

CONV 75/02

VERMERK

von Herrn Henning Christophersen
für den Konvent

Betr.: **Mandat der Gruppe "Ergänzende Zuständigkeiten"**

Die Mitglieder der Gruppe erhalten anbei einen Vermerk zu dem oben genannten Thema, der die Erörterungen der Gruppe "Ergänzende Zuständigkeiten" erleichtern soll.

GRUPPE III: "Ergänzende Zuständigkeiten"

Vorsitzender: Henning Christophersen

Wie sollte man in Zukunft mit den so genannten "ergänzenden" Zuständigkeiten umgehen? Sollte man den Mitgliedstaaten alle Zuständigkeiten in den Bereichen zurückgeben, in denen die Union derzeit über eine ergänzende Zuständigkeit verfügt, oder sollte man die Grenzen der ergänzenden Zuständigkeit der Union genau festlegen?

In diesem Vermerk soll den Mitgliedern der Gruppe "Ergänzende Zuständigkeiten" ein Ansatzpunkt in Bezug auf die von ihnen zu behandelnden Fragen sowie ein Arbeitsprogramm vorgeschlagen werden.

EINFÜHRENDE ELEMENTE

Tragweite der Erörterungen

Die Gruppe wird sich schwerpunktmäßig mit der Frage der "ergänzenden" Zuständigkeit beschäftigen mit dem Ziel, einen Beitrag zu einer deutlicheren Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu leisten.

Definition der ergänzenden Zuständigkeit

Die erste Schwierigkeit – und somit unser erstes Ziel – besteht darin, das Konzept der "ergänzenden Zuständigkeit" näher zu umreißen. Obwohl es derzeit keine klare umfassende Definition gibt, wird doch allgemein anerkannt, dass es ergänzende Zuständigkeiten in den Bereichen gibt, in denen das Tätigwerden der Gemeinschaft sich auf die Ergänzung, Unterstützung oder Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten beschränkt. (In diesen Bereichen ist eine negative Abgrenzung der Zuständigkeiten – beispielsweise der Ausschluss jeglicher Harmonisierung in bestimmten Bereichen – üblich.) Die Befugnis zum Erlass von Legislativnormen in diesen Bereichen bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten; wird die Gemeinschaft tätig, so bedeutet dies nicht, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr tätig werden dürfen.

Der wesentliche Unterschied zwischen ergänzender Zuständigkeit und konkurrierender Zuständigkeit ist Folgender: Sobald – im letztgenannten Fall – die Union/Gemeinschaft in den betreffenden Bereichen gesetzgeberisch tätig geworden ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf den unter die betreffende Gesetzgebung fallenden Gebieten nur noch insoweit gesetzgeberisch tätig werden, als dies für die Umsetzung erforderlich ist. Somit kann die Zuständigkeit der Gemeinschaft durch ihre Wahrnehmung zu einer ausschließlichen Zuständigkeit werden. In unter die ergänzende Zuständigkeit fallenden Bereichen, in denen das Tätigwerden der Gemeinschaft nach den Verträgen strengen Beschränkungen unterliegt, ist dies völlig unmöglich.

Dieses Paket von Zuständigkeiten deckt zumeist neue Politikbereiche ab, um die der Vertrag in Maastricht oder zu einem späteren Zeitpunkt ergänzt wurde. Es lassen sich übrigens Beispiele dafür anführen, dass tendenziell versucht wird, die funktionelle Methode der Zuweisung von Kompetenzen (ausgehend von zu erreichenden Zielen) durch eine materielle Zuweisung von Kompetenzen zu ersetzen. In diesen Rechtsgrundlagen wurden die von der Gemeinschaft durchzuführenden Maßnahmen genau festgelegt und in einigen Fällen eine Zuständigkeit ausdrücklich ausgeschlossen. Die Beziehung zwischen solchen negativen Abgrenzungen der Zuständigkeit (beispielsweise der Ausschluss jeglicher Harmonisierung im Kapitel Kultur) und den funktionellen Zuständigkeiten der Union (beispielsweise im Rahmen des Binnenmarkts) wirft wichtige Fragen auf.

- *Wie kann auf transparentere Weise unterschieden werden zwischen Bereichen der ergänzenden Zuständigkeit und Bereichen, in denen die EU keine Zuständigkeit hat, sowie Bereichen, in denen es eine konkurrierende Zuständigkeit gibt (d. h. eine geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten)?*
- *Wie kann die ergänzende Zuständigkeit verdeutlicht und vereinfacht werden? Sollte eine Definition der ergänzenden Zuständigkeit in die Verträge aufgenommen werden? Welche Konsequenzen würde dies gegebenenfalls haben?*

Politikbereiche, die unter die ergänzende Zuständigkeit fallen

Anhand der vorgeschlagenen Definition lässt sich bereits eine vorläufige Liste ergänzender Zuständigkeiten aufstellen (die als Ergebnis unserer Arbeit ergänzt werden könnte): Beschäftigung, Zusammenarbeit im Zollwesen, allgemeine und berufliche Bildung sowie Jugend, Kultur, Gesundheit der Bevölkerung, transeuropäische Netze (mit Ausnahme der Interoperabilität und der Normen), Industrie sowie Forschung und Entwicklung. (Die Frage der wirtschaftspolitischen Koordinierung wird von einer anderen Gruppe behandelt.)

