

14.11.2011 – Reinhold Bocklet: Die Stellung der deutschen Länder nach dem Lissabon-Vertrag im Mehrebenensystem der EU (München)

Reinhold Bocklet, geboren 1943 in Schongau/Lech, ist CSU-Politiker. Er studierte Rechts- und Politikwissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er ist Rechtsanwalt. Die politische Karriere startete Bocklet in der Jungen Union, deren Bundesvorstand er von 1973 bis 1979 angehörte. 1979-1993 war er Mitglied des Europäischen Parlaments und entwickelte sich zu einem profilierten Europapolitiker der CSU. Von 1984 bis 1995 wirkte er als Landesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Landwirtschaft der CSU. Seit 1984 ist er auch Mitglied des Parteivorstandes. 1993 wechselte Bocklet in die Landespolitik nach Bayern und wurde Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Als Staatsminister für Bundes- und Europa-Angelegenheiten wirkte er von 1998 bis 2003; von 1994 bis 2003 war er Mitglied des Ausschusses der Regionen der EU, zuletzt als dessen erster Vizepräsident. Seit 1994 gehört er dem Bayerischen Landtag an. Seit 2008 amtiert Bocklet als Vizepräsident des Bayerischen Landtags. Bocklet ist Vorsitzender der Internationalen Kommission der CSU.

Homepage des Redners: <http://www.reinhold-bocklet.de>

Reinhold Bocklet leitet seinen Vortrag mit dem Hinweis ein, dass er lieber von „deutschen Ländern“ statt von „Bundesländern“ spreche, da es sich nicht um Länder des Bundes handle, sondern vielmehr die Länder den Bund bildeten.

Auf EU-Ebene werden die Länder und Regionen erst seit dem Maastricht-Vertrag institutionell wahrgenommen.

Der Durchgriffseffekt der EU auf die Mitgliedsländer mit einer föderalen Struktur wie Deutschland (von denen es insgesamt freilich nur drei gibt, nämlich außer Deutschland noch Belgien und Österreich) betrifft auch die deutschen Länder. Die EU ist eine Rechtsgemeinschaft, die über den Mitgliedstaaten steht. Das sekundäre EU-Recht besteht aus Verordnungen und Richtlinien, die nicht nur von den nationalen, sondern auch von den Länderparlamenten und –verwaltungen umgesetzt werden müssen. Die EU selbst allerdings war lange „landes- oder länderblind“. Der Bund wiederum darf – mit Ausnahme des Kernbereichs der Landesstaatlichkeit – auch Länderhoheitsrechte an die EU übertragen. Kompetenzen in den Bereichen Umweltschutz, Verkehr, Daseinsvorsorge u.a. wurden bereits vom Bund an die EU übertragen. Der Bund hat des Weiteren für die gleichmäßige Umsetzung des EU-Rechts in den einzelnen Ländern zu sorgen. Ansprechpartner in EU-Rechtsfragen die Länder betreffend ist daher der Bund.

Die EU-Integration wirkt sich auch auf die Länderrechte aus. Als ein Beispiel führt Bocklet an, dass die Frage, ob sowohl portugiesische als auch fränkische Winzer Boxbeutelflaschen nutzen dürfen, vor dem Europäischen Gerichtshof entschieden wurde.

Im Folgenden geht Bocklet näher auf die Entwicklung der Beziehungen der deutschen Länder zur EU ein. Der Vertrag von Maastricht (1992) stellte den ersten großen Verfassungseinschnitt beim EU-Recht dar. Die deutschen Länder hatten sich

von Anfang an bemüht, als Ausgleich für ihre eigenen Kompetenzeinbußen auf die Gestaltung der EU Einfluss nehmen zu können. Ursprünglich hatten sie nur über den Bundesrat Einfluss auf die EU. Um Informationen aus der EU zu erhalten, wurden die ‚Beobachter der Länder‘ als feste Einrichtung etabliert. Sie sind Mitglieder der jeweiligen Ratsdelegation. Auch der Bund erstellt Berichte, doch die Landesminister schätzen die Berichte ihrer eigenen Beobachter oft als anschaulicher und vollständiger. Zu einer Stärkung der Länderposition in der EU kam es erst nach der Wiedervereinigung Deutschlands.

Die Bundesregierung reagierte zurückhaltend bis empfindlich auf den Anspruch auf Stärkung der Länderkompetenzen. Die Länder wiederum betonen ihre Staatsrolle gegenüber der EU. Sie unterhalten in Brüssel Informationsbüros, gewissermaßen Botschaften für die Länderebene (die Bezeichnung „Botschaft“ oder „Vertretung“ ist souveränen Staaten vorbehalten). Während die Ständige Vertretung der Bundesregierung noch vor wenigen Jahren Protestbriefe an Bayern schrieb, wenn dieses sein Informationsbüro wieder einmal eine „Vertretung“ genannt hatte, kam es in Großbritannien zu einer pragmatischen Kompromisslösung: Hier erhielten die Schotten im Rahmen der Devolution ein eigenes Büro innerhalb der britischen Ständigen Vertretung. Damit genießen sie (i. Ggs. zu den Vertretern der deutschen Länder) auch Diplomatenstatus.

Die Länder sind zudem im Ausschuss der Regionen repräsentiert. Dies ermöglicht den Ländern, auch auf europäischer Ebene eine Plattform zu nutzen. Wenn ein Ministerpräsident über die Grenzen seines Landes wahrgenommen werden will, äußert er sich zu Europafragen. Die größeren Länder betreiben sogar eigene Europapolitik. Auf der anderen Seite wurde Artikel 23 des Grundgesetzes neu gefasst und die Rechte der Länder hinsichtlich der EU erweitert. Artikel 23 sei der einzige Artikel, der die Rolle der Länder gestärkt habe. Seit den Römischen Verträgen sei sonst immer die Rolle des Bundes gestärkt worden.

Im Unterschied zu Deutschland könne Frankreich beispielsweise in Brüssel geschlossener auftreten. In Deutschland sei dies viel komplizierter, da es fast immer (unterschiedliche) Koalitionsbildungen gebe. Es liegt also ein Strukturproblem vor, das dazu führt, dass der Vertreter des größten Staates der EU nicht selten die Weisung erhält, sich zu enthalten, so dass man Enthaltungen in Brüssel bereits als „German Vote“ bezeichnet. An diesem misslichen Umstand seien freilich nicht die Länder schuld, sondern das Verhältniswahlrecht auf Bundesebene, das in der Regel zu Koalitionen zwingt.

Bocklet wendet sich im Besonderen dem Ausschuss der Regionen zu. Die Länder wünschten in der EU eine dem Bundesrat vergleichbare Regionalkammer, um Einfluss auf die EU-Politik zu nehmen. Jacques Delors erteilte dem allerdings seinerzeit eine Absage, da die Regionen zu unterschiedlich seien. Im Maastricht-Vertrag kam dann aber doch ein entsprechendes Gremium zustande. Im Ausschuss der Regionen sitzen heute 344 nicht weisungsabhängige Mitglieder. Die kleineren Staaten sind hier überrepräsentiert. So hat Österreich beispielsweise neun Sitze gegenüber Deutschland mit nur 24 Sitzen. Die deutschen Sitze gehen an die Länder und die kommunalen Spitzenverbände. Allerdings spielt der Ausschuss der Regionen bislang keine große Rolle, auch wenn er im Lissabon-Vertrag nochmals gestärkt wurde. Für die deutschen Länder reicht diese Stärkung jedoch nicht aus, um ihn für sie zu einem brauchbaren Instrument der Europapolitik zu machen, da sie im Ausschuss wie angedeutet schlicht unterrepräsentiert sind und die kleineren Mitgliedstaaten eine Veränderung der Mandatszahl verhindern. Sie suchen daher andere Wege der Einflussnahme. Interessant bleibt der Ausschuss als Plattform der

Selbstdarstellung, zur Netzwerkbildung, als nützliche Andockstelle und weil die Länder über ihn auf den Sprachendienst der EU zurückgreifen können. (Die EU gibt jährlich eine Milliarde Euro allein für ihren Sprachendienst aus.) Die Verteilung bei den Arbeitssprachen innerhalb der EU-Organe schätzt Bocklet auf 60% Englisch, 30% Französisch und 10% Deutsch.

Im Folgenden geht der Redner auf die Einführung des Subsidiaritätsprinzips ein. Wer mehr nach Brüssel einzahlt als herausbekommt, so Bocklet, hat dazu natürlich eine andere Einstellung als der, der Zahlungen erwartet. Auch die deutschen Länder haben hierzu eine unterschiedliche Meinung. Bocklet spricht hier von einer „Schieflage des deutschen Föderalismus“, denn nicht alle Länder seien finanzstark genug, um sich selbst zu finanzieren.

Es bleiben letztendlich nur mittelbare und nachträgliche Instrumente der Einflussnahme für die deutschen Länder außerhalb der Institutionen. Die stringente Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten droht im Mehrebenensystem zu verwischen, was zu einem allgemeinen Problem der demokratischen Verantwortlichkeit und Legitimation führe.

In der anschließenden Diskussion ergänzte und präzierte Bocklet die angesprochenen Themen. Er fügte hinzu, dass alle Mitgliedstaaten, die keine föderalen Strukturen aufweisen, gegen eine Stärkung der Regionen seien. Die Regionen seien so unterschiedlich, dass Kontakte untereinander nur wenig brächten. Deutschland zahlt den größten Posten in die EU-Kasse, so habe es im vergangenen Jahr neun Milliarden Euro erhalten, aber zwanzig gezahlt. Man müsse in der EU mehr kooperieren, aber Bocklet ist gegen die „Vereinigten Staaten von Europa“. Das wäre auch gegen den Willen der deutschen Bevölkerung.