

## Arbeitsteilung in Europa

### Modell für ein nachvollziehbares Zuständigkeitsprofil

DR. CLAUD GIERING  
Bertelsmann Forschungsgruppe Politik

Dezember 2001

## I. PROBLEMAUFRISS

Die Europäische Union soll einer Generalrevision unterzogen werden. Der Europäische Rat hat dazu auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 eine Erklärung angenommen, die mit rund 60 Fragen einen breit angelegten Arbeitsauftrag erteilt. Die Vorarbeiten soll bei dieser Reformrunde ein Konvent übernehmen. Denn die Erklärung von Laeken hat nicht nur einen ambitionierten Auftrag gegeben, sie hat auch ein innovatives Gremium zur Vorbereitung des Vertragsreform eingesetzt. In einem Konvent mit 105 Mitgliedern werden Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europaparlaments, der Kommission sowie der Regierungen und Parlamente der 13 Beitrittskandidaten die Reformagenda diskutieren, die vier große Themenfelder abdeckt:

- Die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU soll neu geordnet werden.
- Um ein Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen, soll das Verhältnis der Gemeinschaftsinstitutionen untereinander überprüft werden.
- Die Verfahren und Instrumente der gemeinsamen Entscheidungsfindung, der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung sollen besser definiert und ihre Anzahl verringert werden.
- Das bestehende Vertragswerk soll vereinfacht und die wichtigsten Bestandteile in einem Grundvertrag gebündelt werden.

Die Reform der Kompetenzordnung wird dabei die wohl schwierigste Aufgabe für den Konvent und die darauf folgende Regierungskonferenz. Denn wenn die Neuordnung erfolgreich sein will, sollte erstens die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung verbessert und zweitens sowohl die Gefahr einer Überforderung der EU-Handlungskapazitäten als auch die Tendenz einer fortschreitenden Zentralisierung in Brüssel begrenzt werden. Drittens muss die EU die Aufgaben, die ihr übertragen werden, dann auch effizient und demokratisch legitimiert wahrnehmen können. Das Grundproblem dabei ist, dass im Zuge der Einzelermächtigung Schritt für Schritt ganze Bereiche oder auch nur Detailregelungen innerhalb einzelner Politikfelder auf die europäische Ebene verlagert wurden. Dieses Wildwuchssystem hat zu Intransparenz und Misstrauen gegenüber den europäischen Institutionen geführt. Im Rahmen der nächsten Reformrunde soll daher eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden. Dazu gilt es allgemeingültige Grundprinzipien und eine Systematik der Kompetenzverteilung zu finden, die die Transparenz des Unionshandelns verbessert und zugleich den unterschiedlichen Legitimationsanforderungen und Traditionen der Mitgliedstaaten gerecht wird, um auf diese Weise zur Verbesserung der Akzeptanz der EU beizutragen. Zu klären ist zudem die Art und Weise wie die Kompetenzverteilung künftig verändert werden soll.

Eine Reform der Kompetenzordnung kann mit unterschiedlicher Intensität und Reichweite der Konsequenzen – von einer umfassenden Kataloglösung über die Erarbeitung einer Systematik exklusiver, konkurrierender und ergänzender Kompetenzen bis hin zu einer Beschränkung auf eine klarere Definition der Grundprinzipien – erfolgen. In dieser Studie soll der Akzent nicht auf eine grundsätzliche Infragestellung der bestehenden Aufgaben der EU gelegt, sondern eine nachvollziehbare Darstellung der Kompetenzordnung im Rahmen einer europäischen "Verfassung" angestrebt werden. Diese kann allerdings bereits mit einzelnen, sachgemäßen Veränderungen der Zuordnung verbunden sein. In diesem Sinne wird im Folgenden ein Modell vorgestellt, dass in mehreren Stufen zu einer stringenten Systematik der Arbeitsteilung führen soll.

## II. VORBEMERKUNGEN UND VORGEHEN

Ausgangspunkt der Kompetenzabgrenzung sind die grundlegenden Ziele der EU. Diese finden sich im wesentlichen in der Präambel, in Art. 2 EUV und Art. 2 EGV. Diese Kernziele könnten im Zuge der Vertragsvereinfachung in einem Artikel zusammengeführt werden. Sie dienen als Maßstab dafür, welche Politikfelder die Union mit welcher Intensität abdecken muss. Darüber hinaus wurden der EU von den Mitgliedstaaten noch Querschnittsziele (u.a. Abbau der Diskriminierung, Umwelt) als Prioritäten vorgegeben, die in allen Politikfeldern maßgeblich berücksichtigt werden sollen, ohne explizite Handlungsermächtigungen darzustellen. Auch diese wären in einem Artikel explizit zusammenzuführen, um mehr Transparenz zu schaffen. Das ist die erste Ebene der Zielsetzungen.

Auf der zweiten Ebene finden sich für jedes Politikfeld noch spezifische Zielvorgaben. Ein Grundproblem bei den bisherigen Versuchen einer Zweiteilung der Verträge (C•A•P; EUI, Florenz) war, ob auch diese Zielbestimmungen der Art. 23 ff. EGV in einen Grundvertrag zur Vereinfachung der Vertragsstrukturen und Verbesserung der Transparenz übernommen und systematisiert werden sollten oder nur die auf den generellen Zielen basierende Tätigkeitsliste des Art. 3 EGV.

Art. 3 EGV ist als alleinige Quelle des Tätigkeitsprofils zu unsystematisch. Werden aber zusätzlich auch die Zielsetzungen, einleitenden Absätze der einzelnen Titel und Politikfelder aufgeführt (siehe EUI-Entwurf), wird dadurch immer noch nicht klarer, wer eigentlich was macht, sondern die Politiken stehen trotz ihrer unterschiedlichen Intensität augenscheinlich noch gleichberechtigter nebeneinander als dies der Art. 3 EGV schon suggeriert. Zudem ist in den einzelnen Politiken die Umschreibung des Handlungsbereichs einerseits zieldefiniert (z.B. Herstellung des Binnenmarktes), andererseits sachgegenständlich definiert (z.B. Verkehrspolitik). Wesentlich präziser wäre es also, wenn für jede Aufgabe einzeln, genau und systematisch die Ziele, die Funktion, die Ausführung, die Handlungsform, die Kontrolle, die Finanzierung und Außenvertretung beschrieben würde. Zudem könnten einzelne Kompetenznormen zur Wahrung innerstaatlicher Handlungsspielräume weiterhin durch Negativabgrenzungen präzisiert werden (vgl. z.B. Art. 149.4, 150.4, 151.5, 152.5 EGV). Eine präzisere Beschreibung der einzelnen Tätigkeitsfelder würde aber eine Kategorisierung unmöglich machen und - selbst wenn Zentralisierungstendenzen dadurch scheinbar besser zu begrenzen wären (der *acquis communautaire* ist aber auch so ständig gewachsen!) – letztlich nicht viel zur Transparenzerhöhung für die Bürger beitragen.

Eine Systematisierung der Tätigkeitsfelder durch Kategorienbildung auf der Basis des Art. 3 EGV scheint daher der erfolgversprechendere Weg:

- Dieser Systematik sollten die grundsätzlichen Unionsziele vorangestellt werden. Dann ist ein stringentes Kategoriensystem zu entwickeln, in der jede Kompetenzkategorie durch einen erklärenden und zugleich beschränkenden Absatz eingeleitet wird, der die Intention und Reichweite dieser Kategorie verdeutlicht.
- Die einheitliche Bestimmung von Funktion, Ausführung, Kontrolle, Finanzierung und Außenvertretung sollte aber dennoch jedem Titel des dritten Teils des EGV vorangestellt werden, ob dieser nun in der heutigen Struktur bleibt oder im Zuge einer Zweiteilung der Verträge in den Ausführungsteil übernommen würde (siehe Entwürfe CAP, EUI).
- Von besonderer Bedeutung zur Verbesserung der Transparenz und Verständlichkeit wäre in jedem Fall, dass - unabhängig von der Einführung einer Kategorisierung oder der sonstigen Reichweite der Reformen - die Reihenfolge der Kompetenzliste des Art. 3 EGV und der Titel des dritten Teils des EGV in Einklang gebracht wird.

Für die weiteren Ausführungen kann eine Verbesserung und Angleichung dieser Einstiegs klauseln für die einzelnen Politiken nicht geleistet werden. Dieser Beitrag beschränkt sich daher auf eine bessere Strukturierung der grundsätzlichen Kompetenzordnung.

### III. BISHERIGE VERTRAGSSTRUKTUR

Aus den oben genannten Überlegungen ergibt sich, dass der Ansatzpunkt einer begrenzten, auf Transparenz und nicht "übergeordnete" Effizienzgewinne abzielende Reform die Artikel 2-6 EGV und Art. 2 EUV sind, da dort weitgehend das bestehende Gefüge festgelegt ist.

- Artikel 2 stellt ganz klar den Binnenmarkt und die Währungsunion in den Mittelpunkt des Gemeinschaftswirkens. Diese Kernaufgaben müssen flankiert bzw. unterstützt werden durch ausgewogenen wettbewerbs-, beschäftigungs-, sozial-, umwelt- und strukturpolitischen Maßnahmen.
- Artikel 4 betont nochmals die Bedeutung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft und freiem Wettbewerb, sowie eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik.
- Artikel 5 formuliert die Prinzipien der Einzelermächtigung, der Zielgebundenheit sowie der Subsidiarität. Letzteres nur für die Bereiche, die "nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen", ohne dass diese aus den Verträgen eindeutig hervorgehen würden.
- Artikel 6 betont die Erfordernis des Umweltschutzes und Art. 3 Abs. 2 die Gleichstellung von Männern und Frauen als Querschnittsziel.

Zentral für diese Studie ist der Artikel 3 EGV. Dieser listet die entsprechenden Einsatzgebiete auf einer Abstraktionsebene oberhalb der konkreten Einzelermächtigungen der Art. 23-188 auf. Darin wird die Tätigkeit der Gemeinschaft mit unterschiedlichen Intensitätsstufen festgelegt, ohne dass daraus ein Sachzusammenhang oder die Qualität der einzelnen Politikfelder deutlich würde. Eine Systematik entlang des Wortlauts des Art. 3 EGV ergibt folgendes Bild:

#### **1. Verbot:**

- a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;

#### **2. Gemeinsame Politiken:**

- b) eine gemeinsame Handelspolitik;
- e) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei;
- f) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;

#### **3. Politiken ohne Attribut**

- j) eine Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds;
- l) eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt;
- r) eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit;

#### **4. Maßnahmen**

- d) Maßnahmen hinsichtlich der Einreise und des Personenverkehrs nach Titel IV;
- u) Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.

