

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Sitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0133/2002

24. April 2002

BERICHT

über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union
und den Mitgliedstaaten
(2001/2024(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatter: Alain Lamassoure

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG	6
BEGRÜNDUNG	15
MINDERHEITENANSICHT	30
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN, MENSCHENRECHTE, GEMEINSAME SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK	31
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR WIRTSCHAFT UND WÄHRUNG	36
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT	40
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR REGIONALPOLITIK, VERKEHR UND FREMDENVERKEHR	46

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

In der Sitzung vom 15. März 2001 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für konstitutionelle Fragen die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Artikel 163 der Geschäftsordnung über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten erhalten hat.

In den Sitzungen vom 31. Mai 2001, 11. April 2002, 3. Mai 2001 und 14. Juni 2001 gab die Präsidentin bzw. der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass sie/er den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, den Ausschuss für Wirtschaft und Währung, den Ausschuss für Recht und Binnenmarkt sowie den Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr als mitberatende Ausschüsse befasst hat.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hatte in seiner Sitzung vom 24. Januar 2001 Alain Lamassoure als Berichtersteller benannt.

Der Ausschuss prüfte ein Arbeitsdokument und den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 6. März 2001, 9. April 2001, 11. Juli 2001, 12. September 2001, 18. Dezember 2001, 22. Januar 2002, 20. Februar 2002, 26. März 2002 sowie 17. und 18. April 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 21 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen an.

In namentlicher Abstimmung über den Entschließungsantrag

– stimmten dafür: Giorgio Napolitano, Vorsitzender; Jo Leinen, stellvertretender Vorsitzender; Ursula Schleicher, stellvertretende Vorsitzende; Alain Lamassoure, Berichtersteller; Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (in Vertretung von Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (in Vertretung von Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (in Vertretung von The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (in Vertretung von Enrique Barón Crespo) und Reinhard Rack (in Vertretung von Antonio Tajani);

– stimmten dagegen: Georges Berthu und Daniel J. Hannan;

– enthielten sich: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil McCormick (in Vertretung von Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta und José Ribeiro e Castro (in Vertretung von Mariotto Segni).

Anlässlich der Abstimmung über den gesamten Text bekundete George Berthu seine Absicht, der Begründung eine Minderheitenansicht im Sinne von Artikel 161 Absatz 3 der Geschäftsordnung beifügen zu lassen.

Die Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte,

gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt und des Ausschusses für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr sind diesem Bericht beigelegt.

Der Bericht wurde am 24. April 2002 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Entschließung des Europäischen Parlaments zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten (2001/2024(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichneten Vertrags und insbesondere der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union,
 - in Kenntnis der Erklärung des Europäischen Gipfels von Laeken vom 15. Dezember 2001 zur Zukunft der Europäischen Union¹,
 - in Kenntnis der in ihren jeweiligen Verfassungen verankerten territorialen Organisation der Mitgliedstaaten,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 12. Juli 1990 zum Subsidiaritätsprinzip²,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 13. April 2000 mit seinen Vorschlägen für die Regierungskonferenz³,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zum Vertrag von Nizza und zur Zukunft der Europäischen Union⁴,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 29. November 2001 zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union⁵,
 - in Kenntnis der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 13. März 2002 zum Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments über „Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten“⁶
 - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt sowie des Ausschusses für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr (A5-0133/2002),
- A. in der Erwägung, dass das derzeitige System der Zuweisung von Zuständigkeiten in den Verträgen durch eine komplexe Struktur („Politikverflechtung“) von Zielen sowie materiellen und funktionellen Zuständigkeiten gekennzeichnet ist, ferner durch die

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Anlage I

² ABl. C 231 vom 17.9.1990, S. 163

³ ABl. C 40 vom 7.2.2001, S. 409

⁴ angenommene Texte, Punkt 4

⁵ angenommene Texte, Punkt 19

⁶ AdR 466/2001 endg.

Existenz von vier Verträgen und zwei unterschiedlichen Gebilden, der Union und der Gemeinschaft, ein Übermaß an normativen Instrumenten mit unterschiedlicher und bisweilen zweifelhafter rechtlicher Tragweite sowie durch das Fehlen einer wirklichen Hierarchie der Normen,

- B. in der Erwägung, dass sich diese Situation in einem halben Jahrhundert entwickelt hat, in dem sich die für eine kleine Gemeinschaft mit vorherrschend wirtschaftlichen Zielen vorgesehenen Institutionen an die nach und nach erfolgten Erweiterungen sowie die Übertragung von immer politischeren Aufgaben an die Union anpassen mussten,
- C. in der Erwägung, dass die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten und im Vertrag von Amsterdam präzisierten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit noch nicht erlaubt haben, im konkreten Fall die jeweilige Rolle der Union und der Mitgliedstaaten klarzustellen;
- D. in der Erwägung, dass die seit dem Vertrag von Nizza durchgeführten Meinungsumfragen und Diskussionen eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bürger an Europa und den von Europa tatsächlich behandelten Problemen deutlich machen,
- E. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten über eine gemeinrechtliche Zuständigkeit verfügen müssen und die Union nur über zugewiesene Zuständigkeiten verfügen darf, die gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Verfassung definiert sind, unter Berücksichtigung der Bereitschaft zur Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die Bürger,
- F. in der Erwägung, dass sich in den meisten Mitgliedstaaten oder Organen mit föderalem Charakter die ausschließlichen Zuständigkeiten, die entweder auf Gemeinschaftsebene oder in den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, durch die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zugunsten eines wachsenden Bereichs der geteilten Zuständigkeiten verringern,
- G. in der Erwägung, dass das Eingreifen der Gemeinschaft nur dann legitim ist, wenn dabei mindestens eines der drei folgenden Kriterien erfüllt ist:
 - der in Frage kommende Aktionsbereich überschreitet die Grenzen eines Mitgliedstaates, und diese Aktion hätte für einen oder mehrere dieser Staaten möglicherweise negative Auswirkungen (Verzerrung oder Ungleichgewicht), wenn die Maßnahmen nicht auf Gemeinschaftsebene durchgeführt würden (Kriterium des zutreffenden Bereichs);
 - die auf Gemeinschaftsebene geplanten Maßnahmen weisen gegenüber ähnlichen Aktionen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten getrennt durchgeführt würden, einen beträchtlichen Synergievorteil in Bezug auf Effizienz und größenbedingte Einsparungen auf (Synergiekriterium)

- die geplante Aktion entspricht einem Solidaritäts- oder Kohäsionserfordernis, das angesichts der Entwicklungsunterschiede in einem einzelnen Mitgliedstaat nicht zufriedenstellend erfüllt werden kann (Solidaritätskriterium),
- H. in der Erwägung, dass die Art der Verfahren – auf Regierungs- oder Gemeinschaftsebene – und die Modalitäten der Beschlussfassung – einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit – die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die durch die intergouvernementalen Verfahren hervorgerufene Lähmung und die nunmehr in ungerechtfertigter Weise auf der Ebene der Mitgliedstaaten einstimmig gefassten Beschlüsse im Falle von Zuständigkeiten, die von den Verträgen theoretisch der Union übertragen wurden, de facto bestimmen,
- I. in der Erwägung, dass die seit 30 Jahren entwickelten Festlegungen in den Verträgen über die Aufteilung der Aufgaben zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik es der Union kaum ermöglicht haben, auf der internationalen Bühne als eigenständiger Akteur zu agieren, wie das bestürzende Beispiel der Krise im Nahen Osten zeigt,
- J. in der Erwägung, dass in allen Fällen geteilter Zuständigkeiten die Intensität der EU-Tätigkeit nicht nur durch die Vertragsbestimmungen vorgegeben wird, sondern durch die Mitgliedstaaten selbst durch ihre über den Rat erfolgende Mitwirkung an den Beschlussfassungsverfahren der Union,
- K. angesichts des in den derzeitigen Verträgen festgelegten starren Rahmens der funktionellen Zuständigkeiten, der nur durch den Rückgriff auf Artikel 308 EGV, der als Rechtsgrundlage für mehr als 700 Rechtsakte der Gemeinschaft diente, durchbrochen werden konnte, obwohl deren Zahl in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen ist,
- L. angesichts der unzureichenden institutionellen Garantien für die Abgrenzung der Zuständigkeiten,
- M. in der Erwägung, dass es möglich sein muss, das System der Zuständigkeiten weiterzuentwickeln und an die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen, die in Zukunft eintreten könnten, anzupassen,
- N. in der Erwägung, dass die Union auf alle Fälle einen einzigartigen und innovativen institutionellen Raum darstellt, der sich durch die Existenz von geteilten Zuständigkeiten und Befugnissen auszeichnet,
- O. in Erwägung der unterschiedlichen Organisation des regionalen Aufbaus und der internen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten,
- P. mit der Feststellung, dass in den letzten Jahrzehnten in einer Reihe von Mitgliedstaaten mit Erfolg Reformen der Dezentralisierung durchgeführt worden sind, um mehr Bürgernähe zu schaffen und einen fruchtbaren Wettbewerb der Regionen zu ermöglichen,

- Q. in der Erwägung, dass es derzeit in nahezu der Hälfte der Mitgliedstaaten Gebietskörperschaften mit legislativen Zuständigkeiten gibt, in denen die Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften in internes Recht zuweilen von den dezentralen Behörden abhängt, dass die Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme in jedem Fall von den Regionen und Gemeinden mindestens ebenso wie von der Zentralregierung abhängt und dass die Grundlagentexte der Union infolgedessen die Rolle dieser besonderen Partner nicht mehr ignorieren können, die dazu beitragen müssen, sowohl die Effizienz der Gemeinschaftsmaßnahmen zu erhöhen als auch die Annäherung der Bürger an das europäische Aufbauwerk zu fördern,
- R. in jedem Fall in der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung die adäquate Einbeziehung der Regionen in die Beschlussfassungs- und Vertretungsverfahren hinsichtlich der europäischen Angelegenheiten jedes Landes fördern müssen, ohne die notwendige Rolle der Gemeinden auf diesem Gebiet außer Acht zu lassen,
- S. in der Erwägung, dass der Konvent in der Erklärung von Laeken angewiesen wurde, Zuständigkeiten und Subsidiarität als wichtige Fragen zu behandeln,

Die Zuständigkeiten der Union in einem konstitutionellen Rahmen:

1. hält den Zeitpunkt für gekommen, eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, gestützt auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, zu aktualisieren, um Lehren aus der Geschichte der Gemeinschaft zu ziehen, die Meinungen der Bewerberländer zu berücksichtigen und den Erwartungen der Bürger gerecht zu werden;
2. sieht durch eine verbesserte Kompetenzaufteilung die klare Zuordnung politischer Verantwortung und damit eine Stärkung der Demokratie in Europa;
3. spricht sich erneut für eine an alle Bürger gerichtete Verfassung der Union aus, die als neuer Grundlagenpakt konzipiert werden sollte, wobei die verschiedenen Verträge zu einem einzigen Text zusammengefasst würden und dieser nur ein einziges Gebilde, die Union, als einzige und vollwertige juristische Person betreffen würde;
4. ist der Auffassung, dass eine Neufestlegung der Zuständigkeiten der Union mit dem konstitutionellen Ansatz einhergehen und einigermaßen klar sein muss, um für alle Bürger verständlich zu sein;
5. erneuert in diesem Zusammenhang seine Forderung, den zweiten und dritten Pfeiler zu vergemeinschaften um die demokratische Legitimation zu vertiefen und die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten;
6. vertritt die Ansicht, dass es Ziel dieses Vorgehens sein muss, das Gleichgewicht von wirtschaftlicher und politischer Integration der Union herzustellen;
7. ist der Ansicht, dass die Präambel des Vertrags durch Verweise auf das Europäische Sozialmodell und die Rolle Europas in einer Welt des Friedens, der Stabilität und der

internationalen Gerechtigkeit ergänzt werden muss;

8. hält es für erforderlich, eindeutig zwischen den allgemeinen Zielen der Union und ihren Zuständigkeiten, die durch Themen definiert sind, zu unterscheiden; wünscht eine einfache Aufteilung von Zuständigkeiten, in der jede Rubrik nur das betreffende Thema sowie die spezifischen Ziele umfasst, die mit den Maßnahmen der Union und den von ihr dazu eingesetzten Mitteln verfolgt werden;
9. ist der Auffassung, dass von den Bestimmungen der derzeitigen Verträge betreffend Verfahren zur Ausübung bestimmter der Union übertragener Zuständigkeiten nicht grundlegende Einzelheiten in einen zweiten Teil überführt werden sollten, der durch ein vereinfachtes Verfahren geändert werden könnte;

Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten

10. hält es für wesentlich,
 - in Anwendung der Grundsätze der Teilung, Ausgewogenheit und Zusammenarbeit der Gewalten in der künftigen europäischen Verfassung die Aufgaben einer eigenständigen Legislative, Exekutive und Judikative besser zu definieren,
 - die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als verfassungsmäßige Verpflichtung zu verankern,
 - eine wirksame Hierarchie der Normen anzuwenden;
11. ist der Auffassung, dass die legislative Norm – das „Gemeinschaftsrecht“ – von den beiden Teilen der Legislative, Rat und Parlament, denen die politischen Entscheidungen obliegen, angenommen werden muss, während die Durchführungsbestimmungen, für die der Rahmen durch das Gesetz festgelegt wird, in die Zuständigkeit der Exekutive fallen, die, entsprechend dem jeweiligen Einzelfall, die Kommission, eine europäische Fachagentur, die Mitgliedstaaten oder, je nach verfassungsmäßiger Ordnung der Staaten, ihre Gebietskörperschaften sind;
12. hält es für erforderlich, die Terminologie des Vertrages zu ändern, um Handlungen der Exekutive von denen der Legislative klarer zu unterscheiden;
13. hält es für unverzichtbar, den Katalog der Rechtsatzformen und der sonstigen Handlungsmöglichkeiten der Union in einer Neufassung des Artikels 249 EGV sowie in einer exklusiven Aufzählung in einem eigenen Vertragsartikel festzuschreiben;
14. ist der Auffassung, dass das politische Modell der Union derzeit auf zwei grundlegenden Besonderheiten basiert: Die Union verfügt nur über kleine Verwaltungsdienststellen, was zumindest für die internen Politikbereiche gilt, bei denen sie (vorbehaltlich der Überwachung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die beschlossenen Maßnahmen umzusetzen, durch die Kommission) die Aufgaben den Mitgliedstaaten überträgt, und der wesentliche Teil der Haushalts- und Steuerbefugnis verbleibt ebenfalls auf nationaler Ebene;

