträgt. Der *Bourlanges*-Bericht fordert auch, die

zeigt sich wiederum die Bedeutsamkeit einer klaren Abgrenzung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten. Auf die zukünftige Gestaltung der Komitologieverfahren wurde im Rahmen des neuen Verfassungsentwurfes jedoch nicht eingegangen. Sie soll dem Gesetzgeber überlassen bleiben, wird jedoch zumindest in Einklang mit der Reform der Handlungsformen nicht mehr in Form eines Beschlusses, sondern als Europäisches Gesetz ergehen.⁵⁰

B. Die Aufteilung von Zuständigkeiten

Ein weiterer Aspekt einer Neugestaltung der Normenhierarchie, der im *Bourlanges*-Bericht aufgegriffen wird, betrifft die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten. Er steht vor dem Hintergrund, dass die bisherige Zuständigkeitsverteilung *eher als Ergebnis pragmatischer Kompromisse, denn als echtes Bemühen um eine vernünftige Verteilung der Verantwortlichkeiten* gesehen wird. Demzufolge soll eine rationale Verteilung der Zuständigkeiten dadurch erreicht werden, dass die verfassunggebende Befugnis ganz oder teilweise einer Instanz übertragen wird, die weniger darauf bedacht ist, die Vorrechte jedes einzelnen Mitgliedstaats zu wahren. Es soll daher ein Konvent nach dem Vorbild des Europäischen Konvents im künftigen Vertrag institutionalisiert werden und Verantwortung für die Aufteilung der Zuständigkeiten übernehmen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt der Verfassungsentwurf von *Badinter*, in dem die Aufteilung der Kompetenzen im einzelnen in einem Anhang (*Annexe*) des Verfassungsdokumentes niedergelegt wird. Der *Annexe* stellt ein Organgesetz dar, das mit verstärktem Mehrheitsbeschluss im Parlament und unter Einbeziehung des Europäischen Gerichtshofes geändert werden kann. Auch auf diese Weise würde die Aufteilung der Zuständigkeiten vom Einfluss der Mitgliedstaaten weggerückt und in die supranationale Verantwortung eingebunden werden. Einen ähnlichen Weg hätte auch der Verfassungsentwurf des Konvents beschreiten können, wenn er einzelne Teile der Verfassung, und insbesondere Teil III des Entwurfs zu den Politikbereichen, einem vereinfachten Änderungsverfahren unterworfen hätte. Da gemäss Artikel 13 Abs 1 des Entwurfs jede neue Zuständigkeit in der Verfassung, die weder dem Bereich der ausschließlichen Kompetenzen, noch der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen unterliegt, zu den geteilten Zuständigkeiten gerechnet wird, hätten im Wege eines vereinfachten Änderungsverfahrens der Union neue (geteilte) Zuständigkeiten zugewiesen werden können.

Ausübung der Durchführungsbefugnisse auf europäischer Ebene zukünftig der Kontrolle durch das Europäische Parlament zu unterwerfen (FN 10) 13f.

⁵⁰ Dokument CONV 850/03, Artikel 36 Abs 3.

Gegen ein derart erleichtertes Änderungsverfahren bei der Zuständigkeitsverteilung spricht natürlich die Tatsache, dass oft bereits die Zuordnung einzelner Zuständigkeitsbereiche Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen ist. Auch die "Vereinfachung" der Kompetenzen im Rahmen der Verfassungsreform wird von den Mitgliedstaaten naturgemäß äußerst misstrauisch verfolgt. Offenbar in politischer Voraussicht der Ablehnung dieses Vorschlages durch die Mitgliedstaaten sieht der Verfassungsentwurf des Konvents (nach wie vor) ein einheitliches Änderungsverfahren für sämtliche Teile der Verfassung sowie die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten vor. Es wurde zwar eingeräumt, dass vor Abstimmung und Ratifikation nunmehr ein Konvent zur Prüfung der Änderungsentwürfe (in vergleichbarer Zusammensetzung wie der Europäische Konvent) einberufen wird und Empfehlungen für die nachfolgende Regierungskonferenz erarbeiten soll.⁵¹ Dies entspricht einem Vorschlag der Arbeitsgruppe *Einzelstaatliche Parlamente*, die aufgrund der positiven Auswirkungen der Teilnahme von einzelstaatlichen Parlamenten, des Europäischen Parlaments und der Regierungen eine förmliche Verankerung der Konventsmethode für künftige Vertragsänderungen forderte. Eingeschränkt wird der Vorschlag jedoch gleichzeitig dadurch, dass der Europäische Rat von einer Einberufung absehen kann, *wenn eine solche aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist.*⁵² Gemessen an der sehr weiten Formulierung dieser Bedingung wird sich die Zukunft der Konventsmethode damit wohl erst in der Praxis entscheiden.

C. Die Einführung eines Organgesetzes

Auf primärrechtlicher Ebene wurde von etlichen Seiten die Schaffung eines knappen Grundvertrages und die Überführung der im Grundvertrag nicht aufgenommenen Bestimmungen in eine eigene Handlungsform mit erleichtertem Änderungsverfahren, dem "Organgesetz" als Zwischenstufe zwischen Verfassung und einfachem Gesetz, gewünscht⁵³. Auch die Kommission fügt bei einer Einteilung der Rechtsnormen neben Gesetzen und

⁵¹ Dokument CONV 850/03, Artikel IV-7; vgl insbesondere die Kommentare zu Artikel IV-6 in CONV 728/03; dieser Vorschlag stammt ua von der Arbeitsgruppe *Einzelstaatliche Parlamente*, die aufgrund der positiven Auswirkungen der Teilnahme von einzelstaatlichen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Regierungen eine förmliche Verankerung der Konventsmethode für künftige Vertragsänderungen forderte.

⁵² Dokument CONV 850/03, Artikel IV-7 Abs 2.

⁵³ Vgl auch *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 152ff; *Pernice* (FN 13) 29f; andere Vorschläge sehen zwar kein Organgesetz, aber eine Zweiteilung der Verträge in Form eines Verfassungsteils und "nachgeordneten Bestimmungen" vor: siehe beispielsweise *Bieber* (FN 2) 6; unklar hinsichtlich der Hierarchie zwischen den beiden Teilen des Verfassungsentwurfs: Dokument CONV 325/02 (EVP-Entwurf); auch von einigen Teilnehmern des Konvents wurde der Wunsch vorgetragen, ein "*loi organique*", das in der Hierarchie der Normen zwischen Verfassung und einfachem Gesetz stehen würde, zu schaffen (vgl das Sitzungsprotokoll der Plenartagung des Europäischen Konvents vom 5.12.2002 auf der Website des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_021205.htm).

Durchführungsverordnungen die Kategorie der "Organisationsgesetze" ein, zu denen insbesondere der Beschluss über die Eigenmittel der Union zählen soll.⁵⁴ Diese sollen von Parlament und Rat nach dem Mitentscheidungsverfahren jeweils mit verstärkter Mehrheit angenommen werden. *Pernice* hat einen entsprechenden Vorschlag im Zusammenhang mit der Reform der Kompetenzverteilung gemacht⁵⁵. Jeder der Kompetenzkategorien sollen die jeweiligen Politikbereiche zugewiesen werden, indem das Hauptziel und das Ausmaß der Zuständigkeiten einschließlich etwaig festgelegter Grenzen und Negativklauseln formuliert werden, ohne den Text der in den bestehenden Verträgen enthaltenen Bestimmungen zu übernehmen. Mögliche Klarstellungen und Differenzierungen des EGV sollten als Organgesetz beibehalten werden und könnten dadurch vom europäischen Gesetzgeber in einem vereinfachten Verfahren geändert werden. Auch von einigen Teilnehmern des Konvents wurde der Wunsch vorgetragen, eine "*loi organique*", die in der Hierarchie der Normen zwischen Verfassung und einfachem Gesetz stehen würde, zu schaffen⁵⁶.

Ein solcher Entwurf eines knappen Grundvertrages und die detaillierte Regelung der Kompetenzverteilung in einer eigenen Handlungsform nach dem Vorbild *Badinters* oder *Pernices* hätte demgemäß zu vergleichbaren Ergebnissen geführt wie die Anwendung erleichterter Änderungsverfahren in einzelnen Teilen der Verfassung.⁵⁷ Ebenso wie letztere fand jedoch auch die Einführung eines Organgesetzes keine Zustimmung durch das Konventspräsidium.⁵⁸

III.4 Abschließende Aufzählung der Handlungsformen in einem Katalog

Inwiefern das Bestehen eines *Katalogs von Handlungsformen* einen Einfluss auf die Kompetenzen nehmen kann, zeigt sich im weitesten Sinne schon an den "Extrempositionen" zu dem Verhältnis zwischen Handlungsformen und Kompetenzen: einerseits *Ipsens* Auffassung der Handlungsformen als systematisches Konzept der Ermächtigungseingrenzung und andererseits die Auswirkungen völligen Formwählermessens bei der Ausübung der

⁵⁴ Dokument KOM(2002)728 (FN 48) 7.

⁵⁵ *Pernice* (FN 13) 30ff.

⁵⁶ Sitzungsprotokoll der Plenartagung des Europäischen Konvents vom 5.12.2002 auf der Website des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_021205.htm.

⁵⁷ Vgl auch *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 152ff; *Pernice* (FN 13) 29f; andere Vorschläge sehen zwar kein Organgesetz, aber eine Zweiteilung der Verträge in Form eines Verfassungsteils und "nachgeordneten Bestimmungen" vor: siehe beispielsweise *Bieber* (FN 2) 6; unklar hinsichtlich der Hierarchie zwischen den beiden Teilen des Verfassungsentwurfs: Dokument CONV 325/02 (EVP-Entwurf); auch von einigen Teilnehmern des Konvents wurde der Wunsch vorgetragen, ein "*loi organique*", das in der Hierarchie der Normen zwischen Verfassung und einfachem Gesetz stehen würde, zu schaffen (vgl das Sitzungsprotokoll der Plenartagung des Europäischen Konvents vom 5.12.2002 auf der Website des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_021205.htm).

Kompetenzen, gepaart mit der Unübersichtlichkeit über die in der Praxis verwendeten Handlungsformen. *Lenaerts* und *Desomer* sehen den Mangel an Präzision hinsichtlich des normativen Anwendungsbereichs und der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der Handlungsinstrumente als Ausgangspunkt für Undurchsichtigkeit und Unsicherheit. Im Zusammenhang mit dem auf Grundlage einiger Vertragsbestimmungen bestehenden Formwählermessen ergäbe dies bei vielen Rechtsunterworfenen den Eindruck einer *carte blanche* der Union bei der Ausübung der Kompetenzen⁵⁹. Nach dem derzeitigen Rechtsquellen-system stützt sich die Union einerseits auf Handlungsformen, die im Vertrag definiert sind, zieht jedoch gleichzeitig eine Reihe von Instrumenten heran, deren Rechtswirkungen vertraglich nicht festgelegt sind oder die im Vertrag gar keine Erwähnung finden. Unabhängig davon, dass bei genauer Analyse auch diese Vielzahl von Rechtsformen in eine Struktur gebracht werden kann, erschließt sich die Systematik wohl eher nur dem Fachmann, als dem Bürger, der den Rechtswirkungen der Handlungsformen ausgesetzt ist.

