

Tagungsbericht

„Staatsmodernisierung in Europa“

3. Tagung der Societas Iuris Publici Europaei (SIPE)
vom 8. bis 10. Juni 2006 in Wien*

Die dritte Tagung der *Societas Iuris Publici Europaei* stand unter der Leitung ihres Präsidenten *Christian Starck* (Göttingen) und der Organisation des Vorstandsmitglieds *Heinz Schäffer* (Salzburg) sowie unter der Schirmherrschaft des Bundeskanzlers der Republik Österreich und Präsidenten des Europäischen Rates *Wolfgang Schäussel* – vertreten durch das SIPE-Mitglied und Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts *Georg Lienbacher* (Wien).

Die SIPE ist eine wissenschaftliche Vereinigung und wurde im April 2003 in Frankfurt/M. von europäischen Öffentlichrechtlern gegründet. Sie hat die Aufgabe, Fragen des öffentlichen Rechts unter Einschluss seiner Wirkung auf das gesamte Recht wissenschaftlich zu erörtern und zu klären (vgl. näher: <http://www.sipe-eu.de>). An der diesjährigen Veranstaltung nahmen über 100 Mitglieder und Gäste aus elf Mitgliedstaaten sowie der Schweiz teil.

Der erste Tag stand unter dem Thema „Modernisierung der Rechtsetzung in Europa im Zeichen von mehr Demokratie und Transparenz“. In der ersten Sitzung unter dem Vorsitz von *Julia Iliopoulos-Strangas* (Athen) referierte zunächst *Vlad Constantinesco* (Straßburg) über „Die Rolle von Kommission, Rat und Parlament bei der Rechtsetzung in Europa – Gegenwart und Zukunftsperspektiven“. Er stellte heraus, dass das interinstitutionelle Gefüge der Union der klassischen Gewaltenteilung Montesquieus nicht entspricht, sondern eine eigene Kombination der Interessenpluralisierung ist. Die Kommission, früher „Motor der Integration“, habe seit der Gründung der Gemeinschaft einen Bedeutungsverlust erfahren müssen mit entsprechenden Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess. Ursache hierfür sei u. a. die Abhängigkeit der Kommission vom Europäischen Parlament, das Verständnis vieler Kommissare als Mitglieder „ihrer“ Staaten und die Aufgabenverlagerung auf ca. zwanzig Europäische Agenturen. Zudem sei der Binnenmarkt im Wesentlichen verwirklicht, weshalb der Rechtssetzungsbedarf nicht mehr in gleichem Maße bestehe wie in früheren Jahren. *Constantinesco* bedauerte, dass durch den Entwurf für einen Verfassungsvertrag nur das Überleben des überkommenen „interinstitutionellen Dreiecks“ zwischen Rat, Kommission und Parlament gesichert werden sollte und eine neue Gesamtvision nicht entwickelt wurde. Insbesondere eine stärkere Definition der Regierungsfunktionen der Kommission hielt er für unabdingbar.

Pieter Van Nuffel (Brüssel) diskutierte „Die Rolle der Zivilgesellschaft (Bürger und Verbände) und die Bedeutung der Konsultationsverfahren für die europäische Rechtsetzung auf supranationaler Ebene“. Organisationen der Zivilgesellschaft könnten v. a. auf die „opinion leader“ und damit über die öffentliche Meinung sowie durch Lobbying bei den Organen Einfluss auf die Willensbildung nehmen. Da es aber keine europäische öffentliche Meinung gebe und die EU-Organen ihre Legitimation auch nicht durch ein Volk erhielten, konzentriere sich ihre Einflussnahme auf europäischer Ebene

auf die Willensbildung der Kommission. *Van Nuffel* würdigte die Konsultationen der Kommission und ihre Veröffentlichung von Weiß- und Grünbüchern, die zur öffentlichen Diskussion gestellt werden. Doch sei der Konsultativprozess mit der Gesetzesinitiative de facto abgeschlossen. Die Kommission nehme diesen Konsultativprozess zwar ernst, es bestehe aber ein Bedürfnis, das Konsultationsverfahren künftig normativ zu regeln.

Luzius Mader (Bern) referierte über „Die Rolle der Zivilgesellschaft und die Bedeutung der Konsultationsverfahren für die (europäische) Rechtsetzung auf nationaler Ebene“ am Beispiel des Vernehmlassungsverfahrens nach Art. 147 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dieses Verfahren bezwecke die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und der Entscheidungsfindung. Das Vernehmlassungsverfahren diene nicht nur der Sachverhaltsabklärung und der Vorausschaubarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns für die potentiellen Gesetzesadressaten, sondern habe auch integrative Wirkung und zum Ziel, „referendefeste Gesetze“ zu schaffen. Probleme bestünden aber in der Vielzahl der Vernehmlassungsverfahren, bei der Auswahl der Vernehmlassungsadressaten, der organisationsinternen Repräsentativität der Vernehmlassungen, der Zuverlässigkeit bzw. Verbindlichkeit der Vernehmlassungen, der Auswertung und Berücksichtigung der Ergebnisse sowie der Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses. *Mader* warnte aber auch vor einem ständischen Korporatismus und erinnerte daran, dass es Aufgabe der staatlichen Instanzen ist, das Gemeinwohl zu verwirklichen.