Allgemeiner Rahmen der Zuständigkeiten

15. schlägt vor, zwischen drei Arten von Zuständigkeiten zu unterscheiden: der grundsätzlichen Zuständigkeit der Staaten, den der Union übertragenen eigenen Zuständigkeiten, den geteilten Zuständigkeiten, wobei im Übrigen feststeht, dass bestimmte Maßnahmen einfach untersagt werden können („negative Zuständigkeiten“);
16. ist der Auffassung, dass die Union im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über Flexibilität bei ihren Handlungsmodalitäten verfügen können muss, gemäß dem Grad der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsintervention: Rechtsnorm, Empfehlung, finanzielle Beihilfe usw;

Grundsätzliche Zuständigkeit der Staaten

17. hält es nicht für notwendig, eine Liste der ausschließlichen Zuständigkeiten der Staaten aufzustellen, sondern ist der Auffassung, dass man vielmehr auf den Grundsatz der mutmaßlichen Zuständigkeit des Staates zurückgreifen sollte, wenn der Verfassungstext keine anderweitige Bestimmung enthält;

Eigene Zuständigkeiten der Union

18. vertritt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die in die eigenen Zuständigkeiten der Union fallen, nur im Rahmen der von ihr festgelegten Bedingungen und Grenzen tätig werden können;
19. ist der Auffassung, dass die eigenen Zuständigkeiten der Union begrenzt bleiben müssen; sie müssen, so wie dies heute der Fall ist, die Zollpolitik, die Außenwirtschaftsbeziehungen, die Rechtsgrundlagen des Binnenmarkts, einschließlich der „vier Freiheiten“ und der Finanzdienstleistungen, die Wettbewerbspolitik, die Struktur- und Kohäsionspolitik, die Assoziierungsverträge sowie für die Eurozone die Währungspolitik betreffen;
20. wünscht jedoch, dass die Definition und die Gestaltung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Rechtsgrundlagen des gemeinsamen Raums der Freiheit und der Sicherheit sowie die Finanzierung des Haushalts der Union hinzukommen;

Geteilte Zuständigkeiten

21. ist der Auffassung, dass die geteilten Zuständigkeiten drei Arten von Bereichen betreffen: diejenigen, für die die Union die allgemeinen Vorschriften erlässt, diejenigen, bezüglich derer sie nur ergänzend tätig wird, und diejenigen, bezüglich derer sie die nationalen Politiken koordiniert;
22. ist der Auffassung, dass die Union, wenn die Zuständigkeiten geteilt sind, die allgemeinen Regeln in zwei Kategorien von Bereichen festlegen muss:
 - denjenigen Bereichen, die die Politiken darstellen, die als Ergänzung bzw. Flankierung des einheitlichen Raumes dienen: Verbraucherschutz, Landwirtschaft,

Fischerei, Verkehr, transeuropäische Netze, Umwelt, Forschung und technologische Entwicklung, Energie, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Einwanderungspolitik und andere Politiken in Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr, Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete, Entwicklungszusammenarbeit, Steuerpolitik betreffend den Binnenmarkt;

- in ihrer transnationalen Dimension denjenigen Bereichen, die die Umsetzung der Außenpolitik wie der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik im Innern und nach Außen betreffen;
23. ist der Auffassung, dass die Gemeinschaftsnorm in diesem Zuständigkeitsbereich nur gerechtfertigt ist, wenn ein europäisches Interesse im Spiel ist; sie muss dann die Leitlinien, die allgemeinen Grundsätze und die Ziele festlegen, während die Mitgliedstaaten für die detaillierte Umsetzung in die interne Rechtsordnung gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zuständig sein müssen; die Gemeinschaftsnorm darf Einheitlichkeit nur anstreben, wenn Gleichberechtigung oder Wettbewerb eindeutig gefährdet werden könnten;
24. ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Staaten in diesen Bereichen die Fähigkeit behalten müssen, Gesetze zu erlassen, wenn die Union ihre Vorrechte noch nicht wahrgenommen hat;
25. ist der Auffassung, dass man in anderen Bereichen klarstellen muss, dass die Union nur tätig werden kann, um das Handeln der Mitgliedstaaten zu ergänzen, die die gemeinrechtliche Zuständigkeit behalten; dies betrifft bereits die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Jugend, Zivilschutz, Kultur, Sport, Gesundheit, Industrie, Fremdenverkehr, wozu auch die zivilen und kommerziellen Verträge hinzugefügt werden müssen;
26. ist der Ansicht, dass die Union auch Zuständigkeiten und zuweilen rechtliche Verpflichtungen zur Koordinierung von Politiken hat, die grundlegend der einzelstaatlichen Zuständigkeit unterworfen bleiben; dazu gehören die obligatorische Koordinierung der Haushalts- und Steuerpolitiken im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sowie diejenige der Beschäftigungspolitiken, um die Ziele der Union besser zu verwirklichen;
27. empfiehlt zwecks Wirksamkeit dieser Koordinierungsmaßnahmen die Umsetzung neuer Verfahren, die sich von den gemeinrechtlichen Verfahren der Union unterscheiden, die alle Gemeinschaftsinstitutionen einbeziehen;
28. hält es für notwendig, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu stärken; schlägt daher vor, dass ein Mitglied der Kommission beauftragt wird, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips für alle von dieser vorgeschlagenen Texte zu kontrollieren;
29. gibt zu bedenken, dass die "offene Koordinierung" nationaler Politiken zu einer erneuten Verwischung der politischen Verantwortlichkeit führt; fordert nachdrücklich,

dass dieses Verfahren von einer echten parlamentarischen Kontrolle flankiert wird;

30. ist der Auffassung, dass die Wahrnehmung der Zuständigkeiten durch die Union, seien es ausschließliche, geteilte, ergänzende oder koordinierende Zuständigkeiten, nicht mehr durch lähmende (fehlende Initiativbefugnis, einstimmige Beschlussfassung, Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten) oder undemokratische (Fehlen einer wirklichen parlamentarischen Beteiligung oder juristischen Kontrolle) Verfahren beeinträchtigt werden darf, wobei es jedoch einräumt, dass bestimmte Kategorien von Zuständigkeiten, insbesondere die koordinierenden Zuständigkeiten und die Regelung für die Eigenmittel, im Rahmen besonderer Verfahren wahrgenommen werden müssen, an denen die nationalen Parlamente oder ihre Vertreter eng beteiligt werden;

Die Entwicklung des Systems

31. hält es für unerlässlich, eine Evolutivklausel einzufügen, um zu vermeiden, dass ein starres System für die Aufteilung der Zuständigkeiten festgelegt wird; hält es in diesem Zusammenhang für nützlich, einen dem jetzigen Artikel 308 EGV vergleichbaren Mechanismus beizubehalten, dessen Anwendung nur Ausnahmecharakter haben könnte, und der in beide Richtungen funktionieren würde, indem gestattet würde, Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten zurückzuübertragen, wenn die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsintervention nicht mehr gegeben ist; wünscht, dass das Europäische Parlament an dieser Entscheidung mitwirkt;
32. schlägt vor, gegenüber den Bürgern der Union zu gewährleisten, dass die Zuständigkeitsübertragungen unter Wahrung der Haushaltstransparenz und unter der Kontrolle des Rechnungshofs erfolgen, damit garantiert wird, dass diesbezüglich keine bürokratischen Überschneidungen zwischen der europäischen und der nationalen Ebene auftreten;
33. schlägt vor, dass der Rahmen der Zuständigkeiten nach Ablauf von zehn Jahren nach seiner Annahme überprüft wird;

Die Rolle der Gebietskörperschaften

34. ist der Auffassung, dass die interne territoriale Organisation und die Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb jedes Mitgliedstaates ausschließlich nationalen Entscheidungen unterliegen; konstatiert gleichzeitig die zunehmende Rolle, die die Regionen und zuweilen weitere Gebietskörperschaften künftig bei der Umsetzung der Politiken der Union spielen, insbesondere, wenn Regionen mit legislativen Zuständigkeiten existieren;
35. wünscht folglich, dass die Union sich offen zeigt für die Vorschläge der Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, ihre jeweiligen Gebietskörperschaften besser an der Vorbereitung und gegebenenfalls an der Umsetzung der europäischen Vorschriften unter Wahrung der verschiedenen nationalen Verfassungen zu beteiligen; fordert seinen Ausschuss für konstitutionelle Fragen auf, unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen einen Sonderbericht über dieses Thema auszuarbeiten;

36. wird in seine Geschäftsordnung die notwendigen Bestimmungen aufnehmen, damit eine Vertretung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungskapazität regelmäßig an den Arbeiten des für regionale Angelegenheiten zuständigen Ausschusses teilnehmen kann, auf der Grundlage des bereits mit guten Ergebnissen erprobten Verfahrens;

Die Rechtsgarantien

37. ist der Ansicht, dass der Gerichtshof in vielerlei Hinsicht der Verfassungsgerichtshof der Union ist;
38. schlägt vor, beim Gerichtshof eine Kammer für Verfassungs- und Grundrechtsfragen einzurichten;
39. schlägt die Einführung einer zusätzlichen Klagemöglichkeit vor Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift vor, mit der deren Anwendung ausgesetzt werden kann; diese Klage hätte folgende Merkmale:
- sie könnte von der Kommission oder von einer signifikanten Minderheit im Rat oder im Parlament eingereicht werden;
 - das Verfahren müsste innerhalb von einem Monat nach Annahme der Rechtsvorschrift eingeleitet werden, und der Gerichtshof müsste innerhalb einer Frist von ebenfalls einem Monat entscheiden;
 - der einzige Klagegrund, der in diesem Dringlichkeitsverfahren zugelassen werden könnte, wäre ein Zuständigkeitskonflikt über die Nichtbeachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit;

*

* *

40. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und dem Ausschuss der Regionen sowie dem Konvent zur Zukunft Europas zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Nach der Prüfung eines ersten Arbeitsdokuments des Berichterstatters haben es die internen Debatten im Ausschuss für konstitutionelle Fragen, die von diesem Ausschuss veranstalteten Anhörungen, die ersten Schlussfolgerungen der in den Mitgliedstaaten nach der Tagung des Europäischen Rates von Nizza durchgeführten Schwerpunktdebatte und schließlich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken ermöglicht, die ersten Leitlinien zu diesem Thema zu präzisieren – vorbehaltlich der vom Parlament beim Ausschuss der Regionen offiziell angeforderten Stellungnahme, die noch nicht vorliegt. (I)

Unter diesen Umständen wird dem Parlament im vorliegenden Bericht vorgeschlagen, die wichtigsten Leitlinien anzunehmen, die für die Arbeiten des Konvents hilfreich sein könnten (II).

I – DIE BESTÄTIGTEN ODER PRÄZISIERTEN LEITLINIEN:

1. Die derzeitige Fassung der die Aufteilung der Zuständigkeiten betreffenden Vertragsartikel ist nicht befriedigend.

Der Text, der zu unterschiedlichen Zeiten erarbeitet wurde und ein Ergebnis diplomatischer Kompromisse war, beschränkt sich nicht auf die bloße Zuweisung von Zuständigkeiten, sondern beinhaltet oft auch präzise Angaben über den politischen Inhalt dieser Zuständigkeiten (dies gilt z.B. für die Umweltpolitik, die Gegenstand von Titel XIX des EG-Vertrags ist). Diese präzisen Darstellungen, die für einen Grundlagentext ungewöhnlich sind, können so weit gehen, dass der Union in bestimmten Bereichen sogar verboten wird, irgendeine Harmonisierung nationaler Politiken zu verwirklichen (dies gilt für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung sowie Kultur).

Darüber hinaus enthalten die Verträge eine Definition der Zuständigkeiten nach *Bereichen* (Zoll, Landwirtschaft, Verkehr, usw.) und nach *Zielen* (insbesondere die allgemeine Bestimmung von Artikel 94 über den Binnenmarkt). Um den Vertragstext noch komplizierter zu machen, werden einige dieser Ziele nicht direkt für die Union, sondern für die Mitgliedstaaten selbst festgelegt (siehe z.B. Artikel 119 betreffend das gleiche Entgelt für Männer und Frauen). In anderen Fällen sind Maßnahmen der Gemeinschaft von vorherigen Anstrengungen der Mitgliedstaaten abhängig (Artikel 47-3 EGV über die Berufe im Gesundheitswesen).

Die Übersichtstabelle ist nicht nur unnötig kompliziert. Sie hat auch eine allzu starre Regelung zur Folge, die man nur durch die intensive Anwendung einer allgemeinen Klausel für die Ausweitung des Tätigkeitsbereichs der Gemeinschaft korrigieren konnte: der derzeitige Artikel 308 diene als Rechtsgrundlage für annähernd 700 Gemeinschaftstexte!

Das Ergebnis ist nicht befriedigend, weder für diejenigen, die die Beschlüsse fassen, noch – und vor allem nicht – für die Bürger und ihre nationalen Vertreter. Seit dem Vertrag von

Maastricht wurden auf Vorschlag des Europäischen Parlaments (Bericht GISCARD D'ESTAING aus dem Jahre 1990) für das Handeln aller Institutionen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingeführt, und die Legislativtätigkeit der Union hat sich unbestreitbar verringert: Während die Europäische Kommission 1995 noch 71 Richtlinienvorschläge und 290 Verordnungsvorschläge vorgelegt hatte, sind diese Zahlen im Jahr 2000 auf 48 bzw. 193 zurückgegangen. Aber wer weiß das? Die nationalen Parlamente, die regionalen Mandatsträger und selbst die Öffentlichkeit haben den Eindruck von einem zunehmenden und missbräuchlichen Eingriff „Europas“ in die Details des täglichen Lebens, während ihnen die Union auf internationaler Bühne, wo ihre Intervention am legitimsten erscheinen würde, ohnmächtig erscheint.

