

**CONV 53/02**

**CONTRIB 27**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

des	Sekretariats
für	den Konvent

---

<u>Betr.:</u>	<b>Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Louis Michel, Herrn Karel de Gucht und Herrn Elio di Rupo, und den stellvertretenden Mitgliedern des Konvents Herrn Pierre Chevalier, Herrn Danny Pieters und Frau Marie Nagy</b>
---------------	--

---

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Louis Michel, Herrn Karel de Gucht und Herrn Elio di Rupo, und den stellvertretenden Mitgliedern des Konvents Herrn Pierre Chevalier, Herrn Danny Pieters und Frau Marie Nagy erhalten.

**AUFGABEN, KOMPETENZEN UND INSTRUMENTE DER UNION**

**VORSCHLÄGE FÜR EINEN ALLGEMEINEN ANSATZ**

**I. Klarheit in die Debatte bringen**

Im Hinblick auf die Europäische Union nimmt der Bürger oftmals eine paradoxe Haltung ein. Einerseits hegt er Erwartungen, die die Union nicht immer erfüllt; andererseits hat er manchmal den Eindruck, die Union sei übereifrig in Bereichen, wo ihr Eingreifen nicht immer unverzichtbar ist.

Die Aufgaben der Union können nicht jede für sich betrachtet werden. Wenn die Union wirksam handeln und den Erwartungen ihrer Bürger entsprechen soll, ist es erforderlich, zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Instrumenten einen Zusammenhang herzustellen und für jede Aufgabe und jedes Ziel die jeweils angemessene Kompetenzverteilung festzulegen und die effizientesten Instrumente zu wählen.

Das vorliegende Papier soll einen Rahmen für eine allgemeine Analyse erstellen. Es wäre gut, zu einem späteren Zeitpunkt Fall für Fall und ausgehend von den verschiedenen Missionen, mit denen die Union betraut ist, die konkreten Ziele zu bestimmen, die Zuteilung der Befugnisse genau zu klären und im Einzelnen festzulegen, welche Instrumente zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben am besten geeignet sind.

**II. Die gemeinsamen Werte, Grundlage der Union**

Der Verfassungsvertrag müsste in erster Linie die Prinzipien darlegen, auf denen die Union beruht und die den Rahmen für ihr gesamtes Vorgehen bilden. Diese Prinzipien kommen insbesondere in der Charta der Grundrechte zum Ausdruck, die folglich in den Verfassungsvertrag einzubeziehen wäre.

**III. Die Aufgaben der Europäischen Union**

Die Verträge weisen der Union bereits anspruchsvolle Aufgaben und ehrgeizige Ziele zu. Dennoch erweist es sich angesichts der Entwicklung des internationalen Kontextes und der Union als notwendig, diese Aufgaben zu aktualisieren.

Diese Aufgaben, die den Erwartungen der Bürger entsprechen sollten, müssten im Verfassungsvertrag zusammengelegt werden und Folgendes betreffen:

- die Achtung des Rechtsstaats, der Demokratie, der Menschenrechte und Grundrechte innerhalb des gemeinsamen Raums garantieren und außerhalb dieses Raums fördern;
- innerhalb eines Binnenmarkts und einer Wirtschafts- und Währungsunion ein europäisches Gesellschaftsmodell garantieren und weiterentwickeln, das darauf ausgerichtet ist, ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, sozialen Fortschritt, Vollbeschäftigung, Lebensqualität und nachhaltige Entwicklung wie auch den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen zu gewährleisten;

- einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, garantieren und weiterentwickeln;
- die Identität der Union auf der internationalen Szene stärken und in den internationalen Beziehungen Sicherheit, Frieden, internationale Zusammenarbeit sowie die Verbesserung und die Gerechtigkeit in Handels- und Finanzbeziehungen unterstützen.

#### **IV. Organisation der Kompetenzen**

##### **1. Klarstellung der Kompetenzen**

In einem Verfassungsvertrag sollten die verschiedenen Kategorien von Kompetenzen der Union festgelegt werden; insbesondere wäre es angebracht, genau darzulegen, wie sich diese jeweils auf die Kompetenz der Mitgliedstaaten auswirken, und für eine transparentere Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Staaten zu sorgen. Die Bürger müssen in der Lage sein, so klar wie möglich zu erkennen, „wer was tut“, mit anderen Worten, wer für welchen Bereich zuständig ist.

