

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Joachim Schild (ext.)

Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen in der EU

Bericht über die 12. Tagung der Deutsch-
Französischen Reflexionsgruppe
am 15./16. Februar 2001 in der Stiftung
Wissenschaft und Politik, Berlin

S 10
April 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für
Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Zusammenfassung 5

**Der politische Kontext der
Kompetenzverteilungsdebatten: Notwendigkeiten
und Fallstricke einer schwierigen Diskussion** 7

Horizontale und vertikale Kompetenzabgrenzung 7

Kompetenzzuordnung in zwei EU-Politiken 12

**Deutsch-französische Gemeinsamkeiten und
Differenzen in Fragen der Kompetenzverteilung** 17

Programm 19

Teilnehmer 20

**Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen
in der EU**

**Bericht über die 12. Tagung der
Deutsch-Französischen Reflexionsgruppe
am 15./16. Februar 2001 in der
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin**

Die aus Vertretern nationaler Regierungen, der EU-Kommission, Wissenschaftlern und Journalisten zusammengesetzte Deutsch-Französische Reflexionsgruppe der Stiftung Wissenschaft und Politik beschäftigte sich im Rahmen ihrer 12. Tagung mit der Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen in der Europäischen Union, der Kernfrage der vertraglich für 2004 vorgesehenen neuerlichen Regierungskonferenz der EU-Mitgliedstaaten. Im ersten Teil der Konferenz wurden allgemeine Fragen der Kompetenzverteilung aus der Sicht der Regierungen, der EU-Kommission sowie aus (integrations-)wissenschaftlicher Perspektive behandelt, während der zweite Teil der Betrachtung zweier exemplarischer Politikfelder – Agrarpolitik und Wirtschaftspolitik in der WWU – unter dem Blickwinkel aktueller und künftig denk- und wünschbarer Kompetenzaufteilung gewidmet war.

Die Beiträge und Debatten sollen im folgenden anhand von vier Hauptpunkten dargestellt werden: zunächst der politische Kontext sowie die Einschätzung der Notwendigkeit und der Schwierigkeiten dieser Debatte aus der Sicht der Teilnehmer; im zweiten Punkt die Diskussionen zur horizontalen und vor allem vertikalen Kompetenzverteilung referiert, im dritten die exemplarischen Diskussionen zu den beiden Politikbereichen Agrar- und Wirtschaftspolitik. Abschließend werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen beiden Ländern in der Herangehensweise an diesen Themenkomplex knapp skizziert.

Der politische Kontext der Kompetenzverteilungsdebatten: Notwendigkeiten und Fallstricke einer schwierigen Diskussion

Ausgangspunkt der Debatten um die Kompetenzzuordnung, insbesondere um die vertikale Kompetenzaufteilung, ist eine wachsende Unzufriedenheit nationaler Regierungen, in Deutschland auch der Bundesländer, mit der bisherigen Vertragsgrundlage und der Art ihrer Nutzung. Sie hat nach Ansicht einiger Teilnehmer in der Vergangenheit zu einem schrittweisen Kompetenztransfer auf die europäische Ebene geführt (dynamische Kompetenzvermehrungsmaschine), ohne daß dieser immer Ergebnis politischer Grundsatzentscheidungen gewesen wäre. Dabei ist fraglich, ob das im Rahmen der bestehenden Institutionen und Verfahren verändert werden kann.

Von französischer Seite wurde darauf hingewiesen, daß das Thema seit Maastricht stark an politischer Bedeutung gewonnen habe, nicht zuletzt als Reaktion auf den »Kommissionsaktivismus«, gestützt auf die Generalermächtigung in Art. 308 EGV (Ex-235), den extensiven Gebrauch der Binnenmarkt- und Wettbewerbskompetenzen, also von Querschnittskompetenzen, sowie aufgrund der Fallrechtsprechung des EuGH. Bemühungen, durch die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsartikels in Maastricht (Art. 5, Ex 3b EGV) sowie die Verabschiedung des Subsidiaritätsprotokolls in Amsterdam Abhilfe zu schaffen, haben nicht die notwendige Klärung herbeigeführt. Die Diskussion um Kompetenzfragen sei immer stärker politisiert worden, wie sich an den Äußerungen verschiedener Ministerpräsidenten deutscher Bundesländer ablesen lasse.

Wiederholt wurde auf potentielle Gefahren der Diskussion über die Kompetenzverteilung verwiesen. Teilweise würden inhaltliche Reformen – vor allem an der Agrar- und Kohäsionspolitik – über den Umweg der Kompetenzdebatte angestrebt, so die von mehreren französischen Debattenrednern artikulierte Befürchtung. Teilweise stelle sich auch eher die Frage, wie intensiv und bis zu welchem Punkt europäische Kompetenzen wahrgenommen werden. Auch sei die Forderung nach Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene häufig nichts anderes als eine Frage nach der Reichweite der Binnenmarktharmonisierung. Hier wäre über mehr nationale Spielräume und Flexibilität nachzudenken. Darüber hinaus müßten unter Effizienz- und Legitimationsgesichtspunkten die

Eingriffstiefe und der Detailliertheitsgrad europäischer Richtlinien diskutiert werden – ebenfalls keine reine Frage der Kompetenzabgrenzung. Gerade detailverliebte Richtlinien (z.B. Natura 2000, Jagdrichtlinie) trügen in Frankreich zur Entlegitimierung des Gemeinschaftshandelns bei.

Ein deutscher Teilnehmer äußerte die Befürchtung, daß im Rahmen der Kompetenzzuordnungsdebatte die Grundfesten der Gemeinschaft in Frage gestellt werden könnten.

Horizontale und vertikale Kompetenzabgrenzung

Eine breite deutsch-französische Übereinstimmung wurde in der Diagnose von schweren Funktionsdefiziten und einer Vertrauenskrise der europäischen Organe erkennbar, die einen wichtigen Hintergrund für die Kompetenzverteilungsdiskussion bilden. Dieser Vertrauensschwund werfe sowohl Fragen der horizontalen wie der vertikalen Kompetenzverteilung auf, da beide Ebenen nicht voneinander zu trennen seien.

Horizontale Kompetenzabgrenzung

Ein deutscher Referent plädierte nachdrücklich für eine klarere horizontale Gewaltenteilung (»mehr Montesquieu«). Er befürwortete eine Stärkung des Europäischen Parlaments, allerdings müsse es klar auf die Rolle als Legislativorgan beschränkt bleiben und dürfe sich nicht, wie in jüngerer Zeit zu beobachten, zunehmend in die Sphäre der Exekutive einmischen (z.B. im Bereich der GASP unter Nutzung des Haushaltsverfahrens oder im Bereich der »Komitologie« unter Nutzung des Mitentscheidungsverfahrens). Die Kommission müsse regierungsähnlicher gemacht, das Kollegialitätsprinzip abgeschwächt, die Zurechnung von Verantwortung (accountability) gestärkt werden. Der Rat müsse in seiner Funktionsfähigkeit wiederhergestellt werden, vor allem der Allgemeine Rat in seiner Koordinierungsfunktion. Ein anderer deutscher Teilnehmer plädierte ebenfalls für eine Stärkung der europäischen Organe und ihrer Handlungsfähigkeit (z.B. der durch die Regierungen geschwächten Kommission), für eine Präzisierung ihrer Aufgaben und gegen die

Schaffung von Nebeninstitutionen, wie sie etwa in der »Komitologie« aufgebaut wurden und die zu einem unklaren, verantwortungsverwischenden Mischsystem führten.

Von französischer Seite wurde auf Überlegungen verwiesen, Aufgaben der Organe zu externalisieren – z.B. die Wettbewerbskontrolle der Kommission zu entziehen und einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde zu überantworten. Die Externalisierung von Aufgaben wird als ein Mittel diskutiert, um verlorenes Vertrauen in europäische Organe wiederherzustellen.

