

Die Länderinteressen im europäischen Verfassungsprozess

In der aktuellen Diskussion über die Europäische Verfassung, wie sie vom Verfassungskonvent ausgearbeitet worden ist und jetzt in der Regierungskonferenz von den Staats- und Regierungschefs und den Außenministern sowohl der Mitgliedstaaten der EU als auch der Staaten, die Mai 2004 der EU beitreten werden, beraten wird, werden vor allen Dingen die Einflussmöglichkeiten der Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Politik und die Institutionen der Europäischen Union erörtert. Dass andere Aspekte eine Verfassung und die damit beabsichtigte Politikgestaltung auch bestimmen, wird freilich oft übersehen.

Sicher ist die EU ein Zusammenschluss von Staaten, sie ist von nationalen Regierungen gegründet und wird im Institutionengefüge von den Regierungen dominiert. Demgegenüber musste einerseits das Gemeinschaftsorgan Parlament lange um Einfluss kämpfen und konnte seine Befugnisse nur schrittweise ausdehnen und andererseits war die EU eine noch längere Zeit gegenüber der staatlichen Ebene der deutschen Länder (oder der Regionen anderer Mitgliedstaaten) geradezu blind. Regionen – und auch die Kommunen – wurden und werden z.T. auch heute noch als nachgeordnete Behörden oder dezentrale Instanzen behandelt. Sie werden weitgehend als Objekte und Adressaten europäischen Handelns angesehen, nicht aber genügend als Subjekte mit eigener Handlungs- und Politikkompetenz ernst genommen.

In der Einheitlichen Europäischen Akte setzten die Regionen erstmals ihre Anerkennung auf Vertragsebene durch. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden 1992 drei wesentliche Neuerungen eingeführt, die die Handlungsräume der Regionen/Länder erweiterten:

Das Subsidiaritätsprinzip begrenzte das Handeln der EU in den Politikbereichen, die nicht in ihre ausschließliche Kompetenz fallen – auch wenn die Umsetzung dieses Prinzips in ständige und tragende Politik allenthalben zu wünschen übrig ließ.

Die Vertretung der Mitgliedstaaten bei Abstimmungen im Rat orientiert sich an der nationalen Kompetenzverteilung und ist deshalb auch Länderministern möglich – eine Bestimmung, der zufolge weit über hundert europäische Rechtssetzungen unter Beteiligung von Regionalministern, die an Stelle der (Zentral-)Minister des Mitgliedstaates für den Mitgliedstaat handelten und abstimmten, zustande gekommen sind.

Und schließlich wurde der Ausschuss der Regionen als Organ geschaffen, in dem die Vertreter der Regionen und der kommunalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der EU Stellungnahmen zu den Gesetzgebungsvorhaben der Kommission und des Rates erarbeiteten. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden 1997 die Politikfelder für die obligatorischen Konsultationen erweitert und auch das Europäische Parlament einbezogen.

Da der Gipfel von Nizza nur sehr begrenzt die beabsichtigte Befähigung der EU, auch nach der Erweiterung handlungsfähig zu sein, erreicht hatte, sollte das eine Regierungskonferenz 2004 schaffen, die von einem Konvent vorbereitet werden sollte. Der Gipfel von Laeken bestimmte die Zusammensetzung und die Aufgaben. Im Zusammenhang mit der institutionellen Architektur der EU und bei der notwendigen Präzisierung eines künftig praktizierbaren Subsidiaritätsprinzips sollten auch die Zuständigkeiten der Regionen behandelt werden. Deshalb entsandte auch der Ausschuss der Regionen sechs Vertreter in den

Konvent, die in allen Phasen im Plenum und in den Arbeitsgruppen mitarbeiteten, Rede- und Antragsrecht besaßen und nutzten und nur nicht mit abstimmen sollten (was angesichts der Konsensmethode, der zufolge es im Konvent gar keine Abstimmungen gab, sich als unwichtig herausstellte). Selbstverständlich war auch die Zusammenarbeit mit den Vertretern nationaler Parlamente und von Regierungen mit ähnlich föderaler Struktur, wie sie die Bundesrepublik Deutschland aufweist, besonders eng.

Die Bereiche, auf die sich das Interesse der regional orientierten Konventsmitglieder vor allen Dingen richteten, waren

- das Subsidiaritätsprinzip,
- die Kompetenzverteilung zwischen der EU einerseits und den Mitgliedstaaten und Regionen andererseits,
- die Stellung der Regionen/ Länder als Teil des öffentlichen, demokratisch legitimierten Systems der EU und
- die Kompetenzerweiterung für den AdR.

Über den Status von Regionen und ihren Anteil an den Prozessen der europäischen Integration beriet der Konvent immerhin in drei Plenarsitzungen mit massiver Unterstützung aller Redner für mehr Berücksichtigung der Stellung von Regionen und auch von Kommunen in den Willensbildungsstrukturen der EU; eine eigene Arbeitsgruppe, die Vorschläge dafür hätte ausarbeiten können, lehnte das Präsidium aber ab. Und natürlich drehte sich die Diskussion über die Institutionen vornehmlich darum, wie zwischen der interstaatlichen Kooperation mit der Dominanz des Rates und den gemeinschaftlichen Willensbildungen durch Stärkung des Parlaments und Zurückdrängen der nationalen Vetos ein passender Weg zu finden sei – weniger darum, wie einflussreich bei solchen Prozessen die Regionen/Länder sein müssen.

Vor diesem Hintergrund ist für die Länder/Regionen – und auch für die Kommunen – mehr erreicht worden als zu erwarten war, wenn auch nicht so viel, wie verlangt wurde. Aus der Sicht der Regionen sind unter den neuen Regelungen der künftigen europäischen Verfassung vor allem drei Komponenten wichtig:

- die Kompetenzverteilung in der EU,
- das Subsidiaritätsprinzip und seine Kontrolle und
- allgemeine Berücksichtigung der Regionen in der Verfassung.

Zwar gibt es in dem Verfassungsentwurf nicht, wie von den deutschen Ländern gefordert, einen stringenten Kompetenzkatalog wie wir ihn vom Grundgesetz kennen. Aber die Zuordnung von Kompetenzen ist künftig klarer und für die EU beschränkter, so dass die Handlungsräume für Mitgliedstaaten und Regionen besser definiert sind und respektiert werden müssen.

Nach Artikel 1-12 hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit für das Funktionieren des Binnenmarktes, für die Währungspolitik in den Euro-Ländern, für Handelspolitik, die Zollunion, für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze und für den Abschluss internationaler Übereinkommen.

Ansonsten teilt die EU gem. Artikel 1-13 ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, vor allem im Binnenmarkt, dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der Landwirtschaft und Fischerei, im Verkehr und bei den transeuropäischen Netzen, Energie, einigen Aspekten der Sozialpolitik, dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Zusammenhalt, bei Umwelt, Verbraucherschutz, gemeinsamen Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens.

In einigen Bereichen wie Forschung, technologische Zusammenarbeit, Entwicklungszusammenarbeit kann die EU Programme erstellen, Maßnahmen treffen, eine gemeinsame Politik verfolgen, „ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten daran hindert, ihre Zuständigkeiten auszuüben“.

Artikel 1-14 regelt die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Danach koordinieren die Mitgliedstaaten ihre (!) Wirtschaftspolitik innerhalb der Union.

„Unterstützen“, „koordinieren“ und „ergänzen“ kann die EU beim Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, bei allgemeiner und beruflicher Bildung, in den Bereichen von Jugend, Sport, Kultur, Zivilschutz und Industrie – allerdings dürfen die Rechtsakte der Union keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten.

Alle Politik, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, unterliegt dem Prinzip der Subsidiarität. Und danach wird die Union gem. Artikel 1-9 „nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können.“ Überdies regelt das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ das Vorgehen der EU und die Kontrolle über die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Die Schwelle für das Handeln der Union wird höher, das Handeln der Kommunen, der Regionen und der Mitgliedstaaten wird künftig auf der Grundlage der Verfassung stärker gewichtet als bisher.

Bevor die Kommission einen Gesetzgebungsakt vorschlägt, wird sie „umfangreiche Anhörungen“ durchführen und dabei muss sie „der regionalen und lokalen Dimension Rechnung tragen“.

Ihre Vorschläge werden dann dem Unionsgesetzgeber (also Rat und EP), und zur Stellungnahme dem AdR und dem WSA, künftig aber auch den nationalen Parlamenten, also sowohl dem Bundestag wie dem Bundesrat, vorgelegt. Die Kommission begründet ihre Initiative und beschreibt und berechnet die Auswirkungen, bei Rahmengesetzen beschreibt und berechnet sie auch die Auswirkungen auf die Rechtsvorschriften der Regionen. Sie soll finanzielle Belastungen und Verwaltungsaufwand gering halten, ausdrücklich auch für die regionalen und lokalen Behörden.

Die nationalen Parlamente können in diesem Stadium gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und der Kommission Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips äußern, und dabei ggf. die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis konsultieren.

Ex post können dann die nationalen Parlamente, also sowohl Bundestag wie Bundesrat, gegen die europäischen Rechtsakte ggf. Klage vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erheben.

