

Europäisches Regieren bürgernah und nachvollziehbar gestalten

Eckpunkte für eine subsidiäre und transparente Kompetenzausübung durch die EU

Thomas Fischer

Nach den beiden letzten Plenardebatten des Konvents zur Kompetenzfrage zeichnet sich ein weit gehender Konsens in drei Punkten ab: für die Aufgabenverteilung in der Europäischen Union wird ein flexibles Modell einem starren Kompetenzkatalog vorgezogen. Favorisiert wird dabei eine Kategorisierung entlang der Eingriffsintensität europäischer Befugnisse. Überdies scheint weit gehendes Einvernehmen darüber zu bestehen, dass die Zahl der europäischen Steuerungsinstrumente deutlich eingegrenzt werden muss, da die ständige „Proliferation“ vertraglich geregelter und außervertraglicher Handlungsformen entscheidend zur Intransparenz europäischen Regierens beiträgt. Schließlich stimmt eine große Mehrheit des Konvents darin überein, dass spezielle politische und/oder gerichtliche Kontrollmechanismen geschaffen werden müssen, um die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips wirksam überwachen zu können.

Vertieft werden soll die bisherige Diskussion nun in der neu eingerichteten Arbeitsgruppe zur Subsidiarität. Ihr wurde das Mandat erteilt, sich vor allem mit zwei Fragen auseinanderzusetzen: der Verbesserung möglicher Prüfkriterien zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Reform der institutionellen Kontrollmechanismen. Nicht in den Blick genommen werden dagegen andere zentrale Aspekte einer transparenten und subsidiären Aufgabenwahrnehmung durch die EU. Tatsächlich erscheint es angeraten, die Arbeitsgruppenberatungen auf insgesamt fünf Problemfelder der derzeitigen Praxis der Kompetenzausübung auszuweiten:

- 1) Wie umfassend muss eine Aufgabenkategorisierung angelegt sein, um das in der Zukunftserklärung von Nizza formulierte Ziel einer „genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten“ zu verwirklichen? Zu klären wäre, in welchem Umfang eine klare *Zuordnung der jeweiligen Instrumente und Entscheidungsverfahren zu den verschiedenen Aufgabenkategorien* erforderlich ist.
- 2) Welche *Handlungsinstrumente* sollten der EU künftig vorrangig zur Verfügung stehen, und wie können diese trennschärfer voneinander abgegrenzt werden, um eine stärkere Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sicherzustellen?

- 3) Wie lassen sich die vertraglichen Kompetenzausübungsregeln effektivieren, bzw. welche zusätzlichen *Leitprinzipien für die Aufgabenwahrnehmung* sollten aufgenommen werden?
- 4) Reichen die im Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll formulierten *Prüfmaßstäbe für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* aus, oder sind diese Leitlinien präzisierungs- und ergänzungsbedürftig?
- 5) Welche *institutionellen Ansätze zur Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips* kommen in Frage und wo liegen ihre jeweiligen Vor- und Nachteile?

1. Aufgabenbezogene Zuordnung der Instrumente

Eine Vereinfachung des europäischen Vertragswerkes setzt eine Neuordnung des primärrechtlichen Kompetenzgefüges voraus – etwa in Gestalt einer Kategorisierung entlang konstitutioneller, ausschließlicher, gemeinsamer, ergänzender und rein koordinierender Aufgabenfelder der EU (*vgl. unseren Vorschlag in Konvent-Spotlight 01 / 2002*). Eine neue Zuständigkeitssystematik genügt jedoch nicht, um das Problem einer subsidiaritätsgerechten Kompetenzordnung zu lösen. Auch künftig wird es zu Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten kommen.

Damit erhält die Frage Schlüsselbedeutung, wie auf der Ebene der Kompetenzausübung eine „wohldosierte Europäisierung“ der jeweiligen Aufgabenfelder sichergestellt werden kann. Um zu verhindern, dass sich die angestrebte Systematisierung der vertraglichen Aufgabenbestände auf eine primär redaktionelle Übung beschränkt, ist es notwendig, auch die jeweils anzuwendenden Instrumente und Entscheidungsverfahren zuzuordnen. Allerdings muss dabei eine gewisse Flexibilität bei der Wahl der geeigneten Mittel gewahrt bleiben. Ein relativ offenes Ordnungsmodell könnte folgendermaßen aussehen:

- *Ausschließliche und gemeinsame Aufgaben* sollten im Regelfall durch europäische Gesetze geregelt werden, die im Mitentscheidungsverfahren bei qualifizierter Ratsmehrheit erlassen werden. Je nach Materie könnte dabei auf Verordnungen, Richtlinien oder verbindliche Entscheidungen zurückgegriffen werden.
- Im Falle *ergänzender Zuständigkeiten* der EU fände das Anhörungs- oder Mitentscheidungsverfahren – wiederum bei qualifizierter Mehrheit im Rat – Anwendung. Hier wären jedoch nur Richtlinien oder Empfehlungen bzw. andere Formen der Unterstützung, wie finanzielle Förderprogramme, zulässig.
- Schließlich stünden der EU in der *Aufgabenkategorie rein koordinierender Funktionen* nur Empfehlungen, Stellungnahmen, Berichte sowie einvernehmlich beschlossene Zielindikatoren als Instrumente zur Verfügung. Der Rat hätte dort auch weiterhin einstimmig zu entscheiden, nachdem er das Europäische Parlament unterrichtet oder aber angehört hat.

Der zentrale Vorteil dieser umfassenden Aufgabenkategorisierung liegt darin, dass sich ein stringentes Ordnungsmuster für die Unterscheidung zwischen Verordnung, Richtlinie, Entscheidung und Empfehlung sowie ihre unterschiedlichen Anwendungsbereiche und damit ein erheblicher Transparenzgewinn im Vergleich zu den heutigen Vertragsstrukturen ergäbe.

2. Vereinfachung der Handlungsinstrumente der EU

Ein Mehr an Transparenz erfordert eine überschaubare Zahl verfügbarer Instrumente und deren klare Abgrenzung voneinander. In der momentanen Situation stehen vertraglich und nicht vertraglich geregelte Handlungsformen wenig stringent nebeneinander. So finden sich für die erste Säule des EU-Vertrages neben Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen auch Begriffe wie Rahmenrichtlinien, Leitlinien, Beschlüsse und Durchführungsbeschlüsse. Im zweiten und dritten Pfeiler zur Außen- und Innenpolitik werden vertraglich neun weitere Maßnahmenarten aufgeführt. Hinzu kommen noch rein „deklamatorische Befugnisse“ wie Schlussfolgerungen des Vorsitzes oder Erklärungen und feierliche Erklärungen.

Die unzureichende inhaltliche Bestimmtheit der einzelnen Instrumente bildet einen weiteren Schwachpunkt. Die Unterscheidung zwischen den Hauptinstrumenten Verordnung und Richtlinie verschwimmt durch die Neigung, auch in Richtlinien immer häufiger Durchführungsdetails zu regeln. Des weiteren widerspricht die fehlende Differenzierung zwischen Legislativ- und Exekutivakten allen Grundsätzen horizontaler Gewaltenteilung. Um diese Missstände auszuräumen, bieten sich vor allem zwei Ansatzpunkte:

- Die verfügbaren Instrumente sollten durchgängig im Vertrag aufgeführt, zahlenmäßig begrenzt und deutlicher voneinander abgegrenzt werden. Die *Einführung einer vertraglichen Normenhierarchie* würde es erlauben, strikter zwischen der zulässigen Regelungstiefe von Verordnungen und Richtlinien zu unterscheiden. Letztere sollten ausschließlich als europäische Rahmengesetze genutzt werden. Die Kategorie „Durchführungsbestimmungen“ sollte gesondert aufgeführt werden, um die Unterscheidung zwischen Exekutiv- und Legislativakten zu verdeutlichen. Diese Differenzierung wäre durch eine vertragliche Grundregelung zu ergänzen, die klarstellt, dass die Implementierung und der Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht im Regelfall bei den Mitgliedstaaten liegt und die Kommission hier nur in Ausnahmefällen zuständig ist.
- Die *Aufhebung der Säulenstruktur des EU-Vertrages* würde die Möglichkeit eröffnen, auch das derzeitige Rechtsinstrumentarium zu vereinfachen. Hierdurch könnten beispielsweise die in der dritten Säule vorgesehenen Rahmenbeschlüsse

durch das Instrument der Richtlinie ersetzt werden. Bislang wenig genutzte Instrumente, wie die „gemeinsamen Strategien“ im Rahmen der zweiten Säule zur Außenpolitik, sollten wieder gestrichen werden.