Vertikale Kompetenzabgrenzung

Im Hinblick auf die vertikale Kompetenzabgrenzung drehte sich die Diskussion um den zentralen Punkt, ob und in welchem Maße eine vertragliche Präzisierung der vertikalen Kompetenzabgrenzung in einem föderalistischen Ansatz möglich und wünschenswert sei, oder ob es sich in erster Linie um eine politische Frage handele, die durch juristische Ansätze nur sehr begrenzt lösbar sei. In diesem Zusammenhang war (von deutscher Seite) von einer deutschen Illusion die Rede, was die Möglichkeiten angehe, Subsidiaritätsfragen in rechtlich befriedigender Weise zu regeln. Ein französischer Teilnehmer wies jedoch darauf hin, daß eine rein politisch-prozedurale Antwort auf dieses Problem unter legitimatorischen Gesichtspunkten Nachteile aufweise, da sie aus Sicht der Bürger nicht zu einer Erhöhung der Transparenz der Kompetenzzuordnung beitrage. Andere sahen keinen fundamentalen Widerspruch, sondern eher eine Komplementarität zwischen juristischen und politisch-prozeduralen Ansätzen für die Kontrolle der Kompetenzausübung. Damit letztere funktionieren können, sei ein juristisch definierter Rahmen erforderlich.

Klar unterschieden werden sollte, wie dies die Kommission tue, zwischen der Wahrnehmung bestehender Kompetenzen auf europäischer Ebene und der Neuzuweisung von Kompetenzen an die europäische Ebene.

Wahrnehmung bestehender Kompetenzen

Die Wahrnehmung bestehender Kompetenzen bildet nach Meinung vieler Konferenzteilnehmer das zentrale Problem der Kompetenzdiskussion, da heute denkbare Kompetenztransfers auf die europäische Ebene im wesentlichen schon erfolgt seien. Dementsprechend stand auch die Frage im Vordergrund, wie die weitere dynamische Übertragung von Befugnissen und Zuständigkeiten auf die europäische Ebene zu brem-

sen sowie Eingriffsintensität und -reichweite, mit der die Zuständigkeiten von den europäischen Organen genutzt werden, zu beschränken seien. In der Vergangenheit, so ein deutscher Teilnehmer, seien Vertrag, Institutionen und Verfahren auf eine Optimierung des *Transfers* von Kompetenzen hin angelegt gewesen. Heute gehe es darum, die Ausübung von *bestehenden Kompetenzen* der einzelnen Ebenen im Rahmen einer verfassungsmäßigen Ordnung zu regeln. Eine solche präzisierte Ordnung mit Verfassungsrang könnte untergeordneten Ebenen auch die Befürchtung nehmen, daß eine Zustimmung zu begrenzten Kompetenzen der Gemeinschaftsebene eine von ihnen nicht gewünschte Transferdynamik in Gang setzen könnte. Im übrigen sei ohne eine Klärung der Kompetenzabgrenzung kaum mit einer Bereitschaft zur vermehrten Anwendung der Mehrheitsentscheidung zu rechnen. Auch in Bereichen wie etwa der GASP, der Verteidigungspolitik und dem 3. Pfeiler der EU sei die zentrale Frage diejenige nach der *Methode der Ausübung* europäischer Kompetenzen (intergouvernementale oder Gemeinschaftsmethode) und nicht diejenige der vertikalen *Verlagerung* von Kompetenzen, so ein französischer Referent.

Zwei Diskussionsstränge seien zu erkennen: zum einen die Reichweite und Eingriffstiefe bzw. Regelungsintensität von Kommissionsentwürfen und -maßnahmen betreffend; zum anderen hinsichtlich der Bereitschaft des Rates, sich auf Agenden und Themenstellungen der Kommission einzulassen, auch wenn diese in nationalstaatliche oder subnationale Kompetenzbereiche eingreifen (z.B. Diskussion von Bildungszielen und Städtebaufragen im Rat).

Sowohl von französischer wie von deutscher Seite wurde die Frage aufgeworfen, wie weit die von der Kommission benutzte Binnenmarktharmonisierungslogik und die damit verbundene Zentralisierungstendenz getrieben werden könne und solle. Das Binnenmarktziel begründe Querschnittskompetenzen, die aufgrund funktionaler Zusammenhänge mit den unterschiedlichsten Sachbereichen potentiell uferlos ausgedehnt werden könnten (etwa Tabakwerbeverbot, wo Gesundheitspolitik mit Mitteln der Binnenmarktkompetenz betrieben werden sollte). Das Binnenmarktziel müsse redefiniert bzw. seine Definition und die Mittel zu seiner Verfolgung nicht allein der Kommission überlassen werden. Hinsichtlich der Wahrnehmung von unbestrittenen Gemeinschaftskompetenzen stellt sich immer auch die Frage der Effizienz und notwendigen Intensität des Gemeinschaftshandelns. Als Beispiel wurde die Jagdrichtlinie genannt,

die in Frankreich zu erheblichen innenpolitischen Problemen geführt hat.

Von einem deutschen Referenten wurde vorgeschlagen, über Verfahren zur Verständigung zwischen Rat, Kommission und EP nachzudenken, mit denen jeweils zunächst zu prüfen wäre, ob von einer vorhandenen vertraglichen Ermächtigungsgrundlage im konkreten Fall tatsächlich Gebrauch gemacht werden sollte. Die Nutzung von Gemeinschaftskompetenzen würde dann einem permanenten Rechtfertigungszwang unterworfen. Bisher habe in erster Linie die Kommission die Definitionsmacht, wie bestehende europäische Kompetenzen ausgeübt werden und welche Materien auf die europäische Agenda gelangen sollen. Er räumte ein, daß es sich dabei um einen weitreichenden und politisch äußerst brisanten Bruch mit der Praxis der Vergangenheit handele, da ein Kompetenztransfer auf europäische Ebene bislang praktisch automatisch als Einladung zum Gemeinschaftshandeln betrachtet wurde. Ein anderer deutscher Teilnehmer wandte ein, daß ein solches Verfahren, im Rahmen dessen sich in Zukunft 30 Mitgliedstaaten über die Opportunität der Wahrnehmung europäischer Kompetenzen abstimmen müßten, bevor die EU von den ihr vertraglich zustehenden Kompetenzen Gebrauch machen könne, zu Handlungsblockaden zu führen drohe.

Ein französischer Referent plädierte für eine Vorabkonzertierung zwischen Rat und Kommission bei der Erarbeitung des Jahresprogramms für die Gesetzgebungsarbeit, das heißt, das Initiativrecht der Kommission müsse vom Rat »eingerahmt« (encadré) werden, um eine mißbräuchliche Wahrnehmung europäischer Kompetenzen von vornherein einzuschränken. Es bedürfe nicht neuer Institutionen, sondern der Rat könne eine übermäßig intensive Wahrnehmung europäischer Kompetenzen abblocken.

Ein deutscher Teilnehmer wies darauf hin, daß das von dem deutschen Referenten befürwortete Verfahren zur Regelung der Ausübung bestehender Gemeinschaftskompetenzen längst existiere: Der Rat müsse nicht alles beschließen, was die Kommission vorschlägt. Auch wurde eindringlich davor gewarnt, neue Verfahren zu schaffen, da sie die Komplexität und Intransparenz der bestehenden Entscheidungsverfahren noch weiter erhöhten und damit zur Entlegitimierung des Gemeinschaftshandelns beitragen könnten. Der deutsche Referent wies angesichts dieser Einwände auf die hohe Intransparenz des jetzt praktizierten »anarchischen« Verfahrens hin, mit dem Themen von der Kommission, häufig angestoßen von Vertretern der Mitgliedsregierungen, auf die europäische Tages-

ordnung gesetzt und dann irgendwann entschieden würden.

Ein französischer Teilnehmer sah in der von französischen wie deutschen Rednern befürworteten Konzertierung zwischen den europäischen Organen in Wahrnehmung europäischer Kompetenzen eine Einschränkung des Initiativrechts der Kommission und damit einen fundamentalen Wandel des Gemeinschaftssystems, dem dann eine wichtige Antriebskraft verloren ginge.

