

VERMERK

des	Präsidiums
für den	Konvent

<u>Betr.:</u>	Beschreibung der derzeitigen Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten
---------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Die Mitglieder des Konvents erhalten in der Anlage eine Beschreibung der derzeitigen Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

**Beschreibung der Regelung der Kompetenzverteilung
zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten**

- I. Die derzeitige Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten lässt sich wie folgt zusammenfassen:

A. LEGISLATIVBEFUGNISSE¹

Die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft (EG) besitzt nur die Befugnisse, die ihr durch die Verträge zugewiesen werden (Artikel 5 EGV). Obwohl der EG in den ursprünglichen Verträgen Legislativbefugnisse generell auf der Grundlage von zu erreichenden Zielen (Artikel 2 und 3 EGV) und von zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Mitteln zugewiesen wurden (funktionelle Methode), wurde diese Methode bei den aufeinander folgenden Änderungen der Verträge in bestimmten Bereichen durch eine genaue Festlegung der von der Gemeinschaft durchzuführenden Maßnahmen ersetzt, wobei in bestimmten Fällen auch spezifische Kompetenz-ausschlüsse erfolgten (materielle Methode der Kompetenzzuweisung). Daher sind die Legislativbefugnisse der Union in bestimmten Bereichen sowohl nach Zielen als auch nach Sachbereichen definiert.

Die Union/Gemeinschaft verfügt über dreierlei Legislativbefugnisse: ausschließliche, konkurrierende (oder geteilte) und ergänzende Zuständigkeiten, die wie folgt definiert werden können:

¹ Für die Zwecke dieses Vermerks ist unter Gesetzgebungsbefugnissen die Annahme von Gesetzgebungstexten oder die Schaffung von rechtlichen Verpflichtungen durch die Institutionen (die als der zweiten Ebene zugehörig, als "Sekundärrecht" bezeichnet werden könnten) auf direkter Grundlage der Verträge (erste Ebene, "Primärrecht") zu verstehen.

- a) ausschließliche Zuständigkeiten: Das sind die Bereiche, in denen allein die Union Legislativnormen erlassen darf. Ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten ist grundsätzlich ausgeschlossen. Letztere dürfen nur im Rahmen einer Ermächtigung der Unionsorgane handeln oder wenn die Rechtsvorschriften eine Lücke aufweisen, die geschlossen werden muss.

Zu den Bereichen mit ausschließlicher Zuständigkeit der Gemeinschaft zählen die gemeinsame Handelspolitik, die biologischen Meeresschätze in den Gebieten, die unter den Vertrag fallen, und die Währungspolitik für die zwölf Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören. Zu diesen Bereichen kommen noch diejenigen hinzu, die aufgrund der Tatsache, dass die Gemeinschaft in dem betreffenden Sachbereich große Mengen von Rechtsvorschriften erlässt, de facto in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen.

In diesem Zusammenhang muss speziell auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts verwiesen werden. Es handelt sich hierbei um eine funktionelle Zuständigkeit zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften, die vom Prinzip her nur von der Gemeinschaft vorgenommen werden kann. Solange die Gemeinschaft allerdings diese Zuständigkeit nicht vollständig wahrgenommen hat, können die Mitgliedstaaten auch weiterhin Rechtsvorschriften erlassen. Darüber hinaus kann sich diese Kompetenz auch auf Bereiche erstrecken, in denen die Legislativebefugnis in jedem Fall bei den Mitgliedstaaten verbleibt.¹

Was den Vertrag über die Europäische Union (EUV) anbelangt, so ist davon auszugehen, dass lediglich der Aufbau gemeinsamer Einrichtungen wie Europol oder Eurojust in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, da eine solche Einrichtung wesensbedingt nicht durch die individuell handelnden Mitgliedstaaten geschaffen werden kann.²

- b) konkurrierende (oder geteilte) Zuständigkeiten: Das sind die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten gesetzgebend tätig werden dürfen, solange und soweit die Union/Gemeinschaft dies nicht getan hat. Sobald die Union/Gemeinschaft in dem betreffenden Bereich Legislativnormen erlassen hat, können die Mitgliedstaaten dies im Anwendungsbereich der Gemeinschaftsgesetzgebung nicht mehr tun.

