

Working Group V

Working document 4

## **Gruppe V "Ergänzende Zuständigkeiten"**

**Betr. :** Vermerk der Europäischen Kommission "Die Abgrenzung der Zuständigkeiten: Eine Frage der Intensität der Intervention"

---

**DIE ABGRENZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN:**  
**EINE FRAGE DER INTENSITÄT DER INTERVENTION**

Die von der Europäischen Union bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durchgeführten Aktionen treten auf unterschiedliche Weise mit den Initiativen auf nationaler Ebene in Verbindung. In den derzeitigen Verträgen ergibt diese Aufteilung zwischen verschiedenen politischen Ebenen einen **komplexen juristischen Rahmen**, dessen Verständnis noch dadurch erschwert wird, dass die jeweiligen Interventionsmodalitäten der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten sich je nach den Bereichen und in Abhängigkeit von den spezifischen Situationen erheblich voneinander unterscheiden.

In diesem Zusammenhang ist die **Erklärung Nr. 23 der Schlussakte des Vertrags von Nizza**, die dazu aufruft, **eine genauere Abgrenzung** der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten **herzustellen** und **aufrechtzuerhalten**, sowie die **Erklärung von Laeken**, in der die **Klärung des derzeitigen Systems** gefordert wird, zu sehen.

Dass eine derartige Klärung, die es ermöglicht, die **jeweiligen Kompetenzen** abzugrenzen, von Nutzen ist, liegt auf der Hand, sowohl aus Gründen der **Transparenz** als auch der **Effizienz**.

Allerdings gibt es keine „Zauberformeln“ zur Vereinfachung: ein bestimmter **Komplexitätsgrad wohnt dem System inne**, das weiterhin einzig auf der Aufteilung der Befugnisse zwischen verschiedenen politischen Ebenen beruhen kann. Mit anderen Worten, eine starre Abgrenzung der Interventionsbereiche der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten nach Sachgebieten ist nicht möglich.

Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Europäische Union eine Konstruktion *sui generis* darstellt, die – im Unterschied zu den Staaten – geschaffen worden ist, um **bestimmte Ziele** zu erreichen. Ihre Handlungsbefugnisse werden somit **in erster Linie** anhand dieser Ziele definiert und nicht *ratione materiae*. Daraus ergibt sich im Übrigen der **dynamische** Charakter des Systems, wenn es darum geht, diese Zielsetzungen allmählich zu verwirklichen.

In dem vorliegenden Vermerk werden die Feststellungen der Mitteilung der Kommission über das Projekt für die Europäische Union vom 22. Mai 2002 weiterentwickelt und es wird vorgeschlagen, die Ausübung der Zuständigkeiten der Union zu rationalisieren und zu klären, und zwar durch (a) die Festlegung der Grundprinzipien des Systems und (b) die Ausarbeitung einer Klassifizierung der Aktionsarten der Europäischen Union nach ihrer Intensität.

### Die allgemeinen Grundsätze des Systems

Die Europäische Union muss sich an bestimmte Grenzen halten. Sie kann nur in den Fällen und in dem Maß intervenieren, in dem die Verträge dies gestatten (**Grundsatz der Zuweisung von Zuständigkeiten**). Somit beruhen sämtliche Aktionen der Europäischen Union auf Vorschriften – den Rechtsgrundlagen –, die ihr in der Regel die Möglichkeit verschaffen, in spezifischen Bereichen tätig zu werden, und die Angaben machen zu den speziellen Zielen, den vorgeschriebenen Verfahren sowie gegebenenfalls den einzusetzenden Instrumenten, den ergreifenden Initiativen und den einzuhaltenden Grenzen.<sup>1</sup> Daher bleiben alle nicht der Union zugewiesenen Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten vorbehalten, die sie gemäß ihrer jeweiligen Rechtsordnung wahrnehmen. Es wird auch einer Aufzählung dieser **ausschließlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten** das Wort geredet. Allerdings besteht die Gefahr, dass eine derartige Liste nicht erschöpfend ist (sie wäre in der Tat sehr schwer zu erstellen) und dass somit eine „Grauzone“ von Bereichen geschaffen würde, die zu gar keiner Kategorie gehören.