Als problematisch unter Kompetenzverteilungsgesichtspunkten wurde das Verfahren der »offenen Koordinierung« empfunden, wie es in der Beschäftigungspolitik angewandt wird. Diese erlaube der EU-Ebene ein Agieren in Politikbereichen, für die sie keine Kompetenzen besitze, es handele sich um »Soft-Kompetenzen«, die einen Einstieg in Kompetenzübertragungen darstellen könnten, so ein deutscher Redner.

Ein deutscher Teilnehmer gab zu bedenken, daß Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen auch in Form einer horizontalen Koordinierung ausüben könnten, ohne den Umweg über Brüssel zu gehen. Das gewählte Beispiel, die deutsche Kultusministerkonferenz der Länder, ließ jedoch von seiten anderer deutscher Teilnehmer Einwände gegen die Ineffizienz, Intransparenz und Blockadeanfälligkeit von Institutionen und Verfahren einer horizontalen Koordinierung laut werden.

Möglichkeiten und Grenzen einer klareren vertikalen Kompetenz

Ein französischer Redner sah grundsätzlich drei Möglichkeiten, die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen zu präzisieren oder grundsätzlich zu reformieren.

Den Ausgangspunkt seiner Überlegungen bildete die Feststellung, daß die EG im Gegensatz zu klassischen Bundesstaaten seit dem Scheitern der EVG-Verträge mit der Monnet-Methode im Bereich der Low-Politics begonnen habe und mit teilweise eingriffsinintensiven Wirtschaftskompetenzen ausgestattet wurde, während der politische Bereich der High-Politics zunächst ausgeklammert wurde. Klassische staatliche Hoheitsaufgaben, Kernbereiche staatlicher Souveränität (Außen- und Sicherheitspolitik, innere Sicherheit, Justizwesen) würden jedoch im Rahmen von Föderationsbildungen meist der Bundesebene zugeordnet. In dem Maße, wie die politische Integration an Bedeutung gewinnt, stelle sich auch in der EU die Frage der föderalen Balance neu.

Als erste theoretisch denkbare Antwort auf diese Herausforderung sprach er die Möglichkeit an, die EU-Kompetenzen in klassischen hoheitlichen Aufgabenbereichen (Außen- und Sicherheitspolitik, innere Sicherheit, Justizwesen) zu stärken (dies wurde von einem deutschen Teilnehmer nachdrücklich befürwortet), im Gegenzug die Intensität der Eingriffe in die Zivilgesellschaft deutlich zu reduzieren. Dies käme allerdings, so der französische Referent, einer sehr tiefgreifenden Umwälzung gleich. Im Grunde liefe sie auf eine föderale Staatsgründung hinaus. Sie würde die vertragliche Pfeilerstruktur in Frage stellen, ließe wenig Spielräume für nach Mitgliedstaaten differenzierten Integrationsentwicklungen und machte auch eine deutliche Ausweitung der finanziellen Mittel der EU über die 1,27%-Grenze nötig. Das sei politisch kaum durchsetzbar und daher wenig realistisch.

Die zweite mögliche Antwort bestünde darin, die jetzige Vertragslage als Ausgangspunkt zu nehmen und Kompetenzen nach Blöcken zu kategorisieren: exklusive Kompetenzen der zwei Ebenen und geteilte Kompetenzen. Hier ließe sich, so ein deutscher Teilnehmer, auch nach exklusiven, konkurrierenden und lediglich ergänzenden Kompetenzen unterscheiden. Gerade letztere lägen im besonderen Interesse der Bundesländer, da auf diesem Wege geregelt werden könne, daß europäische Politik die Substanz der mitgliedstaatlichen (subnationalen) Politik nicht antasten dürfe, sondern lediglich zusätzliche Maßnahmen ergreifen und finanzieren könne. Der französische Referent verwies jedoch auf die Erfahrung von Bundesstaaten des kooperativ-föderalistischen Typs (Kanada und Deutschland), wo nur sehr wenige Kompetenzen den jeweiligen Ebenen exklusiv zustehen und immer mehr Kompetenzen in einer Zwei-Ebenen-Kooperation wahrgenommen werden.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit Kompetenzen der subnationalen Ebene Erwähnung in den Verträgen/in der Verfassung finden sollten. Ein deutscher Teilnehmer befürwortete eine vertragliche Festschreibung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung. Von französischer Seite wurde jedoch davor gewarnt, Staatsmodelle auf die europäische Ebene zu übertragen und eine Verfassung aus einem Guß von der kommunalen bis zur europäischen Ebene entwerfen zu wollen. Die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips solle ja gerade ausschließen, daß regionale und kommunale Kompetenzen Gegenstand einer europäischen Verfassung sein könnten.

Ein dritter, von dem französischen Referenten und von zahlreichen französischen Europarechtlern befürworteter Weg, bestünde in einer Kategorisierung von Kompetenzen nach ihrer Eingriffsintensität. Er schlug folgende Kategorisierung vor:

- abgeschaffte Kompetenzen (*compétences abolies*): etwa zu Eingriffen in die vier Binnenmarktfreiheiten; diese definieren Bereiche, die weder dem Zugriff der Unionsorgane noch der Mitgliedstaaten offenstehen;
- transferierte Kompetenzen (*compétences transférées*): auf die Unionsebene übertragene Kompetenzen, die jedoch dort nicht mit derselben Intensität wahrgenommen werden wie zuvor auf mitgliedstaatlicher Ebene;
- Rahmenkompetenzen (*compétences encadrées*): Leitlinien (in Form von Richtlinien) auf europäischer Ebene, Umsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene;
- Koordinierungskompetenzen (*compétences coordonnées*): etwa Beschäftigungspolitik seit Amsterdam;
- rein mitgliedstaatliche Kompetenzen (*compétences retenues par les Etats*).

Die Einteilung bzw. Abstufung von Kompetenzen nach dem Grad der Eingriffsintensität könne gekoppelt werden mit der Einführung einer klaren Normenhierarchie (Gesetze, Rahmengesetze, Verordnungen) und mit Entscheidungsverfahren, die dem jeweiligen Normentyp entsprechen, wobei Verordnungen in den Kompetenzbereich entweder der Kommission (unter Kontrolle des Rats) fielen oder, auf der Grundlage eines Rahmengesetzes, der Mitgliedstaaten. Eine solche Normenhierarchie würde damit sowohl die horizontale wie die vertikale Kompetenzzuordnung betreffen.

Breite Übereinstimmung herrschte in der Einschätzung, daß eine Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und nationaler Ebene über den Weg der Ausarbeitung umfassender Kompetenzkataloge eine Vielzahl von Fragen aufwirft. Müssen die Kompetenzen aller Ebenen aufgelistet werden? Soll im Falle geteilter Kompetenzen der Vorrang/Nachrang der nationalen/europäischen Ebene vertraglich definiert werden? Sollen Kompetenzen nach Querschnittszielen zugewiesen werden, die ein Ausgreifen des Gemeinschaftshandelns in viele funktional benachbarte Bereiche ermöglichen, oder nach eng definierten Einzelaufgaben, wie dies insbesondere die Bundesländer fordern? Sollen zum Beispiel Bereiche wie Kultur- oder Bildungspolitik komplett der nationalen

bzw. subnationalen Ebene zugeschrieben werden?
Was geschähe dann mit erfolgreichen europäischen Programmen wie Erasmus und Media?

Gegen Kompetenzkataloge wurde wiederholt das Argument vorgebracht, daß die Verträge und die in ihnen enthaltenen Kompetenznormen hinreichend flexibel bleiben müßten, um auch unter veränderten Umständen oder bei einem gewünschten Politikwandel (Agrarpolitik) eine geeignete Grundlage zu bieten. Dies schließe starre Kompetenzordnungen und -listen sowie einen hohen Präzisionsgrad der politischen Zieldefinition aus, wie mehrere französische Teilnehmer unterstrichen.

