

DIE DREI FORMATIONEN DER POLITISCHEN UNION IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT UND IHRE KOMPETENZEN NACH DEN VERTRÄGEN VON MAASTRICHT

GERD WINTER

I. Föderalismus und Demokratie

Versuche, die Organisationsform der EG zu verstehen, bedienen sich häufig der Modelle Bundesstaat und Staatenbund. Meist enden sie damit, die EG als eine Mischform zu bezeichnen, die sich auf dem Wege vom Staatenbund zum Bundesstaat befinde. Solche Bestimmung *ex negativo* ist nicht besonders aufschlußreich: Wenn die Kommission (noch) nicht Regierung, der Rat (noch) nicht Bundesrat, das Parlament (noch) nicht Bundesparlament, der Gerichtshof (noch) nicht Organ der Entscheidung über Streitigkeiten zwischen EG-Bürgern ist — was sind diese Institutionen dann? Die Beschreibung ist umso schwieriger, als das tradierte Modell des Bundesstaats ja keineswegs griffig ist: die Länder verlieren an eigenen Kompetenzen und wirken umso stärker an den zentralisierten Kompetenzen mit, das Parlament spaltet sich in Regierungsmehrheit und Opposition, die Verwaltung sucht sich in Verfahren ihre eigene Legitimation etc., allgemeiner gesagt: Die idealiter gewählten Bezeichnungen stimmen mit der Realität nicht mehr überein. Neue Begriffe werden gesucht, die diese Realität aufnehmen und sie doch in normative Spannung bringen.

II. Drei Argumentationstypen und ihre Träger

Für die Modellierung der EG-Institutionen könnte man Funktionen unterscheiden und von ihnen her Strukturen charakterisieren. Funktionen zu bestimmen ist aber besonders schwierig, weil man über Arbeitsergebnisse und ihre Rolle im Gesamtsystem Bescheid wissen muß. Leichter fällt, die europäischen Politikdiskurse selbst, also unabhängig von ihren Ergebnissen und Wirkungen, zu betrachten und darauf zu untersuchen, ob bestimmte Argumentationen typischerweise von bestimmten Institutionen eingebracht werden.

Solche Diskurse sind europäisch zu nennen, wenn sie grenzüberschreitende Beziehungen thematisieren, seien es Grenzen für den Wirtschaftsverkehr, ungleiche

Wettbewerbsbedingungen, Transferleistungen etc., seien es aber auch Fragen der innerstaatlichen Politik, die aus Gründen der Angleichung der Lebensbedingungen europäisch thematisiert werden. Sie kreisen um die Konstruktion und Destruktion eines europäischen Allgemeininteresses, das mehr ist als die Summe der Interessen der Mitgliedstaaten.

Versucht man, wiederkehrende Argumentationen zu charakterisieren, so ließen sich unterscheiden:

- professionelle,
- föderale,
- legitimatorische.

Professionelle Argumente suchen die einem Problem "sachlich" angemessene Lösung. Sehr häufig finden sich zwei Ausprägungen: die Freisetzung der individuellen Energie durch Beseitigung von Begrenzungen und durch Förderung einerseits, die immer neue Einschränkung der Betätigungen bei von ihnen verursachten sozialen Kosten andererseits. Nehmen wir Kraftfahrzeuge als Beispiel. Einerseits wird darüber gesprochen, wie die Bauweise von KFZ zu normen ist, wie Beschränkungen für den Handel mit KFZ und für Dienstleistungen etwa im Güterkraftverkehr abzubauen sind und wie für Verkehrsinfrastruktur zu sorgen ist, andererseits darüber, wie Lärm- und Abgasemissionen sowie Energieverbrauch gedrosselt werden können.

Föderale Argumente beziehen sich auf die unterschiedlichen Lebensweisen und ökonomischen Potenzen der einzelnen Mitgliedstaaten. Föderal wäre z.B. der Einwand eines Staates, die Aufhebung einer Zulassungsbeschränkung für Spediteure oder die Einführung eines Abgasgrenzwertes werde die einheimischen Spediteure bzw. KFZ-Produzenten zugrunderichten.

Legimatorische Argumente suchen Anschluß an den Alltagsverstand. Sie appellieren an und konstituieren Öffentlichkeit. Einerseits zielen sie auf Akzeptanz, andererseits sind sie — und zwar eher als professionelle Argumente — in der Lage, grundsätzlicher nach dem "Sinn des Ganzen", im Beispiel: der enormen Irrationalität der individuellen Motorisierung, zu fragen.

An den europäischen Politikdiskursen sind Institutionen und Netzwerke in allen Schattierungen größerer oder geringerer Formalität beteiligt. Obwohl im Prinzip jedem jedes Argument möglich ist, gibt es doch typische Anlagerungen bestimmter Institutionen und Netzwerke an bestimmte Argumentationshaushalte.

Professionalität, manche sprechen auch von Expertokratie, ist am ehesten Sache der Kommission und ihres Apparates.¹ Im Sinne der vorgeschlagenen Unter-

1 Vgl. den Überblick über die politologische Literatur zur EG-Kommission bei M. Bach, Bürokratische Integration: Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren, ZfSoz 1992, S.16-30. Siehe inbes. auch Kristov/Ehlermann/Weiler, The political organs and the decision-making process in the US and

scheidung gibt es Generaldirektionen, die sich überwiegend der Freisetzung widmen, und andere, meist wesentlich schwächere, die neue Eingrenzungen propagieren. Zum Beispiel hat die für Umweltschutz zuständige Generaldirektion XI, die den Gegenpol zu so unterschiedlichen Bereichen wie Agrar-, Energie-, Verkehrs-, Warenverkehrspolitik setzen muß, nur 150 Beschäftigte, davon je eine Person für das anspruchsvolle Programm der Integration des Umweltschutzes in die anderen Politiken (Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWGV) und für die Einstellung der vom Regionalfonds geförderten Projekte auf Umweltverträglichkeit.²

Die Kommissionsmitglieder einschließlich des Präsidenten werden von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt.³ Nach den Maastrichter Verträgen,⁴ genauer dem Vertrag über die Politische Union (im folgenden: VEU), werden sie — en bloc — der Zustimmung des Parlaments bedürfen.⁵ Hinsichtlich des Mißtrauensvotums bleibt es bei der Regelung, daß das Parlament mit 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen und Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission zum Rücktritt zwingen kann.⁶

Die Kommission umgibt ein Kranz von Ausschüssen. Soweit es um die Konkretisierung allgemeiner Rechtsnormen geht, sind in den Ausschüssen die Mitgliedstaaten repräsentiert, um aus föderaler Perspektive das professionelle Element der Kommission zu relativieren (sog. Regelungs- bzw. Verwaltungsausschüsse).⁷ Soweit die Kommission eigene Kompetenzen besitzt wie insbesondere bei der Ausarbeitung von Vorschlägen oder der Ausführung von Rechtsakten, werden ihr entweder durch Rechtsakt sog. beratende Ausschüsse "mit sozio-ökonomischer Zusammensetzung" zur Seite gestellt,⁸ oder sie beruft derartige Ausschüsse oder ad-hoc-Gruppen im Rahmen ihrer Organisationsgewalt selbst ein. Diese Ausschüsse verstärken das professionelle Element.

