

CONV 375/02

WG V 14

BERICHT

des	Vorsitzenden der Gruppe V "Ergänzende Zuständigkeiten"
für	die Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Schlussbericht der Gruppe V

1. Einleitung

Die ergänzende Zuständigkeit ist nach dem EG-Vertrag Bestandteil der allgemeinen Regelung der Unionszuständigkeit; sie erstreckt sich auf Bereiche der einzelstaatlichen Politik, die für die Identität der Mitgliedstaaten von Bedeutung sind. Bei ihren Beratungen über die ergänzende Zuständigkeit und die damit zusammenhängenden Bereiche musste die Gruppe daher beträchtliche Zeit für die Erörterung gewisser grundsätzlicher Zuständigkeitsfragen aufbringen. Die Empfehlungen spiegeln die allgemeine Sicht der Gruppe in Fragen wider, zu denen viele Einzelstandpunkte vertreten wurden. Eine kleine Minderheit der Gruppe unterstützt die Empfehlungen nur begrenzt.

2. Statt "ergänzende Zuständigkeit" sollte es "unterstützende Maßnahmen" heißen

Der Ausdruck "*ergänzende Zuständigkeit*" ist unangemessen. Er ist zu technisch und vermittelt nicht, um welche Art von Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union es in den Bereichen der ergänzenden Zuständigkeit eigentlich geht. Aus Sicht einiger Mitglieder der Gruppe ist die Bezeichnung "*ergänzende Zuständigkeit*" irreführend; sie befürworten stattdessen Formulierungen wie "Maßnahmen der Union in Bereichen, für die die Mitgliedstaaten uneingeschränkt zuständig sind". Die Gruppe verständigte sich darauf, dass eine kurze, prägnante Bezeichnung erforderlich ist und daher ein Ausdruck wie "unterstützende Maßnahmen" angemessen sein dürfte¹. Deshalb wird im Bericht dieser Ausdruck verwendet.

¹ Es sollte für zufrieden stellende Übersetzungen in andere Sprachen Sorge getragen werden.

Empfehlung:

- *Der Begriff "ergänzende Zuständigkeit" sollte durch einen Begriff wie "unterstützende Maßnahmen" ersetzt werden, denn diese Bezeichnung vermittelt besser, um welche Art von Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union es geht und dass die Intensität der Maßnahmen, die von der Union angenommen werden können, begrenzt ist.*

3. Ein gesonderter Titel "Zuständigkeit" in einem künftigen Vertrag

Entsprechend dem Leitgedanken, dass mehr Transparenz und Klarheit erforderlich sind, ging die Gruppe davon aus, dass ein "Grundlagenvertrag mit verfassungsrechtlichem Rang" einen separaten Titel über alle Fragen der Zuständigkeit enthalten sollte, in dem insbesondere Folgendes festgelegt würde:

- (1) Bestimmungen zur grundlegenden Abgrenzung der Zuständigkeit in jedem Politikbereich;
- (2) Einteilung der Unionszuständigkeit in drei Kategorien;
- (3) Bedingungen für die Wahrnehmung der Unionszuständigkeit.

Diese drei Punkte werden nachstehend unter den Nummern 4, 6 bzw. 7 erörtert, wobei jeweils eine Empfehlung abgegeben wird.

Ausgehend von der Annahme, dass der Konvent einen Vertrag entwerfen wird, der eine konstitutionelle Konsolidierung einer Union mit weit reichenden Zuständigkeitsbereichen beinhaltet, war man der Auffassung, dass die Passage in Artikel 1 des EU-Vertrags, in der von einer "immer engeren Union" die Rede ist, anders formuliert bzw. präzisiert werden sollte, um den Eindruck zu vermeiden, dass die Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf die Union an sich Zweck und Ziel der Union ist.

Empfehlung:

- *Ein künftiger Vertrag sollte einen separaten Titel enthalten, in dem sämtliche Fragen der Zuständigkeit geregelt würden.*
- *Ausgehend von der Annahme, dass der Konvent einen Vertragsentwurf vorlegt, der eine konstitutionelle Konsolidierung beinhaltet und weit reichende Zuständigkeitsbereiche abdeckt, wird vorgeschlagen, dass in den dafür geeigneten Konventsgremien weiter geprüft wird, ob die Passage in Artikel 1 EUV, in der von einer "immer engeren Union" die Rede ist, nicht umformuliert bzw. präzisiert werden muss, um den Eindruck zu vermeiden, dass die Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf die Union an sich Zweck und Ziel der Union bleibt.*

4. Grundlegende Abgrenzung der Zuständigkeit in einem künftigen Vertrag

Im Interesse von Transparenz und Klarheit sollte in einem künftigen Vertrag die Zuständigkeit der Union in jedem Handlungsbereich in kurzer, knapper und leicht verständlicher Weise abgegrenzt werden. Wohl war sich die Gruppe der Tatsache bewusst, dass sich die sachlichen Bestimmungen

der geltenden Verträge nur schwer von deren Bestimmungen über die Zuständigkeit trennen lassen. Eine detaillierte Festlegung der gesamten Unionszuständigkeit würde daher zu einem weniger kurzen und weniger klaren Vertrag führen und somit nicht dem Gesamtziel von Klarheit und Transparenz dienen¹. Dieses Problem ließe sich jedoch erheblich verringern, wenn bei jedem Politikbereich lediglich eine *grundlegende Abgrenzung* der Zuständigkeit vorgenommen würde und die genaue und detaillierte Festlegung der Zuständigkeit in den bestehenden Verträgen verbliebe. In einem gesonderten Artikel würde darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeit in den einzelnen Politikbereichen im Einklang mit den Bestimmungen der einschlägigen Vertragsartikel für die jeweiligen Politikbereiche auszuüben ist.

Aufgrund des übergeordneten Anliegens, den Bürgern die Kompetenzverteilung in kurzer und verständlicher Form zu vermitteln, sowie aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Erwägungen beschloss die Gruppe, dem Konvent zu empfehlen, sich für eine solche grundlegende Kompetenzabgrenzung in einem künftigen Vertrag zu entscheiden.

Einige Mitglieder der Gruppe erkannten an, dass die Verfahren zur Änderung des künftigen Vertrags nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gruppe fallen, hoben jedoch hervor, dass Änderungen des Vertrags, mit denen der Union neue Befugnisse übertragen werden, ohne Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten nicht denkbar sind.

