

## Institutionelle Strukturen der Europäischen Union\*

Von Universitätsprofessor Dr. Gerd Winter, Bremen\*\*

**Der Beitrag versucht, die besondere Zwischenlage zwischen Inter- und Supranationalität zu erfassen, die den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften und – in möglicher Zukunft – der Europäischen Union eigen ist. Es werden fünf Bezugsrahmen für politische Diskurse unterschieden, durch die die europäischen Themen wandern, bevor sie zu Entscheidungen kristallisieren. Jeder der Bezugsrahmen wird typischerweise durch ein anderes Organ getragen. Durch variierte Gewichtung der Bezugsrahmen untereinander ergeben sich differenzierte Entscheidungsformationen, denen nach einer gewissen Logik bestimmte Kompetenzarten überantwortet sind.**

### I. Vorbemerkung

Daß die Europäischen Gemeinschaften und ihre beiden benachbarten „Säulen“<sup>1</sup> eine Zwischenstellung zwischen Bundesstaat und Staatenbund, zwischen hierarchischer und kooperativer Gestalt einnehmen, und daß dies auch für die Europäische Union gelten wird, ist leicht gesagt, aber schwer zu präzisieren.

Zunächst ist im Methodischen Klarheit notwendig. Es ist möglich, Realtypen zu bilden, z. B. die tatsächliche Politikverflechtung zu beschreiben und zu typisieren, es ist aber auch möglich, normative Begriffe zu verwenden, die die einschlägigen Organisations- und Kompetenznormen typisieren. Im letzteren Fall gelangt man zu Rechtsgrundsätzen, aus denen einzelne Normen abgeleitet werden können, wie z. B. zu einem ggf. partiellen Bundesstaatsprinzip, mit dem der Vorrang des Gemeinschaftsrechts begründet werden kann und begründet worden

\* Der Aufsatz ist die erheblich überarbeitete Fassung eines Vorläufers, der in G. Stuby (Hrsg.), *Föderalismus und Demokratie. Ein deutsch-sowjetisches Symposium, 1992, erschienen ist. Dr. Josef Falke, ZERP, danke ich für Anregungen.*

\*\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Kodirektor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen.

1 Die Europäische Politische Zusammenarbeit und das Zusammenwirken im Bereich Justiz und Inneres.

ist<sup>2</sup>. Im ersteren Fall kann ein dynamischer Effekt allenfalls im Objekt selbst entdeckt werden (wie z. B. der spillover-Effekt<sup>3</sup>) oder aus einer Bewertung resultieren. Obwohl hier die juristische Methode verfolgt werden soll, verspricht eine gewisse Verschränkung mit Realitätsbeschreibungen doch Erkenntnisgewinn<sup>4</sup>. Denn eine Typisierung von Rechtsnormen führte leicht ins Illusorische, wenn sie die Rechtspraxis nicht zur Kenntnis nähme.

Schwierig ist die Analyse des Zwitter EG auch deshalb, weil sich die Strukturen und Funktionen durch Rechtsänderung und neue Praxis ständig – und zwar häufig grundlegend – wandeln, in sich selbst und im Verhältnis zueinander. Auch dies muß der begriffliche Apparat berücksichtigen.

### II. Diskursfelder und Organe

Am meisten Halt scheinen der Analyse die Organe der EG zu bieten. Aber ist das Parlament Legislative, der

2 S. die entsprechenden dogmenhistorischen Bemerkungen bei M. Zuleeg, Die Rechtsprechung des EuGH zum Europarecht im Lichte des Grundgesetzes und seiner Dogmatik, in: U. Battis/ E.-G. Mahrenholz/D. Tsatsos (Hrsg.), *Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen, 1990, S. 227 ff. (233).*

3 Aus integrierten Teilfunktionen entstehe, so heißt es, ein Sachzwang zur Europäisierung weiterer Funktionen. Die klassische Fassung stammt von E.-B. Haas, *The Uniting of Europe, 1958. Zur Verortung im Spektrum der Integrations-theorien* s. P. Behrens, *Integrationstheorie*, *RabelsZ* 1981, S. 8 ff. Wiederaufgreifend und modifizierend: R. O. Keohane/St. Hoffmann, *Conclusions: Community politics and institutional change*, in: W. Wallace (ed.) *The dynamics of European integration, 1990, S. 276 ff. (285).*

4 Umgekehrt bereichern normative Prämissen die Bildung von Realtypen. So wäre der Elan des Theorems von der Politikverflechtungsfälle (s. insbes. F. W. Scharpf, *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, *PVS* 1985, S. 323 ff.) kaum denkbar ohne die stillschweigende Prämisse, daß Selbstblockierung, wie sie durch Einstimmigkeitsregeln im Ministerrat vermeintlich eintritt, etwas Schlechtes und aktive Politik besser sei.

Rat Staatenrepräsentant, die Kommission Exekutive, der Gerichtshof Judikative? Es ist bereits zweifelhaft, ob die genannten Staatsfunktionen auf der EG-Ebene überhaupt soweit entwickelt sind, daß sie die jeweilige Bezeichnung verdienen. Jedenfalls ist die Zuordnung einer Funktion zu einem Organ noch weniger zutreffend, als dies bereits auf der staatlichen Ebene der Fall wäre; denn die genannten Funktionen werden in Arenen erfüllt, in denen mehrere Organe mitwirken<sup>5</sup>.

Da alle genannten Organe, bevor sie entscheiden (Gesetze geben, exekutieren, adjudizieren), zunächst vor allem Diskurse veranstalten, lassen sie sich besser charakterisieren, wenn sich zeigen läßt, daß sie die Themen in jeweils spezifischen Bezugsrahmen behandeln. Die Themen sind allen Organen gemeinsam – europäische Themen wie der grenzüberschreitende Verkehr, aber auch rein innerstaatliche Sachverhalte, soweit sie im Hinblick auf die Angleichung der Lebensbedingungen problematisch sind<sup>6</sup>. Die Bezugsrahmen, man könnte auch sagen: die Diskursfelder, durch die diese Themen wandern, sind jedoch unterschiedlich. Hervorzuheben sind deren fünf, nämlich

- ein fachlicher,
- ein sozio-ökonomischer,
- ein föderaler,
- ein juristischer und
- ein legitimatorischer<sup>7</sup>.

Im *fachlichen* Bezugsrahmen wird eine dem Problem technisch-wissenschaftlich angemessene Lösung gesucht, wobei die Ziele fremdgesetzt sind, z. B. durch den föderalen oder legitimatorischen Diskurs. Nehmen wir die Regulierung von Kraftfahrzeugen als Beispiel: Ist Ziel der freie grenzüberschreitende Warenaustausch, so wäre die fachliche Lösung die Normung bestimmter Sicherheits- und Abgasanforderungen, die wiederum unter der Zielsetzung Gesundheits- und Umweltschutz auf Fachwissen über Unfallwahrscheinlichkeiten und Dosis-Wirkung-Beziehungen gestützt würden.

Das *sozio-ökonomische* Diskursfeld stellt die Themen in den Zusammenhang der gesellschaftlichen Interessenkonflikte. Dabei ist bemerkenswert, daß der klassische Konflikt zwischen Kapital und Arbeit durch neue Konfliktlinien wie Verbraucher- und Umweltschutz überlagert worden ist. Im Beispiel würde hinsichtlich der Abgasnormen für Kfz das gesammelte Fachwissen wohl aus dem einen Blickwinkel als „noch nicht ausreichend gesichert“ und aus dem anderen als „bereits alarmierend“ diskutiert werden.

Im *föderalen* Bezugsrahmen kommen die unterschiedlichen Lebensweisen und ökonomischen Bedingungen der Mitgliedstaaten zur Sprache und werden mit Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Angleichung konfrontiert. Im gewählten Beispiel wäre es ein föderales Argument, wenn ein Staat vorbrächte, die Einführung eines Abgasgrenzwertes werde die einheimischen Kfz-Produzenten zugrunde richten.

