



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 3/01**

**EUROPA GESTALTEN - NICHT VERWALTEN  
DIE KOMPETENZORDNUNG DER EUROPÄISCHEN UNION NACH NIZZA**

WOLFGANG CLEMENT

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Februar 2001**

- 1 Ich freue mich, dass ich heute Abend zu Ihnen einige Bemerkungen machen darf über meine Vorstellungen bzw. die meines Kollegen Samland und mir über die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza. Ich betrachte das für uns als den Auftakt einer überaus wichtigen Diskussion, die uns ja noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, und die über die Gestalt Europas Auskunft gibt.

I.

- 2 Meine sehr verehrten Damen und Herren, schon Wilhelm von Humboldt hat sich in seinem politischen Hauptwerk, nämlich dem zu den „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“, damit beschäftigt

„den verschiedenen Anteil zu bestimmen, welcher der Nation oder einzelner ihrer Teile an der Regierung gebührt, die mannigfaltigen Zweige der Staatsverwaltung gehörig zu verteilen und die nötigen Vorkehrungen zu treffen, dass nicht ein Teil die Rechte des anderen an sich reiße“.<sup>1</sup>

Natürlich war diese Äußerung Wilhelm von Humboldts noch nicht der Kompetenzverteilung in Europa gewidmet, sondern der Gewaltenteilung im aufkommenden Nationalstaat, aber auch für die aktuelle deutsche und europäische Föderalismusdebatte sind Humboldts Hinweise bedeutsam. Heutzutage sind die Kommentatoren zur politischen und administrativen Arbeitsteilung in Europa in ihrer Wortwahl nicht so zurückhaltend wie Humboldt und seine Zeitgenossen. In „Die Zeit“ schrieb beispielsweise Roger de Weck am 5. Oktober 2000 über dieses Europa: „Jeder macht, was er will. Keiner macht, was er soll, aber alle machen irgendwie mit“.<sup>2</sup> Das ist zwar eine journalistische Zuspitzung, aber ich empfinde sie als nicht ganz unberechtigt. Das macht deutlich, weshalb wir eine Neuordnung der Zuständigkeiten in Europa brauchen, die den Grundsätzen der Klarheit und Transparenz, der Verantwortung und der Subsidiarität entspricht. Ich will dazu betonen, dass ich hier aus der Sicht eines Landes argumentiere mit einer Exportkraft die ungefähr der Exportkraft Spaniens entspricht und dessen Exporte zu knapp 60 % in die Staaten der Europäischen Union gehen. Wir in Nordrhein-Westfalen, das will ich mit diesem Hinweis deutlich machen, sind also auf Europa angewiesen. Wir zählen mit unseren Nachbarn in Frankreich und den Benelux-Staaten zu den Europäern der ersten Stunde. Ich möchte hier nur hinweisen auf die Montanunion, die für unser Land von so großer Bedeutung war. Wir sehen in dem keineswegs nur wirtschaftlichen Austausch mit unseren Nachbarn, insbesondere mit den Benelux-Staaten – Nordrhein-Westfalen und die Benelux-Staaten wachsen immer enger zusammen zu einer großen Kultur- und Wirtschaftsregion –, wir sehen darin enorme Potenziale, und zwar zum beiderseitigen Nutzen. Auch ist mir die große Bedeutung des 50jährigen europäischen Einigungsprozesses für Freiheit, Frieden und Wohlstand auf unserem lange Zeit zerrissenen Kontinent durchaus bewusst. Wie gesagt: Die Wohlfahrt unseres Landes Nordrhein-Westfalen ist unter allen Aspekten auf das engste mit der Entwicklung der Europäischen Union verbunden.

---

<sup>1</sup> W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, 1917 (Nachdruck), S. 7.  
<sup>2</sup> R. de Weck, Das Tohuwabohu, DIE ZEIT Nr. 41 vom 5. Oktober 2000, S. 5.

Gerade deshalb aber kann ich nicht darüber hinwegsehen, dass die europäischen In- 3  
stitutionen in vielen Politikfeldern ihre Zuständigkeiten im Laufe der Zeit immer weiter  
ausgelegt haben. So belasten beispielsweise gemeinschaftliche Vorgaben und eine  
strenge Genehmigungs- und Kontrollpraxis der sogenannten Regionalförderkulisse die  
deutschen Länder in ihren ureigensten Aufgabenbereichen. Die Bundesländer in  
Deutschland haben fast keinen eigenen Spielraum mehr in ihrer Strukturpolitik, insbe-  
sondere bei der Auswahl der Fördergebiete, und außerhalb dieser Gebiete sind bekannt-  
lich Beihilfen grundsätzlich nicht erlaubt. Gerade die europäische Beihilfekontrolle ist  
zu einer Art Fachaufsicht geworden, die viele Bereiche unserer staatlichen Tätigkeit  
beeinträchtigt, um nicht so sagen, entmündigt.

## II.

Die Politik in Europa muss sich gerade im Interesse der europäischen Entwicklung 4  
nicht nur auf den steilen Weg zu den hohen Gipfeln machen – ob in Köln, in Helsinki,  
in Lissabon oder in Nizza – sondern sie muss sich auch um im Bild zu bleiben –  
verstärkt den Mühen der Ebenen widmen. Vor neun Monaten, am 12. Mai 2000, hat  
Bundesaußenminister Joschka Fischer hier bei Ihnen in der Humboldt-Universität über  
das Thema „Vom Staatenbund zur Föderation“ gesprochen.<sup>3</sup> Verschiedene europäische  
Politiker haben die Thesen Fischers aufgenommen. Diese Debatte unter der Überschrift  
„Europa wohin?“ wird über alle großen Fragen der zukünftigen europäischen  
Integration geführt, das ist ebenso verdienstvoll wie notwendig. Ich halte die Beiträge  
im Anschluss an Außenminister Fischer für bemerkenswert. Zum Beispiel die des  
britischen Premierministers Blair, des belgischen Premierministers Verhofstadt oder des  
finnischen Ministerpräsidenten Lipponen. Sie haben alle die Kompetenzfrage und zum  
Teil auch die Rolle der dritten Ebene, also der Länder und Regionen in Europa, stärker  
betont als der Außenminister des deutschen Bundesstaates. Premierminister Verhofstadt  
beispielsweise hat im September letzten Jahres gefordert:

„Jede Ebene – die Union, die Mitgliedstaaten, die Regionen und Länder – muss  
ihre Kompetenzen kennen. Es muss transparente und klare Kompetenzregelungen  
geben“.<sup>4</sup>

Ich stimme dem belgischen Regierungschef zu. Was uns in den Ländern, was meiner  
Erfahrung nach den Bürgerinnen und Bürgern auf den Nägeln brennt, das ist nicht in  
erster Linie die Planskizze vom Europa des Jahres 2030, sondern eine klare,  
transparente und nachvollziehbare Zuordnung der Verantwortlichkeiten zu den  
verschiedenen politischen Ebenen. Darüber wollen und müssen wir heute diskutieren,  
damit wir spätestens 2004 entscheiden können. Der Gipfel von Nizza hat auch auf  
Drängen der deutschen Länder die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den  
Mitgliedstaaten zu einem prioritären Tagesordnungspunkt auf der europäischen Agenda  
gemacht. Als Mitverursacher des Ganzen haben die deutschen Länder also  
gewissermaßen eine Bringschuld.

