

Die deutschen Länder zwischen europäischem Verfassungsvertrag und Osterweiterung der Europäischen Union

Michael W. Bauer

In der erweiterten Europäischen Union sehen sich die deutschen Länder der Gefahr ihrer politischen Marginalisierung gegenüber. Trotz symbolischer Erfolge bei den Verhandlungen zur Revision der europäischen Gründungsverträge, fixiert der jetzt zur Ratifizierung anstehende Verfassungsvertrag den Bedeutungsverlust der Länder anstatt ihn auszugleichen.

Die deutschen Länder können in ihrem Verhältnis zur europäischen Einigung auf eine wechselvolle Geschichte zurückblicken. In den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens hat man die Europäischen Gemeinschaften als eigenständige politische Ebene nicht wirklich als politische Priorität behandelt. Bis in die 1980er Jahre hinein beschränkte man sich in den Staats- und Senatskanzleien im Wesentlichen darauf, anhand letztlich unverbindlicher Absprachen mit dem Bund von diesem über die Vorgänge in Brüssel informiert zu werden. Erst mit der Verabschiedung des als Einheitlichen Europäischen Akte bekannten Reformpakets, das der Europäischen Gemeinschaft eine ganze Reihe neuer Politikbereiche erschloss, die innerstaatlich größtenteils in den Kompetenzbestand der Länder gehörten, schwenkten die Länder auf eine aktivere Politik ein. Künftig, so das Credo seit Ende der 1980er Jahre, sollte einerseits eine angemessene Beteiligung der Länder bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition ermöglicht werden. Andererseits forderten die Länder auch direkte Mitsprachemöglichkeiten der europäischen Regionen innerhalb der neu entstehenden europäischen Institutionenordnung. Die Länder drängten daher die Bundesregierung bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag Anfang der 1990er Jahre, ihren Anliegen auf europäischer Ebene endlich entsprechend Nachdruck zu verleihen. Gleichzeitig wurde die Unterstützung der Regionen anderer Mitgliedstaaten – insbesondere der belgischen und der spanischen Gebietskörperschaften – mobilisiert. Auf diese Weise gelang es, auf europäischer Ebene einen „Ausschuss der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften“ mit Stellungnahmerecht für regionale Belange zu etablieren, das Subsidiaritätsprinzip in den Gemeinschaftsverträgen festzuschreiben und die Möglichkeit für regionale Minister zu schaffen, im Ministerrat der Europäischen Union für den Gesamtstaat zu sprechen. Innerstaatlich sicherten sich die Länder über die Änderung des Artikels 23 Grundgesetz zudem einen Mechanismus, der ihnen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der deutschen Verhand-

lungsposition eröffnete – insbesondere wenn die auf europäischer Ebene behandelte Materie innerstaatlich in ihre Zuständigkeit fiel. Die Entwicklung zeigte aber bald, dass diese institutionellen und prozeduralen Erfolge die zentripetalen Kräfte der europäischen Einigung in der Praxis nicht einzudämmen vermochten. Aber weder auf der Regierungskonferenz von Amsterdam noch auf der von Nizza, mit denen die Vertragsgrundlagen der Europäischen Union Mitte und Ende der 1990er Jahre weiter überarbeitet wurden, konnten sich die Länder mit ihren weitergehenden Anliegen Gehör verschaffen. Ihre Zustimmung zur Ratifikation des Vertrags von Nizza verbanden die Länder alsdann mit der Forderung, bis 2004 eine weitere Regierungskonferenz zur Überarbeitung der Grundlagen der Europäischen Union einzuberufen. Dort sollte man sich dann mit der gebotenen Sorgfalt endlich mit der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und somit mit der Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips im entstehenden Mehrebenensystem beschäftigen.