Im *juristischen* Bezugsrahmen orientiert sich der Diskurs an früher getroffenen allgemeinen Entscheidungen, d. h. an Rechtsnormen. Diese werden aus Anlaß von „Fällen“ interpretiert, sie werden zur Entscheidung von Fällen „angewandt“, und an sie werden „rechtsfortbildend“ neue Normen angeknüpft. Im Beispiel: Nationale Alleingänge bei der Festsetzung von Kfz-Abgasgrenzwerten würden weder mit Gründen der Gesundheit noch solchen der nationalen Wettbewerbslage, sondern mit Rekurs auf Kompetenznormen bewertet.

Auf dem *legimatorischen* Diskursfeld wird Anschluß an die in der Öffentlichkeit verbreiteten Grundideen oder – in diesem Sinne – Ideologien gesucht. Dadurch ist einerseits Akzeptanz beim Volk erreichbar, andererseits aber auch der „Sinn des Ganzen“, im Beispiel: die (Ir)Rationalität individueller Motorisierung, thematisierbar.

Fachlichkeit charakterisiert die *Kommission*. Ihr Apparat entspricht nicht dem Muster der klassischen ausführenden Bürokratie, sondern stellt eine aktive Funktionselemente dar<sup>8</sup>. Dabei ist eine spezifische Spannung charakteristisch zwischen denjenigen Generaldirektionen, die sich überwiegend der Freisetzung der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivität widmen, und anderen, meist wesentlich schwächeren, die Eingrenzungen im sozialen und ökologischen Interesse propagieren. Zum Beispiel hatte die für Umweltschutz zuständige Generaldirektion XI, die den Gegenpol zu so unterschiedlichen Bereichen wie Agrar-, Energie-, Verkehrs-, Warenverkehrspolitik setzen muß, 1989 nur ca. 150 regulär Beschäftigte, davon sogar nur je eine Person für das anspruchsvolle Programm der Integration des Umweltschutzes in die anderen Politiken (Art. 130r Abs. 2 S. 2 EWGV) und für die Einstellung der vom Regionalfonds geförderten Projekte auf Umweltverträglichkeit<sup>9</sup>.

Das Gewicht der fachlichen Gesichtspunkte verstärkt sich in der Kommission und ihrem Umfeld auf mehrfache Weise. Der Kontakt untereinander sozialisiert die ständigen wie auch die von den Mitgliedstaaten abgeordneten Beamten in eine transnationale Denkweise<sup>10</sup>. In Ermangelung ausreichenden Personals läßt die Kommission in sehr großem Umfang Expertisen von außenstehenden Fachleuten erstellen. Desgleichen hat sie sich

5 Z. B. ist die Legislative nicht das Parlament, sondern ein System aus diesem, der Regierung, dem Bundesrat und auch dem Bundesverfassungsgericht.

6 Welche Themen auf die europäische Agenda (und schließlich in europäische Kompetenz) gelangen, ist nicht ein für allemal fixiert, sondern ein (expansiver) Prozeß von einem *acquis communautaire* zum anderen.

7 Ein Bezugsrahmen kann „nur vorgeschoben“ sein vor einen „wirklichen“ anderen im Hintergrund; ein fachliches Argument z. B. kann sich juristisch kaschieren. Ich vernachlässige diesen Unterschied im folgenden.

8 Vgl. M. Bach, Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Ztschr. f. Soz. 1992, S. 16 ff., und Krislov/Ehlermann/Weiler, The political organs and the decision-making process in the US and the EC, in: Cappelletti/Secombe/Weiler (Hrsg.), Integration through Law. Europe and the American Federal Experience, Bd. 1, 2. Hb. 1985, S. 3 ff.

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

10 H. Schmitt von Sydow, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWGV, 1991, Art. 162 Rn. 22.

in Ausübung ihrer Organisationsgewalt mit einem Kranz von wissenschaftlich-technischen Sachverständigen-gruppen umgeben<sup>11</sup>.

Aber auch die an sich nach nationalem Proporz besetzten Ausschüsse sind de facto eher fachlich orientiert. Dies gilt wohl auch für die politikberatenden, z. T. in den Verträgen selbst vorgesehenen<sup>12</sup> Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission, ist aber insbesondere für die zur Durchführung von Rechtsakten eingesetzten beratenden Ausschüsse, Verwaltungsausschüsse und Regelungsausschüsse<sup>13</sup> belegt<sup>14</sup>, die eigentlich der grundsätzlich dem Rat zukommenden Durchführungskompetenz<sup>15</sup> entsprechend als „kleine Räte“ föderal argumentieren sollen. Die Ausschüsse bestehen meist aus Beamten der nationalen Fach-, nicht der Außenministerien. Außerdem werden ihre Stellungnahmen durch Arbeitsgruppen vorbereitet, in denen die Ministerialen informeller argumentieren und häufig auch Vertreter von Fachverwaltungen herangezogen werden. Teils werden zur Vorbereitung zusätzlich noch wissenschaftlich-technische Expertengruppen eingesetzt. Auf diese Weise ist ein Netzwerk von nationalen und EG-Beamten entstanden, das den fachlichen Ansatz der Kommission in die nationalen Verwaltungen vermittelt bzw. der fachlichen Kompetenz in den Verwaltungen Arbeitsfelder auf der EG-Bühne erschließt. So gelingt es, eine diplomatisch geprägte Bündelung der nationalen Positionen, wie sie etwa für den Ausschluß der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (ASTV = COREPER) typischer ist, zu vermeiden<sup>16</sup>.

Der sozio-ökonomische Bezugsrahmen wird in staatlichen Organstrukturen meist nicht unmittelbar repräsentiert, sondern in die Lobbies verwiesen. Auf EG-Ebene steht ihm dagegen in Gestalt des *Wirtschafts- und Sozialausschusses* ein Forum zur Verfügung. Dieser besteht aus „Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens“<sup>17</sup>. Daneben gibt es durch Vertrag<sup>18</sup>, Ratsrecht<sup>19</sup> oder Kommissionsbeschluß<sup>20</sup> vorgesehene sog. Ausschüsse mit sozio-ökonomischer Zusammensetzung, die die Kommission bei der Vorberei-

tung und Durchführung von Rechtsakten mit der Sichtweise der Interessengruppen versorgen. Weiterhin läßt die Kommission häufig Industrieverbände und Gewerkschaften, seltener auch Verbraucher- und Umweltschutzverbände zu den Arbeitsgruppen ein, die die Stellungnahmen der Verwaltungs- und Regelungsausschüsse vorbereiten.

Der Rekurs auf das sozio-ökonomische Feld ist charakteristisch für neuere Politiken der EG wie die „neue Konzeption“ der Gewährleistung von Produktsicherheit. Die Normung wird privaten Gremien überlassen, die über materielle, prozedurale und organisatorische Vorgaben einen europäischen Status erhalten<sup>21</sup>. In diesen Zusammenhang ist schließlich auch einzuordnen, daß der Vertrag über die Europäische Union die Sozialpartner entdeckt hat. Sie werden ermuntert, auf europäischer Ebene Vereinbarungen zu schließen, und sie sollen bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorschlägen zur Sozialpolitik konsultiert werden<sup>22</sup>. Mit eingefahrenen korporatistischen Strukturen auf staatlicher Ebene sind diese Ansätze aber noch keineswegs vergleichbar<sup>23</sup>.

Auf dem föderalen Diskursfeld bewegt sich vor allem der *Rat*. Er versammelt die nationalen Fachminister und tagt dementsprechend als Wirtschafts-, Agrar-, Umwelt-rat etc., insgesamt in ca. 20 Konstellationen. Seltener tagt er auch als Rat der Staats- und Regierungschefs, und zwar insbesondere, wenn aus bereichsspezifischen Konflikten Pakete zu schnüren sind. Daneben gibt es als intergouvernementale Organe die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten, die z. B. über die Ernennung der Kommissionsmitglieder beschließen, und den „Europäischen Rat“ im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)<sup>24</sup>. 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 macht diesen Rat zu einer Art Superorgan, in dem die Weichen zu weiteren Integrationsstufen und größeren Aktionen gestellt werden<sup>25</sup>.