##### **2. Grundprinzip**

Das Grundprinzip lautet, dass die Union nur die Kompetenzen hat, die der Verfassungsvertrag ihr zuweist.

##### **3. Kriterien für die Zuweisung von Kompetenzen an die Union**

Die folgenden Kriterien rechtfertigen die Zuweisung einer Kompetenz an die Union:

- die nachteiligen Auswirkungen verhindern, die ein Vorgehen auf der Ebene der Mitgliedstaaten auslösen könnte, wenn der von der geplanten Maßnahme betroffene Raum die nationalen Grenzen überschreitet;
- ein Vorgehen der Union ist im Hinblick auf Effizienz oder Wirtschaftlichkeit der notwendigen Ressourcen vorteilhafter;
- die Aktion der Union, die einem Bedürfnis nach Zusammenhalt und Solidarität entspricht, kann von den einzelnen Mitgliedstaaten auf Grund der Unterschiedlichkeit ihrer jeweiligen Situationen im Alleingang nicht zufriedenstellend gewährleistet werden.

##### **4. Festlegung und Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten**

Die Kompetenzen der Union sind funktionell und stellen lediglich Mittel dar, um Aufgaben zu erfüllen und Ziele zu erreichen, die Bereich für Bereich im Vertrag festzulegen sind. Man wird also ausgehend von den Aufgaben und zu erreichenden Zielen bestimmen müssen, wo die Kompetenzen liegen.

Im Übrigen ist von vornherein zu betonen, dass die Beziehung zwischen Kompetenzen und

Instrumenten einer gewissen Flexibilität bedarf. Bestimmte politische Maßnahmen verlangen nämlich den Einsatz verschiedener Instrumente, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die bestgeeigneten Instrumente werden von Fall zu Fall – Bereich für Bereich – festzulegen sein.

Ohne in diesem Stadium den genauen Umfang dieser Kompetenzen festlegen zu wollen, der von den mit den verschiedenen politischen Maßnahmen verbundenen Zielen abhängen wird, wäre generell die folgende Kompetenzverteilung denkbar:

a) Exklusive Kompetenzen der Union

- *Die exklusiven Kompetenzen der Union sind die Kompetenzen, die gemäß ihrer Beschaffenheit der Union vorbehalten sind. Nur die Einrichtungen der Union sind befugt, zu handeln; die Mitgliedstaaten dürfen lediglich im Namen der Union und kraft eines von ihr verabschiedeten Rechtsaktes eingreifen.*

In bestimmten Fällen ist das Ziel derart beschaffen, dass ein wenn auch nur partielles Vorgehen der Mitgliedstaaten es unmöglich macht, das angestrebte Ziel zu erreichen.

Die exklusiven Kompetenzen müssten Folgendes umfassen\* :

- die Rechte und Pflichten, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben;
- den Zugang zum Hoheitsgebiet der Union von Gütern (Zollunion) und Personen (Asyl und Zuwanderung) aus dritten Staaten;
- die Gesamtheit der Außenhandelsbeziehungen;
- die Währungspolitik für die Länder der Eurozone, einschließlich ihrer äußeren Aspekte;
- *den Haushalt (Einnahmen und Ausgaben) der Union;*
- die Vertretung der Union im Ausland.

---

\* Unter diese Kategorie fallen auch spezielle Gebiete wie die Erhaltung der biologischen Meeresressourcen.

b) *Von der Union und den Mitgliedstaaten ausgeübte Kompetenzen*

In etlichen Bereichen rechtfertigt die Beschaffenheit des Ziels nicht, dass die Kompetenz von vornherein der Europäischen Union vorbehalten wird; es kann sich jedoch als notwendig erweisen, dass die Union eine Kompetenz ausübt, um die gemeinsam angestrebten Ziele schneller, effizienter oder umfassender zu erreichen.

