

Sicherung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen und Stellung Nordrhein-Westfalens im Integrationsprozess – Was bringt der Konventsentwurf?

Eine schärfere und transparentere Abgrenzung der Kompetenzen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten war vom Europäischen Rat von Nizza als zentrales Problem auf die „Post-Nizza“-Agenda gesetzt worden und stand infolgedessen auch bei den Beratungen des Konvents im Mittelpunkt. Im Folgenden sollen die Änderungen, die der Konventsentwurf in diesem Bereich einführt, dargestellt und bewertet werden, weil sie nicht nur die staatliche Ebene insgesamt, sondern vor allem auch die Position der deutschen Bundesländer betreffen. Da die Bundesländer in der Vergangenheit oft als die „Verlierer“ im Integrationsprozess angesehen worden sind, ist von ihrer Seite eine die mitgliedstaatlichen Befugnisse sichernde Reform der Kompetenzordnung zu Recht mit besonderer Dringlichkeit angemahnt worden.

These I:

Der Versuch einer stärker konturierten materiellen Kompetenzabgrenzung ist gescheitert.

In den vergangenen Jahren sind verschiedenste Vorschläge für die Reform der Kompetenzabgrenzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unterbreitet worden. Die Ansätze reichten von der Schaffung von Kompetenzkatalogen über eine effektivere Subsidiaritätskontrolle bis hin zur Etablierung neuer Kontrollinstanzen, beispielsweise eines gesonderten Subsidiaritäts- oder Kompetenzgerichtshofs. Dabei hat der Vorschlag, das Heil in einer Katalogisierung von Kompetenzinhalten zu suchen, im Konvent zu Recht wenig Anklang gefunden. Warum ist dieser Ansatz abzulehnen? Jede Kompetenzabgrenzung steht vor der Herausforderung, einerseits eine vorhersehbare „Abgrenzung“ zu leisten, die diesen Namen verdient, andererseits aber das betreffende Gemeinwesen nicht der Flexibilität zu berauben, die benötigt wird, um auf aktuelle Aufgaben sachgerecht und damit oft auch kurzfristig reagieren zu können. Das Problem einer materiell orientierten Kompetenzabgrenzung liegt nun darin, dass eine Katalogisierung, um die notwendige Flexibilität zu erhalten, offen sein und daher auch generalklauselartige Formulierungen enthalten muss; der Versuch einer komplett ausdifferenzierten Normierung muss scheitern. Solche recht allgemein gehaltenen Tatbestände bei den Gemeinschaftskompetenzen stellen aber letztlich Einfallstore für eine Kompetenzausdehnung zu Lasten der Mitgliedstaaten dar, die mit der Reform eigentlich verhindert werden sollte. Die hier skizzierten Nachteile bestätigt die Entwicklung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung unter dem Grundgesetz.

Der Konvent hat trotz der anfänglich verlautbarten Skepsis gegenüber einer Katalogisierung im Rahmen der Kompetenzabgrenzung einen kombinierten Ansatz verfolgt, der formale, materielle und prozedurale Elemente verbindet. Während Art. I-11 KE als Kompetenztypen die ausschließliche Gemeinschaftskompetenz, die geteilte Kompetenz und die Koordinierungskompetenz unterscheidet, werden diesen Typen in materieller Hinsicht unterschiedliche Inhalte zugewiesen (Artt. I-12-16 KE). Beispielsweise nennt Art. I-13 Abs. 2 KE

den Binnenmarkt, die Umwelt, den Verbraucherschutz und den „wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt“ als Hauptbereiche der geteilten Kompetenz. Damit haben sich die gegenüber einer Katalogisierung von Kompetenzbereichen geäußerten Bedenken bewahrheitet: Denn es dürfte schwer fallen, sich Maßnahmen vorzustellen, die nicht unter einen dieser äußerst allgemein gehaltenen Bereiche für die geteilte Kompetenz fallen. Zwar versucht Art. I-11 Abs. 6 KE dieser Gefahr durch die zusätzliche Anforderung jeweils begrenzter Einzelermächtigungen zu begegnen; damit wird jedoch entweder die Katalogisierung für weitgehend folgenlos erklärt, oder aber diese Bestimmung wird sich als wirkungslos erweisen. Insgesamt ist der Versuch einer schärferen materiellen Kompetenzabgrenzung im Konventsentwurf deshalb als gescheitert anzusehen. Im Gegenteil dürften die generalklauselartigen Kompetenzzuweisungen – auch wenn es dabei im Wesentlichen um die geteilte Kompetenz geht – eher einer weiteren Kompetenzausweitung zu Lasten der Mitgliedstaaten Vorschub leisten. Das würde sich dann auch negativ auf die Position Nordrhein-Westfalens auswirken.