Auf dem juristischen Feld sind vor allem der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz angesiedelt, wobei zu betonen ist, daß der Gerichtshof häufig rechtsfortbildend, ja rechtssetzend tätig wird und insoweit eher dem fachlichen und legitimatorischen Rahmen zuzuordnen ist.

11 Z. B. wiss. Lebensmittelausschuß (Beschuß 74/234/EWG, ABL L 136 S. 1).

12 S. Art. 83, 105 Abs. 2, 113 Abs. 3 EWGV.

13 Zu den Varianten s. Beschluß des Rates 87/373/EWG, ABL L 197, S. 133, und *Hummer*, in: *Grabitz*, Kommentar zum EWGV, Art. 155 Rn. 53-68.

14 *Schmitt von Sydow* (Anm. 10), S. 67; *ders.*, in: *v. d. Groeben u. a.* (Anm. 10), Art. 155 Rn. 68: Von 1962-1990 gaben die landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse in 37281 Abstimmungen nur in 10 Fällen ablehnende Stellungnahmen ab. Allgemein gelte, daß der Anteil negativer Stellungnahmen um so geringer sei, je häufiger die Ausschüsse tagen und votieren.

15 Art. 145 3. Anstrich, Art. 155 4. Anstrich EWGV.

16 *S. Pag*, The relations between the Commission and the national bureaucracies, in: *The European administration*, hrsg. v. *S. Cassese*, 1987, S. 443 ff. (459). Zum ASTV s. unten.

17 Art. 193.

18 Ausschuß des Sozialfonds, Art. 124 Abs. 2.

19 Z. B. Beratender Ausschuß für statistische Informationen (Beschuß des Rates 91/116/EWG, ABL L 59 S. 21).

20 Z. B. Beratender Lebensmittelausschuß (Beschuß der Kommission 75/420/EWG, ABL L 182 S. 35); Beratender Verbraucherrat (Beschuß der Kommission 90/55/EWG, ABL L 38 S. 40) S. auch die paritätischen Ausschüsse im Bereich der Sozialpolitik (vgl. Gesamthaushaltsplan der EG für 1992, ABL L 26 v. 3.2.92, S. 435).

21 S. dazu Grünbuch der Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung: Maßnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa, Kom (90) 456 endg. Vgl. *J. Falke*, Technische Normung in Europa: Zieht der Staat sich wirklich zurück?, in: *G. Winter* (Hrsg.) Die EG und das Öffentliche, ZERP-dp 7/91, S. 79 ff.

22 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.

23 Vgl. *W. Streek/Ph. C. Schmitter*; From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the single European market, in: *Politics and Society* 1991, S. 133 ff. (141 f., 159).

24 *Schmitt von Sydow*, in: *v. d. Groeben u. a.* (Anm. 10), Art. 162 Rn. 22.

25 *Th. Oppermann*, *Europarecht*, 1991 Rn. 268.

Legitimatorische Argumentation ist auf europäischer Ebene allgemein schwach ausgebildet, weil eine 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 europäischen Personen in Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft hinausgreifen<sup>26</sup>. 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 auch damit zusammenhängt, daß es keine echte Legislative darstellt, die durch Spaltung in Regierungskoalition und Opposition ja meist an Eigenständigkeit verliert.

Man könnte grundsätzlich bezweifeln, daß das Europäische Parlament – selbst bei einer unterstellten stärkeren Anpassung der Sitzverteilung an die Bevölkerungszahlen<sup>27</sup> – die Öffentlichkeit vor Ort überhaupt erreichen kann, zumal wenn eine Ausweitung der EG auf weitere Staaten berücksichtigt wird. Zwei Auswege kommen in Betracht:

Zum einen könnten die nationalen Parlamente stärker in die europäischen Diskurse einbezogen werden, z. B. indem wie im dänischen Marktausschuß und im britischen „Select Committee on the EC“ die Verhandlungslinie der Regierung zu Kommissionsvorschlägen diskutiert und in wichtigen Angelegenheiten auch vorläufig gebunden wird<sup>28</sup>. Da die streitenden Ideologien in den Mitgliedstaaten aber unterschiedliche Mehrheiten haben, ist nicht zu erwarten, daß die Parlamente parallel votieren. Deshalb würde die Flexibilität der Annäherung der nationalen Positionen im Rat unter solchen Bedingungen erheblich leiden<sup>29</sup>. Deshalb ist eine spezifisch europäische Legitimationsstruktur kaum verzichtbar.

Der andere Ausweg ist, den Gedanken an parlamentarische Legitimation überhaupt aufzugeben und nach anderen Varianten zu suchen. Ist es angesichts der Mängel des Parlamentarismus auf der nationalen Ebene nicht anachronistisch, diesen auf der EG-Ebene auszubauen? Genügt es nicht, daß die Interessengruppen ihre Gesichtspunkte in den Arenen der einzelnen Politikbereiche einbringen können, insbesondere über informelle Kooperation in Einzelkontakten und in Gremien? Ist die (post-)moderne Legitimation nicht eines der Netzwerke, die

Entscheidungsorgan und Betroffene zusammenbinden und den Unterschied zwischen Gesellschaft und Staatsapparat, Individual- und Allgemeininteresse einebnen?<sup>30</sup>.

In den einzelnen Politikarenen und Netzwerken kann durchaus Legitimation entstehen. Das Konzept einer Legitimation der Geltung und nicht der bloßen Faktizität<sup>31</sup> würde allerdings dringlich fordern, daß die informellen fragmentierten Strukturen der EG in Richtung auf Öffentlichkeit und auf Pluralität der Repräsentation von Interessen weiterentwickelt wird. Aber selbst wenn dies geschieht, kann auf eine Verknüpfung, übergreifende Abstimmung und integrierte Zielsetzung nicht verzichtet werden, damit die partikularen Handlungssysteme sich nicht gegenseitig blockieren. Diese Verknüpfung ist nicht nur ein Problem des Managements, das von den fachlich oder föderal orientierten Organen leicht zu lösen ist. Sie ist auch ein Problem des Bezugs auf und der Weiterentwicklung von Ideologien in öffentlichen Grundsatzdebatten. Wo anders wäre dies möglich als in der vielgeschmähten, ihre Chancen selten ergreifenden, aber als Potential eben doch konkurrenzlosen Einrichtung Parlament? Allerdings müßte die Tätigkeit des Europäischen Parlaments und seiner Ausschüsse dann von Nebensächlichem entschlackt und auf grundsätzliche Fragen konzentriert werden. Hierfür bedürfte es einer neuen „Normenhierarchie“ des Sekundärrechts sowie einer Einstellung der Formen der Parlamentsbeteiligung auf diese<sup>32</sup>.

### III. Formationen der Integration

Die fünf genannten Argumentationsmuster und die ihnen zugeordneten Organe sind keineswegs gleichrangige Teilnehmer eines endlosen Diskurses, sondern haben durchaus unterschiedlichen Einfluß, je nach der Funktion, in deren Wahrnehmung der Diskurs mündet. Daraus ergeben sich unterschiedliche Mischungsverhältnisse oder Formationen.

Man könnte solche Formationen entlang der *Gewichtigkeit* der aus ihnen heraus zu treffenden *Entscheidungen* zusammenstellen, d. h. nach ihrer Gestalt bei der Verfassungsgebung für die EG, der Gesetzgebung, der Durchführung mittels Verwaltung und der Durchführung mittels Gerichtsentscheidung. Dabei würde z. B. deutlich werden, daß die Verfassungsgebung statt einer Legitimität heischenden Konstituante fast ganz dem traditionellen Verfahren völkerrechtlicher Vertragsschließung, also dem föderalen Bezugsrahmen, überlassen ist und daß bedeutsame Schritte wie die Anerkennung von Grundrechten und Annahme der Direktwirkung der meisten Grundfreiheiten im juristischen Bezugsrahmen getan worden sind, obwohl sie zur Verfassungsgebung gehören. Andererseits würde im Bereich der Ausführung der Rechtsakte deutlich, daß das Europäische Parlament entgegen der parlamentarischen Tradition hier keine

26 Zu den europäischen Parteien, die überwiegend nur koordinieren und nicht verbindlich beschließen, s. *M. Bangemann/R. Bieber*, Die Direktwahl – Sackgasse oder Chance für Europa? 1979, S. 109 ff.