Als primär professionell orientiertes Organ ist weiterhin der Wirtschafts- und Sozialausschuß zu nennen. Er besteht aus "Vertretern der verschiedenen Grup-

the EC, in: *Cappelletti/Secombe/Weiler (eds.)*, *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Bd. 1, 2. Hb. 1985, S.3 ff.

2 *E. Klante*, *Environmental and economic integration in the EC*, in: *O. Lomas (ed.)*, *Frontiers of Environmental Law*, 1991, S.44.

3 Art. 11 u. 14 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Eur. Gemeinschaften v. 8.4.1965 (Fusionsvertrag).

4 Abgedruckt in *Bulletin*, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 16/1992.

5 Art. 158 Abs.2 EWGV. Artikelangaben ohne weitere Bezeichnung beziehen sich im folgenden auf den EWGV.

6 Art. 144.

7 Zu den unterschiedlichen Varianten der Kompetenzverteilung auf Rat und Kommission s. Beschluß des Rates 87/373/EWG, ABl. L 197, S.133 und *Hurmer*, in: *Grabitz*, *Kommentar zum EWGV*, Art. 155, Rz. 53-68.

8 Die beratenden Ausschüsse der Gemeinschaft mit sozio-ökonomischer Zusammensetzung, hrsg. v. Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, 1979.

pen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens"⁹ und hat beratende Aufgaben, insbesondere im Rechtsetzungsverfahren.

Im Bereich des Professionellen ist schließlich auch der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz (das Spezialzuständigkeiten im Bereich des Wettbewerbsrechts, des Antidumpingrechts und des Beamtenrechts besitzt) einzuordnen. Der Gerichtshof hat unter ausdehnender Vertragsauslegung mehrfach der europäischen Rechtsetzung neue Kompetenzen zuerkannt, so z.B. durch Einordnung von Fernsehsendungen als Dienstleistung und der Anerkennung des Umweltschutzes als Vertragsziel, und ihre Durchsetzungskraft verstärkt, so z.B. durch Annahme der Direktwirkung der meisten Grundfreiheiten und, unter bestimmten Bedingungen, von Richtlinien. Er hat somit der europäischen Professionalität Spielräume geschaffen.

Föderalität ist vor allem beim Rat angesiedelt. Der Rat versammelt die nationalen Fachminister (seltener auch die Staats- und Regierungschefs) und tagt dementsprechend als Wirtschafts-, Agrar-, Umweltrat etc. Daneben gibt es als intergouvernementale Organe die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten, die z.B. über die Ernennung der Kommissionsmitglieder beschließen,¹⁰ und den "Europäischen Rat" im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Kommen die Staats- und Regierungschefs zusammen, so können sie als Rat im Sinne der Verträge, als im Rat vereinigte Vertreter der Mitgliedstaaten oder als Europäischer Rat der EPZ tagen. Solche Mehrfachfunktionen machten diesen Rat zu einer Art Superorgan, in dem die Weichen zu weiteren Integrationsstufen und größeren Aktionen gestellt werden.¹¹

Legitimatorische Argumentation ist auf europäischer Ebene allgemein schwach ausgebildet, weil eine spezifisch europäische Öffentlichkeit kaum existiert. Hier wirkt die Herkunft der EG aus der Wirtschaftsintegration nach. Es fehlt an spezifisch europäischen Medien, Parteien, Organisationen, die über eine kleine Schicht von Personen in Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft hinausgreifen. Angesichts dessen dringt das primär zuständige Organ, das Europäische Parlament, wenig durch. Dabei hat es gerade im öffentlich leichter darstellbaren Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutz häufig fortschrittliche Positionen vertreten, was paradoxerweise vermutlich damit zusammenhängt, daß es keine echte Legislative ist und sich nicht in Regierungskoalition und Opposition spaltet.

9 Art. 193.

10 Siehe oben.

11 Th. Oppermann, *Europarecht*, 1991, Rz. 268.

III. Drei Formationen der Integration

Die drei genannten Argumentationsweisen und die ihnen zugeordneten Institutionen können mehr oder weniger hervortreten als die jeweils anderen. Daraus ergibt sich die Möglichkeit von verschiedenen Mischungsverhältnissen. In der Tat sind die Europäischen Gemeinschaften dadurch gekennzeichnet, daß solche unterschiedlichen Mischungsverhältnisse oder Formationen nebeneinander existieren, und zwar 3 an der Zahl, die man bezeichnen könnte als

- internationale Verflechtung,
- Bundesstaatlichkeit erster Stufe,
- Bundesstaatlichkeit zweiter Stufe.

Diese Formationen hatten bisher keinen rechtlich ausgeformten gemeinsamen Rahmen. Sie waren vielmehr faktisch durch gemeinsame thematische Bezüge und Identitäten von Rollenträgern (z.B. der Regierungschefs im EG-Rat und im Europäischen Rat) verklammert. Der VEU von Maastricht konstituiert dagegen — noch zögernd und uneindeutig — die Europäische Union, die sowohl die supranationalen Gemeinschaften EWG, EAG und EGKS wie auch die verdichtete internationale Zusammenarbeit einerseits in der Außen- und Sicherheitspolitik, andererseits auf dem Gebiet der Justiz und der inneren Angelegenheiten umfaßt.¹²

Die genannten Formationen sind Träger unterschiedlicher Aufgabenklassen. Bei dynamischer Betrachtung zeigt sich dabei eine interessante Doppelentwicklung: Die Formationen sind eine Art Durchlauferhitzer für Aufgaben: Aufgaben, deren Wahrnehmung in der weniger integrierten Formation sich bewährt hat, werden bei Vertragsrevisionen nicht selten in die nächste, dichtere Formation weitergereicht. Zum anderen evolvierten die drei Formationen selbst zu stärkerer Integration, wobei der Verankerung neuer Formen in förmlicher Vertragsänderung häufig eine Praxis vorausgeht, die durch interinstitutionelle Vereinbarungen abgestimmt und in den Geschäftsordnungen der Organe, insbesondere des Parlaments, fixiert wird. Dies gilt z.B. für das Konzertierungsverfahren zwischen Rat und Parlament, wenn der Rat von der Stellungnahme des Parlaments abweichen will.¹³

12 Art. A Satz 1 VEU lautet: "Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften sowie ferner die mit diesem Vertrag in bestimmten Bereichen eingeführte Politik und Zusammenarbeit." Eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit wird weder ausdrücklich begründet, noch wird man sie schlüssig annehmen können.

13 Art. 43 der Geschäftsordnung des Parlaments.

1. Internationale Verflechtung

In der Formation der internationalen Verflechtung dominiert das föderale Element. Die Regierungen bilden z.B. in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) den intergouvernementalen Europäischen Rat, der in diesem Rahmen völlig im Vordergrund steht. Die Kommission ist zwar durch Mitgliedschaft ihres Präsidenten im Europäischen Rat und eine Beteiligungsverpflichtung¹⁴ dabei, aber sie hat nicht die ihr im Gemeinschaftsrahmen zustehenden Initiativ- und Vollzugskompetenzen. Ein denkbarer Motor weiterer Integration bleibt ungenutzt: für die Rechte und Pflichten im Rahmen der EPZ ist der Rechtsweg zum EuGH verschlossen. Das professionelle Element ist also wenig ausgeprägt, was sich auch an der unentschlossenen EG-Außenpolitik, z.B. im Golfkrieg und Jugoslawienkonflikt, ablesen läßt.

