

VERMERK

des Präsidiums
für den Konvent

Betr.: Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten
– **Gegenwärtiges System, Problemstellung und zu prüfende Optionen**

Die Mitglieder des Konvents erhalten anbei ein Diskussionspapier zum eingangs genannten Thema. Dieses Papier, das das mit der Dokumentennummer CONV 17/02 an den Konvent verteilte Papier erweitert und ersetzt, trägt den Beratungen des Konvents vom 15. und 16. April 2002 Rechnung.

DISKUSSIONSPAPIER

**Betrifft: Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten
– Gegenwärtiges System, Problemstellung und zu prüfende Optionen**

Übersicht

1. Der Europäische Rat hat auf seinen Tagungen in Nizza und Laeken den Auftrag erteilt, die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu prüfen. Damit wollte er die Kritik aufgreifen, wonach die Union in einigen Bereichen weniger und in anderen Bereichen mehr tun sollte. Eingewandt worden ist auch, dass es für den Bürger schwer zu verstehen ist, wie die Kompetenzabgrenzung verläuft, also eine Antwort auf die Frage zu finden, "wer in der Europäischen Union was macht".
2. In diesem Papier sollen insbesondere die Probleme untersucht werden, die sich aufgrund des gegenwärtigen Systems der Abgrenzung der Legislativbefugnisse zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten stellen. Außerdem sollen mögliche Optionen zur Lösung dieser Probleme vorgeschlagen werden (Teil II).

Das Papier enthält als Grundlage für die Überlegungen einen Teil, in dem das gegenwärtige System der Kompetenzabgrenzung (Teil I) beschrieben wird, sowie eine Anlage, in der der Umfang der Kompetenz der Union/Gemeinschaft im Vergleich zu der der Mitgliedstaaten in den verschiedenen unter die Verträge fallenden Bereichen genauer erläutert wird.

3. Das gegenwärtige System der Kompetenzabgrenzung beruht auf den zu erreichenden Zielen und den zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Mitteln. In einigen Bereichen sind die Materien, bei denen eine Handlungsbefugnis der Union gegeben ist, mehr oder minder genau aufgeführt. Auf diese Weise wird mit dem System versucht, das Erfordernis der genauen Kompetenzabgrenzung mit dem Erfordernis der Flexibilität zu vereinbaren, damit sich die

Union auf neue Herausforderungen einstellen und den Erwartungen der Bürger besser gerecht werden kann. Die Vorzüge eines derartigen Systems sind weit gehend anerkannt worden. Die meisten kritischen Äußerungen beziehen sich eher auf die "Auswüchse" des Systems oder auf die Notwendigkeit, es klarer festzulegen, als auf das Erfordernis, es radikal zu ändern.

4. Die wichtigsten Probleme hinsichtlich des Systems der Kompetenzabgrenzung sowie die möglichen Optionen, wie sie in dem Papier beschrieben sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Mangelnde Klarheit des Systems

Einige Bestimmungen des Vertrags seien komplex und undurchsichtig, und es gebe in den Verträgen keine Bestimmungen, in denen beschrieben wird, nach welchen Prinzipien die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten erfolgt.

In dem Papier wird dem Konvent empfohlen, insbesondere zu prüfen, ob und auf welche Weise

- in den Verträgen die für das gegenwärtige Kompetenzverteilungssystem geltenden Prinzipien und insbesondere das Prinzip der Zuweisung von Kompetenzen deutlich gemacht werden sollten,
- die verschiedenen Arten von Kompetenzen und die unter die einzelnen Arten fallenden Bereiche klarer festgelegt werden sollten,
- die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und insbesondere der allgemeine Grundsatz, nach dem die Legislativbefugnis in den Fällen, in denen sie nicht der Union/Gemeinschaft zugewiesen wurde, bei den Mitgliedstaaten liegt, deutlicher gemacht werden sollten.

b) Mangelnde Präzision einiger Bestimmungen des Vertrags

Es wurde kritisiert, dass einige Bestimmungen des Vertrags, insbesondere die Artikel 94, 95 und 308, zu ungenau seien. Gleichzeitig ist weit gehend anerkannt, dass gerade diese Bestimmungen eine dynamische Entwicklung der Union ermöglicht haben. Einige Stimmen, die indessen in der Minderheit sind, fordern, dass das gegenwärtige System durch einen Kompetenzkatalog ersetzt wird.

Es wird vorgeschlagen, dass der Konvent Folgendes prüft:

- eine eventuelle Präzisierung des Anwendungsbereichs der Artikel 94, 95 und 308 EGV,
- die Möglichkeit, die Inanspruchnahme von Artikel 308 EGV strenger zu regeln,
- die Frage, ob in andere Bestimmungen genauere Angaben aufzunehmen sind oder nicht,
- die Frage, ob es der Aufstellung eines Kompetenzkatalogs der Union bedarf oder nicht.

c) Nichteinhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Viele sind der Auffassung, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vom Gesetzgeber aus politischen Gründen oder Dringlichkeitsgründen, die über die Einhaltung dieser Grundsätze siegen, nicht immer eingehalten werden.

In dem Papier wird dem Konvent vorgeschlagen zu prüfen, ob es erforderlich ist, die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe zu verschärfen, und, wenn ja, auf welche Weise dies geschehen soll.

d) Die Kompetenzen der Union entsprechen bisweilen nicht den Erwartungen der Bürger

Die Erwartungen der Bürger sind für die Mehrheit eines der wichtigsten Kriterien, wenn es darum geht zu bestimmen, welche Aufgaben auf der Ebene der Union wahrgenommen werden sollen. Daher wird in der Erklärung von Laeken darauf hingewiesen, dass die Bürger wünschen, dass die Union in einigen Bereichen eine größere Rolle spielt, sie aber auch der Ansicht sind, dass die Union in anderen Bereichen zu stark eingreift.

Ausgehend von diesem Prinzip werden in dem Papier Optionen im Hinblick auf die Prüfung der Frage aufgeführt, ob und, wenn ja, auf welche Weise die Kompetenzen der Union angepasst werden müssen.

e) Die Kontrollen der Einhaltung der Kompetenzabgrenzung seien unzulänglich

Zurzeit wird die Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzabgrenzung im Wesentlichen von den Organen der Union ausgeübt. Die nationalen Gesetzgebungsinstanzen, insbesondere die nationalen Parlamente, üben eine derartige Kontrolle nur in begrenzterem Maße aus.

Da die große Mehrheit der Mitglieder des Konvents die Verschärfung der Kontrolle fordert, schlägt das Papier bestimmte Optionen vor, die darauf abzielen, die politische und/oder gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzabgrenzung und des Subsidiaritätsprinzips zu intensivieren, indem insbesondere den nationalen Parlamenten eine größere Rolle bei der Kontrolle eingeräumt und/oder ein Ad-hoc-Mechanismus zur Kontrolle geschaffen wird.

EINLEITUNG

5. Die Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten steht im Mittelpunkt der politischen Diskussion, nachdem Kritik laut wurde, dass die Europäische Union aufgrund der Ungenauigkeit dieser Abgrenzung in ihrer Gesetzgebung dazu neige, in Bereichen außerhalb ihrer Zuständigkeit (und damit unter Verletzung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten), in nicht zweckmäßigen Bereichen oder in allzu detaillierter Form tätig zu werden. Beanstandet wurde auch eine mangelnde Klarheit dieser Kompetenzabgrenzung, die es für den europäischen Bürger schwer verständlich mache, wie die Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten verteilt sind, und bei ihm den Eindruck erwecke, dass die EU in Bereiche eingreife, in denen sie dies unterlassen sollte, oder aber in Bereichen untätig bleibe, in denen durchaus auf europäischer Ebene vorgegangen werden sollte.
6. Die Erklärungen von Nizza und von Laeken zur Zukunft der Union enthalten in dem Bestreben, auf diese Anliegen einzugehen, die Aufforderung an den Konvent, sich mit der Frage einer genaueren Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten sowie mit der Frage der Kontrolle der Einhaltung dieser Abgrenzung zu befassen.