Die Ausübung einer solchen Kompetenz durch die Union muss den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Bevor sie handelt, muss die Union in der Tat prüfen, ob ihr Vorgehen hinsichtlich der Verwirklichung des Ziels einen Mehrwert bringt; des Weiteren muss sie sich vergewissern, dass ihr Vorgehen nicht den Rahmen dessen sprengt, was zur Erreichung der verfolgten Ziele notwendig ist.

Unter den Kompetenzen, die sich die Union also mit den Mitgliedstaaten teilt, ist zu unterscheiden zwischen:

#### i) den konkurrierenden Kompetenzen

- *Bei den konkurrierenden Kompetenzen der Union handelt es sich um die der Union zugewiesenen Kompetenzen, die die Mitgliedstaaten solange und in dem Maße, wie sie von der Union nicht wahrgenommen werden, ausüben können. In diesem Fall handelt die Union jedoch gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, das heißt nur dann und nur in dem Maße, wie die Ziele des geplanten Vorgehens von den Mitgliedstaaten selbst nicht zufriedenstellend verwirklicht werden können und sich folglich aus Gründen des Umfangs oder der Auswirkungen des geplanten Vorgehens auf Gemeinschaftsebene besser verwirklichen lassen.*

In vielen Bereichen, in denen der Union keine exklusiven Kompetenzen zugewiesen wurden, sind die Mitgliedstaaten weiterhin berechtigt, auch dort ihre Kompetenz auszuüben, solange und insofern sie von der Union nicht wahrgenommen wird. Natürlich bleiben die Mitgliedstaaten verpflichtet, diesbezüglich loyal mit der Union zusammenzuarbeiten und davon abzusehen, Maßnahmen zu ergreifen, die die Verwirklichung der von der Union verfolgten Ziele gefährden könnten. Hingegen versteht es sich von selbst, dass die Mitgliedstaaten in Fällen, wo die Union ein Element in dem jeweiligen Bereich abdeckt, in diesem nicht mehr selbst eingreifen dürfen, ohne die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu beeinträchtigen; zudem kann die Tatsache, dass die Union ihre eigene Kompetenz ausübt, letztlich dazu führen, dass ihr eine exklusive Kompetenz zufällt, wenn sie sämtliche Elemente eines Bereichs erschöpfend abgedeckt hat.

In anderen Bereichen ersetzt die Ausübung der Kompetenz der Union die der Mitgliedstaaten nur teilweise: Wenn die Union sich beispielsweise auf die Festlegung von Mindestvorschriften beschränkt, können die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz ausüben und über diese Vorschriften hinausgehen.

In wieder anderen Bereichen führt die Zuweisung einer Kompetenz an die Union nicht dazu, die der Mitgliedstaaten bei der Verfolgung eines gemeinsamen Ziels zu ersetzen, sondern sorgt vielmehr für eine mehr oder weniger strenge Begleitung oder Koordinierung des Vorgehens der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer eigenen Kompetenz.

Es gibt also eine Abstufung in der Wirksamkeit der Kompetenz der Europäischen Union gegenüber der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Diese Abstufung variiert je nach dem Tätigkeitsbereich, für den der Union eine konkurrierende Kompetenz zugewiesen wird; sie hängt von den präzisen politischen Zielen ab, die der Zuweisung der Kompetenz zugrunde liegen. Es wäre daher zu empfehlen, Bereich für Bereich – und manchmal sogar für Unterbereiche – den erforderlichen Umfang und die erforderliche Wirksamkeit des Vorgehens der Union im Hinblick auf das verfolgte Ziel genau festzulegen.

Unter diese Kategorie von Kompetenzen mit ihren verschiedenen Wirksamkeitsgraden fallen: die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts (freier Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, Wettbewerbspolitik), die gemeinsame Agrarpolitik, die gemeinsame Fischereipolitik, die Wirtschaftspolitik, die Sozialpolitik, die Arbeitspolitik, das Gesundheitswesen, der Verbraucherschutz, die Verkehrspolitik, die transeuropäischen Netze, die Energiepolitik, die Umweltpolitik, die Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Verteidigungspolitik, die Politik zur Entwicklungszusammenarbeit, die Assoziierung überseeischer Länder und Hoheitsgebiete.