Das legitimatorische Element tritt noch stärker in den Hintergrund: Das Europäische Parlament wird lediglich unterrichtet, und seine Auffassungen sollen, wie es vage heißt, "gebührend berücksichtigt" werden.¹⁵

Die nationalen Parlamente können dies Defizit nicht auffangen, weil die Außenpolitik weitgehend als eigener Bereich der Regierung gilt, auf den sie kaum — jedenfalls nicht verbindlich — einwirken können. Auch soweit es Vertragsschlüsse gerade auch solche zur Fortentwicklung der EG zur Europäischen Union angeht, sind die nationalen Parlamente auf Zustimmungsgesetzgebung verwiesen, bei der kaum mehr als en bloc entschieden werden kann.

Die Formation der internationalen Verflechtung wird, wenn die Maastricht-Verträge in Kraft treten, stärker integriert werden. Ich habe bereits erwähnt, daß sie unter das gemeinsame Dach der Europäischen Union gerückt wird. Institutionell wird der Rat der EG (in Gestalt des Außenministerrats) nunmehr in die Formation hineingezogen, und zwar als Ausführungsorgan auf der Grundlage allgemeiner Leitlinien des Europäischen Rates. Der Rat entscheidet einstimmig, kann aber für bestimmte Fragen Entscheidbarkeit mit qualifizierter Mehrheit festlegen.¹⁶

Es ist anzunehmen, daß er dabei als Gremium der in ihm vertretenen Regierungen tagt, dessen Beschlüsse, wenn sie innerstaatliche Rechte und Pflichten begründen sollen, auch weiterhin der Zustimmungsgesetzgebung und Ratifikation bedürfen.

Die Beteiligung der Kommission wird durch ein "in vollem Umfang" akzentuiert.¹⁷ Das Europäische Parlament wird nicht mehr nur unterrichtet, sondern

14 Art. 30 (3)b) EEA.

15 Art. 30 (4) EEA.

16 Art. J. 3 Ziff. 2 (Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik). Ähnlich Art. K. 3 Abs.2 (Bestimmungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz und der Inneren Angelegenheiten).

17 Art. J. 9 bzw. Art. K. 4 Abs.2, a.a.O.

"angehört" und es kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten; seine Auffassungen sollen wie vordem "gebührend berücksichtigt" werden.¹⁸

2. *Bundesstaatlichkeit*

Sie setzt vor allem ein starkes professionelles Element voraus. In den Europäischen Gemeinschaften erhält dieses in der Tat die Möglichkeit, Initiativen zu ergreifen und den anderen Diskursbeteiligten Themen aufzunötigen. Dementsprechend hat die EG-Kommission das alleinige Vorschlagsrecht für Rechtsakte und nimmt sich auch ohne explizite Vertragskompetenz heraus, Entwürfe von Aktionsprogrammen zu verfassen und Debatten über die Akquisition neuer Kompetenzen und Ziele sowie über Maßnahmebündel anzufachen. Wie gesagt, solche Akquisitionen sind meistens vom EuGH unterstützt und gesichert worden.

a) *Erste Stufe*

Auf der ersten Stufe der Bundesstaatlichkeit ist nach wie vor das föderale Element stark ausgeprägt. Dies zeigt sich in dreierlei Hinsicht. Erstens behält jeder Mitgliedstaat kraft des Einstimmigkeitsprinzips ein Vetorecht und kann von den anderen — vielleicht ökonomisch stärkeren oder umgekehrt auch ökonomisch schwächeren — nicht überstimmt werden. Zweitens bedeutet diese Einstimmigkeit im Verhältnis zur Kommission, daß der Rat als Kollektiv langsamer voranschreitet, als dies aus professioneller Sicht der Kommission wünschenswert erscheinen könnte. Drittens ist mit der Einstimmigkeit der Ratsentscheidung — wenn überhaupt¹⁹ — nur eine Anhörung des Europäischen Parlaments verbunden. Diese Legitimationsschwäche verdoppelt sich dadurch, daß auch die nationalen Parlamente entmachtet werden, die ja Kompetenzen an die supranationale Ebene, sprich: den Ministerrat, also ihre (international gebündelte) Exekutive, abgeben, ohne den klassischen Vorbehalt internationaler Rechtsbeziehungen, nämlich das Zustimmungsgeschäft, zu behalten.

Die Verträge von Maastricht führen interessanterweise einen Verfahrenstyp ein, der dieses Legitimationsdefizit auf andere Weise auszugleichen vermag: Hinsichtlich der stark erweiterten Kompetenzen für Sozialpolitik, in dessen Kernbereich der Rat einstimmig und nach bloßer Anhörung des Parlaments entscheiden soll, werden die Sozialpartner aktiviert, und zwar gerade auf Gemeinschaftsebene. Ihr Dialog soll von der Kommission erleichtert werden, sie werden bei der

18 Art. J. 7 bzw. Art. K. 6, a.a.O.

19 Vgl. z.B. Art. 69 (keine Anhörung im Bereich der Kompetenzen hinsichtlich Kapitalverkehrsfreiheit).

Ausarbeitung von Kommissionsvorschlägen zur Sozialpolitik konsultiert. Es werden Vereinbarungen der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene ermöglicht, die auf Antrag der Unterzeichnerparteien durch Ratsbeschluß durchgeführt werden können.²⁰

b) Zweite Stufe

Auf der zweiten Stufe der Bundesstaatlichkeit wird der föderale Faktor geschwächt: Der Rat beschließt statt einstimmig mit qualifizierter Mehrheit der in bestimmter Weise gewogenen Stimmen. Das Quorum, nämlich mindestens 54 von 76 Stimmen, bedeutet u.a., daß 2 der 4 großen Mitgliedstaaten überstimmt werden können und daß die 4 großen keinen Beschluß allein fassen können.²¹ In der Praxis bemüht sich der Rat allerdings auch bei den Tatbeständen mit Mehrheitsprinzip um Einstimmigkeit. Hierauf haben sich damals 6 der Mitgliedstaaten im sog. Luxemburger Kompromiß v. 29.1.1966²² geeinigt. Die Frage, ob diese Erklärung noch gilt und welchen Rechtscharakter sie hat, ist umstritten. Das übliche Verständnis scheint zu sein, man verstoße gegen guten Brauch, wenn ein Mitgliedstaat in einer Sache überstimmt wird, die für ihn sehr wichtige Interessen berührt und auch von den anderen Mitgliedstaaten als wichtig anerkannt wird.²³

Föderale Gesichtspunkte werden mit den Maastrichter Verträgen weiterhin insofern wieder gestärkt, als bei bestimmten Kompetenzen (nämlich der Regelung der Strukturfonds, der Planung transeuropäischer Netze, der Förderung des Gesundheitswesens der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Kultur)²⁴ der Ausschuß der Regionen mitwirkt, wenn auch nur in der Form der Anhörung.