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

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

Bei ihrer Gesetzgebungstätigkeit in diesen Bereichen muss die Union/Gemeinschaft die Grundsätze der Subsidiarität (die Union/Gemeinschaft wird nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können) und der Verhältnismäßigkeit (die Maßnahmen der Union/Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinaus) einhalten. Die Intensität der Gesetzgebungstätigkeit der Union hängt bisweilen von der Art der Maßnahmen und von der Art des Rechtsakts ab, die in den Verträgen vorgesehen sind.

Unter diese Kategorie fallen die meisten Zuständigkeiten der Union/Gemeinschaft:

- EGV: Unionsbürgerschaft, Landwirtschaft und Fischerei, die vier Freiheiten (Freizügigkeit sowie freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital); Visa; Asyl und Einwanderung; Verkehr; Wettbewerb; Steuerwesen; Sozialpolitik; Umwelt; Verbraucherschutz; Gesundheit; transeuropäische Netze (Interoperabilität und Normen); Energie; Katastrophenschutz; Fremdenverkehr ¹;
- Titel V EUV (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) ², mit Ausnahme der Verteidigung;
- Titel VI EUV (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) ³.

- c) Ergänzende Zuständigkeiten: Das sind die Bereiche, in denen die Union/Gemeinschaft sich darauf beschränkt, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu ergänzen oder zu unterstützen oder aber Förder- bzw. Koordinierungsmaßnahmen zu erlassen. Das Recht zum Erlass von Legislativnormen in diesen Bereichen bleibt in sehr weit gehendem Maße den Mitgliedstaaten vorbehalten.

¹ Der Umfang der der Gemeinschaft durch die entsprechenden Kapitel des Vertrags zugewiesenen Zuständigkeit ist von Sachbereich zu Sachbereich unterschiedlich.

² Neben der Annahme Gemeinsamer Aktionen und Gemeinsamer Standpunkte durch den Rat sieht Titel V eine Abstimmung, Zusammenarbeit oder Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen vor.

³ Mit Ausnahme der Vorschriften über den Aufbau gemeinsamer Einrichtungen (siehe Seite 3 Buchstabe a).

Unter diese Kategorie fallen die Bereiche Wirtschaftspolitik; Beschäftigung; Bildung; berufliche Bildung; Kultur; transeuropäische Netze; Industrie; wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt; Forschung und Entwicklung; Entwicklungszusammenarbeit; Verteidigung (Titel V EUV).

- d) Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten: Das sind die Bereiche, in denen die Verträge eine Zuständigkeit der Union ausdrücklich ausschließen oder die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausdrücklich anerkennen, oder aber Bereiche, in denen der Vertrag es der Union/Gemeinschaft untersagt, Rechtsvorschriften zu erlassen, und schließlich die Bereiche, die im Vertrag nicht angesprochen werden und folglich nach dem Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeiten nicht in die Zuständigkeit der EU/EG sondern nach wie vor in die der Mitgliedstaaten fallen.

o

o o

Obwohl die Zuweisung von Befugnissen an die Gemeinschaft prinzipiell ausdrücklich durch die Verträge erfolgt, hat der Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass diese Zuweisung in bestimmten Fällen implizit aus dem Wortlaut des Vertrags oder aus seiner allgemeinen Konzeption abgeleitet werden kann. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen diese Zuständigkeiten für die Umsetzung der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich sind, speziell im Bereich der Außenbeziehungen.

B. NICHTLEGISLATIV- ODER EXEKUTIVBEFUGNISSE¹

Streng rechtlich gesehen lautet die allgemeine Regel des Vertragssystems, dass die Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (in bestimmten Fällen sehen diese eine Umsetzung durch die verfassungsrechtlichen Gebietskörperschaften vor) unter Einhaltung der Verträge und unter der Kontrolle der Kommission, der nationalen Gerichte sowie des Gerichtshofs für die Umsetzung und Anwendung der Legislativnormen zuständig sind.² Der Rat und die Kommission üben solche Befugnisse nur subsidiär aus.

- a) Verordnungsrechtliche Umsetzung der Legislativnormen (Normen der "dritten Ebene"): Diese Umsetzung obliegt in der Regel den Mitgliedstaaten. Nur sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können oder wenn es sich als notwendig erweist, eine einheitliche Anwendung der Legislativnormen in allen Mitgliedstaaten sicher zu stellen, ist es angezeigt, dass die Gemeinschaft entsprechende verordnungsrechtliche Normen erlässt.³

¹ Unter Nichtlegislativbefugnissen sind der Erlass normativer oder verordnungsrechtlicher Vorschriften (diese könnten als "der dritten Ebene" zugehörig bezeichnet werden) und der Erlass von den Einzelfall betreffenden verwaltungsrechtlichen, haushaltsrechtlichen und individuellen Maßnahmen (diese könnten als "vierte Ebene" bezeichnet werden) zu verstehen.