---

<sup>3</sup> J. Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität Europas, in Walter Hallstein-  
Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der  
Europäischen Union, 2000, S. 171.

<sup>4</sup> G. Verhofstadt, A Vision for Europe, [www.theepc.be/About\\_The\\_EPC/EPC\\_Documents/  
Communications\\_Doc/305.asp?ID=305](http://www.theepc.be/About_The_EPC/EPC_Documents/Communications_Doc/305.asp?ID=305), Abs. 39.

- 5 Ich will daher heute Abend nach Antworten suchen auf die Fragen: Wer soll was in Europa tun? Wer sollte tunlichst wofür die Verantwortung tragen oder übernehmen? Wie kommen wir zu einer klareren, besseren Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der nationalen und damit auch der regionalen Ebene? Ich will mich also nach dem Gipfel von Nizza ganz bewusst den Mühen der Ebene unterziehen.

### III.

- 6 Der vorherige Wettbewerbskommissar Karel van Miert schreibt in seinem jüngst erschienenen Buch über „Markt – Macht – Wettbewerb: Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel“: „Es ist vielfach der Eindruck entstanden, die Europäische Kommission sei als Wettbewerbsbehörde übereifrig und geradezu krankhaft einmischungssüchtig“<sup>5</sup> – das ist das Zitat. Karel van Miert sieht das naturgemäß nicht so. Nach meiner Beobachtung schränkt die Europäische Kommission aber in der Tat mit ihrer immer restriktiveren Beihilfenkontrolle unsere Handlungsspielräume unangemessen ein, nicht nur in der regionalen Strukturpolitik, sondern auch in der Medien- und Kulturpolitik, im Bildungsbereich, der öffentlichen Auftragsvergabe oder in der Umweltpolitik. Wohl gemerkt, ich bestreite keinesfalls die Notwendigkeit einer wirksamen europäischen Wettbewerbspolitik. Seit der Vollendung des Binnenmarktes 1992 und der Europäischen Währungsunion 1999 stehen die Regionen in einem sich verschärfenden Wettbewerb. Dafür brauchen wir einen europäischen Wettbewerbsrahmen. Die Kommission verschafft sich aber durch ihre extensive Auslegung des Beihilfenbegriffs einen Regelungs- und Prüfungsanspruch für nahezu alle Fördertatbestände. Außerdem hat sie schrittweise ihre Beihilfenkontrolle auch auf die Kulturpolitik, beispielsweise die Filmförderung, und auf den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ausgedehnt. Auf Gebiete also, die bei uns in die Verantwortung der Länder und Gemeinden fallen. Damit erzeugt die Europäische Union nicht nur Rechtsunsicherheit, sie überfordert letztlich auch ihre eigenen Institutionen, die entgegen den allgemeinen Vorurteilen personell nicht eben üppig ausgestattet sind, und die daher an den selbstgesetzten Ansprüchen scheitern müssen.
- 7 Wir wollen statt dessen, dass Normen und Standards auf der politischen Ebene gesetzt werden, auf der staatliches Handeln die größte Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger hat. Das kann auf der europäischen Ebene sein, zum Beispiel in der Klima- und grenzüberschreitenden Umweltpolitik; das kann auf der nationalstaatlichen Ebene sein, zum Beispiel bei den sozialen Sicherungssystemen; das kann auf der regionalen Ebene sein, zum Beispiel in der Bildungspolitik. Ich will das am Beispiel der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie<sup>6</sup> noch ein bisschen erläutern. Unbestritten ist, dass die Kriterien für die sogenannten FFH-Gebiete europaweit einheitlich definiert werden müssen. Darüber hinaus wäre lediglich erforderlich, dass die Europäische Union den Mitgliedstaaten vorgibt, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Staatsfläche entsprechend diesen Kriterien auszuweisen. Die Einhaltung dieser Kriterien in allen Dörfern und Gemeinden der Europäischen Union von Brüssel aus zu kontrollieren, bedeutet jedoch eine Bürokratisierung, die buchstäblich atemverschlagent und kraftraubend ist. Die Umsetzung der FFH-Richtlinien – zurzeit haben wir einen neuen Konflikt mit der Europäischen Kommission

---

<sup>5</sup> K. van Miert, Markt – Macht – Wettbewerb: Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel, 2000, S. 388.

<sup>6</sup> RL 92/43/EWG vom 21. Mai 1992, Abl. L 206 S. 7.

über den Feldhamster im Gebiet zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen, zwischen Aachen und Heerlen – die Umsetzung der FFH-Richtlinie hat bei uns in Nordrhein-Westfalen bisher weit über 400 Behördensitzungen gekostet, ich halte das schlichtweg nicht für verantwortbar. Wir weisen in Nordrhein-Westfalen 492 FFH-Gebiete aus, das entspricht einem Anteil von etwa 6,7 % unserer Landesfläche. Wie wir diese Gebiete entsprechend den europäischen Kriterien auswählen, das sollte meines Erachtens unstrittig, unbeschnitten in unsere Kompetenz fallen. Und nur dann, wenn wir gegen die gemeinsamen Kriterien verstoßen würden, hätte nach meiner Vorstellung die Kommission das Recht, uns gegebenenfalls vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen.

