

Die Zukunft der Arbeitsteilung in der EU

Eine neue Kompetenzordnung
und ihre institutionellen Konsequenzen

Claus Giering

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,
Centrum für angewandte Politikforschung, München

Februar 2002



KERNTHESEN:

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. Qualitativ sollte der Ansatzpunkt für eine Kategorisierung die unterschiedliche Eingriffsintensität europäischer Befugnisse sein. Als Kategorien werden konstitutionelle Bereiche, ausschließliche Zuständigkeiten der europäischen Ebene, gemeinsam ausgeübte Politiken, ergänzende und unterstützende Zuständigkeiten sowie rein koordinierende Aufgaben vorgeschlagen. Formal müsste eine entsprechende Kategorisierung bei Art. 3 EG-Vertrag ansetzen.
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.

5. In der Konsequenz einer transparenten Kompetenzsystematik liegt auch eine Vereinfachung und Verbesserung der Entscheidungsverfahren und Rechtssetzungsinstrumente. 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.

6. 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 Grundvertrag sollten daher die Ziele, die Grundrechte, die Kompetenzen, die Institutionen sowie die Entscheidungsprozesse zusammengefasst werden.

7. Mit den fünf zentralen Projekten der Vertragsreform, der Erweiterung, dem Lissabon-Prozess, dem Aufbau der schnellen Eingreiftruppe sowie der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll bis 2004 eine neue Qualität der Integration verwirklicht werden. Wenn die Vertiefung der politischen Integration dabei nicht mit der Erweiterung an Mitgliedstaaten und Aufgaben der EU Schritt hält, werden wohl diejenigen Mitgliedstaaten als Avantgarde voranschreiten, die eine Politische Union für die Zukunft Europas für unabdingbar halten. Wie immer also die Reformen bis 2004 im Einzelnen ausfallen werden, eines ist klar: die Europäische Union wird in den nächsten Jahren eine grundlegend neue Gestalt erhalten.

1. Politische Verantwortung als Ausgangspunkt

Europa will sich eine Verfassung geben. Diese soll das Fundament bilden, auf dessen Grundlage die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten die Herausforderungen der Zukunft bestehen können. Die Grundsteinlegung ist auf dem Gipfel von Laeken erfolgt. Hinter den nahezu 60 Fragen, die in der Erklärung von Laeken gestellt werden, versteckt sich eine Agenda, die man angesichts der Querelen von Nizza und den vielfältigen europapolitischen Problemen der vergangenen Monate fast schon als vermessen betrachten könnte. Denn die EU hat sich nichts weniger als eine Generalrevision ihrer Zuständigkeiten, Institutionen, Entscheidungsverfahren und Verträge vorgenommen:

- Die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU soll neu geordnet werden. Dies kann sowohl eine stärkere Integration gerade in Sicherheitsfragen als auch eine Rückverlagerung von Aufgaben auf die nationale Ebene bedeuten.
- Um ein Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen, soll das Verhältnis der Gemeinschaftsinstitutionen untereinander überprüft werden. Dazu wird das bestehende Institutionengefüge grundsätzlich hinterfragt. In der Konsequenz wird die direkte Wahl des Kommissionspräsidenten, eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente und die Abschaffung des halbjährlichen Turnus der Präsidentschaften zu diskutieren sein.
- Auf dem Weg zu einer Verfassung soll das bestehende Vertragswerk vereinfacht werden. Kernfragen richten sich auf ein Ende der Unterscheidung von Gemeinschaft und Union, die Einbeziehung der Grundrechtscharta in den gemeinsamen Rechtsbestand sowie die Schaffung eines Grundvertrages mit allen verfassungsrelevanten Bestimmungen.

Damit strebt die EU einen tragfähigen Bauplan an. Ohne Tabus sollen die wichtigsten strukturellen Defizite der heutigen Unionsarchitektur diskutiert und abgebaut werden. Die Summe der Antworten auf diese Fragen sollte die Schaffung einer Politischen Union sein, wie sie bereits vor zehn Jahren mit dem Vertrag von Maastricht 1991 angestrebt worden ist. Doch weder dort noch mit den Verträgen von Amsterdam 1997 oder Nizza 2000 wurden der Binnenmarkt und die Währungsunion mit entsprechenden politischen Strukturen flankiert. Die Chance dazu eröffnet nun erneut die Agenda von Laeken.