27 Zu den Relationen s. *Bieber*, in: *v. d. Groeben u. a.* (Anm. 10), Art. 138 Rn. 28.

28 S. dazu den „Bericht im Namen des Institutionellen Ausschusses über das demokratische Defizit der EG“ von *M. Toussant* v. 1. 2. 1988, EP-Sitzungsdokumente A2-276/87, Anlage II. Art. 23 Abs. 2 und 3 GG i. d. F. v. 21. 12. 1992, BGBl. I S. 2086, sieht nunmehr vor, daß die Bundesregierung dem Bundestag vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der EU Gelegenheit zur Stellungnahme geben und die Stellungnahmen „berücksichtigen“ muß.

29 S. A. *Benz*, Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: *A. Benz/F. W. Scharpf/R. Zintl*, Horizontale Politikverflechtung, 1992, S. 147 ff. (175 Fn. 42), der das Problem im Arenenkonzept formuliert.

30 Bejahend *K. H. Ladeur*, Institutionelle Reformen der EG. Extrastaatliches Management als Alternativmodell zum Föderalismus? in: *K. H. Ladeur/G. Winter* (Hrsg.), Verfassungsprobleme der EG, ZERP-dp 1/91.

31 *J. Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, bes. S. 575 f.

32 S. dazu den „Bericht des Institutionellen Ausschusses über die Art der gemeinschaftlichen Rechtsakte“ von *J. L. Bourlanges* v. 4. 4. 1991, EP-Sitzungsdokumente A3-0085/91/Teil B.

Kontrollkompetenz hat und Legitimität statt dessen – bereichsspezifisch unterschiedlich – über Ausschüsse und informelle Netzwerke, dagegen weniger über Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht wird.

Ich möchte dies nicht weiter verfolgen, sondern untersuchen, welche Formationen im Hinblick auf *die der europäischen Ebene übertragenen Kompetenzen* gebildet worden sind. Dabei beschreibe ich nicht nur Formationen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaften existieren, sondern auch diejenigen, die als weitere Säulen neben diesen stehen.

Drei Kombinationen relativer Wichtigkeit der oben genannten fünf Bezugsrahmen werden praktiziert. Man könnte sie bezeichnen als die Typen

- intergouvernementale Verflechtung,
- Bundesstaatlichkeit erster Stufe und
- 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 Vertrag über die Europäische Union (EUV) konstituiert dagegen – noch zögernd und uneindeutig – die Europäische Union, die erstens die supranationale Gemeinschaft aus EWG, EAG und EGKS, zweitens die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und drittens die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten umfaßt<sup>33</sup>.

Es ist üblich, dies System als (ziemlich schwaches) Dach mit drei Säulen zu verbildlichen: Dabei bleibt aber zu wenig berücksichtigt, daß die eine, festeste Säule, die EG, genauer besehen aus einem Bündel von zwei Pfeilern besteht, von denen sich einer noch einmal in zwei unterteilt<sup>34</sup>.

Die genannten Formationen sind Träger unterschiedlicher Aufgabenklassen. Bei dynamischer Betrachtung zeigt sich dabei eine interessante Doppelentwicklung. Die Formationen sind eine Art Durchlauferhitzer: Aufgaben, deren Wahrnehmung in der weniger integrierten Formation sich bewährt hat, werden bei Vertragsrevisionen nicht selten in die nächste, dichtere Formation weitergereicht. Zum anderen evolvieren die drei Formationen selbst zu stärkerer Integration, wobei der Veran-

kerung neuer Formen in förmlicher Vertragsänderung häufig eine Praxis vorausgeht, die zum Teil durch interinstitutionelle Vereinbarungen abgestimmt und zum Teil vorausgehend in den Geschäftsordnungen der Organe fixiert wird<sup>35</sup>.

### 1. Formation I: Intergouvernementale Verflechtung

In der Formation der intergouvernementalen Verflechtung dominiert das föderale Element. Die Regierungen bilden z. B. in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) den Europäischen Rat, der in diesem Rahmen im Vordergrund steht. Die Kommission ist zwar durch Mitgliedschaft ihres Präsidenten im Europäischen Rat und eine Beteiligungsverpflichtung<sup>36</sup> 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<sup>37</sup>. Die fachliche und juristische Argumentation ist also wenig ausgeprägt. Auch der legitimatorische Bezugsrahmen tritt in den Hintergrund: Das Europäische Parlament wird lediglich unterrichtet, und seine Auffassungen sollen, wie es vage heißt, „gebührend berücksichtigt“ werden<sup>38</sup>.

Da im dominanten föderalen Diskurs die Positionen zunächst auf nationaler Ebene formuliert werden, wird dort auch der sozio-ökonomische Diskurs geführt. Für die Interessengruppen gibt es auf der höheren Ebene keine institutionalisierten Ansatzpunkte<sup>39</sup>.

Die Formation der internationalen Verflechtung wird, wenn der EUV in Kraft tritt, stärker integriert werden. Sie wird unter das gemeinsame Dach der Europäischen Union gerückt. Institutionell wird der Rat der EG nunmehr primäres Entscheidungsorgan, 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup>.

33 Art. A Abs. 3 S. 1 VEU lautet: „Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit.“ Eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit für die Union wird weder ausdrücklich begründet, noch kann man sie schlüssig annehmen.

34 Man könnte das Bild noch zu einem Feld von Tempelfragmenten ausmalen, um weitere Strukturen zu verdeutlichen. Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten – in der Sozialpolitik sowie der Währungs- und Wirtschaftsunion – wäre durch abgeschnittene Säulensegmente zu verbildlichen. Der Europäische Wirtschaftsraum bestünde in einem Steinplattenweg, der einen Übergang zwischen den Tempelfragmenten der EU und dem fast dachlosen Säulensembel der EFTA gründet. Weitere, weniger gut gepflasterte Wege verbinden mit vielen verstreuten einzelnen Säulen, die die assoziierten Staaten darstellen.

35 S. dazu D. Waelbroeck, Les „declarations communes“ en tant qu' instruments d'un accroissement des compétences du parlement européen, in: J. V. Louis/D. Waelbroeck (ed.), Le parlement européen dans l'évolution institutionnelle, Bruxelles 1989, S. 79-86.

36 Art. 30 (3) b) EEA.

37 Im ebenfalls internationalen Rahmen des EWG-Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens (dazu unten Anm. 64) wurde dem EuGH dagegen – systemwidrig – eine Kompetenz zur Auslegung im Vorabentscheidungsverfahren übertragen, s. Protokoll v. 3. 6. 1971, BGBl. 1972 II S. 846 ff.

38 Art. 30 (4) EEA.

39 S. dazu Streeck/Schmitter (Anm. 23), S. 141 f.

40 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).

41 Vgl. Art. K. 3 Abs. 2c) EUV.

Die Aktivierung des Rates für die Formation I hat die im Hinblick auf die Verstärkung und weitere Verdichtung bedeutsame Folge, daß der Ausschuß der Ständigen Vertreter (ASV) mit seinem Brüsseler Apparat die laufenden Geschäfte übernimmt. Hinzu kommen je ein Ausschuß hoher Beamter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres<sup>42</sup>.

Die Beteiligung der Kommission wird durch ein „in vollem Umfang“ akzentuiert<sup>43</sup>. Das Europäische Parlament wird nicht mehr nur unterrichtet, sondern „angehört“, und es kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten; seine Auffassungen sollen wie vordem aber nur „gebührend berücksichtigt“ werden<sup>44</sup>.

## 2. Bundesstaatlichkeit

Sie setzt vor allem ein starkes fachliches Element voraus. In den Europäischen Gemeinschaften erhält dieses in der Tat die Möglichkeit, Initiativen zu ergreifen und den anderen Diskursbeteiligten Themen aufzunutzen. 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 zu entfachen. Solche Akquisitionen sind meistens vom EuGH verfassungsschöpferisch unterstützt und gesichert worden<sup>45</sup>.