Somit ist also eine Klarstellung erforderlich, und zwar durch eine Neufassung, die sich am Geist einer demokratischen Verfassung und nicht an einem diplomatischen Akt orientiert. Dies umso mehr, als der konstitutionelle Ansatz, der von unserem Parlament im Bericht DUHAMEL nachdrücklich empfohlen wurde, nunmehr von der Öffentlichkeit weitgehend unterstützt und von einer Mehrheit der Regierungen der 15 Mitgliedstaaten akzeptiert wird.

2. Neben der bloßen Klärung ist eine wirkliche Aktualisierung erforderlich.

Es ist nunmehr an der Zeit, die Lehren aus vierzig Jahren gemeinschaftlichen Lebens zu ziehen und vor allem die Meinung der neuen Akteure des europäischen Spiels zu berücksichtigen: der Regionen mit Legislativbefugnissen, die es heute in nahezu der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt; der Bewerberländer, deren Erwartungen gegenüber der Union sich bisweilen von den unsrigen unterscheiden; schließlich, *last but not least*, der Öffentlichkeit selbst, da die seit einem Jahr laufende Schwerpunktdebatte die vom „Eurobarometer“ gegebenen Informationen bestätigt hat, wonach Europa, das in Brüssel, Straßburg und Luxemburg zustande kommt, immer noch nicht das ist, was die Bürger erwarten.

Diese Aktualisierung muss von dem, was besteht, und von den reichen Erfahrungen, die gewonnen wurden, ausgehen: Es geht nicht darum, *Tabula rasa* zu machen. Selbst die Liberalsten beabsichtigen nicht, den rechtlichen Rahmen des einheitlichen Raums, der grundsätzlich Margaret THATCHER ebenso viel zu verdanken hat wie Jacques DELORS, wieder aufzulösen. Allerdings darf man dabei auch kein Tabu kennen und muss sich bemühen, den gemeinschaftlichen *Geist* zu entwickeln, und nicht so sehr mit dem charmanten und gekünstelten Wort „*Besitzstand*“ arbeiten, was nichts anderes als die Verteidigung des Status quo wäre.

3. Welche Klärung man auch immer anstrebt, die „Grauzone“ der zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten wird groß, wenn nicht sogar erdrückend sein. Es wird also notwendig sein, **eine genaue „Anleitung“ für die Liste der Grauzone**, im Geiste der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, zu geben.

4. Nach der Aufteilung der Zuständigkeiten wird ein **Schlichter benötigt, der von den betreffenden politischen Stellen unabhängig ist**, d.h. eine Art Gerichtsbarkeit. Die erste

Aufgabe des Gerichtshofs war es ursprünglich, auf die Einheit und die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu achten. Künftig benötigt die Union eine Schiedsstelle, die Garant für die Beachtung der jeweiligen Befugnisse der einen und anderen Seite ist.

5. Die Erfahrungen der Gemeinschaft, sowie diejenigen der föderalen Staaten, haben gezeigt, wie wichtig eine **regelmäßige Aktualisierung** der Aufteilung der Zuständigkeiten wäre. Ohne eine solche Aktualisierung wird, trotz des ausdrücklich bekundeten politischen Willens und trotz der Rechtssprechung durch den Verfassungsgerichtshof, eine Entwicklung eintreten, bei der auf der föderalen Ebene eine immer größer werdende Zahl von Beschlüssen gefasst wird.

II – VORGESCHLAGENE ERGÄNZENDE LEITLINIEN:

Durch diesen Bericht soll es zunächst ermöglicht werden, die ersten oben erläuterten Leitlinien umzusetzen. Das Parlament muss sich jedoch auch zu anderen politischen Optionen äußern, mit denen der Konvent befasst wird.

1. Das politische Modell der Union muss seine historische Ursprünglichkeit in zwei grundlegenden Punkten bewahren.

1.1. Die Union verfügt über keine Verwaltungsdienste. Die Verwaltung der Politiken und der Gemeinschaftsmittel obliegt den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den Fachagenturen.

1.2. Ebenso liegt die finanzielle Zuständigkeit (Haushalt und Steuern) auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

Diese beiden Punkte sind so wesensgleich in der Europäischen Gemeinschaft, jedoch wird dies in der politischen Debatte leicht vergessen. Sie stellen jedoch einen wesentlichen Unterschied zur Philosophie der wichtigsten derzeit bestehenden föderalen Systeme dar, unter denen die Wahrnehmung rechtlicher Zuständigkeiten im Allgemeinen mit entsprechenden finanziellen Zuständigkeiten verknüpft ist. So sieht Artikel 104a des deutschen *Grundgesetzes* folgendes vor: „*Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.*“ Siehe hierzu auch die spanische Verfassung, in der es heißt: „*Die ursprüngliche Befugnis für die Erhebung von Steuern obliegt ausschließlich durch Gesetz dem Staat*“ (Artikel 133-1), aber: „*die Autonomen Gemeinschaften genießen ... bei der Entfaltung und Ausübung ihrer Zuständigkeiten finanzielle Autonomie*“ (Artikel 156). Derselbe Grundsatz findet sich auch in Belgien sowie in den Verfassungen der Vereinigten Staaten (ab der XVI. Änderung) und Kanadas.

Im Gegensatz dazu muss sich die Europäische Union im Wesentlichen allein mit der *normativen* Befugnis, d.h., der Zuständigkeit für die Festlegung von Regeln und die Erarbeitung von Gesetzen, zufrieden geben. Zweitens ist sie dafür zuständig, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Diese behalten jedoch das Monopol für die konkrete Verwaltung der öffentlichen Politiken, für die finanzielle Umverteilung

zugunsten der Benachteiligten und schließlich auch für den direkten Kontakt mit den Bürgern; weiterhin haben sie praktisch auch ein Monopol für unzählige Politiken in Bezug auf finanzielle, budgetäre oder steuerliche Anreize.

Mit der Zeit wird sich diese Ursprünglichkeit wahrscheinlich allmählich verlieren: kann man dauerhaft funktionieren in einem politischen System, in dem die wichtigsten Spielregeln auf einer bestimmten Ebene festgelegt werden, während die finanzielle Umverteilung in einem anderen Rahmen erfolgt? Das derzeitige System hat unter anderem den Nachteil, dass die Union gedrängt wird, bei jeder Gelegenheit Gesetze zu erlassen, da dies das einzige Aktionsinstrument ist, das sie besitzt. Und es ist nicht überraschend, dass die weit entfernte anonyme europäische Behörde, die lediglich eine Vielzahl von Verboten oder Einschränkungen verhängen kann, im Vergleich zu den ganz nahen nationalen oder regionalen Verwaltungen, die durch eifrige und bei der Gewährung von Finanzhilfen so großzügige lokale Mandatsträger verkörpert werden, ein idealer Sündenbock ist ...

Es ist jedoch klar, dass all dies anders nicht möglich ist, solange es auf europäischer Ebene keine autonome demokratische Gewalt gibt.

2. Es ist angebracht, in den Texten die Begriffe *Legislative* und *Exekutive* auf Gemeinschaftsebene zu klären.

Die Begriffsverwirrung zwischen den drei politischen Institutionen der Union ist keine Zwangsläufigkeit, die auf die Ursprünglichkeit des „politischen Tieres“, das Europa ist, zurückzuführen ist: sie ist die Folge davon, dass von den Verwaltungsorganen der 1957 in Rom gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs auf die Politische Union mit fünfzehn Mitgliedstaaten geschlossen wurde. Ein halbes Dutzend Verträge später ist noch in keinem Titel, in keinem Kapitel der Basistexte von einer „legislativen Aufgabe“ die Rede, während in der Zwischenzeit Hunderte von Richtlinien und Tausende von Verordnungen angenommen wurden; die Funktion des Rates als Gesetzgeber ist lediglich in Artikel 207-3 EGV beiläufig erwähnt.

In diesen nicht sehr aussagekräftigen Verträgen tragen auch die Rechtsprechung und die Lehrmeinung kaum dazu bei, die Diskussion zu erhellen. Zu erwähnen sind beispielsweise die Urteile, in denen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verkündet hat, dass die in Artikel 86-3 vorgesehenen Richtlinien über den Wettbewerb, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, zur allgemeinen Kategorie der Richtlinien des bisherigen Artikels 249 EGV gehörten; mit anderen Worten: auch die Kommission verfügte über eine eigene Legislativbefugnis! (EuGH 6.7.1982 *Frankreich gegen Kommission* und 30.6.1988 *Griechenland gegen Kommission*). Und was ist von Akten zu halten, die von der höchsten politischen Stelle, dem Europäischen Rat, angenommen werden und die so unterschiedliche wie ungenaue Bezeichnungen tragen wie z.B. „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Übersichten über Beschlüsse, Akte des Rates, Kurzprotokolle, Erklärungen, feierliche Erklärungen*“, keinerlei rechtsverbindliche Wirkung haben und von einem Juristen scherzhaft als „*deklamatorische Befugnisse*“ bezeichnet wurden (P-Y Monjal, Oktober 2000)?

Wenn weiterhin eine derartige Verwirrung herrscht, so profitieren nur Eingeweihte davon.

Im Jahr 2002 erfordern die elementaren Grundsätze des verantwortungsvollen Regierens und der demokratischen Kontrolle eine Klärung der jeweiligen Rolle jeder Institution. Wer hat die Aufgabe, das gemeinsame Interesse zu definieren? Wer legt die politischen Prinzipien fest? Wer setzt diese in praktische Regeln um? Wer überwacht die Einhaltung der Regeln und legt Sanktionen fest? Der Bürger muss dies wissen.

Es gibt drei Möglichkeiten, diese Klärung herbeizuführen:

- Man erkennt an, dass es, wie im Falle des Gemeinschaftshaushalts, **zwei Teile der Legislativbehörde gibt**: das Parlament als Vertreter der Bürger und den Rat als Vertretung der Staaten. Diese Anerkennung sollte logischerweise dazu führen, dass diese beiden Organe in diesem Bereich äquivalente Befugnisse (Mitentscheidung) erhalten, worauf unser Parlament immer wieder hingewiesen hat.
- Man kann sich wieder auf den ursprünglichen Geist der Rechtsordnung der Gemeinschaft besinnen, wonach **die politische Behörde die rechtlichen Grundsätze (das „Gesetz“) festlegt, während für die praktischen Modalitäten die Exekutive zuständig ist**. In diesem Sinne wurde in der Entschließung unseres Parlaments vom 13. April 2000 vorgeschlagen, zwischen den *Legislativakten*, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen und dem Parlament im Rahmen der Mitentscheidung vorgelegt werden, und den *administrativen Akten*, die in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen, zu unterscheiden.
- Man könnte die allgemeine Regel festsetzen, wonach **die Anwendung der Grundsätze (Exekutive) Sache der Mitgliedstaaten** oder ihrer Gebietskörperschaften ist; von Fall zu Fall kann diese Aufgabe jedoch vom Gesetzgeber der Kommission oder einer Fachagentur übertragen werden.

3. Die *grundlegenden Ziele* der Union sollten in einer konstitutionellen Präambel oder in einem dem Vertrag oder der Verfassung vorangestellten Artikel genannt werden, so wie in den jetzigen Artikeln 2 EUV und EGV, und zusätzlich in Kapiteln enthalten sein, die die Aufteilung der Zuständigkeiten behandeln.

Im Vertrag über den Gemeinsamen Markt, und später im Vertrag über den einheitlichen Raum, waren ehrgeizige politische Ziele festgelegt worden. Diese Ziele sind heute jedoch weitgehend erreicht: Wir haben seit mehr als dreißig Jahren einen „gemeinsamen“ Markt, und die Währungsunion bedeutete die Krönung der Verwirklichung des einheitlichen Raumes, auch wenn dieser noch unvollkommen ist. Wenn der Verweis auf diese Ziele der Gründerväter auch unerlässlich ist, so ist es doch nicht mehr notwendig und auch nicht mehr wünschenswert, bei der Aufteilung der Zuständigkeiten *Ziele* und *Themen* miteinander zu vermengen. Hierzu sei nur ein Beispiel aus der jüngsten Zeit angeführt: Es erscheint zwar sinnvoll, dass die Union bei einigen sehr konkreten Problemen im Bereich des Sports, wie z.B. bei der Dopingbekämpfung, eingreift, jedoch ist es absurd, ihre Intervention mit der Zuständigkeit für den Binnenmarkt zu begründen, die beispielsweise zu einer so unpassenden Rechtsprechung wie dem Bosman-Urteil führt. **Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, den Gemeinsamen Markt und den einheitlichen Raum zu den grundlegenden Zielen zu zählen, die auch weiterhin die Tätigkeit der heutigen**

Union inspirieren und unterstützen, die Zuständigkeiten jedoch auf die *Themen* zu konzentrieren.

4. Die detaillierte Analyse der Befugnisse, Sektor für Sektor, erfordert eine gründliche Arbeit zusammen mit der Kommission, den Vertretern der Regierungen und den nationalen Mandatsträgern: Dies wird eindeutig die wichtigste Aufgabe des Konvents sein. Im jetzigen Stadium wird dem Parlament vorgeschlagen, sich zu einem allgemeinen Rahmen zu äußern und sich dabei auf die gegenwärtige Aufteilung der Zuständigkeiten zu stützen, diese jedoch in einigen Punkten abzuändern, die sich besonders aufdrängen, wenn man von einer diplomatischen auf eine konstitutionelle Betrachtungsweise übergeht.

In diesem Sinne könnten die Befugnisse der politischen Behörde (Rat und Parlament für die Union, nationale sowie gegebenenfalls regionale und lokale Behörden für die Mitgliedstaaten) in die folgenden Kategorien unterteilt werden:

4.1. *Eigene Zuständigkeiten der Union*

4.1.1. In diesen Bereichen sollen die Mitgliedstaaten nur auf ausdrückliches Ersuchen der Union tätig werden können – so wie es das deutsche *Grundgesetz* (Artikel 71) und die spanische Verfassung (Artikel 150) vorsehen.