Die Reduzierung des föderalen Gewichts durch das Mehrheitskonzept im Rat bedeutet zugleich eine Bedeutungszunahme für die Kommission und damit für das professionelle Element. Dieses wird auf die Spitze getrieben in der Institution der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Systems der Zentralbanken. Hinsichtlich der Beteiligung des Parlaments gibt es dagegen alle Varianten von der gänzlichen Nichtbefassung über die Anhörung und das Zusammenarbeitsverfahren bis zur durch den Maastrichter Vertrag neu eingeführten Mitentscheidung und zum echten Zustimmungsvorbehalt. Dementsprechend könnte man die Formation der Bundesstaatlichkeit 2. Stufe noch in eine schwä-

20 Art. 118a und b i.d.F.d. Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten der EG mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs über die Sozialpolitik, abgedr. in Bulletin der Bundesregierung Nr. 16/1992, S.175 ff.

21 Zu anderen Konstellationen s. *Schweitzer*, in: *Grabitz*, Kommentar zum EWGV, Art. 148, Rz. 5.

22 Abgedruckt bei *Schweitzer*, a.a.O., Rz. 10.

23 Siehe näher *Schweitzer*, a.a.O., Rz. 11-13.

24 Art. 130d und e, 129 d, 128 Abs.5, 126 Abs.4 und 129 Abs.4 i.d.F. VEU.

cher legitimierte (mit Nichtbefassung bzw. Anhörung des Parlaments) und eine stärker legitimierte (die übrigen Formen betreffend) unterteilen.

Dabei gehen die stärkeren Mitwirkungsformen, rechtlich gesehen, allerdings eher in die Richtung der Blockierungs- als der aktiven Gestaltungsmöglichkeit.

Die Einheitliche Europäische Akte hat als ein solches stärker legitimierendes Entscheidungsverfahren die "Zusammenarbeit" zwischen den Organen eingeführt.²⁵ Sie sieht 2 Lesungen im Parlament vor. Das Parlament kann den vom Rat mit qualifizierter Mehrheit (auf Vorschlag der Kommission und nach einer ersten Stellungnahme des Parlaments) festgelegten sog. gemeinsamen Standpunkt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen oder Abänderungen vorschlagen. Der Rat kann die Ablehnung nur durch einstimmigen Beschluß überwinden — womit das System wieder auf die Ebene der Bundesstaatlichkeit erster Stufe zurückfällt. Bei Abänderungsvorschlägen überprüft die Kommission ihren im gemeinsamen Standpunkt enthaltenen Vorschlag unter Berücksichtigung der Vorschläge des Parlaments. Der Rat beschließt den überprüften Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit. Nur wenn die Kommission Abänderungen des Parlaments nicht übernimmt, oder wenn der Rat von solchen Abänderungen abweichen will, muß der Rat einstimmig beschließen; d.h., daß er auch hier die Entscheidung des Parlaments nur einstimmig überwinden kann.²⁶

Die Hürde für die Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts, nämlich die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments zu verlangen, ist sehr hoch und bisher nur in einem Fall übersprungen worden.²⁷

Die Hürde ist durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Parlament und Rat²⁸ insofern verringert worden, als ein Konzertierungsverfahren zwischen Parlament, Rat und Kommission eingeleitet werden kann, und zwar auch ohne das obengenannte Quorum. Dieses Verfahren ändert aber nichts daran, daß der Rat über das Ergebnis weiterhin mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann und zur Einstimmigkeit nur gezwungen ist, wenn das Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder votiert hatte oder wenn er einen Kommissionsvorschlag ändern will.

Der VEU stellt einen weiteren Verfahrensmodus, die "Mitentscheidung", bereit.²⁹ Er sieht bis zu 3 Lesungen im Parlament vor und ermöglicht dem Parla-

25 Art. 149. Siehe dazu im einzelnen *R. Bieber*, Das Gesetzgebungsverfahren der Zusammenarbeit gemäß Art. 149 EWGV, NJW 1989, 1395 ff.

26 1990 wurden von den Abänderungsbeschlüssen des Parlaments aus der 2. Lesung 50% von der Kommission und 16% vom Rat übernommen. Siehe *O. Schnuck*, Das Europäische Parlament, in: *Jb. d. Europ. Integration 1990/91*, hrsg. v. *W. Weidenfeld* und *W. Wessels*, 1991, S.79 ff. (81).

27 Betroffen war die Richtlinie über Schutz der Arbeitnehmer vor Benzol am Arbeitsplatz, s. *Bieber*, a.a.O., S.1399.

28 Siehe die Gemeinsame Erklärung, ABl. C 89 v. 22.4.1975, S.1.

29 Art. 189b i.d.F. VEU. Aufritisches Drängen wurde allerdings die Bezeichnung "Mitentscheidung" offiziell nicht akzeptiert, s. *O. Schnuck*, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, EA 1992, 97 ff. (102).

ment, eine Maßnahme endgültig zu Fall zu bringen. Wenn das Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder den gemeinsamen Standpunkt abzulehnen beabsichtigt oder abändert und der Rat den Abänderungen nicht zustimmt, wird ein Vermittlungsausschuß einberufen. Dieser Ausschuß besteht je zur Hälfte aus Vertretern des Rats und des Parlaments. Die Kommission nimmt an den Sitzungen teil und soll auf eine Annäherung der Standpunkte hinwirken.

Der Entwurf des Vermittlungsausschusses bedarf sodann der Billigung des Rats (durch qualifizierte Mehrheit) und des Parlaments (durch absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen). Hat der Vermittlungsausschuß keinen gemeinsamen Entwurf gebilligt, so kann der Rat seinen ursprünglichen gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit dennoch beschließen, wenn das Parlament ihn nicht mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt hat.

IV. Die Verteilung der Kompetenzen auf die drei Formationen

Den beschriebenen drei Formationen der Integration werden unterschiedliche Kompetenzbereiche zugewiesen. Bei dynamischer Betrachtung ist, wie erwähnt, ein Prozeß der Hinaufreichung von Kompetenzen zur je dichteren Formation (und ein Hineinnehmen von vormals rein nationalen oder internationalen Kompetenzen in die Union) zu beobachten.

1. Kompetenzen in der internationalen Verflechtung (Formation I)

Der ersten Formation wurde zunächst der Bereich der nicht wirtschaftsbezogenen Außen- und Sicherheitspolitik³⁰ zugewiesen, und zwar in Gestalt der EPZ, die in der EEA eine rechtliche Basis erhielt. Die Maastrichter Verträge machen daraus nun die "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP). Probleme der inneren Sicherheit wurden bisher über zwar EG-nahe, aber doch echte völkerrechtliche Verträge, wie das Gerichtsstands- und Vollstreckungsabkommen³¹

30 Im Kompetenzbereich der Europäischen Verträge kommt den EG die Kompetenz zum Vertragsschluß zu (sog. Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen). Zwar besteht nur in den wenigsten Fällen eine ausschließliche Kompetenz der EG zu Vertragsschlüssen; wenn Mitgliedstaaten aber Verträge geschlossen haben und die EG nachzieht, müssen sie ihre Verträge anzupassen versuchen (Art. 234 Abs.2). De facto überlassen sie deshalb der EG im Bereich der Gemeinschaftskompetenzen weitgehend die Initiative. Dies gilt z.B. auch für die GATT-Verhandlungen. Vgl. zum Ganzen *Bleckmann*, *Europarecht*, 5. Aufl. 1990, S.374 ff.; *Oppermann*, a.a.O., S.629 ff.