### a) Formation II: Bundesstaatlichkeit erster 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. Zweitens bedeutet diese Einstimmigkeit im Verhältnis zur Kommission, daß der Rat als Organ langsamer voranschreitet, als dies aus fachlicher Sicht der Kommission wünschenswert erscheinen könnte<sup>46</sup>. Drittens ist mit der Einstimmigkeit der Ratsentscheidung – wenn überhaupt eine Befassung<sup>47</sup> – meist nur eine Anhörung des Europäischen Parlaments verbunden<sup>48</sup>. Diese Legitimations-

schwäche 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 Zustimmungrecht, zu behalten.

Hinsichtlich des sozio-ökonomischen Feldes, das über den Wirtschafts- und Sozialausschuß angehört wird, aber nicht mitbestimmt, führen die Verträge von Maastricht einen weiteren Verfahrenstyp ein: Im Bereich der stark erweiterten Kompetenzen für Sozialpolitik, in deren Kernbereich der Rat einstimmig und nach bloßer Anhörung des Parlaments entscheiden soll, werden die Sozialpartner in der oben bereits erwähnten Weise aktiviert<sup>49</sup>. Vereinbarungen der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene können auf Antrag der Unterzeichnerparteien sogar durch Ratsbeschluß verbindlich gemacht werden.

### b) Formation III:

#### Bundesstaatlichkeit zweiter 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<sup>50</sup>. In der Praxis bemüht sich der Rat allerdings auch bei den Tatbeständen mit Mehrheitsprinzip um Einstimmigkeit. Hierauf haben sich die damals 6 Mitgliedstaaten im sog. Luxemburger Kompromiß v. 29. 1. 1966<sup>51</sup> 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<sup>52</sup>.

Im übrigen geht vom Mehrheitsprinzip aber eine indirekte Wirkung auf die Verhandlungspositionen aus. So kann durch eine drohende Mehrheit auch eine einstimmige Entscheidung zustande kommen. Jedenfalls scheint nach Einführung der Mehrheitsentscheidung die Kompromißbereitschaft im Rat gestiegen zu sein<sup>53</sup>.

Föderale Gesichtspunkte werden durch den EUV 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 Bil-

42 Art. J. 8 und K. 4 EUV.

43 Art. J. 9 bzw. Art. K. 4 Abs. 2 a.a.O.

44 Art. J. 7 bzw. Art. K. 6 a.a.O.

45 So z. B. hinsichtlich der Umweltschutzkompetenzen EuGH v. 18. 3. 1980 (Rs. 91/79), Slg. 1980, 1099 (Detergenzien).

46 Bereits eine ablehnende Stimme bringt den Kommissionsvorschlag zu Fall. Umgekehrt verstärkt sich die Kommissionsstellung dadurch, daß Abänderungen der Kommissionsvorschläge durch den Rat nur einstimmig erfolgen können (Art. 149 Abs. 1).

47 Vgl. z. B. Art. 69 (keine Anhörung im Bereich der Kompetenzen hinsichtlich Kapitalverkehrsfreiheit). De facto beschließt der Rat in diesen Fällen aber meist dennoch eine Anhörung des Parlaments, s. O. Harnier, in: v. d. Groeben u. a. (Anm. 10) Art. 149 Rn. 7.

48 Diese erfolgt im Hinblick auf den Vorschlag der Kommission für einen Rechtsakt. Wird der Vorschlag nach der Anhörung in der Substanz und entgegen der Stellungnahme des Parlaments geändert, muß nach der Rechtsprechung des EuGH (die die besprochene Formation weiter evoluiert) eine zweite Anhörung erfolgen, s. zuletzt Urteil v. 16. 7. 1992, Rs. C 65/90 – noch nicht in Slg. S. auch O. Harnier, in: v. d. Groeben u. a. (Anm. 10), Art. 149 Rn. 8.

49 S. oben Anm. 22.

50 Zu anderen Konstellationen s. Schweitzer, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Art. 148 Rn. 5.

51 Abgedruckt bei Schweitzer, a.a.O., Rn. 10.

52 S. näher Schweitzer, a.a.O., Rn. 11-13.

53 XXV. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1991, Brüssel 1992 (Ziff. 1147); S. auch R. Dehousse/J. H. H. Weiler, The legal dimension, in: W. Wallace (ed.), The dynamics of European integration, 1990, S. 242 ff. (247 f.).

dung und der Kultur)<sup>54</sup> der Ausschuß der Regionen mitwirken, 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 fachliche 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 EUV neu eingeführten Mitentscheidung und zum echten Zustimmungsvorbehalt. Dementsprechend sollte man die Formation der Bundesstaatlichkeit 2. Stufe noch in eine schwächer legitimierende (mit Nichtbefassung bzw. Anhörung des Parlaments) und eine stärker legitimierende (die übrigen Formen betreffend) unterteilen.

Die Einheitliche Europäische Akte hat als ein solches stärker legitimierendes Entscheidungsverfahren die „Zusammenarbeit“ zwischen den Organen eingeführt<sup>55</sup>. Sie sieht zwei Lesungen im Parlament vor. In der ersten Lesung nimmt das Parlament zu dem Vorschlag der Kommission für einen Rechtsakt Stellung. In der zweiten Lesung kann es den vom Rat mit qualifizierter Mehrheit festgelegten sog. gemeinsamen Standpunkt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen oder mit der gleichen Mehrheit Abänderungen vorschlagen. Der Rat kann die Ablehnung nur durch einstimmigen Beschluß überwinden. 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 das abweichende Votum des Parlaments nur einstimmig überwinden kann<sup>56</sup>.

Die Hürde für die Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts, nämlich eine Mehrheit der Mitglieder des Parlaments zu verlangen, ist sehr hoch und bisher nur in einem Fall übersprungen worden<sup>57</sup>.

Die Hürde ist durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Parlament und Rat<sup>58</sup> 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 EUV stellt einen weiteren Verfahrensmodus, die „Mitentscheidung“ bereit<sup>59</sup>. Er sieht bis zu drei Lesungen im Parlament vor und ermöglicht diesem, 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 ablehnt hat.

#### IV. Kompetenzen und Formationen

Den beschriebenen drei Formationen der Integration sind unterschiedliche Kompetenzbereiche zugewiesen. Bei dynamischer Betrachtung ist, wie erwähnt, ein Prozeß der Hinaufreichung von Kompetenzen zur je dichteren Formation (und ein Hineinnehmen von vormalig rein nationalen oder internationalen Kompetenzen in die Union) zu beobachten. Vieles ist dabei aus historischen Zufällen erklärbar, doch sind auch gewisse Gesetzmäßigkeiten erkennbar.

##### 1. Kompetenzen in der internationalen Verflechtung (Formation I)

Die Sicherung der staatlichen Ordnung nach innen und außen mit dem Monopol physischer Gewaltsamkeit, also der Kern der staatlichen Souveränität, wird, wenn überhaupt der Union, so der lockeren Formation I vorbehalten. Dazu gehörte zunächst der Bereich der nicht wirtschaftsbezogenen Außen- und Sicherheitspolitik<sup>60</sup>, und

54 Art. 130 d und e, 129 d, 128 Abs. 5, 126 Abs. 4 und 129 Abs. 4 EGV.

55 Art. 149 EWGV. S. dazu im einzelnen R. Bieber, Das Gesetzgebungsverfahren der Zusammenarbeit gemäß Art. 149 EWGV, NJW 1989, 1395 ff.

56 1990 wurden von den Abänderungsbeschlüssen des Parlaments aus der 2. Lesung 50% von der Kommission und 16% vom Rat übernommen. S. O. Schmuck, Das Europäische Parlament, in: Jb. d. Europ. Integration 1991/91, hrsg. v. W. Weidenfeld/W. Wessels, 1991, S. 79 ff. (81).

57 Betroffen war die Richtlinie über Schutz der Arbeitnehmer vor Benzol am Arbeitsplatz, s. Bieber, NJW 1989, S. 1399.

58 S. die Gemeinsame Erklärung v. 4. 3. 1975, ABl. C 89 S. 1 und Art. 43 GO des Parlaments.

59 Art. 189 b EGV. Auf britisches Drängen wurde allerdings die Bezeichnung „Mitentscheidung“ offiziell nicht akzeptiert, s. O. Schmuck, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, EA 1992, S. 97 ff. (102).