I. DERZEITIGES SYSTEM DER KOMPETENZABGRENZUNG

7. Das derzeitige System der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten lässt sich wie folgt zusammenfassen (Nummern 8 bis 12) ¹:

¹ Anlage I enthält eine genauere Beschreibung des Umfangs der Kompetenzen der Union in jedem der unter die verschiedenen Arten von Kompetenzen fallenden Bereiche.

A. LEGISLATIVBEFUGNISSE¹

8. Die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft besitzt nur Befugnisse kraft Zuweisung (Artikel 5 EGV), was bedeutet, dass die Union/Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig wird (Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit). In den ursprünglichen Verträgen wurden der EG Legislativbefugnisse generell ausgehend von zu erreichenden Zielen (Artikel 2 und 3 EGV) und von den zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Mitteln zugewiesen (funktionelle Methode). Bei den späteren Änderungen der Verträge wurde diese Methode aber in bestimmten Fällen durch eine materielle Zuweisung von Kompetenzen ersetzt, bei der die von der Gemeinschaft durchzuführenden Maßnahmen genau festgelegt wurden und in einigen Fällen eine Zuständigkeit ausdrücklich ausgeschlossen wurde (materielle Methode der Kompetenzzuweisung). Daher sind die Legislativbefugnisse der Union in bestimmten Bereichen sowohl nach Zielen als auch nach Sachbereichen definiert².
9. Die Union/Gemeinschaft verfügt über dreierlei Legislativbefugnisse: ausschließliche, konkurrierende (oder geteilte) und ergänzende Zuständigkeiten. Eine Definition dieser Begriffe ist im Vertrag nicht enthalten, könnte aber wie folgt vorgenommen werden:
- a) *Ausschließliche Zuständigkeiten*: Die Union/Gemeinschaft verfügt über eine ausschließliche Zuständigkeit, wenn nur sie in einem bestimmten Bereich zum Erlass von Rechtsnormen befugt ist. Ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten ist ausgeschlossen, außer im Falle einer Ermächtigung vonseiten der Gemeinschaftsorgane oder wenn das Unions-/Gemeinschaftsrecht eine Lücke aufweist, die geschlossen werden muss.

Zu den Bereichen in ausschließlicher Zuständigkeit der Union zählen die gemeinsame Handelspolitik (in ihren Grenzen bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Nizza), die biologischen Meeresschätze in den Gebieten, die unter den Vertrag fallen, die Festlegung des Gemeinsamen Zolltarifs und die Währungspolitik für die zwölf Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören. Zu diesen Bereichen kommen noch diejenigen hinzu, in denen sich eine ausschließliche Zuständigkeit daraus ergibt, dass die Gemeinschaft in dem betreffenden Bereich aufgrund ihrer konkurrierenden Zuständigkeit eine große Zahl von Rechtsvorschriften erlässt.

In diesem Zusammenhang ist speziell auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verweisen. Es handelt sich hierbei um eine funktionelle Zuständigkeit

¹ Für die Zwecke dieses Papiers bezeichnet der Ausdruck Legislativbefugnisse den Erlass von Gesetzgebungsakten im eigentlichen Sinne oder die Begründung von rechtlichen Verpflichtungen durch die Organe (so genannte zweite Ebene oder auch "Sekundärrecht") unmittelbar auf der Grundlage der Verträge (so genannte erste Ebene oder auch "Primärrecht").

² Vgl. Artikel 137 EGV (Sozialpolitik) und Artikel 29 EUV (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen).

zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften, die vom Prinzip her nur von der Gemeinschaft vorgenommen werden kann. Solange die Gemeinschaft allerdings diese Zuständigkeit nicht vollständig wahrgenommen hat, können die Mitgliedstaaten auch weiterhin gesetzgeberisch tätig werden. Darüber hinaus kann sich diese Zuständigkeit auch auf Bereiche erstrecken, in denen die Legislativbefugnis in jedem Fall bei den Mitgliedstaaten verbleibt.¹ Nach Annahme einer Harmonisierungsmaßnahme können die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Bestimmungen, die aufgrund bestimmter Erfordernisse gerechtfertigt sind, beibehalten.

Was den Vertrag über die Europäische Union anbelangt, so ist davon auszugehen, dass lediglich der Teil des Titels VI, der den Aufbau gemeinsamer Einrichtungen wie Euro-pol oder Eurojust betrifft, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, da diese Befugnis naturgemäß nicht durch die individuell handelnden Mitgliedstaaten wahrgenommen werden kann.²

- b) *Konkurrierende (oder geteilte) Zuständigkeiten*: Hier handelt es sich um die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig bleiben können, solange und soweit die Union/Gemeinschaft nicht - wie es ihr *ipso jure* zusteht - Rechtsnormen erlassen und somit ihre Zuständigkeit wahrgenommen hat. Sobald die Union/Gemeinschaft in dem betreffenden Bereich gesetzgeberisch tätig geworden ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf dem unter die betreffende Gesetzgebung fallenden Gebiet nur noch insoweit gesetzgeberisch tätig werden, als dies für die Umsetzung erforderlich ist. In diesem Fall haben die von der Union/Gemeinschaft erlassenen Legislativnormen Vorrang vor denen der Mitgliedstaaten. Somit wird die Zuständigkeit der Gemeinschaft durch ihre Wahrnehmung zu einer ausschließlichen Zuständigkeit.

Bei ihrer Gesetzgebungstätigkeit in diesen Bereichen unterliegt die Union/Gemeinschaft den Grundsätzen der Subsidiarität (die Union/Gemeinschaft wird nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können) und der Verhältnismäßigkeit (die Maßnahmen der Union/Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinaus). Die Intensität der Gesetzgebungstätigkeit der Union/Gemeinschaft hängt bisweilen von der Art der Maßnahmen und von der Art des Rechtsakts ab, die in den Verträgen vorgesehen sind.³ Unter diese Kategorie fallen die meisten Zuständigkeiten der Union/Gemeinschaft:

- EGV: Unionsbürgerschaft, Landwirtschaft und Fischerei, die vier Freiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital); Visa; Asyl und Einwanderung; Verkehr; Wettbewerb; Steuerwesen; Sozialpolitik; Umwelt; Verbraucherschutz;

¹ Siehe hierzu die Richtlinie 93/7/EWG über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern. Obwohl es sich hierbei um eine unter den Binnenmarkt fallende Maßnahme handelt, berührt sie die Kulturpolitik der Mitgliedstaaten, d.h. einen Sachbereich, in dem die EG keine Legislativbefugnis besitzt.

² Das Gleiche gilt für die Schaffung und den Aufbau gemeinsamer Einrichtungen im Rahmen des EG-Vertrags (z.B. das Markenamt).

³ In diesem Papier wird nicht auf die Formen der Rechtsakte der Union und die Normenhierarchie eingegangen, die - obwohl sie in einem engen Zusammenhang zur Frage der Kompetenzverteilung steht - in einem gesonderten Diskussionspapier behandelt wird.

