



---

## Sachstand

---

### **Entwicklungsstufen der europäischen Integration**

Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union seit dem Vertrag von Maastricht

Entwicklungsstufen der europäischen Integration  
Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union seit dem Vertrag von Maastricht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 55/18  
Abschluss der Arbeit: 18. Mai 2018  
Fachbereich: PE 6 – Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vorbemerkungen zur Kompetenzordnung der Europäischen Union</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Vertrag von Maastricht</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Vertrag von Amsterdam</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Vertrag von Nizza</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>Vertrag von Lissabon</b>	<b>10</b>

## 1. Einleitung

Der vorliegende Sachstand gibt einen Überblick über die Entwicklungsstufen der europäischen Integration seit der Gründung der Europäischen Union (EU) mit dem Vertrag von Maastricht. Hierfür werden im Folgenden die Bereiche dargestellt, in denen die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte mit dem Verträgen von Maastricht (hierzu 3.), von Amsterdam (hierzu 4.), von Nizza (hierzu 5.) sowie Lissabon (hierzu 6.) auf die EU übertragen haben.

## 2. Vorbemerkungen zur Kompetenzordnung der Europäischen Union

Durch die Ratifizierung des als „die Verträge“ bezeichneten Primärrechts der Union<sup>1</sup> haben die Mitgliedstaaten im Zuge der 1951/52 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) begonnenen und seitdem in Schritten fortgeführten und ausgedehnten europäischen Integration Hoheitsrechte der Union begründet und sukzessive eine immer breitere Legitimationsgrundlage für die Kompetenzen der EU geschaffen. Dabei bedienten sie sich einer Normierungstechnik,<sup>2</sup> mit der sie der Union in definiertem Umfang ursprünglich national wahrgenommene Kompetenzen sachgegenständlichen Inhalts übertragen haben, die auf die Erreichung bestimmter Einzelziele gerichtet sind. Damit trugen die „Herren der Verträge“ dem Wesen der EU Rechnung, die kein staatliches, sondern vielmehr ein transnationales zielbezogenes Gemeinwesen darstellt.<sup>3</sup> Dieser sachlich umgrenzten Übertragung von Zuständigkeiten an die EU trägt der in Art. 5 Abs. 2 EUV bestimmte **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung**<sup>4</sup> Rechnung, nach dem die EU strikt an explizit kodifizierte oder in Rechtsnormen implizit enthaltene Kompetenznormen gebunden ist und damit lediglich die Materien regeln kann, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen worden sind.

Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, kann die EU nach heutiger Rechtslage auch dann tätig werden, wenn die dazu erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht ausdrücklich vorgesehen sind (Art. 352 Abs. 1 AEUV). Die Beschlussfassung auf der Grundlage dieser sog. **Flexibilitätsklausel** erfolgt im Rat einstimmig, das Europäische Parlament (EP) muss zustimmen.<sup>5</sup> Art. 352 Abs. 3 AEUV stellt jedoch ausdrücklich fest, dass sich hieraus keine

---

<sup>1</sup> Aus Vereinfachungsgründen wird hier der Begriff der Union verwendet, auch wenn dieser vor der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht (1992) nicht gebraucht wurde. Der Begriff der Europäischen Gemeinschaften fand zur Erfassung der retrospektiv betrachteten Vorläufer der heutigen EU Anwendung.

<sup>2</sup> Graff, Zuständigkeiten: Instrumente und Kompetenzen, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, Baden-Baden, 2011, S. 404 f.

<sup>3</sup> Vgl. Graff, Fn. 2, S. 407.

<sup>4</sup> Dieses Prinzip wurde erstmals mit dem Vertrag von Maastricht (1992) in Art. 3b Abs. 1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) kodifiziert.

<sup>5</sup> Eine entsprechende sog. Flexibilitätsklausel war bereits in den Verträgen von Amsterdam und von Nizza enthalten, Art. 308 EGV.