Der zweite Themenblock unter dem Vorsitz von *Constance Grewe* (Straßburg) wurde von *Christian Grabenwarter* (Graz) eingeleitet, der zur Rolle der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten sprach. Er stellte die unterschiedliche Typik der Informations- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente den schwächeren Beteiligungsmöglichkeiten der regionalen Einheiten gegenüber. Den größten Beitrag zur Legitimation der Rechtsetzung leisteten die nationalen Parlamente bei Vertragsrevisionen und der Umsetzung von Richtlinien. Eine stärkere Stellung der nationalen Parlamente sehe der Verfassungsentwurf mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vor. Einstweilen würde den Parlamenten nur durch politische Zugeständnisse mehr Gewicht bei der Rechtsetzung eingeräumt. Nationale Parlamente seien künftig intensiver in den europäischen Willensbildungsprozess einzubeziehen: sie seien nicht nur „näher am Bürger“, mangels einer hinreichend verfestigten europäischen Identität der Bürgerinnen und Bürger der Union könne auch nur eine Erhöhung der Transparenz und Stärkung der Kontrolle durch die nationalen Parlamente die Akzeptanz der Rechtsetzung auf europäischer Ebene erhöhen.

Über „Qualitätssicherung der Gesetzgebung – Nachhaltigkeit und Folgenabschätzung“ sprach *Rob van Gestel* (Tilburg/Niederlande). Die Prinzipien für eine gute Gesetzgebung auf nationaler Ebene könnten nicht auf die europäische Ebene übertragen werden, weil europäische Gesetze andere Funktionen hätten als mitgliedstaatliche Gesetze. Auf europäischer Ebene müsse vor allem mehr Wert auf die Ermittlung von Sachverhalten gelegt werden, auf den Umstand, dass europäische und nationale Organe bei der Gesetzgebung kooperativ zusammenwirkten sowie auf Transparenz und Berechenbarkeit. Zudem trete auf europäischer Ebene

* Vgl. die Berichte zur 1. Tagung von *Martinez Soria* (JZ 2004, 1164) und zur 2. Tagung von *Heitsch* (JZ 2005, 1151); sowie zur Gründung der SIPE *Starck* JZ 2003, 895.

stärker die Gesetzgebungsarbeit durch ein Expertengremium, die Betroffenenbeteiligung sowie Verhandlung und Kompromissuche in den Vordergrund. Hierzu stellte er das niederländische Verfahren einer guten Gesetzgebung („Regulatory Impact Assessment“) vor.

„Verwaltungsmodernisierung in Europa“ hieß der zweite Tagungsblock unter dem Vorsitz von *Heinz Schäffer* (Salzburg) und *Antonio D’Atena* (Rom). *Gunnar Folke Schuppert* (Berlin) referierte über „Modernisierungskonzepte und -strategien für die Öffentliche Verwaltung in Europa“. Es sei ein zu akzeptierendes Realphänomen, dass der öffentliche Sektor in den vergangenen Jahren erheblich ökonomisiert worden sei nach Maßgabe der Konzepte des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells. Hierzu unterschied er verschiedene Konvergenzstufen und drei „Ökonomisierungswellen“. Die Kooperationsalisierung sei eine Schlüsselstrategie der Verwaltungsreform. Es sei geboten, für Kooperationen wie PPPs und möglicherweise auch für Netzwerke Recht bereit zu stellen und Strukturen vorzugeben. Für die konkrete Zuweisung von Verantwortung in Public-Public-Partnerships komme dem Vergabericht erhebliche Bedeutung zu. Die aufkommende Governance-Diskussion dürfe nicht mit der Steuerungsdebatte gleichgesetzt werden. Dem Steuerungsverständnis liege eine akteurszentrierte Sichtweise zugrunde; Governance sei institutionszentriert, hier gehe es um ein Denken in Regelungsstrukturen. Schließlich betonte er den Trend zum Gewährleistungsstaat als eine Form zurückgenommener, wenngleich konkretisierungsbedürftiger staatlicher Verantwortung zwischen Erfüllungsverantwortung und Auffangverantwortung.

Ivar Tallo (Tallinn/Estland) stellte „e-government“ als die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung vor. Die Einführung dieser Technologie sei in den älteren europäischen Verwaltungen eher zurückhaltend, in kleinen und neuen Staaten wie Estland deutlich offener erfolgt. Künftig werde sich durch e-democracy das Kommunikationsverhalten zwischen Bürger und Behörden ändern. E-democracy ermögliche eine individuellere Verwaltungstätigkeit und überwinde die herkömmliche Verwaltung einer Massengesellschaft. Dies erfordere es, die Arbeit und den Umgang mit Informationen stärker zu untersuchen und einen entsprechenden rechtlichen Rahmen zu entwickeln.