These II:

Stärkere prozedurale Einbindungen der Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen und institutionelle Neuerungen führen zu einer gestärkten Position der Mitgliedstaaten.

Angesichts des allgemeinen Befundes zur materiell orientierten Kompetenzabgrenzung kann – ebenfalls in genereller Hinsicht – festgestellt werden, dass eine effektive Kompetenzabgrenzung, die in einem Mehrebenensystem gleichzeitig die Befugnisse der verbundenen Ebenen vor Übergriffen der anderen Verbände schützt, nur durch formale Kriterien und prozedurale Mechanismen gesichert werden kann. Im Bereich formal orientierter Abgrenzungen weist der Konventsentwurf Ansätze auf, die zu begrüßen sind. Neben der bereits dargestellten Trennung nach Kompetenztypen, deren Wirkung zwar, wie gesagt, nicht überschätzt werden darf, die aber als solche trotzdem einen gewissen Transparenzgewinn bringt, wird etwa auch der zuvor im Schrifttum geäußerte Vorschlag, eine stärkere Zuweisung und damit Eingrenzung der jeweils zur Verfügung stehenden Handlungsformen und Handlungsinstrumente vorzunehmen, aufgegriffen. Allerdings darf die Union im Bereich der geteilten Kompetenzen allgemein gesetzgeberisch handeln und bindende Rechtsakte erlassen (Art. I-11 Abs. 2 KE) – die formale Typologisierung bleibt hier also bereits im Ansatz stecken, erfüllt keine eigenständige begrenzende Funktion.

Anders die prozeduralen Mechanismen: Der Konvent greift die vielfältigen Vorschläge für eine effektivere Subsidiaritätskontrolle auf und erkennt damit, dass es angesichts der im Allgemeinen verbleibenden materiellen Kompetenzabgrenzung entscheidend darauf ankommen wird, die die Kompetenzausübung im Einzelfall steuernden Prinzipien, das Subsidiaritätsprinzip und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wesentlich stärker als bisher rechtlich einzuhegen; das ist gerade aus der Sicht Nordrhein-Westfalens von zentraler Bedeutung. Es muss darum gehen, einen konkreten Rechtsakt daraufhin überprüfen zu können, ob die Kompetenzausübungsgrundsätze auch tatsächlich ein Handeln auf Unionsebene rechtfertigen. Eine solche effektive Rechtskontrolle wurde

vom Gerichtshof bisher nicht geleistet, und für die gesetzgebenden Organe war die Begründung der Notwendigkeit eines Gemeinschaftshandelns regelmäßig eine Pflichtübung, die mit stereotyp wiederholten Pauschaläußerungen mehr schlecht als recht erfüllt wurde.

Das im Konventsentwurf vorgesehene Verfahren für eine effektivere Subsidiaritätskontrolle besteht aus zwei sich gegenseitig bedingenden Elementen: Die Kommission muss ihre Gesetzgebungsvorschläge mit Blick auf das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip ausführlich begründen und diese Vorschläge neben den Gemeinschaftsorganen auch den nationalen Parlamenten übermitteln. Letztere können dann gegenüber den EG-Organen Stellungnahmen hinsichtlich der Verletzung der Prinzipien abgeben. Diese Stellungnahmen sind zu berücksichtigen, ab einem bestimmten Quorum muss die Kommission ihren Vorschlag sogar überprüfen (ist aber nicht daran gehindert, ihn aufrecht zu erhalten). Flankiert wird dieses präventive Verfahren dadurch, dass neben den Mitgliedstaaten auch den nationalen Parlamenten ein Klagerecht gegen Gemeinschaftsrechtsakte zukommt; durch diese Anfechtungsmöglichkeit wird kompensiert, dass sich im Vorverfahren letztlich die Kommission durchsetzen kann. Das vorhergehende Verfahren sichert gleichzeitig, dass der Gerichtshof in einem möglichen anschließenden Prozess über das erforderliche Material verfügt, um eine effektive Subsidiaritätskontrolle vornehmen zu können. Aus der Sicht der Mitgliedstaaten und auch der deutschen Länder ist dieser durch den Konventsentwurf eingeführte Kontrollmechanismus unbedingt zu begrüßen. Weiteren mitgliedstaatlichen Einfluss – jedenfalls der Bundesrepublik – auf die gemeinschaftliche Kompetenzausübung sichert die Reform der Mehrheitsbestimmung im Rat (das gilt freilich nur, soweit diese Reform auch tatsächlich Unterstützung durch die Regierungskonferenz findet, was angesichts der letzten Nachrichten aus diesem Gremium eher zweifelhaft erscheint): Die qualifizierte Mehrheit wird erreicht, wenn zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die 60% der Bevölkerung repräsentieren, für einen Beschluss stimmen. Damit kann schon mit 40% der Gesamtbevölkerung eine Sperrminorität gebildet werden – das Gewicht des bevölkerungsreichsten Mitglieds Deutschland ist dadurch gestiegen. Insgesamt wird durch diese institutionellen, vor allem aber prozeduralen Aspekte der Einfluss der Mitgliedstaaten im Bereich der Kompetenzausübung und –kontrolle vergrößert. Das ist auch aus der Sicht Nordrhein-Westfalens als durchaus vorteilhaft zu bewerten.