Empfehlung:

- *In einem künftigen Vertrag sollte eine grundlegende Abgrenzung der Unionszuständigkeit für die einzelnen Politikbereiche vorgenommen werden. Es sollte in einem eigenen Artikel deutlich gemacht werden, dass die Zuständigkeiten in Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags für die einzelnen Politikbereiche wahrzunehmen sind.*

5. Festlegung und Einteilung der Zuständigkeiten in Kategorien²

Unterstützende Maßnahmen

Die Gruppe war sich weitgehend darin einig, dass

- zu den unterstützenden Maßnahmen die Vertragsbestimmungen zählen, mit denen die Union ermächtigt wird, in den Politikbereichen, in denen die Zuständigkeit weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt und in denen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungsbefugnisse nicht an die Union abgetreten haben, bestimmte Vorschriften mit geringer Intensität zu erlassen,
- die unterstützenden Maßnahmen die Union in die Lage versetzen, die Politik der Mitgliedstaaten in den Fällen zu unterstützen und zu ergänzen, in denen Union und Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse daran haben,

¹ Es wird darauf hingewiesen, dass ein ähnlicher Standpunkt im Dokument des Sekretariats des Konvents CONV 250/02 vertreten wird.

² Die Gruppe befasste sich nicht mit der Frage, welchen Kategorien die Sachbereiche, die derzeit unter die zweite und dritte Säule fallen, zuzuordnen sind, da dies weitgehend von einer Reihe politischer Entscheidungen abhängt, für die andere Konventsgremien zuständig sind.

- die unterstützenden Maßnahmen in finanzieller Hilfe, der Zusammenarbeit der Verwaltungen, Pilotprojekten, Leitlinien und allen möglichen anderen Maßnahmen, wie beispielsweise der offenen Koordinierungsmethode, bestehen können.

Bei einer Überprüfung der Rechtsakte, die in Bereichen erlassen wurden, die allgemein den unterstützenden Maßnahmen zugeordnet werden ¹, zeigt sich, dass es sich überwiegend um Entschlüsse, Empfehlungen, Aktionsprogramme und andere nicht zwingende Rechtsakte handelt. Freilich wird gelegentlich auch auf rechtsverbindliche Beschlüsse zurückgegriffen. In den typischsten Vertragsartikeln über unterstützende Maßnahmen wird ausdrücklich hervorgehoben, dass der Rat keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vornehmen kann. Allgemeiner ausgedrückt bedeutet dies, dass die Union hier keine Rechtsvorschriften erlassen kann, was sich mit der Vorstellung deckt, dass die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungsbefugnis behalten haben. Logischerweise wäre daraus der Schluss zu ziehen, dass zwar rechtsverbindliche Beschlüsse, nicht aber Gesetzgebungsakte der Union (Verordnungen und Richtlinien), die an die Stelle einzelstaatlicher Rechtsvorschriften treten oder diese harmonisieren, als unterstützende Maßnahmen erlassen werden dürfen.

Bevor jedoch eine solche Schlussfolgerung gezogen werden kann, ist zu prüfen, ob das Haushaltsrecht der Union in bestimmten Fällen nicht die Annahme von Verordnungen erforderlich macht. Der Gerichtshof ² hat festgestellt, "dass die Vornahme der Gemeinschaftsausgabe für alle bedeutenden Gemeinschaftsaktionen nicht nur die Ausweisung der entsprechenden Mittel im Ausweisung der entsprechenden Mittel im Haushaltsplan der Gemeinschaft voraussetzt, sondern auch den vorherigen Erlass eines *Basisrechtsakts* zur Bewilligung dieser Ausgaben". Damit steht fest, dass es dem Rat (und gegebenenfalls dem Europäischen Parlament) im Rahmen der unterstützenden Maßnahmen unbedingt gestattet sein muss, einen solchen Basisrechtsakt zu erlassen. In dem Urteil wird jedoch keineswegs verlangt, dass ein Basisrechtsakt eine Verordnung sein muss. In der dem Gerichtshof vorliegenden Rechtssache war der Basisrechtsakt zur Bewilligung der Ausgaben ein Beschluss ³.

Vor diesem Hintergrund kam die Gruppe zu dem Schluss, dass es im Interesse der Klarheit gerechtfertigt ist, dass in einer Definition des Begriffs "unterstützende Maßnahmen" auch festgelegt wird, dass solche Maßnahmen in rechtsverbindlichen Beschlüssen, nicht aber in legislativen Vorschriften der Union (Verordnungen und Richtlinien) bestehen können ⁴.

¹ Siehe AD 1 der Gruppe V.

² Rechtssache C-106/96 (Urteil vom 12. Mai 1998).

³ Verordnungen können natürlich erforderlich sein, um eine verbindliche Regelung für die Finanzkontrolle der Mittel, die aus dem Haushalt der Union für einen bestimmten Sektor bereitgestellt werden, einzuführen, insbesondere eine Regelung über Vor-Ort-Kontrollen der an die Empfänger ausbezahlten Beträge usw. Diese Verordnungen können schon jetzt und sollten sicher auch im Rahmen eines neuen Vertrags auf den Vertragsbestimmungen basieren, in denen die Haushaltsbefugnisse festgelegt sind.

⁴ Diese Schlussfolgerung geht von den bestehenden Rechtsakten der Union aus.

Im Interesse der rechtlichen Genauigkeit sollte in jedem Artikel, der sich auf unterstützende Maßnahmen bezieht, ausdrücklich festgestellt werden, dass nur unterstützende Maßnahmen erlassen werden dürfen¹.

Nach den Vertragsbestimmungen dürfen in den Bereichen öffentliche Gesundheit und trans-europäische Netze in der Regel nur unterstützende Maßnahmen angenommen werden. In beiden Bereichen kann der Rat jedoch in äußerst begrenzten, eindeutig definierten Fällen Rechtsvorschriften (Verordnungen oder Richtlinien) erlassen. Die Gruppe erörterte, ob die Definition des Begriffs "unterstützende Maßnahmen" daher dahingehend geändert werden muss, dass transeuropäische Netze und öffentliche Gesundheit (sowie andere, künftig auftretende Fälle) insgesamt als Bereiche für unterstützende Maßnahmen ausgewiesen werden.

Zur Festlegung der Bereiche, in denen entsprechend der vorgeschlagenen Definition unterstützende Maßnahmen erlassen werden können, siehe Nummer 6.

