



# **DIE FESTLEGUNG EINER GENAUEREN ABGRENZUNG DER KOMPETENZEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEN MITGLIEDSTAATEN**

Nº 7 - 2002

JOSÉ MARÍA BENEYTO  
INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE STUDIEN

CLAUS GIERING  
BERTELSMANN STIFTUNG

MADRID, NOVIEMBRE DE 2002

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Polo europeo Jean Monnet, es un Centro de investigación especializado en temas europeos cuyo objetivo es contribuir a un mayor conocimiento y divulgación de los temas relacionados con la Unión Europea.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

El Instituto de Estudios Europeos publica en su Colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre materias relacionadas con temas europeos con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto.

Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos

**“DIE FESTLEGUNG EINER GENAUEREN ABGRENZUNG DER KOMPETENZEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEN MITGLIEDSTAATEN”**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2002, por José María Beneyto y Claus Giering.

Derechos Reservados © 2002, por Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

Instituto de Estudios Europeos  
Julián Romea, 22 - 28003 Madrid  
<http://www.ceu.es/idee>

ISBN: XXXXXXXX

Depósito legal: XXXXXXXXXXXX

Diseño de cubierta: Encarnación Navarro

Compuesto e impreso en Docutech

## EINLEITUNG \*

Am 21. und 22. Februar 2002 fand ein deutsch-spanisches Seminar statt, in dem über die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten debattiert wurde.

Dieses Seminar wurde von den folgenden Einrichtungen organisiert:

- Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Madrid
- Rat für die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, Madrid
- „Instituto de Estudios Europeos“ (Institut für Europäische Studien) der Universität San Pablo-CEU, Madrid
- Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Im Treffen vom 20. und 21. Februar wurde auf der Grundlage von zwei Dokumenten diskutiert, die für dieses Ziel vorbereitet wurden und deren Inhalt im folgenden Text wiedergegeben wird.

Das erste dieser Dokumente wurde vom Direktor des Institut für Europäische Studien, Prof. Dr. José María Beneyto Pérez, erarbeitet.

Das zweite Dokument wurde von Dr. Claus Giering, Mitarbeiter der Bertelsmann Stiftung, ausgearbeitet.

Beide Dokumente und die Vorwörter von Marcelino Oreja Aguirre, Präsident des Instituto de Estudios Europeos, und von Joachim Bitterlich, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland, sind in der folgenden Veröffentlichung enthalten.

---

\* Dieses Dokument wurde im Rahmen des Projektes *Horizont 2004* mit der Unterstützung der Europäischen Kommission erarbeitet. Der Inhalt gibt nicht die Meinung der Europäischen Kommission wieder, die für diese Informationen nicht verantwortlich ist.

## VORWORT VON MARCELINO OREJA AGUIRRE, PRÄSIDENT DES INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE STUDIEN DER UNIVERSITÄT SAN PABLO –CEU

Die Europäische Union befindet sich nach 50 Jahren in einer entscheidenden Phase. Im Laufe dieser Zeit ist der Prozess des europäischen Aufbaus Schritt für Schritt vorangegangen, manchmal mit Begeisterung und Entschlossenheit und manchmal mit Skepsis und Widerstand, aber immer im Zeichen der Idee des Fortschritts.

Diese funktionelle Methode hat einen unbestreitbaren Erfolg gehabt. Wir Europäer haben ein politisches Gebilde geschaffen, das viel mehr ist als eine klassische internationale Organisation, ohne ein Bundesstaat zu sein. Es ist eine postmoderne politische Form, die mit Erfolg Überstaatlichkeit und nationale Souveränität vereinbart und zu einem Gleichgewicht kommt, in dem die Union ein Gegengewicht zu Machtexzessen der Nationen ist und die Nation gleichermassen ein Gegengewicht für Machtexzesse der Union darstellt.

Trotz allem hat die Methode der Europäischen Gemeinschaft auch ihre Mängel. Europa ist durch wirtschaftliche Integration aufgebaut worden, während man immer eine offene Debatte über die Werte und Ziele der Union vermieden hat, insbesondere in bezug auf ihr politisches Modell. Ausserdem muss man dazu die komplexen Gemeinschaftsnormen und den Euro-Jargon, eine nicht zu entziffernde Sprache für die Mehrheit der Bürger, zählen. Die funktionelle Methode war unfraglich eine Entdeckung, ein Muster von aussergewöhnlichem Pragmatismus und politischem Talent, aber heute, im XXI Jahrhundert und vor dem grössten Erweiterungsprozess der Europäischen Union, ist seine Leistungsfähigkeit erschöpft.

Europa befindet sich an einem Scheideweg. Die Staats- und Regierungschefs der Union erklärten in Laeken, dass sich die Union nach 50 Jahren an einem Brechungspunkt ihrer Existenz befindet. Endlich ist Europa auf dem Weg, eine grosse Familie zu werden, ohne Blut zu vergiessen. Dies ist ein wirklicher Wandel, der eine ganz andere Einstellung erfordert als die, welche die Mitgliedsstaaten vor 50 Jahren hatten.

In diesem Moment, in dem eine nahe bevorstehende Erweiterung Reformen der Institutionen erfordert und wo eine Festigung der politischen Integration notwendig ist, damit eine grössere und vielfältigere Union nicht an Wirksamkeit verliert, ist es nötig, den praktischen Weg aufzugeben und zur Politik zurückzukehren. Man müsste über Werte und Prinzipien mit den Bürgern und deren unmittelbaren Vertretern (nationale und europäische Parlamentarier) über ein Europa diskutieren, welches alle anstreben, um am Ende dieser offenen und vertieften Debatte einen Text zu erstellen, mit dem sich die Europäer identifizieren können, d. h. eine Verfassung oder ein Verfassungsvertrag.

Das ist die wahre Herausforderung. Wenn die Konvention, die auf dem Gipfel von Laeken festgelegt wurde, zu einem guten Schluss kommt, wird die Union eine Verfassung haben. Diese wird den Verfassungen der Mitgliedsstaaten nicht ähnlich sein, denn auch wenn die konstitutionellen Aspekte betont werden (Verstärkung der

programmatischen Darlegungen, Eingliederung einer Charta der Grundrechte und klarere Normen für die Aufteilung der Kompetenzen), wird es in der Form ein internationaler Vertrag handeln mit bestimmten zwischenstaatlichen Aspekten sein.

So wird man schliesslich in der Lage sein, in Europa einen Sinn für eine Verfassung zu entwickeln und so die Union und ihre Bürger in einem gemeinsamen politischen Raum zu versöhnen. Am aller wichtigsten aber ist es, dass Europa seine Bürger zurückgewinnt, indem sie an einer reichen und tiefen Debatte für eine Verfassung teilnehmen und für einen Verfassungstext, der erklären soll, was die Union ist, welche ihre Prinzipien sind, welche Tätigkeiten sie ausführen muss und wie sie regiert werden wird.

Damit die Konvention ein Erfolg wird, ist es notwendig, dass die Bürger aktiv an der europäischen Debatte teilnehmen. Für diesen Zweck haben die Mitgliedsstaaten verschiedene Aktivitäten gestartet und einen Aufruf an die zivile Bevölkerung gerichtet.

In diesem Rahmen und um an dieser Debatte teilzunehmen, haben das Institut für Europäische Studien der Universität San Pablo-CEU und die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Rat für die Debatte über die Zukunft Europas und der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Madrid ein deutsch-spanisches Treffen organisiert, dessen Früchte heute in diesem Arbeitsdokument wiedergegeben werden.

Von den verschiedenen Themen, die in der Versammlung der Konvention besprochen wurden, wurde die Aufteilung der Kompetenzen in der Union und der Mitgliedsstaaten diskutiert, da es sich um eine der aktuellsten Fragen handelt, bei der die spanischen und die deutschen Vorstellungen nicht immer übereinstimmen, wo aber beide Staaten eine wertvolle Erfahrung in der vertikalen Aufteilung von Zuständigkeiten verschiedener politischer Körperschaften haben.

Aufgrund des freundlichen Klimas, in welchem die unterschiedlichen Arbeitssitzungen stattfanden, möchte ich der Bertelsmann Stiftung, der Deutschen Botschaft in Madrid und dem Rat für die Debatte der Zukunft der Europäischen Union meinen Dank aussprechen. Von der hohen Qualität dieser Arbeitssitzungen zeugen die Dokumente, welche anschliessend aufgeführt werden.

## VORWORT VON JOACHIM BITTERLICH, BOTSCHAFTER DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Das Kompetenzgefüge in der Europäischen Union ist vielleicht das wichtigste Schlüsselthema bei der Frage nach der politischen Gestaltung der Zukunft dieser Union.

Es begleitet uns seit Ausarbeitung der Gründungsverträge der drei europäischen Gemeinschaften vor einem halben Jahrhundert. Es hat bei allen politischen und rechtlichen Entwicklungsschritten zur Europäischen Union in ihrer heutigen Gestalt eine wichtige Rolle gespielt und stellt sich heute dringlicher denn je.

Daß dies so ist, hat eine ganze Reihe von Gründen, die ich nur anreissen kann: Wir haben aufgrund einer kontinuierlichen Entwicklung der Übernahme von immer mehr Aufgaben durch die europäischen Institutionen mittlerweile eine im Vergleich zum Beginn der europäischen Einigungswerke eine völlig veränderte politische Realität.

Immer mehr Menschen fragen sich, von wo aus wir eigentlich regiert werden – von Brüssel oder den jeweiligen nationalen Hauptstädten. Tatsächlich gibt es kaum noch politische Bereiche, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten autonom entscheiden können. Brüssel ist immer irgendwie mitbefeßt. Die europäische Rechtslage setzt den Rahmen für nationale Entscheidungsoptionen. Vieles kann nur im einvernehmlichen Handeln zwischen den Brüsseler Institutionen und den Mitgliedstaaten geregelt werden.