Zuständigkeit zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ergibt, wenn es dafür nicht eine in den Verträgen verankerte Zuständigkeit gibt.<sup>6</sup> Der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist gemäß Art. 352 Abs. 4 AEUV vom Anwendungsbereich des Art. 352 Abs. 1 AEUV ausgenommen.

Die in den Rechtstexten der geltenden Verträge nach Sachgebieten geordneten Zuständigkeiten der Union werden gemäß Art. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>7</sup> grundlegend in ausschließliche (Art. 3 AEUV) und geteilte (Art. 4 AEUV), darüber hinaus in koordinierende (Art. 5 AEUV) sowie unterstützende bzw. ergänzende Kompetenzen (Art. 6 AEUV) unterschieden.

Im Bereich der **ausschließlichen Unionszuständigkeiten** sind allein die EU-Organe rechtsetzungsbefugt; der Erlass gesetzgeberischer oder rechtlich verbindlicher Maßnahmen ist den Mitgliedstaaten nur insoweit erlaubt, als sie von der Union hierzu ermächtigt sind oder aber Rechtsakte der Union durchführen. In diesem Bereich haben sie ihre **Zuständigkeit unumkehrbar auf die Union übertragen**; ihr Kompetenzverlust ist in diesem Bereich vollkommen.<sup>8</sup> In Art. 3 AEUV werden die Bereiche mit ausschließlicher Unionszuständigkeit **abschließend** aufgezählt: die Zollunion, die Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, die Währungspolitik für die Euro-Staaten, die Erhaltung der Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, die gemeinsame Handelspolitik sowie der Abschluss internationaler Übereinkünfte.

Sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten können im Bereich der **geteilten Zuständigkeit** gesetzgeberische Akte erlassen. Für die grundsätzliche Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten gilt hier aber, dass sie diese nur ausüben dürfen, sofern und soweit die Union von ihrer Rechtsetzungsbefugnis nicht Gebrauch gemacht hat oder diese nicht mehr ausübt (sog. Sperrwirkung). Mit Blick auf die durch das Subsidiaritätsprinzip bewirkte Begrenzung der Verfügbarkeit dieser Zuständigkeiten für die Union wird die geteilte Zuständigkeit auch als „konkurrierende Zuständigkeit“ charakterisiert.<sup>9</sup> Sie stellt den „Regelfall“ der europäischen Kompetenzordnung dar.<sup>10</sup> Die der geteilten Zuständigkeit zuzuordnenden **Sachbereiche** werden in Art. 4 EUV **nicht abschließend normiert**; die Vorschrift benennt hier die Bereiche Binnenmarkt, Sozialpolitik (hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte), wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei (ohne die Erhaltung der biologischen Meeresschätze), Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit (hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte), Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

---

<sup>6</sup> „Die auf diesem Artikel beruhenden Maßnahmen dürfen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen eine solche Harmonisierung nach den Verträgen ausgeschlossen ist.“

<sup>7</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl. Nr. C 202 S. 47).

<sup>8</sup> Calliess in: Calliess/Ruffert, Art. 2 AEUV, Rn. 2 ff.

<sup>9</sup> Calliess, Fn. 8, Art. 2 AEUV, Rn. 12.

<sup>10</sup> Calliess, Fn. 8, Art. 4 AEUV, Rn. 2.

Während sich die **koordinierende Zuständigkeit** der Union auf die Koordinierung der mitgliedstaatlichen **Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik** erstreckt, fungiert die Kategorie der **unterstützenden, koordinierenden und ergänzenden Kompetenzen** als „Auffangbecken“ für die sog. ergänzenden Zuständigkeiten der Gründungsverträge.<sup>11</sup> Während hier die primäre Regelungsbefugnis bei den Mitgliedstaaten verbleibt, ist die Union befugt, zusätzliche Maßnahmen in Form der Unterstützung und Ergänzung der von diesen vorgenommenen Regelungstätigkeiten zu ergreifen. Diesen Maßnahmen fehlt es an einer Sperrwirkung gegenüber mitgliedstaatlicher Regelungsabsichten; der Vorrang des Unionsrechts gilt gleichwohl. Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften ist ausgeschlossen.<sup>12</sup> Art. 6 AEUV listet die **Sachbereiche** der unterstützenden, koordinierenden und ergänzenden Zuständigkeiten **abschließend und konstitutiv** auf: Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit.

