

Informationen zur Europäischen Verfassung



Ausgabe 04/2003

Die Lizenz zum Aufräumen

Von der Notwendigkeit einer Kompetenzneuordnung in der EU

Auch wenn es uns nicht bewusst ist: Ein Großteil der politischen Entscheidungen wird in Brüssel gefällt. Ging es am Anfang der europäischen Integration noch recht überschaubar nur um Kohle und Stahl, so wurden der Union mit den Jahren und Jahrzehnten immer mehr Zuständigkeiten übertragen. Hier ein bisschen Kompetenz für die Atomenergie, dort ein bisschen mehr für den Binnenmarkt und die Währung.

Aber der EU Kompetenzen zu übertragen, hieß auch, sie anderswo wegzunehmen. Das bekamen insbesondere die deutschen Bundesländer zu spüren, de-nen dadurch immer mehr Gestaltungsspielraum abhanden kam. Kein Wunder also, dass sie schon lange darauf drängen, dass endlich

Autorin: Ann-Kathrin Fischer

mal jemand endgültig festlegt, wo eigentlich die Zuständigkeiten der Union aufhören und die der Staaten anfangen.

Lange Zeit galt das einfach als "deutsche Marotte". Doch seit ca. zehn Jahren taucht das Thema immer wieder auf der Tagesordnung auf. Nur ist es gar nicht so einfach, die Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten klar voneinander zu trennen. Und das Ganze wird noch dadurch verstärkt, dass die Kompetenzordnung schrittweise entstand und sich nie jemand die Mühe machte, klare Kategorien zu entwickeln. Nirgendwo in den Verträgen gibt es Listen, in denen man nachschlagen kann, für was die Union und für was die Staaten zuständig sind. Statt dessen ist man gezwungen, das

gesamte Vertragswerk durchzulesen. Nicht gerade sehr bürgerfreundlich!

Da die EU mit der europäischen Verfassung auch transparenter und verständlicher werden sollte, gab der Europäische Rat dem Konvent die "Lizenz zum Aufräumen". Die über das ganze Vertragswerk verteilten Zuständigkeiten sollten zusammengefasst, neu geordnet und dann schön ordentlich in Schubladen verpackt, d.h. kategorisiert, werden.

Der Frage, ob dem Konvent das gelungen ist, widmet sich diese Ausgabe der "Informationen zur Europäischen Verfassung".

Alles in bester Ordnung?

Die Kompetenzregeln in der Verfassung

In keiner Verfassung dürfen sie fehlen: die Regeln der Kompetenzverteilung. Denn wenn Kompetenzen auf verschiedene Ebenen aufzuteilen sind,

bestimmen sie im Grundsatz nach welchem Muster die Aufgaben und Befugnisse verteilt werden. In der EU übertragen die Mit-

gliedstaaten der Union die Aufgaben, die sie zu erfüllen hat und die Kompetenzen, die sie hierzu benötigt. Als "Herren der Verträge" bestimmen sie, wel-

che Dinge in Brüssel geregelt werden sollen. Die EU kann demnach nur tätig werden, wenn ihr im Vertrag ausdrücklich eine Zuständigkeit zugewiesen wurde. Dieser Grundsatz wird "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung" genannt. Für alle Bereiche, die der Union nicht zugewiesen werden, sind die Mitgliedstaaten zuständig. Hier handelt es sich um ein Regel-Ausnahmeverhältnis. Das heißt, dass in der Regel die Mitgliedstaaten zuständig sind und nur im Ausnahmefall die EU.

Innerhalb der Kompetenzen, die der EU zustehen, wird zwischen drei verschiedenen Arten unterschieden (Art. 11):

- ausschließliche Zuständigkeiten,
- mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeiten und
- Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen.

Dies ist eine Neuheit in der Verfassung, da bislang im Vertragstext selbst keine Unterscheidung vorgenommen wurde. Nur indirekt und für den Außenstehenden schwer nachvollziehbar konnten ausschließliche und nicht-ausschließliche Zuständigkeiten unterschieden werden.