60 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 EWGV). 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.

zwar in Gestalt der EPZ, die in der EEA eine Basis erhielt. Der EUV verdichtet die EPZ nunmehr zur „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP). Diese soll nach dem EUV „auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (umfassen), die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“<sup>61</sup>.

Probleme der inneren Sicherheit wurden bisher in zwar EG-nahen, aber doch weniger als die EPZ verdichteten Strukturen behandelt, die vor allem Ausgleichsmaßnahmen für den mit dem Binnenmarkt geplanten Wegfall der Binnengrenzen entwickeln sollten. Die zu den verschiedenen Aspekten (Einwanderung, Terrorismus u. a., Drogenpolitik, Zollverwaltung, Freizügigkeit) tätigen intergouvernementalen Arbeitsgruppen<sup>62</sup> entwickelten u. a. Vorschläge für völkerrechtliche Verträge wie die Schengen-Abkommen<sup>63</sup>. Probleme der justitiellen Zusammenarbeit sind ebenfalls in einer intergouvernementalen Arbeitsgruppe behandelt worden, die mehrere Übereinkommen formuliert hat, von denen das Gerichtsstands- und Vollstreckungsabkommen<sup>64</sup> das älteste ist<sup>65</sup>. Die Bereiche Inneres und Justiz werden durch den EUV nunmehr teilweise in die Formation I überführt<sup>66</sup>. Dazu gehören die Asylpolitik, die Einwanderungspolitik einschließlich Einreise und Reiseverkehr für langfristige Aufenthalte, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von internationaler Betrugerei, justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Zusammenarbeit im Zollwesen und die polizeiliche Zusammenarbeit hinsichtlich Terrorismus, illegalem Drogenhandel und internationaler Kriminalität einschließlich eines (in dieser Formation systemfremden) Europäischen Polizeiamtes (Europol)<sup>67</sup>.

Die Zuweisung dieser Kompetenzen in die Formation I ist im übrigen insofern dynamisiert, als nach Art. K. 9 EUV die meisten von ihnen auf Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission und durch einstimmigen Ratsbeschluß (aber wieder einmal ohne Mitwirkung des Parlaments<sup>68</sup>) in die Formation II (Art. 100c EWGV) überführt werden kann (sog. Passerelle), die ihrerseits eine Öffnung zur Formation III enthält<sup>69</sup>.

Eine Kompetenz, die bisher in einer Variante der Formation I gehalten worden ist und dort 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<sup>70</sup>, doch bedarf diese Festlegung der Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen<sup>71</sup>. Hieran hat sich auch im EUV nichts geändert<sup>72</sup>. 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.

## 2. Kompetenzen in der Bundesstaatlichkeit

### 1. Stufe (Formation II)

Dieser Formation, die durch Einstimmigkeit im Rat charakterisiert ist, werden Kompetenzen zugewiesen, die einerseits als integrationsfähig gelten, andererseits aber als so folgenreich, daß die Regierungen eine gegenseitige Majorisierung, eine starke europäische Fachlichkeit und eine spezifisch europäische Legitimation im Entscheidungsprozeß nicht riskieren. Um folgende Kompetenzen handelt es sich:

- Harmonisierung der *indirekten Steuern*<sup>73</sup>;
- Gründung von *gemeinsamen Unternehmen* im F- u. E-Bereich der EWG<sup>74</sup>;
- Gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen, wenn sie mit einer Änderung gesetzlicher Grundsätze von *Berufsordnungen* verbunden sind<sup>75</sup>;
- Grundsätze der *Verkehrsordnung*, soweit sie ernsthafte Auswirkungen auf Lebenshaltung, Beschäftigung und den Verkehrsbetrieb haben können<sup>76</sup>;
- (als neue Kompetenz aufgrund des EUV:) 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<sup>77</sup>;
- (ebenfalls als neue Kompetenz des EUV:) Maßnahmen der *Industriepolitik*<sup>78</sup>;

61 Art. J. 4 Abs. 1 VEU.

62 S. dazu K. P. Nanz, Der „3. Pfeiler der Europäischen Union“: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: *Integration* 3/92 S. 126 ff.

63 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, GMBL 1986 S. 79 ff. Durchführungübereinkommen v. 19. 6. 1990, BAnz. Nr. 217 a v. 23. 11. 1990.

64 Übereinkommen v. 1. 2. 1973, BGBl. 1972 II S. 774.

65 Anstöße zu solchen Verträgen sind im EWGV enthalten, s. für das Gerichtsstandsabkommen Art. 220 und für das Schengen-Abkommen Art. 8a Abs. 2 („Raum ohne Binnengrenzen“).

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

67 Art. K. 1 Ziff. 9 EUV.

68 Der Vorgang gilt als Vertragsänderung und bedarf der Zustimmung und Ratifikation. S. Art. K. 9 S. 2.

69 S. Art. 100c Abs. 3 EWGV.

70 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).

71 Art. 201 Abs. 2 EWGV.

72 S. Art. 201 EGV.

73 Art. 99 EWGV.

74 Art. 130 o EWGV.

75 Art. 57 Abs. 2 EWGV.

76 Art. 75 Abs. 3 EWGV.

77 Art. 2 Abs. 3 des Abkommens über die Sozialpolitik (oben Anm. 22).

78 Art. 130 Abs. 3 EGV. Diese neue EG-Kompetenz steht unter dem Vorbehalt, daß die EG keine direkten Beihilfen mit wettbewerbsverzerrender Wirkung einführen darf.

- Struktur und Arbeitsweise der *Strukturfonds* (Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abt. Ausrichtung –, Sozialfonds, Regionalfonds)<sup>79</sup>. Der EUV hat das Verfahren um die Anhörung des Ausschusses der Regionen ergänzt<sup>80</sup>;
- Aufstellung des mehrjährigen Rahmenprogramms für Aktionen zur Förderung von *Forschung und Entwicklung*<sup>81</sup>. Nach dem EUV wird hierfür Kodezision eingeführt<sup>82</sup>;
- Förderungsmaßnahmen im Bereich der *Kulturpolitik*<sup>83</sup>;
- Umweltpolitische Regelungen, die nicht der Herstellung des Binnenmarkts dienen<sup>84</sup>. Nach dem EUV 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<sup>85</sup>;
- Beschlußfassung über Änderungen der *Satzung der Europäischen Zentralbank* (EZB) und des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)<sup>86</sup>, 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<sup>87</sup>. Dabei ist die 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 die Anhörung des Parlaments (und qualifizierte Mehrheit im Rat) als genügend gilt, wenn die EZB selbst eine Änderung der Satzung empfohlen hat<sup>88</sup>;
- Vereinbarungen über ein *Wechselkurssystem* für die ECU gegenüber Drittländwährungen<sup>89</sup>;
- Übertragung von Aufgaben der *Aufsicht über Kreditinstitute* auf die EZB. Auch hier ist Zustimmung des Parlaments erforderlich<sup>90</sup>.

