

# THESEN ZUR DISKUSSION DER ABGRENZUNG DER KOMPETENZEN ZWISCHEN DER EU UND DEN MITGLIEDSSTAATEN

**Auftrag für 2004 ist die Klärung der Kompetenzordnung –  
Nicht die Renationalisierung von Politiken zugunsten der Mitgliedstaaten**

*José María Beneyto Pérez, Madrid*

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 ausgehöhlt 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 Vergemeinschaftung; die Beibehaltung bzw. ggbls. 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.

### **I. 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 Verfassungsord-

nung, 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.

## **II. 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 Sicherheit; 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.

## **1. 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. Verwaltungskoordinierung) 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.

## 2. 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.

## 3. 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:

- 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.

#### **4. 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.

## **5. Implizite Zuständigkeiten**

Dabei handelt es 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.

## **6. 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 aus-

schließlich 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.

## **7. 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 (Art. 11 ff. EUV), als auch im Bereich polizeilicher und justitieller Zusammenarbeit (Art. 29 ff. EUV) definiert. Zur Erreichung dieser Ziele stattet sich die Europäische Union mit verschiedenen Handlungsmitteln aus (Art. 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.

### **III. 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 verfassunggebendes 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.