Schlussfolgerung: Mit der Erklärung von Laeken hat sich die 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. Von der Einzelermächtigung zur Kategorisierung

Die Europäische Union steht unter ständigem Reformdruck. Integration vollzieht sich als ein Prozess der schrittweisen Anpassung an neue Ziele und Aufgaben. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl kennzeichnet jeden Reformschritt das oftmals schwierige Aushandeln von Kompromissen unter den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis dieser Aushandlungslogik ist ein Mehrebenensystem, in dem sich verschiedene Handlungsebenen in einem komplizierten Miteinander ergänzen. So sind unübersichtliche Verflechtungssachverhalte und Mischzuständigkeiten entstanden. Als Ergebnis dieser Entwicklung beruht die EU heute auf mehreren Verträgen mit Hunderten von Artikeln sowie den dazugehörigen Protokollen und Erklärungen. Auch innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche wurden die entsprechenden Regelungen vielfach weiter ausdifferenziert und an unterschiedlichen Stellen behandelt, so dass nicht leicht nachzuvollziehen ist, über welche Zuständigkeiten die Europäische Union und die Mitgliedstaaten tatsächlich verfügen.

Die Kombination aus vertraglichen Zielbestimmungen und aufgabenbezogenen Einzelermächtigungen war zunächst eine wesentliche Voraussetzung für die dynamische Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses. Inzwischen zeigen sich aber die damit verbundenen Probleme in aller Deutlichkeit. Ihre Verteilung folgt keiner erkennbaren Systematik und es besteht sowohl Unklarheit über die Reichweite, die Instrumente und Verfahren wie über die Rechtswirkung der europäischen Gesetzgebung. Allein die Aufgabenliste des Artikel 3 EG-Vertrag benennt in 21 Unterpunkten insgesamt neun verschiedene Handlungsvorgaben: Verbote, Gemeinsame Politiken, Politiken ohne nähere Bezeichnung, Maßnahmen, die Angleichung von Bestimmungen, Koordinierung, Stärkung, Förderung oder Beiträge.

Daher wächst das Unbehagen der Bürger wie der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gegenüber Zentralismus, Handlungsschwäche und Ineffizienz der EU. Um dieser Fehlentwicklung zu begegnen, muss das europäische politische System nicht neu erfunden werden. Vielmehr geht es darum, das ihm zugrunde liegende Ordnungskonzept sichtbar zu machen und verständlich zu gestalten. In den vielen Einzelschritten der Integrationsentwicklung der letzten Jahrzehnte steckt eine Vernunft europäischer Politikgestaltung, die als die Summe politischer Übereinstimmung der Europäer Ausdruck finden muss, wenn sie Zustimmung erzeugen soll. Der Konvent und die nächste Regierungskonferenz stehen vor der Aufgabe, das Geflecht europäischer Zuständigkeitsregelungen zu entwirren.

Schlussfolgerung: 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. Kategorisierung nach Eingriffstiefe

Als Ansatz 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. Sie ordnet die einzelnen Politikfelder nicht nach dem bisherigen Prinzip der Einzelermächtigung, sondern anhand klar definierter Aufgabenkategorien. Den formalen Ansatzpunkt für eine Kategorisierung könnte die Aufgabenliste des Art. 3 EG-Vertrag bilden. 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. Diese sollten in einem europäischen Grundvertrag zusammengefasst werden. Auf dieser Basis lassen sich nahezu alle der heute vorhandenen Entscheidungsbefugnisse entlang ihrer unterschiedlichen Eingriffsintensität fünf Hauptkategorien zuordnen:

1. *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.
2. *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.
3. *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.
4. *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.
5. *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.

<p>Schlussfolgerung: Qualitativ sollte der Ansatzpunkt für eine Kategorisierung die unterschiedliche Eingriffsintensität europäischer Befugnisse sein. Als Kategorien werden konstitutionelle Bereiche, ausschließliche Zuständigkeiten der europäischen Ebene, gemeinsam ausgeübte Politiken, ergänzende und unterstützende Zuständigkeiten sowie rein koordinierende Aufgaben vorgeschlagen. Formal müsste eine entsprechende Kategorisierung bei Art. 3 EG-Vertrag ansetzen.</p>
--