#### **5. Angleichung**

- h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;

#### **6. Förderung der Koordinierung**

- i) die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie;

### **7. Stärkung**

- k) die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts;
- m) die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft;

### **8. Förderung**

- n) die Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung;
- o) die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze;

### **9. Beitrag**

- p) einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus;
- q) einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten;
- t) einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes;

### **10. Unklar formuliert:**

- c) einen *Binnenmarkt*, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;
- g) ein *System*, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt;
- s) die *Assoziierung* der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern;

In 21 Unterpunkten benennt der EGV neun verschiedene Kategorien und 3 unklare Formulierungen, ohne dass aus dieser Liste ernsthaft eine Aussage über die Reichweite dieser Tätigkeitsfelder zu treffen wäre. Dabei sind die Aufgaben und Ermächtigungen, die sich aus anderen Artikeln des EGV und vor allem auch aus dem EUV ableiten lassen noch gar nicht berücksichtigt.

Aus dieser Vorüberlegung ergeben sich mehrere notwendige Schritte zur Reform der Kompetenzdarstellung, die keine Veränderung der Eingriffsintensität nach sich zieht:

- Die erste Maßnahme muss sein, eine sinnvolle und nachvollziehbare Systematik für die zugewiesenen Aufgaben beschlossen werden, die sich an der unterschiedlichen Eingriffsintensität europäischer Zuständigkeiten ausrichtet.
- In einem zweiten Schritt müssen dann die vorhandenen Zuständigkeiten in eine sinnvolle Reihenfolge gebracht werden, die den Bürgern die Eingriffsintensität der europäischen Ebene in diesem Politikfeld verdeutlicht.

#### IV. VORSCHLAG FÜR EINE KATEGORISIERUNG

In der bisherigen Debatte um eine Kompetenzabgrenzung hat sich schnell gezeigt, dass eine Erhöhung der Transparenz und eine Klarstellung der Verantwortlichkeit am ehesten über eine systematische Kategorisierung zu erreichen ist. Zahlreiche Begriffe stehen zur Verfügung: ausschließliche, primäre, gemeinsame, konkurrierende, parallele, ergänzende, unterstützende, koordinierende, Rahmen-, Querschnittsaufgaben usw.). Im folgenden soll eine mögliche Abstufung von Aufgaben des Art. 3 EGV nach ihrer Intensität vorgenommen werden:

<b>Kategorie</b>	<b>Tabelle 1: Beschreibung der Kategorien</b>
Ausschließliche Politiken (der EU)	Politikbereiche, die vollständig auf die europäische Ebene (nach Ratifikation) übertragen worden sind. In Anlehnung an das Grundgesetz haben hier die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem europäischen Rechtssetzungsakt (Gesetz) ausdrücklich ermächtigt worden sind.
Gemeinsame Politiken	Politiken, die zur Erreichung der grundlegenden Ziele (Binnenmarkt, WWU, Kohäsion, usw.) gemeinsam ausgeübt werden müssen. Auch hier greift bei der Ausübung (und Ausweitung) das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, aber auch der Vorrang des Unionsrechts. Die Mitgliedstaaten können nur dort eigenständig tätig werden, wo die Union keinen Gebrauch von ihren Rechten gemacht hat.
Ergänzende Politiken	Die Gemeinschaft wird nur unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar dort, wo sich ein Mehrwert für die Mitgliedstaaten durch eine EU-weite Regelung ergibt. Sie beschränkt sich auf Rahmenrichtlinien und Empfehlungen. Die Umsetzung und die Primärkompetenz in diesen Bereichen liegt allein bei den Mitgliedstaaten.
Koordination	Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Gemeinschaft und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung.

=> Mit Hilfe dieser vier Kategorien sollten alle in Art. 3 EGV aufgezählten Politikfelder nach ihrer Intensität erfasst werden können.

## V. SORTIERUNG NACH SYSTEMATIK (auf der Basis des Status quo)

Eine mögliche Unterteilung der Politikfelder des Status quo nach Art. 3 EGV in Bezug auf die bisherige Formulierung der Gemeinschaftstätigkeit – die sich also eng am Wortlaut und nicht an der Eingriffsintensität ausrichtet – wäre Folgende:

Kategorie	<b>Tabelle 2: Zuordnung der Kompetenzen aufgrund des Wortlauts des Art. 3 EGV</b>
Ausschließliche Politiken (der EU)	a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten; c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;
Gemeinsame Politiken	b) eine gemeinsame Handelspolitik; e) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und Fischerei; f) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs; g) ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt; j) eine Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds; l) eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt; r) eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit; s) die Assoziation der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern;
Ergänzende Politiken	d) Maßnahmen hinsichtlich Einreise und des Personenverkehrs nach Titel IV; h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist; k) die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts; m) die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft; n) die Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung; o) die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze; p) einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus; q) einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten; t) einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes; u) Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.
Koordination	i) die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie;

Selbst aus Transparenzgesichtspunkten wäre diese Kategorisierung und entsprechende Zuordnung kein wesentlicher Fortschritt, da so die zentralen Politikbereiche wie WWU und GASP keine Berücksichtigung finden.

## VI. UMFASSENDE NEU-/ZUORDNUNG (auf der Basis des Status quo)

Eine Begrenzung auf die Reorganisation des Art. 3 EGV entlang einer nachvollziehbaren Systematik ist zwar eine „optische“ Verbesserung, schafft aber noch keine Abhilfe, dass dort mit dem selben Wortlaut unterschiedlich intensive Politiken erfasst werden, bzw. in dieser Liste gar nicht alle Tätigkeitsfelder des EGV – insbesondere die tatsächlich im dritten Teil des EGV Art. 23 ff. genannt werden - geschweige denn des EUV auftauchen. Es ist also

- erstens eine Umordnung zwischen den Kategorien entlang der Eingriffsintensität und Reichweite und nicht des Wortlautes nötig (geschieht hier nur exemplarisch!);
- zweitens eine Zuordnung aller Politikfelder über den bisherigen Art. 3 EGV hinaus in Bezug auf die Eingriffsintensität und Zielrichtung der Unionstätigkeit nötig;
- drittens eine Einbeziehung der Tätigkeitsfelder des EUV nötig, damit die Bürger einen vollständigen Eindruck der Zuständigkeit erhalten. Gerade die innere und äußere Sicherheit sind zum einen sehr öffentlichkeitswirksam und zweiten stellen die Bürger hier große Erwartungen auf die EU, ohne dabei formal nach EG und EU zu unterscheiden.

Ein zusätzlicher Transparenzgewinn wäre auch, wenn im Rahmen der nächsten Reformen die Trennung von EG und EU durch die Fusion als EU beendet würde. Zudem müssten die ersten beiden Schritte letztlich auch mit einer Anpassung der Formulierung verbunden (in der Tabelle kursiv gekennzeichnet) werden, was hier aber nicht erfolgt.

Kategorie	<b>Tabelle 3: Mögliche Zuordnung nach Eingriffsintensität und Intention, über Art. 3 EGV hinaus und nach Art. 1 ff. (EGV und EUV) sortiert</b>
Ausschließliche Politiken (der EU)	<p>c) einen Binnenmarkt (Art. 14 EGV), der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist (Art. 39-60 EGV);</p> <p>a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 23-31 EGV);</p> <p>g) ein <i>System</i>, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt (Art. 81-89 EGV);</p> <p>- eine <i>Wirtschafts- und Währungspolitik</i> (Art. 98-124 EGV)</p> <p>b) eine <i>gemeinsame Handelspolitik (nur mit Einschränkungen bei Dienstleistungen und geistigem Eigentum)</i> (Art. 131-134 EGV);</p> <p>s) die <i>Assoziierung</i> der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern (Art. 182-188 EGV);</p> <p><i>Anmerkung: Bei einigen Politikfeldern müsste – z.B. aufgrund der Einschränkungen in der Handelspolitik oder bei der Wirtschaftspolitik, die trotz Sanktionsmöglichkeiten eher einer Koordinierung entspricht – dem Status quo entsprechend wohl eine Aufteilung auf verschiedene Kategorien erfolgen.</i></p>
Gemeinsame Politiken	<p>e) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei (Art. 32-38 EGV);</p> <p>d) <i>Maßnahmen</i> hinsichtlich der Einreise und des Personenverkehrs nach Titel IV (schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) (Art. 61-69 EGV);</p> <p>f) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs (Art. 70-80 EGV);</p> <p>h) die <i>Angleichung</i> der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das</p>



	<p>Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist (Art. 90-97 EGV)  <i>(Anmerkung: Zuteilung besonders schwierig, da von der Reichweite oft ausschließlich wahrgenommen, in der Intention eher ergänzend gedacht)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Zusammenarbeit</i> im Zollwesen (Art. 135 EGV)</li> <li>- <i>Diskriminierungsverbot</i> (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 12 und Art. 141 EGV)</li> </ul> <p>k) die <i>Stärkung</i> des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art. 158-162 EGV);</p> <p>l) eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt (Art. 174-176 EGV);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Abschluss</i> internationaler Abkommen (Art. 300 EGV)</li> </ul> <p>u) Maßnahmen in den Bereichen Energie (EGKSV und EAGV);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</i> – GASP (Art. 11-28 EUV)</li> </ul>
Ergänzende Politiken	<p>j) eine <i>Sozialpolitik</i> mit einem Europäischen Sozialfonds (<i>unterstützt</i> und <i>ergänzt</i>; außer <i>Diskriminierungsverbot</i>) (Art. 136-148 EGV);</p> <p>q) einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung (Art. 149-150 EGV)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten (Art. 151 EGV);</li> </ul> <p>p) einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus (Art. 152 EGV);</p> <p>t) einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes (Art. 153 EGV);</p> <p>o) die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze (Art. 154-156 EGV);</p> <p>m) die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie (Art. 157 EGV);</p> <p>n) die Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 163-173 EGV);</p> <p>r) eine <i>Politik</i> auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit (die eine <i>Ergänzung</i> der mitgliedstaatlichen Politik darstellt) (Art. 177-181 EGV);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit</i> in Strafsachen (Art. 29-42 EUV)</li> </ul>
Koordination	<p>i) die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie (Art. 125-130 EGV);</p> <p>u) Katastrophenschutz und Fremdenverkehr (keine direkter Vertragsartikel)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ESVP (EUV)</li> </ul>

Schon eine solche Zuordnung würde in manchem Bereich bereits eine Änderungen in der Substanz der Aufgabenteilung bedeuten, da sich nicht immer tatsächlich vergleichbare Politiken in einer Kategorie befinden.