Empfehlung:

- *Die unterstützenden Maßnahmen sollten in dem künftigen Vertrag anhand folgender Elemente definiert werden:*
- *Unterstützende Maßnahmen gelten für Politikbereiche, in denen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nicht an die Union abgetreten haben, es sei denn, der betreffende Artikel des Vertrags enthält ausnahmsweise eine eindeutig festgelegte Abweichung.*
- *Unterstützende Maßnahmen erlauben es der Union, die Politik der Mitgliedstaaten in den Fällen zu unterstützen und zu ergänzen, in denen dies im gemeinsamen Interesse der Union und der Mitgliedstaaten liegt.*
- *Im Rahmen der unterstützenden Maßnahmen ist die Union berechtigt, Empfehlungen, Entschlüsse, Leitlinien, Programme und sonstige nicht bindende Rechtsakte sowie bindende Beschlüsse anzunehmen, soweit dies nach den entsprechenden Artikeln der "Sekundärverträge" zulässig ist. Rechtsvorschriften der Union (Verordnungen und Richtlinien) dürfen als unterstützende Maßnahmen nicht erlassen werden, es sei denn, dies ist in dem betreffenden Artikel des Vertrags ausnahmsweise und eindeutig festgelegt.*
- *Im Rahmen von unterstützenden Maßnahmen können Mittel aus dem Haushalt der Union bereitgestellt werden.*

¹ Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel für die erforderliche technische Anpassung zum Bereich Kultur (Artikel 151 Absatz 5 EGV):

"Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erlässt der Rat

- gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen *unterstützende* Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Der Rat beschließt im Rahmen des Verfahrens des Artikels 251 einstimmig;
- *als unterstützende Maßnahmen* einstimmig auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen."

Ausschließliche/konkurrierende Zuständigkeit

Nach den Überlegungen über die Definition des Begriffs "unterstützende Maßnahmen" ist nun die ausschließliche Zuständigkeit zu definieren. Unter die geteilte Zuständigkeit werden die Sachbereiche fallen, die weder den unterstützenden Maßnahmen noch der ausschließlichen Zuständigkeit zuzuordnen sind.

Wesentliches Merkmal der Sachbereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, ist, dass die Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten nur mit vorheriger Erlaubnis der Union tätig werden dürfen. Dieser grundsätzliche Sachverhalt ist in der Gruppe unbestritten, doch wurden in Bezug auf die *Kriterien*, die für die Zuordnung zur ausschließlichen Zuständigkeit ausschlaggebend sein sollen, unterschiedliche Ansichten geäußert.

Die einen sprachen sich dafür aus, die ausschließliche Zuständigkeit solle in "Zuständigkeit der Union" umbenannt werden; für die Zuordnung zur "Zuständigkeit der Union" sollten in erster Linie politische Kriterien ausschlaggebend sein. Jede Zuständigkeit, bei der die Union *uneingeschränkt oder in erster Linie verantwortlich* sei, solle als "Zuständigkeit der Union" gelten. Demnach bestände das Hauptziel darin, den Unionsbürgern zu erklären, in welchen Bereichen die Union federführend oder allein Aufgaben wahrzunehmen hat.

Andere vertraten die Auffassung, dass die Zuordnung zur ausschließlichen Zuständigkeit nach rein rechtlichen Erwägungen erfolgen müsse, da sie weit reichende rechtliche Konsequenzen habe. Die Kriterien für die Zuordnung dürften nicht geändert werden. Nur die Bereiche, in denen es entscheidend darauf ankomme, dass die Mitgliedstaaten nicht eigenständig handeln, auch wenn keine Unionslösung gefunden werden könne, sollten der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zugeordnet werden.

Zur Untermauerung letzterer Auffassung wurde zudem darauf hingewiesen, dass nach dem Vertrag der Grundsatz der Subsidiarität nicht für die Bereiche gelte, in denen die Gemeinschaft die ausschließliche Zuständigkeit besitze. (Es wäre unsinnig, in den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten nicht befugt sind, selbst tätig zu werden, zu prüfen, ob Maßnahmen der Union wirksamer sind als Maßnahmen der Mitgliedstaaten.) Auch gelte die verstärkte Zusammenarbeit nicht für die Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit fielen. In dieser Hinsicht hätte eine weit gehend politisch motivierte Zuordnung von Politikbereichen zur "(ausschließlichen) Zuständigkeit der Union" ernste nachteilige Folgen.

Beide Standpunkte lassen sich nach gründlicher Prüfung ihrer Schlüssigkeit miteinander vereinbaren. Dem ersten Standpunkt kann durch eine Neufassung der Beschreibung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Union (derzeit in den Artikeln 3 und 4 des EG-Vertrags) Rechnung getragen werden. Es wäre zweifellos für die Öffentlichkeit hilfreich, wenn die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Union so beschrieben würden, dass für die Politikbereiche, die ganz oder

überwiegend in die Zuständigkeit der Union fallen, die Kompetenzverteilung klar zum Ausdruck kommt.

Dem zweiten Standpunkt kann Rechnung getragen werden, indem an der geltenden Definition und den geltenden Kriterien für die ausschließliche Zuständigkeit festgehalten wird.

Empfehlung:

- *In den zuständigen Konventsgremien sollte weiter geprüft werden, ob die Beschreibung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Union (derzeit in den Artikeln 3 und 4 des EG-Vertrags) nicht dahin gehend neugefasst werden soll, dass die Politikbereiche, die ganz oder überwiegend in die Zuständigkeit der Union fallen, als Verantwortlichkeiten der Union definiert werden.*
- *Ausschließliche Zuständigkeit und konkurrierende Zuständigkeit sollten im künftigen Vertrag im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs definiert werden, und es sollte nach den vom Gerichtshof entwickelten Kriterien festgelegt werden, welche Bereiche jeweils in die ausschließliche und die konkurrierende Zuständigkeit fallen.*

Die offene Koordinierungsmethode

Einige Mitglieder der Gruppe beantragten, dass die offene Koordinierungsmethode als zusätzliches Instrument der Union im Vertrag verankert wird. Die Methode sei als gegenseitiges Feed-back für die Planung, die Prüfung, den Vergleich und die Anpassung der (Sozial)politik der (EU)-Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Ziele zu verstehen. Die Gruppe stellte fest, dass die offene Koordinierungsmethode, die vom Europäischen Rat im März 2000 in Lissabon eingeführt wurde, sowohl in Bereichen der Unionszuständigkeit und in Bereichen der unterstützenden Maßnahmen angewandt wird als auch in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Weitgehend einig waren sich die Mitglieder, dass die Gruppe "Vereinfachung (WG IX)" gebeten werden sollte, sich mit dem Instrument der offenen Koordinierungsmethode als nicht zwingendem Instrument bzw. als nicht zwingender Methode, die ungeachtet der Verteilung der Zuständigkeiten anwendbar ist, zu befassen.