Die **Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** sind die bestimmenden Prinzipien für die Wahrnehmung der Zuständigkeiten durch die Europäische Union. Diese Grundsätze – die ausdrücklich in den EG-Vertrag aufgenommen und in einem Durchführungsprotokoll niedergelegt worden sind – setzen das Konzept des **zusätzlichen Nutzens**, das allen Maßnahmen auf europäischer Ebene zugrunde liegt, in das juristische Denken um. Die Union kann nur in dem Fall und in dem Maß tätig werden, in dem die vorgesehenen Zielsetzungen auf nationaler Ebene nicht hinreichend verwirklicht werden können und angesichts ihrer Tragweite oder ihrer Auswirkungen sich sinnvoller auf europäischer Ebene verwirklichen lassen, ohne dass diese Intervention über das hinausgeht, was zur Erreichung der Ziele erforderlich ist.

Vervollständigt werden die Rahmenbedingungen noch durch den **Grundsatz, dass Gemeinschaftsrecht vor nationales Recht zu setzen ist**, der vom Gerichtshof feierlich verkündigt worden ist, gemäß dem die Maßnahmen und Verfügungen der Mitgliedstaaten sich mit dem Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung befinden müssen. Dieses Prinzip gilt für die von der Europäischen Union bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten verabschiedeten rechtsverbindlichen Normen, aber auch *a fortiori* für die Vertragsregelungen, die unmittelbar für die

---

<sup>1</sup> Angesichts der oben erwähnten Natur *sui generis* der Europäischen Union sind unter anderem kennzeichnend für das Rechtssystem die „funktionalen“ Rechtsgrundlagen, d. h. die Bestimmungen, die der Union die erforderlichen Befugnisse verleihen, um bestimmte Ziele zu erreichen, unabhängig von dem Anwendungsbereich der betreffenden Maßnahme. Die bekanntesten Beispiele sind Artikel 94 und 95 EG-Vertrag (Verwirklichung des Binnenmarkts) und Artikel 308 EG-Vertrag, bei dem es um die Verwirklichung von Zielen dieses Vertrags geht, für die die erforderlichen Befugnisse nicht ausdrücklich vorgesehen sind.

Mitgliedstaaten und manchmal für die Bürger und die Unternehmen Geltung haben (wie das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit, das Verbot von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung, das Verbot von Einschränkungen der Grundrechte auf Bewegungsfreiheit, das Verbot von staatlichen Beihilfen und von Maßnahmen oder Praktiken, die geeignet sind, den Wettbewerb einzuschränken oder zu verzerren).

Es wird vorgeschlagen, in den Vertrag die folgenden Grundsätze einschließlich einer Begriffsbestimmung aufzunehmen:

- den **Grundsatz der Zuweisung von Zuständigkeiten** an die Europäische Union;
- die **Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** für die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Union;
- den **Grundsatz, dass Gemeinschaftsrecht vor nationales Recht zu setzen ist.**

\* \*

### **Die Zuständigkeiten der Europäischen Union: Die Unzulänglichkeit der Unterscheidung zwischen ausschließlichen, geteilten und ergänzenden Zuständigkeiten**

Die Verträge sehen **keine einheitlichen Zuständigkeitskategorien** für die Europäische Union vor. Ganz im Gegenteil wird durch jede Rechtsgrundlage ein spezielles Kompetenzsystem errichtet; diese Systeme können sich erheblich voneinander unterscheiden, auch wenn es sich um ähnliche Maßnahmen oder Aktionen handelt, ohne dass diese Unterschiede auf systematischen Kriterien beruhen. **Von einigen Seiten** wird zwischen den **ausschließlichen** Zuständigkeiten der Union, den von der Union und den Mitgliedstaaten **geteilten** Zuständigkeiten und den Zuständigkeiten der Union, die die der Mitgliedstaaten **ergänzen**, unterschieden.<sup>1</sup>