Ein weiterer Schritt wäre in letzter Konsequenz, diese Verteilung nach dem tatsächlichen Handlungsbedarf bzw. den von den Bürgern (und Märkten) gestellten Anforderungen zu verändern. Das würde eine deutliche stärkere europäische Komponente in der GASP, der ESVP oder auch der Innen- und Justizpolitik nach sich ziehen - wie sie sich aber nach den Konflikten in Bosnien, im Kosovo, in Mazedonien, dem Nahen Osten und insbesondere nach den Anschlägen in New York mit nie da gewesener Dringlichkeit stellt.

## VII. AUSWEITUNG DES VERSTÄNDNISSES DER TÄTIGKEITSABGRENZUNG

Die oben dargestellte Liste – selbst in der erweiterten Fassung – nach Art. 3 EGV ist aber keineswegs abschließend. Es können noch andere Arten von Zuständigkeiten identifiziert werden, die Bestandteil einer genaueren und transparenteren Abgrenzung sein müssten:

### *a) Konstitutionelle Fragen*

In den Verträgen finden sich einige grundlegende Entscheidungsfelder die bisher teilweise bereits unter das Zustimmungsverfahren fallen und i.d.R. konstitutionellen Charakter haben.

- Entzug von Stimmrechten (Art. 7 EUV)
- Vertragsrevision (Art. 48 EUV)
- Beitritte (Art. 49 EUV)
- Sprachenfrage (Art. 290 EGV)
- Assoziierungen (Art. 310 EGV)

### *b) Personelle Entscheidungen / Organisationsrecht*

Zahlreiche Einzelermächtigungen der Verträge beziehen sich auf institutionelle, personelle und organisationsrechtliche Vorschriften in den Verträgen, die bisher nicht einheitlich geregelt sind. Hier wäre ebenfalls eine einheitliche Abgrenzung vorstellbar.

### *c) Differenzierte Politikbereiche*

Ein erhebliches Problem stellt nicht nur der Wildwuchs der Arbeitsteilung, sondern auch die vielfältigen Formen der differenzierten Integration dar.

- An zentralen Politikfeldern wie der WWU oder der Innen- und Justizpolitik (Schengen) nehmen nicht alle Mitgliedstaaten teil, auch wenn diese jetzt Teil der Verträge sind.
- In manchen Politikfeldern können die Mitgliedstaaten über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen (Umwelt), aus anderen können sie sich raushalten (konstruktive Enthaltung bei GASP).
- Durch die Verstärkte Zusammenarbeit wurde ein Verfahren eingeführt, das einerseits zu einer Vertiefung bestimmter Politikfelder ohne die Beteiligung aller Mitgliedstaaten führen kann, andererseits so kompliziert aufgebaut ist, dass es nachvollziehbar ist.

=> Die Reichweite jeder Vereinfachung und Systematik der Abgrenzung wird durch diese (potentiell) differenzierten Politikfelder eingeschränkt.

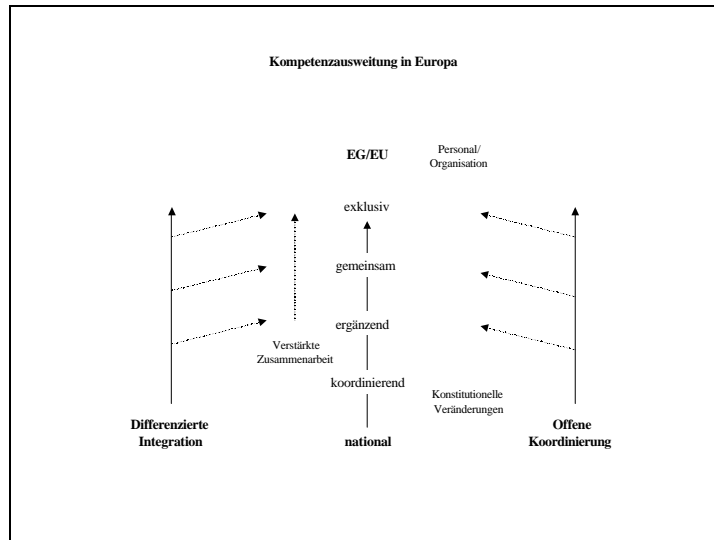
### *d) Offene Koordinierung*

Die seit dem Lissabonner Gipfel immer breiter angewendete und diskutierte "offene Methode der Koordinierung" schafft zwar einerseits neue Handlungsspielräume auf europäischer Ebene, wird aber als zusätzliches Instrument die Zuständigkeitsabgrenzung und in diesem Fall auch insbesondere die Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung weiter erschweren.

=> Damit sich die offene Koordinierung nicht auf immer neue Bereiche ausbreitet und dadurch zum einen die Rechte und die Rolle der Gemeinschaftsorgane gefährdet, zum anderen aber auch nicht zu unerwünschten "Spill-over"-Effekten und Vergemeinschaftungen führt, könnten die dafür in Frage kommenden Bereiche unter "Koordination" mit angeführt werden. Dabei müssen vor allem Verfahren und die sehr begrenzte Zuständigkeit der EU-Organen verdeutlicht werden, damit nicht ein unerfüllbarer Handlungsdruck auf europäischer Ebene entsteht und damit letztlich ein weiterer Vertrauensverlust einhergeht.

### *e) Nationale bzw. subnationale Zuständigkeiten*

Zu überlegen ist, ob Teilbereiche, z.B. der Kultur-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik, explizit aufgezählt werden sollen, die ausschließlich der nationalen Ebene zugerechnet und damit der Bearbeitung auf europäischer Ebene vollständig entzogen wären (Negativklausel). Je nach innerstaatlichen Vorgaben wären diese Bereiche so auch für die subnationale Ebene zu schützen.



Aus dieser Sicht ergibt sich einerseits für die Gemeinschaft ein mehrstufiges Zuständigkeitsraster in ausschließliche, gemeinsame, ergänzende und koordinierende Tätigkeitsfelder. Zum anderen wird es zur Darstellung des gesamten Aktionsradius der EG/EU nötig sein, zu verdeutlichen, dass es noch Entscheidungen konstitutioneller und personeller Reichweite sowie parallel zu den Gemeinschaftspolitiken auch differenzierte Politikbereiche mit ganz unterschiedlicher Integrationsdichte und zunehmend Bereiche im Rahmen der offenen Koordinierung gibt. Letztere können eventuell zu einer späteren Ausweitung der Gemeinschaftstätigkeit führen.

Kategorie	<b>Tabelle 4:</b> <b>Weitergehende Kompetenzbereiche</b>
Konstitutionelle Bereiche	Bestimmungen, die bei Veränderungen einen substanziellen Eingriff in die Aufgabenteilung, die Verfassungs- bzw. Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder der Union sowie die Anzahl der Mitgliedstaaten betreffen.
Personelle Fragen / Organisation	Alle Bestimmungen, bei denen es um die Zusammensetzung, Auswahl der Mitglieder oder die Organisationsstruktur von Gemeinschaftsorganen geht. Entsprechenden Bestimmungen finden sich bei den jeweiligen Organen.
Differenzierte Bereiche	Politikfelder, an denen bereits heute nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen, bzw. die Regelungen der Verstärkten Zusammenarbeit, nach denen künftig Bereiche entstehen können, die nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gültig sind.
(Offene) Koordination	Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Gemeinschaft und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber nicht in der politischen Verantwortung. Nach der Entwicklung von Lissabon sollte hierzu eine Formulierung gefunden werden, die sowohl ausufernde zentrifugale wie zentripetale Tendenzen begrenzt.
eventuell noch (Sub-)Nationale Verantwortung	Hier könnten Bereiche genannt werden, die explizit nicht gemeinsam bearbeitet werden sollen, z.B. Kultur und Bildung (allerdings müssten dann einige erfolgreiche Gemeinschaftsprogramme beendet werden, da schon heute keine bedeutender Bereich mehr ohne EU-Bezug findet).

## VIII. AKTEURE UND VERFAHREN

Eine systematische Einordnung des Status quo – eventuell verbunden mit einer semantischen Vereinfachung – würde schon zu einem erheblichen Transparenzgewinn führen. Schnell wird aber deutlich, dass die einzelnen Politiken auch innerhalb dieser Kategorien bzw. in sich selbst nicht so einfach vergleichbar sind, was vor allem daran liegt, dass dort unterschiedliche Akteure nach unterschiedlichen Verfahren mit unterschiedlichen Instrumenten tätig werden.

=> Eine neue Systematik greift zu kurz, wenn sie nicht mit Vereinfachungen, Klarstellungen und Optimierungen auf anderen Dimensionen verbunden wird. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierzu ist die Frage der Akteure und Verfahren.

Es sind unterschiedliche **Akteure** auf verschiedenen Ebenen tätig:

- *Nationale Parlamente* sind in das Ratifikationsverfahren bei konstitutionellen Änderungen gemäß den nationalen, verfassungsrechtlichen Vorgaben eingebunden.
- Die *Staats- und Regierungschefs* sind die entscheidende Instanz bei den Vertragsänderungen, übernehmen im Rahmen des Europäischen Rates aber auch zunehmend personelle und inhaltliche Entscheidungen und Aufgaben. Sie gehen immer mehr dazu über Arbeitsaufträge an Rat und Kommission zu erteilen.
- Der *Ministerrat* ist das entscheidende Gremium für die EG-Gesetzgebung, da kein grundsätzliche Entscheidung ohne eine Mehrheit im Rat zustande kommen kann. Es gibt allerdings unterschiedliche Mehrheiten und zahlreiche Entscheidungen in der Einstimmigkeit. Der Rat kann die Kommission auffordern, in bestimmten Bereichen tätig zu werden.
- Die *Kommission* hat für weite Teile der gesetzgebungsrelevanten Materien das Initiativrecht. Dort kann sie aber die konkreten Rechtsgrundlagen, Inhalte und Zielrichtungen einer Maßnahme weitgehend bestimmen.
- Die Mitentscheidungsrechte des *Europäischen Parlamentes* haben kontinuierlich zugenommen, dennoch gibt es noch weite Bereiche, die ohne Mitentscheidung oder sogar Anhörung des Parlamentes, entschieden werden.
- Der *Ausschuss der Regionen* und des *Wirtschafts- und Sozialausschuss* werden jeweils in explizit genannten Bereichen gehört. Einige andere Ausschüsse sind in einzelnen Feldern eingebunden.
- Der *EuGH* hat für weite Teile des EG-Vertrages die Jurisdiktion, insbesondere in Teilen der Innen- und Justizpolitik sind diese rechte beschränkt.