In diesem Sinne sieht ein Grossteil der Vorschläge einen Katalog der Rechtsakte und der sonstigen Handlungsformen in abschließender Aufzählung in einem eigenen Vertragsartikel vor. In den meisten Vorschlägen geht die Bildung eines Katalogs mit der Reduktion und Umbenennung der bestehenden Handlungsformen, oft in Zusammenhang mit der Einführung des Gesetzesbegriffes, einher.⁶⁰ Auf der Grundlage eines solchen Katalogs kann dem Gesetzgeber im Einzelfall die Wahl der Handlungsformen frei gestellt bleiben. Nach etlichen dieser Vorschläge soll daneben die Option bestehen, Spezifikationen zu den definierten Handlungsformen in den Bestimmungen der Verträge vorzunehmen, oder auch in Einzelfällen die Auswahl auf bestimmte Handlungsformen zu beschränken.

Gegen die Festlegung eines *Katalogs der Handlungsformen* im Primärrecht sprechen sich *Bogdandy*, *Bast* und *Arndt* aus.⁶¹ Nach ihrem Vorschlag soll, neben der Einführung eines Europäischen Gesetzesbegriffs, dem Gesetzgeber auch weiterhin das gesamte Spektrum der Handlungsformen zur Verfügung stehen. Zu einer Verbesserung der Formenwahlpraxis soll jedoch insofern beigetragen werden, als die Unionsorgane sich durch eine striktere Selbstdisziplinierung, die in einer Interinstitutionellen Vereinbarung und/oder in den

⁵⁸ Vgl CONV 724/1/03, Kommentare zu Artikel I-32, 88.

⁵⁹ *Lenaerts* in Arbeitsdokument 7 der Arbeitsgruppe Vereinfachung, 18.

⁶⁰ Vgl bspw *Petite* (FN 30) 5ff; *Piris* (FN 35) 8ff; *Lenaerts/Desomer* (FN 3) 400ff; Dokument CONV 325/02 (EVP-Entwurf) Titel IV; *Bourlanges*-Bericht (FN 10) 7ff; Penelope-Verfassungsentwurf (FN 25) Titel V.

⁶¹ *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 156ff.

Geschäftsordnungen der Organe Ausdruck finden soll, sozusagen selbst erziehen.⁶² Im Kern gehen *Bogdandy, Bast* und *Arndt* davon aus, dass die Vereinfachung der Handlungsformen nicht als Selbstzweck angesehen werden dürfe. Angesichts der Vielgestaltigkeit der von der Union erwarteten Regelungsleistungen sei auch ein hinreichend differenziertes und komplexes Spektrum von Handlungsformen erforderlich.⁶³ *Weder die Reform der Handlungsformen noch die der vertikalen Kompetenzordnung werde über die Zukunftsfähigkeit der Union entscheiden, sondern die Reform der europäischen Organe.* Entscheidend für die Überwindung der Akzeptanzkrise, zur Demokratisierung und Effektivierung sei ihrer Ansicht nach eine klare und funktionale Gewaltengliederung. Grosse Entscheidungen hinsichtlich der Handlungsformen, wie beispielsweise die Einführung von Gesetzen, sollten *als Konsequenz* der Reform der Gewaltengliederung behandelt werden.

Das Konzept einer klaren Gewaltentrennung und einer damit einhergehenden Hierarchie der Handlungsformen ist in der Tat Ausgangspunkt der meisten der beschriebenen Vorschläge. Dennoch bleibt es ebenso eine Anforderung, wie weit eine Reform des Rechtsquellensystems auch im Falle des Scheiterns einer institutionellen Reform zur Demokratisierung und gesteigerten Transparenz von Gesetzgebung oder Verwaltung beitragen kann. Es ist sicherlich zutreffend, dass eine Vereinfachung der Handlungsformen alleine keinen zukunftsweisenden Reformschritt in der Geschichte der Union darstellen wird. Dennoch könnte auch eine Reihe von Maßnahmen mit dem Zweck "*dem Einzelnen das Unionssystem verständlich zu machen*", einen bedeutsamen Reformschritt darstellen. Zu diesen Maßnahmen würde bereits die Reduktion der Handlungsformen gehören, soweit dies durch die Formulierung einheitlicher Definitionen möglich ist⁶⁴, die Beschreibung sämtlicher zur Verfügung stehender und in der Praxis verwendeter Handlungsformen in einem Katalog sowie die Definition ihrer Rechtswirkung, aber auch die Überarbeitung der Terminologie der Verträge. Wesentlich wäre zudem eine Bestimmung in der Verfassung, die vorsieht, dass sämtlichen Rechtsakten ihr verbindlicher oder unverbindlicher Charakter eindeutig zu entnehmen sein muss.⁶⁵

⁶² Durch eine interne Verpflichtung sollen die Organe sich auf einen Katalog der Formen festlegen, mit denen sie ihre Rechtsetzungsaufgaben bewältigen wollen und definieren, welche Regeln für ihre äußere Gestalt zu gelten haben. Dies gelte sowohl für den Bereich der verbindlichen als auch der unverbindlichen Handlungsformen. Bei den verbindlichen Maßnahmen schlagen *Bogdandy/Bast/Arndt* eine interne Verpflichtung vor, die Rechtsetzung auf die vier Hauptformen Verordnung, Richtlinie, Entscheidung und Beschluss zu konzentrieren (FN 4) 156.

⁶³ Zu überwinden seien nach *Bogdandy/Bast/Arndt* kompetenznorm- und politikfeldspezifische Handlungsformen, sowie Handlungsformen, die bei identischer Bezeichnung unterschiedliche Rechtswirkungen hervorrufen und damit dem fundamentalen Gebot der Rechtssicherheit widersprechen. Im *Grundsatz* biete ihrer Ansicht nach *das Recht der Handlungsformen jedoch eine brauchbare Stufung und könne mit einem überschaubaren Maß präzise ansetzender Reformen zu einem überzeugenden System ausgebaut werden* (FN 4) 160.

⁶⁴ Bgl bspw *Piris* (FN 35) 8ff.

⁶⁵ Vgl dazu unten Kapitel IV.

Zusammenfassend sollte der Verfassung daher zumindest eine übersichtliche Darstellung des Rechtsquellensystems auf Grundlage des bestehenden *acquis* zu entnehmen sein. Ob die Reform letztlich mit signifikanten demokratischen Weiterentwicklungen vorgenommen werden kann, hängt - wie sich bereits in Maastricht und Nizza zeigte - vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Rechtsunterworfenen, die sich mit einem Rechtsakt der Union konfrontiert sehen, sollten aber in jedem Fall ohne größere Schwierigkeiten in die Lage versetzt werden können, das System der Handlungsformen nachzuvollziehen. Vor diesem Hintergrund wird daher ein wesentlicher Prüfstein sein, ob die zukünftige Verfassung eine transparente und insbesondere erschöpfende Darstellung der Handlungsformen enthält.

Eine Frage des politischen Willens ist in diesem Zusammenhang auch die mögliche Ausdehnung eines einheitlichen Instrumentariums auf die Bereiche der GASP und der PJZ. Jene Vorschläge, die die hohe Anzahl von Handlungsformen im Unionsrecht vor allem auf die Einführung der zweiten und dritten Säule zurückführen, setzen genau in diesem Bereich bei der Vereinfachung der Handlungsformen an. Nach diesen Vorstellungen soll ein einheitlicher Handlungsformenkatalog für alle drei Säulen der Union anwendbar sein.⁶⁶ Etwa erforderliche Spezifizierungen zum Inhalt oder zu Beschränkungen einzelner Handlungsformen, wie beispielsweise der Ausschluss der unmittelbaren Wirkung, könnten in den verschiedenen Kompetenzbestimmungen selbst festgelegt werden. *Bogdandy, Bast* und *Arndt* wiederum betonen, dass die Besonderheiten der Handlungsformen innerhalb des EUV den Ausdruck des fehlenden Willens der Mitgliedstaaten zur Vergemeinschaftung dieser Politiken darstellen und die Handlungsformenlehre dem Phänomen der Proliferation in diesem Bereich nicht gerecht werden könne. Der Ansatz für die Reform der GASP und der PJZ sei daher nicht bei den Handlungsformen, sondern vielmehr bei der institutionellen Kohärenz und den Rechtsetzungsverfahren zu suchen⁶⁷.

⁶⁶ Der EVP-Entwurf sieht beispielsweise *ausschließlich* sechs Instrumente (*Union acts, Union framework acts, Union regulations, Union decisions, Union recommendations* und *Union opinions*) vor. Demnach wäre für das gesamte Unionsrecht ein geschlossener Katalog von Handlungsformen (auch im Bereich des Soft Law) intendiert (FN 13) Titel IV; *Piris* schlägt vor, die Handlungsformen des EGV auch in den Bereichen der GASP und der PJZ anzuwenden. In verschiedenen Kompetenzbestimmungen könnten Spezifizierungen zum Inhalt oder zu Beschränkungen einzelner Handlungsformen festgelegt werden (FN 35) 8ff.

⁶⁷ *Bogdandy/Bast/Arndt* (FN 4) 155ff: Nichtsdestotrotz gehen diese davon aus, dass Möglichkeiten der Reform in spezifischen Bereichen, wie beispielsweise dem primärrechtlichen Ausschluss der unmittelbaren Wirksamkeit von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen nach Art 34 EUV, wahrgenommen werden sollen; vgl. hingegen *Petite* (FN 30), der vorschlägt, in den Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion, der Außenbeziehungen und der polizeilichen Zusammenarbeit, zusätzliche Handlungsformen vorzusehen, sowie in diesen Bereichen die Gesetzgebungsbefugnis grundsätzlich dem Rat zu übertragen, ohne in Einzelfällen das Gesetz als Instrument völlig auszuschließen.