Aus der wissenschaftlichen Debatte wurden Einwände im Hinblick auf die hohen politischen Kosten von Verhandlungen zur Erarbeitung von Kompetenzlisten oder -katalogen referiert. In der wissenschaftlichen Debatte sei nach ersten Versuchen, detaillierte Kompetenzkataloge zu erarbeiten und objektive Kriterien für die Zuordnung von Kompetenzen zu den einzelnen Ebenen zu definieren (in Deutschland etwa von Thomas Fischer und Nicole Schley), inzwischen eine gewisse Ernüchterung eingetreten. Auch in bestehenden föderalen Ordnungen – dies wird am bundesdeutschen Beispiel deutlich – ist es in der Verfassungswirklichkeit und –entwicklung ungeachtet der ursprünglichen Intentionen zu einer Kompetenzvermischung und Verantwortungsverwischung gekommen. In der EU sei es ohnehin kaum möglich, breite Überlappungen zwischen mitgliedstaatlichen und Gemeinschaftskompetenzen zu vermeiden, so mehrere deutsche Diskutanten.

Zu einer Aufgabenklärung, so ein französischer Referent, könne eine Konstitutionalisierung von Zielen und Leitlinien für Gemeinschaftspolitiken beitragen (z.B. Marktfreiheiten und Marktregulierung, Preisstabilität, hohes Beschäftigungsniveau, Garantie sozialer Kohäsion). Eine weitere Möglichkeit bestünde, einem deutschen Teilnehmer zufolge, in einer stärkeren, eventuell sogar in justiziable Form gebrachten Bestandsgarantie für die Mitgliedstaaten, die einen vorkonstitutionellen Charakter erhalte und somit auch durch Verfassungsänderungen nicht antastbar sei.

Von der Wissenschaft sind Versuche zur Vereinfachung und Systematisierung der EU-Vertragsmaterie unternommen worden (Europäisches Hochschulinstitut/Florenz, Centrum für angewandte Politikforschung/Universität München). Diese könnten auch als ein erster Schritt für die systematische Zusammenstellung und Hierarchisierung der Kompetenzen dienen.

Eine solche erlaube zum einen die Darstellung des rechtsgültigen Bestandes und seine Bewertung für die künftige Weiterentwicklung, entweder im Sinne der Bestätigung oder auch einer Streichung; zum anderen ergäben sich aus ihr die Bereiche, die eindeutig noch nicht in die EU-Kompetenzen fallen, also noch als vollständige Reservate der Mitgliedstaaten in Frage kommen könnten. Weitere Präzisierungen könnten auf diesem Sockel erfolgen.

Kriterien für die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen

Ein wichtiges Kriterium für die Kompetenzabgrenzung ist die Existenz national oder regional sehr unterschiedlicher Problemlagen, aber auch regional unterschiedlicher politischer Präferenzen, wie ein deutscher Referent am Beispiel der Agrarpolitik ausführte. Beides spreche für eine mitgliedstaatliche Kompetenz. Ähnlich argumentierte ein anderer deutscher Redner in bezug auf die wirtschafts- und fiskalpolitische Autonomie der Gliedstaaten in Föderationen, die durch große sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Unterschiede geprägt sind.

In die gleiche Richtung weist das Kriterium funktionaler Verknüpfungen einer Gemeinschaftspolitik mit anderen, dezentral angesiedelten Politiken (z.B. im Verhältnis von EU-Agrar- zu nationaler Umweltpolitik). Funktionale Verbindungen zu dezentral organisierten Politikbereichen sprächen für die Bewahrung oder Verstärkung nationaler (oder regionaler) Handlungsspielräume, so ein deutscher Teilnehmer. Ein anderer deutscher Teilnehmer wies darauf hin, daß die funktionalen Verknüpfungen zwischen Agrarpolitik einerseits und Umwelt- und Strukturpolitik andererseits derzeit eher eine Tendenz zur Vergemeinschaftung letzterer und nicht einer Dezentralisierung ersterer zur Folge hätten.

Viele agrarpolitische Vorschläge der Kommission werden heute auf Artikel des EGV gestützt, die den Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutz oder die Handelspolitik betreffen und damit aufgrund unterschiedlicher vertraglicher Verfahren für diese Bereiche auch Fragen der horizontalen Kompetenzaufteilung aufwerfen. Allerdings können solche Verknüpfungen zu anderen Politikfeldern auch umgekehrt eine Gemeinschaftskompetenz nahelegen. Dies gelte etwa in weiten Bereichen der Agrarpolitik aufgrund ihrer Verbindungen zur Handelspolitik (WTO-Verhandlungen) und der teilweise detaillierten vertraglichen Verpflichtungen, die sich aus dem GATT-Abkommen ergäben und deren Einhaltung nur durch

die Zentralebene garantiert werden könne. Auch die Berührungspunkte mit gesundheitspolitischen Fragen legten aus Effizienzgründen häufig eine Gemeinschaftskompetenz nahe (z.B. Bewältigung der BSE-Krise). Ähnlich argumentierte ein französischer Referent mit Blick auf die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Koordinierung im Bereich der Haushalts- und Fiskalpolitik als Folge der Vergemeinschaftung der Geldpolitik.

Ein weiteres mögliches Kriterium für die Kompetenzaufteilung benannte ein deutscher Referent, der am Beispiel der Agrarpolitik dafür plädierte, daß in Zukunft Nutznießer einer Politik verstärkt für deren Kosten aufkommen sollten (Prinzip der »fiskalischen Äquivalenz«, das das Föderalismusprinzip der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen ergänze). Profitierende Regionen sollten sich demnach beispielsweise an der Finanzierung der Agrarpolitik zumindest beteiligen oder bestimmte Maßnahmen sogar vollständig bezahlen.

Betont wurde von deutscher wie von französischer Seite, daß Kompetenzpräzisierungen oder -neuzuweisungen neben dem Kriterium der Effizienz auch die Kriterien Transparenz und bessere Verantwortungszurechnung erfüllen und damit der Verbesserung der demokratischen Legitimation dienen sollten.

Überwachung der Kompetenzausübung/ Schlichtung von Kompetenzstreitigkeiten

Die Diskussion über die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten und die Überwachung der Kompetenzausübung drehte sich in erster Linie um die Frage, ob politisch-prozeduralen Lösungen Vorrang zukommt oder einer Kontrolle durch ein Gericht bzw. durch eine neuzuschaffende zweite Parlamentskammer (Subsidiaritätskammer) der Vorzug zu geben sei. Ein eigenes Gericht für Kompetenzstreitigkeiten, eventuell als eigene Kammer des EuGH, wurde von einem deutschen Teilnehmer befürwortet (andere deutsche Teilnehmer äußerten sich skeptisch zu diesem Vorschlag). Sie könnte je zur Hälfte mit europäischen und nationalen Richtern besetzt werden.

Eine eigene Institution als Anrufungsinstanz in Fragen der Kompetenzverteilung, etwa eine Subsidiaritätskammer, wurde von deutschen wie von französischen Referenten als nicht notwendig bezeichnet: Der Rat müsse entscheiden können, was unter Kompetenzgesichtspunkten überflüssige oder nicht gewollte europäische Vorlagen seien. Ein Teilnehmer stellte fest, daß der Rat als föderales Kontrollorgan doch offenbar versage. Immer wieder sei zu beobachten,

daß Regierungen aus innenpolitischen Opportunitäts Gesichtspunkten Materien auf europäische Ebenen verlagerten, für die diese eigentlich (noch) keine Zuständigkeit besitzen. Von deutscher Seite wurde eine juristische Lösung befürwortet, um ebendies zu verhindern, eine vertragliche Definition von »Geländern« für das Handeln der mitgliedstaatlichen Regierungen. Ein deutscher Teilnehmer regte an darüber nachzudenken, wie mögliche »Leidtragende« von Kompetenztransfers, vor allem nationale Parlamente, prozedural eingebunden werden könnten. Eine rein gerichtliche Lösung reiche nicht aus. Vielmehr sei hierzu ein neuzuschaffendes politisches Organ nötig. Ein anderer deutscher Teilnehmer gab zu bedenken, daß auch nationale Parlamente aufgrund der engen Bindung der Mehrheitsfraktionen an die Regierungen nicht unbedingt als wirksame Bremse gegen opportunistisches Verhalten nationaler Regierungen dienen, die Kompetenzen nach Brüssel verlagern wollen. Er regte an, den Bürgern über das Instrument des Referendums die Möglichkeit zu geben, Kompetenzverteilungen zu ändern.