4. Institutionelle Konsequenzen

Eine umfassende Systematisierung der Aufgabenverteilung bietet keinen völligen Schutz gegen eine stellenweise ausufernde Kompetenzausübung. Häufig betrifft die Kritik an europäischer Überregulierung aber weniger die vertraglich geregelten Zuständigkeiten der europäischen Ebene selbst als vielmehr ihre Wahrnehmung durch die Gemeinschaftsinstitutionen. In vielen Fällen würde es ausreichen, wenn der europäische Gesetzgeber Kurskorrekturen vornimmt, ohne dass dafür Vertragsänderungen erforderlich wären. Dies gilt beispielsweise für die Agrar- und Strukturpolitik oder die europäische Beihilfenaufsicht, über deren Neuordnung in Deutschland besonders heftig diskutiert wird. So wäre es auf der Grundlage von Art. 37 EG-Vertrag für den Gemeinschaftsgesetzgeber durchaus möglich, agrarpolitische Kompetenzen ohne Vertragsreform auf die Mitgliedstaaten zurück zu übertragen. Auch das europäische Wettbewerbsrecht verdrängt – abgesehen vom generellen Beihilfenverbot – die Mitgliedstaaten nicht von vornherein aus ihrer Zuständigkeit. Die konkrete Ausgestaltung dieses Aufgabengebietes erfolgt vielmehr erst über europäische Rechtssetzung.

Gerade deshalb spielen Kommission und Rat eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung einer subsidiaritätsgerechten Arbeitsteilung. Das Nebeneinander einer Vielzahl von Fachministerräten hat bislang allerdings eine extensive Nutzung vertraglicher Handlungsbefugnisse und die Verabschiedung sich widersprechender Entscheidungen begünstigt. Die Begrenzung der Anzahl der Ressortministerrunden sowie ihre klare Unterordnung unter den Allgemeinen Rat als der wesentlichen Koordinations- und Gesetzgebungsinstanz würde die Abstimmung und Kohärenz europäischer Gesetzgebungsaktivitäten deutlich verbessern. Für den Erfolg solcher Reformen wäre es günstig, wenn sie auf Seiten der Mitgliedstaaten durch eine effektive innere Koordination der Europapolitik ergänzt würden – unabhängig davon, ob dafür das Amt eines Europaministers vorgesehen wird oder andere Wege gefunden werden.

Im Falle von Zuständigkeitskonflikten 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. Ähnliches gilt für Vorschläge, die auf die Einrichtung eines europäischen „Subsidiaritätsausschusses“ zur politischen Vorabklärung von Kompetenzkonflikten abzielen und dem Mitglieder der nationalen Parlamente angehören sollen. Letztlich liefe dies darauf hinaus, eine dritte Kammer auf EU-Ebene und damit noch kompliziertere Entscheidungsstrukturen zu schaffen.

Schlussfolgerung: 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.

5. Konsequenzen für den Entscheidungsprozess

Die Gemeinschaftsorgane und die mitgliedstaatlichen Akteure sind durch unterschiedliche Verfahren mit unterschiedlichen Beteiligungsrechten und Mehrheiten – vor allem im Rat – in die Entscheidungsfindung und Rechtssetzung auf europäischer Ebene eingebunden. Die Zuordnung der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des EG-Vertrages und des EU-Vertrages zu den einzelnen Entscheidungsverfahren – und umgekehrt – gestaltet sich jedoch ausgesprochen schwierig. Dies liegt zum einen daran, dass die Rechtsgrundlagen im Sinne des Prinzips der Einzelermächtigung nicht systematisch erfasst, sondern aufgabenspezifisch quer über die Verträge verteilt sind. Zum anderen weisen auch innerhalb der einzelnen Politikfelder die jeweiligen Artikel zahlreiche Verfahrensvarianten, Verweise und Ausnahmen auf, so dass sich kaum ein Politikfeld nur auf ein einziges Verfahren bezieht. Dadurch wird eine klare Zuordnung zu bestimmten Aufgabenkategorien noch zusätzlich erschwert.

