

CONV 58/02

CONTRIB 29

SAATE

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Valmistelukunnan jäsenen Hannes Farnleitnerin esitys:
Toimivallan jako**

Valmistelukunnan jäsen Hannes Farnleitner on toimittanut valmistelukunnan pääsihteerille liitteenä olevan esityksen.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten

Beitrag des Konventsmitglieds Dr. Hannes Farnleitner

In den Erklärungen von Nizza und Laeken zur Zukunft der Europäischen Union wurde uns zur Aufgabe gestellt, ein Modell für eine bessere und genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten auszuarbeiten. Dabei sollten die Ziele einer Erhöhung der **Transparenz**, einer klareren Fassung des **Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips** sowie eines erhöhten **Schutzes gegen Kompetenzüberschreitungen** im Vordergrund stehen. Daneben sollten die einzelnen Zuständigkeitsbereiche einer inhaltlichen Überprüfung unterzogen und gegebenenfalls aktualisiert werden. Ausgangspunkt und leitender Grundsatz auch einer künftigen Kompetenzverteilung sollte neben einem klaren **Bekenntnis zur mitgliedstaatlichen Kompetenzhoheit** jedenfalls weiterhin das **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** sein, wonach die Union/Gemeinschaft lediglich über die ihr durch die Gründungsverträge verliehenen Befugnisse verfügt.

I. Systematisierung der Kompetenztypen

Die einzelnen Kompetenzbestimmungen der Verträge wurden zu verschiedenen Zeitpunkten und unter verschiedenen politischen Rahmenbedingungen geschaffen und sind deshalb sehr unterschiedlich ausgestaltet. Neben sehr weit gefassten finalen Zuständigkeitszuweisungen sind mitunter sehr punktuelle und zum Teil inhaltlich klar determinierte Handlungsermächtigungen vorgesehen.

Ziel einer Neugestaltung der Kompetenztypen sollte es daher sein, die derzeit für die Bürger teilweise kaum nachvollziehbare Zuständigkeitsverteilung im Sinne des Transparenzgebots übersichtlicher, lesbarer und verständlicher zu gestalten.

Es sollten **drei Kompetenztypen** unterschieden werden:

- **Ausschließliche Zuständigkeiten der Union/Gemeinschaft,**
- **Gemeinsame Zuständigkeiten der Union/Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten**
- **Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.**

Folgende grundlegende **Gestaltungsprinzipien** sollten zur Anwendung kommen:

Sämtliche Sachbereiche, in denen die Union/Gemeinschaft nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung über Befugnisse verfügt, sollten im **Primärrecht ausdrücklich** diesen Kompetenztypen **zugewiesen** werden.

Sämtliche nicht zugewiesenen Sachbereiche fallen in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**. Die **generelle Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Mitgliedstaaten** sollte im Primärrecht ausdrücklich verankert werden.

Zu den Kompetenztypen im Einzelnen:

- **Ausschließliche Zuständigkeiten der Union/Gemeinschaft**

Diese Bereiche werden **in vollem Umfang von der Union/Gemeinschaft** wahrgenommen, ein autonomes Handeln der Mitgliedstaaten ist – wie bisher – nur im Rahmen einer ausdrücklichen Ermächtigung durch die Union/Gemeinschaft möglich. Als ausschließliche Zuständigkeiten kommen insbesondere folgende Bereiche in Betracht: Außenhandelspolitik einschließlich des gemeinsamen Zolltarifs, Währungspolitik, Schutz der biologischen Meeresressourcen, internes Organisations- und Verfahrensrecht.

- **Gemeinsame Zuständigkeiten**

In diesen Bereichen sind **sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union/Gemeinschaft** befugt, tätig zu werden.

