

Verfassungsraum Europa?

Die Europäisierung von Bundesstaatsreformen im Vergleich

PD Dr. Robert Kaiser

Tagung „Föderalismusreform in Deutschland –
Zwischenbilanz und Ausblick“ der DVPW-Sektion
„Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik
Deutschland“, Leuphana Universität Lüneburg,
25./26. September 2008

Übersicht

1. Europäisierung als tragfähiges theoretisches Konzept zur Erklärung institutionellen Wandels in föderalen Mitgliedstaaten?
3. Drei neo-institutionalistische Hypothesen zur Europäisierung von Bundesstaatsreformen
4. Dynamiken der Europäisierung von Bundesstaatsreformen
5. Ergebnisse
6. Schlussfolgerungen

1. Europäisierung als tragfähiges theoretisches Konzept?

- (1) Europäisierung als inflationärer Begriff:
 - a) Harmsen/Wilson (2000): „The eight usages of the term Europeanization“
 - b) Olsen (2002): „The many (five) faces of Europeanization“

- (2) Der analytische Kern des Europäisierungsbegriffs:
 - a) **Die Top-Down-Perspektive:** Europäisierung als eine inkrementelle Anpassung nationaler institutioneller Strukturen und politischer Prozesse an die Logik der fortschreitende europäischen Integration (Ladrech 1994).
 - b) **Die Bottom-up-Perspektive:** Europäisierung als neue Ressource für Vetospieler (Gliedstaaten, aber auch private Akteure) entweder zur Umgehung des Zentralstaates in der Durchsetzung von Interessen oder zur „Erzwingung“ institutioneller Adaptionen in den Mitgliedstaaten (Marks 1993; Schmidt 1997; Bulmer 2007).

2. Drei neo-institutionalistische Hypothesen

- H1: Die Implikationen der europäischen Integration sind Teil des Leitbilds von Bundesstaatsreformen, wenn effektive Veto-Spieler eine signifikante Veränderung der Macht- und Ressourcenverteilung anstreben.
- H2: Der durch die europäische Integration ausgelöste Anpassungsdruck stellt allerdings keine „critical juncture“ im Entwicklungspfad föderativer Staaten dar. Institutionelle Adaptionen sind inkrementeller Natur und verstärken noch die etablierten bundesstaatlichen Interaktionsmuster.
- H3: Supranationale Normen werden zunehmend als Garanten der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit akzeptiert. Deshalb eröffnet die fortschreitende europäische Integration Spielräume für kompetenzielle „Gebietstausche“ zwischen den staatlichen Ebenen.

3. Dynamiken der Europäisierung von Bundesstaatsreformen

(1) Europäische Integration als Leitbild von Bundesstaatsreformen:

- a) **Deutschland:** Spätestens seit der Gemeinsamen Verfassungskommission von 1993/94 ist die Herstellung der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes zentrales Element des Begründungskontexts der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.
- b) **Österreich:** Der Einsetzungsbeschluss des Österreich-Konvents beauftragte dessen Mitglieder eine Überprüfung der Organisation der Staatsaufgaben unter dem Gesichtspunkt der EU-Rechtsetzung vorzunehmen.
- c) **Belgien:** Hier beziehen sich alle Föderalstaatsreformen seit 1993 auf das Leitbild der Aufrechterhaltung eines „in der Europäischen Union eingebetteten belgischen Bundesstaates“ (insbesondere auch zur Eindämmung der stark zentrifugalen Dynamiken).

3. Dynamiken der Europäisierung von Bundesstaatsreformen

- (2) Europäische Integration und die verfassungsrechtliche Verankerung der Intensivierung der Mehrebenenkoordination:
- a) **Deutschland:** Mit Einfügung des Art. 23 GG hat sich die exekutive Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat nicht nur (europapolitisch) intensiviert, sie hat insbesondere die Schlüsselrolle des Bundesrates in der Mehrebenenkoordination inkrementell verstärkt.
 - b) **Österreich:** Auch wenn die Verfassungsreform gescheitert ist, bestätigt sich doch zumindest die Dominanz der Landeshauptmännerkonferenz für die exekutive Mehrebenenkoordination. Dementgegen sind die mit dem EU-Beitritt errichteten neuen Koordinationsgremien im österreichischen Bundesstaat ohne nennenswerte Bedeutung geblieben.
 - c) **Belgien:** Die Herausbildung der zunehmend dualistischen Kompetenzordnung zulasten des Zentralstaates steht seit 1993 unter dem europarechtlichen Vorbehalt der Intensivierung der binnenstaatlichen Koordination.

3. Dynamiken der Europäisierung von Bundesstaatsreformen

- (3) Europäische Integration als Motor der Neuverteilung von Ressourcen und Kompetenzen im Bundesstaat
- a) **Deutschland:** Insbesondere die Föderalismusreform I lässt diesen Zusammenhang deutlich erkennen. Die Stärkung von Länderkompetenzen (Bildung, regionale Wirtschaftsstruktur) ist explizit mit der harmonisierenden Wirkung europäischen Rechts begründet worden, Bereiche der Zentralisierung (Terrorbekämpfung, Umweltrecht) mit internationalen Koordinationsanforderungen oder der Beschleunigung der Umsetzung von EU-Recht.
 - b) **Österreich:** Legislatives Drei-Säulen-Modell mit einem Bereich „gemeinsamer Kompetenzen“ soll flexible Reaktion auf europarechtliche Vorgaben erleichtern.
 - c) **Belgien:** im dualistischen belgischen Bundesstaat garantiert europäisches Recht die Rechtseinheit in zahlreichen Kompetenzbereichen. Weitergehende Forderungen nach Kompetenzübertragung an Regionen und Gemeinschaften sind insbesondere vor diesem Hintergrund begründbar.

4. Ergebnisse

Europäische Integration als	Deutschland	Österreich	Belgien
Leitbild oder Begründungskontext von Bundesstaatsreformen	+	+	+
Auslöser inkrementellen Verfassungswandels entlang etablierter Pfade	+	-	+
Ressource für Kompetenzverlagerungen zwischen den staatlichen Ebenen	+	0	+/-

5. Schlussfolgerungen

- (1) Die Analyse lässt erkennen, dass der Prozess der Europäischen Integration in die Logik aller Verfassungsreformen der untersuchten Bundesstaaten, trotz divergenter Ausgangsbedingungen, inkorporiert worden ist.
- (2) Insbesondere lässt sich erkennen, dass:
 - (1) der durch die europäische Integration ausgelöste formale Anpassungsdruck auf konstitutioneller Ebene bisher gering ist (Ausnahmen: Währungsunion),
 - (2) vielmehr gewinnen die europäische Rechtsordnung als Garant der bundesstaatlichen Rechtseinheit sowie die spezifischen Bedingungen der Politikkoordination im europäischen Mehrebenensystem für die Strategien effektiver Vetospieler im Prozess der Bundesstaatsreform an Bedeutung.
 - (3) es gibt keine Hinweise darauf, dass die Europäisierung von Bundesstaatsreformen zu systemfremden institutionellen Anpassungsleistungen führt. Vielmehr werden „institutionelle misfits“ inkrementell entlang etablierter Pfade verarbeitet.