Es war dann der Europäische Rat von Laeken, der im Dezember 2001 formal die Einberufung eines Konvents zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz beschloss und damit eine ganz neue Dynamik auslöste. Dem Konvent gehörten neben je einem Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU je zwei Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Vertreter des Europäischen Parlaments sowie zwei Vertreter der Europäischen Kommission an. Da auch die 12 Beitrittskandidaten und die Türkei entsprechend diesem Schlüssel Parlaments- und Regierungsvertreter entsandten, fanden sich zu den Plenarsitzungen 105 Delegierte aus 28 Ländern ein. Der Konvent konnte also nicht durch die nationalen Regierungen dominiert werden, vielmehr machte sich die Zweidrittelmehrheit von Delegierten aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament bemerkbar. Die deutschen Länder waren durch Ministerpräsident Erwin Teufel, dem Beauftragten des Bundesrates, im Konvent vertreten. Sie waren damit erstmals direkt an einer Aushandlung zur Reform der europäischen Ordnung beteiligt. Von Februar 2002 bis zum Juli 2003 erarbeite der Konvent einen „Entwurf über einen Vertrag über eine Verfassung für Europa“ aus. Danach wurde dieser Entwurf noch einmal von den Regierungen der Mitgliedstaaten in einer Regierungskonferenz in einigen Punkten überarbeitet und liegt jetzt den 25 Mitgliedstaaten zur nationalen Ratifikation vor.

Die deutschen Länder hatten sich von diesem neuen Reformprozess zur Überarbeitung der Vertragsgrundlagen der Europäischen Union allerdings mehr versprochen als sie letztlich zu erreichen in der Lage waren. Dennoch braucht um die Zustimmung des Bundesrates zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ trotz des für die Länder ambivalenten Ergebnisses nicht gebangt zu werden. Zwar war zwischenzeitlich – insbesondere aus Bayern – harsche Kritik an dem neuen Grundlagenvertrag der europäischen Einigung zu vernehmen, und die Länder werden es sich auch kaum nehmen lassen, bis zuletzt größtmögliche Zugeständnisse des Bundes bei den nun notwendig werdenden innerstaatlichen Anpassungen zu fordern. Rhetorisches Säbelrasseln wird also nicht ausbleiben. Wie bei den großen Vertragsrevisionen zuvor – Einheitliche Europäische Akte, Maastricht, Amsterdam und Nizza – werden die Länder aber kaum die Verantwortung für ein Scheitern des mühsam ausgearbeiteten Kompromisses, welches die Europäische Union wohl unweigerlich in eine existentielle Krise stürzen würde, übernehmen wollen.

Wieso sollten die deutschen Länder den Verfassungsvertrag auch ablehnen? Schließlich haben sie maßgeblich – und im Ergebnis erfolgreich – darum gerungen, dass es zur Definition neuer Kompetenzarten (ausschließliche, geteilte und ergänzende) kommt und dass die Europäische Union gemäß der präzisierten Prinzipien der Subsidia-

rität, der Verhältnismäßigkeit und der begrenzten Einzelmächtigung künftig verstärkt aufgerufen ist, mit ihren Kompetenzen auch entsprechend schonend umzugehen. Auf Drängen der Länder hat sich ferner die Europäische Union zur Achtung der nationalen Identität und insbesondere der lokalen und regionalen Ordnung in einem eigenen Verfassungsartikel bekannt. Schließlich wird der Bundesrat künftig, sofern er Klage vor dem Europäischen Gerichtshof – z.B. wegen Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips – führen will, dies nicht mehr durch die Bundesregierung absegnen lassen müssen. Ein solches Klagerecht erhält im Übrigen auch der Ausschuss der Regionen, das beratende Gremium lokaler und regionaler Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene, in dem auch alle deutschen Länder vertreten sind. Schließlich wird der neue Verfassungsvertrag ein Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle einführen. Das Frühwarnsystem besteht darin, dass die Europäische Kommission alle ihre Vorschläge zeitgleich nicht nur dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat, sondern auch den Parlamenten der Mitgliedstaaten vorlegt. Diese können dann innerhalb von sechs Wochen „Einspruch“ einlegen. Sie sind ferner explizit aufgefordert, regionale Parlamente gegebenenfalls an ihrer Stellungnahme zu beteiligen. Jedes nationale Parlament erhält zwei Stimmen, so dass bei Zweikammerparlamenten jede Kammer – in Deutschland also Bundestag und Bundesrat – jeweils eine eigene Stimme erhält. Gehen bei der Kommission eine bestimmte Anzahl von Einsprüchen ein (in der Regel mindestens 1/3 der möglichen Stimmen), ist sie aufgerufen, ihren Vorschlag zu überarbeiten. Sie kann allerdings nicht zu dessen Rücknahme gezwungen werden. Der Kommission dürfte gleichwohl klar sein, dass bei nicht beachteten Einsprüchen die Gefahr wächst, dass die nationalen Parlamente den Druck auf ihre Regierungen erhöhen, damit letztere den Gesetzgebungsvorschlag der Kommission im normalen Verfahren später ablehnen.