Überschaubar und verständlich wäre es, den Kompetenzkategorien auch die jeweils geeigneten Verfahren als Regel zuzuweisen. Für ausschließliche, gemeinsame und ergänzende Zuständigkeiten wäre ein genereller Übergang zum Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat als Regelverfahren der Gesetzgebung vorzusehen, damit die zunehmende Interessenheterogenität im großen Europa die notwendigen Entscheidungen nicht verhindert. Ein einvernehmliches Vorgehen der Mitgliedstaaten mit Unterrichtung und möglicher Einbeziehung des Europäischen Parlaments sowie der Kommission fände in den Feldern rein koordinierender Tätigkeiten Anwendung. Einstimmigkeit und Ratifikationsvorbehalt sollten weiterhin für alle „konstitutionellen“ Entscheidungen gelten. Die Beschränkung auf drei Grundverfahren mit klar benannten Anwendungsbereichen schafft zugleich mehr Ausgewogenheit im Zusammenwirken zwischen Europäischem Parlament und Rat. Die Zuständigkeitsbereiche der Kommission werden klar abgegrenzt. Die nationalen Parlamente behalten ihre zentrale Rolle bei Kompetenzübertragungen und konstitutionellen Änderungen.

Eine Reform der Regelungen zur Kompetenzausübung sollte jedoch nicht bei den Entscheidungsverfahren stehen bleiben, sondern auch die verfügbaren Handlungsinstrumente in den Blick nehmen. Die heutige Unterscheidung zwischen Verordnung, Richtlinie, Entscheidung und Empfehlung sowie ihre unterschiedlichen Anwendungsbereiche orientieren sich an keinem stringenten Ordnungsmuster. Systematischer wäre, nur im Bereich der ausschließlichen und gemeinsamen Politiken über Gesetze und verbindliche Entscheidungen zu regieren. Dort, wo die EU über ergänzende Kompetenzen verfügt, hätte sie sich auf Rahmengesetze, Empfehlungen oder andere Formen der Unterstützung, wie finanzielle Fördermaßnahmen, zu beschränken. Im Bereich rein koordinierender Aktivitäten wären entsprechend nur unverbindliche Stellungnahmen und Berichte zulässig.

Schlussfolgerung: In der Konsequenz einer transparenten Kompetenzsystematik liegt auch eine Vereinfachung und Verbesserung der Entscheidungsverfahren und Rechtssetzungsinstrumente. 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.

6. Kategorisierung als Teil der Vertragsvereinfachung

Die Konsolidierung des historisch gewachsenen Rechtsbestandes der europäischen Integration in einem Dokument, das die Ziele und Schranken, die Zuständigkeiten und Verfahren wie die Institutionen umfasst, gehört zu den bisher unerfüllten Ansprüchen an die Europapolitik. Die Vereinfachung der Verträge ist nicht einfach eine redaktionelle, technische Aufgabe – es geht vielmehr darum, die bereits erreichte konstitutionelle Qualität der Integration greifbar zu machen. Damit wird die Grundlage für die Abrundung eines europäischen Regierungssystems geschaffen, deren Ziel die Entwicklung einer Verfassung für Europa bildet. Als Anker dieses Prozesses bietet sich eine Zweiteilung der Verträge an:

- In einem *Europäischen Grundvertrag* sollten die maßgeblichen Unionsziele, die Grundrechte und -werte, die Kompetenzordnung, das Institutionengefüge, die Entscheidungsprozesse sowie die Finanzordnung zusammengefasst werden. Die in Nizza verabschiedete Grundrechtscharta sollte Teil des Grundvertrages werden. Eine Änderung dieser Bestimmungen muss konstitutionellen Anforderungen genügen und einen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen.
- Die Vielzahl an Ausführungsbestimmungen sowie organisationsrechtliche Artikel sollten in einem *gesonderten Vertragsdokument* zusammengefasst werden. Für diesen Bereich könnte ein vereinfachtes Änderungsverfahren im Wege von Mehrheitsentscheidungen, unter parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle, eingeführt werden. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass über den Weg der Kategorisierung eine klare Kompetenzordnung geschaffen wird.

Ein solcher Grundvertrag erleichtert es den Bürgern Europas, die politische Ordnung der EU zu verstehen und sich mit Europa zu identifizieren. Die europäische Gesetzgebung wäre auf der Basis der Ausführungsbestimmungen rascher in der Lage, auf veränderte Anforderungen zu reagieren. Wenn die Ziele, die Zuordnung und die Prinzipien der Zuständigkeit der Europäischen Union im ersten Teil präzise genug geregelt sind, ist mit einer Zweiteilung der Verträge auch nicht die Gefahr einer schleichenden Zentralisierung verbunden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente behalten ihre entscheidende Rolle in der Fortentwicklung der Integration.

