



**Walter Hallstein-Institut**  
für Europäisches Verfassungsrecht

**Humboldt-Universität zu Berlin**

WHI - Paper 10/04

**BUND-LÄNDER-KOORDINIERUNG ZUR EUROPA-  
POLITIK**

ZUR REFORM DES MITWIRKUNGSVERFAHRENS DER LÄNDER  
IN ANGELEGENHEITEN DER EUROPÄISCHEN UNION"

Prof. Dr. Ingolf Pernice

SEPTEMBER 2004

# **BUND-LÄNDER-KOORDINIERUNG ZUR EUROPA-POLITIK**

## **Zur Reform des Mitwirkungsverfahrens der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union**

von

**Ingolf Pernice, Berlin \***

### **A. Problemstellung**

Als bislang größter Mitgliedstaat der EU ist Deutschland in den europäischen Institutionen relativ schwach vertreten. Dies betrifft insbesondere den Rat und den Europäischen Rat. Bei Einstimmigkeit wiegt die deutsche Stimme jedenfalls formal nicht schwerer als die von Malta oder Zypern. Für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit wurde das Stimmgewicht Deutschlands im Vertrag von Nizza zwar gestärkt und das Prinzip der doppelten Mehrheit in der Verfassung für Europa wird eine weitere Stärkung bringen, um deutsche Interessen und Projekte in die europäische Politik wirksam einbringen zu können, bedarf es aber auch und vor allem geeigneter innerstaatlicher Verfahren, die eine frühzeitige Artikulierung dieser Interessen mit samt der Strategien ihrer Durchsetzung auf europäischer Ebene erlauben. Dies wird umso wichtiger, je mehr politische Entscheidungsbefugnisse auf diese Ebene übertragen und von den europäischen Institutionen effektiv wahrgenommen werden, wenn der Bereich der dritten Säule ins normale Entscheidungsverfahren übertragen wird und das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat mit der Verfassung für Europa auf weitere, bisher der Einstimmigkeit unterliegende Bereiche ausgedehnt wird.

Rechnung zu tragen ist auch der wachsenden Bedeutung des Europäischen Rats für die großen politischen Richtungsentscheidungen und des Kanzlers als Mitglied dieser Institution. Entsprechend wächst die Macht und Verantwortung der Minister im Rat für die immer weiterreichende, die innerstaatliche Politik determinierende europäische Gesetzgebung. Die zentrale Funktion des Bundestages ggf. mit dem Bundesrat als Gesetzgeber wird damit zunehmend ersetzt durch die politische Kontrolle des Kanzlers im Europäischen Rat und der Bundesminister im Rat. Die Länderparlamente und –regierungen verlieren ihrerseits die Kontrolle über die Inhalte der Rechtssetzung in ihrem Zuständigkeitsbereich, soweit die sie betreffenden Kompetenzen zunehmend auf europäischer Ebene ausgeübt werden.

Die Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle bzw. (kompensatorischen) Mitwirkung werden in der Verfassung für Europa durch die Öffentlichkeit der Sitzungen des Legislativrates und die Einführung des Frühwarnsystems zwar verbessert, doch bleibt es Sache jedes Mitgliedstaats, seine internen Verfahren so einzurichten, dass diese Kontrolle effektiv funktioniert. Die hier erforderlichen innerstaatlichen Vorkehrungen zu treffen ist ein Gebot der Demokratie ebenso wie des Föderalismusprinzips, und es ist Voraussetzung für die effektive Vertretung deutscher Interessen in Brüssel.

---

\* Professor Dr. jur. Ingolf Pernice, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht und gf. Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin, [www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de).

Art. 23 GG war der Versuch einer Regelung, die der föderalen Zuständigkeitsverteilung in Deutschland ebenso Rechnung trägt, wie dem Erfordernis demokratischer Kontrolle. Die Kritik, die daran insbesondere betreffend die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat und ggf. durch einen Ländervertreter im Rat betrifft<sup>1</sup>, muss hier nicht wiederholt werden. Das Beteiligungsverfahren über den Bundesrat ist schwerfällig, überfordert den Bundesrat hinsichtlich der Vielzahl der Vorlagen und des mangelnden Überblicks seiner Mitglieder über die jeweilige Verhandlungssituation in Brüssel, es mangelt an demokratischer Legitimation und Kontrolle und entmachtet indirekt die Länderparlamente.

Die Entstehung der Länderbüros in Brüssel und ihr Wettbewerb um Größe, Ausstattung und Einfluss auf die Entscheidungsträger der Union macht deutlich, dass es einzelnen Ländern weniger um das gesamtstaatliche Interesse der Länderebene geht, als um individuelle Präferenzen und Vorteile. Dies hat infolge der Widersprüchlichkeit der Partikularpolitiken mitunter für die Position von Deutschland insgesamt schädliche Wirkungen. Art. 23 und 50 GG dagegen gehen von einer Bündelung der in die Länderzuständigkeit fallenden Interessen der Länder und ihre Wahrnehmung durch den Bundesrat aus, der ein Bundesorgan ist und partikulare Länderinteressen allenfalls in Betracht zieht, wenn für ein einzelnes Land vitale Fragen betroffen sind.