Den Mitgliedstaaten und der Union/Gemeinschaft kommen auf diesen Gebieten umfassende Rechtssetzungsbefugnisse zu. Soweit jedoch gemeinschaftliche Rechtsakte bestehen, dürfen die Mitgliedstaaten diese nicht durch autonome bzw. vertragliche Maßnahmen beeinträchtigen. Im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten kommt dem Subsidiaritätsprinzip eine besondere Bedeutung zu. Die Union/Gemeinschaft darf nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Als konkurrierende Zuständigkeiten könnten unter anderem die Bereiche freier Warenverkehr, Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, Binnenmarkt, Landwirtschaft, Visa, Asyl und Einwanderung, Verkehr, Wettbewerb, Steuervorschriften und Umwelt qualifiziert werden.

- **Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten:**

Zur besonderen Hervorhebung sollten einige **mitgliedstaatliche Kompetenzen demonstrativ** angeführt werden. In der laufenden Diskussion werden etwa folgende Bereiche genannt: Raumordnung und Raumplanung, Tierschutz, Naturschutz, Wohnungspolitik oder Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse von lokaler Bedeutung (lokale Wasserversorgung und lokale Verkehrsinfrastruktur), Tourismus, Wahrung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens mit spezifischem Kultur- und Bildungsauftrag, Förderung der sprachlichen Minderheiten in Rundfunk und Fernsehen, Förderung der Pressevielfalt, Verfassungsfragen wie der innere Staatsaufbau und die Definition der innerstaatlichen/föderalen Struktur sowie der kommunalen Selbstverwaltung, innerstaatliche Verwaltungs- und Gerichtsstruktur und –organisation).

Des weiteren gibt es Bereiche, bei denen die **Hauptverantwortung bei den Mitgliedstaaten** liegt, die Union/Gemeinschaft die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten jedoch **unterstützen** und **ergänzen** kann. Hierbei besteht eine wechselseitige Rücksichtnahmepflicht. Beispiele dafür wären: allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur, Gesundheitswesen, Industrie, Forschung und technologische Entwicklung.

In einigen dieser Bereiche besteht durch das Primärrecht ein ausdrückliches **Verbot einer Harmonisierung** von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Gemeinschaftsvorschriften. Dies ist beispielsweise bei der Kultur, bei der allgemeinen und beruflichen Bildung und Jugend oder bei Fördermaßnahmen im Gesundheitswesen der Fall.

Schließlich gibt es **mitgliedstaatliche Zuständigkeiten**, bei denen es zweckmäßig ist, dass die Union/Gemeinschaft auf eine **Koordination der nationalen Politiken** hinwirkt. Die Union/Gemeinschaft ist hier freilich nicht befugt, bindende Rechtsakte zu erlassen. Diesem Bereich könnten etwa die Politikbereiche Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, Armutsbekämpfung, Altersversorgungssysteme, Innovation und unternehmerische Initiative sowie Informationsgesellschaft zugeordnet werden.

* * *

Der aus der Rechtsprechung des EuGH ableitbare Grundsatz der Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen sollte ausdrücklich festgeschrieben werden.

Mit der Systematisierung der Kompetenztypen sollte auch eine Bereinigung des gemeinschaftlichen Handlungsinstrumentariums – verbunden mit einer Anwendungsregel im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – einhergehen. Damit wäre nicht nur eine Erhöhung der Rechtsstaatlichkeit und Transparenz des Unions-/Gemeinschaftshandelns verbunden, sondern auch eine klarere Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den verschiedenen Handlungsebenen.

II. Kompetenzgrundsätze und Kompetenzausübungsschranken

Die für die europäische Gesamtverfassung geltende **legislative Kompetenzhoheit (Kompetenz-Kompetenz)** stellt ein zentrales staatliches Souveränitätsmerkmal dar und muss daher auch in Zukunft ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liegen („Herren der Verträge“). Jede Änderung der Zuständigkeitsordnung im Rahmen der Union/Gemeinschaft bedarf ihrer Zustimmung.

Das **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** sollte weiterhin der zentrale vertikale Kompetenzverteilungsgrundsatz bleiben. Ergänzend zur gegenwärtigen Rechtslage sollte eine explizite Zuständigkeitsvermutung in Zweifelsfällen zu Gunsten der Mitgliedstaaten verankert werden.