#### IV.

Der erste Schritt, um der Zentralisierungstendenz auf europäischer Ebene entgegenzutreten, war die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips. Jetzt geht es darum, dieses Leitprinzip mit Leben zu erfüllen. Jetzt geht es um ein praktikables Modell der Kompetenzzuweisung, das Rechtssicherheit schafft und das entwicklungsfähig ist. **8**

Bitte sehen Sie in meinen kritischen Hinweisen auf die Erosion regionaler Handlungsspielräume kein Plädoyer für unreflektierte Besitzstandswahrung. Ich gehöre nicht zu den Strukturkonservativen im Lande. Aber ich plädiere für eine bessere Balance zwischen den drei politischen Ebenen, der Europäischen Union, dem Mitgliedstaat und der Region. Wir brauchen diese Balance, um so effektiv, so bürgernah wie möglich auf die neuen weltwirtschaftlichen Bedingungen reagieren zu können. In der politischen institutionellen Arbeitsteilung erzeugt Subsidiarität einen produktiven Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Lösungsansätzen und dämpft die Kosten einer gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung. Das wird noch wichtiger in einer Europäischen Union, die in überschaubarer Zeit 20, 25 oder irgendwann auch 30 Mitgliedstaaten haben könnte. In einer derart erweiterten Union würden die Verständigungs- und Entscheidungskosten exponentiell steigen, was sich im Ernstfall als Sprengstoff für die Integration entpuppen könnte. Das Subsidiaritätsprinzip wirkt also nicht etwa desintegrativ, sondern geradezu integrativ. Es ist daher alles andere als ein Ausdruck von „rheinisch-westfälischem Provinzialismus“, sondern viel mehr von Verantwortung in und für Europa, wenn wir in Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit anderen Ländern und Regionen dafür werben, die Strukturen der EU und die Verantwortlichkeiten vom Kopf wieder auf die Füße zu stellen. Noch wichtiger als die Bedeutung der Subsidiarität für eine effektive Politik in Europa ist dabei etwas anderes. Die wirksame Befolgung des Subsidiaritätsprinzips, eine klare Kompetenzzuweisung ist wohl die einzige Möglichkeit, jedenfalls die wichtigste, dem wachsenden Unbehagen über die Bürgerferne der Europäischen Union entgegenzuwirken. Wir müssen diese verbreitete und im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung noch wachsende Europaskepsis unter den Bürgerinnen und Bürgern unbedingt ernst nehmen. Sie ist ja auch keineswegs unbegründet. **9**

**10** Für die Akzeptanz unseres komplizierten Hauses Europa sind Transparenz und die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten aus meiner Überzeugung von größter Bedeutung. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht zu wissen, wem sie durch den Wahlakt welche Kompetenz und damit welche Verantwortung auf Zeit zuweisen. Das

ist eine Grundregel unserer demokratischen Ordnung. Ein Prinzip, das heute im Europa der EU nicht konsequent eingehalten, nicht ausreichend beachtet wird.

- 11** Ich vermute, dass dies auch ein Grund, und nicht der unwesentlichste, für die wachsende Enthaltung bei der Wahl zum Europäischen Parlament ist.

## V.

- 12** Meine Damen und Herren, vom Grundsatz her ist ein dreistufig organisiertes Staatengebilde wie die Europäische Union bestens gerüstet, um den Stürmen der Globalisierung Stand zu halten. Besser jedenfalls als ein weitgehend unitaristisches Land wie beispielsweise Japan, das in seiner Weltregion supranational kaum eingebunden ist. Der weitere politische und ökonomische Erfolg Europas in einer globalisierten Wirtschaft hängt nicht zuletzt davon ab, dass die Vielfalt und die Handlungsspielräume der europäischen Regionen erhalten bleiben. Nur so können sie ihre Aufgaben wahrnehmen und auf die jeweils unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort eingehen. Europäisierung und europäische Rahmensetzungen dürfen deshalb nicht dazu führen, die Lebensverhältnisse in Europa vollständig zu harmonisieren und regionale Spezifika flächendeckend beseitigen zu wollen. Es ist gerade die Spannung von Wettbewerb und fortschreitender wirtschaftlicher Integration der europäischen Regionen, die das Kraftfeld für Ideen, für Innovationen und für gesellschaftlichen Fortschritt bildet. Wir wollen diese produktive Spannung unter den Regionen unbedingt aufrecht erhalten. In der Vergangenheit sind Zuständigkeitsfragen zu selten gestellt worden, zu häufig wurde – aus den verschiedensten Motiven – dem Wunsch nach einer einheitlichen europäischen Lösung nachgegeben. Dabei will ich gar nicht verhehlen, dass auch wir Politiker, die in den Mitgliedstaaten Verantwortung tragen, manchmal dazu neigen, unbequeme Lagen nach Brüssel zu schieben, um dem Entscheidungsdruck auf der unteren Ebene zu entgehen. So einfach aber dürfen wir alle es uns nicht länger machen. Ich begrüße deshalb, dass die im Dezember in Nizza verabschiedete Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union eine neue Reformrunde eingeläutet hat. Sie soll im Jahr 2004 bekanntlich in eine weitere Regierungskonferenz münden. In diesem Rahmen soll endlich auch die Frage der Kompetenzabgrenzung angegangen werden. Ich sehe darin eine gute, eine brauchbare Grundlage für den weiteren Prozess. Für die konkrete Klärung der Kompetenzen aber hat der Vertrag von Nizza wenig Neues gebracht.

## VI.

Reformüberlegungen haben von der aktuellen rechtlichen Ausgangssituation **13** auszugehen. Von grundsätzlicher Bedeutung sind zunächst einmal die folgenden Leitprinzipien in der Europäischen Union: Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union; das Subsidiaritätsprinzip; die Beschränkung gemeinschaftlichen Handelns auf das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß, also der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; die Orientierung auf die Ziele Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion; und die Pflicht zur Achtung der internationalen Identität der Mitgliedstaaten. Diese Prinzipien sind wichtige

Orientierungsmarken. Sie haben aber der europäischen Kompetenzordnung noch keine hinreichend klare Kontur geben können. Es gibt zur Zeit, wie wir alle wissen, in den europäischen Verträgen keine klaren Kompetenzkategorien, wie wir sie zum Beispiel aus unserem Grundgesetz als ausschließliche, konkurrierende oder Rahmenkompetenzen kennen. Es gibt in der Europäischen Union auch keine Kompetenzkataloge, vielmehr finden sich Kompetenznormen verstreut über alle Verträge und Vertragsteile. Diese sind sehr unterschiedlich formuliert und müssen immer im Zusammenhang mit den politischen Zielen für einzelne Politikfelder gelesen werden. Eine wichtige Rolle im derzeitigen Kompetenzgefüge der Europäischen Union spielt zudem die allgemeine Binnenmarktkompetenz in Artikel 95 EG-Vertrag. Mittels dieser Generalklausel ist die Europäische Union tief in Politikbereiche vorgedrungen, in denen ihr die europäischen Verträge keine ausdrücklichen Zuständigkeiten geben. Nicht zuletzt ist die Europäische Union in den letzten Jahren verstärkt auf das sogenannte „Soft Law“ ausgewichen. Beispielhaft nenne ich die auf dem Europäischen Rat von Lissabon propagierte offene Koordinierung mit qualitativen Zielen für zahlreiche Politikbereiche, unter anderem für den Bildungsbereich.<sup>7</sup> Wohin das führt, kann man ganz aktuell an dem Positionspapier der Bundesregierung für den Europäischen Rat in Stockholm im März dieses Jahres sehen. Darin lesen wir mit Erstaunen den Satz:

„Der Rat sollte Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Systeme [nämlich der Systeme der sozialen Sicherungen] in den Mitgliedstaaten bewerten und dem Europäischen Rat berichten.“<sup>8</sup>

Interessanterweise geht die Bundesregierung in diesem Punkt sogar noch weiter als die Europäische Kommission. Wer aber der Europäischen Union auf diese Weise ganze Politikfelder gleichsam auf dem silbernen Tablett serviert, der braucht sich am Ende nicht über entsprechende Weißbücher, Entschlüsse, Richtlinien und Verordnungen zu wundern.