Autor: Florian Ziegenbalg

Mit dem neuen System ist generell alles viel klarer. Die aus-

schließlichen Zuständigkeiten stehen der EU alleine zu (z.B. Zollunion). Im Bereich der geteilten Zuständigkeiten, worunter die meisten Bereiche fallen, können die Mitgliedstaaten solange und soweit tätig werden, wie die Union ihre Zuständigkeit nicht ausübt. Regelt die EU einen Bereich also vollständig, dann können die Mitgliedstaaten keine eigenen Bestimmungen mehr erlassen (z.B. Milch-Subventionen). In Bereichen, in denen die Union Ergänzungs-, Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen ergreifen darf, sind eigentlich die Mitgliedstaaten zuständig. Die Maßnahmen der Union dürfen also die Regelungen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern sie nur unterstützen, ergänzen oder koordinieren (z.B. das Erasmus-Programm für den gesamten Studentenaustausch).

Etwas schwierig wird das Ganze aber dadurch, dass die Zuständigkeiten für die einzelnen Politikbereiche in Teil III der Verfassung zu finden sind und hier nicht ausdrücklich nach ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten unterschieden wird. Es ist also notwendig Teil I und Teil III genau zu studieren, um zu erfahren, was unter welche Kompetenzkategorie fällt. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten das

Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 9 Abs. 3 und 4). Beide Prinzipien müssen von der EU vor ihrem Tätigwerden berücksichtigt werden.

- Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip darf die Union nur dann tätig werden, wenn eine Aufgabe auf den unteren Ebenen, also der Gemeinde, der Region oder dem Mitgliedstaat nicht mehr ausreichend erbracht werden kann. Zusätzlich muss auch immer gewährleistet sein, dass ein Handeln der Union effizienter ist.
- Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip darf die Union immer nur das Mittel wählen, das die unteren Ebenen am wenigsten belastet und ihnen den meisten Spielraum einräumt. Wenn möglich sollten daher z.B. möglichst viele Rahmengesetze erlassen werden, die den Mitgliedstaaten die Regelung der Details selbst überlassen.

Gegenüber den bisherigen Regeln zur Kompetenzverteilung stellt das neue System trotz allem einen Fortschritt dar. Jeder kann mit einem Blick erfassen, nach welchen Regeln die Kompetenzen grundsätzlich verteilt sind. Wer allerdings Genaueres wissen will, kommt nicht um den umfangreichen Teil III herum.

Es bleibt alles anders

Die Kompetenzverteilung in der EU

Was die EU darf und was nicht, ist eine Frage, die seit ihrer ersten Stunde im Jahr 1957 die Gemüter der Politiker erhitzt. Dabei ist es im Grunde ganz

einfach: All das, was man nicht alleine schafft, regelt man in der EU; all das, was man ohne die anderen schafft, kann man allein machen. So kann

Deutschland, trotz seiner Mitgliedschaft in der EU, z.B. alleine entscheiden, ob es die Eltern von Schulkindern mit Geld für die tägliche Fahrt zur Schule

unterstützt. Das Land Baden-Württemberg kann alleine entscheiden, was seine Schüler im Lateinunterricht lernen sollen und die Stadt Ulm kann alleine entscheiden, ob eine Buslinie oder eine Straßenbahn vor die Schule fahren soll, damit nach dem Lateinunterricht nicht alle Schüler mit dem Auto abgeholt werden müssen.

Wenn eine Ulmer Schülerin nach ihrem Abitur gerne auf einer englischen Universität Biologie studieren möchte, gelten auch hier Regeln, die das ermöglichen. Als Bürgerin der Europäischen Union braucht sie kein Visum, um nach England einzureisen. Sie kann nach dem Abschluss ihres englischen Diploms wieder das Land verlassen und z.B. in Portugal als Meeresbiologin arbeiten.

Ein französischer Bürger mit einer abgeschlossenen Ausbildung zum Bäcker darf auch in Deutschland als Bäcker arbeiten, ohne zusätzlich die deutsche Bäckerlehre gemacht zu haben. Einheitliche Regelungen zu Ausbildung, Arbeitsverhältnis und Aufenthalt in den verschiedenen Ländern der EU kann man nicht alleine, sondern nur gemeinsam finden. Somit gibt es für verschiedene Regelungsfragen verschiedene Regelungszuständigkeiten.