In sämtlichen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union/Gemeinschaft fallenden Bereichen kommt dem **Subsidiaritätsprinzip** als notwendigem Korrektiv für die oft final konzipierten Zuständigkeitsregeln und als Garant für möglichst bürgernahe Entscheidungen eine zentrale Bedeutung zu. Die derzeitige (trotz des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bestehende) Unbestimmtheit dieser fundamentalen Kompetenzausübungsschranke sollte – im Rahmen des möglichen – gemindert und ihre Justiziabilität für die Rechtsanwender deutlich sichtbar bejaht werden. Dazu ist eine präzisere, den EU-Bürger in den Mittelpunkt stellende Definition des Subsidiaritätsprinzips und ein spezifischer Überprüfungsmechanismus erforderlich (siehe unten Punkt III). Das Subsidiaritätsprinzip sollte auch bei der Rechtsformenwahl eine stärkere Berücksichtigung finden. Deshalb ist es sinnvoll, das Handeln der Union/Gemeinschaft nicht nur hinsichtlich des „wenn“ an diesen Grundsatz zu binden, sondern auch hinsichtlich des „wie“.

Als wichtigem Schutz vor Kompetenzmissbrauch wird dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** auch in einer künftigen europäischen Kompetenzordnung eine besondere Bedeutung zukommen.

III. Wirksame Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Derzeit besteht für die gemäß Artikel 230 EGV privilegiert klageberechtigten Institutionen die Möglichkeit, gegen eine Rechtsvorschrift *nach deren Inkrafttreten* - u.a. wegen Unzuständigkeit - Nichtigkeitsklage zu erheben. Um sicherzustellen, dass das Subsidiaritätsprinzip bei der Kompetenzausübung künftig verstärkt Beachtung findet, sollte ein Mechanismus geschaffen werden, der bereits vor dem Inkrafttreten einer Vorschrift wirksam werden kann. Dabei darf allerdings der Rechtsetzungsprozess nicht über Gebühr verlangsamt und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung nicht gefährdet werden.

Zur Überwachung der Kompetenzgrundsätze und der Kompetenzausübungsschranken sollte daher eine zusätzliche ‚**Kompetenzprüfungsklage**‘ vor dem EuGH vorgesehen werden, die *vor dem Inkrafttreten* einer Rechtsvorschrift eingebracht werden kann (vgl. die in bezug auf internationale Übereinkommen bereits jetzt gemäß Art 300 Abs 6 EGV bestehende Möglichkeit der Einholung eines EuGH-Gutachtens). Die Behandlung in einem Dringlichkeitsverfahren würde sicherstellen, dass es nicht zu unvermeidbaren Verzögerungen kommt. Klageberechtigt sollten die nationalen Parlamente, der AdR sowie diejenigen Regionen der Mitgliedstaaten sein, denen nach der Verfassung des betreffenden Mitgliedstaates eigenständige Legislativkompetenzen zukommen. Jedenfalls sollte auch für die ‚Kompetenzklage‘ vor Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift der **EuGH** zuständig bleiben, da andernfalls die **Einheitlichkeit der Rechtsprechung** nicht gewährleistet wäre.

IV. Reform der Artikel 95 und 308 EG-Vertrag

Um die Vervollständigung und das Funktionieren des Binnenmarkts sowie die dynamische Entwicklungsfähigkeit der EU zu gewährleisten, sollten die final umschriebene Ermächtigung des **Art 95** zur Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich auf die **Verwirklichung der Ziele des Binnenmarktes** auswirken, sowie die **allgemeine Vertragsabrundungsbestimmung des Art 308 EGV beibehalten werden**.

Im Zuge der Kategorisierung und Präzisierung des gemeinschaftlichen Zuständigkeitssystems sollte zwar auch eine **Entlastung dieser Bestimmungen** durch sachbereichsbezogene Einzelermächtigungen (etwa für Energie, geistiges Eigentum) in Angriff genommen werden, doch scheint es nicht vorstellbar, im voraus **sämtliche** potentiell regelungsbedürftige Fälle konkret zu erfassen und allfällige Unzulänglichkeiten mit Sicherheit auszuschließen.