In den meisten Fällen spielt die potentielle Auswirkung von EG-Maßnahmen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten eine Rolle (indirekte Steuern, soziale Sicherheit der Arbeit-

nehmer, Strukturfonds, F- u. E-Förderung, Industriepolitik, Umweltsteuern, Gründung gemeinsamer Unternehmen, Verteilung der Gewinne und Verluste der Zentralbanken und der EZB); teilweise geht es um wichtige Bereiche der Infrastrukturplanung (Raumordnung, Bodennutzung, Wasserressourcen, Energiequellen und -versorgung, 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 (Formation III a)

Keine Beteiligung oder bloße Anhörung des Parlaments gilt für folgende Kompetenzen:

- Regeln (nicht: Einzelentscheidungen) über die Zulässigkeit von *staatlichen Beihilfen*<sup>91</sup>. Der EUV führt hier eine Anhörung des Parlaments ein.
- Regeln (nicht: Einzelentscheidungen) über Wettbewerbsverzerrungen durch grenzüberschreitend wirkende Kartelle und Fusionen<sup>92</sup>.
- Regeln zur Vereinheitlichung von *Ausfuhrbeihilfen* sowie Grundsätze und Abkommen für die gemeinsame *Handelspolitik*<sup>93</sup>. Der Rat entscheidet hier ohne Anhörung des Parlaments. Daran hält auch der EUV fest<sup>94</sup>.
- Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen *Agrarpolitik*<sup>95</sup>.
- Festlegung von Grundnormen für Gesundheitsschutz vor ionisierenden Strahlungen<sup>96</sup>.
- Richtlinien zur Herstellung des freien *Kapitalverkehrs* und *Zahlungsverkehrs*. Hinsichtlich der ersteren ist keine Beteiligung des Parlaments<sup>97</sup>, hinsichtlich der letzteren Anhörung vorgesehen<sup>98</sup>. Der EUV zieht die Vorschriften zum Kapital- und Zahlungsverkehr zusammen und beläßt es bei dem Verfahren ohne Parlamentsbeteiligung, wodurch die ziemlich einmalige Situation entsteht, daß eine vormals anerkannte Beteiligung (nämlich bzgl. Zahlungsverkehr) beseitigt wird<sup>99</sup>.

79 Art. 130 d EWGV.

80 Art. 130 d EGV.

81 Art. 130 i mit 130 q EWGV.

82 Art. 130 i EGV. Nach Abs. 4 soll für die spezifischen Programme, die nach 130 k mit q EWGV im Zusammenarbeitsverfahren beschlossen werden, Kodezision mit Einstimmigkeit im Rat gelten.

83 Art. 128 Abs. 5 EGV. Auch hier ist Kodezision vorgesehen.

84 Art. 130 s EWGV. Zur Abgrenzung von Art. 100 a s. EuGH v. 11. 6. 1991, Rs C 300/89 (Titaniumdioxid).

85 Art. 130 s Abs. 2 EGV.

86 Die Satzung ist in einem Protokoll zum EUV enthalten.

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

88 Art. 106 Abs. 5 (erste Alternative) EGV.

89 Art. 109 Abs. 1 EGV.

90 Art. 105 Abs. 6 EGV.

91 Art. 94 EWGV.

92 Art. 87 Abs. 1 EWGV. Vorgesehen ist Anhörung des Parlaments.

93 Art. 112 Abs. 1 und Art. 113 Abs. 4 EWGV.

94 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 S. 2 vorgesehene Anhörung des Parlaments angezogen wird.

95 Art. 43 Abs. 2 u. 3 (unverändert).

96 Art. 31 EAGV.

97 Art. 69 EWGV.

98 Art. 106 Abs. 3 mit Art. 63 Abs. 2 EWGV.

99 Art. 73 c Abs. 2, Art. 73 f, Art. 73 g Abs. 1 EGV. In einem Fall ist lediglich die Unterrichtung des Parlaments vorgesehen (Art. 73 g Abs. 2 Unterabs. 2 EGV).

- Richtlinien zur Durchführung der (einstimmigen) Entscheidungen des Rates über konjunkturpolitische Maßnahmen<sup>100</sup>. Eine Beteiligung des Parlaments ist nicht vorgesehen. Der EUV erweitert die Regelungskompetenzen der EG auf die *Wirtschaftspolitik* insgesamt. Der Rat kann Empfehlungen über Grundzüge der Wirtschaftspolitik beschließen, die dem Parlament lediglich übermittelt werden<sup>101</sup>. 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<sup>102</sup>. 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)<sup>103</sup>.
- Nach dem EUV<sup>104</sup> Beschlüsse des Rates zur *öffentlichen Verschuldung*, 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<sup>105</sup>. Über diese Beschlüsse wird das Parlament nur unterrichtet<sup>106</sup>. Es wirkt lediglich mit – und zwar nur im Wege der Anhörung –, wenn die Verschuldungsgrenzen oder die Verfahrensmodalitäten der Haushaltsaufsicht neu bestimmt werden.
- Ebenfalls nach dem EUV 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<sup>107</sup>, den Anwendungsbereich anderer geldpolitischer Instrumente als Offenmarkt-, Kredit- und Mindestreservepolitik<sup>108</sup>, Grenzen und Bedingungen der Kapitalerhöhung für die EZB<sup>109</sup> sowie für die Festsetzung von Geldbußen durch die EZB, wenn Unternehmen Verpflichtungen aus Verordnungen oder Entscheidungen der EZB nicht einhalten<sup>110</sup>. Das Parlament wird jeweils nur angehört<sup>111</sup>.
- Festlegung der ECU-Leitkurse innerhalb des *Wechselkursystems*<sup>112</sup>, Annahme von allgemeinen Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittländwährungen 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<sup>113</sup>.

- 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<sup>114</sup>, 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<sup>115</sup>, weiterhin, wenn dies verneint wird, die Bestätigung am Vorabend des automatischen Eintritts, welche Mitgliedstaaten die genannten Voraussetzungen erfüllen<sup>116</sup> sowie welche anderen eine Ausnahmeregelung benötigen und wann die Ausnahmeregelung aufgehoben wird<sup>117</sup>. 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 Mehrheit im Rat zugelassen wird. Dagegen wird das legitimatorische Element ausgeschaltet oder stark eingeschränkt. Der Bereich von Wirtschafts- und Währungspolitik wird also in einem gewissen Sinn entpolitisiert. Deutlich scheint das Ziel der Neutralität des Geldes durch. Dabei ist es 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 z. B. das Bundesbankgesetz ein parlamentarisches Gesetz und kann parlamentarisch geändert werden.

Im übrigen dient die erste, schwächere Unterform der Bundesstaatlichkeit 2. Stufe solchen Politikbereichen, der gemeinsamen (Außen-) Handelspolitik, der Agrarpolitik und der Kernkraftpolitik, deren öffentliche Legitimierung man möglicherweise deshalb schont, weil sie in fester Hand der Interessenten liegen.

#### b) Stärkere Legitimation (Formation IIIb)

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

Die meisten Angelegenheiten, die bisher dem Zusammenarbeitsverfahren zugeordnet sind, werden durch den EUV zur Mitentscheidung hochgestuft. Manches ist da-

100 Art. 103 Abs. 3 EWGV.

101 Art. 103 Abs. 2 EGV.

102 Art. 103 Abs. 4 EGV.

103 Art. 103 Abs. 5 EGV.

104 Zum unterschiedlichen Inkrafttreten in einer zweiten und dritten Stufe S. Art. 109 c.

105 Art. 104 c Abs. 6, 7 und 11 EGV.

106 Art. 104 c Abs. 11 a. E. EGV.

107 Art. 19.2 der Satzung von ESZB und EZB.

108 Art. 20 a.a.O.

109 Art. 28.1 a.a.O.

110 Art. 34.3 a.a.O.

111 Vgl. Art. 106 Abs. 6 EGV. Zu weitergehenden Mitwirkungsbefugnissen des Parlaments in der Währungspolitik s. unten.

112 Art. 109 Abs. 1 Unterabs. 2 EGV. Das Parlament wird lediglich über das Ergebnis unterrichtet.

113 Art. 109 Abs. 2-4 EGV.

114 Art. 109 j Abs. 2 EGV.

115 Art. 109 j Abs. 3 EGV.

116 Art. 109 j Abs. 4 EGV.

117 Art. 109 k Abs. 1 u. 2 EGV. 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 Rates (Art. 109) unterworfen sind.

gegen aus der Formation II (Einstimmigkeit im Rat, Anhörung des Parlaments) in die Zusammenarbeit hineinrotiert.

aa) Zum Zusammenarbeitsverfahren gehören bei Zugrundelegung des EUV folgende Bereiche:

- Verordnungen und Richtlinien über *Wettbewerbsverzerrungen* durch Kartelle und Fusionen<sup>118</sup>;
- Richtlinien zum *Arbeitsschutz*<sup>119</sup>;
- Richtlinien zur *Chancengleichheit* von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz<sup>120</sup>;
- Regelungen zum Verbot von *Diskriminierungen* auf Grund der Staatsangehörigkeit<sup>121</sup>;
- Durchführungsbeschlüsse für den *Europäischen Sozialfonds*<sup>122</sup>;
- Durchführungsbeschlüsse für den *Regionalfonds*<sup>123</sup>;
- Bestimmungen hinsichtlich der Vergabe von Mitteln zur *Forschungs- und Entwicklungsförderung* (Beteiligung der Mittelnehmer, Verbreitung der Forschungsergebnisse, Strukturen von F- u. E-Programmen mehrerer Mitgliedstaaten)<sup>124</sup>;
- Unterstützung der von den Mitgliedstaaten finanzierten *Infrastrukturvorhaben* in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie, die im gemeinsamen Interesse liegen, durch Durchführbarkeitsstudien, Anleihebürgschaften oder Zinszuschüsse<sup>125</sup>;
- Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit<sup>126</sup>;
- Tätigwerden im Bereich der nicht auf den Binnenmarkt bezogenen *Umweltpolitik*<sup>127</sup>;
- gemeinsame Regeln für den *internationalen Verkehr* und die Zulassung von Unternehmen zum Verkehr<sup>128</sup>.

