

Editorial

für die erste Ausgabe des Konvent-Spotlight zur EU-Reform

Liebe Leserinnen und Leser,

der EU-Konvent wird mit seiner Arbeit entscheidende Weichenstellungen für die Zukunft Europas vornehmen. Der Konvent muss in kurzer Zeit die Reformfragen angehen, deren Lösung der Wegbereiter für eine Politische Union sein soll. Die EU hat sich nicht weniger als eine Generalrevision ihrer Zuständigkeiten, Institutionen und Verträge vorgenommen. Was in den letzten Jahren aufgrund vielfältiger Blockaden nicht durchzusetzen war, soll nun im Konvent diskutiert und einer Lösung zugeführt werden – und das alles innerhalb eines guten Jahres. Angesichts dieses knapp bemessenen Zeitrahmens sollte der Konvent von Anfang an seine Arbeiten auf ein konkretes Ergebnis ausrichten. Zwei Themen der Zukunftserklärung bieten den Schlüssel hierfür: Die Vereinfachung der Verträge und die Neuordnung der Arbeitsteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Fortschritte in diesen beiden Feldern sollte der Konvent als zentrale Richtschnur seiner Arbeit festlegen.

Dieser bislang einmalige Diskussions- und Reformprozess ist auch für uns, die Bertelsmann Stiftung und das Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), eine neue Herausforderung. Als Think Tanks verbinden wir wissenschaftliches Know-how mit politikrelevanten Strategiekonzepten und verfügen über ein umfangreiches Experten-Netzwerk in den EU-Mitgliedstaaten wie den Beitrittsländern. Nachdem wir uns bereits in den letzten großen Reformrunden als Ideengeber eingebracht haben, wollen wir auch die Arbeit des Konvents kontinuierlich begleiten. Unsere Reformüberlegungen werden wir unter anderem im EU-Reform – Konvent-Spotlight präsentieren. Ein eigens hierfür geschaffenes Medium, in dem wir entlang der aktuellen Debatten im Konvent zukunftsweisende Reformoptionen vorstellen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld
Mitglied des Präsidiums, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh;
Direktor, Centrum für angewandte Politikforschung,
Ludwig-Maximilians-Universität, München

Die Zukunft der Arbeitsteilung in der EU

Claus Giering

1. Mit der Erklärung von Laeken hat sich die Europäische Union (EU) eine Generalrevision ihrer Zuständigkeiten, Institutionen, Entscheidungsverfahren und Verträge vorgenommen. Die Reform der Kompetenzordnung wird dabei die wohl schwierigste Aufgabe für Konvent und Regierungskonferenz. Denn wenn die Neuordnung erfolgreich sein will, sollte erstens die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung verbessert und zweitens sowohl die Gefahr einer Überforderung der EU-Handlungskapazitäten als auch die Tendenz einer fortschreitenden Zentralisierung in Brüssel begrenzt werden. Drittens muss die EU die Aufgaben, die ihr übertragen werden, dann auch effizient und demokratisch legitimiert wahrnehmen können.
2. Da sich die bestehende Aufgabenordnung über Jahrzehnte evolutionär und orientiert am Konsens der Mitgliedstaaten entwickelt hat, sollte eine Reform nicht am Prinzip der Einzelermächtigung und damit an einer Debatte über jedes einzelne Politikfeld ansetzen. Vielmehr sollte eine Kategorisierung angestrebt werden, die die generellen Regelungen und Leitlinien der Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union einerseits sowie zwischen den Gemeinschaftsorganen andererseits verdeutlicht.
3. Als Ansatzpunkt für eine nachvollziehbare und politisch durchsetzbare Arbeitsteilung bietet sich eine Kategorisierung der Zuständigkeiten an, die die jeweilige Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse in den Blick nimmt. Formal könnte eine entsprechende Kategorisierung bei Art. 3 EG-Vertrag ansetzen. Diese Liste müsste allerdings noch um Politikfelder ergänzt werden, die in anderen Teilen der Verträge geregelt sind. In letzter Konsequenz wäre dazu auch die Trennung zwischen dem Unionsvertrag und den Gemeinschaftsverträgen aufzuheben. Auf dieser Basis lassen sich nahezu alle der heute vorhandenen Entscheidungsbefugnisse entlang ihrer unterschiedlichen Eingriffsintensität fünf Hauptkategorien zuordnen:

Das Centrum für angewandte Politikforschung und die Bertelsmann Stiftung haben unter der URL <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/> eine gemeinsame Homepage eingerichtet, auf der ihre umfangreichen Arbeitsergebnisse zu den Fragestellungen der Zukunftserklärung von Laeken als downloads zur Verfügung stehen.