4.1.2. Es darf nur wenige eigene Zuständigkeiten der Union geben:

- die *Währungspolitik* (was bereits der Fall ist),
- die *Zollpolitik* (idem),
- die *Außenwirtschaftsbeziehungen*, wobei es untragbar ist, sie, wie in Nizza geschehen, allein auf den Handel mit Waren zu beschränken,
- die *Rechtsgrundlagen des Binnenmarkts und die Finanzdienstleistungen*,
- die *Wettbewerbspolitik*,
- die *Struktur- und Kohäsionspolitik*,
- für die Euro-Zone die *Währungspolitik*.

Es erscheint notwendig, Folgendes hinzuzufügen:

- Die ***Finanzierung des Haushaltsplans der Union***. Es ist durch nichts zu rechtfertigen, dass die auf der Ebene der Union souverän beschlossenen Ausgaben aus nationalen Mitteln finanziert werden und dass die nationalen Parlamente somit über die Steuern zu entscheiden haben, die notwendig sind, um die Ausgaben zu finanzieren, die letzten Endes vom Europäischen Parlament beschlossen werden.

Es wird allzu oft vergessen, dass ursprünglich der Grundsatz festgelegt, und auch zwanzig

Jahre lang angewandt, wurde, wonach der Gemeinschaftshaushalt aus wirklichen Eigenmitteln, ohne nationale Überweisungen, finanziert werden sollte. Die umgekehrte Logik, die heute gilt, ist eindeutig gemeinschaftsfeindlich: Sie veranlasst jeden Mitgliedstaat, eine angemessene Gegenleistung („juste retour“) für seinen Einsatz einzukalkulieren, und alljährlich stehen ständigen Nettozahlern ständige Nettoempfänger gegenüber. Auf jeden Fall ist nur schwer zu erkennen, wie dieses System, das nationale Egoismen fördert, die mit der Erweiterung verbundene schwere finanzielle Erschütterung überstehen könnte.

- Die rechtlichen Grundlagen des Raums der Sicherheit und der Freiheit, logische Ergänzung des Binnenmarkts.
- Der Konvent wird sich zu fragen haben, ob nicht die **Außenpolitik**, ebenso wie die Währungspolitik und die Handelspolitik, künftig zu einer eigenen Zuständigkeit der Union werden soll. Der Gedanke lässt die politisch Verantwortlichen erzittern, jedoch war sie bereits vor dem 11. September von der Öffentlichkeit auf dem europäischen Kontinent eindeutig unterstützt worden (siehe „Eurobarometer“). Auf jeden Fall ist klar, dass es illusorisch wäre, wenn man lediglich eine stärkere Gemeinschaftskomponente in der GASP vorschlagen würde: Dies geschieht seit zwanzig Jahren immer wieder, zunächst mit der Einführung der politischen Zusammenarbeit, dann mit den Bestimmungen des Vertrags von Maastricht über die GASP und schließlich mit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters – mit einem politischen Ergebnis, das jeder bewerten konnte. Eine Aufteilung der Zuständigkeit in diesem Bereich würde bedeuten, dass man vom guten Willen der führenden Politiker auf nationaler Ebene abhängig wäre. Nach den schmerzhaften Erfahrungen, die die Union und ihre Mitgliedstaaten seit den neunziger Jahren im ehemaligen Jugoslawien, in Afrika und im Nahen Osten gemacht haben, haben die jüngsten Ereignisse auf karikaturistische Weise bestätigt, dass es im heutigen Europa auf einen führenden nationalen Politiker eine unwiderstehliche Anziehungskraft ausübt, auf der internationalen Bühne persönlich und nicht nur als Mitglied eines Teams in den Medien zu erscheinen.

Es wird jedoch nicht vorgeschlagen, die Bereiche *Landwirtschaft und Fischerei* in die eigenen Zuständigkeiten der Union einzubeziehen. Man kennt die Bedeutung, die die Agrarpolitik und die Regionalpolitik für den Erfolg der EWG hatten, und weiß, welcher Teil des Gemeinschaftshaushalts auf diese Bereiche entfällt. Genau gesagt handelt es sich jedoch um Bereiche, wo nach vierzigjährigen Erfahrungen und im Hinblick auf den Beitritt neuer Mitgliedstaaten eine Anpassung zwischen der jeweiligen Rolle der Union und ihrer Mitglieder erfolgen kann.

Was die *Sprachenregelung in der Union* anbelangt, so beruht sie auf dem eigentlichen Grundlagentext (Vertrag oder Verfassung).

4.2. Geteilte Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten

4.2.1. Wenn die Zuständigkeiten geteilt sind, muss die Union die allgemeinen Regeln in zwei Kategorien von Bereichen festlegen:

- denjenigen Bereichen, die die Politiken darstellen, die als Ergänzung bzw.

- Flankierung des einheitlichen Raumes dienen: Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, transeuropäische Netze, Umwelt, Forschung und technologische Entwicklung, Energie, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Einwanderungspolitik und andere Politiken in Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr, Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete, Entwicklungszusammenarbeit, Steuerpolitik betreffend den Binnenmarkt;
- in ihrer transnationalen Dimension denjenigen Bereichen, die die Umsetzung der Außenpolitik wie der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik im Innern und nach Außen betreffen;

4.2.2. Die „Anleitung“ für die geteilten Zuständigkeiten könnte die folgenden Grundsätze beinhalten:

4.2.2.1. **Im Rahmen der Gemeinschaftsgesetzgebung müssten die Leitlinien, Grundsätze, Ziele** – gegebenenfalls mit Zahlen versehen – **festgelegt werden**, während die Mitgliedstaaten für die konkrete Umsetzung in die interne Rechtsordnung zu sorgen hätten. In diesem Sektor kommen die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit voll zum Tragen.

4.2.2.2. Die Staaten könnten eigene Gesetze erlassen, wenn es keine europäischen Rechtsvorschriften gibt; wenn diese jedoch erlassen werden, so haben sie Vorrang vor dem nationalen Gesetz.

4.2.2.3. Wenn man die derzeitige Fassung des Grundlagentextes, beispielsweise bei den Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, vereinfachen will, so sollte **jede Rubrik auf einen oder zwei Sätze beschränkt werden**, in denen das betreffende Thema angesprochen und erklärt wird, wie im jeweiligen Fall, unter Berücksichtigung der Subsidiarität, die Rolle der Union aussehen soll. Schließlich würde in einem Artikel mit allgemeinem Charakter darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaftsorgane bei den betreffenden Themen die von der Gemeinschaft und (oder) der Union auf der Grundlage der früheren Verträge durchgeführten Maßnahmen berücksichtigen. **So hätten die entsprechenden Bestimmungen von EGV und EUV, die allzu detailliert sind, um in den neuen Text aufgenommen zu werden, weiterhin einen supra-legislativen rechtlichen Wert, ohne jedoch noch eine „konstitutionelle“ Bedeutung zu haben.**

Um diesen Mechanismus zu verdeutlichen, können wir das Beispiel der *staatlichen Beihilfen* heranziehen. Im EGV sind diesem Thema derzeit 18 Absätze gewidmet, was zwei vollen Seiten des Vertrags entspricht. Eine Neufassung könnte folgenden Wortlaut haben: „Für staatliche Beihilfen jeglicher Art legt die Union die Regeln für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt sowie für die Bestrafung von Gebern und Begünstigten fest.“ Die derzeit in den Artikeln 87 bis 89 EGV enthaltenen Klarstellungen würden der Bezugsrahmen für die Maßnahmen der Union bleiben, könnten jedoch durch einen Text mit legislativer Bedeutung angepasst werden.

4.2.3. Von den geteilten Zuständigkeiten hätten einige für die Union nur ergänzenden Charakter, wobei die Initiative in erster Linie bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss: *Aus- und Weiterbildung, Jugend, Zivilschutz, Kultur, Sport, Fremdenverkehr*. Auch hier müsste von Fall zu Fall die Tragweite der Gemeinschaftsmaßnahmen präzisiert werden, ohne sich in den Einzelheiten der derzeit geltenden einschlägigen Artikel zu verlieren.

Zu dieser Liste, die dem heute geltenden Recht entspricht, müssten zweifellos die *zivilen und kommerziellen Verträge* hinzugefügt werden, nachdem unser Parlament bereits feststellen konnte, dass aufgrund der immer größer werdenden Zahl von Reisen von Personen in der Union die gemeinsame Behandlung von Themen, die bislang durch bilaterale nationale Abkommen geregelt wurden (z.B. Mischehen oder die Rückforderung von Geschäftsschulden), sinnvoll wird.

4.2.4. Eine origineller Fall einer Aufteilung der Zuständigkeiten betrifft schließlich die Bereiche, wo die Zuständigkeit im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verbleibt, die Union aber verpflichtet ist, die Politiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Das gilt gemäß den Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion (Artikel 99 EGV) für die ***nationalen Haushaltspolitiken***.

Unser Parlament hatte dies bereits bei der Annahme des Vertrags von Maastricht zum Ausdruck gebracht, und jeder kann dies nach der Einführung des Euro deutlicher erkennen: Die Währungsunion kann alle ihren positiven Auswirkungen nur dann zum Tragen bringen, wenn sie mit einer engen Koordinierung der Haushaltspolitiken verknüpft ist. Ein erster Schritt wurde mit dem „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ und den informellen Treffen der Euro-Gruppe zurückgelegt. Um weiter voranzukommen, müssen zweifellos zwei Grundsätze festgelegt werden:

- Neben der Finanzierung der europäischen Politiken, die aus dem Gemeinschaftshaushalt erfolgt (siehe oben), liegt die Haushaltspolitik (Ausgaben, Einnahmen, Finanzierung der Restbeträge) in der ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten. Die Mitgliedstaaten der Währungsunion unterliegen jedoch der Verpflichtung, ihre nationalen Haushaltspolitiken untereinander zu koordinieren.
- Da es sich um nationale Politiken handelt, die in jedem unserer Länder im Mittelpunkt der parlamentarischen Zuständigkeit stehen, **müssen für ihre Koordinierung neue Verfahren entwickelt werden**, die sich von den gemeinrechtlichen Verfahren der Union, **an denen Vertreter der nationalen Parlamente beteiligt sind**, unterscheiden.

Wenn man sich auf diesen letztgenannten Grundsatz einigt, wird der Konvent die Modalitäten dieser Beteiligung zu präzisieren haben.

Die *Beschäftigungspolitik* fällt in die gleiche Kategorie.

Bei einer ersten Betrachtung könnte sie in die geteilten Zuständigkeiten eingeordnet werden. Seit dem ersten Weißbuch von 1992 bis zu den vom Rat in Lissabon und Luxemburg festgelegten Strategien war es jedoch nicht möglich, ein Unbehagen der

Öffentlichkeit aufgrund inhaltlicher Unklarheiten zu vermeiden: Einerseits ist die Beschäftigung zu Recht ein wichtiger Bereich, mit dem sich die Mitglieder des Europäischen Rates befassen und der sie veranlasst, ihn ganz oben auf die Tagesordnung aller Tagungen zu setzen; andererseits ist jedoch klar, dass die eigenen Befugnisse und Instrumente der Union nur am Rande einen Beitrag dazu leisten können. Unbehagen und Unklarheit zeigen sich im übrigen auch in der derzeitigen Fassung des Vertrags, die in Bezug auf dieses Thema eine besonders gewundene Formulierung aufweist: Danach umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft „*die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie*“ (Artikel 3-i EGV).

Im Bemühen um eine politische Symmetrie der Haushaltspolitik erscheint es wünschenswert, **für den Bereich der Beschäftigung eine obligatorische Koordinierung** vorzusehen, was mehr ist als eine geteilte Zuständigkeit.

4.3. Grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

4.3.1. **Da sich der Grundlagentext darüber ausschweigt**, muss als Grundsatz eindeutig festgelegt werden, dass **die gemeinrechtliche Zuständigkeit diejenige der souveränen Mitgliedstaaten bleibt** (siehe Artikel 15 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes von 1920, Artikel 70-1 des *Grundgesetzes* und den etwas gekünstelteren Text von Artikel 149-3 der spanischen Verfassung).

4.3.2. Abgesehen von diesem allgemeinen Grundsatz sollte auch spezifiziert werden, dass bestimmte Bereiche ihrem Wesen nach unter die nationale Zuständigkeit fallen.

- Dies gilt selbstverständlich für die *Haushaltspolitik* (siehe weiter oben), mit Ausnahme der Finanzierung der gemeinsamen Politiken.
- Dies gilt auch für die **territoriale Organisation des Landes**. Diese Klarstellung wird besonders zweckmäßig sein, wenn man der weiter unten erläuterten Empfehlung folgt, wonach die Union die Existenz von „Partnerregionen“ anerkennen sollte. Es darf keinerlei Zweifel daran bestehen, dass jeder Mitgliedstaat vollständig und ausschließlich dafür zuständig ist, die Ebene, den geographischen Bereich, die Befugnisse und den Status seiner Gebietskörperschaften zu definieren. Jede nationale Verfassung vertraut ihnen im übrigen wichtige Entwicklungen an: In diesem Zusammenhang kann man beispielsweise Titel VIII der spanischen Verfassung anführen, der eine neue Form differenzierter territorialer Autonomie erfunden hat; ferner Kapitel IV, das Herzstück der belgischen Verfassung; Titel V der italienischen Verfassung, der kürzlich per Volksentscheid geändert wurde; Kapitel VII der niederländischen Verfassung betreffend die „Provinzen, Gemeinden und Wasserverbände“; die Kapitel VII (autonome Regionen Azoren und Madeira) und VIII („örtliche Gemeinschaftsgewalt“) von Teil III der portugiesischen Verfassung; die Titel XII und XIII der französischen Verfassung oder Artikel 52-a des finnischen Grundgesetzes von 1919 betreffend die historische Autonomie von Ahvenanmaa (Åland-Inseln) sowie Artikel 105 der griechischen Verfassung mit der sehr speziellen Regelung für

den Berg Athos. Wir berühren hier den Kern der nationalen Identität und Souveränität.

5. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen gestärkt und ergänzt werden.

5.1. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen natürlich in ihrer derzeitigen Fassung in den Grundlagentext aufgenommen werden, und zwar als Leitlinien sowohl für die Aufteilung der Zuständigkeiten als auch für deren Wahrnehmung. Weiter unten wird vorgeschlagen, eine vorherige Kontrolle einzuführen. Dies ist eine grundlegende Garantie für die Mitgliedstaaten, und dort, wo es sie gibt, auch für die Regionen mit Legislativbefugnissen.

5.2. Wenn man die Aufteilung der Zuständigkeiten überprüft, **dürfte es nützlich sein, auch den „Grundsatz der Beständigkeit“ festzulegen**, eine wesentliche Garantie für die Bürger/Steuerzahler: Darüber hinaus müssen alle gleichartigen Dinge, jegliche Übertragung von Zuständigkeiten mit konstanten Belastungen, mit konstanter Steuerabgabe, mit konstanten allgemeinen Kosten für die Gemeinschaft erfolgen. Die Erhöhung von Steuern oder Abgaben, die die Folge einer Übertragung von Zuständigkeiten auf die Union oder durch die Union wäre, müsste dadurch ausgeglichen werden, dass an anderer Stelle eine Senkung in gleichem Umfang erfolgt, damit dies ein für den Steuerzahler neutraler Vorgang ist.

6. Die Aufteilung der Zuständigkeiten muss im Laufe der Zeit angepasst werden können.

In den ersten Diskussionen sind einige Befürchtungen zum Ausdruck gekommen, dass eine Aufteilung der Zuständigkeiten auf der Grundlage der Erfordernisse zu einem bestimmten Zeitpunkt zu Lasten der Entwicklungen gehen könnte, die in einer Welt in raschem Wandel unerlässlich sind.

Diese Befürchtung ist wahrscheinlich übertrieben. Alle nationalen Verfassungen der jüngsten Zeit haben, auch wenn sie eine Auflistung sehr konkreter Zuständigkeiten enthielten, die erforderlichen Entwicklungen immer ermöglichen können – ganz zu schweigen von der außerordentlichen Anpassungsfähigkeit, die die amerikanische Verfassung seit zwei Jahrzehnten bewiesen hat. Dennoch ist es nützlich, von diesen Erfahrungen, neben denjenigen der EWG und der EU, zu profitieren, um für eine flexible Handhabung des Systems Sorge zu tragen.

6.1. Hierzu ist die Existenz eines relativ allgemein gehaltenen Artikels wie des derzeitigen Artikels 308 ein interessantes Hilfsmittel. Allerdings müsste daran eine wesentliche Änderung vorgenommen werden:

Er würde durch einen Absatz ergänzt, der es ermöglichen würde, von Fall zu Fall Zuständigkeiten wieder an die Mitgliedstaaten zu übertragen, wenn die Notwendigkeit einer Intervention der Gemeinschaft nicht mehr gegeben ist. Im deutschen *Grundgesetz* gibt es mit Artikel 72-3 eine derartige Bestimmung.

Auf eine solche Bestimmung würde also nur im Ausnahmefall zurückgegriffen, und es würde die Möglichkeit geschaffen, sie in beiden Richtungen, hin zur Union oder zu den Staaten, zum Tragen zu bringen.

6.2. Neben diesen Anpassungen von Fall zu Fall könnte es interessant sein, **nach Ablauf von zehn Jahren eine Gesamtbilanz zu ziehen**. Die spanische Verfassung hatte eine derartige, jedoch zweifellos etwas kurze „Probezeit“ eingeführt (fünf Jahre).

7. Das Problem der Gebietskörperschaften darf in den Grundlagentexten nicht verschwiegen werden.

Genau aus diesem Grund hat der Ausschuss für konstitutionelle Fragen eine formelle Befassung des Ausschusses der Regionen vorgeschlagen. In Erwartung der Stellungnahme des Ausschusses hat sich der Berichterstatter Informationen beschafft in Anhörungen, die die Kommission bereits veranstaltet hat, aber auch in Arbeitssitzungen, die er in Barcelona mit dem Präsidenten der Generalitat de Catalunya, in Alden Biesen mit den Präsidenten der Regionen Flandern und Wallonien, in Edinburgh auf Einladung des Europaausschusses des schottischen Parlaments, in Florenz mit der Konferenz der maritimen Randregionen und in Porto mit den Städten des Atlantischen Bogens hatte, ebenso bei Begegnungen mit dem Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft der Balearen und mit den Europaministern der Bundesländer Bayern und Hessen.

Das Bild von den Regionen in Europa wird weiterhin von der alten Kontroverse über „das Europa der Regionen“ überschattet. Das Problem stellt sich jedoch überhaupt nicht mehr in dieser Form. Die Sache ist entschieden: die Europäische Union setzt sich heute und in Zukunft aus den Staaten zusammen.

Dagegen wird die Beteiligung regionaler und auch lokaler Akteure zu einer Realität, die die Union in ihrer täglichen Arbeit nicht mehr ignorieren kann. Erstens deshalb, weil nach Schätzungen der Europäischen Kommission durchschnittlich 70 bis 80% der Gemeinschaftsprogramme von den Verwaltungen der Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten abgewickelt werden. Ferner weil es in annähernd der Hälfte der Mitgliedstaaten der Union heute Regionen mit Legislativbefugnissen gibt, nachdem das Vereinigte Königreich und später auch Italien in jüngster Zeit erst derartige Gebilde geschaffen haben, die es insbesondere in Deutschland, Österreich und Spanien bereits gab; dies bedeutet, dass die Probleme der geteilten Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie die Probleme der Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in diesen Ländern nicht nur den Zentralstaat, sondern auch die regionalen Körperschaften betreffen. Da diese jedoch von der Europäischen Kommission offiziell „ignoriert“ werden, häufen sich die Zwischenfälle bei der Erarbeitung, Anwendung oder Umsetzung der gemeinsamen Rechtsvorschriften in jüngster Zeit.

Schließlich kann der bevorstehende Beitritt mehrerer kleinerer Staaten zur Union für bestimmte Großregionen, die zu den derzeitigen Mitgliedstaaten gehören, ein politisches Problem verursachen. Gebietseinheiten mit einigen Hunderttausend Einwohnern werden als solche in der Union vertreten sein können, und zwar mit jeweils einem Minister und Stimmrecht in jedem einzelnen Rat, darüber hinaus mit einem Kommissionsmitglied und

einer Quote von Beamten in der Kommission plus einem Kontingent an Mitgliedern des Europäischen Parlaments; hinzu kommt schließlich noch die Anerkennung ihrer Landessprache als Amtssprache in Europa. Historische Regionen mit einer Bevölkerung von mehreren Millionen, die einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik der Union sowie zur Finanzierung ihres Haushaltsplans leisten, würden von den europäischen Verträgen außer Acht gelassen.

Daher ist es wünschenswert, dass die Union sich aufgeschlossen für die Vorschläge der Mitgliedstaaten zeigt, die darauf abzielen, unter Wahrung der unterschiedlichen nationalen Verfassungen ihre jeweiligen Gebietskörperschaften besser in die Vorbereitung und gegebenenfalls die Umsetzung der europäischen Vorschriften einzubeziehen. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen sollte unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen einen Sonderbericht über dieses Thema ausarbeiten.

8. Für das reibungslose Funktionieren des Systems ist ein wirklicher Verfassungsgerichtshof erforderlich.

Derzeit sichert der Gerichtshof „*die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags*“; der allgemeine Charakter dieser Bestimmung gilt nur für die Europäische Gemeinschaft und nicht für die Union (Artikel 220 EGV). Von der Kontrolle der Handlungen der Gemeinschaft ist ab Artikel 230 die Rede.

In jüngster Zeit zeigte sich der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zwar bestrebt, das Subsidiaritätsprinzip in seinen Beurteilungskriterien zu berücksichtigen (siehe z.B. die Urteile über die Tabakwerbung, *Deutschland gegen Parlament und Rat* und *Imperial Tobacco Ltd* vom 5. Oktober 2000 sowie die Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache *Niederlande gegen Parlament und Rat*). Der Wortlaut der Verträge und die Geschichte des Binnenmarktes haben den Gerichtshof jedoch veranlasst, oft die „gemeinschaftlichste“ Auslegung zu wählen. Der Gerichtshof hat also eine wesentliche Rolle bei der Verwirklichung des Binnenmarktes gespielt. Nach dessen Vollendung braucht die Union nun einen wirklichen Verfassungsgerichtshof.

Dieser kann aus dem jetzigen Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hervorgehen; die Zusammensetzung (ein Richter pro Land) ist nicht *a priori* ein Nachteil für die Berücksichtigung der Meinungen der Mitgliedstaaten. Zwei wichtige Änderungen könnten jedoch vorgenommen werden:

8.1. Die Rolle des Gerichtshofs würde anders dargestellt. Ihm würde ausdrücklich die Aufgabe übertragen, die Kompetenzstreitigkeiten, die die Union oder eines ihrer Organe betreffen, zu lösen.

8.2. Darüber hinaus könnte der Gerichtshof, entsprechend dem laufenden Verfahren vor dem französischen Verfassungsgerichtshof, *a priori* befasst werden.

Die Suche nach dem richtigen Verfahren ist nicht leicht. Einerseits macht dies deutlich, dass keine der europäischen Institutionen sehr großes Interesse daran hat, das Subsidiaritätsprinzip konkret anzuwenden: Die Anrufung eines neutralen Schlichters ist

also die einzige Möglichkeit, wenn man das Übel an der Wurzel packen will. Welches ist jedoch der richtige Zeitpunkt für ein Urteil? Unmittelbar nach der Veröffentlichung der Textvorlage durch die Europäische Kommission? Wenn in dieser Phase grünes Licht gegeben wird, so besteht die Gefahr, dass im Rat oder im Parlament umso leichter eine Ausnahme von dem Verfahren praktiziert wird, wenn keine Sanktionen drohen. Wenn die Kontrolle dagegen nach der Abstimmung im Parlament stattfindet, so kann die Arbeit mehrerer Monate mit einem Schlag zunichte gemacht werden – darin liegt jedoch die Gefahr jeglicher Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit. Darüber hinaus kann die Existenz dieser Kontrolle am Schluss des Legislativverfahrens Rat und Parlament jedoch auch zur Vorsicht veranlassen. Diese zweite Variante ist also vorzuziehen.

1990 hatte das Parlament im Bericht GISCARD D'ESTAING vorgeschlagen, dass Rat, Kommission, Parlament oder ein Mitgliedstaat innerhalb von zwanzig Tagen nach der endgültigen Annahme eines Rechtsakts den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ersuchen können, anhand der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, ob dieser Akt die Grenzen der Gemeinschaftszuständigkeit nicht überschreitet. Dieser Vorschlag könnte aufgegriffen werden. Wenn die Union jedoch 25 oder 30 Mitglieder hat, ist die Gefahr groß, dass jeder Rechtsakt der Gemeinschaft von der einen oder anderen Seite angefochten wird. Ziel ist es jedoch, in diesem Stadium einen Schutzmechanismus einzuführen, keine pedantische Kontrolle. Ferner könnte man Folgendes vorsehen:

- eine Möglichkeit der Klage vor dem Verfassungsgerichtshof allein auf der Grundlage der Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit im Monat nach der endgültigen Annahme eines Rechtsakts, wobei der Gerichtshof innerhalb eines Monats zu einem Urteil kommen muss.
- Diese Klagemöglichkeit würde **einer qualifizierten Minderheit** innerhalb des Rates, des Parlaments und der Kommission **offen stehen**.
- Der einzige Klagegrund, der zugelassen werden könnte, wäre ein Zuständigkeitskonflikt über die Nichtbeachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- Dieses Verfahren der *vorherigen* Klage, allein auf der Grundlage eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip, würde nicht ausschließen, dass dieselben Texte anschließend der *nachträglichen* gemeinrechtlichen Kontrolle auf der Grundlage der anderen Bestimmungen des Vertrags oder der Verfassung unterworfen werden.

Zum Abschluss dieser Arbeiten drängt sich ein Gedanke auf. **Die Aktualisierung der Aufteilung der Zuständigkeiten führt zwangsläufig dazu, dass sich das inhaltliche Problem nicht nur der Rolle der Union, sondern auch ihres Charakters** – und ihrer Beziehungen zu den ihr angehörenden Mitgliedstaaten – stellt. Sind wir bereit, von dem von den Diplomaten für ihren eigenen Zweck ausgearbeiteten detaillierten, subtilen und esoterischen Verhaltenskodex zu einer wirklichen Aufteilung der verfassungsmäßigen Aufgaben, die für die Bürger und ihre Vertreter verständlich und akzeptabel sind, zu gelangen? Wenn dies nicht der Fall ist, sollten wir uns die Ausarbeitung eines Untervertrags von Nizza ersparen. Fällt die Antwort jedoch positiv aus, so wird sich damit

ein ganz neues Kapitel in der Geschichte der Gemeinschaft öffnen. Dazu brauchen wir eine spürbar andere rechtliche und politische Architektur. Dies ist der Preis für die Verwirklichung der Politischen Union im erweiterten Europa.

18. April 2002

MINDERHEITENANSICHT

gemäß Artikel 161 Absatz 3 der Geschäftsordnung
Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu, José Ribeiro e Castro

Bei der Prüfung der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten sollte das Ziel darin bestehen, Zuständigkeiten von ersterer auf letztere zurückzuübertragen. Die Ergebnisse von Referenden und die öffentliche Debatte zeigen, dass zunehmende Macht für die Europäische Union auf Kosten der Mitgliedstaaten die Bürger dem politischen Prozess immer mehr entfremdet. Nur durch eine Umkehr des Trends, nämlich die Rückgabe von Zuständigkeiten an nationale Einrichtungen, mit denen sich die Völker Europas identifizieren, ist ein Wiederentstehen eines gesunden öffentlichen Interesses am politischen Prozess möglich.