Die Arbeitsgruppe *Vereinfachung* hat als Ergebnis ihrer Beratungen nahe gelegt, ein einheitliches Instrumentarium sowohl für den derzeitigen Bereich des EGV als auch für Titel VI, die Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, anzuwenden. Im Bereich der GASP sollten die Besonderheiten der drei in diesem Titel enthaltenen Handlungsformen beibehalten, jedoch künftig als *GASP-Entscheidungen*, bzw. *GASP-Durchführungsbeschlüsse* bezeichnet werden.⁶⁸ Auch wenn es sich im Endeffekt "nur" um eine Umbenennung der Handlungsformen mit weitgehenden Spezifikationen in Einzelbestimmungen handelt, oder nach dem Vorschlag *Grillers* die spezifischen GASP Handlungsformen in EGV-Instrumente eingebettet werden⁶⁹, bliebe bei diesen Vorschlägen das politische Signal eines vereinheitlichten Unionssystems ohne Säulenstruktur. Im Zuge der Diskussion um das außenpolitische Handeln der Union in der Verfassung hat sich wiederum die politische Brisanz dieses Bereichs gezeigt und erwiesen, dass substantielle institutionelle Änderungen, und insbesondere die Übertragung von Zuständigkeiten an die Union auf diesem Gebiet, bereits im Vorfeld der Regierungskonferenz im Rahmen eines Reformkonvents (!) an die Grenze der politischen Courage der beteiligten Akteure stoßen⁷⁰.

III.5 Kategorien der Kompetenzen / Grundlegende Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union und Zuordnung der Handlungsformen

Eine Abgrenzung der Zuständigkeiten in Kategorien findet sich in einer Vielzahl von Vorschlägen, nicht zuletzt dem Entwurf des Verfassungsvertrages des Konvents. Titel III, Teil I der Verfassung zu den Zuständigkeiten der Union folgend werden in dem Entwurf ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen unterschieden und definiert.⁷¹ Eigene Kategorien sind zudem für die

⁶⁸ Vgl bspw Verfassungsentwurf *Hain* (FN 13) und zur Reform der Instrumente im Bereich der GASP: *Griller*, External Relations, in: de Witte (Hrsg), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florence 2003, <http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/puligril.html>, 133-157: *Griller* hält eine Bestimmung, die den Vorrang jener Bereiche des auswärtigen Handelns der Union, die derzeit der Gemeinschaftsmethode unterliegen, vor den Bereichen der GASP (der derzeitigen 2.Säule der Union) sichert, für unerlässlich, solange in diesen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union unterschiedliche Organe, Verfahren und Handlungsinstrumente vorgesehen sind; vgl in diesem Zusammenhang *Weidel*, Regulation or Common Position – The Impact of the Pillar Construction on the Union's External Policy, in *Griller/Weidel* (Hrsg), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union* (2002) 24ff.

⁶⁹ *Griller* (FN 68) 148f.

⁷⁰ Vgl dazu unten bei Kapitel IV.

⁷¹ CONV 850/03, Titel III; Wie Valéry Giscard d'Estaing anlässlich seiner Präsentation der ersten sechzehn Artikel des Vorentwurfes betonte, hat die Arbeitsgruppe erst nach eingehender Debatte und unter Berücksichtigung ihres Mandates, einen Beitrag zu einer deutlicheren Zuständigkeitsabgrenzung zu leisten, eine Abgrenzung nach Zuständigkeitskategorien und nicht nach Politikfeldern zum Ausgangspunkt genommen; vgl dazu das Sitzungsprotokoll der Plenartagung des Europäischen Konvents vom 6.2.2003 auf der Website des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030206.htm.

Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten sowie für die GASP einschließlich einer gemeinsamen Verteidigungspolitik vorgesehen.⁷² Nicht nur innerhalb des Konvents umstritten war dabei die Frage, *ob den jeweiligen Kompetenzkategorien in der Verfassung Handlungsformen zuzuordnen sind*. Mit der Begründung, dass die Dynamik des Integrationsprozesses nicht aufs Spiel gesetzt werden solle, wurde eine systematische Zuordnung von Handlungsformen und Verfahren zu den einzelnen Kompetenzkategorien größtenteils ausgeschlossen⁷³. Dem Gesetzgeber müsse offen stehen, beispielsweise auch in Bereichen konkurrierender Kompetenzen einheitliche Regelungen vorzusehen, wenn sich dies zur Erreichung der Ziele der Union als erforderlich erweise.

Andere Ansätze finden sich in der Literatur zu den Kompetenzen. *Pernice* beispielsweise ordnet in seinem Entwurf zu einer Kompetenzordnung für die EU⁷⁴ den einzelnen Kompetenzkategorien auch gleichzeitig die verfügbaren Handlungsformen zu. Eine detaillierte Zuordnung von Handlungsinstrumenten und -verfahren ist auch für *Giering* vorstellbar⁷⁵. Er verfolgt jedoch insofern einen unterschiedlichen qualitativen Ansatz einer Kompetenzordnung, als seine Kategorisierung nicht am Prinzip der Einzelermächtigung und damit der Debatte über jedes einzelne Politikfeld ansetzt, sondern eine Zuordnung der Zuständigkeiten nach der jeweiligen Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse vorsieht.

Nach Ansicht *Ponzanos*, dem Vertreter der Kommission in der Arbeitsgruppe *Ergänzende Zuständigkeiten*, führe die mechanische Verknüpfung streng abgegrenzter Kompetenzkategorien mit eingeschränkten Rechtsfolgen hinsichtlich der Handlungsbefugnis der Union zu demselben Ergebnis wie die Einführung eines Kompetenzkataloges. Das System der Kompetenzen würde durch eine derartige Vorgehensweise seine Flexibilität verlieren.⁷⁶ Auch *Ponzano* schlägt im Gegenzug eine Klassifizierung der in Frage kommenden Handlungsformen nach ihrer Intensität vor.⁷⁷ Ebenso gehen *Lenaerts* und *Desomer* davon aus,

⁷² Vgl dazu zum Bereich der GASP die kritische Analyse von *Griller* (FN 68) 139f.

⁷³ *Bieber* (FN 2) 12; *Lenaerts/Desomer* (FN 3) 405f; CONV 325/02 (EVP-Entwurf).

⁷⁴ *Pernice* (FN 13) 21f.

⁷⁵ *Giering*, Die Zukunft der Arbeitsteilung in der EU (2002), http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002_arbeitsteilung2_giering.pdf, vgl auch *Pernice* (FN 13) 21ff.

⁷⁶ Arbeitsdokument 26 der Arbeitsgruppe *Ergänzende Zuständigkeiten*: Nach *Ponzano* sei dies bspw der Fall, wenn in Bereichen der konkurrierenden Zuständigkeiten ausschließlich Rahmengesetzgebung vorgeschrieben würde, selbst wenn in Einzelfällen eine detailliertere Regelung erforderlich wäre; vgl auch Dokument CONV 375/1/02, REV 1.

⁷⁷ Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe *Ergänzende Zuständigkeiten* zogen auf Grundlage dieses Ansatzes in Erwägung, eine Rangordnung der Gemeinschaftsmaßnahmen nach Intensität als selbstständigen Rechtsgrundsatz im Vertrag zu verankern. Andere waren der Ansicht, dass *eine solche "Maßnahmenskala" bei der Weiterentwicklung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit von Nutzen sein könne* (vgl CONV 375/1/02, REV 1, 12f).

dass in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip *die Effizienz einer angestrebten Handlung* das maßgebliche Kriterium bei der Wahl des geeigneten Instrumentes darstellen müsse. Auf diese Weise könne die Union in einigen Materien künftig Zugriff auf „schärfere“ Instrumente haben, als ihr derzeit zur Verfügung stehen. In anderen Materien soll hingegen ein systematischer Rückgriff auf verbindliche Maßnahmen vermieden und Instrumente des Soft Law in den Vordergrund gerückt werden.⁷⁸

Wiederum gelangt man letztlich zu der Frage, ob Argumente der Rechtssicherheit eine Einschränkung des Formwählermessens und damit auch der Dynamik des Integrationsprozesses rechtfertigen. Auch in diesem Fall könnte die Forderung nach Rechtsicherheit durch einen erschöpfenden Handlungsformenkatalog gewährleistet werden. Hingegen bietet sich keine sichtbare Lösung für eine Situation, in der der Zugriff auf eine stringenteren Handlungsform im Interesse der Union erforderlich, jedoch durch die Verfassung ausgeschlossen ist. Den Missbrauch des Formwählermessens auszuschließen oder selbigem zumindest vorzubeugen, hängt wiederum von einer wirksamen Umsetzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitprinzips ab.

Wie bereits angedeutet verfolgt der Verfassungsentwurf des Konvents jedoch einen noch weitergehenden Ansatz, als die anzuwendenden Handlungsformen jeweils bereits einzelnen Rechtsgrundlagen zugeordnet werden.⁷⁹ Eine Verknüpfung zwischen Handlungsformen und Kompetenzkategorien wird (darüber hinaus) "partiell" etabliert, indem die Anwendung *einzelner Handlungsinstrumente in bestimmten Kompetenzkategorien* ausgeschlossen wird. Ein Beispiel dafür bildet die Definition der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen im Verfassungsentwurf, durch die *per se* die Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen wird.⁸⁰ In Konsequenz der obigen Argumentation, müsste genau genommen auch in diesem Fall der Ausschluss von Harmonisierungsmaßnahmen für eine gesamte Zuständigkeitskategorie in Frage gestellt werden. Allerdings ist der Definition der Ergänzenden Zuständigkeiten, die nunmehr im Verfassungsentwurf als Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen bezeichnet werden, inhärent, dass in diesen Bereichen die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verbleiben soll. Anders als bei den konkurrierenden Kompetenzen sollen die

⁷⁸ *Lenaerts/Desomer* (FN 3) 405f; vgl auch *Magiera* (FN 21) 278, für den sich die erforderliche Regelungsdichte und Regelungstiefe (einer Richtlinie) nach der Regelungsmaterie bestimmen und über die Eingrenzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips hinaus allgemein kaum definierbar sei; es sei daher auch wenig förderlich, den einzelnen Instrumenten bestimmte Kompetenzarten oder Kompetenzbereiche im Sinne eines strengen Junktims zuzuordnen.

⁷⁹ Vgl dazu oben bei FN 27.