31 Übereinkommen v. 1.2.1973, BGBl. 1972 II, S.774.

und das Schengener Abkommen,³² angegangen.³³ Teilweise werden sie von den Maastrichter Verträgen nunmehr in einen eigenen Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der Politischen Union überführt. Dazu gehören die Asylpolitik, die Einwanderungspolitik einschließlich Einreise und Reiseverkehr für langfristige Aufenthalte, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von internationaler Kriminalität, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Zusammenarbeit im Zollwesen.³⁴

Die "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) soll nach dem Maastricht-Vertrag "auf längere Sicht auch die Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (umfassen), die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".³⁵ Hier wird also eine neue Kompetenz in die Politische Union hineinrotiert.

Eine Kompetenz, die bisher nicht heraufgereicht worden ist, sondern von den Mitgliedstaaten sorgfältig gehütet wird, ist die der Ausstattung der EG mit Eigenmitteln. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments einstimmig (d.h. im Rahmen der zweiten Formation) zwar eine Ausstattung mit Eigenmitteln (d.h. mit Einnahmen aus den Außenzöllen, aus eigenen Abgabetatbeständen, als fester Anteil an der Mehrwertsteuer o.ä.) festlegen,³⁶ doch bedarf diese Festlegung der Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen.³⁷ Hieran hat sich auch in den Verträgen von Maastricht nichts geändert.³⁸ Die Mitgliedstaaten haben es somit in der Hand, die Aktivitäten der EG über den Geldhahn zu drosseln oder auszuweiten. Denn die Kompetenzen nützen nichts, wenn das Personal fehlt, um sie wahrzunehmen.

32 Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der BRD und der Französischen Republik betr. den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, GMBI. 1986, 79 ff.

33 Anstöße zu solchen Verträgen sind im EWGV enthalten, s. für das Gerichtsstandsabkommen Art. 220 und für das Schengener Abkommen Art. 8a Abs.2 ("Raum ohne Binnengrenzen").

34 Art. K. 1 der Bestimmungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz und inneren Angelegenheiten.

35 Art. J. 4 Abs.1 a.a.O.

36 Zuletzt Beschluß des Rates (88/376/EWG, Euratom) über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften v. 24.6.1988, BGBl. II S.1157. Zur Zeit erhält die EG über Einnahmen aus Zöllen und sonstigen Abgaben hinaus 1,4% einer Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, vgl. Art. 2, a.a.O. Die Modalitäten der Erhebung der Eigenmittel sind in einer Verordnung des Rates geregelt (VO Nr. 1552/89 v. 29.5.1989, ABl. L 155, S.1.

37 Art. 201 Abs.2.

38 Siehe Art. 201 i.d.F. VEU.

2. Kompetenzen in der Bundesstaatlichkeit 1. Stufe (Formation II)

Dieser Formation werden Kompetenzen zugewiesen, die einerseits als integrationsfähig gelten, andererseits aber als so riskant, daß überschießende europäische Professionalität oder Publizität seitens der Regierungen unter Kontrolle gehalten werden. Um folgende Kompetenzen handelt es sich:

- Harmonisierung der indirekten Steuern,³⁹
- Gründung von und Beteiligung an gemeinsamen Unternehmen im F.- u. E.-Bereich der EWG und im Euratombereich,⁴⁰
- Gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen, wenn sie mit einer Änderung gesetzlicher Grundsätze von Berufsordnungen verbunden sind,⁴¹
- Grundsätze der Verkehrsordnung, soweit sie ernsthafte Auswirkungen auf Lebenshaltung, Beschäftigung und den Verkehrsbetrieb haben können,⁴²
- (als neue Kompetenz auf Grund des VEU:) Regelungen zur sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Kündigung, kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen einschl. Mitbestimmung, Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatenangehörigen, Finanzhilfen zur Beschäftigungsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen,⁴³
- (ebenfalls als neue Kompetenz des VEU:) Maßnahmen der Industriepolitik,⁴⁴
- Struktur und Arbeitsweise der Strukturfonds (Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — Abt. Ausrichtung —, Sozialfonds, Regionalfonds);⁴⁵ der VEU hat das Verfahren um die Anhörung des Ausschusses der Regionen ergänzt,⁴⁶
- Aufstellung des mehrjährigen Rahmenprogramms für Aktionen zur Förderung von Forschung und Entwicklung;⁴⁷ nach dem VEU wird hierfür Kodezision eingeführt,⁴⁸
- Förderungsmaßnahmen im Bereich der Kulturpolitik,⁴⁹

39 Art. 99.

40 Art. 130 o u. 9. EWGV, Art. 47 EAGV.

41 Art. 57 Abs.2.

42 Art. 75 Abs.3.

43 Art. 2 Abs.3 des Abkommens über die Sozialpolitik (oben FN. 20).

44 Art. 130 Abs.3 i.d.F. VEU. Diese neue EG-Kompetenz steht unter dem Vorbehalt, daß die EG keine Maßnahmen mit wettbewerbsverzerrender Wirkung einführen darf.

45 Art. 130d.

46 Art. 130d i.d.F. VEU.

47 Art. 130i.

48 Art. 130i i.d.F. VEU.

49 Art. 128 Abs.5 i.d.F. VEU. Auch hier ist Kodezision vorgesehen.

- Umweltpolitische Regelungen, die nicht der Herstellung des Binnenmarkts dienen.⁵⁰ Nach dem VEU werden sie in Mehrheitsentscheidung im Rat und in das Zusammenarbeitsverfahren genommen, mit Ausnahme von umweltsteuerlichen Maßnahmen, Raumordnung, Bodennutzung, Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung beeinflussen.⁵¹
- Im Rahmen des zweiten Vertrages der Maastrichter Vereinbarungen, dem Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion (im folgenden: VWV),⁵² Beschlußfassung über Änderungen der Satzung der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB),⁵³ z.B. im Hinblick auf deren geldpolitische Instrumente sowie auf die Regeln über die Verteilung der monetären Einkünfte der nationalen Zentralbanken und der Gewinne und Verluste der EZB.⁵⁴ Dabei ist Zustimmung des Parlaments erforderlich — eine seltene Kombination mit Einstimmigkeit im Rat, die wohl der Absicht geschuldet ist, eine Änderung des ja auf Unabhängigkeit zielenden ESZB zu erschweren. Dieser Zielsetzung entspricht es, daß Anhörung des Parlaments (und qualifizierte Mehrheit im Rat) als genügend gilt, wenn die EZB selbst eine Änderung der Satzung empfohlen hat.⁵⁵
- Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem für die ECU gegenüber Drittländwährungen, ebenfalls im Rahmen des VWV,⁵⁶
- Übertragung von Aufgaben der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB. Auch hier ist Zustimmung des Parlaments erforderlich.⁵⁷

Insgesamt handelt es sich bei diesen in Einstimmigkeit gehaltenen Kompetenzen um Angelegenheiten von wesentlicher Bedeutung für die Mitgliedstaaten. In den meisten Fällen spielt die potentielle Auswirkung von EG-Maßnahmen über die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten eine Rolle (indirekte Steuern, soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, Strukturfonds, F u. E-Förderung, Industriepolitik, Umweltsteuern, Beteiligung an gemeinsamen Unternehmen, Verteilung der Gewinne und Verluste der Zentralbanken und der EZB); teilweise geht es um wichtige Bereiche der Infrastrukturplanung (Raumordnung, Bodennutzung, Wasserressourcen, Energiequellen und ver-