Alle diese Akteure sind im Rahmen der horizontalen Zuständigkeitsabgrenzung durch **unterschiedliche Verfahren** mit unterschiedlichen Beteiligungsrechten und Mehrheiten (vor allem im Rat) in die Rechtssetzung und Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene eingebunden. Als wichtigste Verfahren sind zu nennen:

- Regierungskonferenz und *Ratifikationsverfahren* (ER und nationale Parlamente)
- *Zustimmungsverfahren* (Rat, EP)
- *Mitentscheidungsverfahren* (Kommission, Rat, EP)
- *Anhörungsverfahren* (EP und Ausschüsse)
- *Unterrichtungsverfahren* (EP)
- *keine Beteiligung* (EP und / oder Kommission).

Die Zuordnung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des EGV-A und EUV-A zu den einzelnen Entscheidungsverfahren gestaltet sich jedoch ausgesprochen schwierig. Dies liegt zum einen daran, dass die Rechtsgrundlagen im Sinne des »Prinzips der Einzelermächtigung« nicht in Form eines Kompetenzkataloges, sondern aufgabenspezifisch quer über die Verträge verteilt sind. Zum anderen weisen auch innerhalb der einzelnen Politikfelder die jeweiligen Artikel zahlreiche

Verfahrensvarianten, Verweise und Ausnahmen auf, so dass sich kaum ein Politikfeld nur auf ein einziges Verfahren bezieht. Dadurch wird eine systematische Zuordnung zu bestimmten Kategorien noch zusätzlich erschwert, da eben die Eingriffsintensität innerhalb einzelner Politikfelder stark variiert (siehe hierzu den Anhang mit der Zuordnung der Entscheidungsverfahren nach Politikbereichen, sowie die Zuordnung der Rechtsgrundlagen nach Entscheidungsverfahren).

Außer den immer einstimmig zu entscheidenden Vertragsreformen finden sich alle anderen Verfahren zudem mit unterschiedlichen Mehrheiten oder Einstimmigkeit im Rat. Die Mehrheitsentscheidung als Gradmesser der Intensität/Vergemeinschaftung eines Politikfeldes kann daher auch nur beschränkt angewendet werden.

=> Um auch über den Weg der Verfahren mehr Transparenz zu erzielen, sollte die Anzahl der Verfahren und vor allem Verfahrensvarianten weiter eingeschränkt werden, indem z.B. die Unterrichtung für alle Bereiche, in denen das Parlament nicht explizit beteiligt ist, automatisch gilt. Vor allem wäre es sinnvoll, bestimmte Verfahren jeweils als Standardverfahren für eine Kategorie innerhalb der zu beschließenden Systematik einzusetzen:

<b>Kategorie</b>	<b>Tabelle 5: Mögliche Zuordnung der Verfahren</b>
Konstitutionelle Fragen	Zustimmungsverfahren und Einstimmigkeit im Rat
Personelle Fragen/ Organisation	Je nach Materie Zustimmung, Mitentscheidung oder Unterrichtung und QMV bzw. Einstimmigkeit im Rat ( <i>keine einheitliche Regelung, höchstens ein weiteres Kategorienraster denkbar</i> )
Ausschließliche Politiken (EU)	Mitentscheidung und QMV ( <i>de facto aber in vielen Bereichen Einstimmigkeit</i> ) - Mitgliedstaaten können nur nach expliziter Ermächtigung tätig werden
Gemeinsame Politiken	Mitentscheidung und QMV ( <i>de facto aber in vielen Bereichen Einstimmigkeit</i> ) - Vorrang Unionsrecht, Mitgliedstaaten können nur dort tätig werden, wo die Union nicht gehandelt hat
Ergänzende Politiken	Anhörung bzw. Mitentscheidung und QMV (nur in einigen Bereichen herrscht Einstimmigkeit) - Beschränkung auf Rahmenrichtlinien
(Offene) Koordination	Unterrichtung (offene Koordinierung) bzw. Anhörung und Einstimmigkeit im Rat
Differenzierte Bereiche / VZ	Es kommen jeweils die Standardverfahren - mit entsprechender Mehrheit im Rat - der entsprechenden Kategorie zum Tragen, in der die Differenzierung erfolgt, soweit die Differenzierung innerhalb der Verträge stattfindet

Für die Bereiche der ausschließlichen und gemeinsamen Politikfelder, in denen derzeit keine Einigung auf Mehrheitsentscheidungen möglich ist, sollte zumindest beschlossen werden, dass diese durch einstimmigen Beschluss des Rates ohne Regierungskonferenz und Ratifikationsverfahren in die Mehrheit überführt werden können.

## IX. ZUORDNUNG DER INSTRUMENTE

Neben einer Zuordnung der Verfahren zu den einzelnen Kompetenzkategorien und einem Übergang zu Mehrheitsentscheidungen als Regelverfahren der Gesetzgebung sollte eine Systematisierung der Zuständigkeiten auch mit einer klaren Zuordnung der verfügbaren Instrumente verbunden werden. Mit *Verordnung, Richtlinie, Rahmenrichtlinie, Entscheidung, Empfehlung* und *Stellungnahme* im EGV und weiteren Verfahren wie gemeinsame *Strategie, Aktionen* und *Standpunkte* im EUV stehen zahlreiche Rechtsinstrumente zur Verfügung.

Zur Erhöhung der Transparenz könnten

- die Anzahl der Instrumente reduziert;
- diese einzelnen Kategorien zugeordnet
- oder durch eine klare und eventuell neue Normenhierarchie (Gesetz, Rahmengesetz, Entscheidung, Empfehlung) die sich auf die einzelnen Kategorien bezieht, ersetzt werden.

<b>Kategorie</b>	<b>Tabelle 6: Mögliche Zuordnung der Instrumente</b>
Konstitutionelle Fragen	Verfassungsänderung, Regierungskonferenz
Personelle Fragen/ Organisation	Entscheidungen
Ausschließliche Politiken (EU)	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)
Gemeinsame Politiken	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen) - Sonderregelungen für die GASP denkbar
Ergänzende Politiken	Rahmengesetze / Rahmenrichtlinien und Empfehlungen
(Offene) Koordination	unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen
Differenzierte Bereiche / VZ	Es kommen jeweils die Standardinstrumente der entsprechenden Kategorie zum Tragen, in der die Differenzierung erfolgt.

## **X. GRUNDPRINZIPIEN DER KOMPETENZAUSÜBUNG UND -ÜBERTRAGUNG**

Die Ausübung der Gemeinschaftszuständigkeiten (ebenso wie eine weitere Übertragung von Zuständigkeiten) ist an bestimmte Prinzipien zu binden. Schon heute finden sich in den Verträgen mehrere grundlegende Prinzipien, die die Grenzen und die Reichweite der Gemeinschaftsaufgaben in abstrakter Form festlegen:

- Prinzip der Einzelermächtigung (Art. 5 EGV)
- Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EGV plus Protokoll)
- Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 EGV plus Protokoll)
- Pflicht der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 3 EUV)
- Unionstreue (Art. 10 EGV), explizit auch für die GASP (Art. 11 EUV)

=> Diese Prinzipien könnten ohne große Änderungen in einem Artikel zusammengeführt und durch *Artikelstruktur* und *explizite Nennung* betont werden.

In einem weiteren Schritt könnten diese Prinzipien durch einige der im folgenden genannten Grundsätze ergänzt werden:

- Prinzip, dass ein transnationaler, europäischer Bezug gegeben sein muss;
- Grundsatz ausreichend vorhandener personeller und finanzieller Ressourcen bei EU;
- Ergänzung des Prinzips der Unionstreue um die Verpflichtung auf Autonomieschonung;
- Grundsatz, dass Mitgliedstaaten durch EU-Maßnahmen nicht überfordert werden
- Verpflichtung auf die Wahrung der innerstaatlichen Strukturen
- Verpflichtung auf die Verdeutlichung der Zurechenbarkeit der Verantwortung;
- Verpflichtung auf die Wahrung der Kohärenz (und gegenseitigen Anerkennung);
- Verpflichtung auf zügige Umsetzung in nationales Recht;
- Verankerung des Prinzips der Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Verwaltungsvollzug;
- Aufnahme des Grundsatzes der kommunalen Verwaltung in das Primärrecht;
- Einräumung des vertraglichen Rechts zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Regionen.

=> Eine Auswahl dieser Prinzipien könnten nach den generellen Zielen in einem Artikel gebündelt werden. Zu bedenken ist aber, dass jedes weitere Prinzip zwar die Kompetenzausübung begrenzt, aber auch die Verständlichkeit reduziert. Je mehr Prinzipien voranstehen, desto dringender wäre auch hier eine Systematik.

## **XI. KONTROLLE DER KOMPETENZAUSÜBUNG**

Die letzte Instanz der Kontrolle der Kompetenzausübung muss der EuGH bleiben. Allerdings kann bereits im Gesetzgebungsprozess eine noch stärkere Prüfung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage erfolgen, um möglichst im Vorfeld bereits Missbrauch zu verhindern und Konsens über die formalen, nicht unbedingt die politischen Fragen der Ausgestaltung, zu fördern. Dazu bietet sich die Einrichtung eines Vermittlungs- bzw. Subsidiaritätsausschusses an. In diesem sollten auch die nationalen Parlamente vertreten sein, um ihre Kontrollfunktion direkt auf europäischer Ebene zu fördern.

- Dieser hätte das Recht zur Stellungnahme in Fällen, wo im Rat, im EP oder aus der Sicht eines nationalen Parlaments die Inanspruchnahme einer Kompetenz der Union bzw. die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips fragwürdig ist.
- Zudem hätte er das Recht zur Mitentscheidung oder Zustimmung in allen Fällen der Ausübung einer Residualkompetenz wie Art. 308 EGV (falls dieser nicht gestrichen wird) oder einer finalen Kompetenzzuweisung, wie etwa im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 42, 47, 67, 93ff. EGV).
- Dieser Ausschuss könnte durch Vertreter der nationalen Parlamente (z.B. Vorsitz der Europaausschüsse), Vertreter des EP, die Ratspräsidentschaft, den (stellv.) Generalsekretär

des Rates und Vertreter der Kommission besetzt sein. Er sollte von der einfachen Mehrheit des Rates oder des EP sowie jedem nationalen Parlament angerufen werden können.