- transeuropäische Netze (Interoperabilität und Normen); wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt; Energie; Katastrophenschutz; Fremdenverkehr ¹;
- Titel V EUV (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik), mit Ausnahme der Verteidigungspolitik ²;
- Titel VI EUV (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) ³.

c) Ergänzende Zuständigkeiten: Hier handelt es sich um Bereiche, in denen die Zuständigkeit der Union/Gemeinschaft darauf beschränkt ist, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu ergänzen oder zu unterstützen oder Förder- bzw. Koordinierungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Befugnis zum Erlass von Legislativnormen in diesen Bereichen bleibt in weit gehendem Maße den Mitgliedstaaten vorbehalten; wird die Gemeinschaft tätig, so bedeutet dies nicht, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr tätig werden dürfen.

Unter diese Kategorie fallen die Bereiche Wirtschaftspolitik; Beschäftigung; Zusammenarbeit im Zollwesen; allgemeine und berufliche Bildung sowie Jugend; Kultur; öffentliche Gesundheit; transeuropäische Netze (mit Ausnahme der Interoperabilität und der Normen); Industrie; Forschung und Entwicklung; Entwicklungszusammenarbeit; Gemeinsame Verteidigungspolitik (Titel V EUV).

d) Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten: Es handelt sich entweder um Bereiche, die im Vertrag nicht angesprochen werden und folglich nach dem Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit nicht in die Zuständigkeit der EU/EG, sondern nach wie vor in die der Mitgliedstaaten fallen, oder um Bereiche, in denen die Verträge die Zuständigkeit der Union ausdrücklich ausschließen oder die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausdrücklich anerkennen, oder aber um Bereiche, in denen der Vertrag der Union/Gemeinschaft jede gesetzgeberische Tätigkeit untersagt. ⁴

* * *

¹ Der Umfang der der Gemeinschaft in den jeweiligen Kapiteln des Vertrags zugewiesenen Kompetenz ist in den einzelnen Bereichen mehr oder weniger groß (siehe Anlage I). Was die Bereiche Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr anbelangt, so enthält der Vertrag keine spezielle Rechtsgrundlage, die diese Bereiche abdeckt. Die Gemeinschaft kann daher nur auf der Grundlage von Artikel 308 EGV tätig werden.

² Neben der Annahme von Gemeinsamen Aktionen und Gemeinsamen Standpunkten durch den Rat sieht Titel V eine Abstimmung, eine Zusammenarbeit oder eine Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen vor (vgl. Seite 4 Buchstabe a).

³ Mit Ausnahme der Vorschriften über den Aufbau gemeinsamer Einrichtungen.

⁴ In einigen Fällen erlegt der Vertrag den Mitgliedstaaten gewisse Grenzen für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten auf, indem er für die Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen, die von ihnen einzuhalten sind, vorsieht (z.B. Verbot, aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu diskriminieren; Verbot, mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarende staatliche Beihilfen zu gewähren, usw.).

10. Obwohl die Zuständigkeiten der Gemeinschaft prinzipiell ausdrücklich durch die Verträge zugewiesen werden, ist der Gerichtshof zu der Auffassung gelangt, dass sie in bestimmten Fällen implizit aus dem Wortlaut des Vertrags oder aus seiner Gesamtkonzeption abgeleitet werden können. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen sie für die Umsetzung der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich sind, speziell im Bereich der Außenbeziehungen.

B. NICHTLEGISLATIV- ODER EXEKUTIVBEFUGNISSE¹

11. Im Vertragssystem liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung und Anwendung der Legislativnormen generell bei den Mitgliedstaaten, die nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (in bestimmten Fällen sieht die Verfassung eine Umsetzung durch die auf der Grundlage dieser Verfassung bestehenden Gebietskörperschaften vor) unter Einhaltung der Verträge und unter Kontrolle der Kommission, der nationalen Gerichte sowie des Gerichtshofs handeln². Die Gemeinschaft übt derartige Befugnisse nur subsidiär aus.³

1. Verordnungsrechtliche Umsetzung der Legislativnormen (Normen der "dritten Ebene"):

Es handelt sich um die Ausarbeitung von normativen Vorschriften von allgemeiner Tragweite, die die Anwendung der Legislativnormen zum Gegenstand haben.

Entsprechend dem oben genannten allgemeinen Prinzip obliegt die verordnungsrechtliche Umsetzung der von der Gemeinschaft erlassenen Legislativnormen in der Regel den Mitgliedstaaten. Nur sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können oder wenn es sich als notwendig erweist, eine einheitliche Anwendung der Legislativnormen in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, ist es angezeigt, dass die Gemeinschaft im Einklang mit der Basislegislativnorm entsprechende verordnungsrechtliche Normen erlässt.⁴

¹ Der Ausdruck Nichtlegislativbefugnisse bezeichnet den Erlass von normativen oder verordnungsrechtlichen Vorschriften (so genannte "dritte Ebene") und den Erlass von verwaltungsrechtlichen, haushaltsrechtlichen und individuellen Maßnahmen, die auf den Einzelfall abstellen (so genannte vierte Ebene).

² Artikel 10 EGV; dem Vertrag von Amsterdam als Anlage beigefügtes Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (vgl. Sammlung der Verträge, Band I, Teil I, S. 567) und der Schlussakte der Regierungskonferenz von Amsterdam als Anlage beigefügte Erklärung Nr. 43 zu diesem Protokoll.

³ Artikel 202 und 211 des Vertrags.

⁴ Dabei wird die verordnungsrechtliche Umsetzung der Legislativnormen durch die Gemeinschaft abgesehen von Sonderfällen vom Gemeinschaftsgesetzgeber (d.h. dem Europäischen Parlament und dem Rat beim Mitentscheidungsverfahren sowie dem Rat in den anderen Fällen) der Kommission übertragen, die von einem Ausschuss unterstützt wird, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die ein Kontrollrecht in Bezug auf die von der Kommission zu erlassenden und von ihnen später umzusetzenden Durchführungsbeschlüsse haben (Artikel 202 EGV).

2. Verwaltungsrechtliche, materielle und haushaltsrechtliche Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsakte (Normen der "vierten Ebene"):

Es handelt sich hier um verwaltungsrechtliche Durchführungsvorschriften, Einzelbeschlüsse, Sanktionen zur Gewährleistung der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, Kontrollen usw. Der Erlass von Maßnahmen dieser Art obliegt den Mitgliedstaaten, die innerhalb ihres verfassungsrechtlichen und politischen Rahmens die Einrichtungen, Verfahren und Bedingungen festlegen, mit denen sich eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen lässt. Allerdings kann auch die Union/Gemeinschaft bei der verwaltungsrechtlichen Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsakte in denjenigen Fällen tätig werden, in denen ihr der Vertrag oder der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Befugnis zuweist (z.B. Wettbewerb, Verwaltung bestimmter Gemeinschaftsprogramme usw.).

C. KONTROLLE DER KOMPETENZABGRENZUNG

12. Derzeit unterliegt die Einhaltung der Kompetenzabgrenzung und des Subsidiaritätsprinzips zwei Arten von Kontrollen:

- a) politische Kontrolle: Über die Frage, ob die Verträge der Union im konkreten Fall eine Handlungsbefugnis zuweisen oder nicht und inwieweit der Grundsatz der Subsidiarität zur Anwendung gelangt, unterscheiden größtenteils die am Gesetzgebungsprozess beteiligten Unionsorgane. Jedes Organ hat unter Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelzuständigkeiten zu handeln. Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten, die nationalen Parlamente und die breite Öffentlichkeit üben diese Kontrolle insofern aus, als sie die von den Vertretern ihrer Regierungen im Rat vertretenen Positionen bestimmen;
- b) gerichtliche Kontrolle: Durch Klagen vor dem Gerichtshof oder den nationalen Gerichten. Die Kontrolle des Gerichtshofs ist im Rahmen des EG-Vertrags umfassend, im Rahmen von Titel VI des EUV begrenzt und im Rahmen von Titel V des EUV nicht vorhanden.