Dies kann erreicht werden, indem der *Besitzstand* verschlankt wird, bis er nur Themen von grenzüberschreitendem Interesse umfasst, und alle anderen Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden.

Von grundlegender Bedeutung bei der Behebung des Ungleichgewichts der Zuständigkeiten ist die Frage der Kontrolle über ihre Aufteilung. Diese sollte von den nationalen Demokratien ausgeübt werden. Insbesondere sollten die nationalen Parlamente ein Vetorecht in Fragen der Subsidiarität haben. Artikel 308 sollte gestrichen werden. Die Mitgliedstaaten sollten eher die Kommission lenken statt umgekehrt, und sie sollten auch ein Initiativrecht haben.

Eine Verfassung der Europäischen Union, durch die den nationalen Demokratien Zuständigkeiten entzogen würden, würde eine weitere Entfremdung bewirken. Der Plan einer Verfassung zeigt, dass die Institutionen der Europäischen Union nicht bereit sind, sich mit der Tatsache zu befassen, dass die Völker Europas weniger, nicht mehr Kontrolle der Europäischen Union über ihr Leben wünschen.

28. Januar 2002

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN, MENSCHENRECHTE, GEMEINSAME SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den
Mitgliedstaaten
(2001/2024(INI))

Verfasser der Stellungnahme: William Francis Newton Dunn

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 20. März 2001 benannte der Ausschuss für auswärtige
Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik
William Francis Newton Dunn als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom
3. Dezember 2001 und 23. Januar 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 46
Stimmen bei 6 Gegenstimmen und 1 Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Elmar Brok, Vorsitzender; Baroness Nicholson of
Winterbourne, Geoffrey Van Orden und Christos Zacharakis, stellvertretende Vorsitzende;
Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (in
Vertretung von Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushman,
Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (in Vertretung von Glyn Ford),
Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (in Vertretung von
Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (in Vertretung von Reinhold Messner), Joost
Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (in
Vertretung von Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (in Vertretung von Michael
Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina
Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (in Vertretung
von Klaus Hänsch), Doris Pack (in Vertretung von Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F.
Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (in Vertretung von Magdalene Hoff), Jannis
Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori,
Ursula Schleicher (in Vertretung von Franco Marini, gemäß Art. 153 Abs. 2 der

Geschäftsordnung), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma und Matti Wuori.

KURZE BEGRÜNDUNG

1. Einleitung

Auf der Regierungskonferenz von 1996 sprachen sich die Mitgliedstaaten mit Ausnahme Deutschlands eindeutig gegen den Vorschlag aus, einen feststehenden Katalog der Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten in den Vertrag aufzunehmen. Auch das Europäische Parlament sprach sich gegen eine solche Möglichkeit aus. Hingegen bestand Einverständnis über die Beibehaltung von Artikel 235 innerhalb des EG-Vertrages, wobei nur Schweden keine eindeutige Position in dieser Frage vertrat. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham vom 16. Oktober 1992 und der vom Europäischen Rat von Edinburgh am 11./12. Dezember 1992 angenommenen globalen Strategie für die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität wurde dem EG-Vertrag in Amsterdam jedoch ein Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angefügt. Im Dezember 2000 wurden vom Europäischen Rat von Nizza die von den deutschen Bundesländern und anderen Regionen mit Legislativbefugnissen erhobenen politischen Forderungen aufgegriffen. Dies mündete in eine Erklärung über die Zukunft der Union, in der eine eingehendere und breitere Debatte über die Zukunft der Europäischen Union gefordert wurde, unter Einbeziehung u.a. der Frage, wie eine genauere Abgrenzung zwischen den Befugnissen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips erreicht und überwacht werden könnte.

2. Die derzeitige Aufteilung der Befugnisse im Rahmen der GASP

In den Verträgen ist eine Aufteilung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Bereiche der Außenpolitik der Union wie etwa Handelspolitik, Entwicklungspolitik – einschließlich EEF –, humanitäre Hilfe und GASP – einschließlich Menschenrechtspolitik und GESVP – vorgesehen. Darüber hinaus kann man feststellen, dass die Verträge zu einem gewissen Grad, wenn auch unzureichend, eine Aufteilung der Befugnisse vorsehen, was die Instrumente der GASP betrifft, indem nämlich die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien für die GASP und die gemeinsamen Strategien, gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkte definiert werden.

Die größten Probleme im Rahmen des zweiten Pfeilers bestehen jedoch darin, dass einerseits die Befugnisse der Union nicht ausreichen, um ein entschlossenes Vorgehen auf europäischer Ebene zu ermöglichen, und dass andererseits bei diesen Befugnissen das zwischenstaatliche Element eindeutig überwiegt. Die föderale Ebene im Bereich der GASP fehlt fast völlig. Die Befugnisse liegen beim Rat, der auf einen Vorschlag der Kommission nicht tätig werden muss, obwohl die Kommission das Vorschlagsrecht hat; kein Mitgliedstaat kann gezwungen werden, einen Beschluss gegen seinen Willen anzunehmen, und die Rechtsprechung des Gerichtshofs ist nahezu vollständig ausgeschlossen. In Anbetracht des zwischenstaatlichen Charakters der GASP haben die Mitgliedstaaten es bisher abgelehnt, eine Liste von Angelegenheiten zu vereinbaren, die ausschließlich im Rahmen der gemeinsamen Politik geregelt werden. Im EU-Vertrag wird nur auf Fragen der Sicherheitspolitik konkreter eingegangen. Die Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Angelegenheit im Rahmen der gemeinsamen Politik behandelt werden soll, wird zur Zeit

daher nur von den Mitgliedstaaten im Kontext des Europäischen Rates und des Rates entschieden.

3. Vorschlag für eine erweiterte und vorausschauende Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, um ein effizienteres und wirksameres Handeln der EU im Bereich der GASP zu ermöglichen

Der Verfasser der Stellungnahme vertritt die Auffassung, dass das Subsidiaritätsprinzip als eine Art Filter gegen die gemeinschaftliche Zuständigkeit und somit gegen die Möglichkeit, diese Zuständigkeit auszuüben, fungiert. Daher könnte man vernünftigerweise dahingehend argumentieren, dass die Art und Weise, in der die GASP derzeit funktioniert, als typisches Beispiel für eine inadäquate Interpretation des Subsidiaritätsprinzips anzusehen ist. Nach der herkömmlichen Interpretation bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können.

Dieser Grundsatz kann im Bereich der GASP jedoch viel vorausschauender ausgelegt werden; dass nämlich die Ziele der GASP auf Grund ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen von der Union als Ganzes besser erreicht werden können als durch bloße Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten. Der Verfasser ist daher der Ansicht, dass das Subsidiaritätsprinzip in diesem anderen Sinn angepasst und interpretiert werden sollte, damit die Außenpolitik der EU besser daran ausgerichtet werden kann.

4. Die Vergemeinschaftung der GASP als bester Weg zur Erreichung gemeinsamer Ziele

Aus europäischer Sicht ist die derzeitige Lage völlig unbefriedigend. Es bleibt ein dauerhaftes Problem, das nur durch die „Vergemeinschaftung“ des zweiten Pfeilers gelöst werden kann. Würde der GASP-Pfeiler vergemeinschaftet, so wäre das rechtliche und institutionelle System der Gemeinschaft auf die neue GASP anwendbar, und die einzelnen Organe würden ihre angestammte Rolle in jedem Bereich der Außentätigkeit der Union wahrnehmen, da im Rahmen des derzeitigen rechtlichen und institutionellen Systems und nach Artikel 5 des EG-Vertrags der Grundsatz der übertragenen Befugnisse sowohl für die interne als auch die externe Tätigkeit der Gemeinschaft befolgt werden muss.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. Es besteht keine Notwendigkeit, im Rahmen einer Regierungskonferenz die Zuständigkeiten der Union im Bereich der GASP in einem unveränderlichen

Katalog festzuschreiben;

2. dennoch sollten die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik der Union im Allgemeinen und der GASP im Besonderen geklärt werden, damit die Öffentlichkeit und die Partner auf internationaler Ebene eine genaue Vorstellung haben, „wer in der Europäischen Union was tut“, um bei der internationalen Tätigkeit der Union größere Effizienz und Wirksamkeit zu erreichen;
3. die derzeitigen Ungleichgewichte und Defizite bei der Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der GASP können nur durch die uneingeschränkte Einbeziehung der GASP in den Gemeinschaftspfeiler bzw. durch die Aufnahme aller Bestimmungen betreffend die verschiedenen Aspekte der Außenpolitik in ein einziges Kapitel zufriedenstellend behoben werden;
4. eine erweiterte und vorausschauende Interpretation des Subsidiaritätsprinzips in diesem Bereich ist erforderlich, da die Ziele der GASP besser von der Union als Ganzes erreicht werden können als durch bloße Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten;
5. die Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der GASP als Regelfall ist im Hinblick auf eine auf internationaler Ebene starke Union unerlässlich;
6. ein zusätzliches Ziel für die weitere Entwicklung der GASP ist die Vereinbarung einer tiefgreifenden Reform des EU-Vertrags, die Folgendes einschließt:
 - a) die vorbehaltlose *Anerkennung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen* durch die Europäische Union sollte im Vertrag festgeschrieben werden;
 - b) die Union sollte *internationale Rechtspersönlichkeit* haben (für die drei Gemeinschaften und die Europäische Union);
 - c) Einrichtung von *Diplomatischen Vertretungen der EU* in Drittstaaten, in denen weniger als vier Mitgliedstaaten diplomatische Vertretungen unterhalten, mit dem Ziel des schrittweisen Aufbaus einer umfassenden EU-Diplomatie;
 - d) die derzeitigen Zuständigkeiten des Hohen Vertreters für die GASP und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds sollten in einem einzigen Amt, dem des *Vizepräsidenten der Kommission mit Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten*, vereint werden;
 - e) Aufbau eines *Diplomatischen Korps der EU* innerhalb der Verwaltungsstruktur der Europäischen Kommission, das dem Vizepräsidenten der Kommission untersteht.

16. April 2002

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR WIRTSCHAFT UND WÄHRUNG

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten
(2001/2024(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Christa Randzio-Plath

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 15. April 2002 benannte der Ausschuss für Wirtschaft und Währung Christa Randzio-Plath als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 15. und 16. April 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 27 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Christa Randzio-Plath, Vorsitzende/Verfasserin; John Purvis, stellvertretender Vorsitzender; Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (in Vertretung von Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (in Vertretung von Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (in Vertretung von Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (in Vertretung von Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (in Vertretung von Christopher Huhne), Elly Plooi-j-van Gorsel (in Vertretung von Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (in Vertretung von Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin und Ieke van den Burg (in Vertretung von Mary Honeyball).

KURZE BEGRÜNDUNG

Die vorliegende Stellungnahme soll ein vorläufiger Beitrag des Ausschusses für Wirtschaft und Währung zur derzeitigen Debatte über die Änderung des Vertrags sein; eine eingehendere Prüfung aller Auswirkungen der Wirtschaftsunion wird gegenwärtig im Rahmen eines Initiativberichts dieses Ausschusses vorgenommen.

Seit ihren Ursprüngen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stehen Fragen der Wirtschaftspolitik immer im Mittelpunkt der Union. Der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten ist auch heute ihr wichtigster Pfeiler und muss weiterentwickelt werden. Wenn wir nun unsere institutionelle Struktur und die Aufteilung von Zuständigkeiten überprüfen, kann die Wirtschaftspolitik nicht länger in einem engen, technischen Sinne angesehen werden, wenn wir bei der Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft Erfolg haben und das europäische Sozialmodell angesichts der fortschreitenden Globalisierung erhalten wollen.

In diesem umfassenderen Konzept gehören zum Funktionieren des Binnenmarktes, erheblich verstärkt durch die erfolgreiche Einführung der einheitlichen Währung, jetzt auch Rechtsvorschriften über Finanzdienstleistungen, ohne die es keinen wirklich freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr geben kann, ebenso wie die indirekte Besteuerung, bei der die gegenwärtigen Meinungsverschiedenheiten eines der größten Hindernisse für die Nutzung des vollständigen Potentials des Binnenmarktes sind. Die Wettbewerbsregeln und ihre Umsetzung müssen ebenfalls klar und einheitlich sein, um gleiche Voraussetzungen zu schaffen. Alle diese Bereiche sollten daher in die ausschließliche Zuständigkeit der Union übergeführt werden (bzw. darin verbleiben).

Bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sind in letzter Zeit sowohl ihre entscheidende politische Bedeutung als auch die Unzulänglichkeiten des derzeitigen Ansatzes des Stabilitäts- und Wachstumspakts deutlich geworden. Für eine effizientere und zukunftsorientierte Koordinierung der Wirtschaftspolitik, aber auch der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Interesse ihres Wohlergehens und der Kohäsionsziele muss die Europäische Union von einer negativen, auf Sanktionen beruhenden Koordinierung auf eine auf Zusammenarbeit gestützte Integration mit positiven Zielen übergehen.

Eine solche enge Koordinierung der Politiken erfordert jedoch sowohl eine eindeutige demokratische Legitimität als auch eine einheitliche Umsetzung. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollten vom Rat und vom Europäischen Parlament gemeinsam festgesetzt werden, gestützt auf einen formellen Vorschlag der Europäischen Kommission. Dies bedeutet, dass durch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf wirtschaftspolitische Beschlüsse die Beteiligung der Bürger am Beschlussfassungsprozess gesichert und die Rolle der Kommission als Exekutive der Union gestärkt wird. Gleichzeitig sollten sich die nationalen Parlamente, ohne dass die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche verwischt werden, an diesem Koordinierungsprozess beteiligen und damit die Arbeitsmethode der Union von oben nach unten („top-down“) durch einen „bottom-up“-Ansatz ergänzen.

Die Befugnis, ja sogar die moralische Verpflichtung, derart weitreichende Reformen im

Interesse des wirtschaftlichen Wohlergehens zu untersuchen, ist in dem Grundsatzkapitel des EG-Vertrags verankert, in dem zu den Tätigkeiten der Union u.a. *„die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf ... der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht“* (Artikel 4.1) gezählt wird, um insbesondere *„eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz“* sowie ein *„beständiges, nichtinflationäres Wachstum“* zu erreichen (Artikel 2).