Wenn nämlich nach dieser Begriffsbestimmung der Union in einem Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit zugewiesen wird, folgt daraus, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr intervenieren können, auch wenn die Union nicht tätig geworden ist. Ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten in einem derartigen Bereich ist nur durch Ermächtigung oder (Rück-)Übertragung durch die Union möglich. Wenn diese hingegen über eine mit den Mitgliedstaaten geteilte (oder „konkurrierende“ in der deutschen verfassungsrechtlichen Terminologie) Zuständigkeit verfügt, können die Mitgliedstaaten in diesem Bereich tätig werden, solange die Union nicht tätig geworden ist und die Mitgliedstaaten gehen dieser Zuständigkeit nur in dem Maße verlustig, in dem die Union tätig

---

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel den Vermerk CONV 47/02 des Konventssekretariats zum Thema Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

geworden ist. Unter ergänzender Zuständigkeit schließlich ist die Situation zu verstehen, in der die Regelungen der Union und der Mitgliedstaaten neben einander bestehen können, ohne dass eine Maßnahme der Union den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum Tätigwerden entzieht, insbesondere in der Gesetzgebung.

Obwohl in der Vertragsbestimmung über das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EG-Vertrag) der Begriff „ausschließliche Zuständigkeit“<sup>1</sup> verwendet wird, machen die Verträge keine Angaben dazu, in welchen Bereichen die Europäische Union eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt. **Ein**

**unumstrittenes Verzeichnis der Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Union**

**besteht nicht.** Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gelten als derartige Bereiche insbesondere die Außenhandelsbeziehungen und der Schutz der Meeresorganismen<sup>2</sup>. Unabhängig von dieser Rechtsprechung kann man davon ausgehen, dass die Europäische Union über eine ausschließliche Kompetenz auch für die Geldpolitik in der Eurozone sowie für die Zollunion verfügt. Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit gibt es jedenfalls sehr wenige<sup>3</sup>.

Im übrigen bezieht sich die Ausschließlichkeit nur auf die Zuständigkeit für die Verabschiedung der **Basisrechtsvorschriften**: eine Intervention der nationalen staatlichen Stellen bleibt erforderlich, zumindest, um die konkrete Durchführung der erlassenen Rechtsakte zu gewährleisten (so sind zum Beispiel die Zollverwaltungsdienste einzelstaatlich organisiert).

Was die beiden anderen Kategorien – geteilte Zuständigkeiten und ergänzende Zuständigkeiten – betrifft, so ist die **Unterscheidung** zum einen *in concreto* **schwierig zu treffen** und zum anderen **in der Praxis nicht sehr nützlich**, da höchst unterschiedliche Situationen auftreten, die anhand dieser eher theoretischen Kategorien nicht immer angemessen eingestuft werden können. Im übrigen werden diese Kategorien nicht in jedem Fall akzeptiert und es bestehen auch andere Klassifizierungen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Um die Gebiete anzugeben, für die das Subsidiaritätsprinzip nicht anwendbar ist, was ohne weiteres einleuchtet, da im Grundsatz jede Intervention der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ausgeschlossen ist.

<sup>2</sup> Der Gerichtshof hat das Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft auch in anderen Fällen als Aktion im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit bezeichnet, z. B. internationale Verhandlungen in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft interne Regelungen für die Umsetzung einer im Vertrag vorgesehenen Gemeinschaftspolitik oder für die totale Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften aufgestellt hat. In diesen Fällen handelt es sich nicht um eine echte ursprünglich ausschließliche Zuständigkeit, sondern eher um das Phänomen, dass die Gemeinschaft durch die Wahrnehmung der geteilten Zuständigkeit der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zuvor kommt.

<sup>3</sup> Siehe den oben erwähnten Vermerk CONV 47/02.

<sup>4</sup> So reiht die Entschließung des Europäischen Parlaments über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten (Lamassoure-Bericht) in die Kategorie der geteilten Zuständigkeiten auch die Gebiete ein, auf denen die Union nur in ergänzender Weise interveniert.