Eine Vertiefung der mit dem Vertrag von Lissabon (2009) etablierten Kompetenzordnung der Europäischen Union ermöglicht die hier angefügte Schrift der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

## Anlage 1

### 3. Vertrag von Maastricht

Mit dem am 7. Februar 1992 unterzeichneten und am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht<sup>13</sup> wurde die Europäische Union gegründet, die zu diesem Zeitpunkt weder mit eigener Rechtspersönlichkeit noch mit eigenen Kompetenzen ausgestattet wurde. Sie bildete lediglich das Dach, der auch als „Tempelkonstruktion“<sup>14</sup> veranschaulichten drei Säulen der EU: der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI).

Die Säule der **EG** umfasste die drei supranational organisierten und mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen Politikzuständigkeiten versehenen Europäischen Gemeinschaften: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EAG). In dieser Säule hat der Maastrichter Vertrag zu einer **Reihe von Übertragungen mitgliedstaatlicher Hoheitsrechte** geführt.

Die neu geschaffene Säule der **GASP** löste die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ab und erfasste über den bisher von ihr abgedeckten Bereich hinaus alle Sphären der Außen- und Sicherheitspolitik. Ungeachtet des Tätigwerdens bestimmter Gemeinschaftsorgane verblieb sie

---

<sup>11</sup> Calliess, Fn. 8, Art. 2 AEUV, Rn. 19.

<sup>12</sup> Calliess, Fn. 8, Art. 2 AEUV, Rn. 21 ff.

<sup>13</sup> Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 Nr. C 191 S. 1.

<sup>14</sup> Schmuck, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union, Europa-Archiv 4/1992, S. 97-106 (99).

aber – unterhalb der Schwelle einer Gemeinschaftspolitik – in der Form einer im Wesentlichen<sup>15</sup> **intergouvernementalen Zusammenarbeit**<sup>16</sup> der Mitgliedstaaten auf der Grundlage völkerrechtlicher Vereinbarung. Folglich sind **keine Hoheitsrechte** der Mitgliedstaaten **übertragen** worden; über diese verfügten Mitgliedstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik unverändert ohne Einschränkung.

Die **ZBJI**, sog. dritte Säule, fand wie die GASP zwar innerhalb des einheitlichen Rahmens des EU-Vertrages (Art. C Abs. 1 EUV) statt, ermöglichte jedoch lediglich eine intergouvernementale Zusammenarbeit<sup>17</sup> der Mitgliedstaaten außerhalb des Gemeinschaftsrechts.<sup>18</sup> Damit **besaßen die Mitgliedstaaten** auch hier **unverändert** und ohne Einschränkung **die Hoheitsrechte** in den von der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit erfassten Bereichen.<sup>19</sup>

Mit seinen **bedeutsamsten Neuerungen** wirkte sich der Vertrag von Maastricht besonders auf die **erste Säule** der Union und hier auf den EWG-Vertrag aus, der mit seiner Neufassung als Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)<sup>20</sup> nicht zuletzt namentlich den augenfälligen Wandel der Gemeinschaft von der reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Gemeinschaft nachvollzog. Die **zentrale Neuerung** bildete das Ziel der Schaffung einer **Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)**, mit der eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken, eine Überwachung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten durch die Europäische Kommission (KOM) und den Rat sowie eine stufenweise, ab 1999 aber **vollständige Übertragung der währungspolitischen Kompetenzen** der Mitgliedstaaten (Gestaltung und Durchführung der Geld-, Kredit- und Zinspolitik) auf die EG einherging (Titel VI, Art. 102a bis 109m EGV).

