

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
HS 15 190: Die obersten Bundesorgane im Europäisierungsprozeß (Prof. Hesse)

Hausarbeit

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes als Vorbild für ein europäisches Gegenstück?

Mai–Juli 2002

Michael Krax	
Solmsstraße 19	57 rue Molière
10961 Berlin	94200 Ivry sur Seine (France)
+49 30 81 46 67 16	+33 1.49.60.66.74
krax@zedat.fu-berlin.de	

Politikwissenschaft (Diplom)	Cycle du diplôme, IEP Paris
6. Fachsemester	4 ^{ème} année

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Bundesrepublikanische und europäische Kompetenzordnung: Bewertungsmaßstäbe und Bestandsaufnahme	2
2.1	Wie soll und wie kann man Kompetenzen in Verfassungen verteilen?	2
2.1.1	Allgemeine Kriterien	2
2.1.2	Juristische Grundsätze	3
2.1.3	Kompetenzordnungen	4
2.2	Die bestehenden Kompetenzordnungen	5
2.2.1	Strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen bundesrepublikanischer und europäischer Kompetenzordnung	6
2.2.2	Mit den beiden Kompetenzordnungen verbundene Probleme	9
	<i>Bedeutungsverlust der Länder 10 · Die „Regelungswut“ der Kommission 11 · „Kooperativer Föderalismus“ 11 · Demokratiedefizit 12 · Politikverflechtung 12</i>	
3	Beispiele: Politikbereiche	13
3.1	Verbraucherschutz	13
3.1.1	Die Herausbildung eines neuen Politikbereichs	14
3.1.2	Nationale und europäische Zuständigkeiten	14
3.1.3	Politikinhalt	16
3.1.4	Probleme und Veränderungsmöglichkeiten	17
3.2	Bildung	18
3.2.1	Bildung ist Ländersache?	18
3.2.2	Die Verteilung der Zuständigkeiten	19
	<i>Länder 20 · Bund (und mit den Ländern geteilte Kompetenzen) 20 · Gemeinschaft 22 · Zusammenfassung 23</i>	
3.2.3	Möglichkeiten einer Neuverteilung: Problem oder Lösung?	25

4	Schlußfolgerungen	30
4.1	Europäische Kompetenzordnung	30
4.1.1	Bewertung der bestehenden Ordnung	30
4.1.2	Reformvorschläge	31
4.2	Probleme und Lösungen für die/in der Bundesrepublik	33
4.3	Zusammenfassung	34
A	Thesenpapier	39

Tabellenverzeichnis

1	Gegenüberstellung von europäischer und deutscher Kompetenzordnung: Zuständigkeitsverteilung bei der Gesetzgebung	7
2	Gegenüberstellung von europäischer und deutscher Kompetenzordnung: Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Exekutive/Administration	8

Verzeichnis der Abkürzungen

ABl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	EuGH Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
BayStMGEV Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz	EU Europäische Union
BBiG Berufsbildungsgesetz	EWG Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Vorläufer der EG
BGBI. Bundesgesetzblatt	Fn. Fußnote
BLK Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung	GAP Gemeinsame Agrarpolitik
BMVEL Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
BVerfG Bundesverfassungsgericht	HStR4 Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. 4, siehe im Literaturverzeichnis unter Isensee und Kirchhof <1990>
BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht	KMK Ständige Konferenz der Kultusminister
CONV Dokument des Europäischen Konvents	m. W. v. mit Wirkung vom
EEA Einheitliche Europäische Akte	PISA Programme for International Student Assessment
EG Europäische Gemeinschaft	Rn. Randnummer
EGKS Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die sogenannte Montan-Union	Rs. Rechtssache
EGV Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	

1 Einleitung

Der europäische Einigungsprozeß steht heute — „mal wieder“ — vor der „größten“ Herausforderung in seiner Geschichte: dem Beitritt der ost- und mitteleuropäischen Länder und der damit verbundenen Notwendigkeit, eine tragfähige und funktionierende Ordnung für ein Europa der 27 (und mehr) zu finden.

Wichtiger Bestandteil der in diesem Zusammenhang geführten Debatte — unter anderem vor dem Konvent, der sich unter dem Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing Gedanken zur institutionellen Zukunft Europas machen soll — ist die Auseinandersetzung um die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene.¹ Auch von nationaler, nicht zuletzt von deutscher Seite, gibt es immer wieder Vorschläge, die in die Debatte eingebracht werden, so jüngst erneut der Wunsch nach einem europäischen Kompetenzkatalog. Dabei wird der „Vorbildcharakter“ der bundesdeutschen Kompetenzordnung hervorgehoben. Dieser ist jedoch mit einem Fragezeichen zu versehen, war doch die bundesrepublikanische Kompetenzordnung insbesondere in den letzten zehn Jahren auch von Probleme gezeichnet.

Allerdings argumentieren fast alle Teilnehmer der Debatte auf einem abstrakten Niveau — konkrete Belege, warum eine bestimmte Politik besser auf europäischer oder auf nationaler Ebene durchzuführen ist, bleiben sie schuldig. Mit dieser Arbeit möchte ich einen Beitrag zur „Versachlichung“ der Auseinandersetzung liefern. Sie wird sich deshalb — nachdem überlegt wurde, was eigentlich „besser durchführen“ heißt und wie bundesdeutsche und europäische Kompetenzordnung zur Zeit ausgestaltet sind — mit zwei Politikbereichen auseinandersetzen, anhand derer beispielhaft die Durchführung bewertet werden kann.

Dabei soll nicht die europäische Kompetenzordnung als Ausgangspunkt dienen — sie ist schließlich Frage und Ziel zugleich. Stattdessen soll die bundesrepublikanische Zuständigkeitsverteilung Fixpunkt sein. Aus der Perspektive von fünfzig Jahren Föderalismus ergeben sich andere, die Debatte ergänzende Einblicke. Dies erklärt auch die — zu begründende — Auswahl der Beispiele, stehen doch nicht finanziell oder inhaltlich wichtige Gemeinschaftspolitiken auf dem Programm, sondern Bereiche, in denen die Länder der Bundesrepublik eine Rolle spielen: die Bildungspolitik als — überblickshaft — einer der Kernbereiche der „Kulturhoheit“ der Länder und der Verbraucherschutz als Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung.

¹ Vgl. CONV 47/02 « Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres — Système actuel, problématique et voies à explorer » vom 15. 5. 2002; CONV 71/02 « Mandat du groupe de travail sur le principe de subsidiarité » vom 30. 5. 2002; CONV 75/02 “Mandate of the working group on Complementary Competencies” vom 30. 5. 2002. Im Konvent spielt die regionale Ebene natürlich keine wesentliche Rolle.

2 Bundesrepublikanische und europäische Kompetenzordnung: Bewertungsmaßstäbe und Bestandsaufnahme

2.1 Wie soll und wie kann man Kompetenzen in Verfassungen verteilen?

Staaten als Inhaber des Monopols legitimer Gewaltanwendung (und staatsähnliche Gebilde) erlassen Regeln — Gesetze —, die für alle Bürger unmittelbar, also ohne Umsetzung durch eine Mittlerinstanz, gelten; unabhängig davon, ob sie (die Bürger) diesen zugestimmt haben oder nicht. Jene „Gewalt“ im Sinne von Zuständigkeit kann horizontal und vertikal verteilt werden. Die Frage der Zuständigkeit stellt sich allerdings in einem unitarischen (Zentral-)Staat nicht so wie in einem „Mehrebenensystem“. In letzterem muß die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen geregelt werden — die rechtsstaatliche Tradition verwendet hierfür Kompetenzordnungen, die Bestandteil einer Verfassung oder eines ähnlichen Dokuments (EG-Vertrag) sein können.

Kompetenzordnungen regeln also, allgemein gesprochen, *vertikal* die Zuständigkeiten zwischen einem Bundesstaat (oder einem „Staatenverbund“) und seinen Gliedstaaten. Sie regeln auch die *horizontale* Verteilung von Kompetenzen zwischen den einzelnen Gewalten, gängigerweise der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Um Maßstäbe für die Bewertung einer Zuständigkeitsverteilung zu finden, werde ich in diesem Teil der Hausarbeit mich schrittweise vom Soll zum Kann, von der (anwendbaren) Norm zur (angewandten) Regel, zur Ordnung also vorarbeiten. Wie soll es also sein?

2.1.1 Allgemeine Kriterien

Betrachtet man den Staat nach der Definition von Max Weber als Inhaber des Monopols legitimer Gewaltanwendung, d. h. als diejenige gesellschaftliche Organisation, deren Regeln mit Zwang durchgesetzt werden können, und geht man gleichzeitig davon aus, daß diese Regeln demokratisch zustande kommen sollen, so kann man daraus zwei Kriterien folgern, die ein solches Gemeinwesen notwendigerweise (nicht hinreichend!) erfüllen soll. Es muß *effizient* sein, da die Rechte der Bürger nicht unnötigerweise eingeschränkt werden dürfen (genausowenig wie die Pflichten in mehr als notwendigem Umfang in Anspruch genommen werden dürfen). Es muß auch *transparent* sein, da Demokratie auf effiziente (und effektive) Kontrolle angewiesen ist.

Die Ökonomie hilft, eine erste Arbeitsdefinition von **Effizienz** zu finden: Ein Vorgang ist dann effizient, wenn die Auslastung der Ressourcen optimal ist, d. h. wenn diese nicht verschwendet

werden. Staatliches Handeln soll generell einem Effizienzgebot genüge tun, da es grundsätzlich mit Zwang verbunden ist, und eine Verschwendung von Ressourcen hier durch nichts zu rechtfertigen ist. Effizienz gewährleistet damit auch die Legitimität von Hoheitsgewalt.

Während der Gedanke der Effizienz für staatliches Handeln im allgemeinen gilt, ist das **Transparenzgebot** Grundlage für die demokratische Kontrolle staatlichen Handelns. Die Idee ist einleuchtend: Der Bürger soll in der Lage sein, nachzuvollziehen, warum der Staat (bzw. sein Vertreter) in einer bestimmten Situation eine bestimmte Sache so und nicht anders entschieden hat. Grundbedingung ist dafür die öffentliche Verfügbarkeit positiven Rechts, heute wird das Transparenzgebot jedoch meist weiter gefaßt.

2.1.2 Juristische Grundsätze

Die Ansprüche, die Juristen an Verfassungen (bzw. deren Kompetenzordnungen) stellen, lassen sich weitgehend aus obigen beiden Kriterien herleiten. Verfassungen müssen im Sinne der Transparenz die Zurechenbarkeit von Handlungen deutlich machen, in dem sie **klare Verantwortlichkeiten** festlegen. Offensichtlich ist auch die Forderung, daß Verfassungen (wie alle Gesetze im Staate) positives, also gesetztes Recht sein müssen. Sie bedürfen der Schriftform und können nur gültig sein, wenn sie allgemein verkündet wurden.

Das europäische Primärrecht und das deutsche Staatsrecht kennen weitere Prinzipien, anhand derer Kompetenzordnungen gemessen werden können: Zu nennen sind das Gleichbehandlungsgebot, der Grundsatz der Bundestreue und der der Verhältnismäßigkeit sowie das Subsidiaritätsprinzip.

Das **Gleichbehandlungsgebot** schreibt dem Bundesstaat vor, alle Gliedstaaten gleich zu behandeln. Eine Bevorzugung eines Gliedstaates (beispielsweise durch übermäßige finanzielle Zuwendungen) ist nicht zulässig. Im Rahmen der Europäischen Union wird auch vom **Diskriminierungsverbot** gesprochen: keinem Mitgliedstaat (oder einem anderen Rechtssubjekt) dürfen Rechte verwehrt werden, die anderen zustehen. Jeder hat Anspruch auf gleiche Behandlung.

Umgekehrt ergeben sich in einem Bundesstaat oder einem Staatenverbund auch Pflichten für die Gliedstaaten. Dies drückt der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, kurz **Bundestreue** (resp. das **Prinzip der Gemeinschaftstreue**, Art. 10 EGV) aus. So sind die Länder verpflichtet, bundesstaatliches Recht umzusetzen; auch eine Verpflichtung zur Hilfe untereinander folgt daraus (vgl. Art. 35 Abs. 1 GG). Das **Homogenitätsprinzip** steht im Zusammenhang mit der Bundestreue, es besagt, daß die Länderverfassungen bestimmten Ansprüchen (Demokratie, Rechtsstaat etc.) genüge tun müssen (Art. 28 Abs. 1 GG, <vgl. Stern 1977: § 19 III 5, S. 548ff.>). Auf

europäischer Ebene ist die Suspendierung von Rechten nach Art. 7 EUV <Beutler et al. 2001: Rn. 144, S. 113> vergleichbar.

Der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** gilt allgemein für staatliches Handeln: Eingriffe des Staates in die Rechte (soll heißen: in die Freiheit) der Bürger und in die Rechte der Gliedstaaten sind nur in Grenzen zulässig. Sie müssen verhältnismäßig sein, Mittel und Ziel dürfen nicht im Widerspruch zueinander stehen. Das Subsidiaritätsprinzip ist so gesehen eine Folge aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das Gebot der Effizienz ist wesentliche Begründung für das **Subsidiaritätsprinzip**: (staatliches) Handeln soll auf der Ebene erfolgen, die die Aufgabe am besten erledigen kann; dabei ist auf der niedrigstmöglichen Ebene anzufangen.² Das Subsidiaritätsprinzip schließt jedoch auch das Verbot für übergeordnete Einheiten ein, „Kompetenzen zu übernehmen, die die unteren Einheiten eigenständig wahrzunehmen vermögen“ <Hrbek 2000: 513>. Die bundesstaatliche Ebene darf nicht bereits dann eingreifen, wenn sie effizienter tätig werden kann. Anders formuliert: so viel Kompetenzen wie notwendig, so wenig wie möglich an den Bundesstaat übertragen.