In Wirklichkeit **können, und häufig müssen**, die Europäische Union und die nationalen staatlichen Stellen **in der überwältigenden Mehrheit der Fälle zusammen tätig werden**, da die wirksame Umsetzung einer bestimmten Politik einen Beitrag sämtlicher politischen Ebenen erfordert, der europäischen, der nationalen, der regionalen und der lokalen. Im übrigen variiert diese Wechselwirkung stark. Manchmal ist die Intensität der Aktion der Europäischen Union äußerst stark und lässt der nationalen Initiative nur wenig Raum (z. B. eine Rechtsvorschrift, die in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitlich Geltung hat); manchmal greift die Aktion nur wenig in die nationale Sphäre ein (z. B. eine nicht verbindliche Maßnahme zur Koordinierung einzelstaatlicher Politikbereiche). Darüber hinaus lässt sich eine derartige Unterschiedlichkeit innerhalb **ein und desselben Bereichs** feststellen: so hat zum Beispiel die Gemeinschaft im Rahmen der Verkehrspolitik je nach Bedarf von einheitlichen Normen (z. B. bei der Küstenschifffahrt), Mindestvorschriften für eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften (z. B. im Bereich Sicherheitsbedingungen und -kontrollen) oder auch einfachen Aktionen zur finanziellen Unterstützung Gebrauch gemacht (z. B. auf dem Gebiet der Innovation).

Letzten Endes geht es bei der gesuchten Klarstellung darum, dem europäischen Bürger eine **Antwort auf die Grundsatzfrage “Wer macht was?”** zu geben und dafür zu sorgen, dass auf allen politischen Ebenen Verantwortung übernommen wird. Der Versuch allein, eine bestimmte Politik in die Kategorie der geteilten oder ergänzenden Zuständigkeiten einzuordnen, ermöglicht es **nicht** in jedem Einzelfall, **eine Antwort auf diese Grundsatzfrage zu geben**; die Union kann nämlich im Rahmen dieser Politik in jedem Einzelfall auf ziemlich unterschiedliche Weise tätig werden.

Somit ergibt sich bei einer Betrachtung der tatsächlichen Gegebenheiten, dass **die Unterscheidung allein zwischen ausschließlichen, geteilten und ergänzenden Zuständigkeiten nicht erlaubt, das gewünschte Ziel einer Klarstellung zu erreichen**. In den meisten Bereichen können sowohl die Europäische Union als auch, unter Beachtung der Grundsatzes, dass Gemeinschaftsrecht vor nationales Recht zu setzen ist, die Mitgliedstaaten tätig werden, und die Interaktion ist hinsichtlich ihrer Art sowie ihrer Modalitäten äußerst vielfältig.

\* \*

### **Klarstellung der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Europäischen Union anhand der unterschiedlichen Intensität ihres Tätigwerdens**

Somit muss eine andere Vorgehensweise entwickelt werden, die eher der Natur *sui generis* der Europäischen Union entspricht, insbesondere der Art ihrer Handlungsbefugnisse.

Zunächst gilt es, sich zwei besondere Aspekte des allgemeinen Systems der Europäischen Union

vor Augen zu halten, die sich bis zu einem gewissen Grade auf die Frage der Aufteilung der Zuständigkeiten auswirken.

**Vertragsbestimmungen mit unmittelbarer Wirkung:** – In erster Linie sind in den Verträgen niedergelegte Bestimmungen zu erwähnen, die, ohne unbedingt der Europäischen Union spezielle Handlungsbefugnisse zuzuweisen, doch die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten umreißen und begrenzen; diese sind gehalten, diese Bestimmungen bei der Ausübung ihrer Handlungsbefugnisse zu beachten, auch in den Bereichen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit. Diese Bestimmungen – z. B. die oben erwähnten Bestimmungen zum Diskriminierungsverbot oder zur Freizügigkeit im Binnenmarkt – lassen sich mit **Grundnormen in einem Text mit Verfassungsrang** gleichsetzen; es handelt sich in der Tat um Regelungen, die den Bürgern und den Unternehmen sehr weit reichende Rechte verleihen und die eigentlichen Grundlagen der Europäischen Union darstellen.