- Der Ausschuss gibt eine Empfehlung ab, der die Kommission folgen soll. Falls kein Konsens gefunden wird, läuft das Verfahren weiter. Der Weg zum EuGH steht nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin offen.

Das wäre eine Möglichkeit, um die nationalen Parlamente stärker einzubinden und zugleich die Kompetenzkontrolle zu verbessern. Grundsätzlich ist die Frage nach der künftigen Rolle der nationalen Parlamente sowie der Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen nur in Verbindung mit einer generellen Diskussion des Institutionengefüges und der horizontalen Gewaltenteilung zu beantworten. Hier liegt daher auch das Einfalltor, um alle institutionellen Fragen – vor allem die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung und des Mitentscheidungsverfahrens oder die Wahl des Kommissionspräsidenten – auf die Tagesordnung zu setzen.

## **XII. VERTRAGSÄNDERUNGSVERFAHREN**

Jede Form einer systematischen Listen- oder Kataloglösung wird sich dem Vorwurf der mangelnden Dynamik ausgesetzt sehen – die Dynamik ist allerdings eher eine Frage des Vertragsänderungsverfahrens. Genauso wichtig wie eine transparentere Zusammenstellung und besser legitimierte Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen ist eine Einigung über die künftige Form der Kompetenzübertragung. Hier bietet sich eine Zweiteilung der Verträge an. Die konstitutionellen Teile, zu denen auch jede Form einer Kompetenzsystematik gehören muss, sind nur nach dem heutige gültigen, strengen Verfahren zu ändern – aber unter Einbeziehung des Europäischen Parlamentes nach dem Zustimmungsverfahren. Die Ausführungsbestimmungen wären einfacher, z.B. nach dem Mitentscheidungsverfahren mit (dreifach!) qualifizierter Mehrheit im Rat, zu ändern. Dazu müssen die oben genannten Ziele, Bestimmungen zur Systematik und zugrundeliegenden Prinzipien präzise genug formuliert sein. Als zusätzliche Sicherung gegen die durch eine Zweiteilung erleichterten Zentralisierungsmöglichkeiten könnte der Subsidiaritätsausschuss dienen. Ein negatives Votum dieses Ausschusses könnte eine Vertragsänderung nach dem wesentlich strengeren Ratifikationsverfahren nötig machen.

## **FAZIT: NEUE VERTRAGSSTRUKTUR NÖTIG**

Mit der Zukunftserklärung wird keine Generalüberholung der Arbeitsteilung, sondern nur eine Vereinfachung und Systematisierung angestrebt. Die Neuordnung der Kompetenzen setzt aber die Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel ihrer Zusammenführung in ein kohärentes, systematisch gegliedertes Vertragswerk voraus, wie auch umgekehrt die Vereinfachung der Verträge ohne eine Präzisierung der bestehenden Kompetenzordnung kaum denkbar ist. Kosmetische Korrekturen im engeren Sinne der Erklärung würden nicht ausreichen, um die geweckten Erwartungen zu erfüllen und einen substanziellen Mehrwert gegenüber dem Status quo zu bieten. Der Schlüssel zum Erfolg des gesamten Post-Nizza-Prozesses zur Erreichung von mehr Transparenz, Verbesserung der Verständlichkeit, Sichtbarmachung der Verantwortlichkeit sowie Erhöhung der Legitimation durch mehr Kontrolle ist die Vertragsvereinfachung.

Transparenz und Systematik sind aber natürlich nur ein Schritt hin zu mehr Akzeptanz und Vertrauen der Bürger. Letztlich sind die Bürger nicht durch neue Vertragsstrukturen oder auch eine Verfassung für Europa zu begeistern, sondern werden die Europäische Union an ihrem Beitrag zur Wahrung und Verbesserung ihrer zentralen Anliegen – Sicherheit, Wohlstand und Freiheit – messen. Dieser Beitrag allerdings muss deutlicher als bisher vermittelt werden und hier wiederum kann eine Vertragsvereinfachung mit einer nachvollziehbaren Arbeits- und Gewaltenteilung einen wichtigen Beitrag leisten.



**TABELLE 7: ÜBERBLICK ÜBER DIE KATEGORIENBILDUNG**

Kategorie	Beschreibung der Kategorie	Zuordnung nach Eingriffsintensität	Mögliche Zuordnung der Verfahren	Mögliche Zuordnung der Instrumente
Konstitutionelle Fragen	Bestimmungen, die bei Veränderungen einen substanziellen Eingriff in die Aufgabenteilung, die Verfassungs- bzw. Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder der Union sowie die Anzahl der Mitgliedstaaten betreffen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entzug Stimmrechte (Art. 7 EUV)</li> <li>- Vertragsrevision (Art. 48 EUV)</li> <li>- Beitritte (Art. 49 EUV)</li> <li>- Sprachenfrage (Art. 290 EGV)</li> <li>- Assoziierungen (Art. 310 EGV)</li> </ul>	Zustimmungsverfahren und Einstimmigkeit	Verfassungsänderung, Regierungskonferenzen
Personelle Fragen/ Organisation	Alle Bestimmungen, bei denen es um die Zusammensetzung, Auswahl der Mitglieder oder die Organisationsstruktur von Gemeinschaftsorganen geht. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich bei den jeweiligen Organen.	- siehe Anhang	Je nach Materie Zustimmung, Mitentscheidung oder Unterrichtung und QMV bzw. Einstimmigkeit im Rat (evtl. eigenes Kategorienraster)	Entscheidungen
Ausschließliche Politiken (EU)	Politikbereiche, die vollständig auf die europäische Ebene (nach Ratifikation) übertragen worden sind. In Anlehnung an das Grundgesetz haben hier die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem europäischen Rechtsetzungsakt (Gesetz) ausdrücklich ermächtigt worden sind.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Binnenmarkt (Art. 14 EGV)</li> <li>- Verbot Zölle und mengenmäßige Beschränkungen (Art. 23-31 EGV)</li> <li>- Vier Marktfreiheiten (Art. 39-60 EGV)</li> <li>- Wettbewerb (Art. 81-89 EGV)</li> <li>- (<i>Wirtschafts- und</i>) Währungspolitik (Art. 98-124 EGV)</li> <li>- Handelspolitik (Art. 131-134 EGV)</li> <li>- <i>Assoziierung</i> (Art. 182-188 EGV)</li> </ul>	Mitentscheidung und QMV (de facto aber in vielen Bereichen Einstimmigkeit) - Mitgliedstaaten können nur nach expliziter Ermächtigung tätig werden	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)
Gemeinsame Politiken	Politiken, die zur Erreichung der grundlegenden Ziele (Binnenmarkt, WWU, Kohäsion, usw.) gemeinsam ausgeübt werden müssen. Auch hier greift bei der Ausübung (und Ausweitung) das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, aber auch der Vorrang des Unionsrecht. Die Mitgliedstaaten können nur dort eigenständig tätig werden, wo die Union keinen Gebrauch von ihren Rechten gemacht hat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Unionsbürgerschaft</i> (17-22 EGV)</li> <li>- Agrar-/Fischerei (Art. 32-38 EGV)</li> <li>- Visa, Asyl, Einwanderung (61-69 EGV)</li> <li>- Verkehrspolitik (Art. 70-80 EGV)</li> <li>- <i>Angleichung</i> innerstaatlicher Rechtsvorschriften (Art. 90-97 EGV)</li> <li>- Zollwesen (Art. 135 EGV)</li> <li>- Diskriminierungsverbot (141 EGV)</li> <li>- Strukturpolitik (Art. 158-162 EGV)</li> <li>- Umweltpolitik (Art. 174-176 EGV)</li> <li>- Internationale Abkommen (Art. 300 EGV)</li> <li>- Energie (EGKS und EAGV)</li> <li>- GASP (Art. 11-28 EUV)</li> </ul>	Mitentscheidung und QMV (de facto aber in vielen Bereichen Einstimmigkeit) - Vorrang Unionsrecht, Mitgliedstaaten können nur dort tätig werden, wo die Union nicht gehandelt hat	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)

Kategorie	Beschreibung der Kategorie	Zuordnung nach Eingriffsintensität	Mögliche Zuordnung der Verfahren	Mögliche Zuordnung der Instrumente
Ergänzende Politiken	Die Gemeinschaft wird nur unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar dort, wo sich ein Mehrwert für die Mitgliedstaaten durch eine EU-weite Regelung ergibt. Sie beschränkt sich auf Rahmenrichtlinien und Empfehlungen. Die Umsetzung und die Primärkompetenz in diesen Bereichen liegt allein bei den Mitgliedstaaten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialpolitik (Art. 136-148 EGV)</li> <li>- Bildung (Art. 149-150 EGV)</li> <li>- Kultur (Art. 151 EGV)</li> <li>- Gesundheitsschutz (Art. 152 EGV)</li> <li>- Verbraucherschutz (Art. 153 EGV)</li> <li>- transeuropäische Netze (Art. 154-156 EGV)</li> <li>- Industriepolitik (Art. 157 EGV)</li> <li>- F&amp;E (Art. 163-173 EGV)</li> <li>- Entwicklung (Art. 177-181 EGV)</li> <li>- Strafsachen (Art. 29-42 EUV)</li> </ul>	Anhörung bzw. Mitentscheidung und QMV (nur in einigen Bereichen herrscht Einstimmigkeit) - Beschränkung auf Rahmenrichtlinien	Rahmengesetze / Rahmenrichtlinien und Empfehlungen
(Offene) Koordination	Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Gemeinschaft und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber nicht in der politischen Verantwortung. Nach der Entwicklung von Lissabon sollte hierzu eine Formulierung gefunden werden, die sowohl ausufernde zentrifugale wie zentripetale Tendenzen begrenzt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschäftigung (Art. 125-130 EGV)</li> <li>- Katastrophenschutz und Fremdenverkehr (keine Vertragsartikel)</li> <li>- Lissabon-Prozess</li> </ul>	Unterrichtung (offene Koordinierung) bzw. Anhörung und Einstimmigkeit im Rat	unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen
Differenzierte Bereiche / VZ	Politikfelder, an denen bereits heute nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen, bzw. die Regelungen der Verstärkten Zusammenarbeit, nach denen künftig Bereiche entstehen können, die nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gültig sind.	- evtl. nochmals zusätzlich und gesondert aufzulisten, solange nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind, um somit ein Stück mehr Transparenz zu schaffen	Es kommen die Standardverfahren der entsprechenden Kategorie zum Tragen, in der die Differenzierung erfolgt.	Es kommen die Standardinstrumente der entsprechenden Kategorie zum Tragen, in der Differenzierung erfolgt.
eventuell noch (Sub-)Nationale Verantwortung	Hier könnten Bereiche genannt werden, die explizit nicht gemeinsam bearbeitet werden sollen, z.B. Kultur und Bildung (allerdings müssten dann einige erfolgreiche Gemeinschaftsprogramme beendet werden, da schon heute keine bedeutender Bereich mehr ohne EU-Bezug findet).	- bisher nur in einigen Bereichen Negativauflistung	- keine Anwendung	- keine Anwendung