Änderungsverfahren der Kompetenzzuordnung

Für manche Beobachter ist die Frage nach den Änderungsprozeduren wichtiger als die eigentliche Kompetenzabgrenzung bzw. Neuordnung. Mit einer Reform der Änderungsverfahren könne dem Problem der Rigidität einer neu zu definierenden Kompetenzabgrenzung begegnet werden. Hier wäre über die Reversibilität und zeitliche Befristung von Kompetenzzuweisungen an die europäische Ebene nachzudenken, auch über eine Streichung von Art. 308 EGV, so ein deutscher Referent. Wichtig für den verfassungsmäßigen Status von Kompetenzzuordnungen und -änderungen sei, daß sie ex ante in einem verfassungsgebenden Verfahren vorgenommen würden und nicht im laufenden, Mißtrauen erzeugenden Prozeß der »pragmatischen« Kompetenzvermehrung nach der Monnet-Methode erfolgten.

In diesem Zusammenhang wurden Vorschläge zur Zweiteilung der Verträge (u.a. von Dehaene, Simon und von Weizsäcker) angesprochen, die eine Trennung zwischen einem einstimmig zu billigenden (und zu ändernden) Grundvertrag und einem »Restvertrag« vorsehen, der ohne Einstimmigkeitserfordernisse geändert werden könnte. Eine solche Zweiteilung würde im Basisvertrag den Kriterien Sichtbarkeit und Feierlichkeit von Verfassungsnormen entsprechen, im Bereich der übrigen Vertragsmaterien gleichzeitig dem Kriterium Anpassungsfähigkeit der Verträge ge-

nügen. Dieser Vorschlag wirft die schwierige Frage auf, welche Vertragsmaterien dem Basis-, welche dem »Restvertrag« zuzuordnen wären.

Bei besonders sensiblen Bereichen der Kompetenzänderung, in denen die Regierungschefs der Mitgliedsländer eventuell keine hinreichende Legitimation besitzen, könnte nationalen Parlamenten eine Rolle zukommen. Ein französischer Referent schlug vor, in solchen Fällen – Verfassungsänderungen oder auch bei einer Aufstockung der Eigenmittel der EU – zeitlich befristete Konvente mit der Ausarbeitung von spezifischen Revisionen zu betrauen.

Kompetenzzuordnung in zwei EU-Politiken

Gemeinsame Agrarpolitik

In der Diskussion um die Gemeinsame Agrarpolitik setzten deutsche und französische Teilnehmer deutlich unterschiedliche Akzente in bezug auf die wünschenswerte Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen.

Die deutsche Einführung für diesen Programmpunkt konstatierte eine Tendenz der Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten zur europäischen Kommission infolge der zunehmenden Bedeutung agrarstruktur- und auch umweltpolitischer Ziele und Instrumente der Agrarpolitik. In der Bundesrepublik sei zum Beispiel Agrarstruktur- und Küstenschutzpolitik eine Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe, so daß zwei Ebenen von diesem Transfer betroffen seien. Vor dem Hintergrund der Entwicklungstendenzen der Agrarpolitik seit Beginn der 90er Jahre unterstrich der Referent außerdem die Notwendigkeit einer Rückverlagerung von Kompetenzen auf die mitgliedstaatliche Ebene.

Die mit den MacSharry-Reformen 1992 begonnene und durch die Verhandlungen über die Agenda 2000 fortgeführte Verlagerung von der Markt- und Preispolitik zur Einkommenspolitik mit direkten Einkommensbeihilfen wirft unmittelbar die Frage der Kompetenzverteilung auf. Während im Falle der Markt- und Preispolitik, dem klassischen Bereich der Marktordnung, ein Gemeinschaftsansatz alternativlos sei (so übereinstimmend deutsche wie französische Referenten und Diskutanten), sei die Einkommenspolitik als Daueraufgabe der Gemeinschaft viel schwerer zu legitimieren, so der deutsche Referent. Direkte EU-Einkommensbeihilfen als Ausgleich für abrupte Preissenkungen sollten daher nicht langfristig festgeschrieben werden, sondern nach fünf bis sieben Jahren auslau-

fen und auf Null reduziert werden. Dauerhaft angelegte einkommens- und sozialpolitische Maßnahmen gehörten auf die nationalstaatliche Ebene, da hier politisch sehr unterschiedliche Präferenzen zur Höhe von einkommenspolitischen Transfers koexistierten.

Auch von französischer Seite wurde betont, daß die bestehenden supranationalen Marktordnungen und Preispolitiken der Agrarpolitik und bestimmte Gemeinschaftsinstrumente unter Druck gerieten: Vor allem die direkten Einkommensbeihilfen, für deren Beibehaltung auf Gemeinschaftsebene und Verteidigung nach außen dieser Referent plädierte, würden im Rahmen der nächsten WTO-Verhandlungsrunde als wettbewerbsverzerrende Maßnahmen erneut von den Verhandlungspartnern in Frage gestellt werden und bildeten zudem ein zentrales Verhandlungsproblem in den Verhandlungen über die EU-Erweiterung.

In deutscher Sicht blieben als übergeordnete Aufgaben, die auf Gemeinschaftsebene wahrzunehmen seien, neben der Marktordnung und Preispolitik, die Bereitstellung von Kohäsionsfondsmitteln für eine Agrarstrukturpolitik zum Ausgleich unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungen und eine Rahmengesetzgebung, sowie etwa zur Festlegung allgemeiner Ziele und von finanziellen Rahmenregelungen und Obergrenzen für die Förderung, während die Finanzverantwortung den Mitgliedstaaten, Ländern und Kommunen zufiele.

Auch der Bedeutungsgewinn der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik spreche für eine stärkere Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten und der subnationalen Ebene. Regionalstrukturen seien extrem unterschiedlich, ebenso die Ziele regionaler Strukturpolitik (z.B. Konservierung familiärer Betriebsstrukturen in Bayern, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in Ostdeutschland).

Wie ein anderer Teilnehmer betonte, werde das Ausmaß der Kompetenzen der Gemeinschaftsebene in der Agrarpolitik allerdings häufig überschätzt. So seien zentrale Bereiche der Agrarpolitik in rein nationaler Verantwortung: Eigentumsordnung, Erbrecht, Raumordnung, Pachtrecht. Zudem seien vor allem in der Agenda 2000 deutliche Ansätze zur Dezentralisierung und faktischen Rückverlagerung von Kompetenzen zu erkennen:

- im Bereich der Ackerkulturen eine regionale Differenzierung der Beihilfeshöhe nach Erträgen, wobei die Mitgliedstaaten Spielräume bei der Festlegung der Differenzierungskriterien besäßen;
- die Einführung von »national envelopes«, Ergänzungsbeiträgen für die Mitgliedstaaten, die aus die-

sen Mitteln nach von ihnen selbst zu definierenden Kriterien Direktbeihilfen an die Landwirte auszahlen können;

- Umweltklausel: diese verpflichtete Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Vergabe von Direktbeihilfen, läßt ihnen aber einen nahezu unbegrenzten Spielraum bei der Definition der umweltpolitischen Anforderungen;
- Instrument der Modulation: Beihilfen können um bis zu 20% gekürzt und für Ziele der ländlichen Entwicklung genutzt werden.