## VII.

Meine Damen und Herren, ich werde hier und heute keine Patentrezepte für die Lösung der Kompetenzfrage präsentieren können. Jeder, der sich intensiv damit befasst hat, weiß: Große Würfe sind hier unmöglich oder jedenfalls nur schwer vorstellbar. Das liegt vor allem an den von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen internen Kompetenzordnungen. Die Diskussion und die Begrifflichkeit bei uns, geprägt vom deutschen Föderalismus, unterscheiden sich naturgemäß von denen in zentralistisch strukturierten Mitgliedstaaten wie Frankreich. Deshalb nehme ich heute in erster Linie die Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in den Blick. Ob und wie die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen mit den Regionen teilen, ist eine andere Frage. **14**

**15** Meine – wie ich denke – ebenso pragmatischen wie konkreten Vorschläge zur Verbesserung der Kompetenzabgrenzung, bauen deshalb auf den Verträgen auf, so wie sie heute sind. Mir scheint ein ausgewogener Mix aus folgenden drei Komponenten notwendig: Zum einen sollten präzise Grundregeln der Kompetenzabgrenzung formuliert werden, die den Leitbildern der Transparenz, der Entflechtung und der

---

<sup>7</sup> *Europäischer Rat von Lissabon*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 24. März 2000, Tz. 7.

<sup>8</sup> *Bundesregierung*, Für ein innovatives Europa – Wachstumspotenzial und sozialen Zusammenhalt stärken, 31. Januar 2001, S. 7.

Stärkung der Verantwortung der einzelnen „Player“ folgen. Zum zweiten muss sicherlich über eine Neuverteilung der Zuständigkeiten gesprochen werden, über eine Stärkung der europäischen Ebene in einigen Bereichen, aber auch über die Rückübertragung von Kompetenzen da, wo gemeinsames europäisches Handeln heute nicht oder nicht mehr erforderlich ist. Und drittens muss sichergestellt werden, dass die neuen Kompetenzregeln auch im europäischen Entscheidungsverfahren beachtet werden. Dazu sind auch institutionelle Reformen notwendig.

**16** Meine Vorschläge zur Präzisierung der Kompetenzabgrenzung zielen darauf ab, dem Handeln der Europäischen Union neue Leitplanken zu geben. Die gerade von uns häufig diskutierte Möglichkeit, Kompetenzkataloge – vergleichbar den Regelungen im deutschen Grundgesetz – zu erstellen, ist, so müssen wir einsehen, wohl oder übel kein Königsweg für Europa. Wegen der unterschiedlichen Verfassungstraditionen könnte die Forderung nach Kompetenzkatalogen in anderen Mitgliedstaaten den Eindruck erwecken, die Deutschen wollten ihr Verfassungssystem anderen aufoktrozieren. Die zu erwartenden Widerstände könnten das ganze Projekt einer verbesserten Kompetenzabgrenzung gefährden. Die im Vertrag enthaltenen, meist an konkreten Zielen ausgerichteten Kompetenznormen sichern zudem eine Entwicklungsoffenheit, auf die – angesichts der Weiterentwicklung des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umfeldes – nicht völlig verzichtet werden sollte. Dabei ist zu beachten, dass Zielvorgaben sehr wohl auch die Reichweite von Kompetenzvorschriften begrenzen können. Das hat zuletzt der Europäische Gerichtshof in seinem Tabak-Werbeverbots-Urteil aus dem vergangenen Jahr betont. Aus der Binnenmarkt-Generalklausel folge nur eine Kompetenz zur Überwindung von Hemmnissen im grenzüberschreitenden Wirtschaftsaustausch, nicht jedoch eine Kompetenz zur umfassenden Regelung aller Märkte, so hat der Europäische Gerichtshof sinngemäß entschieden.<sup>9</sup> Die derzeitigen vertraglichen Zielvorgaben müssen allerdings daraufhin untersucht werden, ob sie so beibehalten, operationalisiert oder sogar – weil nicht notwendig oder zu weitgehend – gestrichen werden sollten. Schließlich erinnere ich daran, dass die Bundesländer mit der weiten Auslegung unserer deutschen Kataloge der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung durch den Bund nicht immer zufrieden waren und – ich unterstreiche – auch nicht zufrieden sind. Die Forderung nach einer vollständigen Übernahme des deutschen Modells der Kompetenzkataloge für die Kompetenzabgrenzung in der EU ist also weder realistisch noch ratsam.

Was wir brauchen, sind vielmehr erstens klare allgemeine Kompetenzregeln, verbunden mit bestimmten Kompetenzkategorien, die ich gleich nennen werde, und zweitens eine kleinteiligere und damit präzisere Zuweisung von politischen Einzelmaterien. Mit „kleinteiliger“ meine ich dabei: Wir dürfen uns nicht mit der Zuweisung ganzer Politikfelder wie etwa der Umweltpolitik auf eine Ebene zufrieden geben. Wir müssen vielmehr – je nach Charakter der betreffenden Materie – einzelne Politikbereiche – wie Klimapolitik – oder gar Unterbereiche – wie Maßnahmen gegen klimaschädliche Emissionen im Verkehrsbereich –, unterschiedlich behandeln, d.h. unterschiedlichen Ebenen zuweisen. Bei dieser Zuordnung müssen wir uns strikt vom Subsidiaritätsprinzip leiten lassen. Alles, was im Vertragswerk nicht ausdrücklich der Europäischen Union zugewiesen ist, muss nach dem weitgeltenden Prinzip der

---

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 5. Oktober 2000, Rs. C-376/98, [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int) (noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht), Tz. 83.

begrenzten Einzelermächtigung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben.