Mitgliedstaaten nicht im Wege einer abschließenden Regelung durch die Union von der legislativen Zuständigkeit in diesen Bereichen ausgeschlossen werden.⁸¹ Dies kann in der Definition der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen durch ein Harmonisierungsverbot oder den Ausschluss der Vorrangwirkung von Unionsrecht in diesem Bereich zum Ausdruck kommen.⁸² Der Konvent hat dementsprechend im Verfassungsentwurf die Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen.⁸³ Ein weiteres und politisch weitaus brisanteres Beispiel im Verfassungsentwurf ist der Ausschluss von Gesetzgebungsakten in der "Kategorie" der GASP.⁸⁴

III.6 Ausarbeitung einer Klassifizierung der Aktionsarten nach ihrer Intensität

Ein völlig anderer Ansatz als die Kategorisierung von Zuständigkeitsarten und Zuordnung von Politikbereichen, wie sie unter anderem im Verfassungsentwurf des Konvents vorgesehen ist, wird in erster Linie von der Kommission vertreten.⁸⁵ Sie geht davon aus, dass außerhalb des Bereichs der ausschließlichen Kompetenzen eine Unterscheidung in weitere Zuständigkeitskategorien schwierig zu treffen sei. In einer Vielzahl der Fälle müssten nämlich die Union und die nationalen staatlichen Stellen zu einer wirksamen Umsetzung einer bestimmten Politik zusammen tätig werden. Diese Wechselwirkung (mit einer unterschiedlichen Intensität der Aktionen) lasse sich sogar innerhalb ein und desselben (Politik-)Bereichs feststellen. Eine Klarstellung der Wahrnehmung der Zuständigkeiten könne nach Ansicht der Kommission daher nicht durch eine Zuordnung der Politiken in bestimmte Zuständigkeitskategorien erfolgen, sondern soll vielmehr *anhand der unterschiedlichen Intensität des Tätigwerdens der Union erzielt werden*. Die Intensität bemisst sich dabei daran, *in welchem Maß die entsprechende Aktion ein mögliches Tätigwerden auf nationaler Ebene in demselben Bereich einschränkt*. Auf diese Weise errichtet die Kommission eine Kategorisierung von Aktionsmodalitäten, die sich einerseits in legislative Maßnahmen, mit den Unterkategorien (i) Einheitliche Regelungen, (ii) Harmonisierungen, (iii) Mindestharmonisierungen und (iv) Gegenseitige Anerkennungen und Verknüpfungen der nationalen Rechtsordnungen und andererseits in nicht-legislative Maßnahmen gliedern. Eine

⁸⁰ Dokument CONV 850/03, Artikel 16 Abs 3.

⁸¹ Vgl etwa EuGH, Rs C-148/78, Urteil vom 5.4.1979, Slg 1979, 1629, Rz 27.

⁸² Eine andere Lösung für die Definition der ergänzenden Zuständigkeiten hat *Badinter* in seinem Verfassungsentwurf vorgeschlagen: *Compétences complémentaires* würden dann vorliegen, wenn die Mitgliedstaaten in Bereichen, die ihrer Zuständigkeit unterliegen, die Union zu einer Intervention aufrufen oder dieser zustimmen, um die Politik der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder zu ergänzen. Entsprechend ist daher auch keine Auflistung von Politikbereichen in dieser Kategorie vorgesehen. (Dokument CONV 317/02, Art 20).

⁸³ CONV 850/03, Artikel 16 Abs 3.

⁸⁴ Vgl dazu unten bei Kapitel IV.

⁸⁵ *Europäische Kommission* (FN 24).

Klärung der Aufteilung der Zuständigkeiten wird dadurch erzielt, dass neben der Definition der Aktionsmodalitäten erforderlichenfalls in bestimmten Bereichen der *Intensitätsgrad* für das Tätigwerden auf europäischer Ebene *festgelegt* werde und schließlich *in jedem Einzelfall* die Wahl der Aktionsart zu begründen sei. Zu dem vorgeschlagenen Schema der Aktionsmodalitäten nimmt die Kommission eine Einteilung der Rechtsnormen in Organisationsgesetze, Gesetze und Durchführungsverordnungen vor.⁸⁶ Eine Überprüfung des bestehenden Systems anhand dieser Kategorien könne nach Ansicht der Kommission zu dem Ergebnis führen, in manchen Politikbereichen ein intensiveres Tätigwerden der Union zu ermöglichen und in anderen Bereichen die Interventionsmöglichkeiten der Union einzuschränken. Die Bewertung der Notwendigkeit und Intensität des konkreten Vorgehens sei dabei in erster Linie politischer Natur und könne unmöglich theoretisch und unveränderlich festgelegt werden. Dies würde eine fallweise Bewertung unter verstärkter Beachtung und Kontrolle insbesondere der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erfordern.

In diesem Zusammenhang drängt sich ein Vergleich des Kommissionsvorschlages mit der "klassischen" Einteilung in Kompetenzkategorien auf. Insbesondere stellt sich die Frage, inwiefern sich der Ansatz der Kommission von der Kategorie der konkurrierenden Kompetenzen unterscheidet. In Bereichen konkurrierender (geteilter) Kompetenzen können die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten dann ausüben, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben.⁸⁷ Dieselbe Auswirkung hätte, bei eingehender Betrachtung, der Ansatz zur Intensität der Aktionen. Unterschiedlich ist zunächst sicherlich der Ausgangspunkt der Kategorisierung: nach der Kommission soll die Aktionsmodalität (und daher im weitesten Sinne die Handlungsform) den Ausgangspunkt für die Einteilung der Zuständigkeit bilden, indem sie festlegt, wie weit der Aktionsradius der Mitgliedstaaten eingeschränkt wird. Bei einer Einteilung in Kompetenzkategorien wird mit der Definition dieser Kategorien und der Zuordnung der entsprechenden Politikbereiche die Reichweite der Handlungsbefugnis festgelegt. Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen ergeben sich, wenn den Kompetenzkategorien systematisch Handlungsformen zugeordnet sind. Bei freiem Formwählermessen hingegen wird die Wahl der Handlungsformen in beiden Ansätzen im Einzelfall, unter Berücksichtigung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, festgelegt. Eine Unterscheidung würde sich freilich im Bereich der ergänzenden Kompetenzen (Unterstützungs-

⁸⁶ Dokument KOM(2002)728 (FN 48) 7.

⁸⁷ Vgl bspw CONV 850/03, Artikel 11 Abs 2.

Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen) in Hinblick auf den im Verfassungsentwurf vorgeschlagenen Ausschluss der Harmonisierung ergeben. Nach dem Verständnis der Kommission würde die Abgrenzung zwischen konkurrierenden und ergänzenden Kompetenzen völlig wegfallen und gegebenenfalls nur in einzelnen Bestimmungen der gewünschte Intensitätsgrad festgelegt werden.

Beide Ansätze verfolgen im Endeffekt das Ziel, eine Vereinfachung und verstärkte Transparenz der Kompetenzordnungen mit der notwendigen Dynamik des Integrationsprozesses zu verbinden. Sofern das (grundsätzliche) Konzept des Formwählermessens aufrecht bleibt, kommen beide Systeme den Anforderungen einer dynamischen Gestaltung der Kompetenzausübung entgegen. Nachteile vom Gesichtspunkt der Rechtssicherheit weist der Ansatz der Kommission insofern auf, als sie die Bewertung der Notwendigkeit und Intensität des konkreten Vorgehens als *unmöglich theoretisch und unveränderlich festzulegen* ansieht.

In diesem Zusammenhang ist wiederum der Vorschlag *Gierings* von Interesse. Ebenso wie die Kommission nimmt *Giering* die *jeweilige Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse* als qualitativen Ansatz für eine Kategorisierung der Zuständigkeiten.⁸⁸ Die einzelnen Politikfelder werden nicht nach dem Prinzip der Einzelermächtigung, sondern anhand klar definierter Aufgabenkategorien geordnet. Den formalen Ansatzpunkt für eine Kategorisierung könne nach *Giering* dabei die Aufgabenliste des derzeitigen Artikel 3 EGV bilden. Als Kategorien werden *konstitutionelle Bereiche, ausschließliche Politiken, gemeinsame Politiken, ergänzende Politiken* und *koordinierte Bereiche* definiert.⁸⁹ Auf diese Weise wird auf Grundlage eines unterschiedlichen qualitativen Ansatzes im Ergebnis eine Aufteilung der Zuständigkeiten vorgenommen, welche - wie auch das System der Kompetenzkategorien - dem Rechtsunterworfenen erlaubt, die Kompetenzverteilung nachzuvollziehen.⁹⁰ Auffallend ist, dass nach dem Konzept *Gierings*, ebenso wie nach dem Penelope-Verfassungsentwurf, der einen ähnlichen Ansatz verfolgt, der Bereich der

⁸⁸ *Giering* (FN 75) 5.

⁸⁹ Im konstitutionellen Bereich stünden (nicht näher definiert) Instrumente der Verfassungsänderung und/oder Regierungskonferenzen zur Verfügung, bei den ausschließlichen und gemeinsamen Politiken Gesetze (Verordnungen und Richtlinien) und verbindliche Entscheidungen, der Bereich der ergänzenden Kompetenzen wäre auf Rahmengesetze, Empfehlungen oder andere Formen der Unterstützung (zB finanzielle Fördermaßnahmen) beschränkt und der Bereich koordinierender Aktivitäten auf unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen (FN 75) 10f.

⁹⁰ Vergleiche dazu insbesondere die Tabelle im Anhang des Beitrags von *Giering*; auch nach einer Neuordnung der Zuständigkeiten bleibe das Problem, dass einzelne Politiken auch innerhalb dieser Kategorien bzw. in sich selbst nicht unbedingt vergleichbar seien, da jeweils unterschiedliche Akteure nach verschiedenen Verfahren mit unterschiedlichen Instrumenten tätig würden. Aus diesem Grund müsse eine neue Systematik mit einer Klarstellung und Optimierung der Arbeitsteilung und Gewaltenteilung verbunden sein (FN 75) 1.

ausschließlichen Politiken (bzw. der Kernpolitiken) sehr weit gefasst ist⁹¹. *Gierings* Gemeinsame, bzw. Ergänzende Politiken wiederum nähern sich inhaltlich weitgehend jenen Vorschlägen, die von einer Aufteilung in Kompetenzkategorien ausgehen.⁹² In einer konsequenten Umsetzung auf die Unionsverträge sind beide Ansätze im Ergebnis nicht weit voneinander entfernt.

III.7 Identifizierung des am besten geeignetsten Instruments im Wege einer Folgenabschätzung und Alternativen zur Rechtsetzung

Der von der Kommission gewählte Ansatz ist mit einem weiteren Vorschlag in Verbindung zu bringen, der für die Auswahl der geeigneten Rechtsakte von Bedeutung ist. Bei der sogenannten Folgenabschätzung handelt es sich um ein Verfahren, mit dem für sämtliche legislativen und (bedeutsameren) politischen Initiativen der Kommission eine Abschätzung der Folgen der künftigen Rechtsakten sowie ihrer dauerhaften Entwicklung (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) durchgeführt werden soll. Gleichzeitig soll mit diesem Verfahren ermöglicht werden, aus den zur Verfügung stehenden Instrumenten das geeignetste (oder eine Kombination der geeignetsten) Instrument(e) auszuwählen. Als Instrumente kommen dabei Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen, Instrumente der Ko-Regulierung oder Selbstregulierung, freiwillige Vereinbarungen auf Sektorebene, die offene Methode der Koordinierung, finanzielle Maßnahmen oder Informationskampagnen in Frage.