Allerdings stehe der Dezentralisierung materieller Förderbedingungen eine Zentralisierung gemeinschaftlicher Verfahrenskontroll- und Sanktionsregelungen gegenüber.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Dezentralisierung zeigten, daß nationale Spielräume von einigen Mitgliedstaaten entweder nicht gewünscht (Wettbewerbsverzerrung, Marktzersplitterung) oder nicht genutzt wurden; dies gelte nicht zuletzt für Deutschland. Umweltklauseln würden von den Länder genutzt, die generell eine aktive Umweltpolitik betreiben, das Instrument der Modulation werde bislang nur von Frankreich und Großbritannien eingesetzt, nicht aber von Deutschland, und im Bereich der ländlichen Entwicklung würden nationale Spielräume generell kaum genutzt.

In puncto Verlagerung von der Preis- auf die Strukturpolitik sei, einem deutschen Teilnehmer zufolge, keine stärkere Rückverlagerung auf nationale Ebene nötig, hier müßten in erster Linie die bestehenden nationalen Spielräume auch genutzt werden. Anders im Hinblick auf direkte Einkommensbeihilfen (bei voller Umsetzung der Agenda 2000 etwa 80% des EU-Agrarhaushalts): Diese Einkommenspolitik könne wohl kaum auf Dauer als Gemeinschaftskompetenz legitimiert werden.

Ein französischer Diskussionsteilnehmer unterstrich, daß die Frage der Kompetenzverteilung in der Gemeinsamen Agrarpolitik aufs engste mit ihrer materiellen Zukunft verknüpft sei, und plädierte für ein Festhalten an der GAP: Neben der Marktstützung sollten auch Fragen der Lebensmittelsicherheit sowie die Qualitätspolitik auf europäischer Ebene angesiedelt oder koordiniert sein, da sonst eine starke Verunsicherung der Verbraucher die Folge wäre, etwa bei national unterschiedlichen Qualitätsauszeichnungen. Nationale Spielräume und Möglichkeiten zur Rückverlagerung von Kompetenzen sah er hingegen bei der Förderung der ländlichen Entwicklung. Hier bleibe für die EU-Ebene die Festlegung des Gesamtbudgets, das

für die Förderung der ländlichen Entwicklung zur Verfügung steht, sowie die Festlegung von großen Leitlinien für die Politik ländlicher Entwicklung.

Ein französischer Teilnehmer warnte davor, ohne deutsch-französische (und europäische) Abstimmung und Klärung im Hinblick auf die Gewichtung zwischen unterschiedlichen Instrumenten der Agrarpolitik in die nächste Runde der WTO-Verhandlungen einzutreten und diese dann zu instrumentalisieren, um bislang nicht durchsetzbare interne Reformen und Kompetenzneuverteilungen von außen zu erzwingen.

Von französischer Seite wurde am Beispiel der Agrarpolitik (und der aktuellen BSE-Krise) auf das Grundsatzproblem hingewiesen, daß zwar die zentralen Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene lägen, die Verantwortung für die Politikergebnisse von den Wählern aber der nationalen Ebene zugewiesen werde, auf der dann auch der Legitimationsbedarf der Politik befriedigt werden müsse.

Fiskal- und Wirtschaftspolitik in der WWU

Sehr unterschiedliche Ansätze wurden im Hinblick auf das notwendige Mischungsverhältnis zwischen europäischer Koordinierung und Harmonisierung einerseits, Wettbewerbslösungen bei hoher mitgliedstaatlicher Autonomie innerhalb der WWU andererseits vertreten. Während im französischen Hauptreferat zum Thema die Notwendigkeit eines zunehmenden »Interdependenzmanagements« begründet wurde, verwies der deutsche Referent auf erfolgreiche Beispiele eines Wettbewerbsföderalismus, mit weitgehender Autonomie der Gliedstaaten bzw. subnationalen Einheiten in bestehenden bundesstaatlichen Ordnungen.

Die Aufgabenteilung zwischen Nationalstaat und EU-Ebene ist, so der französische Referent, nur auf den ersten Blick klar: Binnenmarktordnung und Geldpolitik als EU-Materie, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Haushalts- und Fiskalpolitik in nationaler Zuständigkeit. In der Realität beschränke der Stabilitätspakt die Autonomie nationaler Haushaltspolitik, die europäische Wettbewerbspolitik beschränke die nationalen Spielräume in der Beihilfepolitik, und zumindest im Bereich der Mehrwertsteuer habe man es mit einer Teilharmonisierung der Steuerpolitik zu tun. Zudem sei die Aufgabenteilung im Zeitverlauf nicht stabil, wie die Anstrengungen zur Steuerharmonisierung oder zur Koordinierung nationaler Politiken (z.B. Haushaltspolitik) zeigten.

Vor allem aber werde die Aufgabenteilung durch drei Entwicklungen in Frage gestellt:

- durch die Integrationsdynamik der Märkte: diese

stelle die Frage des Steuerwettbewerbs und seiner Grenzen, der »Mitnahme« von sozialen Ansprüchen über nationale Grenzen hinweg und werfe das Problem der Kosten auf, die sich für multinationale Unternehmen aus der Koexistenz unterschiedlicher Steuersysteme ergeben;

- politische Legitimationsaspekte: es sei, zumindest in Frankreich, eine verstärkte »Nachfrage« der Bevölkerung nach Sozialpolitik auf europäischer Ebene als Gleichgewichtselement gegenüber der reinen Marktintegration zu beobachten;
- funktionale Interdependenzen: vor allem zwischen nationaler Budgetpolitik und EZB-Geldpolitik: das Beispiel Irlands zeige die Notwendigkeit der Koordination zwischen beiden.

Der französische Referent schlug drei Instrumente zum europäischen Interdependenzmanagement vor:

- Erarbeitung von Verhaltensregeln (*règles de bonne conduite*) nach dem Beispiel des Stabilitätspakts, die aber nur Grenzfälle regeln könnten;
- eine in möglichst großen Teilen gemeinsame »Einsatzdoktrin« für nationale Instrumente der Wirtschaftspolitik, um diesen Kohärenz zu verleihen; in bestimmten zu spezifizierenden Situationen wären etwa nach einheitlichen Prinzipien gestaltete nationale Haushaltspolitiken zu verfolgen, die für die Partner in ihren Grundorientierungen vorhersehbar wären und so die wechselseitige Erwartungsverlässlichkeit erhöhen würden;
- politische Einzelfallentscheidungen müssten ermöglicht, entsprechende finanzielle Mittel gemeinsam bereitgestellt werden, allerdings nicht als Normalfall, sondern nur in spezifischen Krisensituationen; hierzu sollte die Eurogruppe aufgewertet werden und sich strengeren Koordinierungszwängen in Krisenlagen unterwerfen.

Die horizontale Arbeitsteilung zwischen Eurogruppe und Ecofin-Rat könne in einer Trennung legislativer und exekutiver Funktion bestehen: erstere fielen in die Kompetenz des Ecofin-Rats, letztere wären Angelegenheit der Eurogruppe für die beteiligten Länder.

Der deutsche Referent stellte erfolgreiche Beispiele für einen wirtschaftlichen Wettbewerbsföderalismus vor, wie er sich in den USA, Kanada und in dem von ihm näher erläuterten Beispiel der Schweiz beobachten lasse, und sah darin ein mögliches und funktionsfähiges Modell für die EU. Damit setzten sich seine Ausführungen deutlich ab von den Darlegungen seines französischen Gegenüber, der vor allem die Notwendigkeit unterstrichen hatte, das Interdependenzmanagement in der Eurozone zu verbessern.

Kooperations- und Koordinierungszwänge im Euroraum wurden vom deutschen Referenten offenbar als wesentlich geringer veranschlagt, er legte den Akzent auf die Funktionsfähigkeit eines Föderalismus mit großen wirtschafts- und sozialpolitischen Freiheitsgraden auf der Ebene der Gliedereinheiten.