2.1.3 Kompetenzordnungen

Nachdem nun Antworten für die normative Bewertung, für die Frage nach dem *So-sein-sollen*, gegeben wurden, werde ich konkreter auf die Möglichkeiten eingehen, wie Kompetenzordnungen gestaltet sein *können*. Kompetenzordnungen regeln die horizontale (d. h. zwischen den einzelnen „Gewalten“) und vertikale (d. h. zwischen den Gliedstaaten und dem Zentralstaat) Verteilung von Zuständigkeiten für die Rechtssetzung, für die Umsetzung dieser Normen (Verwaltung) und für die Rechtssprechung. Dabei sind zwei Typen zu unterscheiden: Trenn- und Verbundsysteme.

Ein **Trennsystem** liegt vor, wenn für einen bestimmten Bereich immer nur eine Ebene zuständig ist, sie also exekutive, legislative und judikative Kompetenzen hat. Die Zuständigkeiten sind getrennt: „Die Wahrnehmung der Funktionen folgt hier der Aufteilung der Materien“ <Vogel 1995: Rn. 36, S. 1057>. Die Vereinigten Staaten sind ein Beispiel für eine solche Trennung von Zuständigkeiten. Umgekehrt verbindet ein **Verbundsystem** die beiden Ebenen in bestimmten Politikbereichen: meist wird eine legislative Kompetenz auf der höheren Ebene ausgeübt, der Vollzug findet jedoch auf der Ebene der Gliedstaaten statt — die Zuständigkeiten sind geteilt, wie z. B. in der Bundesrepublik.

² Zum Subsidiaritätsprinzip vgl. Manfred Spieker, Subsidiarität in <Andersen und Woyke 1995: 568ff.>; Hilz <2001>; Hrbek <2000>; auch <Beutler et al. 2001: Rn. 130, S. 105>.

Föderale Systeme teilen ein **Ziel**: sie wollen ein gewisses — notwendiges — Maß an Einheitlichkeit erreichen und gleichzeitig möglichst viel Vielfalt bewahren <vgl. Hertel 2000: 13>. Bundesstaatlichkeit hat also keinen Sinn ohne Länder. Es treten deshalb zwei widerstrebende Interessen in Konflikt: Zum einen die Pflicht, den Bestand der Länder — und damit auch gewisse Zuständigkeiten — zu erhalten. Zum anderen das Interesse, von den Vorteilen eines einheitlichen Staatsgebildes zu profitieren.³ In diesem Spannungsfeld bewegt sich auch die Kompetenzordnungsdebatte.

*

An dieser Stelle ist es notwendig, auf einige Einschränkungen dieser Hausarbeit zu sprechen zu kommen. Um den Rahmen dieser Hausarbeit nicht vollständig zu sprengen, werde ich mich auf die Untersuchung der Kompetenzordnungen in den Bereichen der Exekutive und der Legislative beschränken, d. h. auf die Frage, wer für die gesetzliche Regelung eines bestimmten Sachverhalts und die Umsetzung dieser Regelung zuständig ist.⁴ Die zweite Einschränkung versucht die Komplexität der europäischen Ebene zu reduzieren. Dort werden nur der EU-Vertrag und der EG-Vertrag, nicht jedoch EGKS⁵ und Euratom berücksichtigt. Auch andere Vereinbarungen werden nur insofern sie unabdingbar sind herangezogen.

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt Bewertungsmaßstäbe für Kompetenzordnungen erarbeitet wurden, wende ich mich jetzt der Bestandsaufnahme zu. Bevor diese in einem konkreten Politikbereich erfolgen kann, müssen die bestehenden Kompetenzordnungen überblickshaft beschrieben werden. Die Frage, die dem nächsten Abschnitt voranzustellen ist, lautet — in Anlehnung an das „Wie soll/kann es sein?“ weiter oben —: Wie ist es?

2.2 Die bestehenden Kompetenzordnungen

In den nächsten Abschnitten möchte ich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik und der der Europäischen Union (dort insbesondere die der Europäischen Gemeinschaft) darstellen und dabei die in der Literatur dargestellten Schwächen kurz referieren.

³ Dies existiert zumindest im Bereich der Wirtschaft, kann doch — Gesetz der steigenden Skalenerträge — für große Absatzmärkte mit niedrigeren Kosten (und dadurch grundsätzlich höheren Gewinnen) produziert werden.

⁴ Die Judikative werde ich in dieser Arbeit ignorieren, sofern sie sich nicht mit der Auslegung von Kompetenzen beschäftigt.

⁵ Am 23. Juli 2002 ausgelaufen.

2.2.1 Strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen bundesrepublikanischer und europäischer Kompetenzordnung

In Tabelle 1 auf der nächsten Seite sowie Tabelle 2 auf Seite 8 werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede für die Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung bzw. bei der Administration zusammenfassend gegenübergestellt. Der folgende Abschnitt beschreibt diese Tabellen.⁶

Sowohl bei der Union als auch der Bundesrepublik sind Kompetenzen nur in geringem Umfang ausschließlich einer Ebene zugeordnet (innerhalb der Bundesrepublik beispielsweise Bildung und Kultur für die Länder, Auswärtiges, Luft- und Eisenbahnverkehr sowie Post und Telekommunikation für den Bund⁷), sondern durch Vorschriften zur konkurrierenden oder komplementären Gesetzgebung zwischen den Ebenen verteilt. Hinzu kommt, daß die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative unterschiedlich ist: So vollstrecken Landesbehörden Bundesrecht, und Landes- oder Bundesbehörden europäisches Recht. Die Kompetenzordnung im Bereich der Gesetzgebung sieht sowohl auf europäischer als auch auf bundesrepublikanischer Ebene ein Regel-Ausnahme-Prinzip zugunsten der Gliedstaaten vor; in Streitfällen entscheidet das BVerfG bzw. der EuGH.

Wesentliche Unterschiede bestehen insofern, als daß die Union keine Rahmengesetzgebung und die Bundesrepublik keine komplementären Kompetenzen kennt. Auf europäischer Ebene bleiben des weiteren einige auf bundesrepublikanischer Ebene klar geregelte Sachverhalte unklar: Zu nennen sind hier die Kollisionsnorm, die Rechte der Gliedstaaten in Bereichen mit ausschließlicher Gesetzgebung <dazu Beutler et al. 2001: Rn. 125, S. 102f.> und die Zuständigkeit für die Verwaltung. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Vertrag von Amsterdam zwar das Subsidiaritätsprinzip eingeführt hat, eine unumstrittene juristische Auslegung desselben aber (noch?) in weiter Ferne ist. Im Grundgesetz geschieht dies durch die Nennung substantieller(er) Kriterien in Art. 72 Abs. 2 GG, die aber wenig effektiv waren (vgl. *Bedeutungsverlust der Länder* in Abschnitt 2.2.2 auf Seite 10). In den europäischen Verträgen versuchen detaillierte Auflistungen der Aufgaben und Tätigkeiten der Union resp. Gemeinschaft Interpretationsspielräume einzuschränken. Dies und die ursächlich fehlende (eigenständig europäische) Tradition sowie die unterschiedlichen nationalen Rechtsauffassungen führten zu einer anderen Rolle des EuGH bei der Entscheidung von Kompetenzkonflikten. Der EuGH hat vor allem in den Anfangsjahren

⁶ Zur Kompetenzordnung der Bundesrepublik im allgemeinen vgl. Hömig und Seifert <1995>; Vogel <1995>; Isensee in <HStR4: § 98>; <Stern 1977: § 19>; <Stern 1980: §§ 36–38,41>; <Hesse und Ellwein 1997: 89–107,338–363>; zu der der Europäischen Union vgl. Beutler et al. <2001>; Hartmann <2001>; Mäder <1999>; Rambaud <1997>.

⁷ Unvollständig. Die vollständige Auflistung findet sich in Art. 73 GG.

<i>Bundesrepublik Deutschland</i>	<i>Europäische Union</i>
Die Länder sind zuständig, außer der Bund erhält ausdrücklich die Befugnis zur Gesetzgebung	Die Union verfügt nur über die ihr zugeteilten Kompetenzen
Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung darf der Bund nur unter bestimmten Voraussetzungen (im wesentlichen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) die Kompetenz ausüben	Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Subsidiaritätsprinzip in den EG-Vertrag aufgenommen
Im Bereich der Rahmengesetzgebung kann der Bund unter den gleichen Bedingungen wie bei der konkurrierenden Gesetzgebung Gesetze erlassen, muß allerdings den Ländern genug Gestaltungsraum lassen, daß diese selbst gesetzgeberisch tätig werden können	Ergänzende (»complementary«) Kompetenzen ermöglichen der Union, die Mitgliedstaaten zu unterstützen; Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (»proportionalité«)
Ausschließliche Kompetenz des Bundes: die Länder dürfen nur tätig werden, wenn es ihnen durch den Bund ausdrücklich gestattet wird	Handelspolitik und Selbstorganisation der Institutionen können als ausschließliche Politiken der Union betrachtet werden. Im Binnenmarkt (außer Grundfreiheiten) ist jedoch bereits unklar, wie weit die Mitgliedstaaten noch Gesetzgebungsrechte haben
Im Falle der Kollision: Bundesrecht bricht Landesrecht (Art. 31 GG); BVerfG entscheidet	Verordnungen verdrängen entgegenstehendes nationales Recht; Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH (Art. 226ff. EGV)
Kompetenzverlagerungen (in beide Richtungen) durch Grundgesetzänderung möglich, mit gewissen Einschränkungen durch Artikel 79 GG (Bestandsgarantie Länder)	Kompetenzverlagerungen (in beide Richtungen) durch Neuverhandlung EG-Vertrag möglich („Veto-Recht“ jedes Mitgliedsstaates); Erweiterung der Zuständigkeit durch Artikel 308 EGV möglich (Einstimmigkeit erforderlich)
Entscheidung bei Streitigkeiten durch das Bundesverfassungsgericht, dessen Auslegung eher zugunsten der Länder ist	Der EuGH entscheidet bei Fragen der Zuständigkeit. Er hat vor allem in den Anfangsjahren der europäischen Integration eine Rechtsprechung verfolgt, die auf die Ausweitung der Kompetenzen der Union bedacht war

Tabelle 1: Gegenüberstellung von europäischer und deutscher Kompetenzordnung: Zuständigkeitsverteilung bei der Gesetzgebung

<i>Bundesrepublik Deutschland</i>	<i>Europäische Union</i>
Der überwiegende Teil der Rechtsverordnungen auf Bundesebene bedarf der Zustimmung des Bundesrates	Bei der Umsetzung von Rechtsnormen in Verwaltungshandeln entscheiden in unterschiedlichem Umfang Vertreter der (Regierungen der) Mitgliedstaaten (mit) (« <i>Comitologie</i> »)
Per Gesetz können grundsätzlich „die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen“ (Art. 80 Abs. 1 GG)	Durchführungskompetenz kann beim Erlaß von Rechtsvorschriften an die Kommission übertragen werden; das Primärrecht sieht nur in geringem Umfang eine direkte Zuständigkeit der Kommission vor. Die Übertragung geschieht nach Art. 202 EGV, das Verfahren wird gemeinhin <i>Comitologie</i> genannt
(Bundes-)Verwaltungshandeln ohne gesetzliche Zuständigkeit (eine deutsche Eigenart) findet Schranken im Grundgesetz (insbesondere Art. 30 GG); für den Vollzug im Allgemeinen gilt die Regelzuständigkeit der Länder nach Art. 83 GG	Das Primärrecht kennt aufgrund von Art. 308 EGV keine ‚verfassungsmäßigen‘ Schranken für die Durchführungskompetenz, die an die Kommission übertragen werden kann; allerdings setzen Umsetzbarkeit (Effizienz/ Personal/ Finanzen) und Wille der Mitgliedstaaten (Einstimmigkeit) hier Grenzen
Durchführung ist überwiegend Sache der Länderverwaltungen	Durchführung ist überwiegend Sache der Mitgliedstaaten (und damit in der Bundesrepublik der Länderverwaltungen)
Bundeszwang: Wenn ein Land seine Pflichten nicht erfüllt, „kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates“ notwendige Maßnahmen treffen (Art. 37 Abs. 1 GG)	Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226ff. EGV

Tabelle 2: Gegenüberstellung von europäischer und deutscher Kompetenzordnung: Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Exekutive/Administration

europäischer Integration eine extensive Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen vorgenommen.⁸

Das primäre Gemeinschaftsrecht kennt keine abschließenden Regelungen die Durchführungskompetenzen betreffend <Beutler et al. 2001: Rn. 477, S. 267>. Allerdings kann durch Rechtsvorschrift die Kommission ermächtigt werden; in wenigen Fällen sieht der EG-Vertrag eine Zuständigkeit der Kommission vor (Wettbewerbsrecht, Beihilfenaufsicht). Aufgrund des Prinzips der Gemeinschaftstreue (Art. 10 EGV) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „ihren Verwaltungsapparat zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts zur Verfügung zu stellen“ <Beutler et al. 2001: Rn. 477f., S. 268>. In den Verträgen finden sich keine (rechtlichen) Schranken gegen eine beliebige Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen.

Das Grundgesetz sieht in Art. 83 ausdrücklich die generelle Zuständigkeit der Länder beim Vollzug der Bundesgesetze vor. Ausnahmen sind zulässig, sofern das Grundgesetz diese explizit erwähnt oder wenigstens zuläßt. Stern <1980: § 41 IV–VIII> unterscheidet vier Typen von Verwaltung: die landeseigene Verwaltung der Bundesgesetze (am häufigsten, vgl. Art. 83 GG), die Bundesauftragsverwaltung, die Bundesverwaltung und die administrative Zusammenarbeit bei den Gemeinschaftsaufgaben.

Im Unterschied zur europäischen Kompetenzordnung, bei der im Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH Mitgliedstaaten bei Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht (d. h. auch bei der Nicht-Umsetzung einer Richtlinie oder Verordnung) verurteilt werden, sieht das Grundgesetz in Art. 37 ein Handeln der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates vor, wenn ein Land seinen Pflichten nicht nachkommt.