ii) den ergänzenden Kompetenzen

- *Die ergänzenden Kompetenzen der Union sind Kompetenzen, die der Union zugewiesen werden, damit sie das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung eines gemeinsamen Ziels in Bereichen unterstützt, in denen diese naturgemäß über die jeweilige Kompetenz verfügen.*

In bestimmten Bereichen kann die Union nicht an die Stelle der Mitgliedstaaten treten, um ein angestrebtes Ziel effizienter zu erreichen; hingegen kann sie durch eigene Schritte zur Ergänzung oder Unterstützung des Vorgehens der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls durch gesetzliche Maßnahmen zur Verwirklichung des jeweiligen Ziels beitragen.

Diese Kategorie so genannter ergänzender Kompetenzen sollte folgende Bereiche umfassen: Industrie, Forschung und technische Entwicklung, allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und Jugend.

c) *Kompetenzen der Mitgliedstaaten*

Nicht zuletzt müsste der Vertrag darauf hinweisen, dass die nicht der Europäischen Union zugefallenen Kompetenzen ausschließlich in Händen der Mitgliedstaaten liegen. Diesbezüglich müsste das Grundprinzip, nach dem die Union nur über die Kompetenzen verfügt, die ihr kraft des Vertrags zugewiesen wurden, allerdings ausreichen.

Um der Union im Übrigen zu erlauben, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die ihr übertragenen Aufgaben in Fällen, wo der Vertrag diesbezüglich keine speziellen Kompetenzen vorgesehen hat, erfüllen zu können, müssten Bestimmungen wie die derzeitigen Artikel 94, 95 und 308 EGV den erforderlichen Spielraum bieten, selbst wenn sie mit Garantien versehen werden müssen, um missbräuchliche Interpretationen der Kompetenzen der Union zu verhindern.

d) *Regionen mit Gesetzgebungsgewalt*

Das Aufkommen von Regionen mit Gesetzgebungsgewalt in der Europäischen Union ist eine Tatsache, die nicht mehr übersehen werden kann. Diese Regionen mit Gesetzgebungsgewalt müssten in den Genuss bestimmter Rechte und Pflichten im Rahmen der Union kommen können. Es wäre Sache der Mitgliedstaaten, den Einrichtungen der Europäischen Union die Liste der betreffenden Regionen und den Umfang ihrer Kompetenzen mitzuteilen. Die Rechte dieser Regionen mit Gesetzgebungsgewalt müssten unter anderem das Recht beinhalten, von der Kommission angehört zu werden, wenn letztere Maßnahmen erwägt, die unter die Zuständigkeit dieser Regionen fallen, bzw. die Möglichkeit, direkt den Gerichtshof anzurufen, wenn ihre Kompetenz auf dem Spiel steht.

## **V. Die Instrumente**

Es hätte wenig Sinn, die Aufgaben der Union neu zu formulieren und die Kompetenzverteilung zu organisieren, wenn die Union nicht mit präzisen und effizienten Instrumenten ausgestattet wird. Es wäre zweckmäßig, die Instrumente festzulegen, die zur Ausübung der verschiedenen zugewiesenen Kompetenzen eingesetzt werden müssen.

Allerdings muss von vornherein betont werden, dass der Rückgriff auf die eine oder andere Art von Instrument keineswegs von der Kompetenzkategorie abhängt. Der Grad des Eingreifens der Union und die Wahl des Instruments richten sich nämlich, im Einklang mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit, eher nach dem verfolgten Ziel.

Im Übrigen kann es hinsichtlich dieser Wahl im Laufe der Zeit zu neuen Entwicklungen kommen; der Verfassungsvertrag muss folglich die Möglichkeit bieten, je nach der Veränderung des Grads des erforderlichen Eingreifens in einem bestimmten Bereich das jeweils bestgeeignete Instrument anzuwenden, ohne deshalb den Grundvertrag abändern zu müssen.

#### (a) Gesetzgebungs- und Ausführungsinstrumente \*

Zunächst muss zwischen den gesetzgebenden Maßnahmen und den verordnungsrechtlichen Ausführungsmaßnahmen eine Ranggliederung der Rechtsvorschriften vorgenommen werden.