- *Sollte weiterhin versucht werden, im Vertrag alle Politikbereiche der EU aufzuführen, die unter die ergänzende Zuständigkeit fallen?*

Bedenken der Öffentlichkeit

Häufig wird kritisiert, dass die EU in allzu viele Bereiche eingreift bzw. bei ihrer Regulierungstätigkeit zu sehr in die Einzelheiten geht. Solche Kritiken betreffen häufig die unter die ergänzende Zuständigkeit fallenden Bereiche. Die unzureichende Klarheit des Systems verstärkt das Gefühl, dass die nationale Souveränität stärker eingeschränkt wird, als dies für die Bewältigung von im gemeinsamen Interesse liegenden Angelegenheiten erforderlich wäre.

Auch wenn es sich hier um Bereiche handelt, in denen sich die Tätigkeiten der Gemeinschaft auf die Ergänzung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten beschränken – hauptsächlich Förderprogramme, die aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts finanziert werden und in denen die Verträge der Gemeinschaft ein ausdrückliches Rechtsetzungsverbot auferlegen - besteht die irrtümliche Meinung, dass die Gemeinschaft in diesen Bereichen Rechtsetzungsbefugnisse besitzt.

Die offene Methode der Koordinierung, die Ziele vorgibt, ohne die Zuweisung der Befugnisse zu berücksichtigen, trägt dazu bei, dass das System nicht sehr klar ist, und vermittelt den Eindruck, dass die Gemeinschaft sehr umfassende Befugnisse besitzt, was nicht der Fall ist.

- *Sollten weitere Definitionen oder negative Abgrenzungen der Zuständigkeit der Gemeinschaft in Betracht gezogen werden und wenn ja, in welcher Form?*
- *Sollte im Vertrag auf die Methode der offenen Koordinierung Bezug genommen werden, und sollten gleichzeitig deren Grenzen festgelegt werden?*

Bezug zu den allgemeinen Erörterungen über die Zuständigkeiten

Die Frage der ergänzenden Zuständigkeit nimmt einen wichtigen Platz in den allgemeinen Erörterungen über die Frage der Einschränkung der Zuständigkeit der EU ein. Bei den Erörterungen könnte es auch um die etwaige Überprüfung des Artikels 308 EGV gehen. Laut Urteil des Gerichtshofs darf Artikel 308 nicht dazu verwendet werden, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft über den durch den Vertrag festgelegten Rahmen hinaus zu erweitern oder die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bereichen zu harmonisieren, in denen die Gemeinschaft nicht dazu befugt ist (dies trifft für die meisten unter die ergänzenden Zuständigkeiten fallenden Bereiche zu).

- *Welches wären die Konsequenzen der Einführung strengerer Bedingungen für die Anwendung des Artikels 308?*
- *Wäre es nützlich, die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze für die Anwendung des Artikels 308 in den Vertrag aufzunehmen?*

ARBEITSPROGRAMM

Es könnte ein vier Etappen umfassendes Arbeitsprogramm ins Auge gefasst werden:

1. Definition des Konzepts der ergänzenden Zuständigkeit mit dem Ziel, auf der Grundlage eines der Arbeitsgruppe in ihrer ersten Sitzung zu unterbreitenden Dokuments eine detaillierte Liste der unter diese Zuständigkeiten fallenden Bereiche zu erstellen;
2. Untersuchung der konkreten Tätigkeiten der EU im Rahmen der ergänzenden Zuständigkeiten (und der Anwendung des Artikels 308 im Zusammenhang mit den ergänzenden Zuständigkeiten): das Sekretariat könnte eine Prüfung der Art der Rechtsetzungstätigkeit in diesen Bereichen und der Art und des Umfangs anderer Tätigkeiten bzw. Maßnahmen der EU vornehmen;
3. Untersuchung der potenziellen Konflikte („Interferenz“) zwischen den Zuständigkeiten der EU und den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten; es könnten eine oder zwei Anhörungen mit nationalen Sachverständigen und Sachverständigen der Kommission ins Auge gefasst werden;
4. Schlussfolgerungen und Problemlösungen, insbesondere hinsichtlich der sich aus dem Mandat der Arbeitsgruppe ergebenden Fragen.