**Kontrollmaßnahmen:** – In zweiter Linie muss man sich vor Augen halten, dass zum einen die Europäische Union mit den **Befugnissen ausgestattet ist, die erforderlich sind, um die Einhaltung der** durch die Verträge und die abgeleiteten Rechtsakte auferlegten **Grundsätze und Regeln zu gewährleisten**, und zwar durch die Tätigkeit der Kommission, der Hüterin der Verträge, und des Gerichtshofs, des Garanten der Integrität der gemeinschaftlichen Rechtsordnung. Zum anderen werden der Kommission durch das primäre oder sekundäre Recht speziellere und einschneidende Befugnisse in bestimmten Bereichen zugewiesen (insbesondere auf den Gebieten Wettbewerb, Bekämpfung des Dumping, Zollwesen).

Nach dieser Präzisierung geht der Vorschlag dahin, eine **Klassifizierung der Zuständigkeiten der Europäischen Union** aufzustellen, und zwar **anhand der Intensität, mit der die Union tätig wird**. Diese Intensität bemisst sich daran, in welchem Maß die entsprechende Aktion ein mögliches Tätigwerden auf nationaler Ebene in demselben Bereich einschränkt.

Mit Hilfe einer derartigen Klassifizierung im Vertrag wäre es möglich, sofern dies als erforderlich erachtet wird, **für bestimmte Bereiche den Grad der Intensität des Tätigwerdens** der Europäischen Union **zu bestimmen. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass jede Aktion in diesen Bereichen den höchsten Grad erreichen muss**. Die Zuständigkeiten in einem bestimmten Bereich können nämlich unter den konkreten Umständen – je nach den Bedürfnissen und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – auch in der Form weniger „intensiver“ Maßnahmen und sogar ohne Gemeinschaftsmaßnahmen wahrgenommen werden. In jedem Einzelfall müssen die Institutionen der Union **die Intensität** der gewählten Aktion **begründen**. Das Ausmaß der Handlungsbefugnisse der nationalen (regionalen, lokalen usw.) Stellen verhält sich dabei umgekehrt proportional zu dem der Europäischen Union. Anhand ihrer Intensität lassen sich die folgenden Modalitäten von Aktionen der Union bestimmen:

**A) Legislativmaßnahmen:** – Es handelt sich um Maßnahmen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Europäische Union befugt ist, legislative Bestimmungen zu erlassen, die die Beziehungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten oder ihren internationalen Partnern regeln, manchmal jedoch auch die Beziehungen mit Privatpersonen und von Privatpersonen untereinander. Diese Kategorie zerfällt in **vier Unterkategorien:**

- *Einheitliche Regelungen*, Bestimmungen mit unmittelbarer und einheitlicher Wirkung im Staatsgebiet der Mitgliedsländer (z. B.: der Gemeinsame Zolltarif, gemeinschaftliche Rechte des geistigen Eigentums und gemeinschaftliche gewerbliche Schutzrechte, Organisation von Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse);
- *Harmonisierungen*, Bestimmungen, die die wesentlichen Grundsätze und Regelungen auf europäischer Ebene festlegen, die von den zuständigen Stellen in die nationalen Rechtsvorschriften integriert und im Einzelnen ausgeführt werden müssen (z. B.: die konkrete Ausgestaltung des Binnenmarkts für zahlreiche Güter und Dienstleistungen, die Telekommunikation, das Unternehmensrecht); um eine teilweise Harmonisierung handelt es sich, wenn nur bestimmte Aspekte geregelt werden, und um eine optionale Harmonisierung, wenn es den Mitgliedstaaten freisteht, Übereinstimmung mit der Maßnahme herzustellen;
- *Mindestharmonisierungen*, die Bestimmungen, mit denen der rechtliche Mindestbezugsrahmen festgelegt wird, der auch in die einzelstaatlichen Rechtsordnungen umgesetzt werden muss; den Mitgliedstaaten steht es frei, strengere Normen zu erlassen oder aufrechtzuerhalten (z. B.: Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher, Gewässerschutz und Luftreinhaltung);
- *gegenseitige Anerkennungen*<sup>1</sup> und „*Verknüpfungen*“ der nationalen Rechtsordnungen, die Bestimmungen, die, ohne dass Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften erforderlich wären, doch rechtliche Instrumente einführen, die die nationalen Stellen und entsprechenden Systeme verpflichten, tätig zu werden und die Reglementierungen in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der übrigen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen (z. B.: gegenseitige Anerkennung der Diplome, soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer).