Wichtig ist zusammenfassend allerdings, daß beide Kompetenzordnungen *Verbundsysteme* sind. Die Kompetenzen im Bereich des Vollzugs sind wesentlich weniger umfangreich als diejenigen im Bereich der Gesetzgebung, die bundesstaatliche Ebene ist auf die Kooperation der Gliedstaaten angewiesen — und berücksichtigt deshalb deren Willen beim Erlaß von Rechtsnormen.

2.2.2 Mit den beiden Kompetenzordnungen verbundene Probleme

Ausgehend von den im vorhergehenden Abschnitt dargestellten strukturellen Gemeinsamkeiten stellt sich die Frage, ob dann nicht auch beiden Kompetenzordnungen ähnliche Probleme inhärent sind. Dabei wohnt beiden Ordnungen eine Tendenz zur Ausweitung der Anzahl und des

⁸ Besonders wichtige Ergebnisse sind die direkte Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts und sein Primat, sagt Rambaud <1997: 42>, der sich auf *Van Gend en Loos* (aff. 26/62, 5. 2. 1963) und *Costa c. ENEL* (aff. 6/64, 15. 7. 1964) bezieht.

Umfangs der Regelungen, die auf gesamtstaatlicher Ebene getroffen werden, inne. Dies impliziert im Umkehrschluß einen Kompetenzverlust für die Gliedstaaten, damit einhergehend einen Bedeutungsverlust derselben — dessen Auswirkungen (natürlich) für die Bundesländer (noch?) wesentlich dramatischer sind als für die Mitgliedstaaten.

Bedeutungsverlust der Länder In der Bundesrepublik ist von der Möglichkeit, die Kompetenzverteilung durch Grundgesetzänderung zu ändern, seit 1949 reger Gebrauch gemacht worden, meist mit dem Ergebnis einer Ausweitung der Bundeskompetenz. So zählt Vogel zehn Verfassungsänderungen zugunsten des Bundes <Vogel 1995: Rn. 56, S. 1067>. Die Gründe sind vielfältiger Natur: eine Rolle spielen sicherlich wirtschaftliche und technische Entwicklungen (Kernenergie, Umweltschutz), der Wunsch, die Lebensverhältnisse anzugleichen und eine zunehmende Verflechtung, auch mit der europäischen Ebene. Fraglich ist allerdings, ob die Rolle der Länder heute noch der Verfassungsidee entspricht. So „dürfte hier inzwischen eine zumindest verfassungspolitisch, vielleicht aber auch schon verfassungsrechtlich relevante Grenze erreicht sein“ <Vogel 1995: Rn. 57, S. 1067>. Die Gemeinsame Verfassungsreformkommission sah deshalb Anfang der Neunziger Jahre erstmals Korrekturen zugunsten der Länder vor (realisiert wurden u. a. eine Verschärfung der „Bedürfnisklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG und die Einführung einer „Rückholklausel“ durch Art. 72 Abs. 3 GG) <Renzsch 1999: 383>.

Was bleibt den Ländern? Nicht viel, wäre eine schnelle Antwort. Genauer: „Die Organisation des eigenen staatlichen Bereichs, insbesondere also das Landesverfassungsrecht und die Organisation der Landesbehörden, prinzipiell die kulturellen Angelegenheiten einschließlich des Schul- und Bildungswesens (mit Ausnahme der Regelungsmöglichkeiten des Bundes nach Art. 74 Nr. 13 [BAföG, Forschung] und Art. 75 Nr. 1 a [Grundsätze des Hochschulwesens]) und das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht einschließlich des Bauordnungsrechts sowie das Kommunalwesen einschließlich der territorialen und funktionalen Ordnung“. <Vogel 1995: Rn. 73, S. 1073> Hinzuzufügen ist die „Planung der eigenen Aufgaben“ und das Rundfunkrecht (ebd.). Schließlich ist noch das Presserecht zu nennen, in dem der Bund seine Rahmengesetzgebungskompetenz noch nicht ausgeübt hat. Dort können die Länder noch gestaltend tätig werden.

Zusammenfassend ist hier festzustellen, daß die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder stark eingeschränkt sind. So muß also vor jeder neuen Übertragung einer Kompetenz an den Bund mit großer Vorsicht geprüft werden, ob dies wirklich notwendig ist — den Ländern verbleibt ja nur noch das eigene Verfassungsrecht, die Kulturhoheit (einschließlich des Rundfunkrechts) und das Polizei- und Ordnungsrecht. Und auch in diesen Bereichen ist die Gestaltungsfreiheit der Länder eingeschränkt, da — um die Einheitlichkeit des Bundes zu gewährleisten, die Länder zum Teil eng untereinander und mit dem Bund kooperieren. Zur Bezeichnung dieser Zusammenarbeit hat sich der Begriff *Kooperativer Föderalismus* eingebürgert <Vogel 1995: Rn. 124, S. 1093>, zu dem noch mehr zu sagen sein wird, nachdem ein Blick auf die europäische Ebene geworfen wurde.

Die „Regelungswut“ der Kommission Auf europäischer Ebene von einem Bedeutungsverlust der Nationalstaaten zu sprechen, wäre zu viel gesagt. Es läßt sich jedoch ein Bestreben der Kommission feststellen, Initiativen zu ergreifen, die über das nach den Verträgen erforderliche Maß hinausgehen. Da die Mitgliedstaaten — je nach Abstimmungsverfahren im Rat — die Möglichkeit haben, die Kommission zu bremsen, ist das Problem nicht so akut wie zwischen Bund und Ländern. Anders ausgedrückt: In der Bundesrepublik wäre Veränderung (des Grundgesetzes mit Zwei-Drittel-Mehrheiten) notwendig, um den Ländern Kompetenzen zuzuweisen; auf europäischer Ebene ist Einstimmigkeit erforderlich, um der Union bzw. Kommission mehr Kompetenzen zuzuweisen.

„Kooperativer Föderalismus“ steht also für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und für jene zwischen den Ländern.⁹ Dabei sind die Mittel, die die Länder zur Kooperation einsetzen (bzw. schaffen), unterschiedlich: Die wichtigsten sind Staatsverträge, Verwaltungsabkommen, die Ministerkonferenzen (z. B. die Europaministerkonferenz oder die — weiter unten besprochene — Ständige Konferenz der Kultusminister (KMK)) und die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen.¹⁰ Diese enge Kooperation, die ja sowohl für die Angleichung der Lebensverhältnisse positiv ist als auch durchaus effizient sein kann, ist jedoch nicht unumstritten, reduziert sie doch die kulturelle Vielfalt nicht unerheblich <vgl. Vogel 1995: Rn. 129, S. 1096>.

Außerdem, und dieser Einwand ist gewichtiger, schränkt sie die Mitwirkung der Legislative teilweise dramatisch ein. Wenn Staatsverträge oder sonstige Abkommen zwischen den Ländern ausgehandelt werden, so sind an den Verhandlungen Vertreter der Exekutive beteiligt. Die Länderparlamente müssen zwar nach dem Abschluß der Verhandlungen dem Vertrag zustimmen, sie haben jedoch (vergleichbar den Einflußmöglichkeiten des Bundestages bei internationalen Verhandlungen) nur zwei Optionen: den Vertrag annehmen oder ihn ablehnen. Änderungen (d. h. die Neuverhandlung einzelner Teile) sind ausgeschlossen, müssten doch alle sechzehn Länder wieder zustimmen. Außerdem könnte ein mühevoll ausgehandelter Kompromiß (Stichwort *package deal*) durch die Neuverhandlungen zerbrechen. Die demokratische Kontrolle beschränkt sich also meist auf ein „Abnicken“ des Vertrages — wäre der Schaden einer Ablehnung doch viel zu groß. Man könnte insofern von einem demokratischen Defizit sprechen.

⁹ In seiner allgemeinen Bedeutung schließt der Begriff auch die Gemeinden ein, die in dieser Arbeit aber nicht berücksichtigt werden.

¹⁰ Vgl. <Vogel 1995: Rn. 125>.

Demokratiedefizit Der Begriff „Demokratiedefizit“ wird jedoch für die Europäische Union verwendet.¹¹ Er bezeichnet die Problematik, daß zwar Hoheitsmacht durch die Union ausgeübt wird, daß aber adäquate demokratische Kontrolle nur auf der relativ fernen nationalen und nicht auf europäischer Ebene stattfindet; sie ist so weniger umfassend und weniger wirksam. Diese Kritik bezieht sich auf das institutionelle Entscheidungsverfahren der Union. Im Gegensatz zu einer internationalen Organisation können die Staaten im Rahmen der EU überstimmt werden und trotzdem an die Entscheidung gebunden sein. Als Ausweg sind entweder die Beibehaltung der Einstimmigkeit bei Entscheidungen im Rat oder die Stärkung der Rechte des Parlaments denkbar.¹² Hinzuzufügen ist, daß der Rat und die Kommission Organe sind, die durch die Regierungen bestimmt sind — die nationalen Parlamente sind meist nur über die nationalen Regierungen eingebunden. Außerdem stellt der Rat eine Vermischung von zwei Gewalten, der Exekutive und der Legislative dar.

Politikverflechtung In der Theorie kann man das föderale System der Bundesrepublik positiv bewerten, denn:

„Bund und Länder sollen sich praktisch ergänzen und zur Wirkungseinheit des Gesamtstaates verbinden. Die bundesstaatliche Verfassung enthält Vorkehrungen dafür, daß die föderierte Staatsgewalt, die in ihren kompetenzrechtlichen Grundlagen aufgeteilt und zergliedert ist, in ihrem realen Vollzug und in ihrem praktischen Ergebnis ein stimmiges Ganzes ergibt, daß kompetenzteiliges Staatshandeln zu bundesstaatlicher Konkordanz führt“ <Isensee in HStR4: § 98, Rn. 63, S. 551>.

In der Realität hat sich das föderale System jedoch nicht als problemfrei erwiesen (vgl. dazu Zintl <1999>; auch <Hesse und Ellwein 1997: 100f.>). Der Begriff Politikverflechtung hat sich eingebürgert, um jene aus dem kooperativen Föderalismus im weitesten Sinne entstehenden Nachteile zu bezeichnen. Dabei ist besonders problematisch, daß insbesondere regulative Politiken zwischen Bund und Ländern gemeinsam außerparlamentarisch vorbereitet werden. Dies verhindert Wettbewerb. In dieser Hinsicht kann man dann auch die Europäische Union als ein föderales System betrachten,¹³ und Politikverflechtung diagnostizieren.¹⁴

¹¹ Vgl. <Grimm 1997: 16–18>; <Beutler et al. 2001: Rn. 102, S. 87f.; Rn. 1305, S. 753f.>.

¹² Die Vertragsänderungen, die durch „Amsterdam“ und „Nizza“ vorgenommen wurden bzw. werden, haben Schritte hin zu einer Stärkung des Parlaments unternommen. Problematisch ist aus der Perspektive einer demokratischen Legitimation allerdings auch das national geregelte Wahlverfahren zum Europäischen Parlament.

¹³ Zur Frage, ob die EU ein föderales System ist, siehe Kämmerer <2000>, auch Hertel <2000>.

¹⁴ Zur Politikverflechtung in der EU und der Bundesrepublik vgl. auch <Scharpf 1994: 11–24>.

3 Beispiele: Politikbereiche

Eine Überprüfung der europäischen und der deutschen Kompetenzordnung hinsichtlich der eingangs erarbeiteten Kriterien ist nur an konkreten Beispielen möglich. Hier sollen zwei verschiedene Politikbereiche dazu herangezogen werden: der Verbraucherschutz, dem der EG-Vertrag immerhin einen eigenen Titel widmet und der seit der BSE-Krise immens an Bedeutung gewonnen hat, und die Bildungspolitik, die in der Bundesrepublik eine althergebrachte Domäne der Länder zu sein scheint.

Warum gerade diese Beispiele? Da ich die Kompetenzordnungen ausgehend von der Bundesrepublik betrachten möchte, ist es sinnvoll, eine der wenigen verbliebenen Länderkompetenzen zu untersuchen. Anders die Lage beim Verbraucherschutz: Hier gibt es umfangreiche Literatur zum europäischen Verbraucherschutz.¹⁵ Die Frage, ob — und wenn ja, wie — Verbraucherschutz für Bund und Länder noch möglich ist, wird jedoch so nicht gestellt. Damit habe ich nach der Einteilung von Scharpf <1998: 141> zwei Politikbereiche ausgewählt, die hohe nationale Problemlösungskapazitäten haben. „Health, Safety [...] Product Regulations“ weisen zusätzlich hohe europäische Problemlösungskapazitäten auf, die nach Scharpf „Education“ nicht haben soll.

Der Aufbau der beiden Beispiele ist ähnlich: nach einem kurzen Überblick über die historische Entwicklung des Politikbereichs erfolgt eine Beschreibung der Zuständigkeiten. Anschließend werde ich auf Probleme dieser Zuständigkeitsverteilung eingehen und Reformmöglichkeiten besprechen. Die Frage, ob eine andere Kompetenzverteilung effizienter sein kann, wird zu beantworten sein. Außerdem ist cursorisch das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

3.1 Verbraucherschutz

Verbraucher-(schutz-)recht ist Wirtschaftsrecht „aus der Perspektive des Verbrauchers als *homo oeconomicus passivus*“ <Reich 1996: 27> heraus betrachtet. Es will also „im Kern die Autonomie von Privatpersonen, die ohne Erwerbzweck auf dem Markt in Erscheinung treten, gewährleisten und schützen, und zwar primär gegenüber Unternehmen, die auf dem Markt aktiv handeln, aber auch gegenüber den Mitgliedstaaten und gegenüber der Gemeinschaft“ <Reich 1996: 27>.

¹⁵ Beispielsweise: Borrmann und Michaelis <1990>; Hommelhoff <1996>; Reich <1996>.