Insgesamt hat sich das Zusammenarbeitsverfahren durch den EUV also zu der Verfahrensweise entwickelt, die für die Modalitäten der Förderungsprogramme der EG gilt (nicht aber für die in Formation II zu beschließende Grundstruktur der Fonds<sup>129</sup> und ebenfalls nicht für die im Zustimmungsverfahren zu beschließende finanzielle Budgetierung<sup>130</sup>), sowie für die klassischen 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<sup>131</sup>.

bb) Zum *Mitentscheidungsverfahren* gehören, ebenfalls bei Zugrundelegung des VEU, folgende Bereiche:

- Richtlinien zur Aufhebung der Beschränkungen für die *Niederlassungsfreiheit*<sup>132</sup>;
- Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von *Befähigungsnachweisen* und über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten<sup>133</sup>;
- Richtlinien und Verordnungen zur Herstellung der *Freizügigkeit* der Arbeitnehmer<sup>134</sup>;
- Richtlinien zur Herstellung des freien *Dienstleistungsverkehrs*<sup>135</sup>;
- Richtlinien zur Angleichung des Rechts der Mitgliedstaaten zum Zweck der *Herstellung des Binnenmarkts*<sup>136</sup>;
- Fördermaßnahmen für die *allgemeine und berufliche Bildung* und für die *Jugend*<sup>137</sup>;
- Aufstellung von Leitlinien mit Prioritäten und Aktionen für die *transeuropäischen Netze*<sup>138</sup>;
- Fördermaßnahmen für das Gesundheitswesen<sup>139</sup>;
- spezifische Aktionen für den *Verbraucherschutz* neben den Maßnahmen zur Herstellung des Binnenmarkts<sup>140</sup>.

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 neh-

118 Art. 87 Abs. 1 Unterabs. 2 EGV (bisher qualif. Mehrheit mit Anhörung des Parlaments).

119 Art. 118 a EGV (unverändert).

120 Art. 2 Abs. 1 4. Beistrich des Abkommens über die Sozialpolitik (oben Anm. 22) (bisher: Einstimmigkeit im Rat mit Anhörung des Parlaments – Art. 235 mit 119 EWGV).

121 Art. 7 Abs. 2 EGV (unverändert).

122 Art. 125 EGV (bisher: qualif. Mehrheit im Rat mit Anhörung des Parlaments).

123 Art. 130 e EGV.

124 Art. 130 o Abs. 2 EGV.

125 Art. 129 c Abs. 1 i. V. m. 129 d EGV.

126 Art. 130 w Abs. 1 EGV.

127 Art. 130 r und s EGV (bisher: Einstimmigkeit im Rat mit Anhörung des Parlaments). Zu den in Formation II verbleibenden Ausnahmen s. oben IV 2.

128 Art. 75 Abs. 1 EGV. Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten bleiben in Formation II.

129 Dazu s. oben IV 2.

130 Dazu s. unten IV 3 b) cc).

131 S. Abkommen über die Sozialpolitik (oben Anm. 22). 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.

132 Art. 54 Abs. 2, 56 Abs. 2 EGV.

133 Art. 57 Abs. 1 u. 2 EGV. Änderungen gesetzlich normierter Berufsordnungen bleiben in der Formation II, s. oben IV 2.

134 Art. 49 EGV.

135 Art. 58 mit 54 Abs. 2, 56 Abs. 2 EGV.

136 Art. 100 a EGV.

137 Art. 125 Abs. 4, 127 Abs. 4 EGV.

138 Art. 129 d EGV.

139 Art. 129 Abs. 4 EGV.

140 Art. 129 a Abs. 2 EGV.

men, 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<sup>141</sup>.

Während in der Logik der Kompetenzaufteilung im EG-Rahmen sonst das sehr undemokratische Prinzip gilt, daß das Europäische Parlament um so weniger beteiligt wird, je grundsätzlicher die Angelegenheit ist, hat das Parlament hier eine 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 verbleiben<sup>142</sup>, und weil zum anderen, wie oben erwähnt, die Struktur und Eckwerte der Eigenmittel der EG von den Mitgliedstaaten (in Formation I) beschlossen werden<sup>143</sup>.

Zustimmung des Parlaments ist weiterhin erforderlich zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EG<sup>144</sup> und zum Abschluß von Assoziierungsabkommen mit dritten Staaten und internationalen Organisationen<sup>145</sup>. 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,

141 Art. 203 Abs. 6 EWGV.

142 Art. 203 Abs. 5 a) EWGV.

143 S. oben IV 1.

144 Art. 237, jetzt Art. O der Schlußbestimmungen des EUV.

145 Art. 238. Vgl. die Neufassung in Art. 238 mit Art. 228 Abs. 3 Unterabs. 2 des EUV.

sondern nach einer bloßen Anhörung des Parlaments geschlossen werden können<sup>146</sup>. 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<sup>147</sup>, 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 Vertrags, 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 grundsätzliche 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.

146 Art. 228 Abs. 1 S. 2 EWGV. 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.

147 Art. 236.

## Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung

Von Professor Dr. Hartmut Maurer, Konstanz \*

**Die Satzungen der Gemeinden spielen nicht nur in der Praxis eine erhebliche Rolle, sondern werfen auch rechtsdogmatisch eine Reihe von Problemen auf. Der folgende Beitrag behandelt die Einordnung der Satzungen als Rechtssätze und Verwaltungsinstrumente, sodann den Begriff, die Voraussetzungen und die Fehlerfolgen der Satzungen, ferner die Unterscheidung von Satzungen kraft Selbstverwaltungsrecht und Satzungen kraft gesetzlicher Ermächtigung sowie ihre Abgrenzung zu den von den Gemeinden erlassenen Rechtsverordnungen.**

\* *Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Konstanz. – Der Beitrag gibt im wesentlichen ein Referat wieder, das der Verf. am 8. 9. 1992 auf einem Polnisch-Deutschen Verwaltungskolloquium in Krakau gehalten hat.*

### I. Allgemeine Einordnung

Die Satzungen haben einen ambivalenten Charakter. Sie sind einmal Rechtssätze und damit Teil der objektiven Rechtsordnung und zum anderen Gestaltungsmittel der Verwaltung und damit dem Verwaltungshandeln zuzuordnen. Das gilt insbesondere für die Satzungen der Gemeinden, auf die sich die folgenden Ausführungen beschränken<sup>1</sup>.

1 Vgl. dazu allgemein *Peter Badura*, Rechtsetzung durch Gemeinden, DÖV 1963, S. 561 ff.; *Otto Gönnewein*, Gemeinde-recht, 1963, S. 143 ff.; *Fritz Ossenhühl*, Satzung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1988, S. 463 ff.; *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981; *ders.*, Kommunalrecht, in: *Schmidt-Aßmann/von Münch*, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 1992, S. 1 (63 ff.); *Hans Schneider*, Gesetzgebung, 2. Aufl. 1991, S. 181 ff.