Theodora Antoniou (Athen) erörterte „Die Rolle unabhängiger Verwaltungsbehörden“. Sie unterschied zwischen abhängigen Exekutivagenturen und – bis zu einem gewissen Grade jedenfalls – unabhängigen Regulierungsbehörden. Für eine hinreichende demokratische Legitimation unabhängiger Behörden habe der Gesetzgeber einen Rahmen zu schaffen, damit sich das erforderliche Legitimationsniveau entwickeln könne. Unabhängigkeit könne gegenüber der Regierung oder gegenüber Beeinflussungsversuchen durch die regulierte Industrie bestehen. Die unabhängige Behörde habe sich über das Gemeinschaftsrecht als eigener Verwaltungsorganisationstypus durchgesetzt. Damit sei ein positiver Beitrag zur Gestaltung einer modernen und effizienten Verwaltung geleistet worden. Mit einer unabhängigen Behörde seien Kompetenz in wissenschaftlichen und technische Fragen, Transparenz, eine sachgerechte und flexible Entscheidungsqualität sowie verbesserte Verantwortungszurechnung verbunden.

„Die Wirtschaftspolitik der EU: Stabilitäts- und Wachstumspakt und Lissabon-Strategie“ zeichnete *Carlos Closa Montero* (Madrid) nach. Dem Stabilitäts- und Wachstumspakt komme Verfassungsfunktion zu. Strukturbildend sei

die Entscheidung des *EuGH* vom 13. 7. 2004 – Rs. C-27/04 (JZ 2004, 1069 m. Anm. *Kotzur*) gewesen. Das gegenwärtige Haushaltsüberwachungskonzept der Gemeinschaft sei ein Kompromiss zwischen einem orthodox-technokratischen Weg und einer flexiblen Überwachung. Er würdigte die Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom 27. 6. 2005, durch die die Ziele der Lissabon-Strategie integriert worden sind, das mittelfristige Haushaltsziel für die einzelnen Mitgliedstaaten differenziert gestaltet werden kann, indem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, normale Konjunkturschwankungen zu bewältigen, und die die Möglichkeit eingeräumt hat, größere Strukturreformen besser berücksichtigen zu können.

Martin Nettesheim (Tübingen) referierte über „Die Beachtung des Gemeinschaftsrechts auf die Daseinsvorsorge (Dienste im Allgemeininteresse, „service public“)“. Das Gemeinschaftsrecht habe Staat und Markt einander neu zugeordnet. Der hoheitliche Staat werde durch das EU-Wettbewerbsrecht in eine Rolle zurückgedrängt, die staatstheoretisch noch nicht hinreichend untersucht sei. Dem Staat obliege nicht mehr die „Gewährleistung“, sondern bloße „Ordnung“. Beihilfen als Form der Privilegierung gewöhnen an Bedeutung, dogmatische Klarheit habe hier die „Altmarkt-Trans-Entscheidung“ gebracht. Auch grundrechtsdogmatische Konsequenzen seien zu ziehen: Einem Wettbewerber sei Grundrechtsschutz zu gewähren, wenn sich der Staat im Wettbewerb unfairer Mittel bedient. Kritisch machte *Nettesheim* auf einen grundlegenden Verständniswandel der Kommission im Umgang mit Leistungen der Daseinsvorsorge aufmerksam: einerseits wolle sie wettbewerbliche Prinzipien zur Geltung bringen, andererseits versuche sie selbst festzulegen, was daseinsvorsorgend zu gewährleisten ist und Strukturen einer „Sozialwirtschaftlichkeit“ zu skizzieren. Derartigen Tendenzen seien aber Art. 16 EG und das Subsidiaritätsprinzip entgegenzuhalten.

Die Vorträge wurden lebhaft diskutiert. Zusammengefasst und gewürdigt wurden Vorträge und Diskussionen am ersten Tag von *Pedro Cruz Villalón* (Madrid) und am zweiten Tag von *Hartmut Bauer* (Potsdam). Die Veranstaltung hat erneut gezeigt, daß die unbestreitbare Konvergenz der Verfassungs- und Verwaltungsrechtsordnungen in Europa eines paneuropäischen Forums bedarf, auf dem sich europäische Wissenschaftler austauschen können. Die SIPE hat sich als ein solches Forum bewährt. Die nächste Jahrestagung im Sommer 2007 wird in Göttingen stattfinden.

Privatdozent Dr. *Stefan Storr*, Dresden

Glückwunsch

Hans Hugo Klein zum 70. Geburtstag

Am 5. August 2006 hat *Hans Hugo Klein* sein siebzigstes Lebensjahr vollendet und kann auf ein Leben zurückblicken, das ihn von Karlsruhe zwar auch nach Göttingen in die Wissenschaft und nach Bonn in Politik, aber zuletzt doch wieder nach Karlsruhe zurückgeführt hat. Das 1954 in Heidelberg aufgenommene und zwischenzeitlich für ein Semester in München fortgeführte Studium der Rechtswissenschaften beendete er nach sieben Semestern; das Assessorexamen legte er 1961 ab. In diesem Jahr wurde er bei *E. Forsthoff* mit der