Die breite Palette an angebotenen Instrumenten steht mit der Vorstellung der Kommission in Zusammenhang, verstärkt Handlungsformen einzusetzen, die eine intensivere Einbindung, bzw. sogar aktive Beteiligung der betroffenen Rechtsunterworfenen vorsehen. Bereits in ihrem Weißbuch hat die Kommission die Verbesserung der Qualität und Effizienz von Regulierungsmaßnahmen *durch eine Kombination verschiedener Politikinstrumente* vorgeschlagen, insbesondere durch Verknüpfung von Rechtsvorschriften mit anderen nicht bindenden Instrumenten (Empfehlungen, Leitlinien oder auch Selbstverpflichtungen). Als *Alternativen zur Rechtsetzung* schlägt die Kommission Instrumente vor, durch die, unter

⁹¹ Kernpolitiken nach dem Penelope-Entwurf stellen jedoch insofern eine Mischung aus ausschließlichen und konkurrierenden Kompetenzen dar, als sie als jene Politiken definiert werden, die *die Union im Wege von Initiativen durchführt, welche den Rahmen abstecken für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und diese sogar, zumindest teilweise, ersetzen*. Dazu zählen der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Binnenmarkt; Wettbewerb; Wirtschaft und Währung; Landwirtschaft und Fischerei; Verkehr; friedliche Nutzung der Kernenergie (FN 25) Chapter 1. Der Ansatz des Penelope-Entwurfes unterscheidet sich daher insofern von der Darstellung der Kommission in ihrem Vermerk zur Abgrenzung der Zuständigkeiten, als in letzterem noch eine abgegrenzte Kategorie der ausschließlichen Politiken vorgesehen ist (FN 24) 8ff.

⁹² Vgl den Überblick über die Kategorien sowie die Zuordnung von Zuständigkeiten, Verfahren und Instrumenten in *Giering* (FN 75) 10f mit Artikel 13 in CONV 850/03.

genau definierten Bedingungen die Ziele des Vertrages verwirklicht und gleichzeitig die Rechtsetzungstätigkeit wie auch das Recht selbst vereinfacht werden könnten. Soweit derartige Praktiken bereits bestehen, die die Erreichung der Vertragsziele ermöglichen, stellt die Kommission in Aussicht, gegebenenfalls auf einen Legislativvorschlag zu verzichten, oder auch – etwa durch Empfehlungen – den Rückgriff auf die Selbstregulierung zwischen den betroffenen Parteien anzuregen, um den Erlass von Rechtsvorschriften zu vermeiden.⁹³

Zwei Aspekte sollen im Zusammenhang mit diesem Vorschlag aufgegriffen werden. Einerseits ist augenfällig, dass mit dem Konzept der Intensität der Aktionsmodalitäten in Kombination mit der Folgenabschätzung und dem grundsätzlich breiten Rahmen der Handlungsmöglichkeiten der Initiativphase des Gesetzgebungsprozesses eine gesteigerte Bedeutung zukommt. Dem ließe sich entgegenhalten, dass sich diese Situation auch in einem "System der Kompetenzkategorien" bei gleichzeitigem Formwählermessen nicht anders darstellen würde. Auch die Arbeitsgruppe *Vereinfachung* hat in ihrem Abschlussbericht gefordert, dass sämtlichen Legislativvorschlägen ein Folgenabschätzungsbogen beigelegt werden sollte.⁹⁴ Im Endeffekt bliebe wiederum das unterscheidende Merkmal, wie groß die Freiheit des Gesetzgebers, und damit in der Initiativphase die Freiheit der Kommission wäre, im Einzelfall durch die Wahl der Aktionsmodalitäten die Art der Zuständigkeit zu bestimmen.

Der zweite Aspekt betrifft die Auswahl des geeigneten Instruments, soweit sie uneingeschränkt die Einbeziehung "unverbindlicher" oder in der Grauzone befindlicher Handlungsformen vorsieht. Das Parlament betont in diesem Zusammenhang, dass die von der Kommission in Erwägung gezogenen, nicht-legislativen Instrumente einen (bloß) ergänzenden Charakter aufweisen und in keinem Fall den Legislativprozess ersetzen dürfen.⁹⁵ Die Bedenken des Parlaments gegen diesen Vorschlag sind sicherlich zutreffend. Die verstärkte Einbeziehung der "interessierten Kreise" in den europäischen Gesetzgebungsprozess darf keinesfalls auf Kosten der Rechtssicherheit und der durch den

⁹³ Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang vor, auch Durchführungsmaßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der *Koregulierung* vorzubereiten. Dabei soll es sich um *eine Kombination bindender Rechtsetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen* handeln, wie sie gegenwärtig bereits bei der Festlegung von Produktnormen nach den Richtlinien neuer Konzeption und in der Umweltpolitik (Reduzierung von Kraftfahrzeugemissionen) praktiziert werden. Darüber hinaus soll in anderen Bereichen das Handeln der Gemeinschaft durch die *offene Koordinierungsmethode* ergänzt oder verstärkt werden.

⁹⁴ Die interessierten Kreise, einschließlich der regionalen und der lokalen Behörden, sollten nach Empfehlung der Arbeitsgruppe *Vereinfachung* im gesamten Verlauf des Rechtssetzungsprozesses verstärkt konsultiert werden; wichtig sei die Rolle von Verbänden und Organisationen, die die interessierten Kreise vertreten, als "Schnittstelle" zwischen Bürgern und politischen Handlungsträgern. Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen müsse herausgestellt werden (CONV 424/02, 22).

⁹⁵ Europäisches Parlament, Bericht zu der Mitteilung der Kommission "Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes", A5-0443/2002, 6.12.2002, Rz 46 und 55.

Reformprozess intendierten Vereinfachung des Rechtsquellensystems gehen. Eine "Wahlmöglichkeit des schwächeren Instruments" war zu Anfangszeiten der Europäischen Integration in der zum EGKS Vertrag entwickelten Lehre vom Interventionsminimum vorgesehen. Danach musste jeweils die Rechtsaktform gewählt werden, die am wenigsten in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreift. Beim EGV geht die herrschende Lehre davon aus, dass die Lehre vom Interventionsminimum zwar in einzelnen Vertragsvorschriften, nicht aber als allgemein gültiges Prinzip übernommen wurde⁹⁶. Demgemäss dürften die Mitgliedstaaten daher auch nicht auf Soft Law oder generell unverbindliche Maßnahmen zurückgreifen, anstatt Recht zu setzen. Dabei sollte auch in den Bereichen, in denen die Heranziehung von Soft Law-Maßnahmen zulässigerweise erfolgt, das Streben nach Transparenz nicht aufgegeben werden. So sollten einerseits in den Verträgen die in Frage kommenden Maßnahmen aufgelistet und definiert werden und andererseits in den betreffenden Rechtsakten klar zum Ausdruck kommen, dass sie keine verbindliche Wirkung entfalten.⁹⁷

Unabhängig davon ist die in der Laeken-Erklärung aufgeworfene Frage zu beantworten, ob auch zukünftig das Verhältnismäßigkeitsprinzip der maßgebende Ausgangspunkt bei der Wahl der Handlungsformen sein soll. Dies wird in praktisch sämtlichen Vorschlägen klar bejaht. Die in einer Kompetenzbestimmung vorgesehene Handlungsform soll demgemäss stets das Maximum der der Union bei der Ausübung ihrer Kompetenzen zugestandene Mittel darstellen.

IV. Der Verfassungsentwurf des Konvents

IV.1 Einleitung

Titel V des ersten Teils des Verfassungsentwurfes⁹⁸ beinhaltet die Bestimmungen zur Ausübung der Kompetenzen der Union. Artikel 32 bis 43 spiegeln dabei die Diskussionen innerhalb der Konvents-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung der Handlungsformen wider. Kernelemente des Entwurfes sind die signifikante Reduktion der Handlungsformen, die Unterscheidung zwischen legislativen und nicht-legislativen Rechtsakten und eine damit

⁹⁶ *Trüe* (FN 9) 114; *Schmidt* in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Art 189 EGV, Rz 20; Weiler 100 Yale Law Journal (1991) 2403 (2416); *Bleckmann* in: Bleckmann, Europarecht (1997) Rz 486, 490.

⁹⁷ Vgl dazu *Petite*, der vorschlägt, dass auch die nicht verbindlichen Rechtsakte rationalisiert werden müssten, wobei sich seiner Ansicht nach die Empfehlung als geeignetes Instrument zur Organisation der Methode der offenen Koordinierung darstelle (FN 30) 6.

⁹⁸ CONV 850/03.

einhergehende Hierarchie der Handlungsformen, sowie ein Legislativverfahren als generelles Verfahren zur Annahme von Gesetzgebungsakten.

In Artikel 32 des Entwurfes werden zunächst die Handlungsformen definiert, welche die *Union in Übereinstimmung mit Teil III der Verfassung* zur Ausübung ihrer Kompetenzen heranziehen soll. Es werden *Europäische Gesetze* und *Europäische Rahmengesetze* als Gesetzgebungsakte, sowie *Europäische Verordnungen*, *Europäische Beschlüsse*, *Empfehlungen* und *Stellungnahmen* unterschieden. Gemäss Artikel 37 besteht dabei, soweit die Art des Rechtsaktes von der Verfassung nicht ausdrücklich vorgegeben wird, ein grundsätzliches Formwahlermessen der Organe unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Wie bereits erwähnt sieht Teil III des Verfassungsentwurfs dabei eine weitaus genauere Zuordnung von Handlungsformen vor, als es im Rahmen der bestehenden Verträge der Fall ist.⁹⁹

IV.2 Bessere Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive?

Eine grundlegende Unklarheit des Entwurfes, die sich insbesondere auf die geplante Hierarchie der Handlungsformen auswirkt, liegt bereits in der Abgrenzung zwischen legislativen und exekutiven Maßnahmen. In Artikel 33 werden Gesetzgebungsakte nach dem (Gesetzgebungs-) Verfahren und dem Organ definiert. Eine inhaltliche Definition der Gesetzgebungsakte findet sich weder in der Auflistung der Handlungsformen nach Artikel 32 noch in Artikel 33. Im Ergebnis bietet der Entwurf daher keinen klaren Anhaltspunkt für eine inhaltliche Unterscheidung zwischen *Europäischen Gesetzen* und *Europäischen Verordnungen*. Beide werden als Handlungsinstrumente mit allgemeiner Geltung beschrieben. Die *Europäische Verordnung* soll der Durchführung von Gesetzgebungsakten und von bestimmten Einzelvorschriften in der Verfassung dienen.¹⁰⁰ Die Tatsache, dass Europäische Verordnungen auch zur Umsetzung von Verfassungsbestimmungen herangezogen werden können, könnte jedoch die angestrebte Normenhierarchie *ad absurdum* führen und sollte daher mit Vorsicht gehandhabt werden. Es muss bewusst sein, dass bei einer derartigen "Durchführung" der Verfassung durch Verordnungen das Gesetzgebungsverfahren, und damit

⁹⁹ Vgl dazu oben FN 27.