### VIII.

Auf dieser Grundlage schlage ich vor, drei Kategorien von Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Union einzuführen. Erstens: Ausschließliche Kompetenzen der EU. Zweitens: Grundsatzkompetenzen der EU. Und drittens: Ergänzungskompetenzen der EU. Diese Kategorien unterscheiden sich dadurch, dass die zulässige Regelungstiefe von EU-Vorgaben von Kategorie zu Kategorie abnimmt. Die Festlegung, wie detailliert und tief die Regeln der EU in der jeweiligen Kategorie sein dürfen, sollte zu Beginn des Vertrages abstrakt-generell festgeschrieben werden. Anschließend müssten die derzeitigen Kompetenznormen im Vertrag den Kategorien zugeordnet werden. **18**

Wichtig ist die klare Definition der drei Kategorien, die ich vorschlage. Zum Ersten: **19** In Feldern ausschließlicher Kompetenz der Europäischen Union darf nur die EU gesetzgeberisch tätig werden. Hier sind auch Detailregelungen der EU zulässig. Bei der entsprechenden Zuordnung muss man aber behutsam vorgehen. Ganze Politikfelder sollten der Europäischen Union nur dort als ausschließliche Kompetenz zugewiesen werden, wo dies nötig ist, damit die EU ihren „europäischen Auftrag“ wahrnehmen kann. Als Beispiel könnten hier die Währungspolitik und die gesamte Außenwirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten genannt werden. Um das klar hinzuzufügen: Keinesfalls darf aber die sogenannte Binnenmarktkompetenz in diese Kategorie fallen. Denn man muss sich im Klaren sein: Auf Gebieten der ausschließlichen EU-Kompetenzen dürfen die Mitgliedstaaten in diesem definitorischem Verständnis im Prinzip überhaupt nicht mehr tätig werden.

Die Grundsatzkompetenz zum Zweiten sollte zur Regelkompetenz der Europäischen **20** Union werden. Fallen Politikbereiche in die Grundsatzkompetenz, darf die EU nur in dem Umfang Regelungen und Standards erlassen, wie das zur Verhinderung von nicht hinnehmbaren Verzerrungen des Binnenmarktes oder zur Erreichung anderer, klar bezeichneter Ziele der Europäischen Union unabdingbar ist. Darunter sind auch Standards zu verstehen, die noch allgemeiner gehaltene Zielvorgaben konkretisieren. Aber diese Standards müssen eben im Grundsätzlichen bleiben, noch nicht bis zu einer Detailregelung führen, welche nur innerhalb der ausschließlichen Kompetenzen der EU zulässig wäre. Ich will ein Beispiel nennen: Im Bereich der Klimapolitik sollte sich die Befugnis der Europäischen Union darauf beschränken, als Standard den Ausstoß von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, zum Beispiel innerhalb von zehn Jahren, auf einen bestimmten Prozentsatz zu begrenzen. Das wäre für mich ein Grundsatz, der die Zielvorgaben im Umweltschutz konkretisiert, der aber noch keine Detailregelung darstellt. Die Ausfüllung der Grundsätze und die Verfahrensregeln bleiben den nationalen Parlamenten und Regierungen vorbehalten. Diese, nicht die Organe der Europäischen Union, müssen den überwiegenden Teil der Regelungen in dieser Kategorie treffen. Bei der Abgrenzung zwischen zulässiger Grundsatz- und unzulässiger Detailregelung ist für mich maßgeblich, dass die Europäische Union nicht unmittelbar in die Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern eingreifen darf. Das muss im Bereich der Gesetzgebungskompetenz den nach nationalem Recht zuständigen Organen überlassen bleiben. Diese – wie ich meine – sehr praktikable Abgrenzung spielt im Übrigen auch in der innerstaatlichen Kompetenzdebatte in Deutschland eine Rolle. Wie bereits erwähnt, ich hatte ja schon darauf hingewiesen, sind wir in den deutschen Ländern mit der Hand-

habung der Rahmenkompetenz durch den Bund nicht besonders glücklich, weil der Bund sich eben oft nicht auf bloße Rahmenseetzungen beschränkt, sondern Detailregelungen erlassen hat. Um hier Abhilfe zu schaffen, diskutieren auch wir in den Ländern, die Rahmengesetzgebung zu ersetzen durch eine Grundsatzgesetzgebung. Diese soll sich gerade dadurch auszeichnen, dass sie dem Bund nicht mehr erlaubt, den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbare Rechte oder Pflichten aufzuerlegen.

- 21 Ich komme zu der dritten Kategorie, nämlich den Ergänzungskompetenzen der Europäischen Union. Sie erlauben ein Handeln nur in bestimmten, präzise umrissenen Teilgebieten. Die Mitgliedstaaten müssen in den jeweils übergeordneten Politikfeldern – zum Beispiel Bildung, Ausbildung, Jugend, Kultur – sowohl die Grundsätze als auch den überwiegenden Teil der operativen Entscheidungen selbst regeln. Die Europäische Union darf auf diesen Feldern nur ergänzend oder unterstützend tätig werden. Als Beispiel für eine Ergänzungskompetenz in diesem Sinne nenne ich die Anerkennungsregeln für Hochschuldiplome, ein Unterfall des Politikbereichs „wissenschaftliche Ausbildung“. Bei der Zuordnung der vertraglichen Kompetenzen zu den Kategorien, wie ich sie genannt habe, sollten die Kompetenznormen natürlich gleich präzisiert werden. Der derzeitige Besitzstand an EU-Kompetenzen sollte – vorsichtig geschätzt, nimmt man alles in allem, und wir kommen ja noch zu einigen weiteren Fragen – innerhalb von 15 Jahren an neue vertragliche Vorgaben angepasst werden.

## IX.

- 22 Meine Damen und Herren, eine verbesserte Kompetenzabgrenzung allein im Gesetzgebungsbereich würde nicht hinreichen. Auch für die informellen Handlungsinstrumente der Europäischen Union, ich habe das Stichwort „Soft Law“ genannt, brauchen wir allgemeine Regeln und Kategorien. Dazu will ich drei Vorschläge skizzieren: Es sollte erstens eine Kategorie „Kompetenz zur finanziellen Förderung durch die Europäische Union“ begründet werden. In einer allgemeinen Vertragsregel könnte im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes festgelegt werden, dass die EU nur dort finanziell fördernd eingreifen darf, wo ihr dazu eine ausdrückliche Kompetenz zugesprochen wird. Die Ausführung der Fördermaßnahme muss grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten bleiben und darf nicht dazu führen, dass letztlich eine europäische Fachaufsicht entsteht. Ein zweiter wichtiger Punkt: Wir erkennen das Bedürfnis der Europäischen Union an, auf vielen Feldern koordinierend tätig zu werden. Allerdings muss die Gefahr gebannt werden, dieses kompetenzrechtliche Instrument zu missbrauchen. Deshalb sollte eine Kategorie „Koordinierungskompetenz der Europäischen Union“ geschaffen werden. Die Europäische Union sollte nur dort in Zukunft Ziele setzen, Berichtspflichten auferlegen oder mit anderen Instrumenten koordinierend tätig werden dürfen, wo sie eine Gesetzgebungskompetenz hat oder wo ihr eine ausdrückliche Koordinierungskompetenz zugewiesen ist. Die Koordinierung darf nicht zu einer faktischen Harmonisierung der jeweiligen Politikfelder in den Mitgliedstaaten führen. Da Koordinierungsaktivitäten in letzter Zeit immer mehr vom Europäischen Rat ausgehen, muss klar gestellt werden, dass auch die Staats- und Regierungschefs an den Kompetenzrahmen gebunden sind. Auch das Handeln des Europäischen Rats muss justiziabel werden. Drittens sollte eine besondere Kategorie „Verwaltungskompetenz der EU“ eingeführt werden. Eigenes