Empfehlung:

- *Die offene Koordinierungsmethode sollte von der Gruppe "Vereinfachung" als nicht zwingendes Instrument oder nicht zwingende Methode, die ungeachtet der Verteilung der Zuständigkeiten anwendbar ist, geprüft werden.*

6. Bereiche der unterstützenden Maßnahmen

Auf Grundlage ihres Arbeitsdokuments 29 erörterte die Gruppe die Vertragsbestimmungen über die folgenden Bereiche ¹:

- Beschäftigung (Artikel 125 – 130 EGV)
- allgemeine und berufliche Bildung (Artikel 149 und 150 EGV)
- Kultur (Artikel 151 EGV)
- Industrie (Artikel 157 EGV)
- Forschung und Entwicklung (Artikel 163 – 173 EGV)²
- Öffentliche Gesundheit (Artikel 152 EGV)
- Transeuropäische Netze (Artikel 154 - 156 EGV)
- Zusammenarbeit im Zollwesen (Artikel 135 EGV)
- Verbraucherschutz (Artikel 153 EGV)
- Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 177 – 181 EGV).

Dabei kam es der Gruppe in erster Linie darauf an, durch die Definition des Begriffs "unterstützende Maßnahmen" und eine entsprechende Zuordnung der Sachbereiche möglichst viel Klarheit zu schaffen, *ohne die rechtliche Zuständigkeit der Union in den betreffenden Bereichen zu ändern*. In diesem Zusammenhang betonten viele Mitglieder der Gruppe, dass die Zuordnung eines Sachbereichs zu den unterstützenden Maßnahmen nicht so verstanden werden dürfe, als werde das betreffende Gebiet der Unionstätigkeit als weniger wichtig angesehen. Dabei wurde mehrfach auf die grundlegende Bedeutung etwa des Erasmus-Programms und der EU-Programme für Forschung und Entwicklung, öffentliche Gesundheit und transeuropäische Netze verwiesen.

Forschung und Entwicklung waren angesichts ihrer Bedeutung für die Union und ihrer Auswirkungen auf den Haushalt der Union Gegenstand von besonderen Beratungen. Es wurde festgehalten, dass die Regelung für Patente und andere Immaterialgüterrechte mit Bezug zur Forschung an anderer Stelle im Vertrag erfasst ist. Eine besondere Empfehlung unter Nummer 8 des Berichts sieht eine getrennte Rechtsgrundlage für Rechte des geistigen Eigentums vor. Ferner wurde festgehalten, dass sich Forschung und Entwicklung in der Union nicht auf Tätigkeiten mit unmittelbarem Interesse für das Wirtschaftsgeschehen in der Union beschränken, sondern umfassender sein können. Die Gruppe stellte abschließend fest, dass nach der derzeitigen Begriffsbestimmung Forschung und Entwicklung ein Bereich für unterstützende Maßnahmen ist.

¹ Die wirtschaftspolitische Koordinierung als Teil der Wirtschafts- und Währungsunion wurde nicht erörtert, da für dieses Thema eine andere Gruppe zuständig ist.

² Die Gruppe befasste sich nicht mit der Zuständigkeit der Union im Rahmen des EURATOM-Vertrags, der wohl in die konkurrierende Zuständigkeit fällt.

Aus Sicht der Gruppe sind Rechtsvorschriften in Form von Verordnungen und/oder Richtlinien in Bezug auf den Verbraucherschutz und die Entwicklungszusammenarbeit eindeutig zulässig, wahrscheinlich auch in Bezug auf die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens, und zwar nicht als eindeutig festgelegte Ausnahme, sondern grundsätzlich. Diese Bereiche würden bei Anwendung der gewählten Definitionen daher in die konkurrierende Zuständigkeit fallen. Die Gruppe erörterte, ob diese Zuordnung irgendwelche Nachteile mit sich brächte. Es wurde festgestellt, dass die Entwicklungszusammenarbeit besondere Merkmale aufweist, weil die Unionsmaßnahmen auf diesem Gebiet die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, ihre eigene einzelstaatliche Entwicklungspolitik zu verfolgen, in keiner Weise berührt. Im Hinblick auf den Verbraucherschutz gab die Gruppe zu bedenken, dass in der Praxis die meisten Rechtsakte auf einer anderen Rechtsgrundlage als Artikel 153 angenommen wurden. Allerdings müsse angesichts der Tatsache, dass auf Grundlage von Artikel 153 (Minimal)richtlinien angenommen werden könnten, der Verbraucherschutz logischerweise der konkurrierenden Zuständigkeit zugeordnet werden.

Die Gruppe führte zudem eine allgemeine Aussprache über den Inhalt der einzelnen Artikel, in denen von unterstützenden Maßnahmen die Rede ist, wobei sie auch eine Reihe von Vorschlägen für inhaltliche Änderungen im Hinblick auf eine Ausdehnung oder Einschränkung des Anwendungsbereichs einiger Bestimmungen erörterte. Die Gruppe beschloss allerdings, sich bei den unterstützenden Maßnahmen auf die abstrakten Aspekte zu beschränken und auf Entscheidungen über konkrete inhaltliche Änderungen des geltenden Vertrags in diesem Zusammenhang zu verzichten.

Gegen einen Vorschlag, die Bekämpfung von Suchtmitteln als Bereich einzuführen, in dem unterstützende Maßnahmen angenommen werden können, wurde eingewandt, dass dieser Bereich zum einen bereits von Artikel 152 EGV (drogenkonsumbedingte Gesundheitsschäden) abgedeckt werde und zum anderen in die Zuständigkeit der Gruppe "Freiheit, Sicherheit und Recht" (WGX) falle. Ein Vorschlag, die Annahme unterstützender Maßnahmen für den internationalen Sport vorzusehen, fand keine große Zustimmung.