II. PROBLEMATIK UND MÖGLICHE OPTIONEN

13. Das derzeitige System der Kompetenzverteilung ist das Ergebnis der verschiedenen Vertragsreformen im Zuge des europäischen Aufbauwerks und von dem Bestreben bestimmt, zwei Anforderungen miteinander zu vereinbaren: zum einen die Notwendigkeit einer präzisen Abgrenzung und zum anderen das Erfordernis einer gewissen Flexibilität.

14. Die in den ursprünglichen Verträgen vorgesehene "funktionelle" Methode der Zuweisung von Zuständigkeiten, die auf der Existenz von Vorschriften basiert, die der Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Ziele "funktionelle" Zuständigkeiten einräumen (insbesondere die Artikel 94, 95 und 308 EGV), ist zwar nicht so präzise wie die Methode der Kompetenzverteilung nach Sachgebieten, ermöglicht aber eine gewisse Anpassung der Zuständigkeiten der Union an neue, bei der Verwirklichung der Vertragsziele auftretende Herausforderungen, ohne dass auf das schwerfällige Verfahren der Vertragsrevision zurückgegriffen werden muss. Bei den einzelnen Vertragsreformen wurde das System der Kompetenzzuteilung nach Zielen durch eine Kompetenzzuteilung nach Sachgebieten (entweder durch eine Positivliste der Sachgebiete oder durch spezielle Kompetenzausschlüsse) in den Bereichen ergänzt, in denen Bedarf nach einer größeren Präzision spürbar wurde. Es handelte sich dabei insbesondere um Bereiche, in denen der Gemeinschaft neue Kompetenzen zugewiesen wurden, oder um Bereiche, in denen das Einstimmigkeitsprinzip durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ersetzt wurde.
15. Bei allen Überlegungen zur Problematik der Kompetenzverteilung muss dieser Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen einer gewissen Flexibilität und einer präzisen Abgrenzung zu finden, Rechnung getragen werden. Jedes Verfassungssystem, das ein föderales System bzw. ein System mit einer ausgeprägten regionalen Komponente begründet, ist bestrebt, dieses Gleichgewicht auf die eine oder andere Art und Weise zu wahren, ein ideales System der Kompetenzverteilung gibt es aber nicht. Alle bestehenden Verfassungen – sogar diejenigen, die sich auf einen Katalog von Kompetenzen stützen – weisen Grauzonen auf, und die Fragen im Zusammenhang mit den daraus resultierenden Kompetenzkonflikten müssen von den Verfassungsgerichten entschieden werden.
16. Auf diese einleitende Bemerkung muss allerdings der Hinweis folgen, dass die meisten Kritiken am derzeitigen System der Kompetenzverteilung eher auf die "Exzesse" des Systems, seine mangelnde Klarheit oder die Notwendigkeit einer punktuellen Anpassung der Kompetenzverteilung abzielen und nicht so sehr auf die Notwendigkeit, das System als solches zu ändern. Der Vorteil eines derartigen Systems, dass es der Union ermöglicht wird, sich neuen Herausforderungen anzunehmen und den Erwartungen der Bürger besser zu entsprechen, findet breite Anerkennung.

17. In Anbetracht der Tatsache, dass über die Nichtlegislativbefugnisse größtenteils die Mitgliedstaaten verfügen, stehen im Mittelpunkt der Kritik die Legislativbefugnisse, und zwar sowohl unter dem Aspekt der Kompetenzzuteilung als auch unter dem der Kontrolle ihrer Einhaltung. Daher wird im Folgenden nur auf die Probleme eingegangen, die die Verteilung der Legislativbefugnisse zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten aufwirft, wobei auch mögliche Optionen für die Bewältigung dieser Probleme skizziert werden.^{1 2}

a) Mangelnde Klarheit des Systems

18. Eines der im Zusammenhang mit dem System zur Abgrenzung der Legislativbefugnisse am häufigsten genannten Probleme betrifft dessen mangelnde Klarheit. Für diese Kritik lassen sich mehrere Gründe anführen: infolge von politischen Kompromissen Aufnahme von häufig kompliziert formulierten Bestimmungen in die Verträge anlässlich der verschiedenen Vertragsänderungen; unklare Formulierung einiger Bestimmungen; Umstand, dass weder das System der Kompetenzverteilung, noch die für diese Kompetenzverteilung maßgebenden Prinzipien noch die Arten von Kompetenzen, über die die Union verfügt, noch die unter die jeweilige Kompetenzart fallenden Bereiche im Vertrag klar festgelegt sind. Nicht zuletzt seien auch die neuen offenen Koordinierungsmethoden genannt, die Ziele vorgeben, ohne der Kompetenzverteilung Rechnung zu tragen, und dadurch zur Unübersichtlichkeit des Systems und zu dem Eindruck beitragen, die Gemeinschaft verfüge über umfassende Zuständigkeiten in Bereichen, in denen dies aber gar nicht der Fall ist. So sind Missverständnisse und falsche Vorstellungen über den Umfang der Legislativbefugnisse der Union häufig auf die mangelnde Klarheit des Systems zurückzuführen. Als Beispiel können die von einigen Mitgliedern des Konvents auf der Tagung vom 15. und 16. April angeführten Bereiche Kultur, Gesundheit und Bildung genannt werden. Obwohl dies Bereiche sind, in denen sich die Gemeinschaft darauf beschränkt, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten insbesondere durch aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte Förderprogramme zu unterstützen, und die Verträge der Gemeinschaft ausdrücklich untersagen, gesetzgeberisch tätig zu werden, besteht die irrige Vorstellung, dass die Gemeinschaft in diesen Bereichen Legislativbefugnisse hat.

19. Es müssen also Mittel gefunden werden, um die Kompetenzverteilung klarer zu machen.

¹ In diesem Bereich könnten jedoch einige Klarstellungen und Präzisierungen vorgenommen werden.

² Die Frage der Vereinfachung der Verträge, die – ebenso wie die der Form der Rechtsinstrumente der Union – eng mit der Frage der Kompetenzverteilung verbunden ist, wird in diesem Papier nicht behandelt.

20. Mögliche Optionen:

1. *Welcher Klarstellungen bedarf es in den Verträgen zur Verdeutlichung der für das derzeitige Kompetenzverteilungssystem geltenden Prinzipien und insbesondere des Prinzips der begrenzten Einzelzuständigkeit, wonach die Union/Gemeinschaft in den Bereichen, in denen ihr keine Kompetenzen übertragen wurden, nicht handeln darf und wonach diese Bereiche in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, die ihre Befugnisse nach ihrem Verfassungssystem ausüben? Viele Mitglieder des Konvents haben bei den Beratungen vom 15. und 16. April die Auffassung vertreten, dass dieses Prinzip, das im Vertrag bereits implizit enthalten ist, ausführlicher dargelegt werden sollte.*
2. *Bedarf es einer Klärung der Konzepte bezüglich der verschiedenen Arten von Kompetenzen der Union sowie der unter die einzelnen Arten fallende Bereiche, und wenn ja, in welcher Form?*
3. *Sollen die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Vertrag deutlicher gemacht werden, und wenn ja, in welcher Form? Bei den Beratungen vom 15./16. April haben sich einige Redner dafür ausgesprochen, in einem Vertragsartikel aufzuführen, wo eine Zuständigkeit der Union/Gemeinschaft ausgeschlossen ist oder welche Bereiche unter die Legislativbefugnis der Mitgliedstaaten fallen. Die Mehrheit der Mitglieder schien es jedoch vorzuziehen, dass im Vertrag auf den allgemeinen Grundsatz verwiesen wird, dass die Legislativbefugnis in den Fällen, in denen sie nicht der Union/Gemeinschaft zugewiesen wurde, bei den Mitgliedstaaten liegt. Ihres Erachtens besteht bei einer derartigen Aufzählung nämlich die Gefahr, dass die Kompetenzen der Mitgliedstaaten ein für alle Mal fixiert werden, wodurch die für die Anpassung an neue Gegebenheiten notwendige Flexibilität beeinträchtigt würde.*
4. *Es wäre zu prüfen, ob in den Vertrag nicht eine Bezugnahme auf die offene Koordinierungsmethode aufgenommen werden könnte, wobei jedoch auch deren Grenzen aufgezeigt werden müssten.*

