

20.12.01

Beschluss
des Bundesrates

Entschießung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union

Der Bundesrat hat in seiner 771. Sitzung am 20. Dezember 2001 die aus der Anlage ersichtliche Entschießung gefasst.

Anlage

Entschießung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union

A. Erste Orientierung zur Kompetenzneuordnung

I. Politischer Rahmen der Zukunftsdebatte

Unter dem Eindruck des Globalisierungsprozesses hat sich das Verhältnis zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den Regionen in den letzten Jahrzehnten tiefgreifend gewandelt.

Einerseits sind Befugnisse zur Regelung des ordnungspolitischen Rahmens der Wirtschaft und zentraler Politikbereiche in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr auf die Europäische Union übergegangen. Immer mehr Bereiche haben eine europäische Dimension gewonnen und viele konnten nur unzulänglich innerhalb der Grenzen einzelner Mitgliedstaaten geregelt werden.

Andererseits haben die Globalisierung der Wirtschaft, die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, die Wirtschafts- und Währungsunion und der Weg in die Informationsgesellschaft den Stellenwert regionaler Wirtschaftsräume erhöht. Denn gerade die Länder und Regionen stehen heute in einem sich verschärfenden europäischen Wettbewerb um Wachstum und Beschäftigung und spielen eine immer größere Rolle für die Standort-, Industrie- und Beschäftigungspolitik. Die Anpassungs- und Modernisierungsprozesse der Wirtschaft und die Entwicklung der Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen brauchen nicht nur europäische, sondern auch regionale Strukturen.

Der politische und ökonomische Erfolg Europas in einer globalen

Wirtschaft hängt mit davon ab, dass die Handlungsspielräume der Länder und Regionen nicht nur erhalten bleiben, sondern sogar noch erweitert werden. Hinzu kommt, dass mit der Erweiterung und der annähernden Verdoppelung der Zahl der Mitgliedstaaten die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Unterschiede innerhalb der EU noch deutlich zunehmen werden und die Anforderungen an den Zusammenhalt der EU dadurch erheblich wachsen.

Die Europäische Union hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg als Friedensprojekt entwickelt. Sie beruht auf gemeinsamen Werten. Um das einzigartige politische System der Europäischen Gemeinschaften zu erhalten, muss es an die sich verändernde gesellschaftliche und politische Realität angepasst werden. Die Europäische Union braucht eine Perspektive, die der sich wandelnden Realität Rechnung trägt und die von den Bürgerinnen und Bürgern unterstützt werden kann. Die Europäische Union hat eine Reform und Vereinfachung der Verträge nötig, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, die politische Verantwortlichkeit für Entscheidungen klar zuzuordnen. Besonders die Ziele der Europäischen Union sowie die Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten bedürfen der Überprüfung. Die gesamte institutionelle Architektur der EU einschließlich der Entscheidungsverfahren bedarf einer klareren Struktur.

Die europäische "Verfassungsdebatte", die durch den Europäischen Rat von Nizza angestoßen wurde, sollte folgende Ziele und Grundsätze zu verwirklichen suchen:

- Erhöhung der demokratischen Legitimation der EU,
- Stärkung der Handlungsfähigkeit und Effizienz einer EU mit mehr als 20 Mitgliedstaaten,
- Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der EU,
- Sicherung der Finanzierbarkeit der EU mit einer gerechten Lastenverteilung für die Mitgliedstaaten,
- Transparenz der Entscheidungsprozesse und Strukturen,
- Klare Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen,
- Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Bürgernähe,
- Rücksichtnahme auf nationale und regionale Besonderheiten.

Die Reform der EU umfasst auch die Einbindung der Grundrechte-Charta, Stellung der nationalen Parlamente und Vereinfachung der Verträge. Die Frage einer verbesserten Kompetenzordnung ist mit diesen Themen verbunden. Orientierungen, die durch den Bundesrat im weiteren Verfahren zu den einzelnen Komplexen entwickelt werden, sind daher im Zusammenhang zu sehen. Beim Fortgang der Beratungen können daher Anpassungen erforderlich werden. Die Ergebnisse der Reform sollten in einem Verfassungsvertrag zusammengefasst werden.