Nach dem gleichen Artikel 3-270 können „entsprechende Klagen auch vom Ausschuss der Regionen in Bezug auf Gesetzgebungsakte, für deren Annahme die Anhörung des AdR nach der Verfassung vorgeschrieben ist, erhoben werden“. Den deutschen Ländern etwa steht also

künftig nach der Verfassung im Konfliktfalle für eine etwaige Klage vor dem EuGH sowohl der Weg über den Bundesrat wie über den Ausschuss der Regionen offen.

Am wichtigsten ist freilich, dass mit der Verfassung Subsidiarität vom bloßen „Prinzip“ zum nachhaltigen und anwendbaren Rechtsbegriff entwickelt wird, das im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung - zwischen EU einerseits und Mitgliedstaaten und Regionen, die ausdrücklich immer wieder genannt werden, andererseits - Wirkung entfalten wird, da die Klagedrohung und das Klagerecht am Ende der politischen Debatte und Auseinandersetzung steht. Das Klagerecht war eine der wichtigsten Forderungen.

Zwar gab es auch die Forderung, dass Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen – wie die deutschen Länder, die belgischen Regionen und Gemeinschaften, autonome Regionen in Spanien - ein eigenständiges Klagerecht haben sollten, aber der Weg über nationale Parlamente bzw. den AdR ist eine wichtige Ausweitung der Einflüsse.

In die Verfassung sind an unterschiedlichen Stellen Regelungen aufgenommen worden, denen zufolge die Europäische Union auch die Existenz und die Zuständigkeiten der Regionen und - häufig in der gleichen Bestimmung – auch der kommunalen Behörden respektiert. Einige habe ich schon im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 1-9 und das Subsidiaritätsprotokoll) erwähnt.

An ganz prominenter Stelle bestimmt Art. 1-5: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Außer dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördert sie künftig auch den territorialen Zusammenhalt, sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt etc. etc.

Alle diese Bestimmungen werden auch als Respekt vor den Zuständigkeiten der Regionen/Länder auf diesen Gebieten verstanden.

Die Länder/Regionen haben erreicht, dass ihre politische Zuständigkeit von der Europäischen Union künftig beachtet werden müssen, dass sie in einigen Bereichen als Partner und nicht als nachgeordnete Behörden zu behandeln sind und dass vor allen Dingen kommunale und regionale Besonderheiten respektiert werden. Man kann das den Beschlüssen der Europaministerkonferenz der deutschen Länder und denen des Bundesrates ablesen, aber auch den Dankesbriefen, die die kommunalen Spitzenverbände oder die Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an die deutschen Mitglieder des Konvents gerichtet haben.

In der Regierungskonferenz fokussieren die Regierungen offenbar ihr Augenmerk vor allem auf solche Fragen, die ihre Stellung im europäischen Institutionengefüge und im Prozeß der europäischen Willensbildung und Entscheidungsfindung betreffen, wie der hauptamtliche Ratspräsident, der Außenminister, die Außen- und Sicherheitspolitik und deren Instrumente, Mehrheits- anstelle von einstimmigen Entscheidungen im Rat, Stimmengewichtung im Rat, Sitz in der Kommission, die Einführung des Legislativrats und dessen Öffentlichkeit etc. etc.

Darüber hinaus haben Regierungen weitere 91 Punkte angemeldet, die die italienische Präsidentschaft auflistete. Nur zwei davon betreffen Interessen der Regionen (und z.T. der Kommunen), nämlich das Klagerecht von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis vor dem EuGH (BE) und Aspekte der Dienste von allgemeinem Interesse (Daseinsvorsorge). Internen Angaben zufolge werden diese 91 Themen (bislang) aber nicht wirklich verhandelt. Sie werden allenfalls eine Rolle spielen, wenn die „Büchse der Pandora“ wirklich geöffnet würde und das gesamte Paket der Vertragsänderungen/Verfassungsregelungen aufgeschnürt würde, ohne dass die Aufschnürenden zugleich das Zubinden schaffen. In dem Falle würde die Regierungskonferenz das gesamte Projekt der Verfassungsgebung zum Scheitern bringen. Andernfalls ist anzunehmen, dass im Schlagschatten der internen und der öffentlichen Diskussion über die institutionellen Fragen alle anderen Bestimmungen ohne große Änderungen zur Ratifizierung verabschiedet werden. Dann wird weder drauf- noch abgesattelt.

Der Autor ist Honorarprofessor für politische Wissenschaft an der Universität Duisburg/Essen und Landtagsabgeordneter; er war Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion und Präsident des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union; für den AdR hat er dem Europäischen Verfassungskonvent angehört.