Empfehlung:

Die folgenden Fachgebiete sollten als Bereiche der unterstützenden Maßnahmen betrachtet werden:

- *Beschäftigung (Artikel 125 – 130 EGV)*
- *allgemeine und berufliche Bildung (Artikel 149 und 150 EGV)*
- *Kultur (Artikel 151 EGV)*
- *Öffentliche Gesundheit (Artikel 152 EGV)*
- *Transeuropäische Netze (Artikel 154– 156 EGV)*
- *Industrie (Artikel 157 EGV)*

- *Forschung und Entwicklung (Artikel 163 – 173 EGV)*¹

7. Grundsätze für die Wahrnehmung der Unionszuständigkeit

Ein Vertragstitel über die Zuständigkeit muss ein Kapitel über die Grundsätze für die Wahrnehmung der Unionszuständigkeit enthalten. Ausgangspunkt für die Gruppe waren die allgemeinen Grundsätze des gemeinsamen Interesses und der Solidarität. Zusätzlich zu diesen beiden eher abstrakten aber grundlegenden Prinzipien wurde eine Reihe von Rechtsgrundsätzen geprüft. In diesem Bericht soll zunächst ausführlicher auf die Grundsätze eingegangen werden, die für die Beratungen der Gruppe unmittelbar von Belang sind. Die übrigen Grundsätze werden im Folgenden nur kurz angesprochen.

Grundsatz der zugewiesenen Befugnisse

Der Grundsatz der zugewiesenen Befugnisse gemäß Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag zählt zu den Grundprinzipien des Unionsrechts. Im engeren Sinne begründet er eine Grundvoraussetzung für jedwedes Tätigwerden der Union.

Im weiteren Sinne stellt er einen entscheidenden Schutz für die Mitgliedstaaten dar, denn er gewährleistet, dass Befugnisse, die nicht der Union zugewiesen wurden, bei ihnen verbleiben. Aus Sicht der Gruppe sollte dieser zweite Aspekt des Grundsatzes der zugewiesenen Befugnisse ausdrücklich im Vertrag genannt werden. Eine solche Änderung würde als solche die Vermutung einzelstaatlicher Zuständigkeit stützen.

Empfehlung:

- *Im künftigen Vertrag sollte ausdrücklich festgestellt werden, dass alle Befugnisse, die der Vertrag nicht der Union zuweist, bei den Mitgliedstaaten verbleiben.*

Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten

Die Gruppe erörterte, auf welche Weise deutlich gemacht werden kann, dass die Union bestimmte wesentliche Befugnisse der Mitgliedstaaten achtet. Die Mitglieder waren sich weit gehend einig, dass zu diesem Zweck der derzeit in Artikel 6 Absatz 3 EUV verankerte Grundsatz, wonach die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, weiter auszuführen wäre. Dabei sollte mehr Transparenz in die Frage gebracht werden, was die nationale Identität, welche die EU bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zu achten hat, in ihren wesentlichen Bestandteilen ausmacht.

¹ Die Gruppe befasste sich nicht mit der Zuständigkeit der Union im Rahmen des EURATOM-Vertrags, der wohl unter die konkurrierende Zuständigkeit fällt.

Die Diskussionen der Gruppe erstreckten sich auf zwei Bereiche wesentlicher einzelstaatlicher Zuständigkeiten:

- *Grundlegende Strukturen und wesentliche Aufgaben eines Mitgliedstaats*, z. B. (a) politische und verfassungsrechtliche Struktur, einschließlich regionaler und kommunaler Selbstverwaltung, (b) Staatsbürgerschaft, (c) Hoheitsgebiet, (d) rechtlicher Status der Kirchen und Glaubensgemeinschaften, (e) Landesverteidigung und Organisation der Streitkräfte, (f) Wahl der Sprachen.
- *Grundlegende Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Ordnung und gesellschaftliche Werte eines Mitgliedstaats*, z. B. (a) Politik der Einkommensverteilung, (b) Erhebung und Einzug der direkten Steuern, (c) System der Sozialleistungen, (d) Bildungswesen, (e) öffentliches Gesundheitswesen, (f) Erhaltung und Entwicklung des Kulturgutes, (g) Wehrpflicht bzw. Ersatzdienst.

Würde in Artikel 6 Absatz 3 EU-Vertrag verdeutlicht, was die nationale Identität der Mitgliedstaaten ausmacht, so könnte wohl dem Hauptanliegen, das von der Gruppe, aber auch von anderer Seite vorgebracht wurde, Rechnung getragen werden, nämlich dass im Vertrag die Rolle und Bedeutung der Mitgliedstaaten gewährleistet und gleichzeitig der erforderliche Spielraum für Flexibilität vorgesehen werden muss. Was diese Flexibilität betrifft, so wurde hervorgehoben, dass die Bestimmung keine Ausnahmeklausel darstellen würde. Die Mitgliedstaaten wären weiterhin verpflichtet, die Vertragsbestimmungen einzuhalten. Der Artikel würde daher keine Definition der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten darstellen und damit auch nicht fälschlicherweise den Eindruck vermitteln, dass es die Union sei, die den Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zuweise oder dass sich das Handeln der Union nie auf diese Bereiche auswirken könne.

Es ginge vielmehr darum, den geltenden Grundsatz, wonach die Union verpflichtet sei, bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, sichtbar und operativer zu machen. Diese Klausel würde ein wichtiges Signal an die Bürger aussenden und den Unionsorganen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben als nützliche Richtschnur dienen. Falls dem Gerichtshof in einem künftigen "Grundlagenvertrag von verfassungsrechtlichem Rang" eine Befugnis in Bezug auf diesen Artikel übertragen würde, könnte er immer dann die letzte Instanz für die Auslegung der Bestimmung darstellen, wenn die politischen Einrichtungen einen annehmbaren Ermessensspielraum überschreiten würden.

Ausgehend von den klaren und präzisen Empfehlungen der Gruppe zur Definition der unterstützenden Maßnahmen und zum Rückgriff auf die Artikel 94/95 und 308 EGV in Bereichen, die unter unterstützende Maßnahmen fallen, zeigte sich weit gehende Einigkeit darüber, dass in der Identitätsklausel die grundlegende politische Ausrichtung der Mitgliedstaaten nicht besonders erwähnt zu werden braucht.