Autor: Christian Wenning
Als Daumenregel gilt: Überall, wo es etwas Grenzüberschreitendes zu regeln gibt, ist die EU zuständig. Der Lateinunterricht ist kein grenzüberschreitendes Thema der Bildung und daher

ohne die EU regelbar. Der gesetzliche Rahmen für die Schülerin, die zur Weiterbildung nach England geht, wird hingegen in der EU geregelt. Da es in Europa aber viele Bildungssysteme gibt, die unabhängig voneinander bestehen, ist die EU hier nur koordinierend zuständig. Sie vermittelt also nur und regelt nicht selbst. Die Bildung ist also genauso wenig ausschließlich ein grenzüberschreitendes Thema, wie ausschließlich ein regionales Thema. Die meisten Themen haben diese zwei Seiten. Daher wird zwischen der EU und den Mitgliedstaaten immer wieder um die Zuständigkeit für einen Bereich gerungen; daher gibt es neben der koordinierenden Zuständigkeit auch eine geteilte Zuständigkeit.

In manchen Bereichen ist die EU aber auch ausschließlich, also alleine zuständig. Als Beispiel dient hier der Euro. Logisch, dass es keinen Sinn macht, wenn wir eine Währung haben, aber jedes Land soviel Euros druckt, wie es will. Dann würde das Währungssystem zusammenbrechen und das Geld wäre nichts mehr wert. Um solche Alleingänge zu verhindern, kann in den Bereichen, wo es anders keinen Sinn macht, die EU alleine entscheiden, was zu tun ist. Natürlich sind die EU-Mitgliedstaaten aber auch nicht ohne Einfluss auf die Entscheidungen der EU. Wenn ein Staat sich völlig quer stellt, dann wird in der Regel

nicht gegen ihn entschieden, sondern ein Kompromiss gesucht.

Noch sind die Zuständigkeiten für die Europäische Union in einer Entwicklungsphase: Sie hat einerseits noch nicht alles, was sie haben sollte und bei dem, was sie hat, ist sie oft noch nicht sehr gut entwickelt. Dass z.B. eine einzige Europäische Armee sinnvoller und effektiver wäre als 25 einzelstaatliche Armeen, scheint jedem klar. Allerdings wird hier so ein sensibler und wichtiger Bereich für die Mitgliedsstaaten berührt, dass es bis zur EU-Armee wohl noch ein langer Weg sein wird. Je besser aber die Europäische Union für ihre Bürger und Mitgliedsstaaten funktioniert, desto mehr wird sie ihre Zuständigkeiten stärken und erweitern können.

Die EU-Verfassung kann das Funktionieren der EU fördern! Mit der neuen und klareren Kompetenzordnung können Unstimmigkeiten darüber, ob die EU oder die Mitgliedstaaten zuständig sind, vielleicht eher verhindert werden. Gleichzeitig wird mit der Vereinfachung aber auch auf die Bürgerinnen und Bürger abgezielt. Für sie wird leichter nachvollziehbar, wer für was verantwortlich zu machen ist. Das ist wichtig: Schließlich sind letztlich sie es, die entscheiden, wie stark die EU in Zukunft werden soll. Und wenn klar ist, wo die EU ihre Grenzen hat, kann man dem leichter zustimmen.

Europa sucht die Superlösung

Zwischenstaatliche Verhandlungen über Verfassungsentwurf hinter verschlossenen Türen

In Europa geht es mal wieder um nationale Interessen, um

Einfluss und Macht. Die Staatenvertreter zeigten in der Re-

gierungskonferenz bislang, dass zumindest für viele der

Verfassungsentwurf bestenfalls eine Ideensammlung darstellt, aus der die besten Rosinen herausgepickt werden können. Das Ergebnis eines angeblich "herrschaftsfreien Diskurses" des Konvents liegt in seine Einzelteile zerlegt: Der Teppichhandel ist eröffnet, die viel beschworene Öffentlichkeit erfährt von Entscheidungen bestenfalls, nachdem sie gefallen sind. Dabei ist der Auftrag von Laeken klar definiert gewesen: Die Union sollte transparenter und vor allem effizienter werden. Der Konvent hat ein Ergebnis vorgelegt, welches sicher in vielerlei Hinsicht zu wünschen übrig lässt, aber dennoch eine gute Grundlage für die zukünftige Arbeitsweise der EU darstellt. Jetzt wird wieder diskutiert und die gefundenen Kompromisse neu verhandelt.

Der Konvent hatte der Forderung nach mehr Transparenz Rechnung getragen und beschlossen, die exekutiven und gesetzgeberischen Funktionen des Ministerrates deutlicher voneinander zu trennen. Gesetzgebung sollte künftig nur noch im öffentlich tagenden Legislativrat möglich sein. Dies sollte für mehr Transparenz sorgen. Doch diese Idee wurde von den Staats- und Regierungschefs gleich zu Anfang stillschweigend kassiert. Sehr zum Ärger vieler Konventsmitglieder. Zusammen mit Europaabgeordneten starteten sie deshalb einen überparteilichen

Aufruf, in dem sie die Regierungen aufforderten, ihre Entscheidung noch einmal zu überdenken. Denn ihrer Ansicht nach ist der Wegfall des Legislativrates ein negatives Signal für die Demokratie in der EU und steht im krassen Widerspruch zur Forderung nach mehr Transparenz.

Um eine effiziente und handlungsfähige europäische Regierung zu schaffen, sollte die Größe der Kommission auf 15 stimmberechtigte Mitglieder beschränkt werden. Doch die kleinen EU-Staaten fürchten um ihren Einfluss und fordern für jedes Land einen eigenen Kommissar. Deutschland hat mittlerweile Entgegenkommen signalisiert. Das ist kein gutes Zeichen. Zur Zeit geistert die Zahl von 18 stimmberechtigten Kommissaren durch Europa. Bei einer EU der 27 könnte dann jedes Land in zwei von drei Amtszeiten einen "echten" Kommissar stellen.

Gar nicht gut sieht es auch für die im Konventsentwurf enthaltene Änderung der Abstimmungsmodalitäten im Ministerrat aus. Sie räumt den bevölkerungsreichen Staaten mehr Entscheidungsbefugnis ein. Vor allem Spanien, das in Nizza bis zur letzten Minute um mehr Stimmen im Rat gefochten hat, zeigt sich wenig begeistert von der Idee. In Polen hat es einen geeigneten Verbündeten gefunden und nach neuesten Meldungen werden sie

dabei nun auch von Großbritannien unterstützt.

Auch der Vorschlag der Finanzminister, dem Europäischen Parlament das Recht zu nehmen, nach gescheiterten Haushaltsverhandlungen den Haushalt ablehnen zu können, stößt auf wenig Gegenliebe. Schon eher die Forderung, auch in Zukunft über die "blauen Briefe" entscheiden zu können.

Viele der Vorhaben der Regierungskonferenz treffen ins Mark der mühsam gefundenen institutionellen Balance des Verfassungsentwurfs. Werden Bausteine des Konventsentwurfs verändert, verschiebt sich das Gleichgewicht. Und dafür, dass dies zugunsten der Nationalstaaten und nicht zum Vorteil des Parlaments geschehen wird, werden die Staats- und Regierungschefs schon Sorge tragen. Die nach der letzten Sitzung begonnenen bilateralen Verhandlungen lassen darauf schließen, dass es letzten Endes doch auf ein gegenseitiges Geben und Nehmen herauslaufen wird, um das Projekt wie geplant in diesem Jahr noch auf den Weg schicken zu können - denn die Zeit drängt. Die Erweiterung steht vor der Tür und lange wird Europa mit Nizza nicht handlungsfähig sein können.

Impressum:

Deutscher Bundesjugendring, Mühlendamm 3, 10178 Berlin, Telefon 030/400 404-00, Fax 030/400 404-22, E-Mail: info@dbjr.de

Verantwortlich für den Inhalt: Gunda Voigts

Redaktion und Layout: Jochen Rummenhölter, Wolfgang Peschel, Monica Stutterheim

Texte von: Ann-Kathrin Fischer, Florian Ziegenbalg, Christian Wenning und Nicole Meßmer

21. November 2003