Die Praxis zeigt, dass die in Art 52 Abs. 3a GG vorgesehene Europakammer nur selten (die Rede ist von neun Mal in zehn Jahren) zusammengetreten ist und keine Bedeutung erlangt hat. Mehr noch, soweit im Bundesrat Beschlüsse und Stellungnahmen zu europäischen Vorhaben gefasst werden, ist das idR. das Ergebnis der Arbeit einzelner oder weniger aktiver Länder. Rund 95% aller Stellungnahmen des Bundesrates werden auf Beamtenebene formuliert und bleiben politisch ohne Bedeutung. Der Rest betrifft idR. Fälle, in denen die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen ist. Nur in einem Fall (Plan UVP) gab es Streit. Wichtig ist bei allem die Funktion der rund 300 Beauftragten des Bundesrates, die in den Weisungssitzungen der Bundesregierung sowie bei den Arbeiten im Rat teilnehmen, von der Arbeitsgruppe bis hin zu den Ratssitzungen<sup>2</sup>.

Die Bedeutung der Koordinierung der Länder im Rahmen der Europaministerkonferenz (EMK), der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien (CdS) und zunehmend durch die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), die neben den im Grundgesetz geregelten Verfahren steht, ist demgegenüber wenig geklärt, dürfte aber in den zentralen politischen Fragen zugenommen haben. Im Zusammenhang mit der Arbeit des Europäischen Verfassungskonvents hat sich eine eigens dafür geschaffene Bund-Länder-Kommission unter dem Vorsitz von Staatsminister Bury offenbar hervorragend bewährt. Eine – länderoffene – Kommission zur Struktur- und Regionalpolitik dagegen scheint zur Zeit wenig erfolgreich zu sein. Diese Erfahrungen sind zu nutzen.

## **B. Neukonzeption des Mitwirkungsverfahrens für die Länder**

Um eine frühzeitige, effektive Mitwirkung der Länder in ihren Kompetenzbereichen auf der europäischen Ebene sicherzustellen, sollte die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union iSd. Art. 23 Abs. 4-6 GG bei Fragen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, in einer Gemeinsamen Kommission (GK) konzentriert werden, in der die Positionen

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa *Peter M. Huber*, Deutschland in der Föderalismusfrage?, 2003, S. 30 ff.; vgl. auch die Stellungnahmen etwa von *Schwall-Düren*, (S. 129 ff.), *Zypris* (S. 131 ff.), *Künast* (S. 132 ff.), *Scholz* (S. 140 ff.), *Schmidt-Jortzig* (S. 146 ff.) und *Geiger* (S. 150 ff.), *Huber* (S. 151) und *Grimm* (S. 152) im Stenographischen Bericht der 6. Sitzung (Kommissionsprotokoll 6), wo dazu vor allem auf die Gutachten der Sachverständigen verwiesen, allerdings auch festgestellt wird, dass sich das Verfahren aus Ländersicht durchaus bewährt habe (so auch die Kommissionsdrucksache 0034 von *Kurt Beck* v. 24.3.04).

<sup>2</sup> Zur positiven Einschätzung *Kurt Beck*, ebd., Ziff. 4.

der Bundesrepublik Deutschland zwischen gewählten Beauftragten des Bundesrates und der Bundesregierung kontinuierlich abgestimmt werden. Dieser Vorschlag beruht auf folgenden Erwägungen :

- Bei der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union geht es nicht um Partikularinteressen einzelner Länder, sondern um die gemeinsamen politischen Optionen und Präferenzen der Länder, die im Willensbildungsprozess der EU als deutsche Position vertreten und Inhalt einer europäischen Gesetzgebung oder Entscheidung werden sollen: Eine einheitliche deutsche Position aus dem Zuständigkeitsbereich der Länder.
- Der Bundesrat ist das hierfür nach dem Grundgesetz zuständige und auch das für die Artikulierung der gemeinsamen Interessen der Länder auf Bundesebene am ehesten geeignete Organ. Die Schwerfälligkeit des Bundesrats-Verfahrens und der fehlende Einblick der Mitglieder und Beamten des Bundesrates in die Verhältnisse und Positionen anderer Mitgliedstaaten erschweren aber eine rasche und gezielte Artikulierung der Länderinteressen zur Europapolitik: Wenige Beauftragte des Bundesrates können diese Aufgabe erfüllen.
- Für eine effektive Wahrnehmung deutscher Interessen in Brüssel – proaktiv bei politischen Initiativen und reaktiv bei Vorlagen von anderer Seite – sind Verhandlungserfahrung, Kenntnis der Interessen und Positionen der Verhandlungspartner und persönliche Netzwerke vor Ort unerlässlich: Die Erfahrung der Bundesregierung bzw. des zuständigen Ministers hierfür sollte mit der inhaltlichen Kompetenz der Beauftragten des Bundesrates in einer Gemeinsamen Kommission (GK) verknüpft werden.
- Voraussetzung für eine effektive Durchsetzung gemeinsamer Länderinitiativen bzw. –interessen ist die Konzentration auf wenige Prioritäten und eine frühzeitige Festlegung der wesentlichen Themen, Leitlinien und Grundsätze der deutschen Europapolitik im Zuständigkeitsbereich der Länder. Dies könnte die MPK auf der Basis der Arbeiten der EMK leisten, besser aber der Bundesrat mit Mehrheitsbeschluss. Auf der Grundlage dieser Leitlinien wäre es die Aufgabe der Beauftragten des Bundesrates in der GK, die Positionen und wesentlichen Eckpunkte der Länder zu konkreten EU-Vorlagen zu formulieren.