b) Mangelnde Präzision einiger Bestimmungen des EG-Vertrags - insbesondere bei den "funktionellen" Bestimmungen (Artikel 94, 95 und 308 EGV)

21. Es wird kritisiert, dass die Unschärfe einiger kompetenzzuweisender Bestimmungen dazu führen, dass die Union in Bereichen tätig werde, in denen sie nicht zuständig sei, und dass sie dadurch die Kompetenzen der Mitgliedstaaten verletze. Die Frage stellt sich insbesondere in Bezug auf die Artikel 94, 95 und 308 EGV¹, obwohl sie auch in Bezug auf andere Vertragsbestimmungen geprüft werden könnte.
22. Was die Artikel 94, 95 und 308 anbelangt, so wurden diese Bestimmungen von einigen Seiten mit der Begründung kritisiert, dass ihre äußerst extensive Formulierungsweise der Gemeinschaft ermögliche, über die ihr von den Verträgen zugewiesenen Kompetenzen hinauszugehen. Wenn diese Bestimmungen auch wegen ihres funktionellen Charakters naturgemäß einen weiten Anwendungsbereich haben und verschiedene Bereiche tangieren können, die generell den Mitgliedstaaten vorbehalten sind, wurde von einigen Mitgliedern des Konvents doch auch angemerkt, dass gerade diese Bestimmungen eine dynamische Entwicklung der Gemeinschaft und die Verwirklichung einiger Zentralaspekte des Vertrags – wie z. B. des Binnenmarkts – ermöglicht haben. Die große Mehrheit der Redner war dafür, die Flexibilität und die Dynamik bei der Evolution der Kompetenzen zu wahren und diese Bestimmungen beizubehalten. Außerdem gibt es – wie der Gerichtshof aufgezeigt hat² – Grenzen für die Inanspruchnahme dieser Bestimmungen. Klarstellungen und Präzisionen für die Anwendung dieser Bestimmungen sind daher möglich.

¹ Die Artikel 94 und 95 EGV gestatten der Gemeinschaft den Erlass von Richtlinien oder Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Artikel 308 EGV ermöglicht es der Gemeinschaft (unter der Voraussetzung, dass im Rat Einstimmigkeit gegeben ist), Maßnahmen zu erlassen, die zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Rahmen des Gemeinsamen Marktes notwendig sind, wenn der Vertrag zwar derartige Ziele, nicht aber die zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Handlungsbefugnisse vorgesehen hat.

² Der Gerichtshof hat darauf verwiesen, dass Artikel 95 EGV dem Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Kompetenz zur Regulierung des Binnenmarkts überträgt und dass alle auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassenen Maßnahmen speziell zum Ziel haben müssen, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern.

Was die Inanspruchnahme von Artikel 308 EGV anbelangt, so erlaubt dieser Artikel nach Feststellung des Gerichtshofs weder eine Ausweitung der Befugnisse der Gemeinschaft über den von den Verträgen vorgegebenen Rahmen hinaus noch eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bereichen, in denen die Bestimmungen des Vertrags, die der Gemeinschaft eine Kompetenz zuweisen, eine derartige Harmonisierung untersagen (z. B. Artikel 129 - Beschäftigung, Artikel 151 - Kultur usw.).

23. Was Artikel 308 EGV anbelangt, so ist von einigen Mitgliedern, die jedoch in der Minderheit sind, seine Streichung beantragt worden. Falls diese Option geprüft werden sollte, wäre dem Risiko Rechnung zu tragen, dass die Gemeinschaft gelähmt werden könnte, indem sie daran gehindert würde, sich an neue Gegebenheiten anzupassen und in bestimmten Fällen zu handeln, in denen sie es zur Verwirklichung eines ihrer im Vertrag vorgesehenen Ziele (mit der in Artikel 308 geforderten Einstimmigkeit der Mitglieder des Rates) für notwendig hält, eine Maßnahme zu treffen, für die der Vertrag ihr jedoch nicht alle erforderlichen Aktionsmöglichkeiten an die Hand gibt.
24. Vorgeschlagen wurde auch, die Systematik der Verträge radikal zu ändern und die derzeitige funktionelle Methode der Kompetenzverteilung¹ aufzugeben, die der Gemeinschaft eine Aneignung von ihr im Vertrag nicht zugewiesenen Befugnissen ermögliche, und sie durch ein System einer ausschließlichen Zuteilung nach Sachbereichen durch Aufstellung eines Kompetenzkatalogs zu ersetzen.² Mehrere Mitglieder des Konvents sind auf der Tagung vom 15./16. April ausführlich auf die Risiken und Probleme einer derartigen Änderung eingegangen.
25. Mögliche Optionen:
1. *Eventuelle Präzisierung des Anwendungsbereichs der Artikel 94, 95 und 308 EGV, insbesondere auf der Grundlage der Vorgaben aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs.*
 2. *Möglichkeit, die Inanspruchnahme von Artikel 308 EGV zu erschweren und zugleich im Vertrag spezielle Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Bereiche zu schaffen, in denen häufiger auf diese Bestimmung zurückgegriffen wird.³*
 3. *Sollen in die Bestimmungen, die der Union in bestimmten Bereichen Kompetenzen zuweisen, genauere Angaben aufgenommen werden, und wenn ja, in welchem Umfang? Konkreter gesagt geht es darum, ob und in welchen Bereichen stärker auf die Abgrenzung nach Sachbereichen oder auf spezielle Kompetenzausschlüsse zurückgegriffen werden sollte.*

¹ Wie erinnerlich, ist das derzeitige funktionelle System kein rein funktionelles System, da es in einigen Fällen mit einer Zuteilung nach Sachbereichen einhergeht.

² Wie in den Beratungen vom 15. und 16. April u. a. von Herrn Teufel vorgeschlagen.

³ Wie dies z.B. im Vertrag von Nizza bei der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern erfolgt ist.

4. *Bedarf es der Aufstellung eines Kompetenzkatalogs der Union und insbesondere einer Prüfung der Frage, inwieweit ein derartiger Katalog tatsächlich eine genauere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bewirken würde, sowie der Folgen der Aufstellung eines derartigen Katalogs für die Anpassung der Kompetenzen der Union und die Entwicklung der Europäischen Union?*

c) Nichteinhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

26. Viele sind der Auffassung, dass das Subsidiaritätsprinzip, das mit dem Vertrag von Maastricht als Mechanismus zur Regulierung der Wahrnehmung der nicht exklusiven Kompetenzen der Gemeinschaft eingeführt wurde, nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt hat. Da die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Einzelfall einer politischen Abwägung vonseiten der Organe unterliege, hätten Erwägungen politischer Art (oder Dringlichkeitsgründe) bisweilen über die Einhaltung dieses Prinzips gesiegt. Dies habe bewirkt, dass die Gemeinschaft bisweilen in Bereichen tätig werde, in denen die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden könnten.¹ Das Gleiche trifft auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu. Einige sind der Auffassung, dass die Gemeinschaft in bestimmten Fällen über das für die Erreichung des verfolgten Ziels notwendige Maß hinausgegangen ist.