Im Gegensatz zum Modell des kooperativen Föderalismus (Deutschland, Österreich, Australien) seien im Modell des Wettbewerbsföderalismus wichtige Steuern den Gliedern der Föderation zugeordnet, und diese hätten in der Wahl ihrer jeweiligen Steuerbasis weitgehend freie Hand, woraus sich eine erhebliche Variation der Steuerbelastung zwischen ihnen ergebe (in der Schweiz zwischen 56 und 154 um ein Mittel von 100).

Auf der Ausgabenseite unterscheiden sich die Staaten vom Typ des kooperativen Föderalismus und des Wettbewerbsföderalismus im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und Aufgabenteilung in der Infrastrukturpolitik kaum: Beide seien durch ein hohes Maß von Verantwortung auf der Ebene der Glieder und Kommunen geprägt, und in beiden Typen würden hohe Leistungsstandards erreicht. Anders im Bereich redistributiver Politik, wo zwar Sozialversicherungssysteme sowohl in kooperativ-föderalistischen Systemen wie auch im Wettbewerbsföderalismus stark harmonisiert seien, die Sozialhilfe jedoch nur in kooperativ-föderalistischen Staaten.

Erfahrungen mit dem Wettbewerbsföderalismus in der Wirtschaftspolitik zeigten, daß dieser eine hohe Toleranz gegenüber sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Unterschieden zwischen den Teileinheiten ermögliche. In der Schweiz sei dies nicht mit der Konsequenz einer in der EU vielfach (auch vom französischen Referenten) befürchteten Abwärtsspirale im Hinblick auf das Leistungsniveau der Gliedereinheiten verbunden. Auch unter Verteilungsgesichtspunkten sei ein Wettbewerbsföderalismus, wie er in der Schweiz praktiziert wird, keineswegs mit stark auseinanderklaffenden personellen Einkommensentwicklungen auf dezentraler Ebene oder einem Anwachsen interregionaler Differenzen verbunden, wiewohl der fiskalische Föderalismus Umverteilungspolitiken grundsätzlich erschwere.

Die in der EU zu beobachtende Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen unterscheide sich sowohl von den Bundesstaaten mit kooperativen wie auch von denen mit Wettbewerbsföderalismus dadurch, daß in der EU eine Beschränkung der haushaltspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten möglich ist.

Deutsche und französische Teilnehmer betonten, daß Wettbewerb – neben der »peer pressure« – ein zweites wichtiges Instrument wirtschaftlicher Koordination darstelle. Wettbewerb könne sehr wohl Konvergenzentwicklungen zur Folge haben, wie sich am Beispiel verschiedener wirtschaftlicher Strukturformen zeigen lasse, wo erfolgreiche Vorreiter einen Wettbewerbsdruck auf andere Staaten ausüben und Nachahmer finden.

Ähnlich wie der französische Vorredner betonte auch ein zweiter deutscher Referent, der sich mit europarechtlichen Aspekten der Fiskal- und Wirtschaftspolitik in der WWU auseinandersetzte, daß die nationalen Spielräume in der Wirtschaftspolitik europarechtlich viel enger abgesteckt seien als vielfach angenommen: durch ordnungspolitische Grundentscheidungen – die Wirtschaftsverfassung der EU, das heißt die Prinzipien offener Märkte und freien Wettbewerbs, die vier Grundfreiheiten sowie durch exklusive Kompetenzen der EU (u.a. Außenhandelspolitik, Fischerei, Antisubventionsregeln, Geldpolitik). Konkurrierende Kompetenzen finden sich unter anderem in der positiven Wettbewerbspolitik, Fusionskontrolle, Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten, Strukturpolitik, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik. Daneben wurden in jüngerer Zeit Koordinierungsverfahren in der Beschäftigungspolitik und das Instrument der multilateralen Überwachung eingeführt, zum Beispiel in der Haushaltspolitik. Er sah verstärkten Koordinierungsbedarf vor allem innerhalb der Eurogruppe. Es müsse auch darüber nachgedacht werden, wie eine Kohärenz zwischen partiellen wirtschaftspolitischen Aktionen der Gemeinschaft und dem Agieren der Eurogruppe gewährleistet werden könne. Eine Institutionalisierung und Stärkung der Eurogruppe sei möglich und zur Erhöhung der Transparenz und demokratischen Kontrollmöglichkeit auch nötig. Sie sollte sich aber nicht auf die problematische Rechtsgrundlage des Art. 99 Abs. 5 EGV oder auf das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit stützen. Vielmehr sollte eine eigene vertragliche Regelung für die Eurogruppe geschaffen und damit ein Verfahren der verstärkten Koordination einschließlich Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden.

Am irischen Beispiel wurde die Frage erörtert, ob das Sanktionsinstrumentarium auch gegenüber Staaten ausgebaut werden solle, die eine Überhitzung ihrer Konjunktur zuließen und damit Inflationsgefahren für die Euro-Zone heraufbeschwören. Ein deutscher Diskussions Teilnehmer wies darauf hin, daß im Falle Irlands das Koordinierungsinstrument der »peer

pressure« offenbar versage, so daß man über Möglichkeiten der Verstärkung nachdenken müsse. Dies könne geschehen, indem man zum einen die Pflicht zur Ex-ante-Information der Partnerstaaten über eigene wirtschaftspolitische Vorhaben und Planungen einführt. Kernpunkt sei jedoch die Verschärfung der Sanktionsoptionen. Auch ein französischer Teilnehmer betonte den direkten Zusammenhang zwischen dem Grad der Effizienz von Koordinierungsverfahren einerseits und dem Sanktionspotential gegenüber Abweichlern auf der anderen Seite.

Ein anderer deutscher Teilnehmer verwies darauf, daß es sich um eine zu respektierende, bewußte politische Entscheidung in Maastricht gehandelt habe, nur für den Fall übermäßiger und stabilitätsgefährdender Haushaltsdefizite Sanktionen vorzusehen, im übrigen aber der nationalen Ebene in der Gestaltung ihrer Wirtschafts- und Haushaltspolitik ihre Spielräume zu belassen. Ein wichtiger Teil des EU-Problems mit Irland liege außerdem darin, daß es hier einen Zielkonflikt zwischen zwei Gemeinschaftspolitiken gebe: Einerseits werde Irland im Rahmen des *Kohäsionsprogramms* mit umfangreichen Transfers erfolgreich geholfen, sein Wohlstandsniveau anzuheben. Andererseits erleichterten diese Transfers der irischen Finanzpolitik aber die inflationsträchtige Förderung der Masseneinkommen, die nun zum Konflikt mit der *Koordination der Wirtschaftspolitik* führe. Auch aus diesem Grund dürfe die erste Reaktion der Union nicht in der weiteren Reduzierung der wirtschaftspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten liegen, sondern sei in der besseren Koordination der Politiken auf ihrer eigenen, der EU-Ebene zu suchen. Außerdem, so ergänzte ein deutscher Teilnehmer, könne eine Androhung von Sanktionen, wie in Irland sichtbar werde, sehr schnell zu einer Entlegitimierung des Gemeinschaftshandelns führen und die Europaskepsis selbst in sehr integrationsfreundlichen Ländern wecken.

Deutsch-französische Gemeinsamkeiten und Differenzen in Fragen der Kompetenzverteilung

Es wurde deutlich, daß die Diskussion über die Kompetenzverteilung, insbesondere über die vertikale Kompetenzverteilung, in Deutschland einen höheren Stellenwert besitzt und hier der politische Druck auf Präzisierung der Kompetenzverteilung und auch ihre Veränderung zugunsten einer größeren Autonomie der mitgliedstaatlichen und subnationalen Ebenen ungleich größer ist. Auf seiten der französischen Teilnehmer wurde stärker das Problem der Ausübung von europäischen Kompetenzen und der Rolle nationaler Exekutiven bei der Bestimmung der Agenden im Verhältnis zur Kommission thematisiert. Sie artikulierten auch wiederholt ihre Befürchtung, daß das Mittel der Kompetenzdiskussion als Vehikel zur Infragestellung einzelner Gemeinschaftspolitiken, allen voran der Agrarpolitik, benutzt werden könnte.