- a) *Konstitutionelle Bereiche*: Hierunter fallen alle Bestimmungen, die die Aufgabenverteilung, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder den Beitritt von Mitgliedern regeln. Vertragsänderungen auf diesen Gebieten bedeuten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen des Einigungsprozesses.
- b) *Ausschließliche Politiken*: Dies sind die Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, im Rahmen der Währungsunion sowie zur Gewährleistung des Binnenmarktes vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.
- c) *Gemeinsame Politiken*: Hier handelt es sich um jene Aufgabenfelder, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele – wie der Vollendung des Binnenmarktes und den vier Marktfreiheiten, einer nachhaltigen Umweltpolitik, des Diskriminierungsverbots oder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – auf Grund eines grenzüberschreitenden Bezuges gemeinsam ausgeübt werden.
- d) *Ergänzende Politiken*: Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie oder Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten ergibt.
- e) *Koordinierte Bereiche*: Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Europäische Union und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung. Derzeit steht die Beschäftigungspolitik im Vordergrund der Koordinierung. In diese Kategorie fallen auch Bereiche wie der Katastrophenschutz oder der Fremdenverkehr.

Eine Neuordnung nach diesem Ansatz schafft erheblich mehr Transparenz, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Die Weiterentwicklung des Gefüges bleibt auf dieser Grundlage möglich – sei es durch die Überführung spezifischer Aufgaben von einer in eine andere Kategorie, sei es durch die Zuordnung bestimmter Entscheidungsverfahren zu den einzelnen Kategorien.

4. Eine systematische Neuordnung der Zuständigkeiten würde bereits zu einem erheblichen Transparenzgewinn führen. Es bleibt jedoch das Problem, dass die einzelnen Politiken auch innerhalb dieser Kategorien bzw. in sich selbst nicht unbedingt vergleichbar sind. Das liegt vor allem daran, dass dort unterschiedliche Akteure nach verschiedenen Verfahren mit wechselnden Instrumenten tätig werden. Eine neue Systematik greift also zu kurz, wenn sie nicht mit einer Klarstellung und Optimierung der Arbeitsteilung und Gewaltenteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen verbunden wird. In der Konsequenz einer transparenten Kompetenzsystematik liegt auch eine Vereinfachung und Verbesserung der Entscheidungsverfahren und Rechtsetzungsinstrumente. Um mehr Transparenz und Effizienz zu erzielen, sollte die

Anzahl der Verfahren und Handlungsinstrumente sowie ihrer Varianten weiter eingeschränkt werden. Die vereinfachten Grundverfahren sollten dann jeweils als Standard für einzelne Kategorien innerhalb der zu beschließenden Systematik angewandt werden.

5. Ein verständliches Kompetenzgefüge zählt zu den Merkmalen einer transparenten politischen Ordnung. Es steht jedoch nicht allein, sondern sollte Teil einer im Ganzen lesbaren Verfassung der EU sein. Die Neuordnung der Kompetenzen setzt die Vereinfachung der Verträge im Sinne eines kohärenten, systematisch gegliederten Vertragswerkes voraus; wie auch umgekehrt die Vereinfachung der Verträge ohne eine Präzisierung der bestehenden Kompetenzordnung kaum denkbar ist. In einem EU-Grundvertrag sollten daher die Ziele, die Grundrechte, die Kompetenzen, die Institutionen sowie die Entscheidungsprozesse zusammengefasst werden. Ein solcher Grundvertrag erleichtert es den Bürgern Europas, die politische Ordnung der EU zu verstehen und sich mit Europa zu identifizieren.

Kontakt:

Claus Giering, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.),
Tel.: +49 89/21 80 13 17, Fax: +49 89/21 80 13 29,
email: claus.giering@lrz.uni-muenchen.de

Janis Emmanouilidis, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.),
Tel.: +49 89/21 80 13 36, Fax: +49 89/21 80 13 29,
email: emmanouilidis@compuserve.com

Annette Heuser, Bertelsmann Stiftung (Brüssel), Tel.: +32 2/2 80 28 30,
Fax: +32 2/2 80 32 21, email: annette.heuser@bertelsmann.de

Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung (Gütersloh), Tel.: +49 52 41/8 18 12 65,
Fax: +49 52 41/8 18 19 84, email: t.fischer@bertelsmann.de