Neben der Verabschiedung von Legislativmaßnahmen kann die Tätigkeit der Europäischen Union auch, falls erforderlich und unter der Bedingung, dass dies ausdrücklich durch Rechtsnormen vorgesehen ist, die Verabschiedung von **Maßnahmen zur Durchführung** der Rechtsakte umfassen.

**B) Nicht-legislative Maßnahmen:** – Es handelt sich um Maßnahmen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Europäische Union befugt ist, Maßnahmen zu erlassen, die dazu gedacht sind, Politiken der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele auszurichten, sie aufeinander abzustimmen oder sie zumindest zu unterstützen, ohne dass im übrigen diese Maßnahmen dafür gedacht wären,

---

<sup>1</sup> Es sei daran erinnert, dass die gegenseitige Anerkennung auch einer der Grundsätze des einwandfreien Funktionierens des Binnenmarkts ist; aufgrund dieses Prinzips müssen sämtliche Mitgliedstaaten, abgesehen von gerechtfertigten Ausnahmefällen, den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen auf ihrem Staatsgebiet zulassen, die in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt bzw. erbracht worden sind, auch dann, wenn keine



die Beziehungen mit Privatpersonen und von Privatpersonen untereinander zu regeln. Grundsätzlich verfügen nur die Mitgliedstaaten über die Rechtsetzungskompetenz für die behandelten Fragen, wenn die Union durch diese Maßnahmen tätig wird, **außer in den Fällen, in denen die Verabschiedung von Rechtsnormen auf gemeinschaftlicher Ebene geboten ist**, siehe Punkt A).

Auch diese Kategorie zerfällt in **vier Unterkategorien**:

- *Gemeinsame Aktionen*, unmittelbar von den Institutionen der Europäischen Union vorgenommene Handlungen politischen oder exekutiven Charakters (z. B. die Polizeieinsätze im Balkan);
- *Koordinierung mit verpflichtender Wirkung von einzelstaatlichen politischen Maßnahmen*, Rechtsakte, die den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, Maßnahmen zu ergreifen, um Übereinstimmung mit den angegebenen Zielsetzungen zu erreichen, oder die sie zur Einhaltung eingegangener Verpflichtungen anhalten (z. B. die Grundzüge der Wirtschaftspolitik);
- *Programme zur finanziellen Unterstützung*, mit denen die Bedingungen und die Verfahren für die Gewährung gemeinschaftlicher Finanzmittel, die Empfängerkategorien, die Bedingungen und die Modalitäten der Ausgabenkontrolle und schließlich die Modalitäten der Verwaltung dieser Finanzmittel festgelegt werden (z. B. die Strukturfonds, die Programme im Bereich Bildung oder Gesundheit);
- *nichtzwingende Koordinierung einzelstaatlicher politischer Maßnahmen*, Rechtsakte, wie z. B. Empfehlungen, die sich darauf beschränken, gemeinsame Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Erreichung gemeinsamer Ziele zu fördern, indem Impulse gegeben werden, die keinerlei verpflichtende Wirkung haben (z. B. im Bereich Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung).

Somit **erwächst eine Klärung** der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten daraus, dass **in die Verträge Definitionen der Aktionsmodalitäten eingeführt werden**, sowie **die Möglichkeit, für bestimmte Bereiche anzugeben, welcher Intensitätsgrad** für das Tätigwerden auf europäischer Ebene **wünschenswert** ist, und schließlich **die Verpflichtung, in jedem Einzelfall zu begründen**, warum eine bestimmte Aktionsart gewählt wurde.