3.1.1 Die Herausbildung eines neuen Politikbereichs

„Ministrabel“ ist der Verbraucherschutz in der Bundesrepublik erst in der zweiten Hälfte dieser Legislaturperiode geworden. Das bedeutet jedoch nicht, daß es vorher keinen Verbraucherschutz gegeben hätte — er stand jedoch nicht im Zentrum politischen Interesses. Meilensteine des deutschen Verbraucherschutzes sind das AGBG (Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbestimmungen) vom 9. 12. 1976¹⁶, das Gesetz über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften (HaustürWG) vom 16. 1. 1986¹⁷ und das Verbraucher kreditgesetz vom 17. 12. 1990¹⁸. Jüngster Vergangenheit gehört die — umstrittene — Reform des Schuldrechts an, die die drei erwähnten Gesetze in das BGB integriert und gleichzeitig auf europäische Rechtsvorschriften reagiert.¹⁹

Auf europäischer Ebene beginnt man mit verbraucherschutzrechtlichen Überlegungen zur gleichen Zeit wie in der Bundesrepublik. 1975 legt die Kommission ein unverbindliches „Erstes Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher“²⁰ auf.

Sie greift damit eine Anregung der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 1972 (Pariser Gipfelkonferenz) und des Europäischen Parlaments (Sitzung vom 20. September 1972) auf. Diesem Programm folgt 1981 die heute nicht mehr rechtskräftige Neuauflage.²¹ Zu dieser Zeit hat die Gemeinschaft noch keine explizite Kompetenz für den Verbraucherschutz. Der Rat argumentiert deshalb, daß „[d]ie Verbesserung der Lebensqualität [...] eine der Aufgaben der Gemeinschaft [ist]“ und daß „diese Aufgabe [...] den Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher voraus[setzt].“²² Zur Erfüllung dieser Aufgabe sei eine Gemeinschaftspolitik erforderlich.

Mit den durch den „Vertrag von Maastricht“ beschlossenen Änderungen wird in den EG-Vertrag der eigenständige Politikbereich „Verbraucherschutz“ eingeführt <Reich 1996: 39>, und durch den „Vertrag von Amsterdam“ modifiziert (Titel XIV, ex-XI).²³

3.1.2 Nationale und europäische Zuständigkeiten

Innerhalb der Bundesrepublik gehört der Verbraucherschutz dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG an: „Zum Recht der Wirtschaft gehören [...]“

¹⁶ BGBl. 1976 I S. 3317.

¹⁷ BGBl. 1986 I S. 122.

¹⁸ BGBl. 1990 I S. 2840.

¹⁹ Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26. 11. 2001 BGBl. 2001 I S. 3138ff.

²⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.) Nr. C 92 vom 25. 04 1975, S. 2–16.

²¹ ABl. Nr. C 133 vom 03. 06. 1981, S. 1. Das Erste Programm ist offensichtlich noch gültig.

²² ABl. Nr. C 92 vom 25. 04 1975, S. 1. Entschließung des Rates vom 14. April 1975.

²³ Der „Vertrag von Nizza“ sieht keine Änderungen an den den Verbraucherschutz betreffenden Regelungen vor.

Bestimmungen über [...] den Verbraucherschutz.“²⁴ Der Bund darf also gesetzgeberisch tätig werden, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) dies erforderlich machen. Solange der Bund in einem bestimmten Bereich des Verbraucherschutzes keine Regelung trifft, sind die Länder zuständig.

Der Bund hat allerdings durch Gesetz nach Art. 23 (resp. 24) GG Hoheitsrechte an die Gemeinschaft übertragen: Art. 3 Abs. 1 lit. t EGV regelt in Verbindung mit Titel XIV (ex-Titel XI) EGV die Kompetenzen der Union im Bereich des Verbraucherschutzes. Demnach leistet die Gemeinschaft „einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes“ (Art. 3 Abs. 1 lit. t EGV). Dies geschieht zur „Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutz-niveaus“, indem „die Gemeinschaft einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen [leistet]“ (Art. 153 Abs. 1 EGV). Dabei wird in anderen gemeinschaftlichen Politikbereichen Rücksicht auf Erfordernisse des Verbraucherschutzes genommen (Art. 153 Abs. 2 EGV).

Die in Art. 153 Abs. 1 EGV genannten Ziele werden durch Maßnahmen „im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts“ nach Art. 95 EGV (Rechtsangleichungsmaßnahmen) umgesetzt (Art. 153 Abs. 3 lit. a EGV). Außerdem kann der Rat „gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [EGV] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses“ „Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten“ beschliessen (Art. 153 Abs. 3 lit. b und Abs. 4 EGV). Art. 251 EGV, auf den sich auch Art. 95 EGV bezieht, beschreibt das Mitentscheidungsverfahren, bei dem eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und mit Zustimmung des Parlaments getroffen wird.

Unbeschadet der Maßnahmen nach Art. 153 Abs. 4 EGV können die Mitgliedstaaten „strengere Schutzmaßnahmen“ beibehalten oder ergreifen, sofern diese mit dem EG-Vertrag vereinbar sind. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten müssen der Kommission mitgeteilt werden (Art. 153 Abs. 5 EGV).

Wenig überraschend ist, daß die Beschreibung der Kompetenz auf Gemeinschaftsebene wesentlich ausführlicher ist — es werden Ziele und Methoden beschrieben, nicht nur Zuständigkeiten. Dies war zu erwarten, weil zum einen auf diese Art und Weise mögliche Übersetzungsprobleme eingegrenzt werden, zum anderen weil sich die Europäische Gemeinschaft nicht in eine der

²⁴ BVerfGE 26, 246 vom 25. 06. 1969.

nationalen Rechtstraditionen einschreiben kann: sie muß folglich Definitionsarbeit leisten. Die ausführlichen Beschreibungen schränken die Rolle des EuGH bei dieser Auslegung ein.

Soweit der Binnenmarkt betroffen ist, „stehen der Gemeinschaft [. . .] umfassende Rechtsgrundlagen zur Verfügung“ <Beutler et al. 2001: Rn. 1158, S. 659>. Sonst haben die Mitgliedstaaten die primäre Verbraucherschutzkompetenz behalten, die Gemeinschaft wird unterstützend, ergänzend und überwachend tätig. Welche Regelungen ergeben sich aus dieser Kompetenzordnung?

3.1.3 Politikinhalte

Bei der Durchführung der Verbraucherpolitik unterscheiden Beutler et al. <2001: Rn. 1159–1163, S. 660ff.> auf europäischer Ebene drei Kategorien: (1) die politische Planung in Form von unverbindlichen Programmen und Empfehlungen, (2) die Umsetzung in Form materiell-rechtlicher Regelungen (meist Richtlinien, Schwerpunkt: Lebensmittelrecht) und (3) organisationsrechtliche Bestimmungen.

- (1) Der Beschluß des Rates und des Parlaments 283/1999/EG „über einen allgemeinen Rahmen für Gemeinschaftstätigkeiten zugunsten der Verbraucher“²⁵ begrenzt die gemeinschaftliche Verbraucherschutzpolitik bis 2003. Dieser besteht allerdings nur darin, daß die Kommission unterstützend und ergänzend (zu den Mitgliedstaaten) tätig werden kann (Art. 2) und orientiert sich damit an den Vorgaben des Vertrags. Dieser Beschluß wird ergänzt durch eine Entschließung des Rates.²⁶

Die von den Mitgliedstaaten (vertreten im Rat), der Kommission und dem Europäischen Parlament ausgehandelten Leitlinien sind programmhafte Vorgabe für das weitere Handeln der Gemeinschaft. Der Anhang des Beschlusses Nr. 283/1999/EG enthält eine detaillierte Auflistung der Tätigkeiten der Gemeinschaft.

- (2) Die Umsetzung erwähnter Programme erfolgt meist durch verbindliche Richtlinien, die Standards setzen. Die Maßnahmen dienen häufig der Verwirklichung des Binnenmarktes, Art. 95 EGV findet Anwendung. Ein Schwerpunkt liegt im Bereich des Lebensmittelrechts, in den auch die Etikettierungspflicht für Lebensmittel, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten, fällt. Andere Maßnahmen schützen die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher

²⁵ ABl. Nr. L 34 vom 09.02.1999, S. 1–7. Beschluß Nr. 283/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Januar 1999.

²⁶ ABl. Nr. C 206 vom 21.07.1999, S. 1. Entschließung des Rates vom 28. Juni 1999 über die Verbraucherpolitik der Gemeinschaft 1999-2001.

bei verschiedenen Vertragsabschlüssen (Pauschalreisen, Fernabsatz, Haustürgeschäfte, vgl. <Beutler et al. 2001: Rn. 1161, S. 661ff.>).

- (3) Der Kategorie der organisatorischen Bestimmungen ist die Einrichtung (bzw. Umformung) eines Verbraucherausschusses durch die Kommission zuzurechnen.²⁷

Dabei handelt es sich bei den gemeinschaftlichen Maßnahmen fast auswegslos um regulative Politiken. Deren Ausgestaltung hat einen nicht unerheblichen Einfluß auf das Recht der Mitgliedstaaten: Eine Harmonisierung findet statt. Die **Reform des Schuldrechts** 2001 steht für diesen Prozeß.²⁸ Bei der Reform des Schuldrechts verblieb jedoch dem Gesetzgeber ein großer Spielraum, der zu (heftigen) Auseinandersetzungen um die Veränderungen führte. Der Bund hat also auch im Bereich regulativer Politiken noch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten (wie z. B. der Entwurf des Verbraucherinformationsgesetzes zeigte). Umfassender noch sind diese im Bereich der distributiven Politiken, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene.

3.1.4 Probleme und Veränderungsmöglichkeiten

So ist also festzustellen, das Verbraucherschutzpolitik allein aus Wirksamkeitsüberlegungen jeweils auf der Ebene angesiedelt sein muß, auf der die den Verbraucherschutz notwendig machenden Maßnahmen geregelt werden. Damit ist dann auch Effizienz (diese allein schon wegen der größeren Wirksamkeit) und Transparenz gewährleistet. Transparenz wird besser gewährleistet durch die Einheitlichkeit der Regelung (egal auf welcher Ebene, nur auf der gleichen) — der Verbraucher und der Unternehmer müssen nur in einem Gesetzestext ihre Rechte resp. Pflichten überprüfen, und nicht nach europäischen, nationalen und regionalen Regelungen suchen.

Abgesehen vom allgemeinen Vorwurf, daß die Kommission ein zu einseitiges Bild des Verbrauchers als Opfer habe <Hommelhoff 1996: 5>, ist zu erwarten, daß mit einer weiteren Vereinheitlichung des Privatrechts und des Rechts der Wirtschaft auf europäischer Ebene die Rolle der Länder im Verbraucherschutz (außer als ausführende Behörden) immer weiter abnehmen wird. Im Hinblick auf Effizienz, Transparenz und klare Verantwortlichkeiten ist dieser Prozeß nicht negativ zu bewerten. Ist das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt? Im Hinblick auf die rechtlichen Vorschriften ist festzustellen, daß — soweit heute Regelungen erfolgt sind — diese auf

²⁷ ABl. Nr. L 111 vom 09. 05. 2000, S. 30. Beschluß Nr. 2000/323/EG der Kommission vom 4. Mai 2000 zur Einsetzung eines Verbraucherausschusses (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(2000) 408).

²⁸ Gleichzeitig wird damit jedoch die Hoffnung verbunden, daß ein umgekehrter Prozeß stattfindet, daß nämlich die Gemeinschaft Teile des deutschen Rechts übernehme.

nationaler Ebene nicht mehr wirksam möglich sind. Dort ist also das Subsidiaritätsprinzip nicht gefährdet. So kann hier also nur vermutet werden, daß bei einer Ausweitung der Regelung auf europäischer Ebene die Interessen der Mitgliedstaaten, möglichst wenig Kompetenzen an die Union abzugeben, (weiterhin) für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip sorgen werden.

Der EG-Vertrag sieht ausdrücklich vor, daß die Mitgliedstaaten weitergehende Maßnahmen ergreifen können. Er setzt auch keine Obergrenze für Ausgaben der Mitgliedstaaten im Bereich des Verbraucherschutzes fest. Die Förderung von Verbraucherverbänden ist beispielsweise eine Möglichkeit für den Bund und die Länder, aktiv und unabhängig Verbraucherschutzpolitik zu betreiben. Aufgrund des Rahmenplans²⁹ und der Haushaltsgestaltung im allgemeinen ist der Gemeinschaft hinsichtlich distributiver Politiken sogar eine klare finanzielle Grenze gesetzt. Eine gestaltende Politik der Länder ist also denkbar (und aus Verbrauchersicht wünschenswert) im Bereich der distributiven Maßnahmen, d. h. soweit es um die Verteilung von Geld geht.

Insgesamt zeigt die Entwicklung im Bereich des Verbraucherschutzes in den beiden letzten Jahren,³⁰ daß politisches Handeln (auch wenn es sich möglicherweise um blinden Aktionismus handelt) auf Bundes- und Länderebene aktiver werden kann, obwohl ein Teil der Kompetenz vergemeinschaftet ist.

3.2 Bildung

Bildungspolitische Maßnahmen lassen sich — analog der bundesrepublikanischen Kompetenzordnung — grob in drei Gruppen einteilen: solche, die die Schulpolitik betreffen (Bildungspolitik im eigentlichen Sinne), solche, die die (Berufs-)Ausbildung betreffen und schließlich jene, die sich mit den Hochschulen befassen.

3.2.1 Bildung ist Ländersache?

In historischer Kontinuität zur Weimarer Verfassung regelt das Grundgesetz „nur wenige Eckpunkte des Bildungswesens, nämlich: die staatliche Schulaufsicht, den Religionsunterricht und die Errichtung privater Schulen“ <Münch 2000: 32>. Für die geringe Regelungsdichte des Grundgesetzes in diesem Bereich, vor allem in seiner ursprünglichen Fassung, sind sicherlich

²⁹ Beschluß Nr. 283/1999/EG, siehe Fn. 25 auf Seite 16.

³⁰ Einrichtung bzw. Umbenennung eines Bundesministeriums — vgl. auch Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (BayStMGEV); das im Bundesrat gescheiterte Verbraucherinformationsgesetz (VerbIG) ist ein weiteres Beispiel.

die Erfahrungen mit der „Führerdiktatur“ nicht unwesentlich, wurde doch Bildungspolitik zentralisiert und dann auch zu Kriegszwecken mißbraucht <vgl. Münch 2000: 51–56>.