Die Brüsseler Entscheidungsträger sind zwar, wenn auch nur mittelbar, durch den europäischen Wähler demokratisch legitimiert. Wie diese Legitimation ausgestaltet ist, ist den Bürgern jedoch meist ebenso unbekannt, wie es die politischen Entscheidungsmechanismen sind, nach denen europäische Rechtsakte zustande kommen. Dies wirft zunehmend die Frage der demokratischen Legitimierung Europas auf.

Es stellt sich die Frage nach verbesserter Transparenz. Wer ist wofür zuständig? Es darf nicht verwundern, wenn die Stimmen immer lauter werden, die eine Überprüfung fordern, ob all das, was in Brüssel entschieden wird, dort auch wirklich entschieden werden muß oder nicht besser auf staatlicher Ebene entschieden wäre. Was sind die den Staaten zu Alleinentscheidung verbleibenden politischen Bereiche? Soll versucht werden, sicherzustellen, daß diese Bereiche auch in Zukunft in nationaler Zuständigkeit verbleiben? Gibt es Bereiche, die aus der Brüsseler Zuständigkeit wieder in die nationale Verantwortung zurückgeführt werden? Letztlich stellt sich also über die Kompetenzfrage die Frage, wie die Europäische Union in Zukunft aussehen soll.

Leider haben wir nur begrenzte Zeit, um nach Antworten zu suchen, denn die größte Erweiterungsrunde der Europäischen Union steht vor der Tür. Wir dürfen einerseits diese Erweiterung nicht verzögern. Wir sollten aber andererseits die fundamentalen Kompetenzfragen auch nicht ungeregelt länger vor uns herschieben, wenn wir nicht riskieren wollen, daß die Kritik an Europa weiter zu- und die Zustimmung zu Europa

weiter abnimmt. Außerdem droht, daß in einer Union von 25 oder 28 und mehr Mitgliedstaaten Strukturreformen nicht mehr möglich sind, wenn wir sie nicht jetzt anpacken.

Wo stehen wir? So wie der europäische Prozeß insgesamt ein politisch offener Prozeß ist, hat auch die gegenwärtige Orientierungsdebatte über das zukünftige Kompetenzgefüge einen vorläufig noch offenen Ausgang.

Zeitlicher Horizont dieser Debatte ist das Jahr 2004, in dem gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates von Nizza vom Dezember 2000 eine Regierungskonferenz zur Revision der Europäischen Grundverträge zusammentreten soll. Der zentrale Arbeitsauftrag an diese Regierungskonferenz bezieht sich auf die Frage, "wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geschaffen und ihre Einhaltung überwacht werden kann". In engem thematischen Zusammenhang dazu stehen die zukünftige Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas und der Anspruch, in der Regierungskonferenz 2004 die europäischen Grundverträge zu vereinfachen, sie damit klarer und dem Bürger verständlicher zu machen.

Nachdem der Vertrag von Nizza mit Blick auf die bevorstehende größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der EU kaum mehr als die rechtstechnischen Formalvorschriften als Voraussetzung dieser Erweiterung und notwendige inhaltliche Reformen nur in Ansätzen zustande gebracht hat, ist heute der Reformstau entsprechend groß. Damit die Regierungskonferenz des Jahres 2004 größere Erfolgchancen hat, haben die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 in ihrer "Erklärung zur Zukunft der Union" beschlossen, diese Konferenz durch einen Konvent vorbereiten zu lassen, der Optionen entwickeln, oder im Idealfall einen konsensualen Vorschlag für eine zukünftige europäische Verfassung ausarbeiten soll. Dieser Konvent hat im Frühjahr 2002 unter spanischer EU-Präsidentschaft seine Arbeit aufgenommen. Erwartungsgemäß war bereits in diesem frühen Stadium eine thematische Konzentration auf Kompetenzfragen festzustellen. Der Konvent ist damit auf dem richtigen Weg.

Das Institut für Europäische Studien der Universität San Pablo-CEU und die Bertelsmann Stiftung aus Deutschland hatten in Zusammenarbeit mit dem von Ministerpräsident Aznar eingesetzten Rat zur Debatte über die Zukunft der Europäischen Union und der deutschen Botschaft Madrid als kleine Auftaktveranstaltung für den eine Woche später am 28. Februar 2002 zusammentretenden Konvent zu einer deutsch-spanischen Gesprächsrunde über Kompetenzfragen im Zusammenhang mit der EU Reform geladen. Fast 40 Repräsentanten aus Politik, Wissenschaft, Ministerien und Medien beider Länder haben hieran teilgenommen.

Der Verlauf der zweisprachig durchgeführten Veranstaltung hat aufs neue deutlich gemacht, wie notwendig ein breit angelegter vertrauensvoller internationaler Dialog auf dem Gebiet der Europapolitik ist. Es ist in den beiden Tagen gelungen, die Perzeption

der Vorstellungen des Partners wesentlich zu verbessern, Mißverständnisse zu bereinigen und sich damit auch in der Sache näherzukommen.

Wir gehen im allgemeinen leider viel zu selbstverständlich davon aus, daß solcherlei Veranstaltungen des gegenseitigen Vermittelns und Verstehens im heutigen Europa der kurzen Wege und millionenfachen Kontakte entbehrlich seien. Dem ist nicht so. Die Veranstalter hoffen, daß diese Madrider Gesprächsrunde dazu beigetragen hat, die leider immer noch bestehende Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Vertrautheit und der Realität in Europa zu überbrücken.

## „THESEN ZUR DISKUSSION ÜBER DIE KOMPETENZORDNUNG DER EU“

José María Beneyto Pérez, Institut für Europäische Studien

### **DER AUFTRAG FÜR 2004 IST DIE KLÄRUNG DER KOMPETENZORDNUNG, NICHT DIE RENATIONALISIERUNG VON POLITIKEN AN DIE MITGLIEDSTAATEN**

In der gemeinsamen Erklärung über die Zukunft der Union, die mit dem Vertrag von Nizza angenommen wurde, sowie nachfolgend auf dem Gipfel von Laeken, wird die Notwendigkeit hervorgehoben, auf der Regierungskonferenz 2004 "eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten" zu schaffen und ihre Einhaltung zu überwachen.

Dieses Ziel ist nicht als Aufruf zu einer radikalen Änderung des derzeitigen Systems der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu verstehen, sondern lediglich als eine Klärung desselben. Das Ziel der Erklärung ist daher nicht der Abbau bestimmter Kompetenzen bzw. Politiken der Union im Sinne einer "Renationalisierung", sondern vielmehr eine genauere Abgrenzung sowie eine bessere Kontrolle.

Es läßt sich aus der Erklärung auch nicht der Auftrag zur Aufstellung eines Kompetenzkatalogs der EU und der Mitgliedstaaten entnehmen, da sich eine genauere Abgrenzung durch andere Instrumente effizienter erreichen läßt, als durch eine Kompetenzliste. Was man erreichen will, übersteigt freilich die bloße Aufstellung von Zuordnungskriterien für die Kompetenzausübung, die bereits durch das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EGV normiert ist.

Neben einer Klärung und Präzisierung des Kompetenzverteilungssystems läßt die Erklärung ebenso die Möglichkeit zu, neue institutionelle Strukturen bzw. Organformen zu schaffen, die eine effizientere Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten garantieren.

Die Hauptschwierigkeit der Debatte über die Kompetenzverteilung folgt aus der Tatsache, dass dieses Thema mit einer ganzen Reihe anderer nicht gelöster Fragen der juristischen Struktur der Union verflochten ist, wie etwa:

- einer schärferen Typisierung der Eingriffsmodalitäten der Union, die derzeit von der umfassenden Normierungsfähigkeit der Verordnung bzw. der umfassenden Angleichung bis hin zu nichtregelnden Formeln wie allgemeinen Leitlinien oder der flexiblen Koordinierung reicht;

- der Schaffung einer strengen Normenhierarchie und einer Typologie der Regelungsakte, die eine deutliche Unterscheidung zwischen der legislativen (Rat und Parlament), der exekutiven Ebene (Kommission) und der Ebene der indirekten Administration (Mitgliedstaaten) festlegt und verhindert, daß durch den technischen Kunstgriff von Handlungsermächtigungsnormen die vom Grundvertrag geschaffenen Kompetenzverteilungsregeln augehöhlt werden können,
- der Klärung der externen Kompetenzausübung.

Hinzu kommen weitere, nicht weniger wichtige Fragen wie die vollständige Einbettung der Zweiten und Dritten Säule in ein gemeinsames Kompetenzverteilungssystem als Folge ihrer Vergemeinschaftlichung; die Beibehaltung bzw. ggfs. die Reform der Querschnittsklauseln in Art. 308 EGV (Klausel impliziter Kompetenzen) sowie in Art. 95 EGV (Klausel zur Harmonisierung des Binnenmarktes); die Kontrolle der Kompetenzausübung durch das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip; die Vereinheitlichung der Entscheidungsverfahren; das institutionelle Gleichgewicht als Ausdruck der horizontalen Befugnisaufteilung unter den Institutionen; die Einbeziehung der Regionen und der kommunalen Ebenen in die Gesetzgebungsverfahren.