Mit der Annahme eines derartigen Konzepts, das die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Beschlüsse hervorhebt, würde das Europäische Parlament seiner wegweisenden Entschliebung aus dem Spinelli-Bericht treu bleiben, wonach der Entwurf eines Vertrags über die Europäische Union Titel I seines politischen Teils der Wirtschaftspolitik widmet (Artikel 47 ff.). Dieses Dokument wurde zwar schon Mitte der achtziger Jahre erarbeitet, jedoch sind die beiden Voraussetzungen für eine effiziente Wirtschaftspolitik, nämlich die Einbeziehung aller Aspekte der Wirtschaft und die vollständige Beteiligung des Europäischen Parlaments an ihrer Ausarbeitung, auch heute noch gültig, wenn wir die im Vertrag verankerten Ziele erreichen und das verwirklichen wollen, was die Bürger zu Recht von uns erwarten können.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. in der Erwägung, dass eine Wirtschaftsunion gemäß Artikel 2 und Artikel 4.1 des Vertrags über die Europäische Union sowohl die makroökonomische Politik als auch die Umsetzung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes umfassen sollte,
2. ist der Auffassung, dass die ausschließlichen Befugnisse der Union auch weiterhin alle Aspekte des Binnenmarktes und seine „vier Freiheiten“, einschließlich Wettbewerbsfragen, indirekte Besteuerung und Finanzdienstleistungen, sowie die Währungspolitik und die makroökonomische Politik umfassen müssen;
3. fordert die Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit auf alle Bereiche der Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Steuergesetze; fordert erneut eine Minderung des demokratischen Defizits durch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle Bereiche, in denen die Beschlüsse im Rat mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden; betont die Notwendigkeit einer Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Wettbewerbspolitik, nicht nur die Rechtsakte, sondern insbesondere die Reform der Wettbewerbspolitik (Artikel 83) und die Reform der Regelung für staatliche Beihilfen (Artikel 89);
4. vertritt die Auffassung, dass im Hinblick auf die Verwirklichung eines besseren und ausgewogeneren „policy mix“ die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gemäß Artikel 99 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf einem formellen Vorschlag der Europäischen Kommission beruhen sollten;

5. fordert eine Änderung des Verfahrens zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Artikel 99), damit die Grundzüge der Wirtschaftspolitik vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission angenommen werden, wobei der Rat Änderungen des Europäischen Parlaments berücksichtigt;
6. schlägt vor, dass die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ungeachtet ihrer entscheidenden Bedeutung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse für die Union, auch einen Mechanismus für die Beteiligung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten enthalten sollte, um ihre demokratische Legitimität weiter zu stützen.

2. April 2002

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu der Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Europäischen Union und den
Mitgliedstaaten
(2001/2024(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Diana Wallis

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 21. März 2001 benannte der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt Diana Wallis als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 27. November 2001, 26. Februar 2002 und 27. März 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 17 Stimmen bei 12 Gegenstimmen und 1 Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Giuseppe Gargani, Vorsitzender; Willi Rothley, Ioannis Koukiadis und Bill Miller, stellvertretende Vorsitzende; Diana Wallis, Verfasserin der Stellungnahme; Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling und Stefano Zappalà.

KURZE BEGRÜNDUNG

Eine der Schlüsselfragen des Konvents und der Regierungskonferenz im Jahre 2004 wird lauten: „Wie kann eine genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die das Subsidiaritätsprinzip widerspiegelt, festgelegt und überwacht werden?“

„Katalog der Zuständigkeiten“?

Die Vorstellung von einem präzisen Katalog von Zuständigkeiten könnte auf den ersten Blick als attraktive Alternative zu der gegenwärtigen Situation erscheinen. Ein solcher Katalog würde zwar eine größere Gewissheit schaffen, jedoch zu einer Unbeweglichkeit bei Institutionen führen, die sich zum großen Teil dank ihrer Fähigkeit zur Flexibilität in Zeiten großer Veränderungen vorwärts bewegt haben. Bisher kam die europäische Integration über gemeinsam verfolgte Ziele wie die Schaffung des europäischen Binnenmarktes zustande, und selbst heute noch ist dies weiterhin ein fortlaufender Prozess und weniger eine Schlussphase.

In der Tat kann es einen inhärenten Widerspruch zwischen der Festlegung *und* der Überwachung der Abgrenzung von Zuständigkeiten geben.

Festlegung der Abgrenzung von Zuständigkeiten – Klärung des Status quo

Statt eine starre Abgrenzung von Zuständigkeiten vorzunehmen, sollte man sich um eine Klärung der bestehenden Situation bemühen.

Eine Klärung der Befugnisse würde den Bürgern dabei helfen, die tatsächliche Wahrnehmung von legislativen Befugnissen in der EU besser zu verstehen. Die Unterscheidung zwischen geteilten und ausschließlichen Zuständigkeiten sollte in den Verträgen deutlich gemacht werden. Die Vermittlung der wirklichen Situation, dass die EU nur einen minimalen Anteil an Befugnissen ausschließlich ausübt, könnte dabei helfen, den Eindruck einer schleichenden Zentralisierung von Befugnissen in Brüssel zu zerstreuen, und die Vorstellung, dass die EU eine Bedrohung der nationalen oder regionalen Identität darstellt, abbauen.

Ein solcher Ansatz – statt der Festlegung eines Katalogs von Zuständigkeiten – würde bekräftigen, dass eine dynamische und sich wandelnde Zuweisung von Befugnissen zentraler Bestandteil der Natur der Europäischen Union und insbesondere der Zielvorgabe eines umfassenden europäischen Binnenmarktes ist.

Überwachung der Abgrenzung von Befugnissen – Institutionalisierung der Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden sollten.

Es handelt sich potenziell um ein dynamisches Instrument, mit dessen Hilfe die Befugnisse

zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden können. Allerdings hat sich die Subsidiarität aus einer Reihe von Gründen bei der Verwirklichung dieser Zielvorgabe nicht als besonders wirksam herausgestellt.

Zum ersten bleibt die Subsidiarität gegenwärtig ein eher unstrukturierter politischer Prozess. Wenn sie eine so wichtige Rolle bei der Überwachung der Abgrenzung von Befugnissen spielen soll, muss ihre Umsetzung institutionalisiert und sichtbarer gestaltet werden.

Zum zweiten trat neben dem Gerichtshof in seiner Rolle als Gerichtsorgan in der Regel der Rat als institutioneller Hüter des Subsidiaritätsprinzips auf. Doch die Gründe hinter der Position eines Mitgliedstaates im Rat zu einem bestimmten Thema sind nicht zwangsläufig repräsentativ für die Interessen seiner Bürger oder seiner Regionen.

Zum dritten sind die Regionen ein offenkundiges, jedoch unterschätztes Instrument, mit dessen Hilfe die Subsidiarität zu einem wirksameren Grundsatz gestaltet werden kann. Die Regionen befinden sich in einer strategisch günstigen Lage, sich mit der Umsetzung von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu befassen, und sie haben einen besonderen Zugang zu Fragen der Subsidiarität. Außerdem könnten die Regionen besser imstande sein, ihren Bürgern gegenüber das Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen und zu erläutern.

Um das Subsidiaritätsprinzip zu einem wirksamen institutionalisierten politischen Prozess zu machen, werden sämtliche Institutionen mehr Offenheit und Transparenz praktizieren müssen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. stellt fest, dass entscheidendes Kriterium für die Aufteilung der Befugnisse zwischen einer erweiterten EU und ihren Mitgliedstaaten die Vorhersehbarkeit gemeinschaftlichen Handelns sein muss; Mitgliedstaaten und Bürger werden die Gemeinschaftsgesetzgebung nur dauerhaft anerkennen, wenn für sie klar vorhersehbar ist, in welchen Bereichen die EU tätig werden wird;
2. weist darauf hin, dass sich die Union auf die explizite Zuweisung von Befugnissen stützt, d.h. dass ihre Befugnisse niemals implizit sind; dieser Grundsatz der expliziten Zuweisung setzt die Nichteinmischung der Union in die Fragen voraus, für die sie kein explizites Mandat erhalten hat; der Union obliegt es allerdings, sämtliche Maßnahmen durchzuführen, die zur Erfüllung ihres Mandats sowie zur Verwirklichung der ihr übertragenen Zielvorgaben und Verpflichtungen erforderlich sind;
3. fordert daher, dass Artikel 5 des Vertrags klarer formuliert wird, indem der Grundsatz der Einzelermächtigung der EU bekräftigt sowie die allgemeine

Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten klargestellt und die Wahrnehmung der gemischten Befugnisse geklärt wird;

4. ist der Auffassung, dass Artikel 5 des Vertrags so neu formuliert werden muss, dass er die Wirklichkeit besser widerspiegelt und klärt, welche Befugnisse ausschließlichen Charakter haben und welche Befugnisse konkurrierend von der Union und den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden (die Mehrheit);
5. stellt fest, dass in der Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union grundsätzlich eine Zuständigkeitsvermutung für die Mitgliedstaaten besteht ("originäre Zuständigkeit"), während eine Zuständigkeit der Europäischen Union ausdrücklich mittels präziser und eindeutiger Handlungsermächtigungen begründet werden muss ("übertragene Zuständigkeit");
6. ist der Auffassung, dass die Zuständigkeiten der Europäischen Union in ausschließliche, gemischte und ergänzende Zuständigkeiten zu unterteilen sind, wobei in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen genau zu bestimmen ist, wie weit eine EU-Zuständigkeit in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreift;
7. ist der Auffassung, dass das Subsidiaritätsprinzip einen politischen Stellenwert hat, da mit ihm sichergestellt werden soll, dass die Beschlüsse im Interesse der Bürger gefasst werden; es handelt sich um ein dynamisches Konzept, das auf die spezifizierten Ziele unter Berücksichtigung von Veränderungen bei diesen Zielen angewandt werden muss; doch gleichzeitig stellt das Subsidiaritätsprinzip eine verbindliche verfassungsrechtliche Norm dar, die die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten bindet; es darf allerdings kein Hindernis für die legitime Ausübung der ihr übertragenen konkurrierenden Zuständigkeiten durch die Union darstellen und viel weniger noch die Entwicklung von Maßnahmen in Bereichen behindern, in denen die Union über ausschließliche Zuständigkeiten verfügt;
8. bekräftigt, dass das Subsidiaritätsprinzip auch dazu dienen sollte, einen Impuls für ein Vorgehen der Union in den Bereichen zu geben, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wenn die Ziele der angestrebten Maßnahme nicht angemessen von den Mitgliedstaaten verwirklicht und folglich aufgrund des Umfangs oder der Wirkungen der fraglichen Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können;
9. hält es für wichtig, dass klargestellt wird, dass die allgemeinen Zielbestimmungen der Verträge sowie Querschnittsklauseln, nach denen Unionsziele bei der Durchführung von einzelnen Politiken zu beachten sind, keine Gesetzgebungszuständigkeiten begründen;
10. schlägt vor, eine gemischte Finanzierung von Aktivitäten durch EU und Mitgliedstaaten nur dann zu erlauben, wenn diese sich im Rahmen ausdrücklicher Vertragsermächtigungen bewegt; eine Mischfinanzierung von Pilotprojekten außerhalb ausdrücklicher Vertragsermächtigungen führt letztlich zur schleichenden

Vergemeinschaftung der betreffenden Kompetenz; eine Kompetenzverlagerung kann jedoch nur ausdrücklich und aufgrund politischer Entscheidung erfolgen;

11. ist der Ansicht, dass die Einbeziehung des Subsidiaritätsprinzips in die künftige europäische Verfassung so verstanden werden muss, dass damit die Festlegung und Durchführung von Initiativen der Union auf der Grundlage der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten geregelt werden soll, ohne dass damit auf irgendeine Weise Einfluss auf die Aufteilung der Befugnisse innerhalb der Mitgliedstaaten genommen wird;
12. erkennt die Notwendigkeit einer Ausweichklausel für unvorhersehbare Tätigkeiten der Gemeinschaft an; fordert aber eine Neuformulierung von Artikel 308 des Vertrages dahingehend, dass ein Tätigwerden der EU auf dieser Rechtsgrundlage die Mitentscheidung des Parlaments beinhaltet, um zu verhindern, dass Bereiche, die bisher in der Mitentscheidung der mitgliedstaatlichen Parlamente standen, über Artikel 308 des Vertrages jeglicher parlamentarischen Mitbestimmung entzogen werden können; fordert außerdem die zeitliche Begrenzung von auf dieser Rechtsgrundlage erlassenen Vorschriften bis zur jeweils nächsten Vertragsrevision, anlässlich der die Entscheidung zu treffen ist, eine reguläre Kompetenzvorschrift in den Vertrag aufzunehmen oder die Kompetenz nicht weiter auf der Ebene der EU auszuüben; einzig diese Regelung ist dem Ausnahmecharakter des Artikel 308 des Vertrages angemessen;
13. fordert die Einführung einer präzisen, an justiziablen Kriterien orientierten Prüfung der Subsidiarität in Verbindung mit allen Gesetzgebungsvorschlägen der EU; im Europäischen Parlament könnte dies entsprechend dem Verfahren der Prüfung der Rechtsgrundlage durchgeführt werden; es ist zu unterstreichen, dass die Prüfung der Subsidiarität keine Frage der politischen Opportunität und Entscheidung ist, sondern verfassungsrechtlichen Rang besitzt; befürwortet eine nachgelagerte Kontrolle entweder durch ein eigenes Gericht oder eine mit Verfassungsrichtern der Mitgliedstaaten besetzte Subsidiaritätskammer des Gerichtshofs;
14. ist der Auffassung, dass die gemeinschaftlichen Handlungsformen, wie Regelung, Harmonisierung, Koordinierung, Ergänzung, sowie die Handlungsinstrumente (Richtlinie, Verordnung, Entscheidung, Stellungnahme, Empfehlung) präzise zu umschreiben sind;
15. fordert die Festschreibung eines allgemeinen Parlamentsvorbehalts für die offene Koordinierung; die Methode der offenen Koordinierung kann nicht zu einer Verlagerung der Rechtsetzungsgewalt hin zur Exekutive führen; die Nutzung dieser Methode bedarf daher einer vorherigen parlamentarischen Ermächtigung;
16. stellt fest, dass die Regionen der EU eine umfassendere Rolle werden spielen müssen, wenn die Subsidiarität wirklich Bedeutung haben soll; dies könnte zweckmäßigerweise dadurch erreicht werden, dass den mit einer größeren Autonomie ausgestatteten Regionen der vom Berichterstatter vorgeschlagene Status eines „Partners der Union“ übertragen wird, wenn der verfassungsrechtliche Status

einer Region die festgelegten Kriterien erfüllt und dies von ihrem Mitgliedstaat gebilligt wird; weist darauf hin, dass die Rolle der Regionen weiter gehen sollte als die reine Wahrnehmung von Durchführungsbefugnissen, wie sie im Weißbuch der Kommission über Europäisches Regieren skizziert wird;

17. stellt fest, dass diese Debatte über die Abgrenzung von Befugnissen von grundlegender Bedeutung für die Debatte über die Zukunft Europas ist, insbesondere im Zusammenhang mit dem Bemühen, den Bürgern Europas Gewissheit zu verschaffen und sie über die Befugnisse der Union und ihre Grenzen zu unterrichten; besteht deshalb darauf, dass jedwede Regelung, die vom bevorstehenden Konvent erarbeitet wird, frei im Internet zugänglich ist und gegenüber den Bürgern Europas um Einsichtnahme geworben wird, und dass den Mitgliedstaaten die Verantwortung für diese Mitteilung übertragen wird; außerdem sollten die Regierungen der Beitrittsländer dafür verantwortlich sein, jedwede Regelung ihren Bürgern mitzuteilen;
18. ist der Auffassung, dass der zu schaffende Katalog der Zuständigkeiten der EU regelmäßig überprüft werden muss; hält hierfür einen Zeitraum von acht Jahren für angemessen.