## **ANHANG: Zuordnung der Entscheidungsverfahren nach Politikbereichen** (Stand: Amsterdamer Vertrag)

### **A. AUSSCHLIEßLICHE POLITIKEN**

#### **Binnenmarkt (nach Art. 14 EGV)**

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Grundsätze – Verwirklichung Binnenmarkt: Art. 14 Abs. 3 EGV-A

#### **Freier Warenverkehr – Zollunion**

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

Zollunion – Gemeinsamer Zolltarif: Art. 26 EGV-A

#### **Freier Warenverkehr – Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen**

keine Verfahrensregeln

#### **Freizügigkeit der Arbeitskräfte**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Maßnahmen: Art. 40 EGV-A [Anhörung WSA]

*Einstimmigkeit und Mitentscheidung EP:*

- System zur Sicherstellung der Ansprüche und Leistungen: Art. 42 EGV-A

#### **Niederlassungsrecht**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Verwirklichung: Art. 44 Abs. 1 EGV-A [Anhörung WSA]

- Sonderregelungen: Art. 46 Abs. 2 EGV-A

- Gegenseitige Anerkennung: Art. 47 Abs. 1 EGV-A

- Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften: Art. 47 Abs. 2 Satz 1 EGV-A

*Einstimmigkeit und Mitentscheidung EP:*

- Änderung bestehender gesetzlicher Grundsätze der Berufsordnung: Art. 47 Abs. 2 Satz 2 EGV-A

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Ausnahmen bei Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt: Art. 45 EGV-A

#### **Dienstleistungsfreiheit**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Sonderregelungen: Art. 55 EGV-A => analog Art. 46 Abs. 2 EGV-A

- Gegenseitige Anerkennung: Art. 55 EGV-A => analog Art. 47 Abs. 1 EGV-A

- Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften: Art. 55 EGV-A => analog Art. 47 Abs. 2 Satz 1 EGV-A

*Einstimmigkeit und Mitentscheidung EP:*

- Änderung bestehender gesetzlicher Grundsätze der Berufsordnung: Art. 55 EGV-A => analog Art. 47 Abs. 2 Satz 2 EGV-A

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Liberalisierung einer bestimmten Dienstleistung: Art. 52 Abs. 1 EGV-A [Anhörung WSA]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Anwendung auf Drittstaatsangehörige: Art. 49 EGV-A

#### **Freier Kapital- und Zahlungsverkehr**

*Mehrheitsentscheidung und Unterrichtung EP:*

- Maßnahmen gegen Dritte Länder: Art. 60 Abs. 2 EGV-A

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Kapitalverkehr mit Drittländern: Art. 57 Abs. 2 Satz 1 EGV-A
- Kurzfristige Schutzmaßnahmen: Art. 59 EGV-A [Anhörung EZB]

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Kapitalverkehr mit Drittländern (falls diese einen Rückschritt der Liberalisierung bedeuten): Art. 57 Abs. 2 Satz 2 EGV-A

### **Wettbewerbsregeln – Vorschriften für Unternehmen**

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Verwirklichung: Art. 83 Abs. 1 EGV-A

### **Wettbewerbsregeln – Staatliche Beihilfen**

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Durchführungsverordnungen: Art. 89 EGV-A

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Abweichungen: Art. 88 Abs. 2 EGV-A

### **Wirtschaftspolitik**

*Mehrheitsentscheidung und Zusammenarbeit EP:*

- Multilaterale Überwachung: Art. 99 Abs. 5 EGV-A
- Verbot des bevorrechtigten Zugangs: Art. 102 Abs. 2 EGV-A
- Haftung für Verbindlichkeiten: Art. 103 Abs. 2 EGV-A

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Verfahren bei übermäßigem Defizit: Art. 104 Abs. 14 Satz 3 EGV-A [Anhörung EZB]

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Änderung Verfahren bei übermäßigem Defizit: Art. 104 Abs. 14 Satz 2 EGV-A [Anhörung EZB]

*Mehrheitsentscheidung und Unterrichtung EP:*

- Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Art. 99 Abs. 2 und Abs. 3 EGV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]
- Maßnahmen bei Naturkatastrophen: Art. 100 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 2 EGV-A
- Übermäßiges Defizit: Art. 104 Abs. 11 EGV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]

*Einstimmigkeit und Unterrichtung EP:*

- Finanzieller Beistand: Art. 100 Abs. 2 Satz 1 EGV-A

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Übermäßiges Defizit: Art. 104 Abs. 6 EGV-A [Empfehlung der Kommission, d. h. doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]
- Übermäßiges Defizit\*: Art. 104 Abs. 13 EGV-A [Mehrheit von zwei Dritteln der gemäß Art. 205 Abs. 2 EGV-A gewogenen Stimmen der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des betroffenen Staates, diese Bestimmung gilt auch für Art. 104 Abs. 7, 9, 11, und 12 EGV-A]

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Gravierende Schwierigkeiten: Art. 100 Abs. 1 EGV-A; Abs. 2 Satz 1 (Finanzieller Beistand)

### **Währungspolitik**

*Mehrheitsentscheidung und Zustimmung EP:*

- Änderung Satzung EZB: Art. 107 Abs. 5 EGV-A; mit qualifizierter Mehrheit [auf Empfehlung der EZB nach Anhörung der Kommission, d. h. doppeltqualifizierte Mehrheit nötig oder einstimmig, falls auf Vorschlag der Kommission]

*Einstimmigkeit und Zustimmung EP:*

- Übertragung besonderer Aufgaben: Art. 105 Abs. 6 EGV-A [Anhörung der EZB]
- Änderung Satzung EZB: Art. 107 Abs. 5 EGV-A; einstimmig [auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung der EZB oder mit qualifizierter Mehrheit, falls auf Empfehlung der EZB]

*Mehrheitsentscheidung und Zusammenarbeit EP:*

- Harmonisierung der Münzstückelung: Art. 106 Abs. 2 EGV-A [Anhörung EZB]

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- EZB-Erlass von Bestimmungen: Art. 107 Abs. 6 EGV-A [entweder auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung EZB oder auf Empfehlung der EZB und nach Anhörung der Kommission, dann doppelqualifizierte Mehrheit nötig]
- Anhörung des EWI: Art. 117 Abs. 6 EGV-A [Anhörung EWI]
- WWU – Beginn der dritten Stufe\*: Art. 121 EGV-A [Rat beurteilt Lage mit qualifizierter Mehrheit, EP wird angehört und gibt Stellungnahme ab, Rat tagt in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs und entscheidet mit (doppelt-)qualifizierter Mehrheit]
- Aufhebung der Ausnahmeregelungen: Art. 122 Abs. 2 EGV-A

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Wechselkurssystem gegenüber Drittländswährungen: Art. 111 Abs. 1 Satz 1 EGV-A [auf Empfehlung der EZB oder der Kommission und nach Anhörung EZB]
- Besetzung EZB-Direktorium\*: Art. 112 EGV-A [Anhörung des EP und einvernehmliche Entscheidung des Europäischen Rates auf Empfehlung des Rates]
- Präsident EWI\*: Art. 117 EGV-A [einvernehmliche Entscheidung des Europäischen Rates auf Empfehlung des Rates]
- Ausweitung der Aufgaben des EWI: Art. 117 Abs. 7 EGV-A [Anhörung EWI]

*Mehrheitsentscheidung und Unterrichtung EP:*

- ECU-Leitkurse im Wechselkurssystem: Art. 111 Abs. 1 Satz 2 EGV-A [auf Empfehlung der EZB oder der Kommission und nach Anhörung EZB; doppelqualifizierte Mehrheit]
- Zusammensetzung Wirtschafts- und Finanzausschuss: Art. 114 Abs. 3 EGV-A [Anhörung EZB sowie Währungsausschuss bzw. Wirtschafts- und Finanzausschuss]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Wechselkurspolitik: Art. 111 Abs. 2 EGV-A [auf Empfehlung der EZB oder der Kommission und nach Anhörung der EZB, d. h. doppelqualifizierte Mehrheit nötig]
- Internationale Vereinbarungen: Art. 111 Abs. 3 EGV-A [Empfehlung der Kommission und nach Anhörung EZB, d. h. doppelqualifizierte Mehrheit nötig]
- Standpunkt der Gemeinschaft: Art. 111 Abs. 4 erste Satzhälfte EGV-A [Anhörung EZB]
- Gegenseitiger Beistand: Art. 119 Abs. 2 EGV-A [doppelqualifizierte Mehrheit nötig]
- Aufhebung der Ermächtigung: Art. 119 Abs. 3 EGV-A [doppelqualifizierte Mehrheit]
- Schutzmaßnahmen bei Übergangsbestimmungen: Art. 120 Abs. 3 EGV-A [Anhörung des beratenden Währungsausschusses nach Art. 114 EGV-A; doppelqualifizierte Mehrheit]
- Ausnahmeregelungen: Art. 122 Abs. 1 EGV-A [doppelqualifizierte Mehrheit nötig]

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Standpunkt der Gemeinschaft: Art. 111 Abs. 4 zweite Satzhälfte EGV-A [Anhörung EZB]
- Festlegung der Umrechnungskurse\*: Art. 123 Abs. 4 EGV-A [durch die Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung nach Art. 122 EGV-A gilt; Anhörung EZB]
- Kursfestlegung nach Aufhebung einer Ausnahme\*: Art. 123 Abs. 5 EGV-A [durch die Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung nach Art. 122 EGV-A gilt; Anhörung EZB]

**Gemeinsame Handelspolitik**

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Ausweitung der Zuständigkeit: Art. 133 Abs. 5 EGV-A

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Beihilfen für Ausfuhr: Art. 132 Abs. 1 EGV-A
- Einheitliche Grundsätze: Art. 133 Abs. 1 bis 4 EGV-A