### **DAS FUNKTIONELLE (TELEOLOGISCHE) SYSTEM DER KOMPETENZZUORDNUNG ENTSPRICHT DER NATUR DES EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESSES**

Der Auftrag der Erklärung von Nizza und des Europäischen Rates von Laeken bedeutet nicht einen Abbau des derzeitigen Kompetenzverteilungssystems, sondern die Verbesserung desselben, dessen Grundlage ein funktionelles System für die Zuordnung von Kompetenzen ist. Hierfür gibt es gute Gründe:

- Das derzeitige Kompetenzzuordnungssystem hat eine deutlich funktionale Ausrichtung, wonach sich Kompetenzen über ihre Ziele definieren, welche ihrerseits die Handlungsbereiche festlegen. Dieser Charakter begünstigt einerseits eine zielorientierte Interpretation des Regelwerks, verursacht andererseits aber auch eine gewisse Konfusion zwischen der Kompetenzverteilung und den Eingriffsmodalitäten der EU. Aus diesem Grund erscheint das System komplex und unklar. Der Versuch, eine Reform dergestalt durchführen zu wollen, dass (ebenfalls komplexe und sich entwickelnde) Kompetenzzuordnungsmodelle, wie sie bei Staaten bundesstaatlicher Struktur üblich sind, extrapoliert werden, würde hingegen die Nichtbeachtung des dynamischen und fortschreitenden Charakters der bereits fünfzig Jahre währenden europäischen Integration bedeuten. Eine statische Kompetenzverteilung, die Art. 308 EGV streicht, hätte insofern eine Erstarrung der Integration auf dem derzeitigen Stand zur Folge. Das Ziel des europäischen Bauwerkes liegt hingegen in der fortschreitenden Entwicklung

der nationalen Gesellschaften hin zu einer gemeinsamen europäischen Gesellschaft, die sich aus der gegenseitigen Festigung der nationalen und europäischen Identität, einer pluralen Bürgerschaft und den gemeinsamen Bürgerrechten speist. Das bedeutet eine öffentliche europäische Gewalt, die auf mehreren Ebenen ausgeübt und dynamisch unter den verschiedenen Ebenen wieder zugeordnet wird.

- Aus der Natur des Integrationsprozesses folgt, dass die Union sich aus einem gemeinsamen Verfassungssystem nährt. Die Europäische Union ist nicht nur eine fortgeschrittene internationale Organisation, sondern ein supranationales Gefüge, in dem die Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten und das Verfassungssystem der Union eng miteinander verflochten sind. So sind einerseits die Mitgliedstaaten und deren Verwaltungsstrukturen nicht nur feste Bestandteile der Union, sondern deren Hauptakteure und –ausübungsorgane. Andererseits haben die Staaten und die nationalen Behörden durch die europäischen Institutionen zu handeln, um jene Ziele zu erreichen, die sie sonst nicht realisieren könnten. Es handelt sich also um eine kooperative Verfassungsordnung, in der die europäischen und nationalen Organe grundsätzlich gemeinsam handeln, so dass das Handeln der Staaten stets zugleich eine europäische und das europäische Handeln gleichzeitig eine nationale Dimension beinhaltet. So erfüllen die nationalen Parlamente eine europäische Funktion bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht. Sie sind also in diesem Sinne auch "europäische Parlamente".
- Die Folge aus diesem gemeinsamen Verfassungssystem ist, dass die große Mehrheit der Kompetenzen notwendigerweise gemeinsame Kompetenzen sind. Selbst wo theoretisch ausschließliche Kompetenzen der Union bestehen, zeigt eine detaillierte Untersuchung, dass die Ausübung dieser Kompetenzen ebenfalls gemeinsam ist. Dies ist etwa der Fall bei der gemeinsamen Agrarpolitik und bei der gemeinsamen Handelspolitik (man beachte zum Beispiel die vielen gemischten Verträge). Dies gilt aber auch im Bereich des Wettbewerbsrechts, dessen derzeitige Reform und Modernisierung ein dichtes Netz der Kooperation und der Umsetzung dieser Politik durch die Gemeinschafts- und nationalen Behörden schafft. Ebenso ist es extrem schwierig, einen Bereich abzukoppeln, in dem das Handeln der Mitgliedstaaten auf die gemeinschaftliche Dimension verzichten könnte: Auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten bestehen nämlich, mit Ausnahme des nationalen Verfassungsrechts, keine exklusiven Kompetenzen fort.
- Gegenüber dem amerikanischen Modell des "dualen Föderalismus" ist die Ausübung und Finanzierung europäischer Politiken grundsätzlich die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die die europäischen Politiken entsprechend ihres jeweiligen nationalen Verwaltungsrechts effizient, nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und unter Achtung des Prinzips der Gemeinschaftstreue auszuüben haben. Ausnahmen von dieser Regel (Wettbewerb, öffentliche

Hilfen, Verwaltung der Strukturfonds) bestätigen hingegen deren Bedeutung für die vertikale Befugnisaufteilung und für die Sicherung der inneren politischen Kohärenz und die Bürgernähe bei der Ausübung der Gemeinschaftspolitiken. Die Debatte über die Kompetenzverteilung betrifft also in erster Linie Fragen der Normsetzungskompetenz

## **DIE GROßE MEHRHEIT DER EU-KOMPETENZEN SIND KOMPETENZEN, DIE MIT DEN MITGLIEDSTAATEN GETEILT WERDEN**

Sowohl aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs als auch aus der Gemeinschaftspraxis läßt sich schließen, dass die Festschreibung ausschließlicher Kompetenzen nicht ausreicht, um den Handlungsbereich genau abzugrenzen, aus dem die Mitgliedstaaten ausgeschlossen sind. Dieser Mangel an genauer Abgrenzung der ausschließlichen EU-Kompetenzen ist auf mehrere Gründe zurückzuführen: Zum einen hat der Gerichtshof keine Gelegenheit gehabt, sich über die Reichweite der Gemeinschaftskompetenzen in allen Bereichen zu äußern. Zum anderen ergibt sich keine Verdrängung der nationalen Regelungen, die den ausschließlichen Kompetenzen auf Unionsebene eigen sind, solange seitens der Gemeinschaftsinstitutionen keine umfassende Regelungshandlung gesetzt wird. Schließlich greifen die Institutionen immer wieder bei der Ausübung einer grundsätzlich ausschließlichen Kompetenz auf den Erlass von Befugnisnormen zugunsten der Mitgliedstaaten zurück, die in manchen Fällen eine sehr allgemeine Reichweite haben. Beispielsweise wurde durch eine Verordnung ein gesamter Sektor aus dem Bereich der Handelspolitik herausgenommen (wie konkret bei der Erdölausfuhr). Die extrem begrenzten Fälle, in denen sich die ausschließliche Kompetenz der EG behauptet hat, beweist jedenfalls den Ausnahmecharakter der Kompetenzzuordnung ausschließlicher Natur.

Meist werden die herkömmliche Regelungskompetenz der Gemeinschaft in Fragen der Handelspolitik (auch der gemeinsame Zolltarif) und der Bewirtschaftung und Erhaltung der Meeresressourcen als ausschließliche Zuständigkeiten der EU betrachtet. Ihre Begründung läßt sich nicht deutlich aus den Verträgen schließen. Sie folgt vielmehr aus der Interpretation des Gerichtshofes. Im Falle der Handelspolitik ist sie lediglich auf den Warenhandel beschränkt und betrifft nicht die Dienstleistungen.

Der Vertrag räumt den Institutionen und Organen der EU auch an anderen Stellen ein ausschließliches Normsetzungsrecht ein: In Art. 106.1 EGV schreibt er der Europäischen Zentralbank das ausschließliche Recht zu, Banknoten in der Gemeinschaft auszugeben. Art. 89 EGV ermächtigt die Kommission zur Autorisierung der Hilfen, die die öffentlichen Verwaltungen bewilligen wollen.

Die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft ist ein weiterer Bereich, der als ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft betrachtet wird. Jedoch ist diese Ausschließlichkeit dadurch stark nuanciert, dass das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft auch von den nationalen Wettbewerbsbehörden und Gerichten angewendet wird und

vor allem, weil nationale Regelungen, die parallel angewendet werden, neben dem Gemeinschaftsrecht weiterbestehen.

Andererseits besteht aus der Sicht der Mitgliedstaaten der harte Kern des jeweiligen nationalen Verfassungsrechts als ausschließliche nationale Kompetenz weiter (Verfassungsänderung, Wahl- und Parlamentsrecht, Geschäftsordnungsrecht, ebenso die Befugnis zur Änderung der Gemeinschaftsverträge). In allen anderen Bereichen des staatlichen Handelns (auch in den Bereichen des Steuerrechts, der Haushaltspolitik, der sozialen Sicherheit, des Straf-, Verfahrens- und Zivilrechts) findet tatsächlich ein Eingriff seitens der Gemeinschaftskompetenz statt (auch wenn dies auf indirektem Wege bzw. durch flexible Mechanismen geschieht). Ebenso bestehen Klauseln im Vertrag, durch die konkretes Gemeinschaftshandeln ausgeschlossen wird: das Verbot jeglicher Harmonisierung in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheitswesen und soziale Sicherung; der Ausschluss jeglichen Gemeinschaftshandelns in Bezug auf Vereinigungs-, Streik- oder Aussperrungsrecht; schließlich die Stärkung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung des Friedens, der [öffentlichen?] Ordnung und der inneren Sicherheit.

## **Gemeinsame Kompetenzen**

Die funktionelle Abgrenzung nach Gemeinschaftszielen und ihre Anwendung auf Handlungsbereiche, durch die sich die gemeinsame Gesetzgebungszuständigkeit der EG und der Mitgliedstaaten materialisiert, führt dazu, dass die Kompetenzen über die Tätigkeitsbereiche definiert werden: Landwirtschaft; Visa, Asyl, Einwanderung (sofern sie mit dem freien Personenverkehr in Zusammenhang stehen); Verkehr; Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Beschäftigung; Sozialpolitiken; Forschung; Umwelt usw. Hinzu kommen im Rahmen des Vertrags der Europäischen Union die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Innen- und Justizpolitik und die Kooperation in Strafsachen. Der Eingriff seitens der Gemeinschaft ist unterschiedlicher Intensität und Abstufung. Er ist nicht nur durch die funktionalen Ziele der Integration und der Natur eines jeden Bereiches abgegrenzt, sondern auch durch die Interventionsmodalitäten (direkte Regelung, vollständige oder teilweise Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, Koordinationsmaßnahmen, finanzielle Unterstützung bzw. Verwaltungskoordination) und durch das gewählte Gesetzgebungsverfahren.