II. Prämissen der Kompetenzordnung

Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union einerseits und den Mitgliedstaaten mit ihren Regionen andererseits bedarf der Überprüfung.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen steht in einem engen Zusammenhang mit den Zielen und Aufgaben der EU. Die Überprüfung von Aufgabenzuweisung und Kompetenzverteilung kann sowohl zu einer Verlagerung von derzeitigen EU-Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten als auch zu einer Übertragung von weiteren Kompetenzen auf die EU führen. Es sollte darauf geachtet werden, dass die EU in die Lage versetzt wird, strategische Lösungen für Problemlagen europäischer und weltweiter Dimension zu finden. Für den Bundesrat ist dabei neben der Gewährleistung des Wettbewerbs von Modellen politischer und gesellschaftlicher Ordnungen und der Erhaltung der Vielfalt und des Zusammenhalts Europas die Sicherung und Erweiterung ihrer Handlungsspielräume von entscheidender Bedeutung. Bei der Umsetzung von europäischen Politiken brauchen sie größere Gestaltungsmöglichkeiten, um den Aufgaben vor Ort besser gerecht werden zu können.

Die Reformüberlegungen für eine bessere Kompetenzordnung sollten von folgenden Prinzipien ausgehen:

- dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der EU,
- dem Prinzip der Subsidiarität,
- dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit und
- der Verpflichtung, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu respektieren.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob und wie mitgliedstaatliche

Aufgaben durch zusätzliche allgemeine Prinzipien geschützt werden können, die die Ausübung der EU-Zuständigkeiten begrenzen.

Die derzeitigen Reformüberlegungen auf europäischer Ebene gehen davon aus, dass das Recht, die EU-Zuständigkeiten zu bestimmen, den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben muss. Die Überlegungen gehen weiter davon aus, dass das Vertragsrecht nur die der EU übertragenden Zuständigkeiten und nicht die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten regelt. Wird im Einzelfall Bezug auf die Aufgaben der Mitgliedstaaten genommen, so dient dies einzig dem Zweck der Begrenzung konkreter Zuständigkeiten der EU (Residualkompetenzen).

Der Bundesrat will mit den vorliegenden Orientierungen einen inhaltlichen Beitrag in die europäische Diskussion einbringen. Im Fortgang des Diskussionsprozesses wird der Bundesrat seine Vorstellungen weiter konkretisieren.

III. Eckpunkte für eine verbesserte Zuständigkeitsordnung der EU

1. Die Formen, in denen die EU ihre Ziele verfolgt, sollten auf einige wenige wie z. B. Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, finanzielle Förderung, Ergänzung und Koordinierung beschränkt werden. Diese sollten enumerativ im Vertrag aufgezählt, inhaltlich bestimmt und ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Denn die Auswirkungen des Handelns der EU auf die mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume hängen davon ab, auf welche Art und Weise die Gemeinschaft tätig wird, z. B. ob sie "harmonisiert", "koordiniert" oder nur "unterstützt".

Mit Blick auf die zunehmende Anwendung der "Methode der offenen Koordinierung" sollte an geeigneter Stelle klargestellt werden, dass diese außerhalb der Zuständigkeiten der EU-Organe nur dem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten dienen darf. Eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten bleibt dadurch unberührt.

Auch die Arten der gemeinschaftlichen Rechtsakte (Verordnung, Richtlinie, Entscheidung) sollten stärker voneinander unterschieden werden, um die Regelungstiefe zu reduzieren und vor allem die Richtlinie auf ihren ursprünglichen Zweck als Rahmenregelung zurück-

zuführen. Überdies sollte genau festgelegt werden, in welchen Fällen die Gemeinschaft ausnahmsweise ihr Recht selbst vollzieht. Bei den Einzelermächtigungen sollten die zulässigen Rechtsakte und Formen gemeinschaftlicher Zielverfolgung differenziert angegeben werden.

Es sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten unter Wahrung des bestehenden Gemeinschaftsrechts handeln können, soweit die EU ihre Kompetenzen nicht ausgeschöpft hat und keine ausschließliche Zuständigkeit der EU gegeben ist.