Mit dem Vertrag von Maastricht wurden der EG **neue Kompetenzen** in folgenden Bereichen eingeräumt; diese dienten in erster Linie der **Koordinierung und Unterstützung** der Politiken der Mitgliedstaaten durch Leitlinien, spezifische Aktionen sowie Fördermaßnahmen:

- Visapolitik (Art. 100c EGV)
- allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 126, 127 EGV)

---

<sup>15</sup> So: Uhrig, Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration, Berlin, 2000, S. 372. Dagegen wird argumentiert, dass die GASP - ungeachtet der strukturellen Zweigleisigkeit von supranationaler Außenpolitik im Rahmen der EG und intergouvernementaler Außen- und Sicherheitspolitik - wegen der institutionellen Verflechtung mit den EG-Organen und wegen des Kohärenzgebots über eine bloße intergouvernementale Zusammenarbeit hinausgeht. So: König, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes, Berlin, 2000, S. 235.

<sup>16</sup> Handlungsformen bildeten die Bestimmung allgemeiner Grundsätze und der Erlass von Leitlinien durch den Europäischen Rat, die Festlegung gemeinsamer verbindlicher Standpunkte durch den Rat und der Beschluss gemeinsamer Aktionen (und deren Umfang, Mittel, Verfahren und Bedingungen) durch den Rat.

<sup>17</sup> Die auf Koordination ausgerichteten Handlungsformen waren der Erlass gemeinsamer Standpunkte, der Beschluss gemeinsamer Maßnahmen und die Erarbeitung von Abkommen durch den Rat.

<sup>18</sup> Marginale Ausnahmen bildeten zwei Regelungsbereiche der Visapolitik: Die Bestimmung der Liste der visumpflichtigen Drittstaaten (Art. 100c Abs.1 EGV) und Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Visagegestaltung (Art. 100c Abs. 3 EGV) fielen nunmehr in die Zuständigkeit der Gemeinschaft.

<sup>19</sup> Hierzu gehörten u.a. die Asyl- und Einwanderungspolitik, die Drogenpolitik, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit zur Terrorismusprävention und -bekämpfung.

<sup>20</sup> EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Maastricht vom 7. Februar 1992.

- Kultur (Art. 128 EGV)
- Gesundheitswesen (Art. 129 EGV)
- Verbraucherschutz (Art. 129a EGV)
- Transeuropäische Netze (Art. 129b bis 129d EGV)
- Industriepolitik (Art. 130 EGV)
- Entwicklungszusammenarbeit (Art. 130u bis 130y EGV)

Zu einer **Erweiterung bereits bestehender Kompetenzen** der Gemeinschaft führte der Vertrag von Maastricht insbesondere hinsichtlich der Sozialpolitik (Protokoll über die Sozialpolitik sowie das zugehörige Abkommen),<sup>21</sup> des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Errichtung des Kohäsionsfonds gem. Art. 130d Abs. 2 EGV), der Forschung und Technologie (Forschungsmaßnahmen im Bereich Gesundheits- und Umweltschutz gem. Art. 130f Abs. 1 EGV) sowie des Umweltschutzes (u.a. Querschnittsklausel<sup>22</sup> zur Beachtung von Umwelterfordernissen bei Festlegung und Durchführung aller anderen Gemeinschaftspolitiken).

#### 4. Vertrag von Amsterdam

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag<sup>23</sup> brachte neben einer deutlichen Stärkung der Verfassungsgrundlagen der EU (Bekanntnis zu den Grundwerten der EU in Art. 6 EUV, Sanktionsmechanismus gem. Art. 7 EUV, Verbesserungen des Grundrechtsschutzes) insbesondere in folgenden Bereichen Neuerungen:

- Überführung des Großteils der ZBJI sowie des Besitzstandes des Schengen-Vertrages in das Gemeinschaftsrecht
- Verbesserung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU im Rahmen der GASP
- Ausbau der Rechte des EP
- Einführung des Verfahrens der sog. verstärkten Zusammenarbeit.