Empfehlung:

- *Die Bestimmung in Artikel 6 Absatz 3 EUV, nach der die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, sollte transparenter gestaltet werden, indem präzisiert wird, dass die wesentlichen Bestandteile der nationalen Identität die grundlegenden Strukturen und wesentlichen Aufgaben der Mitgliedstaaten umfassen, insbesondere ihre politische und verfassungsrechtliche Struktur, einschließlich regionaler und kommunaler Selbstverwaltung, ihre Entscheidungen hinsichtlich Sprachen, Staatsbürgerschaft, Hoheitsgebiet, rechtlicher Status der Kirchen und Glaubensgemeinschaften, Landesverteidigung und Organisation der Streitkräfte.*

Besondere Grundsätze für das Verhältnis zwischen Binnenmarktzuständigkeit und unterstützenden Maßnahmen

Die Gruppe erörterte das Verhältnis zwischen den Artikeln 94 und 95 über den Binnenmarkt einerseits und den Politikbereichen, in denen unterstützende Maßnahmen angenommen werden können, andererseits. Die Palette der Ansichten reichte von der Empfehlung, die Artikel 94 und 95 zu streichen, bis zur Forderung nach Erhalt des Status quo. Als Ergebnis der Beratungen lässt sich festhalten, dass sich jede Maßnahme auf den Artikel stützen sollte, der ihr "Gravitationszentrum" darstellt. Der Begriff "Gravitationszentrum" wurde jedoch als zu technisch und für den normalen Bürger schwer verständlich erachtet. Um die Rechtslage klarzustellen, sollte im Vertrag präzisiert werden, dass Maßnahmen zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften die auf Vertragsbestimmungen über den Binnenmarkt beruhen, nur dann auf Bereiche unterstützender Maßnahmen Anwendung finden können, wenn sich die wichtigsten Ziele, Inhalte und beabsichtigten Wirkungen dieser Maßnahmen auf Vertragsartikel über den Binnenmarkt beziehen.

Empfehlung:

- *Im Vertrag sollte präzisiert werden, dass Maßnahmen zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften, die auf Vertragsbestimmungen über den Binnenmarkt beruhen, nur dann auf Bereiche, die unter unterstützende Maßnahmen fallen, Anwendung finden können, wenn sich die wichtigsten Ziele, Inhalte und beabsichtigten Wirkungen dieser Maßnahmen auf Vertragsartikel über den Binnenmarkt beziehen.*

Rangordnung der Unionsmaßnahmen entsprechend ihrer Intensität

Abgesehen von den vorgenannten Grundsätzen erörterte die Gruppe folgendes von dem Kommissionsvertreter vorgelegte System, das eine Rangordnung der Gemeinschaftsmaßnahmen entsprechend ihrer Intensität vorsieht:

Legislative Maßnahmen:

- Einheitliche Regelung (z. B. Gemeinsamer Zolltarif)
- Harmonisierung (z. B. Gesellschaftsrecht)
- Mindestharmonisierung (z. B. Verbraucherschutz)
- Gegenseitige Anerkennung und "Verknüpfung" der einzelstaatlichen Rechtsordnungen (z. B. gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen, soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern).

Nicht legislative Maßnahmen (bei denen die Mitgliedstaaten im Prinzip die Rechtsetzungsbefugnis besitzen):

- Gemeinsame Aktion (z. B. Polizeiemissionen in den Balkanstaaten)
- Obligatorische Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken (z. B. Grundzüge der Wirtschaftspolitik)
- Programme für finanzielle Unterstützung (z. B. Bildungs- und Gesundheitsprogramme)
- Fakultative Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken (z. B. zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung).

Einige Mitglieder der Gruppe waren der Ansicht, dass diese Rangordnung nach Intensität – wie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – als selbstständiger Rechtsgrundsatz im Vertrag verankert werden sollte. Andere meinten, dass diese "Maßnahmenskala" bei der Weiterentwicklung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit von Nutzen sein könne.

Weitere allgemeine Grundsätze für die Wahrnehmung der Zuständigkeit

Die Gruppe einigte sich ohne weitere ausführliche Erörterung darüber, dass der Titel über die Zuständigkeit im künftigen Verfassungsvertrag zusätzlich zu den oben aufgeführten Grundsätzen auch die folgenden Grundsätze enthalten sollte:

- Grundsatz der Subsidiarität
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts
- Grundsatz der Umsetzung und Durchführung durch die Mitgliedstaaten (außer in den Fällen, in denen nach den Verträgen die Kommission für die Umsetzung und Durchführung zuständig ist)
- Begründung für die Annahme eines Rechtsakts einschließlich Informationen, anhand deren überprüft werden kann, ob sämtliche Grundsätze für die Ausübung der Zuständigkeit beachtet wurden.
- Grundsatz des gemeinsamen Interesses und Grundsatz der Solidarität.

Empfehlung:

- *Ein Kapitel über die Bedingungen für die Wahrnehmung der Zuständigkeit in einem allgemeinen Titel über die Zuständigkeit in einem künftigen Vertrag sollte zusätzlich zu den drei oben dargelegten Empfehlungen gesonderte Klauseln zu Folgendem enthalten:*
 - *Grundsatz der Subsidiarität*
 - *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*
 - *Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts*
 - *Grundsatz der Umsetzung und Durchführung durch die Mitgliedstaaten (außer in den Fällen, in denen nach den Verträgen die Kommission für die Umsetzung und Durchführung zuständig ist)*
 - *Begründung für die Annahme eines Rechtsakts, einschließlich Informationen, anhand deren überprüft werden kann, ob sämtliche Grundsätze für die Ausübung der Zuständigkeit beachtet wurden*
 - *Grundsatz des gemeinsamen Interesses und Grundsatz der Solidarität.*

8. Artikel 308 EGV ¹

Die Mehrheit der Gruppe war sich darin einig, dass hinsichtlich der Zuständigkeit ein gewisses Maß an Flexibilität im Vertragssystem gewahrt werden muss, damit die Union unvorhergesehene Entwicklungen und Herausforderungen bewältigen kann. Daher sollte an Artikel 308 EGV festgehalten werden. Nach Auffassung einiger Mitglieder kann Artikel 308 als solcher Anlass zu Mißbrauch geben und sollte daher gestrichen werden.

Es herrschte allgemeines Einvernehmen darüber, dass die Flexibilität nicht auf einem Mangel an Transparenz oder Klarheit in der Frage aufbauen dürfe, welche Zuständigkeit auf die Union übertragen sei. Auch dürfe eine Flexibilitätsklausel niemals den Eindruck vermitteln, dass die Union selbst festlege, wofür sie zuständig sei. Die Bestimmung hat in mehreren Mitgliedstaaten Anlass zu Sorge und Kontroverse gegeben, da vor allem befürchtet wird, dass mit ihrer Hilfe der Grundsatz der zugewiesenen Befugnisse unterlaufen werden könnte. Die meisten Mitglieder waren sich daher einig, dass die Bedingungen für die Anwendung des Artikels präzisiert und möglicherweise auch strenger gefasst werden müssen.

Die Gruppe hielt fest, dass Artikel 308 nur Anwendung finden kann, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich ist, d.h. wenn ein zufrieden stellendes Ergebnis durch ein Tätigwerden auf einzelstaatlicher Ebene nicht erreicht werden kann. Allerdings schließt der Vertrag die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf gemäß Artikel 308 erlassene Rechtsakte nicht aus.