2. Ein Tätigwerden der Europäischen Union darf nur auf der Grundlage eindeutig definierter Kompetenzen erfolgen und nicht aufgrund allgemeiner Aufgabenzuweisungen.
3. Die Zuständigkeitsordnung der EU muss systematischer und transparenter werden.
 - Eine bessere Systematisierung der Kompetenzen kann durch eine Einteilung in verschiedene Kategorien wie z. B. ausschließliche EU-Kompetenzen, Grundsatzkompetenzen der EU und Ergänzungskompetenzen erreicht werden.
 - Ob darüber hinaus eine Zusammenstellung der verschiedenen Kompetenzen in einem Kompetenzkatalog vorgenommen werden sollte, bedarf eingehender Prüfung. Das gilt vor allem für die Fragen, ob eine systematische Zusammenstellung der Kompetenzen der EU entsprechend verschiedener Kompetenzkategorien größere Transparenz schaffen kann und wie dabei klargestellt werden kann, dass am Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung festgehalten wird.
 - Mit dem Ziel einer Vereinfachung des Vertrages soll auch geprüft werden, ob und wie dieser im Rahmen eines einheitlichen Vertrages in einen ersten Grundlagenteil und einen zweiten Teil mit Einzelbestimmungen gegliedert werden kann. Dabei müssen die möglichen Folgen für die Kompetenzordnung mit bedacht werden. Vertragsänderungen dürfen nicht ohne Zustimmung der nationalen Parlamente erfolgen. Der Vereinfachung dient es ebenfalls, wenn Bestimmungen, die wegen ihres technischen Charakters nicht dem

materiellen EU-Verfassungsvertragsrecht zuzurechnen sind, in einfaches Gemeinschaftsrecht (Sekundärrecht) überführt werden.

4. Für eine Präzisierung der Kompetenznormen kommt es wesentlich darauf an, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gestärkt und nicht durch allgemeine oder weit gefasste Vertragsbestimmungen ausgehöhlt wird:

- Allgemeine Zielbestimmungen, z. B. die Beschreibung der Tätigkeiten der Gemeinschaft in den Artikeln 2 und 3 Abs. 1 EGV, führen derzeit zu Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite von Kompetenzen. Zielbestimmungen sollen Handlungsermächtigungen inhaltlich konkretisieren und nicht ausweiten oder neu schaffen, d. h. lediglich die Ausübung der bereits übertragenen Zuständigkeiten inhaltlich in eine bestimmte Richtung lenken. Sie dienen im Rahmen der jeweiligen Handlungsermächtigung der Politiksteuerung.
- Auch die Querschnittsklauseln (z. B. Artikel 3 Abs. 2, Artikel 6, Artikel 152 Abs. 1 S. 1 und Artikel 151 Abs. 4 EGV) führen zu Unklarheiten im Verhältnis der verschiedenen Zuständigkeitsregelungen zueinander. Daher sollte klargestellt werden, dass diese Querschnittsklauseln nur die Ausübung bestehender Kompetenzen lenken, aber weder eigenständige noch ergänzende Handlungsermächtigungen begründen sollen.
- Die Binnenmarkt-Generalklausel (Artikel 94, 95 EGV) sollte unter Wahrung der Freiheiten des Binnenmarktes präzisiert werden und es sollte dabei klargestellt werden, dass auch im Bereich des Binnenmarktes das Subsidiaritätsprinzip gilt. Im Rahmen der Präzisierung sollte festgelegt werden, dass auf dieser Rechtsgrundlage beruhende Maßnahmen einen unmittelbaren und schwerpunktmäßigen Bezug zum Binnenmarkt haben müssen.
- Neu sollte eine Kollisionsklausel in den Vertrag aufgenommen werden. Sie hätte die Funktion, das Verhältnis unterschiedlicher Zuständigkeitsregelungen zueinander zu klären und insbesondere klarzustellen, dass die Eröffnung des Anwendungsbereiches von Spezialnormen den Rückgriff auf Generalklauseln ausschließt.