Zentrale Änderung des EG-Vertrages durch den Vertrag von Amsterdam stellt die „**Vergemeinschaftung**“<sup>24</sup> großer Teile der intergouvernemental geprägten **dritten Säule (ZBJI)** dar. So werden das Asylrecht, die Zuwanderungs- und Visapolitik, die Regelungen zur Personenkontrolle an den Außengrenzen der Gemeinschaft sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in den EG-

---

<sup>21</sup> In dem Protokoll über die Sozialpolitik sowie dem zugehörigen Abkommen über die Sozialpolitik (ABl. 1992 Nr. C 191 S. 90 ff.) werden folgende Ziele der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten festgehalten: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen. Der Gemeinschaft wird die Möglichkeit eingeräumt, die mitgliedstaatlichen Politiken zu unterstützen und zu ergänzen (Art. 2 Abkommen). Das Vereinigte Königreich hat dieses Protokoll nicht unterzeichnet und nahm auch nicht an dem Abkommen teil.

<sup>22</sup> Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV.

<sup>23</sup> Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. 1997 C 340, S. 1.

<sup>24</sup> Der Terminus wird häufig gebraucht für die Überführung einer bislang ausschließlich von den Mitgliedstaaten im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit determinierten Rechtsmaterie in den Rechtsrahmen der Gemeinschaft.



Vertrag integriert (Art. 61 ff. EGV<sup>25</sup>). In der dritten Säule verblieben damit lediglich die polizeiliche Zusammenarbeit der Polizei, des Zolls und sonstiger Strafverfolgungsbehörden sowie die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (nunmehr: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen - PJZS). Die **Betrugsbekämpfung**, soweit sie den Gemeinschaftshaushalt betrifft, wurde - wie auch Teile der **Zollzusammenarbeit** - „vergemeinschaftet“. Das Schengener Abkommen aus dem Jahr 1985, das Schengen-Durchführungsübereinkommen zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen sowie die Beschlüsse und Erklärungen des Schengen-Exekutivausschusses wurden in den Rechtsrahmen der EU einbezogen (sog. **Schengen-Besitzstand**). Weiterhin wurde der EG-Vertrag um ein **Beschäftigungskapitel** ergänzt, das der Gemeinschaft in den Artikeln 125 bis 130 EGV erstmals beschäftigungspolitische Kompetenzen einräumt, die aber auf die Koordination sowie die Unterstützung und Förderung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitiken begrenzt bleiben. Hiermit ging eine **Erweiterung der sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft** durch die Integration des Sozialabkommens in den EG-Vertrag (Art 136 bis 143 EGV) einher. Darüber hinaus bewirkte der Amsterdamer Vertrag eine Stärkung und Präzisierung der Gemeinschaftskompetenzen den Bereichen **Gesundheitspolitik, Umweltschutz und Verbraucherschutz**.

Der Vertrag von Amsterdam bewirkte eine **institutionelle Stärkung der GASP** zur effizienteren Wahrnehmung der gemeinsamen Außenpolitik. Hierzu wurde das **Amt des Hohen Vertreters für die GASP** (zugleich Generalsekretär des Rates) eingeführt (Art. 18 Abs. 3 EUV) und das Instrument der **gemeinsamen Strategie** geschaffen, mit dem grundlegende Ziele in Bereichen mit übereinstimmenden Interessen der Mitgliedstaaten festgelegt werden können (Art. 13 Abs. 2 EUV). Die Effizienz der unverändert vom Einstimmigkeitsprinzip geprägten Beschlussfassung innerhalb der GASP wurde durch die Einführung der konstruktiven Enthaltung gestärkt, mit der Mitgliedstaaten das Zustandekommen eines ihren Interessen zuwiderlaufenden Ratsbeschlusses ermöglichen, sich aber von der Durchführung dieses Beschlusses ausschließen können (Art. 23 Abs. 1 EUV).

Mit der Einführung des Verfahrens der sog. **verstärkten Zusammenarbeit** (Art. 11 EGV sowie Art. 43 bis 45 EUV) ermöglicht der Vertrag von Amsterdam den hierzu bereiten Mitgliedstaaten Integrationsschritte mit abgestufter Intensität innerhalb eng bestimmter Grenzen.<sup>26</sup> Diese als allgemeines Integrationsverfahren eingeführte „verstärkte Zusammenarbeit“ darf lediglich als „ultima ratio“ angewandt werden, d.h. nur dann, wenn die Vertragsziele nicht auf andere Weise erreicht werden können.

## 5. Vertrag von Nizza

Der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza<sup>27</sup> führt zu **keinen** mit seinen Vorgängern vergleichbaren **Neuerungen in der Kompetenzordnung** der Gemeinschaft. Vielmehr wurden mit ihm die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für den in den Jahren 2004 und 2007

---

<sup>25</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Amsterdam - konsolidierte Fassung), ABl. 1997 C 340, S. 173.

<sup>26</sup> So sind die Kernbereiche der Gemeinschaft, wie etwa der Binnenmarkt, einer verstärkten Zusammenarbeit nicht zugänglich. Weiterhin ist eine Verletzung des *acquis communautaire* (gemeinsamer Besitzstand des Gemeinschaftsrechts) oder der im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit ergriffenen Maßnahmen auszuschließen; zunächst nicht beteiligten Mitgliedstaaten muss jederzeit ein „opt-in“ möglich sein.

<sup>27</sup> Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Nizza am 26. Februar 2001, ABl. 2001 C 80, S. 1.

vollzogenen Beitritt der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie Maltas und Zyperns geschaffen und in wichtigen Punkten die demokratischen Grundprinzipien der EU gestärkt. So wurde der mit dem Vertrag von Amsterdam geschaffene Sanktionsmechanismus um die Möglichkeit ergänzt, bereits auf die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze in Artikel 6 Abs. 1 EUV durch einen Mitgliedstaat zu reagieren.

Zentrale **Änderungen des EU-Vertrags** betrafen die allgemeinen Bestimmungen zu den Zielen und den Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit sowie die Sonderregelungen hierzu für die Bereiche der GASP und der Innen- und Justizpolitik. Weiterhin sorgte der Vertrag von Nizza für die Fortentwicklung im Bereich der GASP, insbesondere der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). So wurden weitere Änderungen zur Optimierung des Entscheidungsverfahrens eingeführt und das 2001 gegründete Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) mit der politischen Kontrolle und der strategischen Ausrichtung der Krisenbewältigungsoperationen beauftragt.

Zu den durch den Vertrag von Nizza bestimmten **Änderungen des EG-Vertrags** gehörten insbesondere die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit in den Politikbereichen der EG, der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen des Rates bei der Rechtsetzung in zahlreichen Kompetenzbereichen, die Stärkung der Rolle des Präsidenten der KOM, der neu eingeführte Titel XXI „Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern“, die umfassende Neustrukturierung des europäischen Rechtsprechungssystems zur Vorbereitung auf Aufgabenzuwächse und auf die EU-Erweiterung. Weiterhin wurden Größe und Zusammensetzung des EP, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Rechnungshofs neu geregelt.<sup>28</sup>

## 6. Vertrag von Lissabon

Zu den zentralen Ergebnissen des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon<sup>29</sup> zählt die Überwindung des Nebeneinanders unterschiedlicher Sphären der europäischen Integration mit ihren jeweils verschiedenen Zuständigkeitsregelungen und Entscheidungsmechanismen. Die zuvor auf drei Säulen ruhende und durch die Europäische Union als Dach verklammerte Gemeinschaftskonstruktion wurde aufgehoben und durch die heutige **Europäische Union als Gemeinwesen mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit** ersetzt. Die Politikbereiche der beiden früheren intergouvernemental geprägten Säulen der GASP sowie der PJZS wurden in das Unionsrecht eingegliedert, wenngleich hier weiterhin Sonderregeln für die Entscheidungsfindung gelten. Kennzeichen des Handelns der Union ist nunmehr die bislang allein in der Säule der Europäischen Gemeinschaft angewandte sog. Gemeinschaftsmethode, bei der neben dem Rat der EU das EP und die KOM maßgeblich am Zustandekommen der Rechtsakte der Union beteiligt sind.

Die durch den Vertrag von Lissabon vorgenommenen **Änderungen hinsichtlich der Kompetenzen**, die der EU zusätzlich zu ihren bisherigen Zuständigkeiten übertragen werden, lassen sich in unterschiedliche Kategorien unterteilen: So wurden einerseits einige Sachmaterien vollständig

---

<sup>28</sup> Für eine detaillierte Übersicht zum Regelungsgehalt des Vertrags von Nizza vgl. KOM, [Überblick über den Vertrag von Nizza, Memo/03/23](#), Brüssel, 2003.

<sup>29</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. 2007 C 306, S. 1.

neu auf die EU übertragen. Andererseits wurden bereits bestehende Kompetenzbereiche erweitert. Neue Regelungsaufträge für die EU haben sich dort ergeben, wo institutionelle Neuerungen Regelungsbedarf mit sich gebracht haben. Dies betrifft bspw. den neu eingerichteten Europäischen Auswärtigen Dienst (Art. 27 Abs. 3 EUV) oder das Europäische Bürgerbegehren (Art. 11 Abs. 4 EUV).

**Originär neue Kompetenzen** wurden der EU insbesondere in den Bereichen Sport und Tourismus übertragen; diese bleiben auf die Förderung (Entwicklung der europäischen Dimension des Sports gem. Art. 165 Abs. 2 AEUV) und Ergänzung (Tourismus gem. Art. 195 AEUV) der mitgliedstaatlichen Politiken begrenzt.

Die **Ausweitung bereits** zuvor auf die EG oder die EU **übertragener Kompetenzen** bewirkte der Vertrag von Lissabon u.a. in folgenden Bereichen: erweiterte Kompetenzen zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts (Art. 83 AEUV) und Übertragung der Kompetenz zur Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 77 EUV).

Weniger eindeutig lassen sich folgende Bereiche der Kategorie der originär neuen Kompetenzen zuordnen, da umstritten ist, ob der Vertrag von Lissabon nicht etwa faktisch bereits übertragene und wahrgenommene **Kompetenzen nunmehr ausdrücklich benennt**. Dies gilt z. B. für den Bereich der Energie (Art. 194 AEUV). Hier konnte die Gemeinschaft bereits nach dem Vorgängervertrag sowohl auf der Grundlage der Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EGV als auch auf der Grundlage der Umweltkompetenz des Art. 175 EGV Rechtsakte im Bereich der Energiepolitik erlassen, ohne dass es eine explizite Rechtsgrundlage für den Energiebereich gab. Vergleichbares gilt für die Weltraumforschung (Art. 189 AEUV). Hier konnte die Gemeinschaft nach bisheriger Primärrechtslage Rechtsakte gestützt auf die allgemeinen Rechtsgrundlagen für Maßnahmen im Bereich der Forschung oder sonstiger Fachpolitiken erlassen. Ein weiteres Beispiel ist die Kompetenz für den Bereich Humanitäre Hilfe (Art. 214 Abs. 3, 5 AEUV). Dieser Sachbereich wurde zuvor unter die Zuständigkeit für die Entwicklungspolitik gefasst.

Bei formeller Betrachtung kann auch die durch den Vertrag von Lissabon vorgenommene **Zusammenführung der einzelnen Säulen der EU**, insbesondere in der Aufhebung der Trennung zwischen EU und EG, **als Kompetenzübertragung charakterisiert** werden. Hierdurch wurden beispielsweise Kompetenzen aus der sog. Dritten Säule, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen „vergemeinschaftet“, d. h. in weiten Teilen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsentscheidung im Rat unterworfen.

Die hier angefügte Denkschrift des Auswärtigen Amtes zum Vertrag von Lissabon enthält in einer tabellarischen Übersicht (Teil C) die mit dem Vertrag vorgesehene Änderung der Rechtsetzungsverfahren im Vergleich zum Vertrag von Nizza. Diesen Tabellen sind zugleich die **Politikbereiche** zu entnehmen, in denen mit dem Vertrag von Lissabon **Zuständigkeiten auf die EU übertragen** wurden; sie sind in der rechten Spalte mit „NEU“ gekennzeichnet.

Während es im europäischen Primärrecht bis zum Vertrag von Nizza - anders als z. B. in den Kompetenzkatalogen der Art. 72 ff. Grundgesetz - keine erschöpfende **Auflistung der Kompetenzen** gab, die der EG und EU übertragen wurden,<sup>30</sup> enthält der Vertrag von Lissabon Aufzählungen der Zuständigkeiten der EU. Diese sowohl **abschließenden als auch nicht abschließenden** Aufzählungen sind jeweils aufgeteilt nach der Art der Zuständigkeit in den Art. 3 ff. AEUV aufgeführt (vgl. a. Tz. 2).

<b>Ausschließliche Zuständigkeit, Art. 3 AEUV</b>	<b>Geteilte Zuständigkeit Art. 4 AEUV</b>	<b>Koordinierung Art. 5 AEUV</b>	<b>Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung, Art. 6 AEUV (Ausschluss der Harmonisierung)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zollunion,</li> <li>- Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln,</li> <li>- Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,</li> <li>- Erhaltung der biologischen Meeres-schätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik,</li> <li>- gemeinsame Handelspolitik,</li> <li>- Abschluss internationaler Übereinkünfte (wenn im Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen, wenn notwendig für die Ausübung der EU-internen Zuständigkeit, wenn der Abschluss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Binnenmarkt,</li> <li>- Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte,</li> <li>- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,</li> <li>- Landwirtschaft und Fischerei (ohne Erhaltung der biologischen Meeresschätze),</li> <li>- Umwelt,</li> <li>- Verbraucherschutz,</li> <li>- Verkehr,</li> <li>- transeuropäische Netze,</li> <li>- Energie,</li> <li>- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,</li> <li>- gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der im Vertrag genannten Aspekte,</li> <li>- Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Ausübung der Zuständigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftspolitik innerhalb der Union</li> <li>- Beschäftigungspolitik (insb. Maßnahmen zur Festlegung von Leitlinien),</li> <li>- Sozialpolitik (Initiativen).</li> </ul>	<p>Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz, Verwaltungszusammenarbeit, Kriminalprävention (nicht aufgeführt)<sup>31</sup></p>

<sup>30</sup> Die Gesamtheit der Kompetenzen ergab sich bis dahin vielmehr – verteilt über unterschiedliche Politikbereiche – aus einer Gesamtschau des Primärrechts. Dieser Regelungstechnik - umfassender Kritik ausgesetzt – sollte mit dem Vertrag von Lissabon begegnet und die Kompetenzabgrenzung zu den EU-Mitgliedstaaten transparenter gestaltet werden.

<sup>31</sup> Art. 84 AEUV stellt einen Bereich nach Art. 6 AEUV dar, wenngleich er dort nicht aufgeführt ist, siehe AA, Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 11. Dezember 2007, Anlage 2, S. 92.

<b>Ausschließliche                      Zuständigkeit,                      Art. 3 AEUV</b>	<b>Geteilte Zuständigkeit                      Art. 4 AEUV</b>	<b>Koordinierung                      Art. 5 AEUV</b>	<b>Maßnahmen zur                      Unterstützung, Ko-                      ordinierung und                      Ergänzung,                      Art. 6 AEUV                      (Ausschluss der                      Harmonisierung)</b>
gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Trag- weite verändern könnte)	durch die Union hindert Mit- gliedstaaten nicht, ihre Zu- ständigkeit auszuüben), – Entwicklungszusammenar- beit und humanitäre Hilfe (Ausübung der Zuständigkeit durch die Union hindert Mit- gliedstaaten nicht, ihre Zu- ständigkeit auszuüben).		

Es wird auf die kurze Analyse dieser Kompetenzkataloge in den hier angefügten Aufsatz der Stif-  
 tung Wissenschaft und Politik zur Kompetenzordnung nach dem Vertrag von Lissabon verwie-  
 sen.

**Anlage 3**