Verwaltungshandeln sollte der Europäischen Union nur in soweit erlaubt sein, wie ihr ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen zustehen oder in solchen Ausnahmefällen, in denen eine Anwendung des europäischen Rechts durch die mitgliedstaatlichen oder regionalen Verwaltungen nicht effektiv stattfinden könnte. Zum Beispiel müssen grenzüberschreitende Fusionen und andere Wettbewerbsfälle von erheblicher Bedeutung für den Binnenmarkt sicher weiterhin auf europäische Ebene geprüft werden. Ich habe dazu, um das Handeln der Europäischen Union auf diesem Feld zu entpolitisieren, jedenfalls vom bösen Schein der Politisierung zu befreien, vorgeschlagen, eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde mit eigenem Rechtsweg zu schaffen.

Ich möchte gerne noch drei Vorschläge jenseits der Kategorisierung von Kompetenzen machen: Die allgemeinen Vorschriften wie das Subsidiaritätsprinzip oder die Pflicht zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten sollten um eine regionale Komponente ergänzt werden. Beispielsweise sollte in Artikel 6 Absatz 3 EG-Vertrag in Zukunft „die Achtung der Identität der Mitgliedstaaten und ...“, ich füge hinzu, „... ihrer Regionen“ gewährleistet werden. Im Rahmen der Überprüfung der politischen Zielvorgaben des Vertrags, die ich schon angesprochen habe, sollte außerdem die Binnenmarktgeneralklausel des Artikels 95 des Vertrages gestrichen werden. Damit blieben der Europäischen Union die Binnenmarktkompetenzen in den vier Marktfreiheiten, die im Rahmen der von mir vorgestellten Kategorien im Wesentlichen als Grundsatz- und allenfalls in Teilgebieten als ausschließliche Kompetenzen der Europäischen Union zu betrachten wären. Zum Dritten sollte auch die alte Länderforderung, die allgemeine Generalklausel des Artikels 308 EG-Vertrag zu streichen, im Rahmen eines Gesamtkonzeptes wieder aufgegriffen werden. 23

## X.

24 Neben diesen Maßnahmen zur besseren Kompetenzabgrenzung empfehle ich in einem zweiten Schritt auch die Korrektur der Kompetenzverteilung in einzelnen Politikfeldern. In Bereichen, in denen nur die Europäische Union im heutigen Umfeld effektiv zur Problemlösung beitragen kann, muss sie auch die dazu notwendigen Handlungsmöglichkeiten bekommen. Dagegen sollten Kompetenzen dann in dem vorgestellten Kompetenzsystem zurückgestuft oder ganz rückübertragen werden, wenn schon das Tätigwerden der Mitgliedstaaten oder Regionen ausreicht. Um es zu konkretisieren: In der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Außenwirtschaftspolitik, der Zuwanderungspolitik und im Bereich der Grundsätze, der Standards der Unternehmensbesteuerungen sollte die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gestärkt werden. Dabei muss allerdings eine hinreichende demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament sichergestellt werden. Die Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten bzw. Regionen kommt da in Betracht, wo über 40 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge ein Handeln der Union nicht mehr oder nicht mehr in der bisherigen Dichte zielführend erscheint. Das gilt aus meiner Sicht vor allem für die Gemeinsame Agrarpolitik und für die Strukturpolitik. Es würde jetzt zu weit führen, näher auf die notwendige inhaltliche Neuausrichtung dieser beiden großen Politikfelder einzugehen. Wir werden uns natürlich an dieser Debatte beteiligen. Ich will jetzt nur zu den Kompetenzaspekten einige Äußerungen tun.

**25** Das Bestreben aller, auch der reichsten Regionen Europas, möglichst viel Geld aus Brüssel abzurufen, muss wirksam durchkreuzt werden. Die Mittel von rund 30 Milliarden Euro, die jährlich in die Strukturpolitik fließen, teilen sich heute folgendermaßen auf: Etwa 15 Milliarden Euro wandern zwischen den sogenannten reichen Mitgliedstaaten hin und her, nur etwa 15 Milliarden Euro fließen von den reichen in die vier ärmeren Mitgliedstaaten. Diese 15 Milliarden Euro sind also der Solidarbeitrag der reichen Mitgliedstaaten. Das Geld, das Nordrhein-Westfalen heute für seine Ziel 2-Gebiete erhält, stammt letztlich von den nordrhein-westfälischen Steuerzahlern. Ein solcher Weg von Nordrhein-Westfalen über Berlin und Brüssel zurück nach Nordrhein-Westfalen beschäftigt eine große Verwaltungsmaschinerie, bringt aber fiskalisch nichts und strukturpolitisch wenig. Er engt eher die Spielräume der Regionen zusätzlich ein. Damit, um da bloß kein Missverständnis aufkommen zu lassen, stelle ich die Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die heute oder in Zukunft unserer Hilfe bedürfen, unserer Unterstützung bedürfen, natürlich nicht in Frage. Sie wäre aber auch anders möglich, nämlich etwa in Form eines regionalpolitisch gebundenen Finanzausgleichs zwischen ärmeren und reicheren Mitgliedstaaten. Ein Ausgleich, der an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geknüpft ist, wie heute der Kohäsionsfonds. Dabei sollte die Ausrichtung erhalten bleiben, die die Regionen in den letzten Jahren politisch aufgewertet hat. Ein solcher Finanzausgleich könnte über die Kommission abgewickelt und durch sie kontrolliert werden. Den Mitgliedstaaten oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes, deren Zahlen mit der Erweiterung innerhalb der bestehenden Union wachsen wird, sollten jedoch die Strukturfondsmittel gestrichen werden. Im Gegenzug sollten sie aber auch wieder eigenständig Regional- und Strukturpolitik betreiben können.