¹ Die Gruppe befasste sich nicht mit der Frage, wie sich eine etwaige Verschmelzung von EUV und EGV oder der Unionssäulen auf Artikel 308 auswirken würde. Eine solche Debatte würde den Ergebnissen der Beratungen in anderen Konventsgremien vorgreifen. Die Gruppe stellte allerdings fest, dass sich im Zusammenhang mit Artikel 308 wichtige Fragen stellen könnten, insbesondere bei einer Verschmelzung der ersten und der zweiten Säule.

Um den derzeitigen wiederholten Rückgriff auf Artikel 308 in bestimmten Bereichen, wie z. B. Zahlungsbilanz-Beihilfen für Drittstaaten, Rechte des geistigen Eigentums, Energie, Katastrophenschutz und die Schaffung von Einrichtungen zu vermeiden, sollten nach übereinstimmender Auffassung der Gruppe neue spezifische Rechtsgrundlagen für diese Politikbereiche in den Vertrag aufgenommen werden, sofern die Union in diesen Bereichen weiterhin tätig sein will. Was den Fremdenverkehr betrifft, der – wie Energie und Katastrophenschutz – in Artikel 3 Buchstabe u EGV genannt wird, so besteht in der Gruppe weit gehendes Einvernehmen darüber, dass es keinen gesonderten Vertragsartikel geben sollte. Aus Sicht der Gruppe ist es unlogisch, wenn Sachbereiche in Artikel 3 EGV aufgeführt werden, ohne dass es im Vertrag einen entsprechenden Artikel über die politischen Ziele und die Zuständigkeit gibt. Artikel 3 Buchstabe u EGV müsse daher angepasst werden.

Die Gruppe prüfte zwei Optionen für eine Verbesserung von Artikel 308:

Bessere Kriterien

Nach vorherrschender Meinung der Gruppe sollte ausdrücklich festgelegt werden, dass Artikel 308 keine Grundlage dafür bieten kann,

- "den Bereich der [Unions]befugnisse über den allgemeinen Rahmen [des Vertrags] hinaus auszudehnen" oder Bestimmungen zu erlassen, "die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung" hinauslaufen ¹, oder
- Harmonisierungsmaßnahmen in den Politikbereichen zu erlassen, in denen die Union eine Harmonisierung ausschließe ².

Es wurde vorgeschlagen, dass nur Maßnahmen, welche "die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes" zum Ziel haben, unter Artikel 308 fallen sollen. Mehrere Mitglieder der Gruppe äußerten die Auffassung, dass diese Einschränkung zu weit gehe, da die meisten auf der Grundlage von Artikel 308 angenommenen Rechtsakte andere Sachbereiche betroffen hätten. Zudem würden Binnenmarktfragen bereits von Artikel 95 EGV abgedeckt.

Andere Gruppenmitglieder schlugen vor, die derzeitige Bedingung in Artikel 308, wonach eine Maßnahme "im Rahmen des Gemeinsamen Marktes" erlassen wird, zu aktualisieren. Um diese Bedingung operativer zu gestalten und dadurch eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen, solle es heißen, dass auf der Grundlage von Artikel 308 eine Maßnahme "im Rahmen des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion oder im Rahmen der Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen" ³ erlassen wird.

¹ Siehe Gutachten 2/94.

² Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Edinburgh) von 1992.

³ Damit würde die Anwendung von Artikel 308 EGV auf den in Artikel 2 EGV beschriebenen allgemeinen Anwendungsbereich des EGV beschränkt.

Nach Auffassung einiger Mitglieder der Gruppe sollte präzisiert werden, dass auf Grundlage dieses Artikels nur Maßnahmen zur Bewältigung unvorhergesehener Ereignisse erlassen werden dürfen. Allerdings dürfte sich nach gewisser Zeit immer schwerer feststellen lassen, was bei der Annahme des Vertrages vorhersehbar gewesen sein könnte.

Neue Verfahrensvorschriften

Die Mitglieder der Gruppe waren sich weit gehend einig, dass für Entscheidungen auf Grundlage von Artikel 308 weiterhin Einstimmigkeit im Rat vorgeschrieben sein sollte. Mit Blick auf die Erweiterung wurde hervorgehoben, dass der Einstimmigkeitszwang in einer Union mit beispielsweise 25 Mitgliedstaaten zwangsläufig dazu führen könnte, dass weniger häufig auf Artikel 308 zurückgegriffen werde. Auch müsse die Zustimmung oder eine andere substantielle Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgeschrieben werden.

Die Gruppe erörterte die Möglichkeit einer gerichtlichen Vorabüberprüfung nach dem Beispiel von Artikel 300 Absatz 6 EGV über den Abschluss von internationalen Abkommen oder Artikel 95 Absätze 3 und 4 EGKS-Vertrag. Nach Meinung der Mehrheit könnte es angesichts des Einstimmigkeitszwangs nach Artikel 308 in der Tat nützlich sein, den Mitgliedstaaten und der Kommission die Möglichkeit zu geben, vorab ein Gutachten des Gerichtshofs einzuholen. So könnte möglicherweise vermieden werden, dass die Beratungen im Rat wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Anwendbarkeit von Artikel 308 in eine Sackgasse geraten.

Mehrere Vorschläge wurden gemacht, wonach festgelegt werden sollte, dass auf Grundlage von Artikel 308 Rechtsakte erlassen werden können, um Befugnisse, die der Union auf Grundlage dieses Artikels zugewiesen wurden, wieder den Mitgliedstaaten zu übertragen. Die Mehrheit der Gruppe war sich jedoch darin einig, dass eine solche Klausel den falschen Eindruck erwecken könnte, dass es sich bei Artikel 308 um eine "Befugnis-gegen-Befugnis"-Vorschrift handele. Außerdem müsse, um den Mitgliedstaaten in einem unter Artikel 308 fallenden Sachbereich ihre Handlungsbefugnis zurückzugeben, lediglich der betreffende Rechtsakt aufgehoben werden. Infolgedessen befürwortete die Mehrheit eine besondere Vorschrift, nach der auf Grundlage von Artikel 308 erlassene Rechtsakte mit qualifizierter Mehrheit aufgehoben werden können. Da die qualifizierte Mehrheit voraussichtlich die allgemeine Regel für die Annahme von Rechtsakten auch im Rahmen anderer Bestimmungen eines künftigen Vertrags sein wird, würde eine solche Klausel die Aufhebung von Rechtsakten erleichtern, die auf der gemeinsamen Grundlage von Artikel 308 und anderer Vertragsartikel erlassen werden.