Innerhalb der Zuständigkeiten, die EU und Mitgliedstaaten gemeinsam ausüben, ist zwischen konkurrierenden Zuständigkeiten mit den Mitgliedstaaten, - wo im Prinzip eine Verdrängung der staatlichen zugunsten der gemeinschaftlichen Zuständigkeit stattfindet – und den ergänzenden Kompetenzen zu denjenigen der Mitgliedstaaten zu unterscheiden.

### *Konkurrierende Zuständigkeiten*

Obwohl diese Zuständigkeiten durch die klassischen föderalen Prinzipien der "Verdrängung" und "Ausschließung" der nationalen Regelungen definiert werden, schließt die Ausübung dieser Zuständigkeit durch die Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit nicht aus, dass die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet weiterhandeln, selbst wenn der Vorrang des Gemeinschaftsrechts aufgrund des Handelns der Gemeinschaft auf einem bestimmten Gebiet die Mitgliedstaaten dazu zwingt, nicht gegen die von den Gemeinschaftsinstitutionen erlassenen Akte zu handeln. In der Tat ist die staatliche Zuständigkeit eingeschränkt, wo die Regelungen der Gemeinschaft sehr präzise sind, wie zum Beispiel in der Agrarpolitik. Aber auch in diesen Fällen sind die Mitgliedstaaten nach wie vor dazu befugt, tätig zu werden, ähnlich wie in anderen Bereichen in denen ihr Handlungsspielraum sehr viel größer ist, wie zum Beispiel im Bereich der Umweltpolitik.

Konkurrierende Zuständigkeiten sind der Regelfall der Kompetenzverteilung, heute wie voraussichtlich auch in Zukunft, denn sie entsprechen dem Prinzip einer gemeinsamen Verfassungsordnung. Die Besonderheit dieser Kompetenzverteilung in der Gemeinschaft liegt jedoch in der Befugnis der Mitgliedstaaten, auch nach dem Eingriff der gemeinschaftlichen Gesetzgebung weiterhin gesetzgebend tätig zu werden.

### *Ergänzende Zuständigkeiten*

Im Rahmen der Rechtsgrundlagen, die der EU geteilte Zuständigkeiten ergänzender Natur in Bezug auf die Mitgliedstaaten zuweisen, bestehen viele verschieden ausgestaltete und untypische Eingriffsmodalitäten, zumal in der Praxis bei jeder Vertragsänderung neue Eingriffsformen entstehen.

Der Vertrag präzisiert den sekundären Charakter dieser Gemeinschaftskompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund verwendet er Termini, die Ausdrücke wie "Ergänzung des Handelns", "Unterstützung der" oder "Beitrag zum Handeln" der Mitgliedstaaten enthalten.

Es kann folgende Typologie der Ergänzenden Zuständigkeiten bzw. Maßnahmen erstellt werden (Anm. des Übersetzers: Die amtlichen Übersetzungen sind nicht immer identisch; es wäre umfangreichere Rechtsvergleichung erforderlich[??]):

- [Vgl. wiederum abweichende Gliederungsnummerierung ggü. a), b), aa) usw.!!!] Maßnahmen, bei denen das Handeln der Gemeinschaft "die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt": Sozialpolitik (Art. 137.5 EGV), Verbraucherschutz (Art. 153.5 EGV), Umweltschutz (Art. 176 EGV).
- Maßnahmen, bei denen die Gemeinschaft "vervollständigend" tätig wird: Sozialpolitik (Art. 137 EGV), Gesundheit (Art. 152 EGV), Forschung (Art. 164 EGV).

- Maßnahmen, bei denen die Gemeinschaft "ergänzend" tätig wird: Entwicklungszusammenarbeit (Art. 177 EGV).
- Maßnahmen, bei denen das Handeln der Gemeinschaft "beiträgt": Beschäftigung (Art. 127 EGV), Bildung (Art. 149 EGV), Kultur (Art. 151 EGV), Verbraucherschutz (Art. 153 EGV), transeuropäische Netze (Art. 154 EGV), Industrie (Art. 157 EGV), Umwelt (Art. 174 EGV).
- Maßnahmen, bei denen die Gemeinschaft "unterstützend und ergänzend" tätig wird: berufliche Bildung (Art. 150 EGV), Kultur (Art. 151 EGV).
- Außerdem sind die "Förderungsmaßnahmen" hinzuzufügen, die keinen gesetzgebenden Charakter haben.

### **Zuständigkeiten zur Harmonisierung des Binnenmarktes**

Kommission und Gerichtshof haben das Argument vorgetragen, dass die Schaffung und Durchführung des Binnenmarktes eine ausschließliche Zuständigkeit der EG sei, da es sich um eine funktionale Kompetenz handelt, die den Gemeinschaftsinstitutionen eigen ist. Diese funktionale Zuständigkeit deckt jedoch viele Gebiete ab, auf denen die Mitgliedstaaten eine autonome legislative Befugnis beibehalten. Sowohl die Tatsache, dass die Kommission regelmäßig das Subsidiaritätsprinzip beschwört, wenn sie eine legislative Maßnahme zur Marktharmonisierung vorschlägt, als auch der Inhalt der Harmonisierungsbereiche selbst, legen nahe, dass es sich nicht um eine ausschließliche, sondern um eine gemeinsame Kompetenz handelt.

Die Bezeichnung als ausschließliche Kompetenz in diesen Fällen verkennt, dass bei aller Harmonisierung, die mit dem Binnenmarkt in Zusammenhang steht, die Beibehaltung der Zuständigkeiten autonomer Regelungen seitens der Mitgliedstaaten durchaus mit dem Binnenmarkt kompatibel ist. Die Union könnte sich sogar auf eine Harmonisierung auf der Basis von Mindestkriterien beschränken. Und umgekehrt ist die konkurrierende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ein Handlungsfall der EU in Art. 95 EGV: Die Harmonisierung von Regulierungsbereichen, in denen die Mitgliedstaaten unter keinen Umständen tätig werden könnten, ergäbe keinen Sinn.

Zur Harmonisierungszuständigkeit sind auch die indirekten Kompetenzen zu zählen, da es sich um Gebiete handelt, die der Vertrag nicht nennt bzw. die von der Harmonisierung ausgenommen sind. Diese ergeben sich aus der Ausübung der Grundfreiheiten und der Schaffung des Binnenmarktes. In der Vergangenheit sind von diesen sehr unterschiedliche Beispiele gegeben worden: die Richtlinien zu illegalem Handel mit Kunstgegenständen, zum Fernsehen ohne Grenzen oder zum Bücherpreis, die den Bereich der Kulturpolitik betreffen; die Richtlinien zur Anerkennung von Zeugnissen, die in das Gebiet der Bildungspolitik fallen; der freie Sportverkehr oder der

Kampf gegen Doping, die einen Bereich wie den Sport betreffen, für den es keine ausdrückliche rechtliche Grundlage gibt.

Das Urteil des Gerichtshofs in der Frage der Zigarettenwerbung hat der Anwendung von Art. 95 EGV deutlichere Konturen verliehen und die extensive Auslegung begrenzt, indem es festgelegt hat, dass Art. 95 EGV lediglich als Grundlage dienen kann, erkennbare Verzerrungen im Wettbewerb oder Hindernisse bei der Ausübung der Grundfreiheiten zu beseitigen, die durch die Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Regelungen entstehen.

Sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip sind als Regelungsmechanismen bei der Ausübung gemeinsamer Zuständigkeiten zu verstehen. Bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips genießen die Gemeinschaftsinstitutionen jedoch einen großen Beurteilungsspielraum, der sich auf unbestimmte Rechtsbegriffe, wie zum Beispiel Notwendigkeit, Effizienz oder auch Transnationalität des Handelns stützt, was die Justiziabilität erschwert. Andererseits legt das Verhältnismäßigkeitsprinzip, – das sowohl die Gebiete der gemeinsamen als auch der ausschließlichen Zuständigkeiten umfasst – fest, dass die Akte der Gemeinschaftsinstitutionen die Grenzen des zur Zielverwirklichung Angemessenen und Erforderlichen nicht überschreiten dürfen. So ist die Maßnahme mit der geringsten Intensität zu wählen, wenn es unter mehreren zu wählen gilt.

## **Implizite Zuständigkeiten**

Dabei handelt sich um solche, die aus den Zielen des Vertrages folgen (Art. 3 EGV), auch wenn es keinen eigenen Artikel gibt, der die Art der Maßnahme zuordnet. Art. 308 EGV erlaubt es den Gemeinschaftsinstitutionen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wenn es keine ausdrückliche Zuständigkeit gibt. Es handelt sich also um eine Residualkompetenz, die laut Gerichtshof nicht zur Ausweitung der Gemeinschaftskompetenz außerhalb des Vertragsrahmens eingesetzt werden kann.

Die Entfernung dieser Querschnittskompetenzklausel des Art. 308 EGV würde einen schweren Verfassungsschaden für die EU mit sich bringen: Beispielsweise hätten die Ost-Erweiterung oder auch die dritte Phase der WWU bei Fehlen dieser Norm keine rechtliche Grundlage im Vertrag gefunden. Noch nach der Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam ist Art. 308 EGV in Bereichen wie Energie, der Schaffung von Gemeinschaftsagenturen oder der nicht-kommerziellen Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Entwicklungsbereich angewendet worden. Obwohl bereits ein ausdrücklicher Bezug im Vertrag besteht, wird Art. 308 EGV voraussichtlich in Gebieten wie Fremdenverkehr oder Katastrophenschutz, die in den Verträgen lediglich erwähnt werden, sowie auf weiteren Politikfeldern, die noch in der Entwicklung begriffen sind, auch in Zukunft anzuwenden sein.