Schlussfolgerung: 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 Grundvertrag sollten daher die Ziele, die Grundrechte, die Kompetenzen, die Institutionen sowie die Entscheidungsprozesse zusammengefasst werden.

7. Neue Qualität der Integration

Der Weg zu einer Verfassung für Europa ist in Laeken vorgezeichnet worden. Doch zumindest eine zentrale Frage wurde dort nicht angeschnitten: Wie soll das ganze finanziert werden? Letztlich bedeutet eine Neuordnung der Aufgaben auch eine Festlegung der zukünftigen Handlungsprioritäten Europas. Sicherheitsfragen, ob außen- und innenpolitischer Natur, die soziale Sicherheit oder den Verbraucherschutz betreffend, werden in ihren grenzüberschreitenden Facetten an Bedeutung gewinnen. Die Intensität des europäischen Engagements gerade in der Agrar- und Strukturpolitik wird in der Relation dazu zurückgefahren werden müssen. Denn diese Bereiche machen derzeit mehr als 80 Prozent des EU-Haushaltes aus. Hinzu kommt, dass der nächste Finanzrahmen im Jahr 2006 mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten zu beschließen sein wird. Jeder politische Impuls der Reform 2004 könnte dann in den finanzpolitischen Verteilungskämpfen verloren gehen. Die Frage der Finanzierung kann also nicht losgelöst von der Festsetzung politischer Prioritäten und Zuständigkeiten diskutiert werden. Die Mitgliedstaaten sollten diese beiden Themen nicht entkoppeln, wie dies noch bei der Vertragsreform von Amsterdam und der Finanzreform durch die Agenda 2000 geschehen ist. Wenn wir die Ziele und Prioritäten für Europa gemeinsam festlegen und für die Mitgliedstaaten wie die Bürger nachvollziehbar begründen, wird auch die Bereitstellung der nötigen Ressourcen und ihre Aufteilung zur Realisierung der Projekte leichter fallen.

Dieser Debatte sollten wir uns stellen. Denn die Europäische Union hat sich einiges vorgenommen. Mit den derzeit fünf zentralen Projekten der Vertragsreform, der Erweiterung, dem Lissabon-Prozess, dem Aufbau der schnellen Eingreiftruppe sowie der Umsetzung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll bis 2004 eine neue Qualität der Integration erreicht werden. Die Europäische Union wird zu einer umfassenden Sicherheits- und Stabilitätsgemeinschaft mit einer verfassungsähnlichen Vertragsgrundlage. Das hat konzeptionelle Folgen für die Akzeptanz und die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses. Die Errichtung des Binnenmarktes und die Einführung des Euro haben gezeigt, dass Visionen Wirklichkeit werden können. Viele Europapolitiker haben bereits Zukunftsentwürfe für die politische Ordnung einer immer größeren EU vorgelegt, die weit über die Reformagenda 2004 hinausweisen. Die nächste Regierungskonferenz ist aus dieser Perspektive eine wichtige Station auf dem Weg zur Vollendung des politischen Systems der Europäischen Union. Je mehr die Europäische Union staatliche Aufgaben übernimmt und je weiter die Integration ins tägliche Leben der Bürger eingreift, desto wichtiger wird die Präzisierung des Bauplans für ein zukunftsfähiges Europa.

Schlussfolgerung: Mit den fünf zentralen Projekten der Vertragsreform, der Erweiterung, dem Lissabon-Prozess, dem Aufbau der schnellen Eingreiftruppe sowie der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll bis 2004 eine neue Qualität der Integration verwirklicht werden. Wenn die Vertiefung der politischen Integration dabei nicht mit der Erweiterung an Mitgliedstaaten und Aufgaben der EU Schritt hält, werden wohl diejenigen Mitgliedstaaten als Avantgarde voranschreiten, die eine Politische Union für die Zukunft Europas für unabdingbar halten. Wie immer also die Reformen bis 2004 im Einzelnen ausfallen werden, eines ist klar: die Europäische Union wird in den nächsten Jahren eine grundlegend neue Gestalt erhalten.