Der Wiederaufbau in der Bundesrepublik beginnt unter denkbar schlechten Bedingungen — schließlich kann man die Kinder und Jugendlichen nicht einfach nach Hause schicken, weil Gebäude oder Personal fehlt <Reinhardt 1999: 311f.>. Die KMK nimmt ihre Arbeit noch vor der Gründung der Bundesrepublik auf als u. a. die Bildungspolitik der Länder koordinierendes Gremium. Sputnik-Schock (1958), die Idee, daß Deutschland sich zu einer Wissensgesellschaft entwickeln müsse (Standortdebatte), der Weg zur Dienstleistungsgesellschaft und Vorstellungen von Bildung als Voraussetzung für Demokratie (und Selbstverwirklichung) führen zu einer Erhöhung der Nachfrage nach und des Angebots an Bildung <Reinhardt 1999: 313f.>. Aus kompetenzordnungspolitischer Sicht ist der Höhepunkt der Entwicklung während der Zeit der Großen Koalition: Der Bund erhält 1969 die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens. In jenem Jahr entsteht auch das Berufsbildungsgesetz.

Zwei bildungspolitische Organe sind zu nennen: die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) und die KMK. Auf beide wird weiter unten noch ausführlicher eingegangen werden.

Auf europäischer Ebene ist eine kontinuierliche Ausweitung der Austausch- und Förderprogramme festzustellen. Die gemeinsame Erklärung der Bildungsminister von Bologna (19. Juni 1999) steht jedoch für eine andere Dimension der Zusammenarbeit, hat sie doch zum Ziel, einen Konvergenzprozeß auf Hochschulebene fortzuführen. Dabei handelt es sich nicht um eine Politik der EU, sondern es sind 29 europäische Staaten beteiligt. Eine Erläuterung der Vorläuferorganisationen der European University Association (EUA) zeigt jedoch die mit internationaler Bildungspolitik verbundene Problematik: “Any pressure individual countries and higher education institutions may feel from the Bologna process could only result from their ignoring increasingly common features or staying outside the mainstream of change.”³¹ Wer also nationale — oder gar regionale — Eigenständigkeit bewahren will, muß sich (selbst ohne Gemeinschaftspolitiken) einem erheblichen Druck zur Wehr setzen.

3.2.2 Die Verteilung der Zuständigkeiten

Im Rahmen der „Kulturhoheit der Länder“, die durch das Regel-Ausnahme-Prinzip zugunsten der Länder (Art. 30 GG) und durch die fehlende Aufzählung einer Bildungs- oder Kulturzustän-

³¹ <Association of European Universities (CRE) und Confederation of EU Rectors' Conferences 2000: 3>.

digkeit des Bundes festgelegt wird, sind die Länder für die wesentlichen Bereiche der Bildungspolitik zuständig. Ausnahmen sind das Berufsbildungsgesetz (BBiG, 1969) und das Hochschulrahmengesetz (1976) <Münch 2000: 34>.

Länder Schulpolitik ist Sache der Länder, der Bund ist hier nicht kompetent. Dies wird auch nicht durch Art. 7 GG eingeschränkt. Die Eigenstaatlichkeit der Länder ermöglicht es ihnen also, Regelungen in ihren Verfassungen vorzunehmen: Die Länderverfassungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen legen *Erziehungs- und/oder Bildungsziele* fest <Münch 2000: 37–42>. Diese Regelungen treten nicht in Konflikt mit dem Homogenitätsgebot des Art. 28 GG.

Die Ständige Konferenz der Kultusminister (KMK) vermeidet „ein Auseinanderdriften der Bildungssysteme“ ohne die Kulturhoheit der Länder verfassungsrechtlich einzuschränken, sie ist Ausdruck des kooperativen Föderalismus <Münch 2000: 42f.>. Sachfragen in der Bildungspolitik müssen in der KMK bzw. den Ausschüssen einstimmig entschieden werden, im Sinne intergouvernementaler Verhandlungen gilt: „one state, one vote“. Positiv hervorzuheben sind die Vorarbeiten der KMK für das Düsseldorfer und das Hamburger Abkommen (1955 bzw. 1964) zur Vereinheitlichung des Bildungswesen und die Beschlüsse der KMK zur Oberstufe des Gymnasiums (1960, Reformen 1972 und 1987), zur Gesamtschule (1969) und zur Vergabe von Studienplätzen (1982) <Münch 2000: 43f.>. Heute will die KMK eine entscheidende Rolle in der Bildungspolitik spielen, nicht nur „ein Gremium zur Koordinierung und Harmonisierung“, „sondern auch Protagonist und Impulsgeber“ sein <Münch 2000: 44>. Dieser Trend hat sich seit der Veröffentlichung der Ergebnisse der PISA-Studie noch verstärkt.

Die Schulverwaltung (also die Umsetzung gesetzlicher Beschlüsse) ist Ländersache. Eine Verlagerung dieser Kompetenz auf Bundesebene steht nicht zur Debatte. Die Schulpolitik kennt allerdings einen Überschneidungsbereich mit Bundeszuständigkeit, und zwar im Bereich der Berufsausbildung.

Bund (und mit den Ländern geteilte Kompetenzen) Der Bund hat nämlich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „die Befugnis, Berufe in der Wirtschaft rechtl[ich]. zu ordnen, Berufsbilder zu fixieren und den Inhalt der beruflichen Tätigkeit sowie die Voraussetzungen für die Berufsausübung (Ausbildung, Prüfungen) zu normieren“ <Hömig und Seifert 1995: Artikel 74, Rn. 11, S. 413>. Gebrauch davon macht er im Berufsbildungsgesetz, das Ausbildungsverhältnisse regelt

und festlegt, wer ausbilden darf, wie zu prüfen ist usw. Um nicht Schulpolitik zu betreiben, und damit in die Kompetenz der Länder einzugreifen, gilt das Gesetz (nur) „für die Berufsbildung, soweit sie nicht in berufsbildenden Schulen durchgeführt wird, die den Schulgesetzen der Länder unterstehen“ <BBiG § 2 (1)>.

Genau wie die Berufsbildung fällt in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung „die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Den ersten Teil dieser Kompetenz hat der Bund durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) wahrgenommen. Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung wird realisiert, indem Bund (und Länder) entsprechende Einrichtungen unterstützen, soweit es die Gesetzgebung betrifft.³²

Damit ist die letzte Gruppe von bildungspolitischen Maßnahmen angesprochen, die Hochschulpolitik, bei der der Bund nicht unbeteiligt ist. Das Hochschulrahmengesetz ist, wie der Name bereits aussagt, auf die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) zurückzuführen. Es muß demnach den Ländern genug Spielraum zum eigenständigen gesetzgeberischen Tätigwerden bieten. Nach Art. 91 a GG (eingeführt durch die Finanzreform 1969) wirkt der Bund beim „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ mit, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91 a Abs. 1 GG). Diese Verfassungsänderung verrechtlichte gängige Praxis und achtet so darauf, daß die „Eigenstaatlichkeit der Länder“ genügend berücksichtigt wird <Hömig und Seifert 1995: VIII a, Rn. 2, S. 520>.

Mit Art. 91 b GG ist zwar nicht eigentlich die Gesetzgebungskompetenz betroffen, allerdings erhält der Bund Rechte, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder einschränken können, die sich zumindest in „vertraglicher Bindungswirkung für die Exekutive“ manifestieren <Hömig und Seifert 1995: Artikel 91 b, Rn. 2, S. 530> können. Art. 91 b GG bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), die im Unterschied zur KMK eben den Bund einbindet und durch Verwaltungsabkommen 1970 gegründet wurde <Münch 2000: 48>. Meinungsverschiedenheiten zwischen

³² Die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG geregelte Zuständigkeit betrifft eben nicht die Exekutive: „Die Forschungsförderung im Bereich der Exekutive ist nach Art. 30 [GG] ebenfalls weitgehend Ländersache mit Ausnahme der Großforschung, der Ressortforschung und der Förderung der Industrieforschung [...]. Jedenfalls ist die breite Förderung von universitärer und außeruniversitärer Forschung im übrigen Bereich mangels Kompetenzgrundlage für den Bund nach Art. 30 [GG] Ländersache“ <Hömig und Seifert 1995: Artikel 91 b, Rn. 1, S. 529>. Zu Rückübertragungsmöglichkeiten auf die Länder siehe <Hesse 2002 unveröffentlicht: Abschnitte 4.2.1.2f.>. Im Unterschied zur Hochschulrahmengesetzgebungskompetenz (siehe Fn. 36 auf Seite 24) ist bei der Ausbildungs- und Forschungsförderung allerdings, wie Hesse feststellt, die Finanzierung problematisch.

den Bundesländern haben die erfolgreiche Erarbeitung von Bildungsplänen nahezu unmöglich gemacht (einmalig 1973, mit Sondervoten).³³ Die BLK hat jedoch „über 2000 Modellversuche in allen Teilbereichen des Bildungswesens“ gefördert <Münch 2000: 48>.

Gemeinschaft Die Gemeinschaft leistet „einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten“ (Art. 3 lit. q EGV). Die Kompetenz der Gemeinschaft wird in den Artikel 35 lit. a,³⁴ 47, 149 und 150 EGV weiter ausgeführt. Artikel 47 (ex-Artikel 57) EGV regelt die Frage der Anerkennung von Studienabschlüssen für selbständige Tätigkeiten; der Rat erläßt Richtlinien gemäß Artikel 251 EGV. Dies entspricht der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG enthaltenen Zuständigkeit des Bundes für die rechtliche Regelung von Berufen in der Wirtschaft (s. o.).

In Titel XI (ex-Titel VIII) regelt Kapitel 3 EGV die „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“. Artikel 149 (ex-Artikel 126) EGV stellt fest, was die Gemeinschaft im Bereich der Bildungspolitik unternehmen kann.

Demnach „trägt [sie] zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt“ (Art. 149 Abs. 1 EGV).

Ziele sind dabei die „Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden“, „der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen“, „des Ausbaus des Jugendaustauschs“ und „der Entwicklung der Fernlehre“ sowie die „Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten“ und der „Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs“ zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 149 Abs. 2 EGV).

Dazu kann der Rat beitragen, indem er erläßt

- „gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [Mitentscheidungsverfahren, qualifizierte Mehrheit] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten;

³³ Scharpf <1994: 16f.> verwendet die Bildungsplanung, um „das entscheidungsstrukturelle Grundproblem der Politikverflechtung“ zu illustrieren: Die Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen teilte die Bundesländer in zwei Lager: Selbstblockierung und -beschädigung gepaart mit Frustration waren das Resultat. Der Bildungsrat wurde aufgelöst und die Bildungsplanung eingestellt.

³⁴ Betrifft nur die GAP; neben einer Koordinierung bei der Berufsausbildung und der Forschung ist auch eine gemeinsame Finanzierung von Vorhaben und Einrichtungen möglich, um die Ziele von Art. 33 EGV (u. a. Produktivitätssteigerung, Versorgungssicherheit) zu erreichen.

- mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.“ (Art. 149 Abs. 4 EGV)

Artikel 150 (ex-Artikel 127) EGV betrifft die berufliche Bildung: Die Gemeinschaft kann — „unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung“ (Art. 150 Abs. 1 EGV) — unterstützend und ergänzend eine Politik führen, die berufliche Bildung und Umschulung, die Verbesserung der Ausbildung, die Förderung der Zusammenarbeit in Fragen der beruflichen Bildung zwischen Unterrichtsanstalten und Unternehmen sowie den Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme zum Ziel haben kann (Art. 150 Abs. 2 EGV). Der Rat erläßt gemäß Artikel 251 EGV (nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen) „unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ (Art. 150 Abs. 4 EGV) entsprechende Maßnahmen.

Das Verbot einer inhaltlichen Gestaltung, und damit auch ein Schutz vor kultureller „Harmonisierung“, ist im Vertrag vorgesehen. Seine Überwachung liegt in den Händen des Gerichtshofes, den die Mitgliedstaaten anrufen können. Dieser hat allerdings in seiner bisherigen Rechtsprechung darauf wenig Rücksicht genommen.³⁵

Zusammenfassung Die Verwaltungskompetenzen fallen (nahezu) vollständig den Ländern zu. Nach dem Träger der Gesetzgebungskompetenzen kann man diese zusammenfassend in drei Gruppen einteilen:

- (1) Die Kompetenzordnung sieht eine **grundsätzliche Zuständigkeit der Länder** für die Bildungspolitik vor. Diese ist im Bereich der Schulpolitik uneingeschränkt. Im Bereich der Hochschulpolitik und der Berufsbildungspolitik wird sie jedoch durch Bundeszuständigkeiten eingeschränkt.

Unterstützt werden die Länder bei der Ausübung ihrer Kompetenz durch den Bund was den Bau der Hochschulen betrifft (Gemeinschaftsaufgabe). Dabei handelt es sich jedoch nicht um die Abtretung einer Kompetenz an den Bund. Dieser wirkt im Gegenteil nur mit.

- (2) Der Bund kann in eingeschränktem Umfang (Art. 72 Abs. 2 GG) den rechtlichen oder inhaltlichen Rahmen setzen, damit wird die generelle Zuständigkeit der Länder eingeschränkt.

Dies geschieht im Feld der konkurrierenden Zuständigkeiten des Bundes für die rechtlichen Bedingungen der Berufsausbildung und ist hier effizient und transparent, da eine Regelung

³⁵ Vgl. die in Beutler et al. <2001: Rn. 1140, S. 651 (Fn. 2)> zitierten Entscheidungen des EuGH (Rs. 242/87 und C-51/89).

auf Länderebene die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes in Frage stellen würde. Es handelt sich auch nicht um einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, da die Länder auf sich alleine gestellt diese Regelung nicht treffen könnten: sie müßten sich untereinander abstimmen, Einstimmigkeit wäre erforderlich.