**Assoziierung überseeischer Gebiete**

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Freizügigkeit: Art. 186 EGV-A
- Einzelheiten und Verfahren: Art. 187 EGV-A

## **B. GEMEINSAME POLITIKEN**

### **Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik**

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Grundlinien: Art. 37 Abs. 2 und 3 EGV-A

### **Innen- und Justizpolitik (Visa, Asyl, Einwanderung – Titel 6)**

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Vorschriften über Visa: Art. 62 Nr. 2 lit. b Ziffern i und iii EGV-A; Verfahren gemäß Art. 67 Abs. 3 EGV-A [im Übergangszeitraum von fünf Jahren auch Initiativen von Mitgliedstaaten möglich – dann Beschluss mit doppeltqualifizierter Mehrheit nötig] → *Ziffern ii und iv s. unten*

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Vorschriften über Visa: Art. 62 Nr. 2 lit. b Ziffern ii und iv; Verfahren gemäß Art. 67 Abs. 4 EGV-A [nach fünf Jahren fällt dies in die Mitentscheidung] → *Ziffern i und iii siehe oben*
- Flüchtlinge und Asyl: Art. 63 EGV-A; Verfahren gemäß Art. 67 Abs. 2 EGV-A [nach fünf Jahren soll dies in die Mitentscheidung übertragen werden]
- Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen: Art. 65 EGV-A; Verfahren gemäß Art. 67 Abs. 2 EGV-A [nach fünf Jahren soll dies in die Mitentscheidung übertragen werden]
- Zusammenarbeit der nationalen Dienststellen: Art. 66 EGV-A; Verfahren gemäß Art. 67 Abs. 2 EGV-A [nach fünf Jahren soll dies in die Mitentscheidung übertragen werden]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Notlage aufgrund Zustrom aus Drittländern: Art. 64 Abs. 2 EGV-A

### **Gemeinsame Verkehrspolitik**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Durchführung: Art. 71 Abs. 1 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]
- Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrsverkehr: Art. 80 Abs. 2 Satz 1 EGV-A; Verfahren nach Art. 71 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Abweichungen: Art. 71 Abs. 2 EGV-A [Anhörung WSA]
- Abweichungen bei Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrsverkehr: Art. 80 EGV-A; Verfahren nach Art. 71 EGV-A [Anhörung WSA]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Beseitigung von Diskriminierung: Art. 75 Abs. 3 EGV-A [Anhörung WSA]

### **Steuerliche Vorschriften**

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Harmonisierung der binnenmarktrelevanten Rechtsvorschriften: Art. 93 EGV-A [Anhörung WSA]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Genehmigung von Rückvergütungen: Art. 92 EGV-A

### **Angleichung der Rechtsvorschriften**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Verwirklichung des Binnenmarktes: Art. 95 EGV-A [Anhörung WSA]

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Rechts- und Verwaltungsvorschriften bezüglich des Gemeinsamen Marktes: Art. 94 EGV-A [Anhörung WSA]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen: Art. 96 EGV-A

## **Zusammenarbeit im Zollwesen**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Maßnahmen: Art. 135 EGV-A

## **Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts**

*Einstimmigkeit und Zustimmung EP:*

- Ziele der Strukturfonds: Art. 161 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Durchführungsbeschlüsse Regionalfonds: Art. 162 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Spezifische Aktionen: Art. 159 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

## **Umweltpolitik**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Beschlussfassung über Tätigwerden: Art. 175 Abs. 1 EGV-A [Anhörung WSA und AdR] →  
*Abweichungen siehe unten*

- Aufstellung Aktionsprogramme: Art. 175 Abs. 3 EGV-A [Anhörung WSA und AdR] →  
*Abweichungen siehe unten*

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Abweichungen: Art. 175 Abs. 2 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

## **EUV**

### **GASP**

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Gemeinsame Aktionen\*: Art. 14 EUV-A i.V.m. Art. 23 EUV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig; aus entgegenstehenden wichtigen Gründen der nationalen Politik eines Mitgliedstaates kann die Entscheidung mit doppeltqualifizierter Mehrheit zur einstimmigen Entscheidung an den Europäischen Rat verwiesen werden]
- Gemeinsame Standpunkte\*: Art. 15 EUV-A i.V.m. Art. 23 EUV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig; aus entgegenstehenden wichtigen Gründen der nationalen Politik eines Mitgliedstaates kann die Entscheidung mit doppeltqualifizierter Mehrheit zur einstimmigen Entscheidung an den Europäischen Rat verwiesen werden]
- Verfahrensfragen: Art. 23 Abs. 3 EUV-A [einfache Mehrheit der Ratsmitglieder]

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Grundsätze und Leitlinien\*: Art. 13 Abs. 1 EUV-A i.V.m. Art. 23 EUV-A [Rat entscheidet als Europäischer Rat; bei Stimmenthaltung treten Sonderregelungen nach Art. 23 EUV-A in Kraft]
- Gemeinsame Strategie\*: Art. 13 Abs. 2 EUV-A i.V.m. Art. 23 EUV-A [Rat entscheidet als Europäischer Rat; bei Stimmenthaltung treten Sonderregelungen nach Art. 23 EUV-A in Kraft]
- Abschluss von Übereinkünften mit Drittstaaten\*: Art. 24 EUV-A [widersprechen bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eines Mitgliedstaates einem Übereinkommen, dann gilt dieses nicht für den entsprechenden Mitgliedstaat]

## C. ERGÄNZENDE POLITIKEN

### Sozialpolitik

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Zusammenarbeit in sozialen Fragen: Art. 137 Abs. 2 EGV-A [Anhörung WSA und AdR] → *Abweichungen siehe unten*
- Gleiches Entgelt für Frauen und Männer: Art. 141 Abs. 3 EGV-A [Anhörung WSA]
- Europäischer Sozialfonds – Durchführung: Art. 148 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Abweichungen: Art. 137 Abs. 3 EGV-A; [Anhörung WSA und AdR] → *Regelfall siehe oben*

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Vereinbarungen (Regelfall): Art. 139 Abs. 2 EGV-A → *Ausnahmen siehe unten*

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Vereinbarungen (Ausnahmen): Art. 139 Abs. 2 EGV-A → *Regelfall siehe oben*
- Übertragung von Aufgaben auf die Kommission: Art. 144 EGV-A; [Anhörung WSA]

### Bildungspolitik

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Allgemeine Bildung: Art. 149 Abs. 4 Spiegelstrich 1 EGV-A [Anhörung WSA und AdR] → *Empfehlungen siehe unten*
- Berufliche Bildung: Art. 150 Abs. 4 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Allgemeine Bildung (Empfehlungen): Art. 149 Abs. 4 Spiegelstrich 2 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

### Kulturpolitik

*Einstimmigkeit und Mitentscheidung EP:*

- Verwirklichung: Art. 151 Abs. 5 Spiegelstrich 1 EGV-A [Anhörung AdR]

*Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP*

- Empfehlungen: Art. 151 Abs. 5 Spiegelstrich 2 EGV-A; [Anhörung AdR]

### Gesundheitspolitik

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Verwirklichung: Art. 152 Abs. 4 Satz 1 EGV-A [Anhörung WSA und AdR] → *Empfehlungen siehe unten*

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Empfehlungen: Art. 152 Abs. 4 Satz 2 EGV-A [Anhörung WSA und AdR] → *Maßnahmen siehe oben*

### Verbraucherschutzpolitik

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Verwirklichung: Art. 153 Abs. 4 EGV-A [Anhörung WSA]

### Transeuropäische Netze

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Leitlinien: Art. 156 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

### Industriepolitik

*Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Unterstützung der Mitgliedstaaten: Art. 157 Abs. 3 EGV-A [Anhörung WSA]



## **Forschungs- und Entwicklungspolitik**

### *Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Aufstellung Rahmenprogramm: Art. 166 Abs. 1 EGV-A [Anhörung WSA] → *spezifische Programme siehe unten*
- Festlegung der in Art. 167, 168, 169 EGV-A vorgesehenen Bestimmungen: Art. 172 Satz 2 EGV-A [Anhörung WSA] → *weitere Bestimmungen siehe unten*

### *Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Forschung und Entwicklung – Spezifische Programme: Art. 166 Abs. 4 EGV-A [Anhörung WSA] → *Rahmenprogramme siehe oben*
- Forschung und Entwicklung – Festlegung der in Art. 171 EGV-A vorgesehenen Bestimmung: Art. 172 Satz 1 EGV-A [Anhörung WSA] → *weitere Bestimmungen siehe oben*

## **Entwicklungszusammenarbeit**

### *Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Maßnahmen: Art. 179 EGV-A

## **EUV**

## **Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen**

### *Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Durchführung der allgemeinen Beschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 lit. c Satz 1: Art. 34 Abs. 2 lit. c Satz 2 i.V.m Art. 34 Abs. 3 und Art. 39 EUV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]
- Übereinkommen\*: Art. 34 Abs. 2 lit. d i.V.m Art. 34 Abs. 3 und Art. 39 EUV-A [diese treten in Kraft, sobald die Hälfte der Mitgliedstaaten sie angenommen hat; Maßnahmen zu deren Durchführung werden von zwei Dritteln der Vertragsparteien angenommen; doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]

### *Einstimmigkeit und Anhörung EP:*

- Rahmenbeschlüsse: Art. 34 Abs. 2 lit. b i.V.m Art. 39 EUV-A
- Allgemeine Beschlüsse: Art. 34 Abs. 2 lit. c Satz 1 i.V.m Art. 39 EUV-A
- Übereinkommen: Art. 34 Abs. 2 lit. d Satz 1 i.V.m Art. 39 EUV-A
- Zuordnung von Maßnahmen nach Art. 29 EUV-A zu Titel IV EGV-A: Art. 42 EUV-A

### *Mehrheitsentscheidung und Unterrichtung EP:*

- Verstärkte Zusammenarbeit\*: Art. 40 Abs. 2 EUV-A i.V.m. Art. 43 EUV-A und Art. 44 EUV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig; aus entgegenstehenden wichtigen Gründen der nationalen Politik eines Mitgliedstaates kann die Entscheidung mit doppeltqualifizierter Mehrheit zur einstimmigen Entscheidung an den Europäischen Rat verwiesen werden]

### *Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Verfahrensfragen: Art. 34 Abs. 4 EUV-A [einfache Mehrheit der Ratsmitglieder]
- Verstärkte Zusammenarbeit\*: Art. 40 Abs. 3 EUV-A i.V.m. Art. 44 EUV-A [einfache Mehrheit der Mitglieder; der Rat kann aber mit qualifizierter Mehrheit die Entscheidung über die Empfehlung der Kommission über den nachträglichen Anschluss eines Mitgliedstaates zu dieser Zusammenarbeit zurückstellen]