18. Oktober 2001

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR REGIONALPOLITIK, VERKEHR UND FREMDENVERKEHR

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den
Mitgliedstaaten
(2001/2024(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Elisabeth Schroedter

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 25 April 2001 benannte der Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr Elisabeth Schroedter als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 29. Mai 2001, 10. Juli 2001 und 10. Oktober 2001.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 36 Stimmen bei keiner Gegenstimme und 3 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Konstantinos Hatzidakis, Vorsitzender; Emmanouil Mastorakis und Rijk van Dam, stellvertretende Vorsitzende; Elisabeth Schroedter, Verfasserin der Stellungnahme; Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (in Vertretung von Alain Esclopé gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (in Vertretung von Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (in Vertretung von Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (in Vertretung von Margie Sudre gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen und Mark Francis Watts.

KURZE BEGRÜNDUNG

Grundlagen

Im Rahmen seiner Erklärung zur „Zukunft Europas“ hat der Rat auf seinem Gipfeltreffen in Nizza beschlossen u.a. „die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrecht erhalten werden kann,“¹ einer Überprüfung zu unterziehen. Ziel ist es, die Handlungsfähigkeit und das Funktionieren der EU zu verbessern und Entscheidungsprozesse in der EU-Politik für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten transparenter zu gestalten. Die politische Forderung dazu ging von Regionen aus, welche in ihren Gesetzgebungsbefugnissen direkt von EU-Entscheidungen betroffen sind. Dies betrifft insbesondere Regionen in Belgien, Deutschland, Großbritannien, Österreich und Spanien.

Im Vertrag von Maastricht ist das Subsidiaritätsprinzip verankert worden (Art. 5 EG-V). Es legt fest, dass Entscheidungen so bürgernah wie möglich bleiben, und die Gemeinschaft nur dann tätig wird, wenn eine Aufgabe aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wirkung besser auf der gemeinschaftlichen Ebene erfüllt werden kann. Allerdings bezieht der Vertrag sich nur auf die Zuordnung der Kompetenzen auf Unionsebene bzw. auf die Ebene der Mitgliedsstaaten im Allgemeinen. Er berücksichtigt nicht direkt die Zuständigkeiten der Regionen.

Die Verträge beinhalten ausschließliche Zuständigkeiten der EU (z.B. Außenhandel, grenzüberschreitender Wettbewerb, Währung) und Rahmenkompetenzen (z.B. Strukturpolitik, Forschung). In den überwiegenden Bereichen gemeinschaftlicher Politik hat die europäische Ebene eine Koordinationsfunktion. Die Umsetzung sowie die Art und Weise, wie dabei die Regionen beteiligt werden, liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Europäische Integrationsprozesse dürfen nicht zu einer Zentralisierung von Zuständigkeiten führen, die sinnvoller auf der unteren Ebene der Kommunen und Regionen geregelt werden können. Die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Vielfalt und regionale Besonderheiten müssen in einer erweiterten Union erhalten bleiben. Deshalb muss die Bedeutung der Regionen auf europäischer Ebene gefördert werden.

Die Sonderrolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen

Im Laufe des Integrationsprozesses haben die Mitgliedstaaten auch Aufgaben an die EU übertragen, welche teilweise oder sogar vollständig in die Zuständigkeit von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen fallen. Ihre Zuständigkeit in den verschiedenen Politikfeldern ist im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfassung festgelegt. Die Regionen waren an solchen Kompetenzübertragungen nicht direkt beteiligt. Verständlicherweise wehren sie

¹ Erklärung zur Zukunft der Union, Vertrag von Nizza (OJ C80/85 10-3-2001)

sich gegen die schleichende Aushöhlung ihrer verfassungsrechtlichen Befugnisse. Sie fordern einen Kompetenzkatalog und damit Rechtssicherheit für sich. Darüber hinaus wollen sie in Entscheidungen zu Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene, die sie betreffen, einbezogen werden. Kompetenzen sollten nur dann auf die europäische Ebene übertragen werden, wenn die Prinzipien der Subsidiarität, der demokratische Einflussnahme und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.

Lokale und regionale Gebietskörperschaften

Die fortschreitende Integration der EU und die Liberalisierung einer Reihe von Aufgaben, die der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen, greifen tief in die Selbstverwaltungsfunktion lokaler und regionaler Gebietskörperschaften ein. Beispiele hierzu finden sich in der "Lissabonner Strategie" zur Vollendung des Binnenmarktes, sowie in den Beschlüssen von Stockholm. Hier wurden Aufgaben, welche bisher im Bereich der Daseinsvorsorge angesiedelt waren, geschützt durch Art. 16 der EG-Verträge, unter die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft gestellt. Dadurch entstand eine Lücke in der Rechtsicherheit für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in wirtschaftlichen Tätigkeiten, welche bisher dem Gemeinwohl dienten.

In einigen Fällen des mittelbaren Einflusses europäischer Aktivitäten auf Selbstverwaltungsaufgaben fordert die europäische Gesetzgebung die Mitgliedstaaten auf, lokale und regionale Gebietskörperschaften zu beteiligen. Dies geschieht bisher nur unzureichend und wird von der Kommission nicht überprüft. Verständlich ist daher die Forderung, Vertreter der lokalen und regionalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene in die Vorbereitung der Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen, welche die kommunalen Selbstverwaltungsbefugnisse berühren.

Ausschuss der Regionen

Bereits im Zuge des Maastrichtvertrages haben Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis ihre Beteiligungsrechte eingeklagt. Damals wurde der Ausschuss der Regionen geschaffen, der mit Konsultationsrechten ausgestattet wurde. Es gab aber keine gemeinsame Definition darüber, welche Organe Vertreter in den AdR entsenden durften. Die Besetzung obliegt allein den Mitgliedstaaten. Sie haben entsprechend ihrer unterschiedlichen Verfassungen sowohl Vertreter aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis als auch solche aus Regionen mit lokalen bzw. regionalen Selbstverwaltungsaufgaben entsandt, sowie Vertreter der Exekutive und Legislative dieser Regionen.

Im Rahmen einer europäischen Verfassungsstruktur könnte durch die Stärkung des AdR und eine klare Zusammensetzung ein Instrument zur Beteiligung von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen bzw. vergleichbaren Kompetenzen geschaffen werden.

Kompetenzteilung muss das europäische Gesellschaftsmodell stärken

Das europäische Gesellschaftsmodell dessen Aufgabe es ist, UnionsbürgerInnen unabhängig vom regionalen Standort oder der sozialen Stellung einen gleichwertigen Lebensstandard zu ermöglichen, hat eine Kernfunktion im Integrationsprozess der EU. Die Verfasserin der Stellungnahme hält es deshalb für kontraproduktiv, im Bereich des

ökonomischen und sozialen Zusammenhalts und der Unterstützung der ländlichen Regionen (2.Säule der GAP) die Rahmenkompetenz der EU aufzuheben bzw. zurückzufahren.

Verfassungsrechtliche Prinzipien zur Kompetenzteilung

Die Kompetenzteilung muss in Zukunft der Dynamik des Integrationsprozesses standhalten können. Ein starrer Kompetenzkatalog scheint hierfür nicht das geeignete Instrument zu sein. Deshalb ist die Verfasserin der Stellungnahme der Ansicht, dass die Kompetenzabgrenzung nach verfassungsrechtlichen Prinzipien geregelt werden sollte. Solche Prinzipien ermöglichen, dass die Kompetenzabgrenzung unabhängig vom Stand der Integration erfolgen kann.

Grundsätzlich sollten sich solche Prinzipien von Demokratie, Transparenz, Subsidiarität, Partizipation und Bürgernähe leiten lassen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. stellt fest, dass bei Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene immer häufiger in regionale Zuständigkeiten und in die Befugnisse der lokalen Gebietskörperschaften eingegriffen wird, und fordert daher die Wahrung der Selbstverwaltung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften; spricht sich dafür aus, dass sich die EU auf Kernaufgaben konzentriert, die nur europäisch gelöst werden können;
2. spricht sich für eine verbesserte Systematisierung der EU-Handlungsbefugnisse durch Aufzählung und präzise Beschreibung der Handlungsformen und -instrumente der EU aus; klarzustellen ist zudem, dass die vertraglichen Zielbestimmungen und Querschnittsklauseln keine EU-Kompetenzen begründen; unklar oder zu weit gefasste Kompetenzklauseln (z.B. Generalklauseln) sollen präzisiert werden;
3. stellt fest, dass der Grad der institutionellen Dezentralisierung und Konstitutionalisierung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den 15 Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist;
4. schlägt einen Prinzipienkatalog vor, nach welchem sich die Kompetenzteilung ausrichten sollte:
 - **Demokratieprinzip:** Es besteht die Notwendigkeit, den rechtlichen Status von Bundesstaaten, autonomen Gemeinschaften und sonstigen Gebietskörperschaften mit Legislativbefugnissen und ausschließlichen Zuständigkeiten, also der sogenannten „Verfassungsregionen“, zu stärken, damit sie zur Wahrung ihrer Rechte und Interessen Anfragen, Eingaben und Ersuchen an die gerichtlichen Instanzen auf europäischer Ebene richten

können, die ihrerseits von Rechts wegen befähigt und befugt wären, sich mit den jeweiligen Anliegen oder Rechtsstreitigkeiten zu befassen und darüber zu entscheiden;

- **Subsidiaritätsprinzip:** Die Europäische Union sollte sich in diesem Zusammenhang auf die Ausübung einer klar definierten Rahmenkompetenz insbesondere im Bereich der europäischen Regionalpolitik beschränken. Die Klärung von Detailfragen und Entscheidungen über die Verwendung der europäischen Mittel für Einzelprojekte müssen der je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Ebene der Verantwortlichen für die Regionalpolitik überlassen bleiben. Damit würde das Subsidiaritätsprinzip in Zukunft besser berücksichtigt. Mit der Bestimmung von regionalpolitischen Schwerpunkten im Rahmen eines tatsächlichen Bottom-up-Prozesses würde auch dem Geist der Strukturfondsreform aus dem Jahr 1999 Rechnung getragen;
- **Transparenzprinzip:** Sicherung demokratischer Kontrolle, wenn Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden, sowie Gewährleistung demokratischer Einflussnahme durch die regionale und lokale Ebene, sofern ihre Kompetenzen dadurch direkt oder indirekt berührt sind;
- **Partizipationsprinzip:** Beteiligung der Regionen an Entscheidungen, sollten sie direkt oder indirekt betroffen sein, wenn Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden, selbst wenn es sich hierbei um die Übertragung von Koordinierungsaufgaben handelt;
- **Solidaritätsprinzip:** Anerkennung der europäischen Solidarität als wichtiges und notwendiges Element des europäischen Einigungsprozesses;

5. hält Verbesserungen in der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips für erforderlich, fordert in diesem Zusammenhang die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen ihrer Verfassungen die Regionen mit Legislativbefugnis aufgrund ihrer direkten Betroffenheit am verfassungsgebenden Prozess der Union zu beteiligen; fordert die Stärkung der legislativen Gesetzes- und Kontrollfunktion des europäischen Parlaments als direkt gewählter Bürgerkammer und betont seine zentrale Rolle bei der Durchsetzung des Prinzipienkataloges, hält es zudem für erforderlich, die institutionelle Beziehung des AdR zu ihm sowie den anderen EU-Institutionen im Vorfeld der Gesetzgebung und bei der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen;
6. fordert die umfassende Stärkung der regionalen und lokalen Selbstverwaltung, sowie ihre institutionelle Aufwertung, indem ihre Repräsentanten im Vorfeld von Gesetzesinitiativen beteiligt werden, sobald europäische Entscheidungen direkt oder indirekt diese Selbstverwaltung beeinflussen; und dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, im Rahmen der Umsetzung europäischen Rechtes die Selbstverwaltungsebenen zu konsultieren; betont die Bedeutung von Art. 16 EG-V und kritisiert in diesem Zusammenhang eine schleichende Aushöhlung der Rechtssicherheit im Bereich der Daseinsvorsorge; fordert, dass die Daseinsvorsorge wie auch der ökonomische und soziale Zusammenhalt als zentrales Grundprinzip bei der Weiterentwicklung des Vertrags gestärkt werden müssen.