## **Außenzuständigkeiten**

Die Tatsache, dass es wenige Rechtsgrundlagen gibt, die ausdrücklich eine Außendimension von EG-Kompetenzen anerkennen, führte den Gerichtshof dazu, eine Doktrin des Parallelismus zwischen den internen und den externen Kompetenzen der Gemeinschaft zu schaffen. Entsprechend dieser Doktrin hat die EG auf allen Gebieten, für die ihr die Normen des EGV (ausdrücklich) Kompetenzen nach innen zusprechen, korrespondierende externe (implizite) Zuständigkeiten.

Der ausschließliche Charakter der externen Kompetenz wird entweder durch ihren ausschließlich internen Charakter, oder durch den Bezug auf den Abschluss eines bestimmten internationalen Abkommens, entsprechend der "AETR"-Doktrin, definiert. Diese Doktrin legt die ausschließliche Zuständigkeit der EG fest, um Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten einzugehen, die Gemeinschaftsrecht betreffen, das zur Anwendung einer gemeinsamen Politik erlassen worden ist.

Dennoch ist die Ausübung der externen Kompetenz konfus. In den Bereichen der ausschließlichen Zuständigkeit steht das Schließen eines internationalen Abkommens ausschließlich der EG zu (z.B. ein Abkommen zum Warenhandel oder zur Fischerei). Wenn es sich aber um ein Gebiet gemeinsamer Zuständigkeiten handelt (z.B. Umwelt), steht die Abschlusskompetenz in einigen Fällen durch den Spielraum der AETR-Doktrin der EG und in anderen Fällen wiederum den Mitgliedstaaten zu. Andererseits müssen internationale Abkommen in der Praxis als gemischte Abkommen gestaltet werden, da regelmäßig zugleich die Gemeinschaftszuständigkeiten und die der Mitgliedstaaten berührt werden (z.B. die WTO-Abkommen). Zu diesen Schwierigkeiten kommen außerdem weitere Probleme juristischer Natur hinzu, z. B. Im Bereich der internationalen Verantwortung, insbesondere dann, wenn es sich um die Beteiligung der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten oder beider an internationalen Organisationen handelt. Die laufende Reform sollte deshalb eine klärende Präzisierung der externen Kompetenzen beinhalten.

## **Zuständigkeiten, die sich aus der Zweiten und Dritten Säule ergeben**

Die Erklärung von Nizza bezieht sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten. Die Analyse sollte also nicht auf den EG-Vertrag beschränkt werden, sondern ebenso die Zweite und Dritte Säule der Europäischen Union umfassen, auf die die vorbeschriebene Unterscheidung von Kompetenzarten angewendet werden könnte. So sollten die Zuständigkeiten der EU in der Zweiten und Dritten Säule als gemeinsame Zuständigkeiten im Sinne von Art. 5 Abs. 3 EGV betrachtet werden, mit Ausnahme des Verteidigungsfalles, in dem Art. 17 EUV den ergänzenden Charakter der Zuständigkeit der Union in diesem Bereich hervorhebt (jedoch nicht der schlichten Koordinierung).

Ähnlich wie im Falle des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft erlauben es die materiellen Bestimmungen des EUV, die Aufgaben der Union und ihre Grenzen zu identifizieren. An demselben Kriterium orientiert, werden diese Aufgaben entsprechend der zu erreichenden Ziele sowohl im Bereich Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (Artt. 11 ff. EUV), als auch im Bereich polizeilicher und justitieller Zusammenarbeit (Artt. 29 ff. EUV) definiert. Zur Erreichung dieser Ziele stützt sich die Europäische Union mit verschiedenen Handlungsmitteln aus (Artt. 12, 24, 34 und 38 EUV): Grundsätze und allgemeine Leitlinien, gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen, gemeinsame Politiken, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse, internationale Übereinkünfte, Abkommen, Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten. Schließlich werden die Mitgliedstaaten durch diese Aufgaben und die getroffenen Rechtsakte in bezug auf ihr Verhalten verpflichtet.

Wenn alle drei Säulen der Union im Jahre 2004 in einem einzigen Vertragstext zusammengefasst wären, würde auch eine Vereinheitlichung des Kompetenzverteilungssystems auf den verschiedenen Gebieten auftreten, die heute von den drei Säulen abgedeckt werden.

**DAS ZIEL DER REFORM 2004 SOLLTE NICHT DIE AUSARBEITUNG EINES POSITIVEN KOMPETENZVERTEILUNGSKATALOGS SEIN, SONDERN EINE ALLGEMEINE KLAUSEL, DIE DIE REICHWEITE UND ABGRENZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN PRÄZISIERT**

Gegenüber einem positiven Kompetenzkatalog oder einer entsprechenden Kompetenzliste nach den klassischen föderalen Modellen würde die Aufstellung einer allgemeinen Klausel, in der alle vier Zuständigkeitsarten präzise abgegrenzt wären (ausschließliche, gemeinsame, implizite und externe Zuständigkeiten), dem gemeinschaftlichen Kompetenzmodell eher Rechnung tragen. Diese Klausel, die den derzeitigen Art. 5 EGV durch einen Art. 5' EGV ergänzen würde, könnte durch eine genauere Bestimmung der verschiedenen Formen und Modalitäten des Gemeinschaftshandelns vervollständigt werden: direkte Regelung, Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, Koordinationsmaßnahmen, Förderungsmaßnahmen und administrative Koordination.

Dieser Art. 5' EGV würde zunächst festlegen, dass die Europäische Gemeinschaft ausschließliche Befugnisse für den internationalen Warenhandel und für den Schutz der biologischen Meeresressourcen hat. Als Folge könnten die Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten nur dann tätig werden, wenn sie von der Europäischen Gemeinschaft dazu autorisiert oder aufgefordert worden sind.

Ein zweiter Absatz würde festlegen, dass die Europäische Union in den Bereichen Kultur, Bildung, berufliche Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Wirtschafts- und Industriepolitik ergänzende Befugnisse hat. Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft bestünde darin, die Politiken der Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten zu unterstützen bzw. zu koordinieren.

Ein dritter Absatz würde festlegen, dass in allen anderen durch diesen Vertrag gedeckten Bereichen die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsame Zuständigkeiten ausüben würden. Die Europäische Gemeinschaft übe diese Kompetenzen in Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips aus. Die Mitgliedstaaten übten ihre Zuständigkeiten innerhalb der Grenzen aus, die durch alle anderen Regelungen des Vertrags und durch das daraus folgende Gemeinschaftsrecht festgelegt werden.

Ein vierter Absatz würde festlegen, dass die Rechte und Pflichten der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in der im o.g. Absatz definierten Weise auch auf die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen und Regelungen anzuwenden wären, um an den Stellen, an denen es erforderlich ist, die Ausübung der Grundfreiheiten zu erleichtern und den Binnenmarkt weiterzuentwickeln.

Ein fünfter Absatz würde festlegen, dass die Zuständigkeiten der Gemeinschaft, die in den Absätzen 2 u. 3 erwähnt werden, intern oder, wenn es relevant wäre, extern ausgeübt werden könnten. Die Außendimension beinhaltet sowohl das einseitige Handeln der Europäischen Gemeinschaft als auch den Abschluss von internationalen Abkommen bzw. Übereinkünften zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittstaaten.

Ein letzter Absatz sollte erklären, dass die Grundrechtecharta selbst als ein "negativer" Zuständigkeitskatalog, als Zuständigkeitsbegrenzung auf der Grundlage des Schutzes der Rechte der Bürger und der gesellschaftlichen Einrichtungen auf nationaler Ebene verstanden werden soll.

Die Kontrolle der Kompetenzausübung sollte möglichst wie bisher vom Gerichtshof ausgeübt werden. Die Einrichtung neuer Organe (Subsidiaritätskammer, nationale Parlamente, Sonderkammer, die dem Europäischen Parlament untersteht) könnte schwerlich eine so effektive Kontrolle verfassungsrechtlicher Natur ausüben, wie es der Gerichtshof tut.

Mit dem Ziel, das aktuelle Maß an Zuständigkeitsabgrenzung und -verteilung beizubehalten, scheint es ratsam, so wenig wie möglich in die interne Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten einzugreifen. Gleiches kann von den Versuchen gesagt werden, bestimmte Politiken zu "renationalisieren" oder inhaltlich so zu ändern, dass sie sinnentleert und durch direkte Finanztransfers ersetzt würden. Die Bestrebungen zur Klärung der Zuständigkeitsverteilung in der EU, ein rein verfassungsgebendes Projekt, sind schlecht mit einer Verringerung der Finanztransfers oder mit einer Konzentration des Gemeinschaftshandelns auf einen begrenzten Kern von Politiken zu vereinbaren. Dies gilt zumal dann, wenn sich aus einer präziseren Zuständigkeitsabgrenzung eigentlich die Notwendigkeit ergibt, neue Wege für den horizontalen Transfer im Zusammenhang einer neuen Finanzverfassung der Europäischen Union zu finden.

Ähnliches gilt für die Klauseln der Art. 308 und 95 EGV, die präziser formuliert und gleichzeitig um die Zuweisung einer Rolle an das Europäische Parlament erweitert, jedoch keinesfalls abgeschafft werden sollten.