Ein Beispiel, um das noch weiter zu konkretisieren: Nach den heutigen Regeln darf **26** Nordrhein-Westfalen unter anderem im Norden der wunderbaren, bekannten Stadt Dortmund Projekte des Strukturwandels fördern. Dortmund – Rückzug von Kohle und Stahl. Wir dürfen im Norden der Stadt, in den nördlichen Stadtteilen Projekte des Strukturwandels fördern. Im Süden der Stadt, der nicht in die Fördergebietskulisse fällt, wo aber im Einzelfall natürlich ebenfalls Strukturmittel gebraucht werden könnten, ist die Förderung ausgeschlossen. Wenn man das mit einigem Sachtverstand, nein, mit einfachem Menschenverstand anschaut, wird klar, dass solche Regelungen den Herausforderungen eines tiefgreifenden Strukturwandels in einer Stadt und in einer Region natürlich nicht gerecht werden können. Wir wollen Gestaltungsspielräume durch den Einsatz eigenen Geldes zurückgewinnen. Wir sind dabei nahe bei den Menschen, wir ersparen uns und uns allen unsinnige bürokratische Ausgaben und wir bleiben regionalpolitisch flexibel. So bekommen wir auch einen tatsächlichen Wettbewerb der Regionen zustande.

An dieser Stelle gibt es eine Verbindungslinie zur europäischen Agrarpolitik. **27** Natürlich muss die Kommission die WTO-Zuständigkeit im Agrarbereich haben, natürlich muss sie den Rahmen setzen. Die Ausfüllung dieses Rahmens, zumal dann, wenn aus der bisherigen Agrarpolitik eine Agrarstrukturpolitik wird, muss jedoch den Mitgliedstaaten überlassen werden. Wir müssen Abschied nehmen von europäischen Garantiepreisen für landwirtschaftliche Güter, die unabhängig von den Produktionsformen gezahlt werden. Die Zukunft gehört Direktbeihilfen an die Landwirte, die unter anderem an soziale und ökologische Kriterien gebunden werden

sollten, und die Zukunft gehört strukturpolitischen Instrumenten. Bei diesen Instrumenten besteht jedoch kein Bedarf an detaillierten europäischen Vorgaben, vielmehr kommt es hier wie bei der allgemeinen Strukturpolitik darauf an, sich auf die regionalen Gegebenheiten einstellen zu können. Agrarpolitik wird damit im Kern zu einer Strukturpolitik für den ländlichen Raum. Auf diesem Feld haben wir in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren schon einiges bewegt. Die hier vorgeschlagenen Reformen der Agrar- und der Strukturpolitik würden die Einbeziehung der Beitrittsstaaten in diese besonders finanzwirksamen Politikbereiche deutlich erleichtern. Im Rahmen des Kompetenzsystems, das ich vorgeschlagen habe, laufen diese Reformvorschläge auf eine Rückstufung weiter Teile der heutigen struktur- und agrarpolitischen Zuständigkeiten in die Kategorie der EU-Grundsatzkompetenz hinaus.

## XI.

Meine Damen und Herren, im dritten Teil meiner Vorschläge zur Verbesserung der Kompetenzordnung möchte ich gerne einige institutionelle Veränderungen vorstellen, um eine neue Kompetenzverteilung prozedural abzusichern. Das derzeitige institutionelle Gefüge der Union macht es den Organen zu leicht, auch außerhalb ihrer Zuständigkeiten zu operieren. Die unzureichende Transparenz erschwert eine öffentliche Kontrolle ganz erheblich. So tagt der Ministerrat auch dann, wenn er Gesetze beschließt, immer noch hinter verschlossenen Türen. Auf diese Weise sind schon Entscheidungen zustande gekommen, die bei einer öffentlichen und parlamentarischen Diskussion sicher nicht möglich gewesen wären. Beispielsweise kann ich auf die zeitweise sehr intensiven Aktivitäten der Europäischen Union im Tourismus hinweisen. Zudem gibt es keine funktionierende politische Koordinierung zwischen den einzelnen Fachministerräten. Fachpolitische Egoismen führen daher nicht selten zu weitreichenden Regulierungen, die dann auch noch teilweise im Widerspruch zu Vorgaben anderer Fachministerräte stehen. Ich erinnere beispielsweise an das Tabakwerbeverbot auf der einen Seite und die Subventionen für den Tabakanbau auf der anderen Seite. Als *ehemaliger* Raucher kann ich heute ganz locker darauf hinweisen. Die Kommission hat sich angesichts von institutionellen Widerständen in Kernarbeitsfeldern teilweise auf Nebenthemen gestürzt. Ein aktuelles Beispiel dafür sind die Vorschläge der Kommission, für alle Autos in der gesamten Europäischen Union auch tagsüber Abblendlicht vorzuschreiben.<sup>10</sup>

29 All das macht aus meiner Sicht deutlich, dass institutionelle Regeln erhebliche Auswirkungen darauf haben, in welchen Bereichen und in welchem Umfang die Union tätig wird. Es zeigt, dass auch oder erst recht nach Nizza weiterhin umfassende institutionelle Reformen notwendig sind. Wir brauchen eine bessere Gewaltenteilung zwischen den Organen der Europäischen Union. Der Ministerrat sollte sich nach meinem Dafürhalten aus dem Exekutivbereich zurückziehen, dies der Kommission überlassen, und sich ganz auf seine Gesetzgebungskompetenzen konzentrieren. Er sollte im Gesetzgebungsverfahren der EU zur Staatenkammer werden. Das heutige Europäische Parlament sollte als Bürgerkammer in allen Bereichen mit dem Rat gleichberechtigt entscheiden dürfen. Wir müssen dazu natürlich auch die Stimme der Regionen in Brüssel und Luxemburg hörba-

---

<sup>10</sup> Europäische Kommission, Prioritäten für die Sicherheit des Straßenverkehrs in der Europäischen Union, KOM (2000) 125 endgültig, S.12.

rer machen. Ich will dies heute nicht im Einzelnen ausmalen. Ich habe auf die Entwicklungen, die sich über die Grenzen hinweg in Europa gerade aus Deutschland, ob von Brandenburg in Richtung Polen oder von Nordrhein-Westfalen in Richtung Benelux, abspielen, hingewiesen und damit eine Andeutung gemacht, wie ich die Bedeutung der Regionen sehe. Der Ausschuss der Regionen, um nur diesen Aspekt jetzt herauszunehmen, sollte deshalb in seinen Mitwirkungsrechten deutlich gestärkt werden. Wie die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen muss der Ausschuss der Regionen vor allem das Recht erhalten, in Kompetenzfragen den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Zur besseren gerichtlichen Überwachung der Kompetenzabgrenzungsregeln sollte im Übrigen beim Europäischen Gerichtshof eine eigene Kammer für Kompetenzfragen eingerichtet werden. Diese Kammer sollte teilweise mit Richtern der obersten nationalen Gerichte bzw. Verfassungsgerichte besetzt werden.