50 Art. 130s. Zur Abgrenzung von Art. 100a s. EuGH v. 11.6.1991, Rs C-300/89 (Titaniumdioxid).

51 Art. 130s Abs.2 i.d.F. VEU.

52 Zu diesem s. im einzelnen *J. Falke*, in diesem Band S.195 ff.

53 Die Satzung ist in einem Protokoll zum VWV enthalten, abgedr. im Bulletin der Bundesregierung Nr. 16/1992, S.159 ff.

54 Art. 106 Abs.5 i.d.F. VEU mit Artt. 5, 17-19.1, 22-24, 26 sowie 32 und 36 der Satzung der EZB und des ESZB.

55 Art. 106 Abs.5 (erste Alternative).

56 Art. 109 Abs.1 i.d.F. VEU.

57 Art. 105 Abs.6 i.d.F. VEU.

sorgung, Geld- und Wechselkurspolitik, Verkehr), teilweise sind starke innerstaatliche Interessen tangiert (Berufsordnungen, Kündigungsschutz für Arbeitnehmer, Mitbestimmung).

3. Kompetenzen in der Bundesstaatlichkeit 2. Stufe (Formation III)

Während diese Formation, wie oben ausgeführt, durch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat charakterisiert ist, kennt sie hinsichtlich der Beteiligung des Parlaments zwei Unterformen.

a) Schwache Legitimation

Keine Beteiligung oder bloße Anhörung gilt für folgende Kompetenzen:

- Regeln (nicht: Einzelentscheidungen) über die Zulässigkeit von staatlichen Beihilfen.⁵⁸ Der VEU führt hier eine Anhörung des Parlaments ein.
- Regeln (nicht: Einzelentscheidungen) über Wettbewerbsverzerrungen durch grenzüberschreitend wirkende Kartelle und Fusionen.⁵⁹
- Regeln zur Vereinheitlichung von Ausfuhrbeihilfen sowie Grundsätze und Abkommen für die gemeinsame Handelspolitik.⁶⁰ Der Rat entscheidet hier ohne Anhörung des Parlaments. Daran hält auch der VEU fest.⁶¹
- Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik.⁶²
- Festlegung von Grundnormen für Gesundheitsschutz vor ionisierenden Strahlungen.⁶³
- Richtlinien zur Herstellung des freien Kapitalverkehrs und Zahlungsverkehrs. Hinsichtlich der ersteren ist keine Beteiligung des Parlaments,⁶⁴ hinsichtlich der letzteren Anhörung vorgesehen.⁶⁵ Der Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion zieht die Vorschriften zum Kapital- und Zahlungsverkehr zusammen und beläßt es bei dem Verfahren ohne Parlamentsbeteili-

58 Art. 94.

59 Art. 87 Abs.1. Vorgesehen ist Anhörung des Parlaments.

60 Art. 112 Abs.1 und Art. 113 Abs.4.

61 Art. 112 bleibt unverändert, Art. 113 wird um einen Verweis auf Art. 228 ergänzt. Es ist fraglich, ob dadurch auch die in Art. 228 Abs.1 Satz 2 vorgesehene Anhörung des Parlaments angezogen wird.

62 Art. 43 Abs.2 u. 3 (unverändert).

63 Art. 31 EAGV.

64 Art. 69.

65 Art. 106 Abs.3 mit Art. 63 Abs.2.

gung, wodurch die ziemlich einmalige Situation entsteht, daß eine vormalig anerkannte Beteiligung (nämlich bzgl. Zahlungsverkehr) beseitigt wird.⁶⁶

- Richtlinien zur Durchführung der (einstimmigen) Entscheidungen des Rates über konjunkturpolitische Maßnahmen.⁶⁷ Eine Beteiligung des Parlaments ist nicht vorgesehen. Der VEU erweitert die Regelungskompetenzen der EG auf die Wirtschaftspolitik insgesamt. Der Rat kann Empfehlungen über Grundzüge der Wirtschaftspolitik beschließen, die dem Parlament lediglich übermittelt werden.⁶⁸ Weiterhin kann er Empfehlungen beschließen, mit denen Mitgliedstaaten, deren Wirtschaftspolitik von den genannten Grundzügen abweichen, zu Änderungen aufgefordert werden, und er kann diese Empfehlungen veröffentlichen.⁶⁹ Diese "multilaterale Überwachung" wird dem Parlament nur im Ergebnis mitgeteilt. Das Parlament ist lediglich befugt, die allgemeinen Modalitäten solcher Verfahren mitzugestalten, und zwar im Wege der Zusammenarbeit gem. Art. 149 EWGV (später Art. 189c).⁷⁰
- Nach dem VWV⁷¹ Beschlüsse, die übermäßige Haushaltsdefizite eines Mitgliedstaates feststellen und Abhilfemaßnahmen empfehlen, weiterhin Beschlüsse, mit denen der Rat bestimmte Sanktionen verhängen kann, wenn der Mitgliedstaat den Empfehlungen nicht Folge leistet.⁷² An diesen Beschlüssen wird das Parlament nicht beteiligt, vielmehr wird es nur unterrichtet.⁷³ Es wirkt lediglich mit — und zwar nur im Wege der Anhörung —, wenn die Verschuldungsobergrenzen oder die Verfahrensmodalitäten der Haushaltsaufsicht neu bestimmt werden.
- Ebenfalls nach dem VWV gewisse wichtigere Beschlüsse zur Tätigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), so z.B. über die Basis für die Mindestreserve,⁷⁴ den Anwendungsbereich anderer geldpolitischer Instrumente als Offenmarkt-, Kredit- und Mindestreservpolitik,⁷⁵ Grenzen und Bedingungen der Kapitalerhöhung für die EZB⁷⁶ sowie für die Festsetzung von Geldbußen durch die EZB, wenn Unternehmen Verpflichtungen aus Verordnungen oder Entschei-

66 Art. 73c Abs.2, Art. 73f, Art. 73g Abs.1 i.d.F. VWV. In einem Fall ist lediglich die Unterrichtung des Parlaments vorgesehen (Art. 73g Abs.2 Unterabs. 2 i.d.F. VEU).

67 Art. 103 Abs.3.

68 Art. 103 Abs.2 i.d.F. VEU.

69 Art. 103 Abs.4 i.d.F. VEU.

70 Art. 103 Abs.5 i.d.F. VEU.

71 Zum unterschiedlichen Inkrafttreten in einer zweiten und dritten Stufe s. Art. 109c und *Falke*, in diesem Band S. 195 ff.