3. Regulative Prinzipien der Kompetenzausübung

Da die europäische Kompetenzordnung auch künftig überwiegend durch Mischzuständigkeiten geprägt sein wird, ist ihre subsidiaritätsgerechte Ausgestaltung nur möglich, wenn sich der konkrete Einsatz politischer Steuerungsinstrumente an dem Gebot wechselseitiger Autonomieschonung orientiert. Um dies zu gewährleisten, könnten folgende regulative Prinzipien für die Kompetenzausübung vertraglich ausgebaut werden:

- *„Bilateralisierung“ des Prinzips der Unionstreue:* Das in Art. 10 EGV verankerte Prinzip der Unionstreue sollte deutlicher als wechselseitige Pflicht formuliert werden und nicht einseitig auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu gemeinschaftsfreundlichem Handeln abstellen. Stärker betont werden sollte die Pflicht der Gemeinschaft zur Rücksichtnahme auf die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.
- *Stärkung des Prinzips der Einzelermächtigung:* Die Möglichkeiten der „Zweckentfremdung“ einzelner Handlungsbefugnisse zur sekundärrechtlichen Begründung neuer europäischer Zuständigkeiten sollten eingeschränkt werden – beispielsweise durch die vertragliche Verankerung einer „lex specialis“-Klausel. Überdies empfiehlt sich zur Stärkung des Prinzips der Einzelermächtigung zumindest eine Präzisierung der Anwendungsregeln des Art. 308 EGV. Zu erwägen ist, ob explizit die Möglichkeit vorgesehen werden sollte, von Fall zu Fall Zuständigkeiten wieder an die Mitgliedstaaten zurück zu übertragen, wenn dort ein Handeln der EU nicht mehr notwendig erscheint. Eine weitergehende Option bestünde darin, Artikel 308 EGV völlig zu streichen.
- *Ergänzung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit:* Um dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Nachdruck zu verschaffen, sollte die bereits im Amsterdamer Subsidiaritätsprotokolls fixierte Verpflichtung auf eine möglichst geringe Eingriffsintensität für den Einsatz europäischer Politik- und Rechtsinstrumente in den Vertragstext übernommen werden. Ein weiterer Reformansatz ist der verstärkte Einsatz von autonomieschonenden Steuerungsinstrumenten unterhalb der Schwelle europäischer Rechtsetzung, wie dem Prinzip der offenen Anerkennung oder dem Mechanismus der offenen Koordinierung. Im letztgenannten Fall müsste allerdings zusätzlich klar gestellt werden, dass auch das Koordinierungsverfahren nur innerhalb der bestehenden Kompetenzgrenzen Anwendung finden darf.
- *Vertragliche Verankerung des „Prinzips ausreichend vorhandener Mittel“:* Auf diesem Wege könnte eine *ex ante*-Kontrolle von Rechtsetzungsvorschlägen gewährleistet werden, die sicherstellt, dass keine unzumutbaren finanziellen Ver-

pflichtungen für die Mitgliedstaaten entstehen. Umgekehrt dürfte dies jedoch nicht dazu führen, dass die Finanzierung jedes europäischen Regulierungsaktes der Unionsebene angelastet wird.

- *Ausbau autonomer Handlungsspielräume auf subnationaler Ebene:* Sofern grenzübergreifender Problemlösungsbedarf besteht, sollte – in Abhängigkeit von den nationalen Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten – das Recht auf transnationale Zusammenarbeit zwischen Regionen vertraglich verankert werden.

4. Prüfmaßstäbe für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Die neu eingerichtete Konvents-Arbeitsgruppe zur Subsidiarität soll unter anderem klären, ob und wie die Kriterien des Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll als Maßstäbe für die Zulässigkeit eines Tätigwerdens der Unionsorgane ergänzt werden sollten. Geschehen könnte dies etwa im Wege eines abgestuften Vorgehens, das zwischen zwei Prüfebeneen unterscheidet. In einem ersten Schritt wäre zu klären, inwieweit zur effektiven Lösung bestimmter Probleme oder wirksamen Wahrnehmung spezifischer Interessen ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten überhaupt erforderlich ist. Der Prüfung auf dieser Ebene könnten folgende Einzelkriterien zugrunde liegen:

- Inwieweit ist das zu lösende Problem in dem Sinne transnationaler Natur, dass seine Bewältigung die politischen Handlungskapazitäten und Finanzressourcen einzelner Mitgliedstaaten übersteigt? (*Kapazitätskriterium*)
- Inwiefern ergeben sich aus einzelstaatlichen Regelungen negative Auswirkungen für andere Mitgliedstaaten bzw. inwiefern profitieren Mitgliedstaaten von einzelstaatlichen Regelungen, ohne dass sie sich an den damit verbundenen Kosten beteiligen? (*Externalitätskriterium*)
- Resultieren aus einem Zusammenwirken der Mitgliedstaaten Machtzuwächse gegenüber Drittstaaten, sinken dadurch die Durchschnittskosten bei der Produktion bestimmter Güter oder der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen bzw. ergibt sich ein deutlicher Mehrwert aus der frühzeitigen Planung und Koordinierung gemeinsamer Maßnahmen? (*Mehrwertkriterium*)

Sollte auch nur eines dieser Kriterien für ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedsstaaten sprechen, wäre in einem zweiten Schritt der Frage nachzugehen, ob möglicherweise andere Kooperationsformen vorzuziehen sind. Wiederum würde sich eine Überprüfung anhand von drei Einzelfragen anbieten:

- Müssen alle Mitgliedstaaten für eine effektive Problemlösung zusammenarbeiten? Ist die Interessenlage der betroffenen Mitgliedstaaten ausreichend homogen, um gegebenenfalls auch auf zwischenstaatlicher Basis außerhalb der Europäischen Union erfolgreich zu kooperieren? (*Kooperationskriterium*)

- Ist davon auszugehen, dass ein Tätigwerden der EU auf breite Zustimmung bei den Unionsbürgern stößt? Handelt es sich möglicherweise um einen Aufgabenbereich, in dem politische, soziale oder kulturelle Traditionen besonders ausgeprägt sind oder für den die Verantwortung in den Mitgliedstaaten regelmäßig auf regionaler Ebene angesiedelt ist? (*Akzeptanzkriterium*)
- Wirkt sich der Verzicht auf die geplante Maßnahme negativ auf die Verwirklichung von Kernzielen des Europäischen Vertragswerks aus bzw. würde ein Tätigwerden der EU deutlich zur Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken beitragen? (*Kohärenzkriterium*)

5. Institutionelle Ansätze zur Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips

Für die *justizielle Klärung von Kompetenzfragen* sollte auch künftig der Europäische Gerichtshof verantwortlich sein. Die Schaffung neuer Institutionen bietet hier keinen erkennbaren Zugewinn für die Effizienz und Legitimität der Streitschlichtung. Zwar könnte die rechtliche Klärung auch einem neuen Kompetenzgericht überlassen werden, das sich ganz oder teilweise aus nationalen Verfassungsrichtern zusammensetzt. Unklar bleibt jedoch, worin dessen Mehrwert gegenüber der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs läge. Eher sollte darüber nachgedacht werden, die Stellung des Europäischen Gerichtshofes zu einem echten Verfassungsgerichtshof auszubauen. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung wäre es, wenn er zusätzlich das Recht erhielte, a priori – also noch vor Inkrafttreten eines europäischen Rechtsaktes – dessen Vereinbarkeit mit dem vertraglichen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip zu prüfen.

Darüber hinaus wird gegenwärtig eine Vielzahl von institutionellen Varianten zur *Verbesserung der politischen Kontrolle* diskutiert. Häufig stellen sie darauf ab, die *Rolle der nationalen Parlamente* im europäischen Entscheidungsprozesse über einen Ausbau ihrer Kontrollfunktion zu stärken. Dies gilt für Modelle der Einrichtung einer zweiten Kammer nationaler Parlamentarier ebenso wie für die Überlegungen zur Schaffung eines Subsidiaritätsausschusses, der sich aus nationalen Abgeordneten und Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammensetzen soll. Letztlich laufen beide Überlegungen darauf hinaus, eine dritte Kammer auf EU-Ebene und damit noch kompliziertere Entscheidungsstrukturen zu schaffen. Statt dessen könnte die Kontrollfunktion der COSAC effektiviert werden, die schon heute in dem Amsterdamer Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU angedacht ist. Damit die COSAC ihr Recht, Stellungnahmen zu Subsidiaritätsfragen abzugeben, wirksamer als bisher nutzen kann, müsste sie vor allem mit einem eigenen Sekretariat ausgestattet werden.