Dennoch sollte eine **Präzisierung des Anwendungsbereiches dieser Bestimmungen** im Vertragstext angestrebt werden, um ihren Anwendungsbereich sinnvoll zu begrenzen. Zudem sollte der unter Punkt III vorgeschlagene Überwachungsmechanismus auch bei diesen Artikeln Anwendung finden.

Art 95 EGV sollte – entsprechend der Rechtsprechung des EuGH zur Tabakwerberichtlinie – auf Vorhaben, die **primär und unmittelbar** auf die Verwirklichung und Vollendung des Binnenmarkts gerichtet und dafür unbedingt erforderlich sind, „zugespitzt“ werden.

Die Beibehaltung des **Art 308 EGV** ist deshalb erforderlich, um in Fällen, in denen weder eine konkrete Einzelermächtigung noch die Binnenmarktklausel des Art 95 EGV als Rechtsgrundlage herangezogen werden kann, die Mitgliedstaaten aber dennoch ein gemeinschaftliches Tätigwerden für notwendig erachten, diese nicht zu einem Vorgehen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens zu

zwingen.

Das **Einstimmigkeitserfordernis** im Rat für die Ausübung der durch Art 308 EGV eingeräumten Zuständigkeit gewährleistet einen **hohen Schutz** vor dessen missbräuchlicher Verwendung. Allerdings sollte bekräftigt werden, dass dieser Artikel keine Umgehung oder Aufweichung der anderen vertraglichen Kompetenzbestimmungen erlaubt und die Kompetenz-Kompetenz der Mitgliedstaaten nicht in Frage stellt. Eine **Reform des Artikels 308 EGV**, die darauf abzielt seine Inanspruchnahme breiteren, **stärker demokratisch legitimierten Beschlussfassungserfordernissen** zu unterwerfen, seinen **Ausnahmecharakter** zu unterstreichen und die **Grenzen seines Anwendungsbereichs** explizit klarzustellen, könnte folgende Elemente umfassen:

- Einbeziehung des Europäischen Parlaments sowie des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses in die Beschlussfassung: „(...) erlässt der Rat einstimmig **gemäß dem Verfahren des Art 251 EGV** auf Vorschlag der Kommission und nach **Anhörung des Ausschusses der Regionen** sowie des **Wirtschafts- und Sozialausschusses** die geeigneten Vorschriften.“
- Entlastung des Art 308 EGV, indem für Bereiche, in denen er bislang am häufigsten herangezogen wurde (z.B. Energie, geistiges Eigentum), spezifische Rechtsgrundlagen geschaffen werden.
- Klarstellung im Vertragstext, dass Art 308 EGV nur dann ein Tätigwerden der Gemeinschaft ermöglicht, wenn dies „für die Verwirklichung der aus dem Vertrag hervorgehenden Ziele erforderlich erscheint“ (statt wie derzeit: „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen“).
- Klarstellung im Vertragstext, dass Art 308 EGV keine Grundlage dafür bietet, Gemeinschaftsbefugnisse über den Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen ergibt. Im Sinne der EuGH-Rechtsprechung sollte daher ausdrücklich hervorgehoben werden, dass der Artikel **keine Kompetenz-Kompetenz** der Union/Gemeinschaft begründet: „Dieser Artikel kann nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür im Vertrag vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.“

Eine Umgestaltung von Art 308 EGV zu einer Art **Evolutivklausel**, die auch die Rückübertragung von Befugnissen an die Mitgliedstaaten ermöglichen würde, erscheint zwar auf den ersten Blick interessant, bei genauerer Betrachtung würde jedoch gerade ein solches Unterfangen die mitgliedstaatliche Kompetenzhoheit in Frage stellen. Die Möglichkeit einer Aufhebung von spezifischen vertraglichen Einzelermächtigungen auf der Grundlage von Art 308 EGV – oder einer vergleichbaren Bestimmung in einer künftigen europäischen Verfassung – würde aus dieser Bestimmung nämlich eine Vertragsänderungsbestimmung machen, als welche sie auf der Basis der geltenden Rechtslage gerade nicht zu qualifizieren ist. Damit wäre die bestehende Konzeption von den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ in Frage gestellt.