# „DIE ZUKUNFT DER ARBEITSTEILUNG IN DER EU. EINE NEUE KOMPETENZORDNUNG UND IHRE INSTITUTIONELLEN KONSEQUENZEN“

Claus Giering, Bertelsmann Stiftung

## **POLITISCHE VERANTWORTUNG ALS AUSGANGSPUNKT**

Europa will sich eine Verfassung geben. Diese soll das Fundament bilden, auf dessen Grundlage die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten die Herausforderungen der Zukunft bestehen können. Die Grundsteinlegung ist auf dem Gipfel von Laeken erfolgt. Hinter den nahezu 60 Fragen, die in der Erklärung von Laeken gestellt werden, versteckt sich eine Agenda, die man angesichts der Querelen von Nizza und den vielfältigen europapolitischen Problemen der vergangenen Monate fast schon als vermessen betrachten könnte. Denn die EU hat sich nichts weniger als eine Generalrevision ihrer Zuständigkeiten, Institutionen, Entscheidungsverfahren und Verträge vorgenommen:

- Die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU soll neu geordnet werden. Dies kann sowohl eine stärkere Integration gerade in Sicherheitsfragen als auch eine Rückverlagerung von Aufgaben auf die nationale Ebene bedeuten.
- Um ein Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen, soll das Verhältnis der Gemeinschaftsinstitutionen untereinander überprüft werden. Dazu wird das bestehende Institutionengefüge grundsätzlich hinterfragt. In der Konsequenz wird die direkte Wahl des Kommissionspräsidenten, eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente und die Abschaffung des halbjährlichen Turnus der Präsidenschaften zu diskutieren sein.
- Auf dem Weg zu einer Verfassung soll das bestehende Vertragswerk vereinfacht werden. Kernfragen richten sich auf ein Ende der Unterscheidung von Gemeinschaft und Union, die Einbeziehung der Grundrechtscharta in den gemeinsamen Rechtsbestand sowie die Schaffung eines Grundvertrages mit allen verfassungsrelevanten Bestimmungen.

Damit strebt die EU einen tragfähigen Bauplan an. Ohne Tabus sollen die wichtigsten strukturellen Defizite der heutigen Unionsarchitektur diskutiert und abgebaut werden. Die Summe der Antworten auf diese Fragen sollte die Schaffung einer Politischen Union sein, wie sie bereits vor zehn Jahren mit dem Vertrag von Maastricht 1991 angestrebt worden ist. Doch weder dort noch mit den Verträgen von Amsterdam 1997 oder Nizza 2000 wurden der Binnenmarkt und die Währungsunion mit entsprechenden politischen Strukturen flankiert. Die Chance dazu eröffnet nun erneut die Agenda von Laeken.

## **Schlussfolgerung**

Mit der Erklärung von Laeken hat sich die EU eine Generalrevision ihrer Zuständigkeiten, Institutionen, Entscheidungsverfahren und Verträge vorgenommen. Die Reform der Kompetenzordnung wird dabei die wohl schwierigste Aufgabe für Konvent und Regierungskonferenz. Denn wenn die Neuordnung erfolgreich sein will, sollte erstens die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung verbessert und zweitens sowohl die Gefahr einer Überforderung der EU-Handlungskapazitäten als auch die Tendenz einer fortschreitenden Zentralisierung in Brüssel begrenzt werden. Drittens muss die EU die Aufgaben, die ihr übertragen werden, dann auch effizient und demokratisch legitimiert wahrnehmen können.

## **VON DER EINZELERMÄCHTIGUNG ZUR KATEGORISIERUNG**

Die Europäische Union steht unter ständigem Reformdruck. Integration vollzieht sich als ein Prozess der schrittweisen Anpassung an neue Ziele und Aufgaben. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl kennzeichnet jeden Reformschritt das oftmals schwierige Aushandeln von Kompromissen unter den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis dieser Aushandlungslogik ist ein Mehrebenensystem, in dem sich verschiedene Handlungsebenen in einem komplizierten Miteinander ergänzen. So sind unübersichtliche Verflechtungssachverhalte und Mischzuständigkeiten entstanden. Als Ergebnis dieser Entwicklung beruht die EU heute auf mehreren Verträgen mit Hunderten von Artikeln sowie den dazugehörigen Protokollen und Erklärungen. Auch innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche wurden die entsprechenden Regelungen vielfach weiter ausdifferenziert und an unterschiedlichen Stellen behandelt, so dass nicht leicht nachzuvollziehen ist, über welche Zuständigkeiten die Europäische Union und die Mitgliedstaaten tatsächlich verfügen.

Die Kombination aus vertraglichen Zielbestimmungen und aufgabenbezogenen Einzelermächtigungen war zunächst eine wesentliche Voraussetzung für die dynamische Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses. Inzwischen zeigen sich aber die damit verbundenen Probleme in aller Deutlichkeit. Ihre Verteilung folgt keiner erkennbaren Systematik und es besteht sowohl Unklarheit über die Reichweite, die Instrumente und Verfahren wie über die Rechtswirkung der europäischen Gesetzgebung. Allein die Aufgabenliste des Artikel 3 EG-Vertrag benennt in 21 Unterpunkten insgesamt neun verschiedene Handlungsvorgaben: Verbote, Gemeinsame Politiken, Politiken ohne nähere Bezeichnung, Maßnahmen, die Angleichung von Bestimmungen, Koordinierung, Stärkung, Förderung oder Beiträge.

Daher wächst das Unbehagen der Bürger wie der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gegenüber Zentralismus, Handlungsschwäche und Ineffizienz der EU. Um dieser Fehlentwicklung zu begegnen, muss das europäische politische System nicht neu erfunden werden. Vielmehr geht es darum, das ihm zugrunde liegende

Ordnungskonzept sichtbar zu machen und verständlich zu gestalten. In den vielen Einzelschritten der Integrationsentwicklung der letzten Jahrzehnte steckt eine Vernunft europäischer Politikgestaltung, die als die Summe politischer Übereinstimmung der Europäer Ausdruck finden muss, wenn sie Zustimmung erzeugen soll. Der Konvent und die nächste Regierungskonferenz stehen vor der Aufgabe, das Geflecht europäischer Zuständigkeitsregelungen zu entwirren.

## **Schlussfolgerung**

Da sich die bestehende Aufgabenordnung über Jahrzehnte evolutionär und orientiert am Konsens der Mitgliedstaaten entwickelt hat, sollte eine Reform nicht am Prinzip der Einzelermächtigung und damit an einer Debatte über jedes einzelne Politikfeld ansetzen. Vielmehr sollte eine Kategorisierung angestrebt werden, die die generellen Regelungen und Leitlinien der Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union einerseits sowie zwischen den Gemeinschaftsorganen andererseits verdeutlicht.

## **KATEGORISIERUNG NACH EINGRIFFSTIEFE**

Als Ansatz für eine nachvollziehbare und politisch durchsetzbare Arbeitsteilung bietet sich eine Kategorisierung der Zuständigkeiten an, die die jeweilige Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse in den Blick nimmt. Sie ordnet die einzelnen Politikfelder nicht nach dem bisherigen Prinzip der Einzelermächtigung, sondern anhand klar definierter Aufgabenkategorien. Den formalen Ansatzpunkt für eine Kategorisierung könnte die Aufgabenliste des Art. 3 EG-Vertrag bilden. Diese Liste müsste allerdings noch um Politikfelder ergänzt werden, die in anderen Teilen der Verträge geregelt sind. In letzter Konsequenz wäre dazu auch die Trennung zwischen dem Unionsvertrag und den Gemeinschaftsverträgen aufzuheben. Diese sollten in einem europäischen Grundvertrag zusammengefasst werden. Auf dieser Basis lassen sich nahezu alle der heute vorhandenen Entscheidungsbefugnisse entlang ihrer unterschiedlichen Eingriffsintensität fünf Hauptkategorien zuordnen:

- **Konstitutionelle Bereiche:** Hierunter fallen alle Bestimmungen, die die Aufgabenverteilung, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder den Beitritt von Mitgliedern regeln. Vertragsänderungen auf diesen Gebieten bedeuten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen des Einigungsprozesses.
- **Ausschließliche Politiken:** Dies sind die Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, im Rahmen der Währungsunion sowie zur Gewährleistung des Binnenmarktes vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.
- **Gemeinsame Politiken:** Hier handelt es sich um jene Aufgabenfelder, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele – wie der Vollendung des

Binnenmarktes und den vier Marktfreiheiten, einer nachhaltigen Umweltpolitik, des Diskriminierungsverbots oder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – auf Grund eines grenzüberschreitenden Bezuges gemeinsam ausgeübt werden.

- Ergänzende Politiken: Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie oder Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten ergibt.
- Koordinierte Bereiche: Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Europäische Union und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung. Derzeit steht die Beschäftigungspolitik im Vordergrund der Koordinierung. In diese Kategorie fallen auch Bereiche wie der Katastrophenschutz oder der Fremdenverkehr.

Eine Neuordnung nach diesem Ansatz schafft erheblich mehr Transparenz, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Die Weiterentwicklung des Gefüges bleibt auf dieser Grundlage möglich – sei es durch die Überführung spezifischer Aufgaben von einer in eine andere Kategorie, sei es durch die Zuordnung bestimmter Entscheidungsverfahren zu den einzelnen Kategorien.

## **Schlussfolgerung**

Qualitativ sollte der Ansatzpunkt für eine Kategorisierung die unterschiedliche Eingriffsintensität europäischer Befugnisse sein. Als Kategorien werden konstitutionelle Bereiche, ausschließliche Zuständigkeiten der europäischen Ebene, gemeinsam ausgeübte Politiken, ergänzende und unterstützende Zuständigkeiten sowie rein koordinierende Aufgaben vorgeschlagen. Formal müsste eine entsprechende Kategorisierung bei Art. 3 EG-Vertrag ansetzen.