¹⁰⁰ Auf Wunsch mehrerer Konventsmitglieder sieht der Verfassungsentwurf nunmehr vor, dass die Europäische Verordnung gemäss dem Vorbild der Richtlinie auch lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sein kann und die Wahl der Form und Mittel den innerstaatlichen Stellen überlassen bleibt (CONV 850/03, Artikel 32 Abs 1); in diesem Zusammenhang stellt sich die dargestellte Abgrenzungsproblematik im Verhältnis zu den Europäischen Rahmengesetzen.

auch die Kontrolle durch das Europäische Parlament, umgangen wird¹⁰¹. Die Verfassung sollte daher, zumindest in einer Anlage, eine abschließende Liste solcher "verfassungsunmittelbaren Verordnungen" enthalten. Dies wäre wesentlich, da einerseits keine inhaltliche Schranke vorgesehen ist, die für Angelegenheiten mit einer bestimmten Regelungstiefe Gesetzgebungsakte vorschreibt und sich andererseits die Wirkungen der beiden Rechtsakte, Gesetz oder Verordnung, nicht unterscheiden. Im Bereich der "verfassungsunmittelbaren Verordnungen" läge die Unterscheidung zwischen Verordnung und Gesetz daher allein in ihrer Bezeichnung. Dem könnte dadurch begegnet werden, dass in Artikel 32 inhaltliche Vorgaben für Gesetzgebungsakte aufgenommen würden, wie beispielsweise dass die wesentlichen Grundzüge einer Materie durch Gesetzgebungsakte zu regeln sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Entwurf des Konvents im Ergebnis nur auf eine Umbenennung von Handlungsformen hinausläuft.

IV.3 Abschließende Aufzählung der Handlungsformen in einem Katalog?

Ob die Auflistung in Artikel 32 als transparente und insbesondere erschöpfende Darstellung der Handlungsformen der Union erachtet werden kann, darf aus zweierlei Gründen bezweifelt werden: Einerseits drückt die Formulierung in Artikel 32 Absatz 2 unmissverständlich aus, dass sich die Union auch anderer, in Artikel 32 nicht enthaltener Handlungsformen, bedienen kann. Andererseits wird in Artikel 32 nicht zwischen den verschiedenen Ausformungen der *Europäischen Verordnungen* unterschieden, die nach der vorgeschlagenen Ausgestaltung als unterschiedliche Handlungsformen bezeichnet werden müssen.

Artikel 32 Abs 2 legt fest, dass sofern *das Europäische Parlament und der Rat mit einem Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt befasst werden, sie in dem betreffenden Bereich keine in diesem Artikel nicht vorgesehenen Rechtsakte erlassen dürfen*. Aus den Diskussionen im Konvent und den Erläuterungen des Entwurfs wird klar, dass mit dieser Bestimmung der Gesetzgeber verpflichtet werden soll, in jenen Bereichen vom Erlass atypischer Rechtsakte¹⁰² abzusehen, in denen er bereits mit Vorschlägen oder Initiativen legislativer Art befasst ist. Auf diese Weise soll der Eindruck vermieden werden, dass mit solchen Maßnahmen (verbindliches) Recht geschaffen wird.¹⁰³ Sofern bei der Ausübung der Kompetenzen Zweifel an der Wirkung eines Rechtsaktes aufkommen, ist im Interesse der Rechtssicherheit eine

¹⁰¹ Vergleichbare Probleme stellten sich in sämtlichen Fällen, in denen eine Spezifizierung des ersten Teils des Verfassungsvertrages durch Bestimmungen in anderen Teilen der Verfassung erfolgen soll, wie zB Artikel 32 Abs 2, der vorsieht, dass in spezifischen Fällen der Rat (alleine !) unter (bloßer) Beteiligung des Europäischen Parlaments Gesetze erlassen kann.

¹⁰² Vgl dazu bei FN 28.

Bestimmung dieser Art sicherlich gerechtfertigt. Gleichzeitig ist die gewählte Formulierung jedoch geradezu eine Einladung für die Heranziehung weiterer (verbindlicher oder unverbindlicher) Rechtsakte und einer Proliferation der Handlungsformen wäre wiederum Tür und Tor geöffnet. Vor diesem Hintergrund wäre daher überlegenswert, ob die Verfassung nicht ebenso eine Auflistung der atypischen Rechtsakte enthalten sollte. Zudem könnte eine Verpflichtung etabliert werden, dass sämtlichen Rechtsakten der Union ihr verbindlicher oder unverbindlicher Charakter eindeutig zu entnehmen sein muss, um dadurch dem Interesse der Rechtssicherheit - vielleicht sogar auf flexiblere Weise - entgegenzukommen.

IV.4 Einführung einer Hierarchie der Handlungsformen?

Artikel 32 lässt sich zudem nicht entnehmen, dass sich hinter der *Europäischen Verordnung* zwei unterschiedliche Handlungsformen verbergen, nämlich einerseits *Delegierte Verordnungen* zur Ergänzung und Abänderung legislativer Rechtsakte und *Europäische Durchführungsverordnungen* zur Umsetzung von Rechtsakten der Union. In einer erschöpfenden Liste von Handlungsformen müsste diese grundlegende Unterscheidung klar zum Ausdruck kommen, stellt doch gerade die Einführung der delegierten Rechtsakte einen Kernvorschlag bei der Reform der Handlungsformen dar. Eine "Definition" der *Delegierten Verordnungen* findet sich jedoch erst in Artikel 35 des Entwurfes. Auch diese ist jedoch in einigen Punkten klärungsbedürftig. Festgelegt wird, dass *Delegierte Verordnungen* nicht die wesentlichen Grundzüge eines Regelungsbereiches umfassen dürfen, sondern diese den Gesetzgebungsakten vorbehalten bleiben.¹⁰⁴ Da Delegierte Rechtsakte *per se* durch Gesetzgebungsakte determiniert werden, könnte die Abgrenzung in diesem Zusammenhang unterbleiben. Was jedoch in einem System der Gewaltenteilung in dem Entwurf klar gestellt werden müsste, ist die Unterscheidung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten. Gerade diese Abgrenzung bildet eine der Kernfragen nicht nur der künftigen Normenhierarchie, sondern auch der vertikalen Kompetenzverteilung. Nach welchen Kriterien dem Gesetzgeber ein Rechtsakt im Rahmen der Delegation "vorbehalten bleiben darf" oder dieser als Durchführungsakt der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegt¹⁰⁵, bleibt in dem Entwurf jedoch offen. Offenbar wird durch die Gliederung des Titels V und die Definition in Artikel 35 lediglich, dass *Delegierte*

¹⁰³ Dokument CONV 424/02; ähnlich auch: *Piris* (FN 35) 18ff.

¹⁰⁴ Diese (implizite) Definition der Gesetzgebungsakte könnte in Artikel 32 aufgenommen und vorgesehen werden, dass die wesentlichen Grundzüge eines Regelungsbereiches ausschließlich durch Gesetzgebungsakte niedergelegt werden sollen.

Verordnungen keinen Bestandteil der Gesetzgebungsakte bilden sollen. Wenn sie daher den Durchführungsakten zugerechnet werden, ist zu fragen, welche inhaltlichen Funktionen *Delegierte Verordnungen* übernehmen. Nach den Erläuterungen des Konventspräsidiums zeichnet sich die Vereinfachung im Rahmen der Durchführung von Rechtsakten einerseits dadurch aus, dass die Kontrollmechanismen bei den Durchführungsmaßnahmen (im engeren Sinn) nunmehr von Rat und Parlament nach dem Legislativverfahren, somit im Wege der qualifizierten Mehrheit, festgelegt werden. Andererseits sei ins Auge gefasst worden, das "Rückholverfahren" nach dem Regelungsverfahren abzuschaffen. Dies würde nahe legen, Delegierte Rechtsakte in ähnlicher Weise zu definieren wie jene Maßnahmen, die nach dem bestehenden Komitologie-Beschluss dem Regelungsverfahren zugerechnet werden¹⁰⁶.

Wenn delegierte Rechtsakte nun nicht Teil der Gesetzgebungsakte sind und sich daher nicht durch die Definition der "wesentlichen Grundzüge einer Materie" abgrenzen, besteht zu Durchführungsakten im engeren Sinn kein inhaltlicher Unterschied. Dies gilt ebenso, wenn der Verfassungsentwurf einem Ansatz folgt, bei dem sich Gesetzgebungsakte "nur" nach ihrem Urheber und Verfahren definieren. In jedem Fall ist zu bemerken, dass eine inhaltliche Trennlinie zwischen unterschiedlichen Implementierungsakten äußerst schwierig zu ziehen sein wird und in der Praxis im Einzelfall zu unzähligen Auslegungsschwierigkeiten führen würde. Ohne eine solche Trennlinie läuft die Einführung delegierter Rechtsakte jedoch im Wesentlichen darauf hinaus, bei der Durchführung von Rechtsakten zwei konträre prozedurale Ansätze zu vereinen: einerseits ein Verfahren, bei dem der Gesetzgeber die Kontrolle genießt und andererseits ein Verfahren, bei dem nach wie vor die Kommission bzw. der Rat die Aufsicht über die Durchführung des Unionsrechts innehaben. Im Endeffekt käme in den meisten Fällen (auch angesichts der Normenhierarchie) dem Gesetzgeber die Freiheit zu, die Durchführung des Unionsrechts im Einzelfall zu gestalten. Das System delegierter Rechtsakte würde daher wesentlichen Einfluss auf die horizontale Gewaltenteilung innerhalb des Unionssystems nehmen. Auch müsste die Grundsatzregelung, dass den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit zur Umsetzung des Unionsrechts obliegt, im Sinne der vertikalen Kompetenzverteilung im Verhältnis zu den delegierten Rechtsakten klargestellt werden. Im Ergebnis stellt sich somit die Frage, wie zwei konzeptuell unterschiedliche Verfahrensarten

¹⁰⁵ In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass mit der Formulierung in Artikel 36 Abs 1 des Entwurfes die *grundsätzliche* Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Implementierung des Unionsrechts nicht eindeutig zum Ausdruck kommt.

¹⁰⁶ Beschluss des Rates vom 28.6.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 1999/468/EG, ABl L 184/23 vom 17.7.1999: Nach Artikel 2 sollen *Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen* [...] nach dem Regelungsverfahren erlassen werden.

mit unterschiedlichen Akteuren miteinander vereint werden könnten, ohne eine Flut von Auslegungsschwierigkeiten und Kompetenzstreitigkeiten auszulösen. Dem Anliegen der Vereinfachung wäre sonst mit Sicherheit nicht gedient.