In der Gruppe herrschte die Auffassung vor, dass Artikel 308 eine wichtige Bestimmung von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist, die – vorbehaltlich ihrer endgültigen Fassung und ihres endgültigen Geltungsbereichs – im künftigen Vertrag am besten in einem allgemeinen Titel über die Zuständigkeit stehen sollte.

Empfehlung:

- *Artikel 308 EGV sollte beibehalten werden, um die erforderliche Flexibilität zu gewährleisten.*
- *Für den Erlass von Rechtsakten auf Grundlage von Artikel 308 sollte weiterhin Einstimmigkeit erforderlich sein; zudem sollte die Zustimmung oder eine andere substantielle Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgeschrieben werden.*
- *Artikel 3 Buchstabe u EGV sollte angepasst werden. Für Sachbereiche, die ursprünglich auf Grundlage von Artikel 308 geregelt wurden, wie z. B. Darlehen zur Stützung der Zahlungsbilanz von Drittländern, Rechte des geistigen Eigentums, Energiepolitik, Katastrophenschutz und die Schaffung von Einrichtungen, sollten neue spezifische Rechtsgrundlagen im Vertrag verankert werden, wenn die Union in diesen Bereichen weiterhin tätig sein will.*
- *Im Interesse einer besseren Überprüfbarkeit der Anwendung von Artikel 308 sollten die materiell- und verfahrensrechtlichen Bedingungen für die Anwendung dieses Artikels folgendermaßen aktualisiert und verschärft werden:*
 - *Artikel 308 kann keine Grundlage dafür bieten, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen des Vertrags hinaus auszudehnen oder Bestimmungen zu erlassen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung hinausliefen, oder Harmonisierungsmaßnahmen in den Politikbereichen zu erlassen, in denen die Union eine Harmonisierung ausschließt.*
 - *Auf Grundlage von Artikel 308 kann eine Maßnahme im Rahmen des Gemeinsamen Marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion oder im Rahmen der Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 EGV genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen erlassen werden.*
 - *Wie bei Artikel 300 Absatz 6 EGV sollte auch im Rahmen von Artikel 308 eine Vorabüberprüfung durch den Gerichtshof möglich sein.*
- *Auf Grundlage von Artikel 308 erlassene Rechtsakte sollten gemäß diesem Artikel mit qualifizierter Mehrheit aufgehoben werden können.*

9. Verwaltung

Die Gruppe wurde vom Präsidium speziell ersucht, ein dem Konvent vorgelegtes Dokument über gute Verwaltung, Effizienz und Offenheit¹ zu berücksichtigen. In diesem Dokument wird vorgeschlagen, eine spezifische Rechtsgrundlage für die Annahme von EU-Regeln für gute Verwaltung, Effizienz und Offenheit in Bezug auf die *Institutionen der EU* aufzunehmen; dies betrifft folgende Bereiche:

- Sicherstellung einer guten Verwaltungskultur in der EU-Verwaltung zur Verbesserung der Effizienz und der Legitimität;
- Hervorhebung von Grundprinzipien der guten Verwaltung in Bezug auf die Arbeit der Institutionen der EU, z. B. Dienstpflichten, Objektivität und Unparteilichkeit, größere Offenheit, Konsultationen und verbesserte Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption.

¹ Gruppe V, Working document 13.

Die Vorschläge wurden allgemein begrüßt. Es wurde festgestellt, dass eine detaillierte Prüfung der Vorschläge mit einer vollständigen Analyse der aktuellen Rechtslage in Bezug auf die allgemeinen rechtlichen Grundsätze für gute Verwaltung in der Auslegung des Gerichtshofs, der vorhandenen Rechtsetzungsinstrumente der Gemeinschaft und der Wirkung des Artikels über verantwortungsvolle Staatsführung in der Erklärung über Grundrechte (und möglicher Konsequenzen der Aufnahme der Erklärung in einen künftigen Vertrag)¹ einhergehen müsste. Die Vorschläge des Bürgerbeauftragten der EU, die ähnliche Zwecke verfolgen, wären ebenfalls zu berücksichtigen.

Im Kontext der guten Verwaltung wurde ein weiteres Dokument² erörtert, mit dem angestrebt wird, die Qualität der *einzelstaatlichen Verwaltung* des EU-Rechts zu einer Frage von gemeinsamem Interesse zu erklären, und die EU zu ermächtigen, in dieser Hinsicht unterstützende Maßnahmen zu treffen. Ein Grundsatz der Union (auf den vorstehend in Nummer 7 verwiesen wurde) besagt, dass die Zuständigkeit für die Umsetzung und Durchführung des EU-Rechts bei den Mitgliedstaaten liegt (es sei denn, in den Verträgen ist dies anders geregelt), und dass die Mitgliedstaaten natürlich ihrerseits sicherstellen müssen, dass die Verwaltung und Durchführung wirksam und rechtlich einwandfrei erfolgt. Die Gruppe stellte fest, dass es aus diesen Gründen und mit Blick auf einen künftigen Vertrag für eine Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten sinnvoll wäre, die Union zur Unterstützung der Mitgliedstaaten zu ermächtigen, wobei sie den Austausch von Informationen und Personen im Zusammenhang mit der Verwaltung des EU-Rechts erleichtern und gemeinsame Ausbildungs- und Entwicklungsprogramme fördern sollte. Durch diese Bestimmung würde de facto ein zusätzlicher Bereich von unterstützenden Maßnahmen eingeführt, der zu den vorstehend unter Nummer 6 aufgeführten Bereichen hinzukommen sollte.

Empfehlung:

- *Ein künftiger Vertrag sollte eine Klausel enthalten, die die Union ermächtigt, Regeln für gute Verwaltung in den Institutionen der EU anzunehmen.*
- *Ein künftiger Vertrag sollte eine Klausel enthalten, in der das gemeinsame Interesse an einer effizienten Umsetzung des EU-Rechts betont wird und die die Union ermächtigt, unterstützende Maßnahmen zu treffen, um den Austausch von Informationen und Personen im Zusammenhang mit der einzelstaatlichen Verwaltung des Unionsrechts zu erleichtern und Ausbildungs- und Entwicklungsprogramme aus Mitteln der Union zu fördern.*

¹ Ferner wird auf das Weißbuch der Kommission über gutes Regieren verwiesen, Dok. KOM(2001) 428.

² Gruppe V, Working document 21.