In vielen Reden preisen die Ministerpräsidenten und ihre Europaminister nun das bei den europäischen Verfassungsverhandlungen Erreichte. In der Tat ist die entstehende europapolitische Ordnung durch eine veritable regionale Dimension gekennzeichnet. Angesichts der bereits vorhandenen Breite europapolitischer Handlungsmöglichkeiten stellt sich allerdings die Frage, was die neue Regionalperspektive der Europäischen Union de facto bringen wird bzw. ob sie für die deutschen Länder nicht zwanzig Jahre zu spät kommt. Bedenkt man, dass es kaum mehr Bereiche gibt, in denen die Europäische Union nicht ohnehin bereits – zumindest teilweise – handlungsberechtigt ist, relativiert sich schlagartig der Wert der erreichten Kompetenzabgrenzungsmechanismen. Denn letztere mögen bei künftigen Kompetenzverteilungskonflikten Entscheidungskriterien darstellen. Sie wirken sich aber nicht auf bereits europäisierte Befugnisse aus. Hinzu kommt, dass die Länder dort, wo sie konkrete macht- und verteilungspolitische Änderungsanliegen hatten, im Konvent und in der anschließenden Regierungskonferenz durchweg mit ihren Positionen gescheitert sind. Nur einige Beispiele: Wieder konnten sich die Länder mit ihrer langjährigen Forderung nach einem eigenen Klagerecht für Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen nicht durchsetzen. Um zu erfassen, was das machtpolitisch bedeutet, muss man sich nur vergegenwärtigen, dass es mittlerweile eine Vielzahl von kleinen und kleinsten Mitgliedstaaten wie Malta, Zypern, Slowenien, Estland, Litauen, Lettland, Luxemburg, Irland und etwa Finnland gibt, denen gemäß der Vertragskonstruktion der Europäischen Union dieses „Vetorecht“ ohne Abstriche zukommt. Den deutschen Ländern, von denen die meisten viel größere Bevölkerungszahlen auf die Waage bringen als die genannten Mitgliedstaaten, bleibt dieses Instrument aber weiterhin versagt.

Bedrohlicher als das direkte Anrufungsrecht des Europäischen Gerichtshofs könnten sich allerdings die neuen Bestimmungen zur Flexibilisierung der europäischen

Rechtsordnung auswirken, wie sie im Verfassungsvertrag beschlossen wurden. So wird die so genannte „Ermächtigungsregelung“ von Artikel 308 EG-Vertrag, in denen sich die Mitgliedstaaten, falls notwendig, die „geeigneten Befugnisse“ zur Erreichung der Gemeinschaftsziele selbst geben können und deren gänzliche Streichung für die Länder oberste Priorität hatte, nicht nur nicht abgeschafft, sondern vom engeren Bereich des Binnenmarktes auf die gesamte Bandbreite europäischer Anliegen ausgeweitet. Auch die Bestimmungen der Paragraphen 94 und 95 EG-Vertrag, die aus Ländersicht immer wieder als Einfallstor für fragwürdige Befugnisausweitung der Europäischen Union gedient haben, konnten nicht in kompetenzschonender Weise präzisiert werden. Ferner wird es künftig über verschiedene „Brückenklauseln“ – nach denen der Europäische Rat ohne formale Verfassungsänderung in bestimmten Materien beschließen kann, im Ministerrat künftig anstatt einstimmig mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden – zu für die Länder gegebenenfalls hochbrisanten Konstellationen kommen. Ähnliches gilt für die Ausweitung der Anwendung der „offenen Methode der Koordinierung“, wonach sich der Europäische Rat vermehrt einfach nur Ziele setzt, um in bestimmten Materien europäische Konvergenz zu erzeugen und diesen jenseits institutionalisierter Prozeduren ablaufenden Prozess anhand regelmäßiger „freiwilliger“, nationaler Berichte überwacht. Wer, wie die deutschen Länder, nicht mit am Entscheidungstisch sitzt, sieht sich hier einer Benchmarkingdynamik ausgesetzt, auf die von „nachgeordneten“ Ebenen letztendlich wenig Einfluss ausgeübt werden kann. Schließlich ist auch von dem Schlachtruf der Länder, keine weiteren Kompetenzen auf die Europäische Union zu übertragen, nicht viel übrig geblieben. Tatsächlich werden auf die Union in den Bereichen Gesundheitspolitik, Abwehr grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, Energieversorgung, Sportförderung, Tourismus, bei der Einwanderungs- und Asylpolitik sowie im Bereich des Tierschutzes und schließlich bei der Daseinsvorsorge – entgegen erheblichen Widerstand der deutschen Länder – weitere Kompetenzen übertragen.