Die Argumentation verläuft ähnlich für die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Grundsätze des Hochschulwesens, die einen inhaltlichen Eingriff in die Zuständigkeit der Länder für die Bildungspolitik ermöglicht. Die Eigenständigkeit der Länder wird durch den Charakter der Rahmengesetzgebungskompetenz gewährleistet, allgemeine Absprachen sind jedoch notwendig, die effizienter auf Bundesebene getroffen werden können.³⁶ Für das Subsidiaritätsprinzip gilt das im vorhergehenden Absatz gesagte.

- (3) Die Gemeinschaft leistet vor allem durch Fördermaßnahmen nur einen Beitrag. Der EG-Vertrag vermeidet jegliche inhaltliche Bildungspolitik. Er erlaubt im wesentlichen nur Fördermaßnahmen, die keine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften voraussetzen. Dabei wird die Gemeinschaft nur unterstützend und ergänzend tätig. Damit ist die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet.

Solange die Gemeinschaft sich innerhalb dieser Grenzen bewegt, ist ihre Kompetenz unproblematisch. Die inhaltliche Eigenständigkeit der Bildungspolitik der Mitgliedstaaten und damit der Länder wird nicht eingeschränkt. Zu der Frage, wie ein (weiteres) Übergreifen der Gemeinschaft auf inhaltliche Politiken vermieden werden kann, werde ich weiter unten noch ausführlicher Stellung nehmen.

Nur die Bildungsplanung nach Art. 91 b GG passt nicht in dieses Schema, denn dieser Artikel „gibt nun aber dem Bund das Recht, auch dort, wo er überhaupt keine eigenen Kompetenzen im Bildungsbereich hat [. . .], umfassende Bildungsplanung mit den Ländern zu betreiben“ <Hömig und Seifert 1995: Art. 91 b, Rn. 2, S. 530>. Diese Form des kooperativen Föderalismus ist weder effizient noch in besonderem Maße transparent. Durch die geteilte Zuständigkeit ist eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten nicht mehr möglich.³⁷

³⁶ Hesse <2002 unveröffentlicht: Abschnitt 4.2.2.2> plädiert trotzdem für eine Übertragung der Hochschulrahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG) auf die Länder. Dieser Vorschlag ist zu begrüßen; allerdings bleibt unklar, ob nicht eine solche Rückübertragung zu Absprachen der KMK führt, die — aus den erwähnten Gründen — exekutivlastig und wenig demokratisch sind. Insofern wäre die ergänzende Kompetenz, die mit Zustimmung des Bundesrates wahrgenommen werden könnte, demokratischer.

³⁷ Zur Kritik vgl. auch Scharpf <1994> wie in Fn. 33 auf Seite 22 dargestellt.

3.2.3 Möglichkeiten einer Neuverteilung: Problem oder Lösung?

Durch die Gestaltungsmöglichkeit der Länder hat sich ein vielgestaltiges Schulsystem herausgebildet. Man könnte deshalb vermuten, daß „die zunehmende Pluralität im Bildungsbereich [vielleicht] eine Bedingung für die Möglichkeit des größten staatlichen Eingriffs in die private Lebenswelt gewesen [ist], den wir überhaupt kennen, nämlich die bis auf 10 Jahre (plus Berufsschule) gesteigerte Schulpflicht“ <Reinhardt 1999: 318>. Wenn dies so wäre, dann wäre „die Multizentralität des Entscheidungssystems höchst funktional“ <Reinhardt 1999: 318>. Und damit nach meinen Kriterien effizient.

Die Pluralität ist jedoch auch mit Nachteilen verbunden: Sie ist unübersichtlich und führt deshalb zu unklaren Verantwortlichkeiten. Und: „Eine Einigung über Bildungsfragen von Relevanz war in inhaltlicher Hinsicht kaum zu erwarten“ <Reinhardt 1999: 319>. Das ist dann auch nicht geschehen. Die BLK und die KMK regeln die Inhalte von Bildung nur marginal; wesentlich sind Anerkennung (von Abschlüssen aus anderen Ländern, also Gleichbehandlung) und der Versuch, formale Einheitlichkeit (besser: Vergleichbarkeit) herzustellen.

Der Verlust von Verantwortlichkeiten trifft besonders auf die KMK zu: „Wie die langjährigen Erfahrungen gezeigt haben, prägen die KMK-Beschlüsse faktisch die Entscheidungen der Länderparlamente vor, und es ist ‚erstaunlich, in welchem Ausmaß die Landtage die tatsächliche Präjudizierung ihrer Entscheidungen hingenommen haben‘“.³⁸ Damit geht nicht nur Transparenz verloren, sondern das Entscheidungsverfahren ist offensichtlich demokratisch defizitär: Eine Entscheidung, die von Regierungen getroffen wird, wird von den Parlamenten nur noch angenommen: Die gestaltende Auseinandersetzung um die Inhalte der Politik, die eigentlich im Parlament stattfinden sollte, findet einfach nicht statt.

In der Auseinandersetzung um die Folgen, die aus den Ergebnissen der ländervergleichenden PISA-Studie zu ziehen sind, wurde der Vorschlag eingebracht (unter anderem von Bundeskanzler Schröder), dem Bund zu erlauben, einheitliche Bildungsstandards festzulegen. Das würde verfassungsrechtlich zumindestens die Schaffung einer **Rahmengesetzgebungskompetenz für die Bildungspolitik** bedeuten. Damit könnte der Bundestag Ort inhaltlicher Auseinandersetzung um Inhalte der Bildungspolitik werden. Dabei muß unterschieden werden zwischen der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen, die bestimmten Ansprüchen genügen (zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich), und der inhaltlichen Ausgestaltung von Lernzielen. Ob dafür dann allerdings die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt wären, ist fraglich. Schließlich sind einheitliche (inhaltliche) Standards in der Bildungspolitik weder zur Herstel-

³⁸ Münch <2000: 43> zitiert Arbeitsgruppe Bildungsbericht <1994: 84>.

lung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig (sie mögen es sein zur Herstellung *gleicher* Lebensverhältnisse, aber das steht nicht in der Verfassung — damit wäre auch die Eigenständigkeit der Länder verloren) noch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich.

Hinzu kommt, daß auf jeden Fall fraglich ist, ob eine solche Rahmengesetzgebungskompetenz wirklich zur Besserung der Bildungssituation beitragen würde. Beachtet man zusätzlich das Subsidiaritätsprinzip, ist zu prüfen, ob die Länder die Setzung von Bildungszielen nicht eigenverantwortlich vornehmen können. Dann wäre eine Antastung einer weiteren Kompetenz der Länder nicht nur unnötig, sondern nach oben zitierter Argumentation sogar bedenklich, insbesondere da es sich um einen Bestandteil der Kulturhoheit der Länder handelt. Sofern die **Anerkennung von Abschlüssen** betroffen ist, hat die KMK (und damit die Länder selbständig) diese Herausforderung bewältigt. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist also eine bundesstaatliche Kompetenz nicht zulässig, auch wenn diese effizienter und — in begrenztem Umfang — transparenter wäre.

Im Rahmen der KMK gibt es Bemühungen, bildungspolitisch gestaltend tätig zu werden. Diese äußerten sich bereits in dem Beschluß, ländervergleichende Untersuchungsergebnisse zu veröffentlichen. Die **KMK** hat auch ihren Willen erklärt, bis 2004 **inhaltliche Zielsetzungen** für Bildung festzulegen. Insofern ist eine Verfassungsänderung, die dem Bund mehr bildungspolitische Kompetenzen zuweisen würde, grundsätzlich abzulehnen. Einzig demokratietheoretisch sind Bedenken zu äußern. Wenn man schon Standards setzen will, dann sollte das Verfahren dazu möglichst transparent und demokratisch sein; deshalb wäre eine Lösung, die den Bundestag oder die Länderparlamente einbindet, zu bevorzugen.

Auf eine andere Schwierigkeit hat — wenn auch nur am Rande — die französische Diskussion um mehr Unabhängigkeit für Korsika (sogenannter Matignon-Prozeß der Regierung Jospin) hingewiesen. Selbst wenn den Regionen (oder nur Korsika) die Möglichkeit gegeben würde, über die Unterrichtssprache in den Schulen zu entscheiden: Könnte es dann sein, daß die Kinder nicht mehr französisch lernen? Doch diese Befürchtung ist letztenendes gegenstandslos. Eine Richtlinienkompetenz des Staates könnte hier zwar Sicherheit schaffen. Allerdings würde eine ersatzlose Streichung der französischen Sprache auf gesellschaftlichen Widerstand stoßen — sie würde gegen die fundamentalen Erfordernisse eines gesamtstaatlichen Zusammenlebens verstoßen und wäre nicht durchsetzbar. Deshalb ist eine Richtlinienkompetenz hierfür nicht erforderlich.

Obwohl die staatliche Aufsicht über das „gesamte Schulwesen“ im Grundgesetz verbrieft ist (Art. 7 Abs. 1 GG), gibt es seit den siebziger Jahren eine Debatte in Deutschland darüber, ob die Schulen mehr Autonomie erhalten sollen <vgl. Münch 2000: 86–106>. Dabei findet Münch <2000: 98f.> jedoch die Begriffswahl unglücklich und schlägt „teilautonome Schule“ oder „Schule ‚mit

größerer Selbständigkeit‘“ vor. Mich interessiert hier nicht die Frage, ob **mehr Eigenständigkeit für die Schulen** aus bildungspolitischer oder pädagogischer Sicht vorteilhaft ist — hier gibt es durchaus berechtigte Bedenken, deren Träger sich auf die Probleme des englischen oder us-amerikanischen Systems beziehen <vgl. Münch 2000: 106> —, sondern, wie mehr Eigenständigkeit die Kompetenzordnungsproblematik beeinflusst — welche Modelle also aus dieser Sicht nicht möglich sind.

Zuerst: das Gebot der staatlichen Aufsicht widerspricht nicht einem mehr an Eigenständigkeit für die Schulen, es harmoniert mit ihm. Aufsicht heißt schließlich Kontrolle, nicht Vorschreiben. Da für die weitergehende Regelung der Schulverwaltung die Länder zuständig sind, liegt es in deren Macht, den Schulen mehr Möglichkeiten zu selbständigem Handeln einzuräumen. Eine Verlagerung der Kompetenz auf die nächsthöhere Ebene ist weder aus Effizienz- noch Transparenzgründen einsichtig.³⁹ Damit kann eine Prüfung des Subsidiaritätsprinzip eigentlich schon entfallen. Sie müßte ja nur nachweisen, daß die Länder in der Lage sind, den Schulen mehr Eigenständigkeit einzuräumen.

Eine weitere Forderung der Bildungsreformer ist, die **Schulen lernfähig** zu machen. Hier gilt jedoch das zur Eigenständigkeit in den vorangehenden Absätzen gesagte.

Wie ist ein wirksamer **Schutz vor** einer **inhaltlichen Harmonisierung** möglich? Die aktuelle Vertragsformulierung in den Art. 149f. schreibt ja bereits vor, daß die inhaltliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gewahrt werden muß. Allerdings hat der EuGH der Gemeinschaft immer eine entsprechende Kompetenz zuerkannt. Eine Umformulierung der Verträge erscheint mir deshalb sinnvoll: Bisher müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, daß sie in ihrer inhaltlichen Kompetenz verletzt sind. Wenn man die entsprechende Formulierung umkehren würde, könnte man erreichen, daß die Kommission nachweisen muß, daß eine entsprechende Verordnung oder Richtlinie *nicht* zu einer inhaltlichen Harmonisierung führen würde. Würde sie den Nachweis nicht schlüssig führen können, dann wäre die entsprechende Maßnahme ungültig. Dieses Verfahren wäre nicht frei von Nachteilen: einerseits ist von einem Anstieg der Verfahren auszugehen, andererseits könnten einige Maßnahmen für ungültig erklärt werden, die überwiegend berechtigt waren — im Bereich der Bildung und Kultur ist aber die Wahrung der Eigenständigkeit wesentlich wichtiger, so daß dieses Verfahren hier zwar integrationshemmend wirken würde, allerdings in Bereichen, die sich einer Integration von ihrer Art her sowieso eher verschließen.

Austauschprogramme versprechen generell Effizienzgewinne auf der Bundesebene (bzw. sogar

³⁹ Ob selbständige Schulen transparenter sind als eine staatliche Aufsicht, ist eine nicht beantwortbare Frage. Transparenz wäre zwar aus meiner Sicht wünschenswert, läßt sich jedoch in einer staatlichen Schulaufsicht nicht verwirklichen. Und „selbständigere“ Schulen müßten wohl vom Gesetzgeber zu Transparenz verpflichtet werden.

auf der europäischen Ebene). Hier sind insbesondere Austauschprogramme im universitären Bereich gemeint: Eine gegenseitige Anerkennung der Leistungsnachweise erfordert Verhandlungen mit den ausländischen Hochschulen, die durch einen gemeinsamen (hier: europäischen) Standard, das *European Credit Transfer System* (ECTS) wesentlich vereinfacht werden. Allerdings ist nach Prüfung des Subsidiaritätsprinzips immer noch fraglich, ob nicht die Länder auch diesen Standard mit dem Ausland aushandeln und einhalten könnten. Sinnvoll ist jedoch ein unterstützendes und ergänzendes Handeln des Bundes. Gleiches gilt für die Berufsausbildung, wobei hier allerdings, soweit die rechtlichen Rahmenbedingungen angesprochen sind, ja sowieso — zurecht — eine konkurrierende Zuständigkeit des Bundes besteht. Auch für Austauschprogramme zwischen Schulen wäre eine Mitwirkung des Bundes im Sinne von Unterstützung und Ergänzung hilfreich.