Eine derartige Klärung der Zuständigkeiten kann genutzt werden, um in den Verträgen die **derzeitige Situation** zu beschreiben. Dieses Verfahren **ermöglicht auch eine Prüfung darauf, ob die Verträge für sämtliche Politikbereiche auch die Rechtsgrundlage für entsprechende Aktionen vorsehen**; anhand einer Überprüfung dieser Art gelangt man möglicherweise dahin, dass in bestimmten Bereichen ein intensiveres Tätigwerden der Union ermöglicht wird und dass man in anderen die Interventionsmöglichkeiten der Union einschränkt.

### Artikel 308 EG

---

spezifischen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorliegen.

Von bestimmter Seite ist die Streichung von **Artikel 308 EG** verlangt worden, der gegenwärtig der Gemeinschaft ermöglicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn ein Tätigwerden erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen, und die hierfür erforderlichen Handlungsbefugnisse im Vertrag nicht vorgesehen sind.

In diesem Zusammenhang ist zweckmäßigerweise daran zu erinnern, dass diese **Bestimmung es nicht ermöglicht, neue Zuständigkeiten** für die Union zu schaffen, sondern **nur, abgeleitete Zuständigkeiten wahrzunehmen**<sup>1</sup>. Darüber hinaus sind die bisher auf der Grundlage dieses Artikels angenommenen Aktionen **nicht gerichtlich** mit dem Vorwurf eines Verstoßes gegen die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten **angefochten worden**; ganz im Gegenteil ist der Rückgriff auf diese Rechtsgrundlage in zahlreichen Fällen **auf allgemeine Zustimmung gestoßen**, da er es ermöglicht hat, als notwendig angesehene Initiativen zu ergreifen<sup>2</sup>. Somit stellt Artikel 308 EG ein **Element der Flexibilität** dar, dass eine “Atmung” des Systems **unter Beachtung des Grundsatzes ermöglicht, dass der Union bestimmte Zuständigkeiten zugewiesen worden sind**. Die Nachteile an **Rigidität** und **Risiko der Untätigkeit**, die sich aus einer Streichung ergeben würden, sind so schwerwiegend, dass es unbedingt erforderlich ist, diese Vorschrift beizubehalten. Dies schließt jedoch keineswegs aus, dass man seine Anwendung überprüft, um das Verfahren der Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament einzuführen, wenn es sich um die Verabschiedung legislativer Maßnahmen handelt.

**Im übrigen ließen Rückgriffe auf Artikel 308 EG, die** in letzter Zeit **bereits ziemlich selten waren**, sich **noch weiter einschränken**, wenn die Handlungsbefugnisse, die zur Erreichung bestimmter allgemeiner in den Verträgen festgelegter Ziele erforderlich sind, eindeutig in neuen Rechtsgrundlagen niedergelegt würden, insbesondere, was die politischen Maßnahmen und sonstigen Initiativen der Union betrifft, die, wie die Aktionen im Energiebereich, derzeit auf Artikel 308 EG beruhen.

Schließlich ist zu betonen, dass, wenn vor den Änderungen durch den Vertrag von Maastricht und von Amsterdam diese Bestimmung als Rechtsgrundlage für Aktionen der Union in den Bereichen diente, in denen sie sich darauf beschränkte, Initiativen der Mitgliedstaaten zu ergänzen oder zu unterstützen (Bereiche der ergänzenden Zuständigkeiten), **dies heute nicht mehr der Fall ist**. Für diese Bereiche sind nämlich inzwischen der Union Handlungsbefugnisse ganz ausdrücklich über spezifische Rechtsgrundlagen zugewiesen worden. Außerdem gehen diese Handlungsbefugnisse

---

<sup>1</sup> Siehe das Gutachten 2/94 des Gerichtshofs vom 28. März 1996 zum eventuellen Beitritt der Gemeinschaft zur Menschenrechtskonvention.

<sup>2</sup> Zum Beispiel vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte die Initiativen zum Umweltschutz und später die Programme zur finanziellen Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder oder die Aktionen im Energiebereich.

häufig mit weiteren Beschränkungen einher: der Vertrag sieht an vielen Stellen ein Verbot der Verabschiedung von Maßnahmen zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vor. Dagegen greifen derzeit die Institutionen der Union auf Artikel 308 EG zurück, um in **Bereichen** tätig zu werden, **die mit der Verwirklichung des Binnenmarkts verknüpft sind**, nämlich solchen, die zur Kernaktivität der Union gehören und die üblicherweise in die mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten fallen<sup>1</sup>.