### *Einstimmigkeit ohne Beteiligung EP:*

- Gemeinsame Standpunkte: Art. 34 Abs. 2 lit. a i.V.m Art. 39 EUV-A

## **D. (OFFENE) KOORDINATION**

### **Beschäftigungspolitik**

*Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung EP:*

- Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten: Art. 129 EGV-A [Anhörung WSA und AdR]

*Mehrheitsentscheidung und Anhörung EP:*

- Festlegung der Leitlinien für Mitgliedstaaten: Art. 128 Abs. 2 EGV-A [Anhörung WSA, AdR und Beschäftigungsausschuss] → *Empfehlungen siehe unten*
- Einsetzung des Beschäftigungsausschusses: Art. 130 EGV-A [einfache Mehrheit im Rat]

*Mehrheitsentscheidung ohne Beteiligung EP:*

- Empfehlungen an Mitgliedstaaten: Art. 128 Abs. 4 EGV-A; [Anhörung WSA, AdR und Beschäftigungsausschuss; doppeltqualifizierte Mehrheit nötig] → *Leitlinien siehe oben*

### **(Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr)**

- keine Verfahrensregeln

### **Lissabon-Prozess**

- keine Verfahrensregeln

## **E. KONSTITUTIONELLE / PERSONELLE FRAGEN / ORGANISATION**

(und sonstige Bereiche)

### **VERBLEIBENDE VERFAHRENSVORSCHRIFTEN des EGV**

#### **Zustimmung und Mehrheitsentscheidung (2 von 3 Fällen)**

- EP – Bürgerbeauftragter\*: Art. 195 Abs. 4 EGV-A [EP legt nach mit qualifizierter Mehrheit erteilter Zustimmung des Rates die Regelungen fest, dies entspricht Zustimmung – Stellungnahme der Kommission, d. h. doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]
- Finanzvorschriften – Haushaltsverfahren\*: Art. 272 EGV-A und 273 EGV-A [EP verschiedene Mehrheiten und Zustimmung, Rat mit qualifizierter Mehrheit – im Detail siehe dort]

#### **Zustimmung und Einstimmigkeit (5 von 8 Fällen)**

- Europäisches Parlament – Zusammensetzung/Wahlverfahren: Art. 190 Abs. 4 EGV-A
- Europäisches Parlament – Regelungen für EP-Mitglieder: Art. 190 Abs. 5 EGV-A [Annahme durch EP nach Zustimmung des Rates – entspricht Zustimmung]
- Kommission – Benennung des Präsidentschaftskandidaten: Art. 214 Abs. 2 Satz 1 EGV-A [Rat: »im Einvernehmen«]
- Kommission – Bestätigung der Kommission: Art. 214 Abs. 2 Satz 3 EGV-A [Rat: »im Einvernehmen«]
- Schlussbestimmungen – Bestimmte internationale Abkommen: Art. 300 Abs. 3 EGV-A → *weitere Bestimmungen siehe Abschnitt 2.6 und 2.7*

#### **Mitentscheidung und Mehrheitsentscheidung ( 5 vom 32 Fällen)**

- Grundsätze – Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit: Art. 12 EGV-A
- Gemeinsame Vorschriften – Transparenz: Art. 255 Abs. 2 EGV-A
- Haushalt – Bekämpfung von Betrug: Art. 280 Abs. 4 EGV-A [Anhörung des Rechnungshofes]
- Schlussbestimmungen – Statistiken: Art. 285 EGV-A
- Schlussbestimmungen – unabhängige Kontrollinstanz: Art. 286 Abs. 2 EGV-A

#### **Mitentscheidung und Einstimmigkeit (1 von 5 Fällen)**

- Unionsbürgerschaft – Freizügigkeit: Art. 18 Abs. 2 EGV-A [war vorher im Zustimmungsverfahren]

#### **Zusammenarbeit und Mehrheitsentscheidung (0 von 4 Fällen)**

–

#### **Anhörung obligatorisch und Mehrheitsentscheidung**

##### **(4 von 18 Fällen)**

- Grundsätze – Ermächtigung zur verstärkten Zusammenarbeit: Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EGV-A → *weitere Bestimmungen siehe Abschnitt 2.8*
- Schlussbestimmungen – Statut der Beamten: Art. 283 EGV-A; [»nach Anhörung der anderen beteiligten Organe«]
- Schlussbestimmungen – Geltungsbereich: Art. 299 Abs. 2 Satz 2 EGV-A
- Schlussbestimmungen – Abkommen mit Drittstaaten: Art. 300 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 EGV-A → *weitere Bestimmungen siehe Abschnitt 2.2 und 2.7*

#### **Anhörung obligatorisch und Einstimmigkeit (12 von 30 Fällen)**

- Grundsätze – Diskriminierungsverbot: Art. 13 EGV-A
- Unionsbürgerschaft – Kommunalwahlrecht: Art. 19 Abs. 1 EGV-A

- Unionsbürgerschaft – Wahlrecht zum EP: Art. 19 Abs. 2 EGV-A
- Unionsbürgerschaft – Fortentwicklung: Art. 22 EGV-A
- EuGH – Gericht erster Instanz: Art. 225 Abs. 2 EGV-A [auf Antrag des Gerichtshofes und nach Anhörung der Kommission]
- EuGH – Verfahrensordnung Gericht erster Instanz: Art. 225 Abs. 4 EGV-A [im Einvernehmen mit dem Gerichtshof]
- EuGH – Satzung: Art. 245 Satz 2 EGV-A [auf Antrag des Gerichtshofes und nach Anhörung der Kommission] → *siehe auch Abschnitt 9*
- Rechnungshof – Mitglieder: Art. 247 Abs. 3 → *siehe auch Abschnitt 8*
- Finanzvorschriften – System der Eigenmittel: Art. 269 EGV-A
- Finanzvorschriften – Haushaltsordnung: Art. 279 EGV-A [Stellungnahme des Rechnungshofes]
- Schlussbestimmungen – Ausnahmen bei Abkommen mit Drittstaaten: Art. 300 Abs. 2 UA 1 EGV-A → *weitere Bestimmungen siehe Abschnitt 2.2 und 2.6*
- Schlussbestimmungen – unvorhergesehene Fälle: Art. 308 EGV-A

### **Anhörung fakultativ und Mehrheitsentscheidung (6 von 31 Fälle)**

- Grundsätze – Ablehnung einer verstärkten Zusammenarbeit\*: Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EGV-A [der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, dass die Frage zur einstimmigen Beschlussfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird] → *siehe auch Abschnitt 2.6*
- Rat – Festsetzung der Gehälter: Art. 210 EGV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]
- Rechnungshof – Beschäftigungsbedingungen: Art. 247 Abs. 8 EGV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig] → *siehe auch Abschnitt 2.7*
- WSA – Vergütung: Art. 258 EGV-A [doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]
- Schlussbestimmungen – Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen: Art. 301 EGV-A
- Schlussbestimmungen – Aussetzung bestimmter Rechte\*: Art. 309 Abs. 2 und 3 EGV-A [Vorlauf des Verfahrens siehe Art. 7 EUV-A, Beschlussfassung der nicht betroffenen Mitgliedstaaten – wenn nicht auf Vorschlag der Kommission, dann doppeltqualifizierte Mehrheit nötig]

### **Anhörung fakultativ und Einstimmigkeit (10 von 21 Fällen)**

- Rat – Reihenfolge des Vorsitzes: Art. 203 EGV-A
- Rat – Ernennung Generalsekretär: Art. 207 Abs. 2 EGV-A
- Kommission – Zahl der Mitglieder: Art. 213 Abs. 1 EGV-A
- EuGH – Zahl der Richter: Art. 221 EGV-A
- EuGH – Zahl der Generalanwälte: Art. 222 EGV-A
- EuGH – Verfahrensordnung: Art. 245 Satz 3 EGV-A → *siehe auch Abschnitt 2.7*
- WSA – Benennung der Mitglieder: Art. 258 EGV-A
- AdR – Benennung der Mitglieder: Art. 263 EGV-A
- Schlussbestimmungen – Sprachenfrage: Art. 290 EGV-A
- Schlussbestimmungen – Liste für militärisch bestimmte Waren: Art. 296 Abs. 2 EGV-A

### **Unterrichtung und Mehrheitsentscheidung (0 von 6 Fällen)**

–

### **Unterrichtung und Einstimmigkeit (0 von 1 Fall)**

## **F. VERBLEIBENDE VERFAHRENSVORSCHRIFTEN DES EUV**

### **Zustimmung und Einstimmigkeit (2 von Fällen)**

- Grundsätze – Feststellung einer Verletzung von Grundrechten\*: Art. 7 Abs. 1, 4 und 5 EUV-A [auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission; Zustimmung des Parlamentes mit 2/3 der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit seiner Mitglieder; Einstimmigkeit im Rat, aber ohne die Stimme des betroffenen Staates] → *siehe auch Abschnitt 3.4*
- Schlussbestimmungen – Beitritt zur Union: Art. 49 EUV-A [EP beschließt mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen]

### **Anhörung obligatorisch und Mehrheitsentscheidung**

#### **(0 von 2 Fällen)**

–

### **Anhörung obligatorisch und Einstimmigkeit (1 von 5 Fällen)**

- Schlussbestimmungen – Änderung der Verträge: Art. 48 EUV-A

### **Anhörung fakultativ und Mehrheitsentscheidung (2 von 7 Fällen)**

- Grundsätze – Aussetzung von Rechten: Art. 7 Abs. 2 EUV-A [gilt nur nach Feststellung einer Verletzung von Grundrechten nach Art. 7 Abs. 1 EUV-A; qualifizierte Mehrheit nach Art. 205 Abs. 2 EGV-A ohne den betroffenen Mitgliedstaat] → *siehe auch Abschnitt 3.1*
- Grundsätze – Änderung oder Aufhebung der Aussetzung von Rechten: Art. 7 Abs. 3 EUV-A [qualifizierte Mehrheit nach Art. 205 Abs. 2 EGV-A ohne den betroffenen Mitgliedstaat] → *siehe auch Abschnitt 3.1*

### **Anhörung fakultativ und Einstimmigkeit (0 von 4 Fällen)**

–

### **Unterrichtung und Mehrheitsentscheidung (0 von 1 Fall)**