##### *Gesetzgebungsmaßnahmen:*

- Die Gesetze: Rechtsvorschriften von allgemeiner Bedeutung, die zwingend und direkt anwendbar sind, deren Inkrafttreten also kein einzelstaatliches Eingreifen erfordert.
- Die Rahmengesetze: Rechtsvorschriften von allgemeiner Bedeutung, die zwingend sind im Hinblick auf das zu erreichende Ergebnis, aber zu diesem Zweck durch nationale Gesetzgebungsmaßnahmen umzusetzen sind. Der Rückgriff auf diese Art von Instrument würde die allgemeinen Orientierungen und die Ziele (zu erreichendes Ergebnis) festlegen, es gleichzeitig aber den Mitgliedstaaten überlassen, die Mittel zu ihrer Umsetzung festzulegen.

Die Gesetze und Rahmengesetze, die eine politische Entscheidung zum Ausdruck bringen, müssten auf Vorschlag der Kommission vom Rat, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, verabschiedet werden, und zwar in Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament. Im Rahmen einer erweiterten Union wird das Prinzip der Einstimmigkeit nämlich nur noch mehr Möglichkeiten schaffen, Gesetzesvorhaben zu blockieren und folglich die Bürger zu enttäuschen.

- Die europäischen Übereinkommen, die aus dem Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene hervorgegangen sind, müssten von den Einrichtungen der Union anerkannt werden.
- Die nicht zwingenden Maßnahmen (Stellungnahme, Empfehlung ...) werden je nachdem vom Rat oder von der Kommission verabschiedet.

##### *Ausführungsmaßnahmen*

Die Ausführungsverordnungen im Anschluss an die in den Gesetzen und Rahmengesetzen beschriebenen politischen Entscheidungen müssten auf der Ebene der Union im Rahmen eines erneuerten Ausschusswesens angenommen werden, das erlaubt, Transparenz und eine politische Kontrolle zu gewährleisten.

### (b)Koordinationsinstrumente\*

Die Koordinationsverfahren zielen darauf ab, in bestimmten Bereichen die Annäherung der Leistungen und/oder politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel sicherzustellen; sie müssen im Rahmen der Gemeinschaftseinrichtungen durchgeführt werden und, je nach Fall, mehr oder weniger zwingenden Charakter haben.

Die politischen Grundprinzipien werden auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom Rat verabschiedet, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

Die Überwachung der Umsetzung wird durch ein multilaterales Bewertungsverfahren sichergestellt, wobei der Rat gegebenenfalls, nach Stellungnahme der Kommission, die zur Kontrolle der Einhaltung der festgelegten Orientierungen erforderlichen Empfehlungen anordnet.

### (c)Finanzinstrumente

Die europäische Union müsste in der Lage sein, die Finanzierung der Ausgaben in Verbindung mit den politischen Entscheidungen, die sie im Rahmen der ihr anvertrauten Aufgaben trifft, direkt zu gewährleisten. Es geht darum, die Finanzierungsmethode der Europäischen Union zu verändern, ohne das allgemeine Steuersystem auf der Ebene der Union und der Mitgliedstaaten noch schwerfälliger zu machen, und ein richtiges System mit eigenen Mitteln und ohne nationale Beiträge der Mitgliedstaaten einzuführen, an dem nur die Gemeinschaftseinrichtungen beteiligt wären.

## **VI Schlussfolgerung**

So wird es unter gleichzeitiger Berücksichtigung der betreffenden Aufgabe, der – gegebenenfalls im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip zu überprüfenden – Ebene der Kompetenzausübung und der Art des gemäß des Prinzips der Verhältnismäßigkeit eingesetzten Instruments möglich sein, sich eine präzise Vorstellung davon zu machen, wer was tut, und somit festzustellen, welche Behörde zuständig ist.

=====

---

\* Die Entscheidungsprozeduren wovon Sprache ist unter den Punkten V a) und b) und die Rolle die an die Commission, an den Rat und an das Parlament zuerkannt wird , muessen gesehen werden in einen weiteren Reflectionsrahmen bezueglich einer Staerkung von den System der Europaeischen Institutionen, von ihrer demokratischen Legitimitaet sowie von ihrer Arbeitsweise.