IV.5 Gleichmäßige Anwendbarkeit der Handlungsformen in der Verfassung?

Nach dem Verfassungsentwurf des Konvents sind die in Artikel 32 des Verfassungsvertrages definierten Handlungsformen grundsätzlich für sämtliche Bereiche der Verfassung gleichermaßen anwendbar. Dies wird jedoch, insbesondere in Hinblick auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, durch die besonderen Bestimmungen in demselben Titel der Verfassung gleich wieder stark relativiert. Im gesamten Bereich der GASP werden nämlich gemäss Artikel 39 der Verfassung Gesetzgebungsakte ausgeschlossen. Dem Parlament soll nach dem Vorschlag des Konvents im Bereich der Außenpolitik daher auch weiterhin praktisch jeder Einfluss entzogen bleiben. Darüber hinaus enthält der Konvents-Entwurf Bestimmungen, welche die intergouvernementale Tendenz in der GASP auf bedenkliche Weise verstärken und die vorgeschlagene Hierarchie der Handlungsformen wiederum durchbrechen könnte. Diese Bedenken beziehen sich auf die besondere Rolle, die dem Europäischen Rat im Bereich der Außenpolitik zuerkannt wird. Dieser soll die strategischen Interessen der Union bestimmen und die Ziele der GASP festlegen.¹⁰⁷ Wie Teil III des Verfassungsentwurfes zu entnehmen ist, können sich die in diesem Zusammenhang getroffenen Beschlüsse des Europäischen Rates auf sämtliche Bereiche des auswärtigen Handelns der Union erstrecken.¹⁰⁸ Dies umfasst daher insbesondere auch jene Bereiche, die bislang dem Bereich der ersten Säule der Union und somit der Gemeinschaftsmethode unterworfen waren, wie insbesondere die Gemeinsame Handelspolitik. Dies könnte dazu führen, dass in einem nunmehr vereinheitlichten Unionssystem (ohne Säulenstruktur) an Stelle einer Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode der Einfluss der Mitgliedstaaten im Bereich der gesamten europäischen Außenpolitik gestärkt wird. Darüber hinaus würden die Europäischen Beschlüsse des Europäischen Rates im gesamten Bereich des auswärtigen Handelns eine übergeordnete Stellung in der Hierarchie der Handlungsformen einnehmen. Die Aufgabe der "Gesetzgebung" in diesem Bereich würde daher im Ergebnis lediglich auf die Durchführung der strategischen Vorgaben der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat reduziert.

¹⁰⁷ CONV 850/03, Artikel 39 Abs 2.

¹⁰⁸ CONV 850/03, Artikel III-194 Abs 1.

Zusammenfassend gewinnt man bei dem Verfassungsentwurf des Konvents den Eindruck, vor einer Reihe extrem ehrgeiziger Reformschritte zu stehen, die sich durch ihre Ausgestaltung selbst wieder relativieren. Anders betrachtet könnte man in der Formulierung des Entwurfs auch die Absicht erkennen, eine auch für die Mitgliedstaaten akzeptable Lösung zu präsentieren, die dennoch gleichzeitig den Anforderungen einer Verfassungsreform standhält. In jeder Hinsicht wird der Entwurf in der Regierungskonferenz 2003/2004 eine sehr interessante und voraussichtlich stark umstrittene Diskussionsgrundlage darstellen.

V. Zusammenfassung

Dieser Beitrag soll einen Überblick über die vorgeschlagenen und wünschenswerten Reformen im Sinne einer demokratischen Weiterentwicklung der Kompetenzordnung und des Rechtsquellensystems gewähren. Etliche dieser Reformvorschläge werden einen bedeutsamen Prüfstein für den politischen Willen der Mitgliedstaaten darstellen, einen weiteren, entscheidenden Schritt in die Europäische Integration zu wagen. Unabhängig von den großen, verfassungsrechtlichen Reformbestrebungen in beiden Bereichen, die stark mit der Bereitschaft zur institutionellen Reform in Zusammenhang stehen, sollte daher auch - nicht zuletzt als Auffangnetz - eine "Politik der kleinen Schritte"¹⁰⁹ berücksichtigt bleiben.

Wie Heinrich Schneider formulierte, ist es eine alte Erfahrung im Feld der Internationalen Politik, dass Veränderungen des Status quo, gerade auch institutionelle, nur dann Realisierungschancen haben, wenn sie weder die Phantasie noch die politische Entschlusskraft überfordern, abgesehen vielleicht von extremen Krisensituationen, die zu einer grundlegenden Änderung bisher herrschender Sichtweisen und Praktiken führen, was in der Regel eher schmerzhaft ist.

Wie auch immer sich Phantasie und Entschlusskraft der Mitgliedsstaaten bis zur kommenden Regierungskonferenz entwickeln, würde als Politik der kleinen Schritte auch bereits die Niederlegung des *Status quo*, wie er sich aus den Verträgen, der Rechtsprechung und der Praxis ergibt, in einer künftigen Verfassung einen signifikanten Reformschritt darstellen. Zusammen mit einem Bündel "juristisch-technischer" Maßnahmen, die von einzelnen Mitgliedstaaten vielleicht als weniger schmerzhaft empfunden werden, könnte auch mit einem bescheideneren Konzept ein großer Beitrag zu Vereinfachung und Rechtssicherheit geleistet werden.

¹⁰⁹ Zur Politik der kleinen Schritte: *Schneider* in Europäische Sicherheitsarchitektur, http://www.uni-regensburg.de/Fakultaeten/phil_Fak_III/Politikwissenschaft/Schmitz/texte/schneid.pdf, abgerufen am 24.2.2003.

Quellenverzeichnis

Literatur

Roland Bieber (2002), Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung, Contribution du professeur Roland Bieber, Université de Lausanne, à la Convention Européenne, http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/oth200602_de.pdf.

Albert Bleckmann (1997) in: *Albert Bleckmann / Martin Coen*, Europarecht: das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, 6. Auflage, Köln 1997.

Armin von Bogdandy / Jürgen Bast/ Felix Arndt (2002), Handlungsformen im Unionsrecht - Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, ZaöRV Sonderdruck aus Band 62 Nr.1-2, 2002.

Armin von Bogdandy / Jürgen Bast (2002), The European Union's vertical order of competences: The current law and proposals for its reform, (2002) 39, CMLR 236.

Paul Craig / Gráinne de Búrca (2002), EU Law, Text Cases and Materials, 4.Auflage, Oxford 2002.

Claus Giering (2002), Die Zukunft der Arbeitsteilung in der EU, Eine neue Kompetenzordnung und ihre institutionellen Konsequenzen, CAP, München 2002, http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002_arbeitsteilung2_giering.pdf.

Stefan Griller (2002), External Relations, in: *Bruno de Witte* (Hrsg), Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe, Florenz 2003, 133-157, <http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/puligril.html>.

Hans Peter Ipsen (1972), Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.

Koen Lenaerts / Marlies Desomer (2002), Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means, 27 E.L.Review 377ff.

Siegfried Magiera (1995), Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der Europäischen Union, Integration 4/95.

Siegfried Magiera (2002), Zur Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, Integration 4/2002.

Thomas Oppermann (1999), Europarecht, 2. Auflage, München 1999.

Ingolf Pernice (2002), Eine neue Kompetenzordnung für die Europäische Union, www.wi-berlin.de/pernice-kompetenzordnung.htm.

Hans-Wolfram Daig / Gudrun Schmidt (1991) in: *von der Groeben/Thiesing/Ehlermann*, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4.Auflage, Baden-Baden 1991.

Heinrich Schneider (2003), in Europäische Sicherheitsarchitektur, http://www.uni-regensburg.de/Fakultaeten/phil_Fak_III/Politikwissenschaft/Schmitz/texte/schneid.pdf, abgerufen am 24.2.2003.

Jürgen Schwarze (1988), *Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Band I, Baden-Baden 1988.

Rudolf Streinz (2001), *Europarecht*, 5. Auflage, Heidelberg 2001.

Christiane Trüie (2002), *Das System der Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2002.

Birgit Weidel (2002), *Regulation or Common Position – The Impact of the Pillar Construction on the Union’s External Policy in: Stefan Griller/Birgit Weidel (Hrsg), External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Wien / New York 2002.

Joseph Weiler (1991), *The Transformation of Europe*, 100 *Yale Law Journal* (1991) 2403.

Bruno de Witte (2002), *Clarifying the delimitations of powers*, http://europa.eu.int/comm/dg10/university/post_nice/index_fr.html.

Ernst Wohlfarth (1960) in: *Wohlfarth und andere, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag*, Berlin 1960.

Dokumente und Arbeitsdokumente des Konvents

(sämtliche Dokumente sowie Arbeitsdokumente des Konvents sind auf der Konvent-Website <http://european-convention.eu.int> zugänglich)

CONV 162/02, *Die Rechtsakte: das derzeitige System, Vermerk des Präsidiums des Konvents*, 13.6.2002.

CONV 353/02, *Schlussbericht der Gruppe IV über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente*, 22.10.2002.

CONV 369/02, *Vorentwurf des Verfassungsvertrages*, 28.10.2002.

CONV 375/1/02, REV 1, *Schlussbericht der Gruppe V (Ergänzende Zuständigkeiten)*, 4.11.2002.

CONV 400/02, *Synthesebericht über die Plenartagung - Brüssel, 7. und 8. November 2002*, 13.11.2002; die vollständigen Sitzungsprotokolle der Plenartagung sind unter <http://european-convention.eu.int> zugänglich.

CONV 424/02, *Schlussbericht der Gruppe IX (Vereinfachung)*, 29.11.2002.

CONV 528/03, *Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrages*, 6.2.2003.

CONV 571/03, *Entwurf der Artikel 24 bis 33 des Verfassungsvertrages*, 26.2.2003.

CONV 685/03, *Entwurf der Artikel des Verfassungsvertrags, die das außenpolitische Handeln betreffen*, 23.4.2003.

CONV 724/1/03, REV 1, *Entwurf der Verfassung, Band I - Überarbeiteter Text von Teil I*, 28.5.2003.

CONV 728/03, *Textentwurf für Teil IV mit Kommentaren*, 26.5.2003.

CONV 802/03, *Entwurf der Verfassung, Band II - Überarbeitete Textentwürfe für die Teile II, III und IV*, 12.6.2003.

Sitzungsprotokoll der Plenartagung des Europäischen Konvents, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_021205.htm, 5.12.2002.

Sitzungsprotokoll der Plenartagung des Europäischen Konvents, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030206.htm, 6.2.2003.

Arbeitsdokument 6 der Arbeitsgruppe IX, *Simplification of legislative procedures and instruments - Paper by Mr Jean-Claude Piris*, 6.11.2002.

Arbeitsdokument 7 der Arbeitsgruppe IX, *How to simplify the instruments of the Union? - Paper by prof. Koen Lenaerts*, 6.11.2002.