² Siehe Artikel 10 EGV, das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das dem Vertrag von Amsterdam als Anlage beigefügt wurde, und die Erklärung Nr. 43 zu diesem Protokoll, das der Schlussakte der Regierungskonferenz von Amsterdam als Anlage beigefügt wurde.

³ In diesem Fall überträgt der Gemeinschaftsgesetzgeber (d.h. das Europäische Parlament und der Rat, sofern es sich um ein Mitentscheidungsverfahren handelt, oder der Rat in allen anderen Fällen) die verordnungsrechtliche Umsetzung der Legislativnormen durch die Gemeinschaft prinzipiell der Kommission, die von einem aus den Vertretern der Mitgliedstaaten gebildeten Ausschuss unterstützt wird (Artikel 202 EGV). Da die Mitgliedstaaten nämlich auf einen Teil ihrer Durchführungsbefugnisse zugunsten der Kommission verzichten, üben sie über die so genannte Komitologie eine gewisse Kontrolle aus.

- b) Verwaltungsrechtliche, materielle und haushaltsrechtliche Durchführungsmaßnahmen zu den gemeinschaftlichen Rechtsakten (Normen der "vierten Ebene"): Die Annahme von Maßnahmen dieser Art obliegt den Mitgliedstaaten, die nach freiem Ermessen und innerhalb ihres verfassungsrechtlichen und politischen Rahmens die Einrichtungen, Verfahren und Bedingungen festlegen, die eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen können. Die Gemeinschaft kann jedoch hinsichtlich der verwaltungsrechtlichen Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsakte in Fällen tätig werden, in denen der Vertrag oder der Gemeinschaftsgesetzgeber ihr diese Befugnis zuweist (z.B. Wettbewerb, Verwaltung bestimmter Gemeinschaftsprogramme usw.).

C. **KONTROLLE DER KOMPETENZVERTEILUNG**

Derzeit gibt es zwei Arten der Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzverteilung und des Subsidiaritätsprinzips:

- a) politische Kontrolle: Die Antwort auf die Frage, ob die Verträge der Union in einem konkreten Fall eine Handlungsbefugnis zuweisen oder nicht, und inwieweit der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten wird, wird größtenteils von den Unionsorganen, die am Entscheidungsprozess beteiligt sind, geklärt. Jede Institution muss in der Tat unter Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelzuständigkeiten handeln. Die Regierungen der Mitgliedstaaten, die nationalen Parlamente und die breite Öffentlichkeit können ebenfalls eine solche Kontrolle insofern ausüben, als sie die von den Vertretern ihrer Regierungen im Rat vertretenen Positionen überwachen;

- b) gerichtliche Kontrolle: durch Klagen vor dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, wobei im Normalfall der nationale Richter als Gemeinschaftsrichter fungiert. Die Kontrolle des Gerichtshofs ist im Falle des EG-Vertrags sehr breit gefächert, im Rahmen von Titel VI EUV begrenzt und im Rahmen von Titel V EUV nicht vorhanden.

°
° °

- II. Die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten steht im Mittelpunkt der politischen Diskussion, der gewisse Kritiken vorausgegangen sind, wonach die Europäische Union - da diese Verteilung nicht präzise genug sei - dazu neige, entweder in Bereichen, für die sie nicht zuständig sei (und unter Verletzung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten) oder aber in Bereichen, in denen ihr Tätigwerden nicht sinnvoll sei, oder aber auf eine viel zu detaillierte Weise legislativ tätig zu werden. Mangelnde Klarheit hinsichtlich dieser Kompetenzverteilung wurde ebenfalls geltend gemacht. Der europäische Bürger könne in der Tat nur schwer verstehen, wie die Kompetenzen auf die EU und die Mitgliedstaaten verteilt seien, und habe den Eindruck, dass die EU in Bereichen tätig werde, in denen sie dies nicht tun sollte, und dass sie in Bereichen untätig bleibe, wo ein Tätigwerden auf europäischer Ebene erforderlich wäre.

Um diesen Anliegen zu entsprechen, wird der Konvent in den Erklärungen von Nizza und von Laeken zur Zukunft der Union aufgefordert, sich mit der Frage der Festlegung einer klareren Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten sowie der Kontrolle der Einhaltung einer solchen Kompetenzverteilung zu befassen.