These III:

Für Nordrhein-Westfalen bieten die Konventsreformen die Chance einer stärkeren Einflussnahme, die bei der innerstaatlichen Ausgestaltung der Verfahren genutzt werden muss.

Die Position der Bundesländer im Integrationsprozess wird durch den Konventsentwurf unmittelbar nur wenig berührt. Indem das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ explizit Zweikammerparlamente erwähnt und den einzelnen Kammern das Recht zubilligt, Stellungnahmen zu Rechtsakten abzugeben, ist aber auch der deutsche Bundesrat angesprochen. Hier kommt also die Länderposition zum Tragen. Doch damit ist bereits der Finger in die staatsrechtliche Wunde gelegt: Denn die Kompetenzverluste der Länder im

europäischen Einigungsprozess sind im Prinzip nur durch Mitwirkungsrechte des Bundesrats kompensiert worden, wie Art. 23 Abs. 4-6 GG zeigt. Der Bundesrat setzt sich aber aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammen – für die Länderparlamente gibt es nur unzureichende Kompensation. Wenn es daher in naher Zukunft darum geht, die Konventsergebnisse, insbesondere die neuen Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle, umzusetzen, kommt es für die Länder darauf an, die darin liegenden Chancen zu begreifen. Denn das auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 7 GG ergangene Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten“ wird novelliert werden müssen, und hier sollte Nordrhein-Westfalen Erfolge für sich verbuchen können. Das betrifft vor allem die Rolle der Länder und ihrer Organe im Rahmen der zukünftigen Kompetenzkontrolle. Insbesondere sollte es dabei um folgende Punkte gehen:

- Nordrhein-Westfalen sollte auf eine eigenständige Rolle der Länder im Rahmen des oben dargestellten Vorverfahrens drängen. Denn es geht bei diesem auch um den Schutz von Gesetzgebungskompetenzen, die innerstaatlich bei den Ländern liegen. Der Schutz dieser Kompetenzen kann sicherlich primär durch eine Stärkung des Bundesrates erfolgen; es sollte aber bedacht werden, ob die damit einhergehende „Mediatisierung“ der einzelnen Länder und der ebenfalls eintretende Kompetenz- und Bedeutungsverlust der gesetzgebenden Gewalt tatsächlich wünschenswert sind. Andernfalls müßte man auf eine Ausgestaltung des Vorverfahrens hinarbeiten, die es auch einzelnen Ländern und ihren Parlamenten ermöglicht, ihre Stimme unabhängig vom Votum der Länderkammer zu erheben.
- Gleiches gilt für das Klagerecht der nationalen Parlamente, dessen Ausgestaltung im einzelnen für das Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund von entscheidender Bedeutung sein wird. Denn es heißt hierzu in Abs. 7 des Subsidiaritätsprotokolls: „Der Gerichtshof ist für Klagen [...] zuständig, die [...] gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden.“ Muss deshalb stets der ohnehin klageberechtigte Mitgliedstaat die Klage erheben? Wäre dem so, hätte man mit dem sog. „Klagerecht der Parlamente“ nicht viel gewonnen, da es entscheidend darauf ankäme, ob die Bundesregierung zur Klageerhebung bewegt werden könnte. Der Verweis auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen soll aber wohl zum Ausdruck bringen, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, das Klagerecht auszugestalten und zu bestimmen, wer die spezielle Nichtigkeitsklage erheben kann. Für Nordrhein-Westfalen ist dabei von zentraler Bedeutung, daß das Recht der Klageerhebung keinesfalls nur den Mitgliedstaaten und damit der Bundesregierung obliegen sollte, da diese dann ihr unliebsame Klagen von Ländersseite blockieren könnte und möglicherweise vor der Klage beim EuGH noch ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht durchgeführt werden müßte. Das Klagerecht der Parlamente muss vielmehr eine Ausgestaltung erfahren, die sich seiner hochtrabenden Bezeichnung würdig erweist, und das bedeutet aus föderalistischer Sicht: es muß in Deutschland faktisch von den Ländern ausgeübt werden können.

Wenn Nordrhein-Westfalen es schaffen könnte, die Durchsetzung dieser Positionen zu erreichen, hätte der Konvent auch für die deutschen Länder eine echte Verbesserung erbracht. Für die Länder steht also auch nach dem Abschluss der Konventsberatungen noch viel auf dem Spiel.