Arbeitsdokument 8 der Arbeitsgruppe IX, *Simplifying Legislative Procedures and Instruments - Paper by Mr M. Michel Petite*, 31.10.2002.

Arbeitsdokument 24 der Arbeitsgruppe IX, *Simplifying legislative procedures and instruments - Paper by Matti Vanhanen*, 15.11.2002.

Arbeitsdokument 4 der Arbeitsgruppe V, *Vermerk der Europäischen Kommission "Die Abgrenzung der Zuständigkeiten: Eine Frage der Intensität der Intervention"*, 10.7.2002.

Arbeitsdokument 26 der Arbeitsgruppe V, *Note from M. Paolo Ponzano, Commission's representative - Combining clarity and flexibility in the European Union's system of competencies*, 30.9.2002.

Dokumente der Europäischen Institutionen / Offizielle Dokumente

Protokoll (Nr. 30) zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997).

Beschluss des Rates vom 28.6.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 1999/468/EG, AB L 184/23 vom 17.7.1999.

Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union, BR-Drs.1081/01 Beschluss vom 20.12.2001.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, A5-0133/2002 (*Lamassoure-Bericht*), 24.4.2002.

Bericht über die Typologie der Rechtsakte und die Hierarchie der Normen in der Europäischen Union, A5-0425/2002, Ausschuss für konstitutionelle Fragen (*Bourlanges-Bericht*), 17.12.2002.

Für die Europäische Union, Frieden, Freiheit, Solidarität, *Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur*, KOM(2002)728 endgültig, 4.12.2002.

Bericht zu der Mitteilung der Kommission "Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes", A5-0443/2002, 6.12.2002.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Thessaloniki, 19. und 20.06.2003, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.

Verfassungsentwürfe

CONV 317/02, *Beitrag des stellvertretenden Mitglieds des Konvents Herrn Robert Badinter - Eine Europäische Verfassung*, 30.9.2002.

CONV 345/1/02, REV 1, *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn P. Hain - Verfassungsvertrag für die Europäische Union*, 16.10.2002.

Jo Leinen, *Verfassung der Europäischen Union*, www.cap.uni-muenchen.de/konvent/entwuerfe.htm, 23.10.2002.

CONV 325/02, *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Brok - Verfassung der EU, sowie The Constitution of the EU, Fortentwicklung des Entwurfs vom 18.10.2002* <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/download/EPP-Constitution2.pdf> (EVP-Verfassungsentwurf), 10.11.2002.

Feasibility Study, *Contribution to a preliminary draft constitution of the EU* (Prodi, Barnier und Vitorino-Entwurf unter der Leitung von Francois Lamoureux), <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/download/Prodi.pdf> (Penelope-Verfassungsentwurf), 4.12.2002.

CONV 820/1/03 REV 1, *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*, 27.6.2003.

CONV 836/03, *Entwurf der Verfassung - Band II*, 27.6.2003.

CONV 850/03, *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*, 18.7.2003.

Bisher erschienene IEF Working Papers

- 1 *Gerhard Fink*, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 *Gerhard Fink, Jutta Gumpold*, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 *Gerhard Fink*, Microeconomic Issues of Integration, November 1993.
- 4 *Fritz Breuss*, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 1993.
- 5 *Gerhard Fink, Alexander Petsche*, Central European Economic Policy Issues, July 1994.
- 6 *Gerhard Fink, Alexander Petsche*, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 1994.
- 7 *Fritz Breuss, Karl Steininger*, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CO₂-Policy-Options, March 1995.
- 8 *Franz-Lothar Altmann, Wladimir Andreff, Gerhard Fink*, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 1995.
- 9 *Gabriele Tondl*, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 1995.
- 10 *Jutta Gumpold*, Nationale bzw. gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 1995.
- 11 *Gerhard Fink, Martin Oppitz*, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 1995.
- 12 *Alexander Petsche*, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 1995.
- 13 *Michael Sikora*, Die Europäische Union im Internet, September 1995.
- 14 *Fritz Breuss, Jean Tesche*, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 1996.
- 15 *Alexander Petsche*, Integrationsentwicklung und Europaabkommen EU - Ungarn, Juli 1996.
- 16 *Jutta Gumpold*, Die Ausfuhrförderung in der EU, Juni 1996.
- 17 *Jutta Gumpold*, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, Juni 1996.
- 18 *Fritz Breuss*, Austria's Approach towards the European Union, April 1996.
- 19 *Gabriele Tondl*, Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds, Mai 1996.
- 20 *Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Klatzer, Mayer, Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Juni 1996.
- 21 *Stefan Griller*, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, Oktober 1996.
- 22 *Michael Sikora*, Der „EU-Info-Broker“ – ein datenbankgestütztes Europainformationssystem im World Wide Web über die KMU-Förderprogramme der Europäischen Kommission, November 1996.
- 23 *Katrin Forgó*, Differenzierte Integration, November 1996.
- 24 *Alexander Petsche*, Die Kosten eines Beitritts Ungarns zur Europäischen Union, Januar 1997.

- 25 *Stefan Griller, Dimitri Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Januar 1997.
- 26 *Dimitri Droutsas*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität Österreichs, Juli 1997.
- 27 *Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997, Juli 1997.
- 28 *Michael Nentwich, Gerda Falkner*, The Treaty of Amsterdam. Towards a New Institutional Balance, September 1997.
- 29 *Fritz Breuss*, Sustainability of the Fiscal Criteria in Stage III of the EMU, August 1998.
- 30 *Gabriele Tondl*, What determined the uneven growth of Europe's Southern regions? An empirical study with panel data, März 1999.
- 31 *Gerhard Fink*, New Protectionism in Central Europe - Exchange Rate Adjustment, Customs Tariffs and Non-Tariff Measures, Mai 1999.
- 32 *Gerhard Fink, Peter Haiss*, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Review of the Commission (1998) Progress Report on Enlargement, Juni 1999.
- 33 *Fritz Breuss*, Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations, Juni 1999.
- 34 *Gerhard Fink, Peter R. Haiss*, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Theoretical aspects and statistical analyses, August 1999.
- 35 *Fritz Breuss, Mikulas Luptacik, Bernhard Mahlberg*, How far away are the CEECs from the EU economic standards? A Data Envelopment Analysis of the economic performance of the CEECs, Oktober 2000.
- 36 *Katrin Forgó*, Die Internationale Energieagentur. Grundlagen und aktuelle Fragen, Dezember 2000
- 37 *Harald Badinger*, The Demand for International Reserves in the Eurosystem, Implications of the Changeover to the Third Stage of EMU, Dezember 2000.
- 38 *Harald Badinger, Fritz Breuss, Bernhard Mahlberg*, Welfare Implications of the EU's Common Organisation of the Market in Bananas for EU Member States, April 2001
- 39 *Fritz Breuss*, WTO Dispute Settlement from an Economic Perspective – More Failure than Success, Oktober 2001.
- 40 *Harald Badinger*, Growth Effects of Economic Integration – The Case of the EU Member States, Dezember 2001.
- 41 *Gerhard Fink, Wolfgang Koller*, Die Kreditwürdigkeit von Unternehmen im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion - Wien im österreichischen Vergleich, Dezember 2001.
- 42 *Harald Badinger, Gabriele Tondl*, Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s, Januar 2002.
- 43 *David Blum, Klaus Federmaier, Gerhard Fink, Peter Haiss*, The Financial-Real Sector Nexus: Theory and Empirical Evidence, September 2002.
- 44 *Harald Badinger, Barbara Dutzler*, Excess Reserves in the Eurosystem: An Economic and Legal Analysis, September 2002.

- 45 *Gerhard Fink, Nigel Holden*, Collective Culture Shock: Constrastive Reactions to Radical Systemic Change, Oktober 2002.
- 46 *Harald Badinger, Fritz Breuss*, Do small countries of a trade bloc gain more of its enlargement? An empirical test of the Casella effect for the case of the European Community, Oktober 2002.
- 47 *Harald Badinger, Werner Müller, Gabriele Tondl*, Regional convergence in the European Union (1985-1999). A spatial dynamic panel analysis, Oktober 2002.
- 48 *Harald Badinger / Fritz Breuss*, What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade?, February 2003.
- 49 *Gerhard Fink / Peter Haiss / Sirma Hristoforova*, Bonds Market and Economic Growth, April 2003.
- 50 *Fritz Breuss / Markus Eller*, Efficiency and Federalism in the European Union, The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government, May 2003.
- 51 *Gabriele Tondl / Goran Vuksic*, What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography, May 2003.
- 52 *Fritz Breuss*, Balassa-Samuelson Effects in the CEEC: Are they Obstacles for Joining the EMU?, May 2003.

***Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für
Europafragen***

(Zu beziehen über den Buchhandel)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Korinek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Runggaldier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fachverlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbesondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umgesetzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag. (öS 345,-)
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 European Union: Democratic Perspectives after 1996. Von *Gerda Falkner/Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)
- 14 Rechtsfragen der Wirtschafts- und Währungsunion. Hrsg von *Heinz Peter Rill und Stefan Griller*. Wien 1997, Springer Verlag Wien/New York, 197 Seiten.

- 15 The Treaty of Amsterdam – Facts Analysis, Prospects. Von *Stefan Griller, Dimitri P. Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*. Wien 2000, Springer Verlag Wien/New York, 643 Seiten.
- 16 Europäisches Umweltzeichen und Welthandel. Grundlagen, Entscheidungsprozesse, rechtliche Fragen. Von *Katrin Forgó*. Wien 1999, Springer Verlag Wien/New York 1999, 312 Seiten.
- 17 Interkulturelles Management. Österreichische Perspektiven. Von *Gerhard Fink, Sylvia Meierewert* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2001, 346 Seiten
- 18 Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung: Anspruchsgrundlage und materielle Voraussetzungen. Zugleich ein Beitrag zur Gemeinschaftshaftung, Von *Birgit Schoißwohl*, Springer Verlag Wien/New York, 2002, 512 Seiten.
- 19 The Banana Dispute: An Economic and Legal Analysis. Von *Fritz Breuss, Stefan Griller, Erich Vranes* (Hrsg.), ca 400 Seiten (2003).
- 20 External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, Von *Stefan Griller, Birgit Weidel* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2002, 500 Seiten.
- 21 Wachstumseffekte der Europäischen Integration, Von *Harald Badinger*, Springer Verlag Wien / New York 2003, 235 Seiten.
- 22 The European System of Central Banks: An Autonomous Actor? The Quest for an Institutional Balance in EMU, *Barbara Dutzler*, Vienna / New York (Springer) 2003, 293 pages.
- 23 Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU, Von *Fritz Breuss, Gerhard Fink, Stefan Griller* (Hrsg.), Springer Verlag Wien / New York 2003, 346 Seiten.