Müsste eigentlich schon diese Bilanz aus der Sicht der deutschen Länder zu einer ehrlichen Diskussion über ihre Eigenstaatlichkeit im Kontext der europäischen Integration führen, sind damit die beiden gewichtigsten Größen, die regionalen Einflussmöglichkeiten künftig schmerzlich verringern werden, noch gar nicht angesprochen. Gemeint sind hier die – aus Effizienzgründen kaum umkehrbare – Tendenz im Ministerrat flächendeckend zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen sowie die Konsequenzen bereits vollzogener und anstehender Erweiterungen um ausschließlich zentralistisch geprägte Staaten. Schon im Europa der Fünfzehn hatten die deutschen Länder neben den belgischen Regionen und den österreichischen Bundesländern eine Sonderrolle inne und mussten immer wieder bei den zentralstaatlichen Partnern um Verständnis für regionale Sensibilitäten werben. In einem Europa der Fünfundzwanzig und mehr wird aber zwangsläufig das Gewicht der regionalen Kräfte abnehmen. Für die Konzertierung regionalpolitischer Interessen ist die Erweiterung der Europäischen Union ein klares Minusgeschäft, wobei die Implikationen beispielsweise für den Ausschuss der Regionen oder für die multilaterale Lobbyarbeit im Club der Regionen oder der Konferenz der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, die den Ländern als wichtiger informeller Resonanzkörper diente, noch gar nicht abzusehen sind.

Am schmerzhaftesten wird sich für die Länder allerdings die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Ministerrat auswirken. Denn die Länder hatten versucht, die zentripetalen Kräfte der Vereinigung Europas – die insbesondere durch die Einheitliche Europäische Akte und den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union erheblich an Dynamik gewannen – durch die Ausweitung ihrer Mitwirkung bei der Positionierung des Bundes auszugleichen. Nun müssen die Länder zusehen, wie das im Kontext

der Grundgesetzänderung von Artikel 23 geschaffene Instrumentarium zusehends entwertet wird. Als entscheidender Nachteil entpuppt sich nun, dass die Länder es bisher versäumt haben, ihre schwerfällige horizontale Abstimmung untereinander effektiv zu reorganisieren. Das führt dann in Brüssel strukturell zu Einflussverlust für Deutschland, weil eine einmal erfolgte informelle Brüsseler Willensbildung nachträglich nur mit erhöhtem Einsatz korrigiert werden kann. Ebenso schwer wiegt der Umstand, dass auch eine über Artikel 23 Grundgesetz maßgeblich von den Länder mitgestaltete Position Deutschlands immer öfter im Ministerrat wird überstimmt werden können. Der Wert der innerstaatlichen Beteiligung an der europapolitischen Positionierung Deutschlands wird sich deshalb mit zunehmender Größe der Europäischen Union für die deutschen Länder immer weiter verringern.