Es wird vorgeschlagen:

- Zunächst die Tragweite der **Vertragsbestimmungen mit unmittelbarer Wirkung** und der **Kontrollmaßnahmen der Union** festzulegen;
- in den Verträgen **eine Typologie der Aktionen festzulegen**, die die Union unternehmen kann;
- dieser Typologie **die Unterscheidung zwischen Legislativmaßnahmen, nicht-legislativen Maßnahmen** und ihren jeweiligen Modalitäten zugrunde zu legen;
- **diese Typologie in entsprechenden Fällen anzuwenden**, um in den Verträgen **die derzeitige Situation zu beschreiben oder um Änderungen an der derzeitigen Situation vorzunehmen**;
- **die Verpflichtung vorzusehen, in jedem Einzelfall zu begründen**, aus welchen Gründen eine bestimmte Aktionsart gewählt wurde;
- **Artikel 308 EG beizubehalten, wobei dessen Nutzung dadurch eingeschränkt wird**, dass in **neuen Rechtsgrundlagen** Handlungsbefugnisse und Aktionsmodalitäten ausdrücklich niedergelegt werden, die erforderlich sind, um die Initiativen durchzuführen, die die Union derzeit unter Rückgriff auf diese Bestimmung ergreift.

\* \*

<sup>1</sup> Hierzu kann auf den Vermerk verwiesen werden, der von der portugiesischen Präsidentschaft anlässlich der Regierungskonferenz des Jahres 2000 (aus der der Vertrag von Nizza hervorgegangen ist) ausgearbeitet wurde; dort wird erläutert, dass diese Bestimmung die hauptsächliche Grundlage für Initiativen zur Einrichtung von Agenturen, zur wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie für Initiativen im Energiesektor darstellt (Vermerk CONFER 4711/00).

**Kontrolle der Wahrnehmung der Zuständigkeiten – Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**

Ließe sich eine Aktion sinnvoller auf nationaler Ebene durchführen oder geht sie über das hinaus, was erforderlich ist, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen, darf sie nicht auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden. Da eine **starre Aufteilung** der Zuständigkeiten zwischen der europäischen und der nationalen Ebene sich als **undurchführbar** erweist, muss man **spezifische Kontrollverfahren** einrichten, um **sicherzustellen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** bei der konkreten Wahrnehmung der Zuständigkeiten **beachtet werden**. Wie über die Notwendigkeit und Intensität des konkreten Vorgehens der Europäischen Union entschieden wird, hängt von einer Bewertung ab, die in erster Linie politischer Natur ist. Es bestehen keine präzisen Bewertungsmaßstäbe, mit deren Hilfe eine derartige Entscheidung *in concreto* absolut und endgültig eingeordnet werden kann. Es ist unmöglich, bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten die Trennungslinie zwischen der Union und den Mitgliedstaaten theoretisch und unveränderlich festzulegen, es ist vielmehr eine **fallweise Bewertung** erforderlich, bei der die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Tragen kommen. Dies wird in dem entsprechenden Durchführungsprotokoll, das dem Vertrag von Amsterdam beigelegt ist, ausdrücklich anerkannt, wobei die **Dynamik des Konzepts der Subsidiarität** hervorgehoben wird. Entscheidet man sich, wie in diesem Vermerk angeregt, dafür, keine starre Aufteilung der Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten vorzunehmen, sondern die Dynamik des europäischen Aufbauwerks dadurch aufrecht zu erhalten, dass man sich an dem Grad der Intensität der Aktion orientiert, so ergibt sich die Notwendigkeit, die **Vorschriften für die Beachtung der Aufteilung**, und insbesondere für die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, **zu verstärken**. Diese Problematik wird in diesem Vermerk nicht behandelt, da die Arbeitsgruppen “Subsidiarität” und “einzelstaatliche Parlamente” sich mit ihr befassen sollen.