72 Art. 104c Abs.11 i.d.F. VEU.

73 Art. 104c Abs.11 a.E. i.d.F. VEU.

74 Art. 19.2 der Satzung von ESZB und EZB.

75 Art. 20 a.a.O.

76 Art. 28.1 a.a.O.

- dungen der EZB nicht einhalten.⁷⁷ Das Parlament wird jeweils nur angehört.⁷⁸
- Festlegung der ECU-Leitkurse innerhalb des Wechselkurssystems,⁷⁹ Annahme von allgemeinen Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittlandswährungen außerhalb eines Wechselkurssystems, internationale Vertragsschlüsse über Währungsfragen und Devisenregelungen und Festlegung der Haltung der EG auf internationaler Ebene für Fragen der Währungs- und Wirtschaftsunion von besonderer Bedeutung.⁸⁰
 - Beschlußfassung im Zusammenhang mit der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, d.h. die Beurteilung, ob die Mitgliedstaaten einzeln und mehrheitlich die Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen,⁸¹ die Entscheidung, ob dies der Fall ist und der Eintritt in die dritte Stufe bereits vor dem Termin des automatischen Eintritts der dritten Stufe zweckmäßig ist,⁸² weiterhin, wenn dies verneint wird, die Bestätigung am Vorabend des automatischen Eintritts, welche Mitgliedstaaten die genannten Voraussetzungen erfüllen⁸³ sowie welche anderen eine Ausnahmeregelung benötigen und wann die Ausnahmeregelung aufgehoben wird.⁸⁴ Der Rat entscheidet hier teils als Ministerrat, bei den wichtigeren Beschlüssen aber auch in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs. Das Parlament wird nur angehört.

Insgesamt zeigt sich, daß der integrative Wille im Bereich der Politiken des Kapitalverkehrs, des Zahlungsverkehrs, des Geldes, der Währung, der Verschuldung, der Preisstabilität etc. stark ist, insofern weitgehend qualifizierte Mehrheiten im Rat zugelassen werden. Dagegen wird das legitimatorische Element ausgeschaltet oder stark eingeschränkt. Der Bereich von Wirtschafts- und Währungspolitik wird also als Arkanbereich etabliert. Dabei ist wichtig festzuhalten, daß dies nicht nur für den engeren Bereich des geld- und währungspolitischen Instrumentariums des Zentralbankensystems gilt, sondern auch für die Entscheidungen, die das System konstituieren oder ihm Eckwerte setzen. Darin liegt eine für die Nationalstaaten beispiellose Entparlamentarisierung. Denn immerhin ist

77 Art. 34.3 a.a.O.

78 Vgl. Art. 106 Abs.6 i.d.F. VEU. Zu weitergehenden Mitwirkungsbefugnissen des Parlaments in der Währungspolitik s. unten.

79 Art. 109 Abs.1 Unterabs. 2 i.d.F. VEU. Das Parlament wird lediglich über das Ergebnis unterrichtet.

80 Art. 109 Abs.2-4 i.d.F. VEU.

81 Art. 109 j Abs.2 i.d.F. VEU.

82 Art. 109 j Abs.3.

83 Art. 109 j Abs.4.

84 Art. 109 k Abs.1 u. 2. Ausnahmeregelung bedeutet, daß die betreffenden Mitgliedstaaten weder den Sanktionen bei übermäßigen Haushaltsdefiziten (Art. 104 c Abs.9 u. 11), noch dem Geldmonopol der EZB (Art. 105), noch den Regelungen der EZB (Art. 106 Abs.7), noch den Wechselkursbeschlüssen des Rats (Art. 109) unterworfen sind.

z.B. das Bundesbankgesetz ein parlamentarisches Gesetz und kann parlamentarisch geändert werden.

Im übrigen dient die erste, schwächere Unterform der Bundesstaatlichkeit 2. Stufe solchen (nicht selten relativ maroden) Politikbereichen, deren Parlamentarisierung man anscheinend scheut, wie der Handelspolitik, der Agrarpolitik und der Kernkraftpolitik.

b) Stärkere Legitimation

Hier lassen sich, wie oben erwähnt, 3 Unterformen unterscheiden, nämlich die Zusammenarbeit, die Mitentscheidung und die Zustimmung des Parlaments.

Die meisten Angelegenheiten, die bisher dem Zusammenarbeitsverfahren zugeordnet sind, werden durch die Maastrichter Verträge zur Mitentscheidung hochgestuft. Manches ist dagegen aus der Formation II (Einstimmigkeit im Rat, Anhörung des Parlaments) in die Zusammenarbeit hineinrotiert.

aa) Zum *Zusammenarbeitsverfahren* gehören bei Zugrundelegung der Maastrichter Verträge folgende Bereiche:

- Verordnungen und Richtlinien über Wettbewerbsverzerrungen durch Kartelle und Fusionen,⁸⁵
- Richtlinien zum Arbeitsschutz,⁸⁶
- Richtlinien zur Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,⁸⁷
- Regelungen zum Verbot von Diskriminierungen auf Grund der Staatsangehörigkeit,⁸⁸
- Durchführungsbeschlüsse für den Europäischen Sozialfonds,⁸⁹
- Durchführungsbeschlüsse für den Regionalfonds⁹⁰
- Bestimmungen hinsichtlich der Vergabe von Mitteln zur Forschungs- und Entwicklungsförderung (Beteiligung der Mittelnehmer, Verbreitung der Forschungsergebnisse, Strukturen von F u. E-Programmen mehrerer Mitgliedstaaten),⁹¹

85 Art. 87 Abs.1 Unterabs. 2 i.d.F. VEU (bisher qualif. Mehrheit mit Anhörung des Parlaments).

86 Art. 118a EWGV (unverändert).

87 Art. 2 Abs.1 4. Beistrich des Abkommens über die Sozialpolitik (oben FN 20) (bisher: Einstimmigkeit im Rat mit Anhörung des Parlaments — Art. 235 mit 119 EWGV).

88 Art. 7 Abs.2 (unverändert).

89 Art. 125 i.d.F. VEU (bisher: qualif. Mehrheit im Rat mit Anhörung des Parlaments).

90 Art. 130e i.d.F. VEU.

91 Art. 130o Abs.2 i.d.F. VEU.

- Unterstützung der von den Mitgliedstaaten finanzierten Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie, die im gemeinsamen Interesse liegen, durch Durchführbarkeitsstudien, Anleihebürgschaften oder Zinszuschüsse,⁹²
- Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit,⁹³
- Tätigwerden im Bereich der nicht auf den Binnenmarkt bezogenen Umweltpolitik,⁹⁴
- gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr und die Zulassung von Unternehmen zum Verkehr.⁹⁵

Insgesamt könnte man sagen, daß das Zusammenarbeitsverfahren sich durch den Maastrichter Vertrag zu der Verfahrensweise entwickelt hat, die für die Modalitäten der Förderungsprogramme der EG gilt, nicht aber für die in Formation II zu beschließende Grundstruktur der Fonds⁹⁶ und ebenfalls nicht für die im Zustimmungsverfahren zu beschließende finanzielle Budgetierung.⁹⁷ Daneben bleiben klassische Felder regulativen Rechts (Wettbewerb, Verkehr, Gleichberechtigung, Umweltschutz), die heraufgestuft worden sind und im nächsten Durchgang wohl für die nächste Stufe anstehen. Schließlich dient das Zusammenarbeitsverfahren als Einstiegsformation für z.T. sozialpolitische Kompetenzen.⁹⁸

bb) Zum *Mitentscheidungsverfahren* gehören, ebenfalls bei Zugrundelegung der Maastrichter Verträge, folgende Bereiche:

- Richtlinien zur Aufhebung der Beschränkungen für die Niederlassungsfreiheit,⁹⁹
- Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen und über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten,¹⁰⁰
- Richtlinien und Verordnungen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer,¹⁰¹

92 Art. 129c Abs.1 i.Vbg.m. 129d i.d.F. VEU.

93 Art. 130w Abs.1 i.d.F. VEU.

94 Art. 130r und s i.d.F. VEU (bisher: Einstimmigkeit im Rat mit Anhörung des Parlaments). Zu den in Formation II verbleibenden Ausnahmen s. oben Kap. III 2.