Nach Art. 91 b GG wirkt der Bund bei der Bildungsplanung zusammen mit den Ländern. Die daraus resultierende BLK hat sich als wenig erfolgreich herausgestellt. Könnte nicht das europäische Konzept der **ergänzenden und unterstützenden Kompetenzen** eine Möglichkeit sein, wie der Bund die Länder effektiv und ohne das Subsidiaritätsprinzip zu verletzen unterstützen kann? Die Länder würden ihre Kulturhoheit bewahren, sie müssten keine Zuständigkeiten abgeben. Solange und soweit die Länder handeln, darf der Bund nicht tätig werden. Er kann jedoch nach Aufforderung durch den Bundesrat gemäß dessen Aufforderung (im Bereich der Bildungsplanung, beispielsweise) gesetzgeberisch tätig werden. Auch der umgekehrte Prozeß wäre denkbar: Bundestag oder Bundesregierung unterbreiten dem Bundesrat ein entsprechendes Projekt, in dem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, und durch die Zustimmung des Bundesrates (vielleicht mit einer qualifizierten Mehrheit) wird das Gesetzgebungsverfahren eröffnet. Ein entsprechendes Gesetz wäre auf jeden Fall zustimmungspflichtig, für die Vollstreckung wären die Länder eigenverantwortlich zuständig. Zusätzlich könnte vorzusehen sein, daß der Bundesrat — nach einer Frist — das Gesetz mit einfacher Mehrheit aufheben kann. Damit hätte man eine Möglichkeit für den Bund geschaffen, effektiv und transparent zu handeln. Ab der Entscheidung des Bundesrates wäre die Verantwortlichkeit klar beim Bund; die Länder könnten in einem politischen Prozeß selbst entscheiden, daß sie der Meinung sind, daß das Problem *nur* auf Bundesebene gelöst werden kann. Damit wäre auch das Subsidiaritätsprinzip gewahrt.

Die Reformvorschläge und ihre Bewertung können — in aller Kürze — folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- (1) Eine **Rahmengesetzgebungskompetenz** des Bundes **für nicht-inhaltliche Bildungsziele** besteht im Bereich der Hochschulpolitik; im Bereich der Berufsausbildung existiert sie für

die rechtlichen Bedingungen über die konkurrierende Kompetenz „Recht der Wirtschaft“. Für die Schulpolitik an sich ist ihre Wirksamkeit fraglich, da die Länder ja die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse und bestimmte Maßstäbe für diese Abschlüsse im Rahmen der KMK festgelegt haben. Eine Einführung würde das Subsidiaritätsprinzip verletzen. Sie wäre jedoch effizienter und transparenter.

- (2) Ähnliches gilt für eine **Rahmengesetzgebungskompetenz** des Bundes **für inhaltliche Bildungsziele**. Ein so umfassender Eingriff in die Kulturhoheit der Länder ist im Hinblick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder problematisch: „Es gibt offenbar keine realistische und politisch durchsetzbare Alternative zur Kulturhoheit der Länder und seiner [lies: ihrer] relativen ‚Zähmung‘ durch die Ständige Konferenz der Kultusminister“ <Münch 2000: 48>. Auch ist fraglich, ob die Kriterien des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt wären, die dem Bund die Wahrnehmung einer konkurrierenden oder Rahmengesetzgebungskompetenz erlauben.
- (3) Wenn Rahmengesetzgebungszuständigkeiten nicht sinnvoll sind, dann ist eine **konkurrierende Zuständigkeit** des Bundes ebenso zu verwerfen.
- (4) **Ergänzende und unterstützende Zuständigkeiten für den Bund** wären eine Möglichkeit, verflochtete Politik in einen effektiven und transparenten Prozeß zu entflechten, ohne von vornherein oder auf Dauer die Zuständigkeit der Länder einzuschränken.
- (5) Die bildungspolitischen Reformvorschläge, die mehr **Eigenständigkeit** für Schulen und **lernfähige** Schulen fordern, sprechen für die (weitestmögliche) ausschließliche Zuständigkeit der Länder.
- (6) Wenn keine weiteren Kompetenzen von den Ländern an den Bund übertragen werden, dann können auch keine Länderkompetenzen an die Gemeinschaft übertragen werden. Der Gemeinschaft blieben also ihre bisherigen ergänzenden und unterstützenden Handlungsmöglichkeiten.

Problematisch ist allerdings die Rolle des EuGH: er neigt dazu, auch die Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Kultur und der Bildung zuungunsten der Mitgliedstaaten auszulegen; dabei sind dann auch Rechtsnormen für zulässig erklärt worden, die eine Harmonisierung in besagten Bereichen nach sich zogen. Eine Umformulierung des Vertrags könnte hier Abhilfe schaffen: Die Beweislast dafür, daß eine Maßnahme *nicht* harmonisierend wirkt, könnte der Kommission auferlegt werden.

4 Schlußfolgerungen

Ohne sich festzulegen, in welcher Richtung der nächste Schritt erfolgt, steht die Europäische Union heute irgendwo zwischen „internationaler Organisation“ und Bundesstaats-ähnlichem Gebilde. Eine reine internationale Organisation ist sie nicht mehr, weil ihre Rechtsakte unmittelbare Wirkung auf die Rechtssubjekte der Mitgliedstaaten haben; ein Bundesstaat ist sie nicht, weil ihr auf jeden Fall entscheidende Merkmale von Staatlichkeit (insbesondere das Staatsvolk, aber auch Staatssymbole und bedingt eine Verfassung) fehlen.

Nicht nur die regelmäßige Änderung der Verträge, sondern auch die sehr detaillierten Beschreibungen der einzelnen Zuständigkeiten, die wegen der fehlenden Tradition notwendig sind, sprechen dafür, daß die europäische Kompetenzordnung als eine Ordnung im Werden zu verstehen ist. Ich fasse deshalb erst die Bewertung der bestehenden Ordnung zusammen, um dann einige Reformvorschläge zu nennen und zu untersuchen. Im Anschluß daran werde ich Auswege aus der Handlungsunfähigkeit, die das Problem des Staates in der Bundesrepublik ist, aufzeigen. Von Europa zu lernen, bietet sich aufgrund der beschriebenen strukturellen Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Ordnungen an.

4.1 Europäische Kompetenzordnung

4.1.1 Bewertung der bestehenden Ordnung

Die bundesrepublikanische und die europäische Zuständigkeitsverteilung vergleichend ist festzustellen, daß trotz einiger Unterschiede strukturelle Gemeinsamkeiten überwiegen. Dies betrifft die Unterteilung in ausschließliche und konkurrierende Kompetenzen, die grundsätzliche Zuweisung der Kompetenzen an die Gliedstaaten, die richterliche Überprüfung und die Beschränkung der Zentralgewalt im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (durch das Subsidiaritätsprinzip in der EG, durch Art. 72 Abs. 2 im GG).

Die Gemeinschaft kennt nicht die Rahmengesetzgebung des Grundgesetzes. Stattdessen gibt es ergänzende Zuständigkeiten, die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und unterstützen. Diese sind problematisch, da genau festgelegt werden muß, welchen Umfang und welche Ziele Maßnahmen der Gemeinschaft in dieser Zuständigkeit haben dürfen. Notwendigerweise ist damit jede Zuständigkeit in einem eigenen Artikel zu regeln. Dies ist einer der Gründe für die Komplexität der Verträge, die als mangelnde Transparenz gewertet werden kann.

Im Bereich des Verbraucherschutzes wird das Subsidiaritätsprinzip in großem Umfang gewahrt; die Regelungen, die die Gemeinschaft erläßt sind nicht nur kompetentiell effizienter, sondern eine Lösung auf untergeordneter Ebene ist nahezu unmöglich und auf jeden Fall nicht sinnvoll, da der Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital frei ist. Den beiden untergeordneten Ebenen bleiben jedoch Möglichkeiten, gestaltend durch distributive Politiken tätig zu werden. Mit den Begriffen des Grundgesetzes wäre dieser Politikbereich (wie auch ein eventuell übergeordneter Bereich „Recht der Wirtschaft“) ein Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Anders bei der Bildungspolitik: Ich habe gezeigt, daß begründete Zweifel bestehen, eine konkurrierende Zuständigkeit für die Bildungspolitik einzuführen. Damit gilt natürlich auch für die europäische Ebene: Die Bildungspolitik ist Sache der Mitgliedstaaten. Wenn schon eine deutsche inhaltliche Bildungszielsetzung Bedenken aufwirft, ist eine europäische kategorisch abzulehnen.

4.1.2 Reformvorschläge

Ist deshalb der Vorschlag des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Teufel <2000: 24> aufzugreifen, der einen „**dualen‘ Kompetenzkatalog**“ fordert? Dabei solle ein Kompetenzkatalog die Zuständigkeiten der Union festhalten, ein weiterer solle Politikbereiche festhalten, in die die Gemeinschaft nicht eingreifen dürfen solle. Teufel begründet seinen Vorschlag damit, daß der kooperative Föderalismus die Länder verführt habe, für Mitwirkung an Entscheidungen auf Bundesebene auf eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten zu verzichten. Dieser Fehler müsse vermieden werden.

Insofern mit Kompetenzkatalog eine Enumeration von Kompetenzen gemeint ist, wie sie das Grundgesetz in den Artikeln 74 ff. kennt, ist festzustellen, daß die Europäische Union bereits über solche Aufzählungen verfügt. Hier sei nur auf den Art. 3 EGV verwiesen. Eine negative Aufzählung gibt es jedoch nicht.⁴⁰ Ein solcher negativer Kompetenzkatalog hätte jedoch die Länder auch nicht vor einer schleichenden Entmachtung geschützt. Er könnte vielmehr sogar kontraproduktiv sein: In der Sicherheit, daß bestimmte Kompetenzen ja geschützt sind, wird auf andere Schutzmechanismen verzichtet. Der Zuständigkeitsverlust der Länder betrifft nicht die Bereiche, die ich eingangs als ausschließliche der Länder bezeichnet habe. Er betrifft die konkurrierende Gesetzgebung; sie ist jedoch für einen negativen Katalog nicht geeignet. Der Vorschlag ist deshalb zu verwerfen.

⁴⁰ Allerdings gibt es in den einzelnen Detailartikeln des EGV Schranken für die Gemeinschaft; man könnte diese als negative Kompetenzen bezeichnen.

Die konkurrierende Gesetzgebung ist ein wesentlicher Bestandteil eines Verbundsystems; ein Trennsystem läßt konkurrierenden Kompetenzen nicht zu: sie müssen hier immer entweder der bundesstaatlichen oder der gliedstaatlichen Ebene zugeordnet werden. In einem solchen System wäre ein negativer Kompetenzkatalog möglich; notwendig wäre er jedoch nicht, da ja auch hier viel günstiger für die Gliedstaaten das Regel-Ausnahme-Prinzip wäre, bei dem der bundesstaatlichen Ebene nur die Kompetenzen zustehen, die ihr explizit zugewiesen werden.

Die bestehende Kompetenzordnung der europäischen Union ist komplex; dies liegt auch an den konkurrierenden und ergänzenden Zuständigkeiten, die einer genaueren Definition bedürfen. Ein **Trennsystem** könnte hier helfen; da es eben keine konkurrierende oder ergänzenden Zuständigkeiten kennt. Es ist jedoch zu befürchten, daß seine Umsetzung an der komplexen europäischen Realität in zweifacher Hinsicht scheitern würde. Erstens sind die Verträge ein in langwierigen Verhandlungen austariertes Werk. Ein so radikaler Schnitt wie die Einführung eines Trennsystems — mehr Revolution als Reform — würde unter den Regierungen Europas, auf ihre Pfründe bedacht, keine Mehrheit finden. Und das europäische Volk als Verfassungsgeber ist noch nicht Realität. Zweitens stellt ein Trennsystem möglicherweise nicht die gewünschte Lösung zur Reduktion der Komplexität der Union dar, verlagert es diese doch nur auf eine andere Ebene: Der Bürger würde dann schlimmstenfalls zwei Behörden gegenüberstehen, die den Anspruch erheben würden, für sein Problem zuständig zu sein <vgl. Zintl 1999>.⁴¹

So bleibt also die Politik der kleinen Schritte. Dabei müssen die Regierungen Europas oder jetzt der Konvent darauf achten, daß die Formulierungen der Verträge oder einer Verfassung so einfach wie möglich bleiben. Aus dieser Perspektive ist der Vorschlag zur Aufteilung der Verträge in einen Grundvertrag und mehrere die Details regelnde Verträge zu begrüßen. Jener wäre der Text für die Bürger Europas, diese würden die Verfassungsjuristen und Regierungsvertreter beschäftigen.

Ein solcher Grundvertrag könnte dann vielleicht auch eine Bestimmung enthalten, wie man Kompetenzzuweisungen verändern kann. Bisher sieht der EG-Vertrag in Art. 308 vor, daß unter der Bedingung der Einstimmigkeit eine *Erweiterung* der Gemeinschaftszuständigkeit möglich ist. Die Rückübertragung von Kompetenzen, die das Grundgesetz seit 1994 kennt (Art. 72 Abs. 3 GG), sollte genauso möglich sein. Auch eine Schranke für die Übertragung von Verwaltungskompetenzen an die EU sollte — nach dem Muster des Abschnitts VIII GG — vorgesehen werden. Die Bedingung der Einstimmigkeit scheint allerdings notwendig zu sein, u. a. um die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts zu entkräften, daß die Abtretung einer Kompetenz-

⁴¹ Das würde dann z. B. bedeuten, daß die Agrarförderung von EU-Beamten an die einzelnen Bauern verteilt würde.

Kompetenz für unvereinbar mit dem Demokratieprinzip (Art. 38 GG) hält. Womit wir zurück in der Bundesrepublik wären.

4.2 Probleme und Lösungen für die/in der Bundesrepublik

Zintl bringt die Debatte über die Probleme der BRD, fünfzig Jahre nach der Gründung, auf den Punkt: „Zugespitzt: Man sollte den Staat mit anderen Mitteln unter Kontrolle bringen als dadurch, daß man ihn handlungs- und lernunfähig macht“ <Zintl 1999: 475>. Für die Handlungsunfähigkeit wird die Vermischung der Zuständigkeit, die zu einer unklaren Verteilung von Verantwortung führt, verantwortlich gemacht.