27. Mögliche Optionen:

1. *Es stellt sich die Frage, ob genauere Vorgaben und detailliertere Kriterien für die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aufgenommen werden müssen und ob die Mittel für die Gewährleistung der Einhaltung dieser Prinzipien – insbesondere in Bezug auf die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe, nämlich Europäisches Parlament, Rat und Kommission – verschärft werden sollten.*

¹ Als Beispiel wurde in diesem Zusammenhang die Richtlinie vom 20. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos (ABl. L 94 vom 9.4.1999, S. 24-26) angeführt.

2. *Was die Aufnahme von detaillierteren Kriterien anbelangt, so stellt sich im Besonderen die Frage, ob das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausreichend ist oder nicht. Zur Kontrolle der Einhaltung dieser Prinzipien siehe Buchstabe e.*

d) Die Kompetenzen der Union entsprechen bisweilen nicht den Erwartungen der Bürger

28. Bei den Beratungen vom 15. und 16. April wurde deutlich, dass für die große Mehrheit der Mitglieder des Konvents die Erwartungen der Bürger sowie das Subsidiaritätsprinzip die wichtigsten Kriterien für die Bestimmung der auf Unionsebene wahrzunehmenden Aufgaben sein sollten. Einige waren der Auffassung, dass auch andere Prinzipien – wie z. B. das Solidaritätsprinzip – berücksichtigt werden sollten. In diesem Sinne wird in der Erklärung von Laeken darauf hingewiesen, dass die Bürger wünschen, dass die Union in einigen Bereichen eine größere Rolle spielt, sie aber auch der Ansicht sind, dass die Union in anderen Bereichen zu stark eingreift.
29. Vor diesem Hintergrund ist die wichtigste Frage somit die, inwieweit die Kompetenzen der Union angepasst werden müssen, damit die Union sich auf ihre Kernaufgaben konzentriert und dort verstärkt tätig wird, insbesondere in bestimmten Bereichen, die für den Bürger von größerer Bedeutung sind, in Bereichen, in denen wegen der grenzüberschreitenden Aspekte der Maßnahmen nur die Union handeln kann, oder in Bereichen, in denen die Union wirksamer als jeder Mitgliedstaat für sich allein handeln kann.
30. Mögliche Optionen:
- 1) *Gibt es Bereiche, in denen die Union keine Zuständigkeiten hat, ein Handeln aber wünschenswert wäre, oder Bereiche, in denen sie verstärkt tätig werden sollte?*
 - 2) *Gibt es in den Verträgen genannte Bereiche, in denen wirksamer gehandelt werden könnte, wenn dies auf Ebene der Mitgliedstaaten getan würde?*
 - 3) *Gibt es Bereiche, die unter die ergänzende oder geteilte Zuständigkeit der Union fallen und für die die Union eine ausschließliche Zuständigkeit erhalten sollte und umgekehrt?*

e) **Unzulängliche Kontrollen, um die Einhaltung der Kompetenzverteilung zu garantieren**

31. Zwar könnte die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten klarer und genauer geregelt werden, die beste Garantie zur Gewährleistung der Einhaltung der Kompetenzabgrenzung ist aber nach Meinung mehrerer Mitglieder des Konvents die Schaffung von wirksamen Kontrollmitteln. Zudem wird es - da es kein ideales System der Kompetenzverteilung gibt - immer zu Kompetenzkonflikten kommen. Es stellt sich daher die essenzielle Frage, ob die Kontrollen zur Gewährleistung der Einhaltung der Kompetenzverteilung, einschließlich des Subsidiaritätsprinzips, nicht intensiviert werden könnten.
32. Zurzeit wird die politische Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzabgrenzung und des Subsidiaritätsprinzips größtenteils von den am Gesetzgebungsprozess beteiligten Organen der Union ausgeübt. Die nationalen Gesetzgebungsinstanzen üben eine derartige Kontrolle in begrenzterem Maße aus. So wird von jedem nationalen Parlament eine derartige Kontrolle nur insoweit ausgeübt, als es die Position, die seine Regierung in den Gemeinschaftsorganen vertreten wird, kontrollieren oder beeinflussen kann. Diese Kontrolle wird im Stadium der Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Union ausgeübt (A-priori-Kontrolle), während es einen Kontrollmechanismus hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei der Umsetzung und Anwendung der Legislativnormen der Gemeinschaft nicht gibt (A-posteriori-Kontrolle).
33. Was die gerichtliche Kontrolle anbelangt, so wird diese vom Gerichtshof und den nationalen Gerichten ausgeübt.
34. Mögliche Optionen:

In diesem Zusammenhang ist vor allem die Frage zu prüfen, ob die politische und/oder gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzverteilung und des Subsidiaritätsprinzips intensiviert werden soll, und wenn ja, in welcher Weise.

- 1) *Es geht darum, ob und wie die derzeit vorhandenen Kontrollen intensiviert werden sollen. Was die politischen Kontrollen anbelangt, so könnte die Möglichkeit geprüft werden, den nationalen Parlamenten eine größere Rolle bei der Kontrolle der Einhaltung dieser Prinzipien einzuräumen, entweder über deren Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Union selbst oder durch eine stärkere Einbindung und Kontrolle bei der Ausarbeitung der Position ihrer Regierungen.*¹

Geprüft werden könnte auch die Frage, ob es sich empfiehlt, die Kontrolle der Konformität der erlassenen Legislativnormen mit diesen Prinzipien durch den Gerichtshof zu intensivieren. Dies könnte dadurch geschehen, dass die nationalen Parlamente die Befugnis erhalten, beim Gerichtshof bei Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip und die Kompetenzzuweisungsprinzipien eine Nichtigkeitsklage zu erheben. Von einigen Seiten wurde auch die Möglichkeit angesprochen, den nach den Verfassungen mit Gesetzgebungsbefugnissen ausgestatteten Gebietskörperschaften oder dem Ausschuss der Regionen diese Befugnis einzuräumen.

- 2) *Es sollte geprüft werden, wie mehrere Mitglieder des Konvents auf der Tagung vom 15./16. April beantragt haben, ob im Rahmen einer solchen Intensivierung der Kontrolle auch ein neuer Mechanismus zur Kontrolle der Einhaltung des Kompetenzverteilungsprinzips geschaffen werden sollte und falls ja, ob dieser Mechanismus politischer oder gerichtlicher Natur sein soll, wie er zusammengesetzt sein soll und welche Rolle er spielen soll. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Optionen angesprochen (Ausschuss für Subsidiaritätsfragen beim Europäischen Parlament und beim Rat; Einsetzung eines Ad-hoc-Organs aus Vertretern der nationalen Parlamente; Aufnahme von Vertretern der nationalen Parlamente in die Delegationen der Mitgliedstaaten im Rat; gemischte Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Kooperationsmechanismus zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Verfassungsgerichten; neues Ad-hoc-Gericht, usw.).*
- 3) *Geprüft werden könnte auch die Möglichkeit der Schaffung eines Mechanismus zur Kontrolle der Einhaltung des Kompetenzverteilungs- und des Subsidiaritätsprinzips bei der Umsetzung der von der Union erlassenen Legislativnormen durch die Mitgliedstaaten.*

¹ Siehe dazu das Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (Sammlung der Verträge, Band I, Teil I, Seite 375).