95 Art. 75 Abs.1 i.d.F. VEU. Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten bleiben in Formation II.

96 Dazu s. oben Kap. III 2.

97 Dazu s. unten Kap. III 3 c)cc).

98 Siehe Abkommen über die Sozialpolitik (oben FN 20). Es bleibt allerdings unklar, inwieweit die Kompetenzen über den bereits gesicherten Arbeitsschutz (Art. 118a) und die Gleichberechtigung von Mann und Frau hinausgehen, ohne in die Formation I zu fallen.

99 Art. 54 Abs.2, 56 Abs.2 i.d.F. VEU.

100 Art. 57 Abs.1 u. 2 i.d.F. VEU. Änderungen gesetzlich normierter Berufsordnungen bleiben in der Formation II, s. oben Kap. III 2.

101 Art. 49 i.d.F. VEU.

- Richtlinien zur Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs,¹⁰²
- Richtlinien zur Angleichung des Rechts der Mitgliedstaaten zum Zweck der Herstellung des Binnenmarkts,¹⁰³
- Fördermaßnahmen für die allgemeine und berufliche Bildung und für die Jugend,¹⁰⁴
- Aufstellung von Leitlinien mit Prioritäten und Aktionen für die transeuropäischen Netze,¹⁰⁵
- Fördermaßnahmen für das Gesundheitswesen,¹⁰⁶
- Spezifische Aktionen für den Verbraucherschutz neben den Maßnahmen zur Herstellung des Binnenmarktes.¹⁰⁷

Insgesamt ist das Mitentscheidungsverfahren die Verfahrensweise, in der der Binnenmarkt für Waren, Dienstleistungen, Niederlassung und Arbeitskräfte vorangetrieben wird, wobei es nicht nur um die Beseitigung der nationalen Hemmnisse geht, sondern auch um neue, harmonisierte Begrenzungen auf Gemeinschaftsebene. Es handelt sich um denjenigen Kompetenzbereich der EG (außerhalb der Agrarpolitik), in dem die meisten Maßnahmen getroffen worden sind und dementsprechend viel Erfahrungen auch mit den beteiligten Institutionen vorliegen, so daß ein stärkerer Einfluß des Parlaments auch aus der Sicht der konsequenten Nationalstaatler (wie vor allem Großbritannien) riskiert werden konnte. Von seiten der beteiligten Wirtschaft scheint es keinen Widerstand gegeben zu haben. Anscheinend ist das Interesse an beschleunigter Beseitigung von internationalen Markthemmnissen stark genug, um auch Regulierung zu Sozial- und Umweltschutzzwecken in Kauf zu nehmen, die ja im übrigen zu Innovationen zwingen und auf EG-Ebene wohl ohnehin leichter beeinflussbar sind als auf der Ebene der vielen Mitgliedstaaten.

cc) *Zustimmung des Parlaments* ist nur in wenigen Bereichen vorgesehen. Hierzu gehört zunächst die Feststellung des Haushalts der EG. Hinsichtlich derjenigen Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder aus dem Sekundärrecht ergeben ("nicht-obligatorische Ausgaben"), hat das Parlament das Letztentscheidungsrecht.¹⁰⁸

Während in der Logik der Kompetenzaufteilung im EG-Rahmen sonst das sehr undemokratische Prinzip gilt, daß das Europäische Parlament umso weniger beteiligt wird, je grundsätzlicher die Angelegenheit ist, hat das Parlament hier eine

102 Art. 58 mit 54 Abs.2, 56 Abs.2 VEU.

103 Art. 100a i.d.F. VEU.

104 Art. 125 Abs.4, 127 Abs.4 i.d.F. VEU.

105 Art. 129d i.d.F. VEU.

106 Art. 129 Abs.4 i.d.F. VEU.

107 Art. 129a Abs.2 i.d.F. VEU.

108 Art. 203 Abs.6

Nische klassisch parlamentarischer Funktion, nämlich der Budgetbewilligung, besetzen können. Mehr als eine Nische ist es freilich nicht, weil zum einen die obligatorischen Ausgaben in der Letztentscheidung des Rates verbleiben¹⁰⁹ und weil zum anderen, wie oben erwähnt, die Struktur und Eckwerte der Eigenmittel der EG von den Mitgliedstaaten (in Formation I) beschlossen werden.¹¹⁰

Zustimmung des Parlaments ist weiterhin erforderlich zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EG¹¹¹ und zum Abschluß von Assoziierungsabkommen mit dritten Staaten und internationalen Organisationen.¹¹² Das ist sicher zu begrüßen, aber in doppelter Richtung inkonsequent: Bei den Assoziierungsabkommen handelt es sich um internationale Verträge, und es fragt sich, warum diese nicht allgemein der Zustimmung des Parlaments bedürfen, sondern nach einer bloßen Anhörung des Parlaments geschlossen werden können.¹¹³ Andererseits stellt die Aufnahme neuer Mitglieder für die EG-Ebene eine Art Verfassungsänderung dar. Verfassungsänderungen qua Vertragsänderung bedürfen im allgemeinen aber nur einer Anhörung des Parlaments,¹¹⁴ obwohl sie eigentlich besondere Legitimation nötig hätten, sei es in Gestalt parlamentarischer Entscheidung, sei es sogar durch Volksentscheid.

Der gegenwärtige Zustand europäischer Verfassungsrevision ist jedenfalls vollends unerträglich, weil er zwei schiefe Interpretationen kumuliert: Für die nationale Ebene erscheint der Vorgang als Abschluß eines normalen völkerrechtlichen Vertrages, der im Bereich der außenpolitischen Regierungskompetenz ausgehandelt und den nationalen Parlamenten nur zur Zustimmung en bloc vorgelegt wird. Für die supranationale Ebene erscheint der Vorgang zwar als grundstürzende Änderung und durchaus gleichsam als Verfassungsrevision. Da mit ihr aber auch die EG-Organen einschließlich des Parlaments neu verfaßt werden, sollen sie darüber nicht selbst endgültig befinden können. So kommt es, daß die wesentlichen Entwürfe zu den Maastricht-Verträgen aus den Niederlanden und Luxemburg nur als "non-paper" existierten und nur Insidern zugänglich waren. Man fragt sich, welches der *pouvoir constituant* war, der sich da verbergen zu müssen glaubte.

109 Art. 203 Abs.5.

110 Siehe oben Kap. IV 1.

111 Art. 237, jetzt Art. O der Schlußbestimmungen des VEU.

112 Art. 238. Vgl. die Neufassung in Art. 238 mit Art. 228 Abs.3 Unterabs. 2 des VEU.

113 Art. 228 Abs.1 Satz 2. Die Neufassung des Art. 228 im VEU hält daran fest und stellt klar, daß bloße Anhörung auch dort gilt, wo von der Kompetenzregelung her innergemeinschaftlich an sich das Zusammenarbeits- oder Mitentscheidungsverfahren anzuwenden ist. Dies gilt nur dann nicht, wenn das Abkommen eine Änderung eines im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsaktes bedingt, sowie dann, wenn das Abkommen erhebliche finanzielle Folgen für die Gemeinschaft hat.

114 Art. 236.