## **INSTITUTIONELLE KONSEQUENZEN**

Eine umfassende Systematisierung der Aufgabenverteilung bietet keinen völligen Schutz gegen eine stellenweise ausufernde Kompetenzausübung. Häufig betrifft die Kritik an europäischer Überregulierung aber weniger die vertraglich geregelten Zuständigkeiten der europäischen Ebene selbst als vielmehr ihre Wahrnehmung durch die Gemeinschaftsinstitutionen. In vielen Fällen würde es ausreichen, wenn der europäische Gesetzgeber Kurskorrekturen vornimmt, ohne dass dafür Vertragsänderungen erforderlich wären. Dies gilt beispielsweise für die Agrar- und Strukturpolitik oder die europäische Beihilfenaufsicht, über deren Neuordnung in Deutschland besonders heftig diskutiert wird. So wäre es auf der Grundlage von Art. 37 EG-Vertrag für den

Gemeinschaftsgesetzgeber durchaus möglich, agrarpolitische Kompetenzen ohne Vertragsreform auf die Mitgliedstaaten zurück zu übertragen. Auch das europäische Wettbewerbsrecht verdrängt – abgesehen vom generellen Beihilfenverbot – die Mitgliedstaaten nicht von vornherein aus ihrer Zuständigkeit. Die konkrete Ausgestaltung dieses Aufgabengebietes erfolgt vielmehr erst über europäische Rechtssetzung.

Gerade deshalb spielen Kommission und Rat eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung einer subsidiaritätsgerechten Arbeitsteilung. Das Nebeneinander einer Vielzahl von Fachministerräten hat bislang allerdings eine extensive Nutzung vertraglicher Handlungsbefugnisse und die Verabschiedung sich widersprechender Entscheidungen begünstigt. Die Begrenzung der Anzahl der Ressortministerrunden sowie ihre klare Unterordnung unter den Allgemeinen Rat als der wesentlichen Koordinations- und Gesetzgebungsinstanz würde die Abstimmung und Kohärenz europäischer Gesetzgebungsaktivitäten deutlich verbessern. Für den Erfolg solcher Reformen wäre es günstig, wenn sie auf Seiten der Mitgliedstaaten durch eine effektive innere Koordination der Europapolitik ergänzt würden – unabhängig davon, ob dafür das Amt eines Europaministers vorgesehen wird oder andere Wege gefunden werden.

Im Falle von Zuständigkeitskonflikten sollte auch künftig der Europäische Gerichtshof verantwortlich sein. Die Schaffung neuer Institutionen bietet hier keinen erkennbaren Zugewinn für die Effizienz und Legitimität der Streitschlichtung. Zwar könnte die rechtliche Klärung auch einem neuen Kompetenzgericht überlassen werden, das sich ganz oder teilweise aus nationalen Verfassungsrichtern zusammensetzt. Unklar bleibt jedoch, worin dessen Mehrwert gegenüber der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs läge. Ähnliches gilt für Vorschläge, die auf die Einrichtung eines europäischen „Subsidiaritätsausschusses“ zur politischen Vorabklärung von Kompetenzkonflikten abzielen und dem Mitglieder der nationalen Parlamente angehören sollen. Letztlich liefe dies darauf hinaus, eine dritte Kammer auf EU-Ebene und damit noch kompliziertere Entscheidungsstrukturen zu schaffen.

## **Schlussfolgerung**

Eine systematische Neuordnung der Zuständigkeiten würde bereits zu einem erheblichen Transparenzgewinn führen. Es bleibt jedoch das Problem, dass die einzelnen Politiken auch innerhalb dieser Kategorien bzw. in sich selbst nicht unbedingt vergleichbar sind. Das liegt vor allem daran, dass dort unterschiedliche Akteure nach verschiedenen Verfahren mit wechselnden Instrumenten tätig werden. Eine neue Systematik greift also zu kurz, wenn sie nicht mit einer Klarstellung und Optimierung der Arbeitsteilung und Gewaltenteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen verbunden wird.

## KONSEQUENZEN FÜR DEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Die Gemeinschaftsorgane und die mitgliedstaatlichen Akteure sind durch unterschiedliche Verfahren mit unterschiedlichen Beteiligungsrechten und Mehrheiten – vor allem im Rat – in die Entscheidungsfindung und Rechtssetzung auf europäischer Ebene eingebunden. Die Zuordnung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des EG-Vertrages und des EU-Vertrages zu den einzelnen Entscheidungsverfahren – und umgekehrt – gestaltet sich jedoch ausgesprochen schwierig. Dies liegt zum einen daran, dass die Rechtsgrundlagen im Sinne des Prinzips der Einzelermächtigung nicht systematisch erfasst, sondern aufgabenspezifisch quer über die Verträge verteilt sind. Zum anderen weisen auch innerhalb der einzelnen Politikfelder die jeweiligen Artikel zahlreiche Verfahrensvarianten, Verweise und Ausnahmen auf, so dass sich kaum ein Politikfeld nur auf ein einziges Verfahren bezieht. Dadurch wird eine klare Zuordnung zu bestimmten Aufgabenkategorien noch zusätzlich erschwert.

Überschaubar und verständlich wäre es, den Kompetenzkategorien auch die jeweils geeigneten Verfahren als Regel zuzuweisen. Für ausschließliche, gemeinsame und ergänzende Zuständigkeiten wäre ein genereller Übergang zum Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat als Regelverfahren der Gesetzgebung vorzusehen, damit die zunehmende Interessenheterogenität im großen Europa die notwendigen Entscheidungen nicht verhindert. Ein einvernehmliches Vorgehen der Mitgliedstaaten mit Unterrichtung und möglicher Einbeziehung des Europäischen Parlaments sowie der Kommission fände in den Feldern rein koordinierender Tätigkeiten Anwendung. Einstimmigkeit und Ratifikationsvorbehalt sollten weiterhin für alle „konstitutionellen“ Entscheidungen gelten. Die Beschränkung auf drei Grundverfahren mit klar benannten Anwendungsbereichen schafft zugleich mehr Ausgewogenheit im Zusammenwirken zwischen Europäischem Parlament und Rat. Die Zuständigkeitsbereiche der Kommission werden klar abgegrenzt. Die nationalen Parlamente behalten ihre zentrale Rolle bei Kompetenzübertragungen und konstitutionellen Änderungen.

Eine Reform der Regelungen zur Kompetenzausübung sollte jedoch nicht bei den Entscheidungsverfahren stehen bleiben, sondern auch die verfügbaren Handlungsinstrumente in den Blick nehmen. Die heutige Unterscheidung zwischen Verordnung, Richtlinie, Entscheidung und Empfehlung sowie ihre unterschiedlichen Anwendungsbereiche orientieren sich an keinem stringenten Ordnungsmuster. Systematischer wäre, nur im Bereich der ausschließlichen und gemeinsamen Politiken über Gesetze und verbindliche Entscheidungen zu regieren. Dort, wo die EU über ergänzende Kompetenzen verfügt, hätte sie sich auf Rahmengesetze, Empfehlungen oder andere Formen der Unterstützung, wie finanzielle Fördermaßnahmen, zu beschränken. Im Bereich rein koordinierender Aktivitäten wären entsprechend nur unverbindliche Stellungnahmen und Berichte zulässig.

## **Schlussfolgerung**

In der Konsequenz einer transparenten Kompetenzsystematik liegt auch eine Vereinfachung und Verbesserung der Entscheidungsverfahren und Rechtssetzungsinstrumente. Um mehr Transparenz und Effizienz zu erzielen, sollte die Anzahl der Verfahren und Handlungsinstrumente sowie ihrer Varianten weiter eingeschränkt werden. Die vereinfachten Grundverfahren sollten dann jeweils als Standard für einzelne Kategorien innerhalb der zu beschließenden Systematik angewandt werden.

## **KATEGORISIERUNG ALS TEIL DER VERTRAGSVEREINFACHUNG**

Die Konsolidierung des historisch gewachsenen Rechtsbestandes der europäischen Integration in einem Dokument, das die Ziele und Schranken, die Zuständigkeiten und Verfahren wie die Institutionen umfasst, gehört zu den bisher unerfüllten Ansprüchen an die Europapolitik. Die Vereinfachung der Verträge ist nicht einfach eine redaktionelle, technische Aufgabe – es geht vielmehr darum, die bereits erreichte konstitutionelle Qualität der Integration greifbar zu machen. Damit wird die Grundlage für die Abrundung eines europäischen Regierungssystems geschaffen, deren Ziel die Entwicklung einer Verfassung für Europa bildet. Als Anker dieses Prozesses bietet sich eine Zweiteilung der Verträge an:

- In einem Europäischen Grundvertrag sollten die maßgeblichen Unionsziele, die Grundrechte und -werte, die Kompetenzordnung, das Institutionengefüge, die Entscheidungsprozesse sowie die Finanzordnung zusammengefasst werden. Die in Nizza verabschiedete Grundrechtscharta sollte Teil des Grundvertrages werden. Eine Änderung dieser Bestimmungen muss konstitutionellen Anforderungen genügen und einen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen.
- Die Vielzahl an Ausführungsbestimmungen sowie organisationsrechtliche Artikel sollten in einem gesonderten Vertragsdokument zusammengefasst werden. Für diesen Bereich könnte ein vereinfachtes Änderungsverfahren im Wege von Mehrheitsentscheidungen, unter parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle, eingeführt werden. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass über den Weg der Kategorisierung eine klare Kompetenzordnung geschaffen wird.

Ein solcher Grundvertrag erleichtert es den Bürgern Europas, die politische Ordnung der EU zu verstehen und sich mit Europa zu identifizieren. Die europäische Gesetzgebung wäre auf der Basis der Ausführungsbestimmungen rascher in der Lage, auf veränderte Anforderungen zu reagieren. Wenn die Ziele, die Zuordnung und die Prinzipien der Zuständigkeit der Europäischen Union im ersten Teil präzise genug geregelt sind, ist mit einer Zweiteilung der Verträge auch nicht die Gefahr einer schleichenden Zentralisierung verbunden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die

nationalen Parlamente behalten ihre entscheidende Rolle in der Fortentwicklung der Integration.