Ein hohes Maß an Übereinstimmung wurde sichtbar in der Einschätzung der Schwierigkeiten eines rein juristischen Ansatzes und in der Skepsis gegenüber trennscharfen Kompetenzkatalogen. Auf seiten der deutschen Teilnehmer bestand jedoch eine stärkere Neigung, die Möglichkeiten einer juristischen Präzisierung der europäischen Kompetenzverteilung auszuloten und zu nutzen.

Erkennbar war ein gemeinsames Bestreben der Vertreter der nationalen Exekutiven, die Initiativ- und Agenda-Setting-Rolle der Kommission dort stärker zu überwachen und zu beschränken, wo Kommissionsvorstöße Kompetenztransfers zugunsten der Gemeinschaftsebene implizieren.

Im Hinblick auf die diskutierten Politikbereiche der Agrarpolitik und der Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Euroland war ein nicht unerhebliches Maß an Übereinstimmung zu beobachten: in der Agrarpolitik dahingehend, daß a) der Kernbereich der Marktordnung und Preispolitik auch in Zukunft in europäische Zuständigkeit fallen soll und daß b) im Bereich der Agrarstrukturpolitik sowie bei der Kriteriendefinition für die Verteilung von Einkommensbeihilfen größere nationale (oder regionale) Spielräume, wie schon in den MacSharry- und Agenda-2000-Reformen vorgezeichnet, genutzt werden können und sollen. Beide Seiten sind sich einig darüber, daß der Umfang der für die Einheitlichkeit des Agrarmarktes als Teil des Binnenmarktes erforderlichen Preis- und Marktstützungen

bereits drastisch verringert wurde und angesichts der WTO-Verpflichtungen noch weiter heruntergefahren werden müsse. Damit wird der für die klassische Gemeinsame Agrarpolitik erforderliche Finanzaufwand der EU deutlich verringert. Auch im weiteren Sinne agrarwirtschaftlich relevanter Politiken besteht ein verringerter Gestaltungsbedarf auf der Ebene der Gemeinschaft.

Dementsprechend könnte auch das Volumen der für diese Agrarpolitik geschaffenen innergemeinschaftlichen Finanz-Umverteilung reduziert werden. Hierüber sind sich die beiden Seiten allerdings uneinig. Die französische Seite will die Umverteilung in möglichst großem Umfang aufrechterhalten und dauerhaft für neue Unterstützungspolitiken der Landwirtschaft – etwa durch Einkommenshilfen – nutzen. Ein französischer Diskutant unterstrich, daß es bezüglich der Unterstützung der Bauern einen »Vertrag zwischen diesen und der EU« gebe, der von jener nicht aufgekündigt werden könne. Auf der deutschen Seite dagegen wurde gefordert, die neuen EU-Unterstützungspolitiken durch Einkommenshilfen großenteils als Übergangserleichterung nach Absenkung der Preisstützung zu begreifen, sie stufenweise zu senken und möglichst bald völlig auslaufen zu lassen. Damit würde das Finanzvolumen der Gemeinsamen Agrarpolitik deutlich gesenkt. Die Mittel würden für andere Politiken frei oder könnten auch eingespart werden.

Im Falle der Agrarpolitik sind somit deutsch-französische Unterschiede in bezug auf die wünschenswerte Verteilung zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten für und Finanzierung von einkommenspolitischen Maßnahmen jenseits des Instruments der Garantiepreise deutlich sichtbar geworden. Hier agiert Frankreich aus einer eher defensiven, Deutschland aus einer reformorientierten Position heraus.

In bezug auf die wirtschaftspolitische Koordinierung zeichnete sich eine gewisse Übereinstimmung ab, daß a) koordinierte diskretionäre wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht als Normalfall anzustreben seien und b) über die Funktion, Reichweite und vertragliche Grundlage der Koordinierung innerhalb der Eurogruppe nachzudenken ist. Die unterschiedlichen

Einschätzungen der Teilnehmer im Hinblick auf die Sanktionsnotwendigkeiten im Falle stabilitätsgefährdender Haushaltspolitiken verliefen nicht entlang nationaler Grenzen.

In der Wirtschaftspolitik wird das Ausmaß des möglichen und notwendigen Wettbewerbs einerseits, der nötigen und möglichen Koordinierung und Harmonisierung in Einzelbereichen der Wirtschaftspolitik andererseits nach wie vor unterschiedlich beurteilt.

Programm

Deutsch-Französische Reflexionsgruppe
Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen
in der Europäischen Union

Stiftung Wissenschaft und Politik
Berlin, 15./16. Februar 2001

Donnerstag, 15. Februar 2001

20:00 Gemeinsames Abendessen

Die Kompetenzverteilung als Schlüsselfrage eines Europäischen Verfassungsvertrages

Karl Lamers MdB

Freitag, 16. Februar 2001

08:30 **Begrüßung:**

- *Christoph Bertram*, Stiftung Wissenschaft und Politik
- *Christian Deubner*, Stiftung Wissenschaft und Politik
- *Claude Martin*, Französischer Botschafter in Deutschland

Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen in der Europäischen Union

A. Die Kompetenzfrage in der offiziellen Perspektive

Überlegungen der französischen Regierung
Überlegungen der deutschen Regierung
Diskussion

B. Die Kompetenzfrage in der integrationswissenschaftlichen Debatte

Diskussion

13:00 **C. Die Kompetenzzuordnung in zwei EU-Politiken**

I. Die Fiskal- und Wirtschaftspolitik in der WWU

Fiskal- und Wirtschaftspolitik in der EU
Fiskal- und Wirtschaftspolitik in Bundesstaaten
Europarechtliche Aspekte der Fiskal- und Wirtschaftspolitik
Diskussion

II. Die Gemeinsame Agrarpolitik in der EU

Deutsche Bewertung
Französische Bewertung
Europarechtliche Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU
Diskussion

17:00 Schlußbemerkungen

Teilnehmerliste

Deutsch-Französische Reflexionsgruppe, Sitzung

Berlin, 15./16. Februar 2001

DEUTSCHLAND

Karl Lamers

Mitglied des Deutschen Bundestages

Thomas Schiller

Persönlicher Mitarbeiter von Karl Lamers

Eckart Cuntz

Auswärtiges Amt, UAL Europaabteilung

Wolfgang Glomb

Finanzministerium, Europaabteilung

Klaus-Jörg Heynen

Landwirtschaftsministerium, UAL Europaabteilung

Claas Knoop

Auswärtiges Amt, Europaabteilung

Achim Schmillen

Auswärtiges Amt, Chef Planungsstab

Martin Kremer

Auswärtiges Amt, Planungsstab, EU-Referent

Reinhard Silberberg

Kanzleramt, Leiter Europareferat

Detlev Wolter

Auswärtiges Amt, Referatsleiter E 11

Otto Schmuck

Land Rheinland-Pfalz, Europafragen

Christoph Bertram

SWP, Direktor

Christian Deubner

SWP

Lars Feld

Wirtschaftswissenschaftler, Universität St. Gallen

Thomas Fischer

Bertelsmannstiftung

Rudolf Hrbek

Prof. Politikwissenschaft, Universität Tübingen

Ingolf Pernice

Prof. Europarecht, Humboldt Universität Berlin

Reinhard Priebe

Jurist, Europäische Kommission

Joachim Schild

Deutsch-Französisches Institut

Erich Schmidt

Prof. Gartenbauökonomie, Universität Hannover

FRANKREICH

Claude Martin

Französischer Botschafter Berlin

Christophe Leonzi

Französische Botschaft, 1. Sekretär

Hervé de Villeroché

Französische Botschaft, Finanzattaché

Pierre Grandjouan

Landwirtschaftsministerium, cabinet du ministre

Laurent Delahousse

Ministère des Affaires Etrangères,
Direction de la coopération européenne