- Artikel 308 EGV (Zuständigkeit für unvorhergesehene Fälle) ist entbehrlich geworden. Besteht zwingender Handlungsbedarf der EU, der bisher nur auf der Grundlage von Artikel 308 bewältigt werden konnte, so sollten für die Zukunft konkrete und abschließende Ermächtigungen in das Vertragswerk mit aufgenommen werden.
5. Eine bessere Kompetenzordnung bedarf verfahrensrechtlicher Sicherungen:
- Auf der Basis einer klaren Kompetenzordnung sollte im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz grundsätzlich zur Mehrheitsentscheidung übergegangen und das Einstimmigkeitserfordernis im Rat auf wenige Ausnahmen beschränkt werden. Zugleich sollte eine Ergänzung des Initiativmonopols der Kommission um ein Initiativrecht von Rat und Europäischem Parlament geprüft werden.
 - Damit die Kommission schon beim Entwurf ihrer Vorschläge die Kompetenzordnung stärker als bisher berücksichtigt, sollte sie dazu verpflichtet werden, die Mitgliedstaaten bereits im Entwurfsstadium anzuhören. Die Anhörung sollte vor allem die Möglichkeiten prüfen, ob das verfolgte Ziel durch mitgliedstaatliche Regelungen zu erreichen ist. Die Ergebnisse der Anhörung sollten in der Begründung des Kommissionsvorschlags dargestellt werden.
 - Rechtsvorschriften der EU sollten künftig vor Befassung der Rechtssetzungsorgane einer internen, aber unabhängigen und förmlichen Normprüfung (institutionenübergreifend) unterzogen werden, deren Ergebnisse den Vorschlägen beizufügen sind.
 - Dem Ausschuss der Regionen und den Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen sollte zur Wahrung ihrer Rechte und Zuständigkeiten ein Klagerecht eingeräumt werden. Hierzu müsste Artikel 230 EGV ergänzt werden.
 - Zur verfahrensmäßigen Absicherung der Kompetenzordnung ist zudem zu prüfen, ob in Ergänzung der bestehenden Gerichtsbarkeit in besonderen Fällen eine gemeinsame Schieds- oder Entscheidungsinstanz angerufen werden kann, die unter Berücksichtigung nationaler Verfassungen und des EU-Vertragswerks entscheiden

kann und entsprechend gemischt zusammengesetzt wäre. Dabei sind jedoch Verfahrensverlängerungen weitest möglich zu vermeiden.

6. Eine bessere Kompetenzordnung der Europäischen Union bedarf zusätzlicher Flankierungen:

- Die Weiterentwicklung der Integration muss auch bei einer klaren Kompetenzordnung gewährleistet bleiben. Dies sollte durch ein erleichtertes Vertragsänderungsverfahren sichergestellt werden. Dabei sollte die Rolle der Regierungskonferenz überdacht werden. Für Vertragsänderungen könnte beispielsweise ein einstimmiger Ratsbeschluss mit Zustimmung der nationalen Parlamente genügen.
- Hinsichtlich der Ausübung der EU-Zuständigkeiten sollte im Vertrag festgeschrieben werden, dass die Unionstreuepflicht nicht nur zu Gunsten der EU, sondern auch umgekehrt zu Gunsten der Mitgliedstaaten gilt. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der EU bedeutet dies, dass die nationalen und die regionalen Identitäten ihrer Mitglieder geachtet werden. Im Rahmen der kommenden Regierungskonferenz sollte außerdem geprüft werden, durch welche vertraglichen Vorkehrungen die Umsetzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Ausübung der EU-Kompetenzen verbessert werden kann.
- Der Vollzug von EU-Recht muss auch künftig grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleiben. Vollzug durch die EU bedarf einer ausdrücklichen Ermächtigung.
- Die Rechtsakte der EU sollten vereinfacht und ihre Zahl verringert werden. Für die Überprüfung geltender Rechtsakte nach Ablauf einer bestimmten Geltungsdauer sollten geeignete Verfahren entwickelt werden.

B. Weiteres Verfahren

1. Die vorliegenden ersten Orientierungen stellen einen ersten Beitrag des Bundesrates in der europäischen Debatte zu der vom Europäischen Rat in Nizza in der Erklärung zur Zukunft der Union aufgeworfenen Frage danach,

"wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann", dar.

2. Der noch zu benennende Vertreter des Bundesrates in dem vom Europäischen Rat von Laeken am 14./15. Dezember 2001 eingesetzten Gremium zur Umsetzung der Erklärung des Europäischen Rates von Nizza vom 9. bis 11. Dezember 2000 zur Zukunft der Union wird gebeten, seine Verhandlungsführung an den Inhalten dieser Orientierungen auszurichten.