UMFANG DER KOMPETENZ DER UNION/GEMEINSCHAFT
IN DEN VERSCHIEDENEN UNTER DIE VERTRÄGE FALLENDEN BEREICHEN

A. VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION

a) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (Titel V EUV)

Nach Artikel 2 zweiter Gedankenstrich EUV verfolgt die Union als Ziel "die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu nach Maßgabe des Artikels 17 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".

Die Kompetenz der Union im Bereich der GASP ist potenziell sehr umfangreich: Sie kann sich auf "alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik" erstrecken. Die Ziele dieser Politik sind auch sehr allgemein: Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union, Stärkung der Sicherheit der Union, Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit, Förderung der internationalen Zusammenarbeit, Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Titel V enthält keine materiellen Bestimmungen, die den Umfang der Tätigkeit der Union begrenzen.

Im GASP-Bereich sind die Zuständigkeiten der Union und die der Mitgliedstaaten konkurrierend, außer im Falle der Verteidigungspolitik (Petersberg-Aufgaben), wo die Zuständigkeiten der Union ergänzend sind. Diese Zuständigkeiten werden punktuell je nach Lage des Einzelfalls entweder von der Union allein oder von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam wahrgenommen.

b) **Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen** (Titel VI EUV)

Die Handlungsbefugnisse der Union in diesem Bereich sind sowohl in Form von Zielen als auch in Form von Gebieten, auf denen die EU tätig werden kann, definiert.

Ziel der Union ist es, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft (Artikel 29 Absatz 1 EUV). Die Gebiete, auf denen die Union tätig werden kann, sind begrenzt: polizeiliche Zusammenarbeit (unmittelbar oder unter Einschaltung von Europol), Zusammenarbeit der Justizbehörden in Strafsachen und Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten (Artikel 29 Absatz 2). In Bezug auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit wurde für die Mitgliedstaaten ein ausdrücklicher Kompetenzvorbehalt vorgesehen (Artikel 33 EUV).

Alle Bereiche des Titels VI unterliegen der konkurrierenden Zuständigkeit; eine Ausnahme bildet allein die Schaffung und Einrichtung von gemeinsamen Einrichtungen wie z.B. Europol oder Eurojust, bei denen eine ausschließliche funktionelle Zuständigkeit der Union besteht, da diese Zuständigkeit naturgemäß nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten allein wahrgenommen werden kann.

B. VERTRAG ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

a) **Unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallende Bereiche**

- Gemeinsame Handelspolitik (in ihren Grenzen bis zum Vertrag von Nizza).
- Biologische Meeresschätze in den unter den Vertrag fallenden Gebieten.
- Währungspolitik für die zwölf dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten.
- Bereiche, in denen die Gemeinschaft auf der Grundlage ihrer konkurrierenden Kompetenzen in großem Umfang gesetzgeberisch tätig war. Hierzu gehören beispielsweise der Abschluss von internationalen Übereinkünften über bestimmte Verkehrsaspekte oder die Bereiche, in denen die Gemeinschaft eine vollständige Harmonisierung der Regelungen für den Zugang zu einer selbstständigen Tätigkeit vorgenommen hat.
- Sonderfall: Binnenmarkt (ausschließliche funktionelle Zuständigkeit, bei der in einigen Fällen die Mitgliedstaaten weiterhin zuständig bleiben (siehe Buchstabe b)).

b) Unter die konkurrierende (oder geteilte) Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fallende Bereiche

In diese Kategorie fallen die meisten Bereiche des EGV. Die "potenzielle" Zuständigkeit der Gemeinschaft ist je nach Bereich mehr oder weniger umfangreich.

1. Unionsbürgerschaft

Die Gemeinschaft kann Maßnahmen erlassen, um den Unionsbürgern die Wahrnehmung bestimmter Rechte, die ihnen nach dem Vertrag gewährt werden, zu erleichtern und um die Modalitäten der Ausübung dieser Rechte festzulegen. Es handelt sich dabei um das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, das aktive und das passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen sowie um das Petitionsrecht und das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden.

Die Gemeinschaft kann auch Bestimmungen zur Ergänzung dieser Rechte (die von den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen sind) erlassen.

2. Landwirtschaft und Fischerei (mit Ausnahme des unter die ausschließliche Zuständigkeit fallenden Teils)

Die Ziele der Gemeinschaftspolitik sind sehr zahlreich: Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung; Stabilisierung der Märkte; Sicherstellung der Versorgung sowie Sicherstellung der Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Die Ziele werden insbesondere durch die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte erreicht.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesen Bereichen ist sehr umfangreich.

3. Die vier Freiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital)

Hier geht es darum, dass die Gemeinschaft Maßnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, von Arbeitnehmern und Selbstständigen, von Dienstleistungen und von Kapital innerhalb der Gemeinschaft erlässt.

Es handelt sich um eine potenziell sehr umfangreiche - ja fast als unbegrenzt zu bezeichnende Zuständigkeit (der Begriff "für den Binnenmarkt erforderlich" kann - wie hervorgehoben wurde - sehr extensiv ausgelegt werden), die von der Gemeinschaft umfassend wahrgenommen wurde. Zur Gewährleistung dieser vier Freiheiten erließ die Gemeinschaft zahlreiche Legislativnormen in den Bereichen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Gesellschaftsrecht, Banken, Versicherungen und Wertpapiere, Freizügigkeit von Arbeitnehmern, öffentliches Auftragswesen, gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit usw.

4. Visa, Asyl und Einwanderung

Zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kann die Gemeinschaft eine Reihe von Maßnahmen erlassen. Der Inhalt dieser Maßnahmen ist im Vertrag relativ detailliert festgelegt (materielle Kompetenzteilung). Es handelt sich um

- Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs in Verbindung mit flankierenden Maßnahmen in Bezug auf Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung
- sonstige Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder
- Maßnahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen
- Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen.

Einige dieser Maßnahmen können nur Mindestnormen enthalten, wobei die Mitgliedstaaten stets über diese Mindestnormen hinausgehen können.

5. Verkehr

Das Ziel in diesem Politikbereich ist im Wesentlichen die Verwirklichung des Verkehrsbinnenmarkts. Zur Erreichung dieses Ziels können folgende Maßnahmen erlassen werden:

- gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr,
- Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit,
- alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft ist sehr umfangreich (der Begriff "alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" ist sehr dehnbar).

6. Wettbewerb

Die Wettbewerbsvorschriften des EGV beruhen auf dem Grundsatz, dass Absprachen, die Ausnutzung einer beherrschenden Stellung und staatliche Beihilfen (außer in Fällen, in denen ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nachgewiesen werden kann) verboten sind. Der Rat erlässt Verordnungen oder Richtlinien zur Anwendung dieses Prinzips.

Beeinträchtigt eine Absprache oder die Ausnutzung einer beherrschenden Stellung nicht den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und bleiben ihre Auswirkungen auf das Hoheitsgebiet eines einzigen Mitgliedstaats beschränkt, so ist nur das innerstaatliche Recht dieses Mitgliedstaats anwendbar.

In diesem Bereich nimmt die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit - insbesondere in Bezug auf die Kontrolle - relativ intensiv wahr.