ANHANG : Überblick über die Kategorien sowie die Zuordnung von Zuständigkeiten, Verfahren und Instrumenten

Kategorie	Beschreibung der Kategorie	Zuordnung nach Eingriffsintensität	Mögliche Zuordnung der Verfahren	Mögliche Zuordnung der Instrumente
Konstitutionelle Fragen	Bestimmungen, die bei Veränderungen einen substantziellen Eingriff in die Aufgabenteilung, die Verfassungs- bzw. Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder der Union betreffen.	<ul style="list-style-type: none"> - Entzug Stimmrechte (Art. 7 EUV) - Vertragsrevision (Art. 48 EUV) - Beitritte (Art. 49 EUV) - Sprachenfrage (Art. 290 EGV) - Assoziierungen (Art. 310 EGV) 	Zustimmungsverfahren und Einstimmigkeit	Verfassungsänderung, Regierungskonferenzen
Ausschließliche Politiken (EU)	Politikbereiche, die vollständig auf die europäische Ebene (nach Ratifikation) übertragen worden sind. In Anlehnung an das Grundgesetz haben hier die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie in einem europäischen Rechtsetzungsakt (Gesetz) ausdrücklich ermächtigt worden sind.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gewährleistung des Binnenmarkt</i> - Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen (Art. 23-31 EGV) - Vier Marktfreiheiten (Art. 39-60 EGV) - Wettbewerb (Art. 81-89 EGV) - (<i>Wirtschafts-/</i>)Währungspolitik (Art. 98-124 EGV) - Handelspolitik (Art. 131-134 EGV) - Assoziierung (Art. 182-188 EGV) 	Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)
Gemeinsame Politiken	Politiken, die zur Erreichung der grundlegenden Ziele (Binnenmarkt, WWU, Kohäsion, usw.) gemeinsam ausgeübt werden müssen. Auch hier greift bei der Ausübung (und Ausweitung) das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip, aber auch der Vorrang des Unionsrecht. Die Mitgliedstaaten können nur dort eigenständig tätig werden, wo die Union keinen Gebrauch von ihren Rechten gemacht hat.	<ul style="list-style-type: none"> - Unionsbürgerschaft (17-22 EGV) - Agrar-/Fischerei (Art. 32-38 EGV) - Visa, Asyl, Einwanderung (61-69 EGV) - Verkehrspolitik (Art. 70-80 EGV) - <i>Vollendung des Binnenmarktes</i> - Steuerfragen, Rechtsangleichung (Art. 90-97 EGV) - Zollwesen (Art. 135 EGV) - Diskriminierungsverbot (141 EGV) - Strukturpolitik (Art. 158-162 EGV) - Umweltpolitik (Art. 174-176 EGV) - Internationale Abkommen (Art. 300 EGV) - Energie (EGKSV und EAGV) - GASP (Art. 11-28 EUV) 	Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat	Gesetze (Verordnungen, Richtlinien, verbindliche Entscheidungen)

Kategorie	Beschreibung der Kategorie	Mögliche Zuordnung nach Eingriffsintensität	Mögliche Zuordnung der Verfahren	Mögliche Zuordnung der Instrumente
Ergänzende Politiken	Die Gemeinschaft wird nur unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar dort, wo sich ein Mehrwert für die Mitgliedstaaten durch eine EU-weite Regelung ergibt. Sie beschränkt sich auf Rahmenrichtlinien und Empfehlungen. Die Umsetzung und die Primärkompetenz in diesen Bereichen liegt allein bei den Mitgliedstaaten.	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialpolitik (Art. 136-148 EGV) - Bildung (Art. 149-150 EGV) - Kultur (Art. 151 EGV) - Gesundheitsschutz (Art. 152 EGV) - Verbraucherschutz (Art. 153 EGV) - transeuropäische Netze (Art. 154-156 EGV) - Industriepolitik (Art. 157 EGV) - F&E (Art. 163-173 EGV) - Entwicklung (Art. 177-181 EGV) - Strafsachen (Art. 29-42 EUV) 	Anhörungs- bzw. Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat	Rahmengesetze / Rahmenrichtlinien und Empfehlungen
(Offene) Koordination	Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Gemeinschaft und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber nicht in der politischen Verantwortung. Nach der Entwicklung von Lissabon sollte hierzu eine Formulierung gefunden werden, die sowohl ausufernde zentrifugale wie zentripetale Tendenzen begrenzt.	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigung (Art. 125-130 EGV) - Katastrophenschutz und Fremdenverkehr (keine Vertragsartikel) - Lissabon-Prozess (keine Vertragsartikel) 	Unterrichtung (offene Koordinierung) bzw. Anhörung und Einstimmigkeit im Rat	unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen