

Tagungsberichte

Die Wirkung der Supranationalität auf die Gewaltenteilung

2. Tagung der Societas Iuris Publici Europaei (SIPE)
vom 2. bis 5. 6. 2005 in Rom*

Inwiefern wird die nationale Kompetenzordnung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU beeinflusst? Wie reagieren das nationale und seit geraumer Zeit auch das europäische Recht auf die mit der europäischen Integration verbundene schleichende Entparlamentarisierung und Entföderalisierung der Mitgliedstaaten? Diese Fragen behandelte die Societas Iuris Publici Europaei (SIPE) auf ihrer zweiten Tagung vom 2.–5. 6. 2005 auf Einladung von *Antonio D'Atena* in Italien. Tagungsort war die Villa Mondragone, ein auf einer Anhöhe mit Blick auf Rom gelegenes imposantes Bauwerk aus dem 16. Jahrhundert, das zeitweise päpstliche Sommerresidenz war und heute von der Università degli Studi di Roma „Tor Vergata“ als Kongreßzentrum genutzt wird. An der Tagung nahmen 44 Wissenschaftler aus 11 Mitgliedstaaten der Europäischen Union teil.

I.1. *Massimo Luciani* entwickelte in seinem Vortrag ein Panorama der horizontalen Gewaltenteilung im europäischen Mehrebenensystem. Einleitend warnte er vor einer eindimensionalen Sichtweise des Verhältnisses zwischen europäischer Integration und horizontaler Gewaltenteilung in den Mitgliedstaaten. Sodann stellte er die unterschiedlichen Auswirkungen der Integration auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten dar, von der Einfügung spezieller Europaklauseln über Verfassungsänderungen infolge nationaler oder europäischer Gerichtsentscheidungen bis zur Bindung der Entscheidung über den Fortgang der Integration an den unmittelbaren Einfluß der Wählerschaft einzelner Mitgliedstaaten. Die Ausweitung der Gemeinschaftsbefugnisse habe zu erheblichen Kompetenzverlusten der Mitgliedstaaten geführt, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Zugleich sei die Stellung der nationalen Regierungen

* Vgl. zur ersten Tagung *Martínez Soria* JZ 2004, 1164; zur Gründung der SIPE *Starck* JZ 2003, 895.

im Verhältnis zu den Parlamenten gestärkt worden. Die Mitgliedstaaten seien jedoch weiterhin Herren der Verträge, hätten großen Einfluß auf die europäische Rechtsetzung, und seien deshalb keinesfalls nur Adressaten europäischer Maßnahmen. Im übrigen sei die vieldiskutierte „Krise der Souveränität“ beileibe nicht nur und auch nicht erst durch die europäische Integration ausgelöst worden. Schließlich wurden die gegenläufigen Tendenzen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene beleuchtet. Im Verfassungsvertrag seien die Befugnisse der nationalen Parlamente erweitert worden. Die Regierungen zahlreicher Mitgliedstaaten seien nach nationalem Recht verpflichtet, ihr Parlament im Vorfeld europäischer Entscheidungen zu informieren. Wenn der Primat der nationalen Verfassungen in Frage gestellt werde, sei die Legitimität der nationalen Verfassungsgerichte gefährdet. Eine Reihe von Verfassungsgerichten habe hierauf mit der strikten Trennung der nationalen und europäischen Rechtsordnung und der Formulierung von Prüfungsvorbehalten reagiert. Bleibendes Problem sei, die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Legalitäten im Mehrebenensystem angemessen zu erfassen.

2. *Didier Maws* schilderte sodann das Verhältnis der Supranationalität zu den drei Staatsfunktionen in Frankreich. Der Verfassungsrat habe im November 2004 den Europäischen Verfassungsvertrag grundsätzlich gebilligt und die zur Ratifizierung erforderlichen Verfassungsänderungen benannt. Im Juni 2004 habe er den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht sowie die ausschließliche Zuständigkeit des *EuGH* anerkannt, über Grundrechtskonformität und Beachtung der Zuständigkeitsordnung zu entscheiden, beides allerdings unter dem Vorbehalt einer „ausdrücklich verfassungswidrigen Bestimmung“. Insgesamt nähere sich die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte Deutschlands, Frankreichs und Spaniens zum Primat des Gemeinschaftsrechts und zu Prüfungsvorbehalten bezüglich grundlegender nationaler Verfassungsbestimmungen einander an. In der Debatte vor dem französischen Referendum sei völlig untergegangen, daß im Europäischen Verfassungsvertrag die Befugnisse der nationalen Parlamente nochmals erweitert worden seien. Da in Frankreich Europaangelegenheiten zu 90% Sache der Regierung und zu 10% Sache des Präsidenten seien, habe es während der „Cohabitation“ im Exekutivbereich erhebliche Probleme gegeben.

3. *Canuto Joaquim Fausto de Quadros* erläuterte die portugiesische Sicht. Die prinzipielle Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Ausführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts und das Prinzip der effektiven und einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts stünden in einem Spannungsverhältnis zueinander und müßten zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden. Dieser Aufgabe sei der *Portugiesische Verfassungsgerichtshof* in der Entscheidung 184/89 nicht gerecht geworden. Denn er habe sich über die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung hinweggesetzt, ohne daß dies zur effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts geboten gewesen sei.

4. Die Nachmittagssitzung wurde durch das Referat von *Mirosław Wyrzykowski* eingeleitet. Er unterschied eingangs zwei theoretische Modelle des demokratischen Staates, nämlich ein Mehrheitsmodell und ein Konsensmodell. Die Supranationalität habe ein Verhandlungssystem ins Leben gerufen, an dem nicht nur die Regierungen, sondern auch die Gesellschaften, Staaten und internationalen Organisationen beteiligt seien. Zwischen der Gewaltenteilung auf nationaler und auf europäischer Ebene bestünden erhebliche Unter-

schiede. Gleichzeitig hätten die Regeln über die europäischen Institutionen erheblichen Einfluß auf die innerstaatliche Gewaltenteilung; dies gelte besonders für die Grundsätze des institutionellen Gleichgewichts, der institutionellen Autonomie sowie der loyalen Zusammenarbeit der Organe. Das System der Gewaltenteilung auf europäischer Ebene sei weniger auf gegenseitige Hemmung als auf Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Funktionen und ihren Trägern ausgerichtet. Es bemühe sich um Respekt für sechs wesentliche Prinzipien (Herrschaft des Rechts, Demokratie, begrenzte Einzelmächtigung, institutionelles Gleichgewicht, rechtliche Zusammenarbeit, Verhältnismäßigkeit), wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Leitprinzip bilde. Das Herrschaftssystem der Europäischen Union stelle eher eine auf Fachkunde, Erfahrungen und Fertigkeiten der beteiligten Personen beruhende Meritokratie als eine Demokratie dar.

5. Gegenstand des Kurzvortrags von *Jens Hartig Danielson* war die skandinavische Perspektive. Für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union sähen die Verfassungen der drei skandinavischen Mitgliedstaaten sehr hohe Zustimmungsquoren der nationalen Parlamente vor. Nach skandinavischer Tradition brächten die Gerichte dem Parlament großen Respekt entgegen. Verglichen hiermit, habe die europäische Integration die Gerichte im Verhältnis zum Parlament gestärkt. Auch in den skandinavischen Mitgliedstaaten seien Machtverlagerungen vom Parlament zur Exekutive zu verzeichnen. All diese Veränderungen stellten jedoch als solche weder ein demokratisches noch ein verfassungsrechtliches Problem dar. Denn man müsse die demokratische Verfassungsordnung als ganze betrachten und anerkennen, daß die unter Beachtung der formellen Voraussetzungen erfolgte Übertragung von Befugnissen auf die EU ein Element dieser Ordnung bilde.

6. *Constance Grewe* hob in ihrer Zusammenfassung und Abrundung der Diskussion hervor, daß die klassische These von der Entparlamentarisierung und dem Machtgewinn der Exekutive im Laufe des Tages ergänzt und relativiert worden sei. Insbesondere seien den nationalen Parlamenten besondere Befugnisse zur Kontrolle der Exekutive in Europaangelegenheiten eingeräumt worden. Da die Funktionsweise der Parlamente in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sei, reichten die Folgen der Integration für die nationalen Parlamente ebenfalls unterschiedlich weit. Nicht vergessen werden dürfe, daß Gewaltenteilung letztlich dem Freiheitsschutz diene, aber auch nicht zur Lähmung der öffentlichen Gewalt führen dürfe. Auch müsse die Verantwortung für Entscheidungen erkennbar und realisierbar bleiben, was letztlich ein Problem der Demokratie sei.

II. 1. Die Beratungen über die Auswirkungen der Integration auf die vertikale Gewaltenteilung wurden mit einem Vortrag von *Michel Leroy* eröffnet, der die Probleme in erster Linie am Beispiel Belgiens mit kurzen Seitenblicken auf Deutschland, Italien und Österreich erläuterte. In Belgien habe die Zentralregierung mit Zustimmung des Staatsrats das Recht für sich in Anspruch genommen, durch *EuGH*-Urteile veranlaßte Änderungen der Verwaltungspraxis mit auch an die Regionalverwaltungen gerichteten Rundschreiben einzuleiten. Die Mitwirkung der Regionen in europäischen Angelegenheiten sei von der Verfassung unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob Kompetenzen der Regionen oder des Zentralstaats berührt seien. In Anwendung des Art. 203 EG legten die Regierungen der Regionen und des Zentralstaats im Einzelfall fest, welche Ebene den belgischen Vertreter in den Rat entsenden dürfe und welche Position zu vertreten

sei; bei Scheitern der innerstaatlichen Koordination sei der belgische Vertreter zur Stimmenthaltung verpflichtet. Falls eine Region die ihr obliegende Umsetzung europarechtlicher Vorgaben unterlasse, könne die belgische Zentralregierung sie deshalb vor einem nationalen Gericht verklagen und ggf. auch anstelle der Region handeln, sofern Belgien durch den *EuGH* wegen Vertragsverletzung verurteilt sei.

2. Die Lage in Großbritannien wurde vor dem Hintergrund des Fehlens einer geschriebenen Verfassung von *Michael Keating* dargestellt. Probleme im Verhältnis der europäischen Integration zur regionalen Ebene stellten sich nach der Dezentralisierung in erster Linie in Schottland. Die förmlichen Beteiligungsverfahren in europäischen Angelegenheiten seien praktisch bedeutungslos und würden durch informelle Koordination der beteiligten schottischen und britischen Ministerien ersetzt. Britische Stellen hätten in jenen Bereichen, für die Schottland ausschließlich zuständig sei, keinerlei Befugnisse bezüglich Umsetzung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts; sie könnten allerdings ggf. die Feststellung durch ein nationales Gericht beantragen, daß Schottland gemeinschaftsrechtliche Pflichten verletzt habe.

3. *José Martín y Pérez de Nanclares* richtete den Blick auf das Verhältnis der Supranationalität zum Regionalismus in Spanien. Erst die jüngste Verfassungsreform habe innerstaatliche Mitwirkungsrechte der Regionen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen geschaffen. Im März 2005 hätten Staat und Autonome Gemeinschaften zudem ein Abkommen über ihr Zusammenwirken auf europäischer Ebene geschlossen. Demnach sei nunmehr erstmals ein Vertreter der Autonomen Gemeinschaften, der auch von diesen ernannt werde, mit eigenem Beamtentab in der ständigen Vertretung Spaniens tätig. Außerdem könne ein Vertreter der Autonomen Gemeinschaften zum Mitglied der spanischen Ratsdelegation ernannt werden, um dort Regionalinteressen geltend zu machen. Die politisch verantwortliche zentralstaatliche Delegationsleitung habe den Standpunkt der Autonomen Gemeinschaften „ordnungsgemäß zu berücksichtigen“.

4. Der Vortrag von *Peter M. Huber* über europäische Integration und deutschen Föderalismus stand am Beginn der Nachmittagssitzung. Die Auswirkungen der Supranationalität auf die regionale und lokale Ebene reichten von der Einschränkung des Demokratieprinzips durch das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger über Verschiebungen im Kompetenzgefüge und Aushöhlung der Befugnisse des Bundesrats durch die maßgeblich vom Ministerrat beeinflusste Rechtsetzung bis hin zur Beeinträchtigung des Budgetrechts durch die Kofinanzierung von Förderprogrammen seitens der Gemeinschaft und durch die Stabilitätsanforderungen gemäß Art. 104 ff. EG. Das deutsche Verfassungsrecht habe bislang in introvertierter Weise versucht, die Kompetenzverluste durch Ausweitung der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte des Bundesrats zu kompensieren. Der hierdurch ausgelöste interne Koordinationsbedarf und der unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich vorgeschriebene Auftritt eines vom Bundesrat benannten Ländervertreeters im Ministerrat hätten allerdings mit dazu beigetragen, daß sich deutsche Interessen im Rat nur schwer durchsetzen ließen. Nach dem Grundgesetz habe der Bund schwerpunktmäßig die Gesetzgebungskompetenz, während die Länder weitgehend für die verwaltungsmäßige Ausführung zuständig seien. Dies führe dazu, daß der Bund im Ministerrat Rechtsakten zustimme, ohne die Auswirkungen auf den Vollzug hinreichend zu bedenken. Außerhalb seiner eigenen Kompetenzen zur Vollgesetzgebung habe der Bund keine Handha-

be, die gemeinschaftsrechtlich geforderte Umsetzung zu erzwingen. Die Tätigkeit im Ausschuß der Regionen binde die Länder zwar in das Gefüge der EU ein. Sie sei jedoch für die Landesregierungen nicht attraktiv, da diese sich dort auf gleicher Stufe mit Vertretern kommunaler Gebietskörperschaften wiederfänden.

5. Wie *Georg Lienbacher* im letzten Kurzvortrag verdeutlichte, hat der Beitritt Österreichs zur EU auch dort zu wesentlichen Kompetenzverlusten im Bereich der Ländergesetzgebung und zur Mediatisierung der Länder geführt. Als Ausgleich seien verfassungsrechtlich eine umfassende Informationspflicht des Bundes sowie Stellungnahmerechte der Länder und kommunalen Spitzenverbände geschaffen worden. Die Möglichkeit der Länder, in Angelegenheiten aus dem Bereich der Ländergesetzgebungskompetenz eine für die Bundesregierung prinzipiell verbindliche Stellungnahme abzugeben, sei jedoch wegen des komplizierten Verfahrens toter Buchstabe geblieben. Ebenfalls praktisch völlig ohne Bedeutung sei die Klausel, wonach auf Beschluß der Bundesregierung ein Mitglied einer Landesregierung als österreichischer Vertreter im Ministerrat wirken könne, sofern zumindest auch eine Angelegenheit der Landesgesetzgebung auf der Tagesordnung stehe. Die verfassungsrechtlichen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Länder seien in der Praxis durch informelle Koordinationsinstrumente ersetzt, welche erstaunlich gut funktionierten.

6. *Antonio D'Atena* kam die Aufgabe zu, die Diskussion zusammenzufassen und zu ergänzen. Die europäische Integration habe Mitwirkungsrechte der Länder an der nationalen Gesetzgebung sowie ihre verfassungsgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten ausgehöhlt und ihre Gesetzgebungskompetenzen eingeschränkt. Diese Provinzialisierung der Länder sei für Europa zunächst kein Thema gewesen, vielleicht weil sie damals im wesentlichen nur Deutschland, den zunächst einzigen echten Bundesstaat, betroffen habe. Inzwischen gebe es zahlreiche regionalisierte Mitgliedstaaten, Belgien sei zum Föderalismus übergegangen, und mit Österreich sei ein weiterer Bundesstaat beigetreten. Beginnend mit dem Maastrichter Vertrag habe die EU dementsprechend ihre ursprüngliche Landes- und Regionalblindheit in institutioneller und kompetenzrechtlicher Hinsicht nach und nach überwunden. Dieser Prozeß würde sich bei Inkrafttreten des Verfassungsvertrags fortsetzen. Auf nationaler Ebene seien Ausgleichsmaßnahmen eingeführt worden, die jeweils unterschiedlich ausgestaltet seien. Die echten Bundesstaaten sowie ein Teil der regionalisierten Staaten hätten die Möglichkeit ausgenutzt, Vertreter der Gliedstaaten oder Regionen in den Ministerrat zu entsenden. Im Ausschuß der Regionen sähen die echten Bundesstaaten sowie die regionalisierten Staaten Spanien, Portugal und Großbritannien eine individuelle Vertretung der Gliedstaaten oder Regionen vor, während die italienischen Regionen dort kollektiv repräsentiert seien. Die Umsetzung und Ausführung des Gemeinschaftsrechts sei häufig Sache der Gliedstaaten oder Regionen, wobei in den Regionalstaaten teils ein Substitutions- bzw. ein Klagerrecht des Zentralstaats im Fall von Umsetzungssäumnis der Regionen existiere. Die von manchen favorisierte Privilegierung territorialer Untergliederungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Klagerechte vor dem *EuGH* sei kein gangbarer Weg. Einige Mitgliedstaaten sähen unterschiedlich ausgestaltete Rechte der Regionen oder Gliedstaaten vor, die Zentralregierung um der Durchsetzung der Kompetenzordnung willen zur Klage vor dem *EuGH* aufzufordern. Insgesamt sei der an die EU gerichtete Vorwurf der Landesblindheit heute nicht mehr gerechtfertigt.

III. Mit ihren bisherigen Tagungen in Griechenland, dem Land der bis heute einflußreichen Philosophie und der historisch ersten Demokratie in Europa, und in Italien, dem Mutterland des die europäische Kultur ebenfalls bis heute prägenden römischen Rechts, hat die SIPE den regelmäßigen wissenschaftlichen Diskurs über das *ius publicum europaeum commune* erfolgreich institutionalisiert. Im Juni 2006 wird in Wien die Staatsmodernisierung in Europa behandelt werden. Die Wahl dieses Tagungsorts trägt der geographischen Schwerpunktverlagerung nach Südosten infolge der Erweiterung der Union Rechnung. Außerdem ist für Oktober 2006 eine Sondertagung in Paris über das System des Individualrechtsschutzes auf dem Gebiet der Grundrechte vorgesehen.

Privatdozent Dr. Christian Heitsch, Universität Trier