Man kann daher behaupten, dass die deutschen Länder bei den Verhandlungen zum EU-Verfassungsvertrag einen Pyrrhussieg erfochten haben: Zwar wird die europäische Rechtsordnung künftig nicht mehr der „Landesblindheit“ gescholten werden können, denn, wie ausgeführt, erweist der neue Text an vielen Stellen den europäischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften seine Referenz. Tatsächlich aber vermindern der flächendeckende Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat sowie die Erweiterung der Europäischen Union um immer mehr zentralistisch geprägte Staaten die Einflussmöglichkeiten der deutschen Länder. Nun, da der staatsrechtliche Traum geplatzt ist, die „Dritte Ebene“ könnte in der Europäischen Union für ihre Kompetenzabgabe in ähnlicher Weise mit zentralen Mitspracherechten entschädigt werden, wie dies für die Länder im deutschen Verbundföderalismus typisch ist, müssen die Verantwortlichen schnellstmöglich den pluralistischen Charakter der europäischen Politikgestaltung anerkennen. Zwei Schlussfolgerungen liegen auf der Hand: Die Länder müssen individuell ihre Verwaltungen auf die pro-aktiven Notwendigkeiten des europapolitischen Alltags einstellen. In den Ministerialverwaltungen der Länder darf man erstens nicht wie bisher darauf warten, dass „Europa“ als Vorgang in der Laufmappe auf dem eigenen Schreibtisch ankommt. Wer in Europa der Fünfundzwanzig Einfluss ausüben möchte, muss umgekehrt, seine Position und sein Fachwissen frühzeitig und falls opportun auch informell in den Politikprozess einspeisen. Hier müssen sich die Länder wesentlich intensiver engagieren als dies bisher der Fall war. Zweitens müssen die Länder die Strukturen ihrer Koordination untereinander dringend optimieren. Sie müssen da, wo es möglich ist, schnell und effektiv eine gemeinsame Position erarbeiten, um diese dann gegenüber dem Bund und möglichst auch auf europäischer Ebene auch entsprechend vertreten zu können. Notwendig ist hier im Übrigen, dass die Länder mit dem Bund zu einer vertrauensvolleren „vertikalen“ Zusammenarbeit finden als dies bisher der Fall war. Das heißt nicht die eigenen Interessen hintanzustellen. Vielmehr muss bei unterschiedlichen Positionen von Bund und Ländern schnell und flexibel ein innerstaatlicher Ausgleich gefunden werden, den es dann gemeinsam in Brüssel zu vertreten gilt. Das bedeutet aber auch, dass die Länder ihre „horizontale“ Abstimmung untereinander optimieren müssen. Die Schwerfälligkeiten der derzeitigen Mechanismen, wie beispielsweise die Europaministerkonferenz, die EU-Kammer im Bundesrat und die Bundesratsfachkoordination müssen überwunden werden. Angesichts der im europäischen Verfassungsvertrag fixierten Änderungen stehen die deutschen Länder daher vor der Herausforderung, ihre individuelle europapolitische Reaktionsfähigkeit und ihre gemeinsame Koordination in Angelegenheiten der Europäischen Union grundlegend zu überdenken. Schaffen sie es nicht, jenseits von staatsrechtlichen Empfindlichkeiten ihre Rolle und ihre Möglichkeiten in Europa realistisch einzuschätzen und die notwendigen Konsequenzen aus dieser Analyse zu ziehen, könnte sich die bei der Ratifikation des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl Anfang der 1950er Jahre im

Bundesrat geäußerte Warnung vor der Gefahr, europapolitisch zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt zu werden, womöglich doch noch als vergebens erweisen.

Literatur

- Bauer, Michael W. 2005: Die deutschen Länder und der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: Zwischen subnationaler Interessendivergenz und supranationalem Sozialisationsdruck, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36. Jg., Nr. 1.
- Bundesrat, 2001: Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union vom 20. Dezember 2001, Bundesanzeiger, Drucksache 1081/01 (Beschluss).
- Bundesrat, 2002: Entschließung des Bundesrates zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union vom 12. Juli 2002, Bundesanzeiger, Drucksache 586/02 (Beschluss).
- Große Hüttemann, Martin, 2004, ‚Wir müssen aus dem Mischmasch raus‘: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Decker, Frank (Hg.), Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 203-222.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Nomos, Baden-Baden, 17-36.
- Hrbek, Rudolf, 2001a: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, 267-298.
- Hrbek, Rudolf, 2003: Die Deutschen Länder und der Verfassungsentwurf des Konvents, in: Integration 26, Heft 4, 357-377.
- Knodt, Michèle 2002a: Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?, in: Politische Vierteljahresschrift, 43. Jg. Heft 2, 211-234.
- Knöll, Ralf/Bauer, Michael W., 2003: Der Konvent zur Zukunft der EU – Zwischenbilanz aus Sicht der Bundesländer, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 22 Jg., Nr. 4, 446-448.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/zukunft/konvent/verfassung_html