## **Schlussfolgerung**

Ein verständliches Kompetenzgefüge zählt zu den Merkmalen einer transparenten politischen Ordnung. Es steht jedoch nicht allein, sondern sollte Teil einer im Ganzen lesbaren Verfassung der EU sein. Die Neuordnung der Kompetenzen setzt die Vereinfachung der Verträge im Sinne eines kohärenten, systematisch gegliederten Vertragswerkes voraus; wie auch umgekehrt die Vereinfachung der Verträge ohne eine Präzisierung der bestehenden Kompetenzordnung kaum denkbar ist. In einem Grundvertrag sollten daher die Ziele, die Grundrechte, die Kompetenzen, die Institutionen sowie die Entscheidungsprozesse zusammengefasst werden.

## **NEUE QUALITÄT DER INTEGRATION**

Der Weg zu einer Verfassung für Europa ist in Laeken vorgezeichnet worden. Doch zumindest eine zentrale Frage wurde dort nicht angeschnitten: Wie soll das ganze finanziert werden? Letztlich bedeutet eine Neuordnung der Aufgaben auch eine Festlegung der zukünftigen Handlungsprioritäten Europas. Sicherheitsfragen, ob außen- und innenpolitischer Natur, die soziale Sicherheit oder den Verbraucherschutz betreffend, werden in ihren grenzüberschreitenden Facetten an Bedeutung gewinnen. Die Intensität des europäischen Engagements gerade in der Agrar- und Strukturpolitik wird in der Relation dazu zurückgefahren werden müssen. Denn diese Bereiche machen derzeit mehr als 80 Prozent des EU-Haushaltes aus. Hinzu kommt, dass der nächste Finanzrahmen im Jahr 2006 mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten zu beschließen sein wird. Jeder politische Impuls der Reform 2004 könnte dann in den finanzpolitischen Verteilungskämpfen verloren gehen. Die Frage der Finanzierung kann also nicht losgelöst von der Festsetzung politischer Prioritäten und Zuständigkeiten diskutiert werden. Die Mitgliedstaaten sollten diese beiden Themen nicht entkoppeln, wie dies noch bei der Vertragsreform von Amsterdam und der Finanzreform durch die Agenda 2000 geschehen ist. Wenn wir die Ziele und Prioritäten für Europa gemeinsam festlegen und für die Mitgliedstaaten wie die Bürger nachvollziehbar begründen, wird auch die Bereitstellung der nötigen Ressourcen und ihre Aufteilung zur Realisierung der Projekte leichter fallen.

Dieser Debatte sollten wir uns stellen. Denn die Europäische Union hat sich einiges vorgenommen. Mit den derzeit fünf zentralen Projekten der Vertragsreform, der Erweiterung, dem Lissabon-Prozess, dem Aufbau der schnellen Eingreiftruppe sowie der Umsetzung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll bis 2004 eine neue Qualität der Integration erreicht werden. Die Europäische Union wird zu einer umfassenden Sicherheits- und Stabilitätsgemeinschaft mit einer verfassungsähnlichen Vertragsgrundlage. Das hat konzeptionelle Folgen für die Akzeptanz und die

Weiterentwicklung des Integrationsprozesses. Die Errichtung des Binnenmarktes und die Einführung des Euro haben gezeigt, dass Visionen Wirklichkeit werden können. Viele Europapolitiker haben bereits Zukunftsentwürfe für die politische Ordnung einer immer größeren EU vorgelegt, die weit über die Reformagenda 2004 hinausweisen. Die nächste Regierungskonferenz ist aus dieser Perspektive eine wichtige Station auf dem Weg zur Vollendung des politischen Systems der Europäischen Union. Je mehr die Europäische Union staatliche Aufgaben übernimmt und je weiter die Integration ins tägliche Leben der Bürger eingreift, desto wichtiger wird die Präzisierung des Bauplans für ein zukunftsfähiges Europa.

## **Schlussfolgerung**

Mit den fünf zentralen Projekten der Vertragsreform, der Erweiterung, dem Lissabon-Prozess, dem Aufbau der schnellen Eingreiftruppe sowie der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll bis 2004 eine neue Qualität der Integration verwirklicht werden. Wenn die Vertiefung der politischen Integration dabei nicht mit der Erweiterung an Mitgliedstaaten und Aufgaben der EU Schritt hält, werden wohl diejenigen Mitgliedstaaten als Avantgarde voranschreiten, die eine Politische Union für die Zukunft Europas für unabdingbar halten. Wie immer also die Reformen bis 2004 im Einzelnen ausfallen werden, eines ist klar: die Europäische Union wird in den nächsten Jahren eine grundlegend neue Gestalt erhalten.

**ANHANG: ÜBERBLICK ÜBER DIE KATEGORIEN SOWIE DIE ZUORDNUNG VON ZUSTÄNDIGKEITEN, VERFAHREN UND INSTRUMENTEN**

<b>Kategorie</b>	<b>Beschreibung der Kategorie</b>	<b>Zuordnung nach Eingriffsintensität</b>	<b>Mögliche Zuordnung der Verfahren</b>	<b>Mögliche Zuordnung der Instrumente</b>
Konstitutionelle Fragen	Bestimmungen, die bei Veränderungen einen substantiellen Eingriff in die Aufgabenteilung, die Verfassungs- bzw. Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder der Union betreffen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entzug Stimmrechte (Art. 7 EUV)</li> <li>- Vertragsrevision (Art. 48 EUV)</li> <li>- Beitritte (Art. 49 EUV)</li> <li>- Sprachenfrage (Art. 290 EGV)</li> <li>- Assoziierungen (Art. 310 EGV)</li> </ul>	Zustimmungsverfahren und Einstimmigkeit	Verfassungsänderung, Regierungskonferenzen
Ausschließliche Politiken (EU)	Politikbereiche, die vollständig auf die europäische Ebene (nach Ratifikation) übertragen worden sind. In Anlehnung an das Grundgesetz haben hier die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie in einem europäischen Rechtssetzungsakt (Gesetz) ausdrücklich ermächtigt worden sind.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Gewährleistung des</i> Binnenmarkt</li> <li>- Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen (Art. 23-31 EGV)</li> <li>- Vier Marktfreiheiten (Art. 39-60 EGV)</li> <li>- Wettbewerb (Art. 81-89 EGV)</li> <li>- (<i>Wirtschafts-</i>)Währungspolitik (Art. 98-124 EGV)</li> <li>- Handelspolitik (Art. 131-134 EGV)</li> <li>- Assoziierung (Art. 182-188 EGV)</li> </ul>	Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)

<p>Gemeinsame Politiken</p>	<p>Politiken, die zur Erreichung der grundlegenden Ziele (Binnenmarkt, WWU, Kohäsion, usw.) gemeinsam ausgeübt werden müssen. Auch hier greift bei der Ausübung (und Ausweitung) das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, aber auch der Vorrang des Unionsrecht. Die Mitgliedstaaten können nur dort eigenständig tätig werden, wo die Union keinen Gebrauch von ihren Rechten gemacht hat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unionsbürgerschaft (17-22 EGV)</li> <li>- Agrar-/Fischerei (Art. 32-38 EGV)</li> <li>- Visa, Asyl, Einwanderung (61-69 EGV)</li> <li>- Verkehrspolitik (Art. 70-80 EGV)</li> <li>- Vollendung des Binnenmarktes</li> <li>- Steuerfragen, Rechtsangleichung (Art. 90-97 EGV)</li> <li>- Zollwesen (Art. 135 EGV)</li> <li>- Diskriminierungsverbot (141 EGV)</li> <li>- Strukturpolitik (Art. 158-162 EGV)</li> <li>- Umweltpolitik (Art. 174-176 EGV)</li> <li>- Internationale Abkommen (Art. 300 EGV)</li> <li>- Energie (EGKSV und EAGV)</li> <li>- GASP (Art. 11-28 EUV)</li> </ul>	<p>Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat</p>	<p>Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)</p>
-----------------------------	---	--	--	---

Kategorie	Beschreibung der Kategorie	Mögliche Zuordnung nach Eingriffsintensität	Mögliche Zuordnung der Verfahren	Mögliche Zuordnung der Instrumente
Ergänzende Politiken	Die Gemeinschaft wird nur unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar dort, wo sich ein Mehrwert für die Mitgliedstaaten durch eine EU-weite Regelung ergibt. Sie beschränkt sich auf Rahmenrichtlinien und Empfehlungen. Die Umsetzung und die Primärkompetenz in diesen Bereichen liegt allein bei den Mitgliedstaaten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialpolitik (Art. 136-148 EGV)</li> <li>- Bildung (Art. 149-150 EGV)</li> <li>- Kultur (Art. 151 EGV)</li> <li>- Gesundheitsschutz (Art. 152 EGV)</li> <li>- Verbraucherschutz (Art. 153 EGV)</li> <li>- transeuropäische Netze (Art. 154-156 EGV)</li> <li>- Industriepolitik (Art. 157 EGV)</li> <li>- F&amp;E (Art. 163-173 EGV)</li> <li>- Entwicklung (Art. 177-181 EGV)</li> <li>- Strafsachen (Art. 29-42 EUV)</li> </ul>	Anhörungs- bzw. Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat	Rahmengesetze / Rahmenrichtlinien und Empfehlungen
(Offene) Koordination	Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Gemeinschaft und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber nicht in der politischen Verantwortung. Nach der Entwicklung von Lissabon sollte hierzu eine Formulierung gefunden werden, die sowohl ausufernde zentrifugale wie zentripetale Tendenzen begrenzt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschäftigung (Art. 125-130 EGV)</li> <li>- Katastrophenschutz und Fremdenverkehr (keine Vertragsartikel)</li> <li>- Lissabon-Prozess (keine Vertragsartikel)</li> </ul>	Unterrichtung (offene Koordinierung) bzw. Anhörung und Einstimmigkeit im Rat	unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen

