

„THESEN ZUR DISKUSSION ÜBER DIE KOMPETENZORDNUNG DER EU“

José María Beneyto Pérez, Institut für Europäische Studien

DER AUFTRAG FÜR 2004 IST DIE KLÄRUNG DER KOMPETENZORDNUNG, NICHT DIE RENATIONALISIERUNG VON POLITIKEN AN DIE MITGLIEDSTAATEN

In der gemeinsamen Erklärung über die Zukunft der Union, die mit dem Vertrag von Nizza angenommen wurde, sowie nachfolgend auf dem Gipfel von Laeken, wird die Notwendigkeit hervorgehoben, auf der Regierungskonferenz 2004 "eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten" zu schaffen und ihre Einhaltung zu überwachen.

Dieses Ziel ist nicht als Aufruf zu einer radikalen Änderung des derzeitigen Systems der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu verstehen, sondern lediglich als eine Klärung desselben. Das Ziel der Erklärung ist daher nicht der Abbau bestimmter Kompetenzen bzw. Politiken der Union im Sinne einer "Renationalisierung", sondern vielmehr eine genauere Abgrenzung sowie eine bessere Kontrolle.

Es läßt sich aus der Erklärung auch nicht der Auftrag zur Aufstellung eines Kompetenzkatalogs der EU und der Mitgliedstaaten entnehmen, da sich eine genauere Abgrenzung durch andere Instrumente effizienter erreichen läßt, als durch eine Kompetenzliste. Was man erreichen will, übersteigt freilich die bloße Aufstellung von Zuordnungskriterien für die Kompetenzausübung, die bereits durch das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EGV normiert ist.

Neben einer Klärung und Präzisierung des Kompetenzverteilungssystems läßt die Erklärung ebenso die Möglichkeit zu, neue institutionelle Strukturen bzw. Organformen zu schaffen, die eine effizientere Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten garantieren.

Die Hauptschwierigkeit der Debatte über die Kompetenzverteilung folgt aus der Tatsache, dass dieses Thema mit einer ganzen Reihe anderer nicht gelöster Fragen der juristischen Struktur der Union verflochten ist, wie etwa:

- einer schärferen Typisierung der Eingriffsmodalitäten der Union, die derzeit von der umfassenden Normierungsfähigkeit der Verordnung bzw. der umfassenden Angleichung bis hin zu nichtregelnden Formeln wie allgemeinen Leitlinien oder der flexiblen Koordinierung reicht;

- der Schaffung einer strengen Normenhierarchie und einer Typologie der Regelungsakte, die eine deutliche Unterscheidung zwischen der legislativen (Rat und Parlament), der exekutiven Ebene (Kommission) und der Ebene der indirekten Administration (Mitgliedstaaten) festlegt und verhindert, daß durch den technischen Kunstgriff von Handlungsermächtigungsnormen die vom Grundvertrag geschaffenen Kompetenzverteilungsregeln augehöhlt werden können,
- der Klärung der externen Kompetenzausübung.

Hinzu kommen weitere, nicht weniger wichtige Fragen wie die vollständige Einbettung der Zweiten und Dritten Säule in ein gemeinsames Kompetenzverteilungssystem als Folge ihrer Vergemeinschaftlichung; die Beibehaltung bzw. ggfs. die Reform der Querschnittsklauseln in Art. 308 EGV (Klausel impliziter Kompetenzen) sowie in Art. 95 EGV (Klausel zur Harmonisierung des Binnenmarktes); die Kontrolle der Kompetenzausübung durch das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip; die Vereinheitlichung der Entscheidungsverfahren; das institutionelle Gleichgewicht als Ausdruck der horizontalen Befugnisaufteilung unter den Institutionen; die Einbeziehung der Regionen und der kommunalen Ebenen in die Gesetzgebungsverfahren.

DAS FUNKTIONELLE (TELEOLOGISCHE) SYSTEM DER KOMPETENZZUORDNUNG ENTSPRICHT DER NATUR DES EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESSES

Der Auftrag der Erklärung von Nizza und des Europäischen Rates von Laeken bedeutet nicht einen Abbau des derzeitigen Kompetenzverteilungssystems, sondern die Verbesserung desselben, dessen Grundlage ein funktionelles System für die Zuordnung von Kompetenzen ist. Hierfür gibt es gute Gründe:

- Das derzeitige Kompetenzzuordnungssystem hat eine deutlich funktionale Ausrichtung, wonach sich Kompetenzen über ihre Ziele definieren, welche ihrerseits die Handlungsbereiche festlegen. Dieser Charakter begünstigt einerseits eine zielorientierte Interpretation des Regelwerks, verursacht andererseits aber auch eine gewisse Konfusion zwischen der Kompetenzverteilung und den Eingriffsmodalitäten der EU. Aus diesem Grund erscheint das System komplex und unklar. Der Versuch, eine Reform dergestalt durchführen zu wollen, dass (ebenfalls komplexe und sich entwickelnde) Kompetenzzuordnungsmodelle, wie sie bei Staaten bundesstaatlicher Struktur üblich sind, extrapoliert werden, würde hingegen die Nichtbeachtung des dynamischen und fortschreitenden Charakters der bereits fünfzig Jahre währenden europäischen Integration bedeuten. Eine statische Kompetenzverteilung, die Art. 308 EGV streicht, hätte insofern eine Erstarrung der Integration auf dem derzeitigen Stand zur Folge. Das Ziel des europäischen Bauwerkes liegt hingegen in der fortschreitenden Entwicklung

der nationalen Gesellschaften hin zu einer gemeinsamen europäischen Gesellschaft, die sich aus der gegenseitigen Festigung der nationalen und europäischen Identität, einer pluralen Bürgerschaft und den gemeinsamen Bürgerrechten speist. Das bedeutet eine öffentliche europäische Gewalt, die auf mehreren Ebenen ausgeübt und dynamisch unter den verschiedenen Ebenen wieder zugeordnet wird.

- Aus der Natur des Integrationsprozesses folgt, dass die Union sich aus einem gemeinsamen Verfassungssystem nährt. Die Europäische Union ist nicht nur eine fortgeschrittene internationale Organisation, sondern ein supranationales Gefüge, in dem die Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten und das Verfassungssystem der Union eng miteinander verflochten sind. So sind einerseits die Mitgliedstaaten und deren Verwaltungsstrukturen nicht nur feste Bestandteile der Union, sondern deren Hauptakteure und –ausübungsorgane. Andererseits haben die Staaten und die nationalen Behörden durch die europäischen Institutionen zu handeln, um jene Ziele zu erreichen, die sie sonst nicht realisieren könnten. Es handelt sich also um eine kooperative Verfassungsordnung, in der die europäischen und nationalen Organe grundsätzlich gemeinsam handeln, so dass das Handeln der Staaten stets zugleich eine europäische und das europäische Handeln gleichzeitig eine nationale Dimension beinhaltet. So erfüllen die nationalen Parlamente eine europäische Funktion bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht. Sie sind also in diesem Sinne auch "europäische Parlamente".
- Die Folge aus diesem gemeinsamen Verfassungssystem ist, dass die große Mehrheit der Kompetenzen notwendigerweise gemeinsame Kompetenzen sind. Selbst wo theoretisch ausschließliche Kompetenzen der Union bestehen, zeigt eine detaillierte Untersuchung, dass die Ausübung dieser Kompetenzen ebenfalls gemeinsam ist. Dies ist etwa der Fall bei der gemeinsamen Agrarpolitik und bei der gemeinsamen Handelspolitik (man beachte zum Beispiel die vielen gemischten Verträge). Dies gilt aber auch im Bereich des Wettbewerbsrechts, dessen derzeitige Reform und Modernisierung ein dichtes Netz der Kooperation und der Umsetzung dieser Politik durch die Gemeinschafts- und nationalen Behörden schafft. Ebenso ist es extrem schwierig, einen Bereich abzukoppeln, in dem das Handeln der Mitgliedstaaten auf die gemeinschaftliche Dimension verzichten könnte: Auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten bestehen nämlich, mit Ausnahme des nationalen Verfassungsrechts, keine exklusiven Kompetenzen fort.
- Gegenüber dem amerikanischen Modell des "dualen Föderalismus" ist die Ausübung und Finanzierung europäischer Politiken grundsätzlich die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die die europäischen Politiken entsprechend ihres jeweiligen nationalen Verwaltungsrechts effizient, nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und unter Achtung des Prinzips der Gemeinschaftstreue auszuüben haben. Ausnahmen von dieser Regel (Wettbewerb, öffentliche