7. Steuern

Der Bereich Steuern ist in Artikel 3 EGV als Gemeinschaftspolitik oder -maßnahme nicht genannt. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich ist relativ restriktiv definiert und besteht hauptsächlich in Verbindung mit der Verwirklichung des Binnenmarkts. Daneben nehmen auch einige Vertragsbestimmungen zu anderen Bereichen (z.B. zum Bereich Umwelt) auf Steuerfragen Bezug. Im Bereich indirekte Steuern ist die Gemeinschaft für die Harmonisierung des MwSt- und des Verbrauchsteuersatzes zuständig. Im Bereich direkte Steuern sind im Wesentlichen die Mitgliedstaaten zuständig.

8. Sozialpolitik

Ziele dieser Politik sind die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Um diese Ziele zu erreichen, kann die Gemeinschaft in einer Reihe von im Vertrag aufgeführten Bereichen Mindestnormen erlassen (materielle Kompetenzabgrenzung):

- Verbesserung der Arbeitsumwelt,
- Arbeitsbedingungen,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen.

In bestimmten Bereichen (Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht) ist eine Tätigkeit der Gemeinschaft ausdrücklich ausgeschlossen. Die Mitgliedstaaten können sets über die Mindestvorschriften hinausgehen.

9. Umwelt

Die Gemeinschaft kann in diesem Bereich Mindestvorschriften erlassen, die zur Verfolgung folgender Ziele beitragen:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität,
- Schutz der menschlichen Gesundheit,
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen,
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich ist relativ umfassend. Die Mitgliedstaaten können stets über die Mindestvorschriften hinausgehen.

10. Verbraucherschutz

Die Gemeinschaft trägt zu dem Ziel bei, die Interessen der Verbraucher zu fördern und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten durch

- Maßnahmen im Rahmen des Binnenmarkts,
- Maßnahmen zur Unterstützung und Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten im Bereich Verbraucherschutz.

Bei den von der Gemeinschaft erlassenen Rechtsakten darf es sich nur um Mindestvorschriften handeln. Die Mitgliedstaaten können stets über diese Mindestvorschriften hinausgehen.

11. Transeuropäische Netze (Interoperabilität und Normen)

Dieser Bereich ist sehr begrenzt, weshalb auch die Zuständigkeit der Gemeinschaft relativ gering ist. Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur, indem sie Maßnahmen zur Gewährleistung der Interoperabilität der Netze durchführt, insbesondere im Bereich der Harmonisierung der technischen Normen.

12. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

Diese Politik der Gemeinschaft zielt darauf ab, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft dadurch zu stärken, dass die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen mit Hilfe der Strukturfonds (EAGFL - Abteilung Ausrichtung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) und des Kohäsionsfonds (Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur) verringert werden.

13. Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr

Für diese Bereiche enthält der EG-Vertrag keine speziellen Bestimmungen. Nachdem in Artikel 3 jedoch vorgesehen ist, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft "Maßnahmen" in diesem Bereich umfasst, hat die Gemeinschaft einige sehr begrenzte Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 308 EGV erlassen. Auf den Energiesektor wird in einigen Bestimmungen des EG-Vertrags zu anderen Bereichen (z.B. zu den transeuropäischen Netzen) Bezug genommen.

c) Bereiche, in denen die Legislativkompetenz ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liegt und die Union deren Tätigkeit nur unterstützt (ergänzende Zuständigkeiten)

Für die Gesetzgebung in diesen Bereichen sind ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig. Die Gemeinschaft kann sie in keiner Weise zur Vornahme von Änderungen an ihrer Gesetzgebung verpflichten.

1. Wirtschaftspolitik

Die Tätigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich zielt vor allem darauf ab, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten dadurch zu koordinieren, dass sie Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten abgibt und die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten überwacht.

Die Durchführung der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten ist deren Sache.

2. Beschäftigung

Die Gemeinschaft trägt zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen in diesem Bereich unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt. Die Zuständigkeit im Beschäftigungsbereich verbleibt bei den Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaft kann eine koordinierte Beschäftigungsstrategie verabschieden, die die Mitgliedstaaten bei ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen. Im Interesse der Umsetzung dieser Strategie kann die Gemeinschaft Fördermaßnahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beschließen und deren Tätigkeit unterstützen. Eine Harmonisierung vonseiten der Gemeinschaft ist ausgeschlossen.

3. Zusammenarbeit im Zollwesen

Die Gemeinschaft kann Maßnahmen erlassen, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Zollbereich zu intensivieren.

4. Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend

Das Ziel dieser Politik besteht darin, mithilfe eines umfassenden Zugangs zur allgemeinen Bildung und über Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer zu einem möglichst hohen Wissensstand beizutragen. Die Mitgliedstaaten behalten die volle Verantwortung für die Struktur und Lehrinhalte ihrer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie für deren kulturelle und sprachliche Vielfalt, während die Gemeinschaft sich darauf beschränkt, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu ergänzen. Jede Harmonisierung ist ausgeschlossen.

5. Kultur

Die Gemeinschaft kann Fördermaßnahmen zur Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Kulturbereich unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt und unter Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes durchführen. Eine Harmonisierung ist ausgeschlossen.

6. Gesundheitswesen

Die Tätigkeit der Gemeinschaft ergänzt und unterstützt die Politik der Mitgliedstaaten in diesem Bereich und erstreckt sich auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und die Verhütung von Humankrankheiten. Eine Harmonisierung ist ausgeschlossen. Die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung ist ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten.

7. Transeuropäische Netze (mit Ausnahme der Interoperabilität der Netze und der technischen Normen)

Die Gemeinschaft trägt zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei, und dies durch

- Aufstellung einer Reihe von Leitlinien, in denen die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der Maßnahmen im Bereich der transeuropäischen Netze erfasst werden;
- Unterstützung der von den Mitgliedstaaten geförderten Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die im Rahmen dieser gemeinsamen Leitlinien ausgewiesen sind.

8. Industrie

Ziel der Tätigkeit in diesem Bereich ist es, durch spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen dazu beizutragen, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind. Die betreffenden Maßnahmen bestehen in der Regel aus Programmen, die aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden, und dürfen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

9. Forschung und technologische Entwicklung (FTE)

Ziel der Tätigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich ist es, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel des Vertrags für erforderlich gehalten werden.

Zur Erreichung dieser Ziele trifft die Gemeinschaft eine Reihe von Maßnahmen, welche die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen ergänzen, und stellt insbesondere ein Rahmenprogramm auf, in dem alle FTE-Aktionen zusammengefasst werden und dessen Durchführung durch spezifische Programme erfolgt.

10. Entwicklungszusammenarbeit

Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich ergänzt die entsprechende Politik der Mitgliedstaaten und verfolgt insbesondere die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer durch Maßnahmen, die die Form von Mehrjahresprogrammen annehmen können.

d) Ausschließliche Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

Es handelt sich insbesondere um

1. Bereiche, für die die Union nicht zuständig ist und für die somit weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig sind: z.B. interne Organisation der Staaten, nationale Identität, nationale Militärstruktur, nationale öffentliche Verwaltung usw.
2. Bereiche, die im Vertrag ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten werden ¹
 - öffentliche Ordnung und öffentliche Sicherheit,
 - Anwendung des Strafrechts und Strafrechtspflege,
 - Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht,
 - Organisation des Gesundheitswesens und medizinische Versorgung,
 - Eigentumsordnung.
3. Bereiche, in denen der Vertrag der EG verbietet, gesetzgeberisch tätig zu werden: allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Beschäftigung.

¹ Der Vertrag sieht im Übrigen vor, dass die Mitgliedstaaten von den vier Freiheiten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen, in den betreffenden Bestimmungen aufgeführten Gründen des Allgemeinwohls abweichen dürfen.