Aus der Darstellung des Verbraucherschutzrechts kann auch für die Beziehung Bund-Länder geschlossen werden, daß sich die Länder auf distributiv-gestaltende Politiken besinnen müssen; hier ist allerdings der Unterschied im Umfang (Ausgabenhöhe) nicht so wesentlich wie zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene. Dies schafft natürlich die Probleme nicht ab. Allerdings könnte es sich um einen Schritt in die richtige Richtung handeln. Regulative Politiken sind für die Länder nur in extrem eingeschränkten Umfang möglich; dies liegt jedoch nicht ursächlich an der Europäischen Union. Vielmehr reicht hier schon die konkurrierende Gesetzgebung unter den Bedingungen des Art. 72 Abs. 2 GG. Eine Übertragung von Kompetenzen auf die Länder ist in diesem Bereich wenig sinnvoll: die Länder können nicht (effektiv) regulieren.

Die Diskussion der Bildungspolitik zeigt, wie vorsichtig mit den den Ländern verbliebenen Kompetenzen umgegangen werden muß. Eine Europäisierung der Bildungspolitik steht nicht zur Debatte. Allerdings gibt es einige Politiken im Bildungsbereich, bei denen die Gemeinschaft sinnvoll ergänzend tätig werden kann; dies betrifft die Förderung des Sprachunterrichts und insbesondere die von Austauschprogrammen für Studenten, Auszubildende und Schüler. Aufgrund der inhaltlichen Kompetenz der Länder (bzw. der Mitgliedstaaten) muß die inhaltliche Ausgestaltung dieser Programme jedoch den Ländern überlassen werden. Eine entsprechende Einschränkung der Gemeinschaftskompetenz ist unabkömmlich.

Wie jedoch kann der Staat wieder handlungsfähiger werden? Die Verflechtung zwischen Bund und Ländern bringt Stillstand. Jeder Akteur kann die Verantwortung auf andere Akteure abwälzen, niemand handelt. Deshalb erscheint es sinnvoll, die Kompetenzen — soweit möglich — zu entflechten und (wieder) klare Zuständigkeiten herzustellen. Dies geschieht sinnvollerweise, indem Gesetzgebungskompetenzen an die Länder übertragen werden. Der andere Weg, eine Übertragung von Kompetenzen an den Bund, ist wenig praktikabel, da der Vollzug ja weiterhin

Länderangelegenheit bleiben würde. Im Bereich der Bildungspolitik bieten sich die Bildungsplanung (Art. 91 b GG) und die Hochschulrahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG) dafür an. Eine solche „Entflechtung“ würde einen Wettbewerb (gerade im Bereich der Bildungsplanung durch Ländervergleiche — PISA-Studie) zwischen den Ländern um die bessere Lösung anregen; gegenseitige Lernprozesse könnten stattfinden.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wäre diese Lösung zu begrüßen: Die Länder sind sicherlich in der Lage, beide Kompetenzen wahrzunehmen, auch wenn diese Ausübung möglicherweise weniger effizient als durch den Bund wäre. Aber wären es wirklich die einzelnen Länder, die die Zuständigkeiten wahrnehmen würden? Die Entwicklung im Bildungssektor zeigt, daß die KMK eine nicht unwesentliche Rolle bei der Festlegung gemeinsamer Standards spielen würde. Damit wäre es nicht mehr der Bund, der „von oben“ die Länder einschränken würde, sondern die Notwendigkeit, einige Gemeinsamkeiten auszuhandeln. Die KMK ist jedoch ein wenig transparentes und noch weniger demokratisches Gremium. Deshalb möchte ich mich gegen eine einfache „Rückübertragung“ besagter Kompetenzen aussprechen.

Deshalb auch, und um von der europäischen Kompetenzordnung zu lernen, der Vorschlag, *komplementäre*, d. h. ergänzende und unterstützende Zuständigkeiten einzuführen. Ich habe den Vorschlag weiter oben ausführlich erläutert. Hier seien die beiden Vorteile im Kontext hervorgehoben: Einerseits würde die Aushandlung der Normen in demokratischen — und transparenteren — Gremien erfolgen. Andererseits wäre eine Übertragung von Kompetenzen an die Länder möglich, der Wettbewerb um die beste Lösung könnte also stattfinden.

4.3 Zusammenfassung

Ich möchte für die **europäische** Ebene folgende **Schlußfolgerungen** ziehen:

- (1) Ein negativer Kompetenzkatalog ist nicht sinnvoll. Notwendig und effektiv sind aber Schranken, die die Anwendung einzelner Kompetenzen einschränken, wie z. B. im Bereich der Bildungspolitik das Verbot inhaltlicher Gestaltung für die Gemeinschaft. Es müßte klargestellt werden, daß in den Fällen der Art. 149f. das Verbot inhaltlicher Gestaltung Vorrang hat, daß eine Verordnung oder Richtlinie aufgrund einer Verletzung dieses Prinzips durch den EuGH für nichtig zu erklären ist. Eine Umkehr der Beweispflicht wäre hier hilfreich: Die Kommission hätte nachzuweisen, daß durch eine Maßnahme keine inhaltlichen Eingriffe, geschweige denn eine Harmonisierung, erfolgen würde.

Alternativ oder zusätzlich wäre denkbar, Art. 149f. auf den Erlaß von Richtlinien zu beschränken oder Einstimmigkeit erforderlich zu machen. Damit würde der Spielraum der Mitgliedstaaten erhöht.

- (2) Eine Klarstellung, daß Vollzug europäischen Rechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist, wäre wünschenswert. Art. 308 EGV könnte so eingeschränkt werden, daß er nur noch für Gesetzgebungszuständigkeiten gelten würde. Vorbild wäre der Abschnitt VIII des Grundgesetzes.
- (3) Radikale Reformen, Revolutionen gar, verbieten sich aufgrund des komplexen Gefüges der Europäischen Union. Schrittweise Veränderungen mit dem Ziel größerer Klarheit sind notwendig.⁴²

Aus den beiden behandelten Politikbereichen, insbesondere aus der Bildungspolitik, folgt für die **bundesrepublikanische** Kompetenzordnung:

- (1) Das Subsidiaritätsprinzip und das Transparenz- bzw. Demokratiegebot treten in Konflikt, wenn in bestimmten Politikbereichen einheitliche Standards notwendig sind, sonst aber Wettbewerb herrschen sollte (Beispiel KMK).
- (2) Wenn Kompetenzen verflochten wahrgenommen werden müssen, kann eine prozessuale Entflechtung vorgenommen werden: Der Vorschlag für die Einführung **ergänzender und unterstützender Bundeszuständigkeiten** stellt ein mögliches Konzept hierfür dar.
- (3) Die weitgehende Vergemeinschaftung eines Politikbereiches (Verbraucherschutz) hindert insbesondere den Bund, aber auch die Länder, nicht daran, ergänzend zur Gemeinschaft aktiv zu werden, insbesondere in der Form distributiver Politiken — oder in dem Verbraucherschutzregeln verschärft werden.

Jenes Fragezeichen, daß ich dem Vorbildcharakter der bundesdeutschen Kompetenzordnung angehängt habe, hat sich als berechtigt erwiesen. Ein gegenseitiger Lernprozeß könnte jedoch sowohl die europäische als auch die deutsche Kompetenzordnung befruchten.

⁴² Bei fortschreitender Integration ist auch eine weitere „Demokratisierung“ (soll heißen: Aufwertung des Europäischen Parlaments) erforderlich. Veröffentlichungen hierzu sind Legion <siehe beispielsweise Beutler et al. 2001: 1305ff., S. 753ff.; mit weiteren Nachweisen>.

Literatur

- ANDERSEN, UWE und WOYKE, WICHARD (Herausgeber) 1995: *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 2., neu bearbeitete Auflage.
- ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT, 1994: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Technischer Bericht, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Reinbek bei Hamburg.
- ASSOCIATION OF EUROPEAN UNIVERSITIES (CRE) und CONFEDERATION OF EU RECTORS' CONFERENCES, 2000: The Bologna Declaration on the European space for higher education: an explanation. URL <http://europa.eu.int/comm/education/socrates/erasmus/bologna.pdf>. Zuletzt besucht am 30. Juli 2002.
- BENDA, ERNST/ MAIHOFFER, WERNER und VOGEL, HANS-JOCHEN (Herausgeber) 1995: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe*, Band 2. Berlin [u.a.]: Walter de Gruyter, 2. Auflage.
- BEUTLER, BENGT/ BIEBER, ROLAND/ PIPKORN, JÖRN und STREIL, JOCHEN, 2001: *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*. Baden-Baden: Nomos, 5. vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.
- BORRMANN, CHRISTINE und MICHAELIS, JOCHEN, 1990: *Lebensmittel im europäischen Binnenmarkt. Zwischen Verbraucherschutz und Wettbewerb*. Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung. Hamburg: Verl. Weltarchiv.
- EUROPÄISCHE UNION (Herausgeber) 1997: *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- GRIMM, DIETER, 1997: *Vertrag oder Verfassung. Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II*, 9–31. In: Grimm et al. <1997>.
- GRIMM, DIETER/ HESSE, JOACHIM JENS/ JOCHIMSEN, REIMUT und SCHARPF, FRITZ W., 1997: *Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.

- HARTMANN, JÜRGEN, 2001: *Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung.* Campus Studium. Frankfurt [u. a.]: Campus.
- HERTEL, WOLFRAM, 2000: *Formen des Föderalismus. Die Beispiele der USA, Deutschlands und Europas*, 13–35. In: Vitzthum <2000>.
- HESSE, JOACHIM JENS, 2002 unveröffentlicht: Europa professionalisieren. Kompetenzordnung, Effizienz und Transparenz im Rahmen der Europäischen Union. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e. V.
- HESSE, JOACHIM JENS und ELLWEIN, THOMAS, 1997: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 8., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.
- HILZ, WOLFRAM, 2001: Das Subsidiaritätsprinzip 2000: Unauffällig, aber omnipräsent. *Jahrbuch des Föderalismus*, 445–450.
- HÖMIG, DIETER und SEIFERT, KARL-HEINZ (Herausgeber) 1995: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar.* Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 5. Auflage.
- HOMMELHOFF, PETER, 1996: *Verbraucherschutz im System des deutschen und europäischen Privatrechts.* Nummer 218 in Schriftenreihe / Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe. Heidelberg: Müller Verl.
- HRBEK, RUDOLF, 2000: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU — Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam. *Jahrbuch des Föderalismus*, 510–531.
- ISENSEE, JOSEF und KIRCHHOF, PAUL (Herausgeber) 1990: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 4. Heidelberg: Müller, Jur. Verl.
- KÄMMERER, JÖRN AXEL, 2000: *Föderale Kompetenzkonflikte und Grundrechtsjudikatur in Europa*, 37–55. In: Vitzthum <2000>.
- MÄDER, WERNER, 1999: *Europa ohne Volk. Deutschland ohne Staat.* Nummer VI in Bausteine Europas. Bonn: Dümmler.
- MÜNCH, JOACHIM, 2000: *Bildungspolitische Grundlagen und Entwicklungen.* Fernstudium Schulmanagement. Studienbrief SEM0300 der Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.

- RAMBAUD, PATRICK, 1997: *Aborder le droit communautaire*. Nummer 69 in *Mémo*. Paris: Seuil.
- REICH, NORBERT, 1996: *Europäisches Verbraucherrecht. Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 3., neubearb. Auflage.
- REINHARDT, SIBYLLE, 1999: Etappen und Perspektiven der Bildungspolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 30:310–326.
- RENZSCH, WOLFGANG, 1999: Aufgabenschwerpunkte und -verschiebungen im Bund. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 30:362–384.
- SCHARPF, FRITZ W., 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Band 31 von *Theorie und Gesellschaft*. Frankfurt [u.a.]: Campus.
- , 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 29:121–144.
- STERN, KLAUS, 1977: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I. München: Beck.
- , 1980: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II. München: Beck.
- TEUFEL, ERWIN, 2000: Der deutsche Föderalismus in einer erweiterten Europäischen Union. *Jahrbuch des Föderalismus*.
- VITZTHUM, WOLF GRAF (Herausgeber) 2000: *Europäischer Föderalismus. Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa*. Nummer 57 in *Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- VOGEL, HANS-JOCHEN, 1995: *Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, Kapitel § 22, 1041–1102. In: Benda et al. <1995>, 2. Auflage.
- ZINTL, REINHARD, 1999: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 30:471–481.

A Thesenpapier

Freie Universität Berlin

2002-07-05

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

HS: Die obersten Bundesorgane im Europäisierungsprozeß (Prof. Dr. Hesse)

Ergebnisse⁴³ der Hausarbeit zur Kompetenzordnung (Michael Krax)

1. Bewertungskriterien:

Effizienz · Transparenz · Verantwortlichkeiten · Gleichbehandlungsgebot bzw. Verbot der Diskriminierung · Homogenität / Bundestreue · Verhältnismäßigkeit · Subsidiarität

2. Thesen

- (a) Im Vergleich der deutschen und europäischen Kompetenzordnung überwiegen strukturelle Gemeinsamkeiten. Gibt es deshalb auch die gleichen Probleme?
- (b) Zur Regelung des Verbraucherschutzes ist die Gemeinschaft unter Beachtung der Bewertungskriterien sinnvollerweise zuständig, da dies der Idee des Binnenmarktes entspricht. Den untergeordneten Ebenen bleiben distributive Politiken (finanzielle Ausstattung von Verbraucherverbänden, Einrichtung einer Verbraucherberatung).
- (c) Bildungspolitik findet statt im Spannungsfeld zwischen der Suche nach Standards, die ein Zusammenleben im Bund ermöglichen, und nahezu vollständiger Zuständigkeit der Länder. Es bestehen begründete Zweifel, eine konkurrierende Zuständigkeit des Bundes für die Bildungspolitik einzuführen. Insofern steht eine europäische Zuständigkeit nicht zur Debatte.
- (d) Ist deshalb eine negative Kompetenzabgrenzung auf europäischer Ebene notwendig („dualer Kompetenzkatalog“)? Der Vorschlag verkennt die Problematik der konkurrierenden Zuständigkeit. Eine problematische Alternative wäre die Einführung eines Trennsystems, sie ist jedoch wenig wahrscheinlich (mehr Revolution als Reform).

3. Fazit

⁴³ Mehr unter <http://krax.net/ss02/hs15190/>.