**30** Ich bin überzeugt, ein politisches System strukturiert nach den dargestellten Prinzipien wäre handlungsfähig und für die Bürgerinnen und Bürger transparent und damit attraktiver und hinreichend offen für Signale aus der interessierten europäischen Öffentlichkeit. Eine derart verbesserte Kompetenzstruktur und Verantwortungskultur würde vor allem hohen Druck erzeugen, sich auf die wirklich großen europäischen Aufgaben zu konzentrieren.

## XII.

Alle Vorschläge, die ich mache, zielen nicht zuletzt darauf ab, die Anpassungsfähigkeit des politischen Systems der Europäischen Union an die sich wandelnden Umstände zu erhöhen. Deshalb muss natürlich auch das Vertragsänderungsverfahren modifiziert werden. Derzeit steht am Anfang einer Vertragsreform eine monate-, oft jahrelange diplomatisch flankierte Regierungskonferenz, die zumeist von einer „Nacht der langen Messer“ abgeschlossen wird. Dieses Einstimmigkeit voraussetzende Verfahren wird spätestens bei mehr als 20 Mitgliedstaaten zu schwerfällig sein. Es ist außerdem eine Prozedur „von oben herab“, die nicht länger akzeptabel ist. Ab sofort sollten deshalb Vertragsreformen offener und politischer und damit auch besser vorbereitet werden. Dazu bietet sich ein interinstitutioneller Konvent an, der mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. **31**

Ein solcher Konvent sollte aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente, unter anderem auch des Bundesrats, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zusammengesetzt sein. Beratend wären die Beitrittskandidaten zu beteiligen. Die Ergebnisse des Konvents sollten in einer Regierungskonferenz darauf abgeklopft werden, ob sie in einzelnen Mitgliedstaaten völlig inakzeptable Wirkungen haben. Dann könnte es in Einzelbereichen zu Korrekturen und Ausnahmen kommen. Ein solches Konventsverfahren könnte auf Grundlage der Erklärung von Nizza zur Zukunft der Union schon für die nächste Reformrunde angewandt werden, meines Erachtens *muss* es für die nächste Reformrunde angewandt werden. Damit ließen sich auch die Kompetenzregeln anpassen, etwa in dem Sinne, wie ich es hier vorgeschlagen habe. **32**

## XIII.

Meine Damen und Herren, meine Vorschläge zur Kompetenzordnung der Europä- **33**

ischen Union stehen auch in einem engen Zusammenhang mit der Föderalismusdebatte in Deutschland, wie ich bereits im Zusammenhang mit der Erläuterung der von mir sogenannten Grundsatzkompetenz deutlich zu machen versucht habe. Das Bundesverfassungsgericht hat uns ja aufgegeben, bis Ende 2002 die allgemeinen Maßstäbe für den Finanzausgleich neu zu regeln, um eine angemessene Finanzausstattung aller staatlichen Ebenen zu gewährleisten. Ich will und kann hier natürlich nicht auf Einzelheiten des Länderfinanzausgleichs eingehen, so sehr mich der Entwurf des Maßstäbengesetzes des Bundesfinanzministers reizen würde, dazu einige kritische Bemerkungen zu machen.

Ich will jetzt nur auf die Parallelen zur europäischen Kompetenzdiskussion **34** hinweisen. Wo es um die angemessene Finanzausstattung im Bundesstaat geht, geht es immer auch um die Frage, welche Aufgaben den einzelnen bundesstaatlichen Ebenen zugewiesen werden oder bleiben sollen. Aus diesem Grunde stehen für mich die Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen, Artikel 91a und b Grundgesetz, und die Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen auf der bundesstaatlichen Agenda. Man muss dies im Zusammenhang sehen. Wir brauchen Klarheit und Transparenz aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger von unten bis oben, im bundesstaatlichen System genauso wie auf die europäische Ebene. Das ist mein Anliegen. Das ist kein Selbstzweck. Dahinter steht das Ziel, die Zuständigkeiten europaweit und innerstaatlich jeweils auf der Ebene anzusiedeln, wo sie im Interesse größtmöglicher Bürgernähe und größtmöglicher Transparenz angesiedelt werden sollten.

#### XIV.

**35** Ich bin überzeugt, dass diese Reformen die Handlungsfähigkeit des gesamten, mehrstufigen politisch-administrativen Systems der Europäischen Union stärken könnten. Wir aus Nordrhein-Westfalen, aber sicher auch viele aus den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und aus den anderen Staaten der Europäischen Union werden uns an der jetzt in Gang kommenden Diskussion auf innerstaatlicher wie auf europäischer Ebene intensiv beteiligen. Wir werden dabei engen Kontakt zu anderen Diskutanten halten, beispielsweise zu unseren belgischen Nachbarn. Die Positionen von Premierminister Verhofstadt und die der belgischen Regionalregierungen sind in europapolitischen Grundsatzfragen unseren Vorstellungen sehr nahe. Wir sind deshalb zuversichtlich, dass viele unserer gemeinsamen Anliegen und Vorschläge in die Erklärung des Brüsseler Gipfels im Dezember dieses Jahres und in den weiteren Prozess einfließen werden. Innerstaatlich werden wir unsere Ideen natürlich auch in die Vier-Länder-Initiative zur Kompetenzordnung einbringen, die gemeinsam von Bayern, Sachsen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen getragen wird.

**36** Wir stehen alle am Beginn einer überaus wichtigen Reformrunde, dem sogenannten „Post-Nizza-Prozess“. Am Ende dieses Prozesses muss und wird – wie ich zuversichtlich hoffe – eine andere, eine bessere und bürgernähere Europäische Union stehen, eine verfasste Union, in der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten neu und klar geordnet und für den Bürger durchschaubar sein werden. Präsident Havel hat

---

<sup>11</sup> „Gebt Europa eine Verfassung“, Jacques Delors und Václav Havel – der frühere EU-Kommissionschef und Tschechiens Präsident im Gespräch, DIE ZEIT Nr. 6 vom 1. Februar 2001 S. 3.

kürzlich gesagt:

„Europa sollte nicht länger geteilt sein in eine kleine Gruppe von EU-Spezialisten und die große Masse der EU-Analphabeten. Europa braucht einen einfachen, verständlichen Text, der klar sagt, wie die Europäische Union funktioniert und wer für was zuständig ist.“<sup>11</sup>

**37** Ich verstehe meine Vorschläge heute Abend als Beitrag zu einem solchen Text. Ich bin überzeugt, dass damit viel, jedenfalls einiges, gewonnen werden könnte, vor allem eine europäische politische Öffentlichkeit, die unverzichtbar ist, wenn dieser große, alte Kontinent weiter vorankommen soll. Ich danke Ihnen sehr für Ihre Geduld und Aufmerksamkeit.

Das *Forum Constitutionis Europae* wird aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung gefördert.