Die GK agiert danach nicht nur als politische Schnittstelle zwischen Ländern und Bundesminister im Rat, sondern ist zugleich die Stelle, wo die Strategien zur Durchsetzung der Länderinteressen auf Europaebene festgelegt und entsprechend dem Fortgang der Verhandlungen laufend angepasst werden. Die GK ermöglicht, dass die Länder schon in der Frühphase der Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren in das Geschehen auf europäischer Ebene sachlich eingebunden werden, dass die Bundesminister in Ländersachen effektiv und flexibel verhandeln und dabei ihr volles know how einbringen können und dass die Entwicklung gleichwohl unter der Kontrolle der Länder (-vertreter) bleibt.

Einzelheiten zu Organisation und Verfahren der GK wären im Blick auf die Erfahrungen mit der „Bury-Kommission“ sowie auf europäischer Ebene mit der Mandatierung der Kommission durch den Rat und der Koordinierung von EU-Kommission und Mitgliedstaaten bei internationalen Verhandlungen festzulegen. Elemente dazu sind:

1. Die GK hat neun Mitglieder: Sechs Beauftragte des Bundesrates und drei Vertreter der Bundesregierung. Sie wählt einen Vorsitz und einen stellvertretenden Vorsitz. Sie tagt in regelmäßigen Abständen, zusätzlich bei Bedarf ad hoc zur Vorbereitung oder Begleitung von Verhandlungen im Rat über konkrete Sachthemen. Der Vorsitz beruft Sondersitzungen ein und legt die Tagesordnung fest. Die Sitzungen finden in Berlin statt, bei besonderem Bedarf auch in Brüssel.
2. Die Beauftragten des Bundesrates in der GK werden vom Bundesrat auf vier Jahre gewählt. Wählbar sind in Ländern auf höchster politischer Ebene für Europa zuständigen Minister oder Staatssekretäre. Auf größtmögliche Repräsentativität ist zu achten. Die Be-

auftragten handeln als Vertreter der Länder insgesamt. Sie legen die Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 GG im Einklang mit den vom Bundesrat (MPK) festgelegten europapolitischen Leitlinien der Länder nach Erörterung in der GK fest.

3. Die Bundesregierung wird in der GK vertreten durch den für die Koordinierung der deutschen Europapolitik zuständigen Staatsminister oder Staatssekretär (Bundeskanzleramt, AA oder BMF), einen weiteren Vertreter des BKanzlA bzw. des AA und den jeweils thematisch für die betreffenden Sachfragen zuständigen Bundesminister, der die Verhandlungen im Rat führt. Dieser Minister handelt im Rat gemäß den von der GK festgelegten Positionen und Eckpunkte, koordiniert die Verhandlungsstrategie fortlaufend in der GK und ist dieser gegenüber rechenschaftspflichtig.
4. Der Vorsitzende der GK nimmt an der Koordinierung der Bundesregierung zu Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union teil, sowohl auf der Ebene der Staatssekretäre als auch ggf. im Bundeskabinett. Dies gilt auch für Sitzungen betreffend die offene Methode der Koordinierung im Europäischen Rat, soweit es um Vorhaben geht, die die Zuständigkeit der Länder berühren. Hier hat der Vorsitzende der GK das Recht zur Initiative und Stellungnahme im Namen der Länder (dieser Vorschlag könnte als Verhandlungs-chip verwendet werden).

### C. Umsetzung der Neuregelung

Die Einführung der GK erfordert – wie die Einrichtung der „Bury-Kommission“ – eine Änderung des Grundgesetzes nicht zwingend. Sie könnte aber nützliches Element der Grundgesetzänderungen zur Entflechtung der Zuständigkeiten und zur Stärkung der Europafähigkeit Deutschlands sein und erlaubt eine wesentliche Vereinfachung des Art. 23 GG. Zusätzlich kann Art. 52 Abs. 3a GG (Europakammer im Bundesrat) gestrichen werden. Es wurde bereits an anderer Stelle vorgeschlagen, Art. 23 Abs. 3-7 GG durch folgenden Satz 3 in Art. 23 Abs. 2 GG zu ergänzen<sup>3</sup>:

2. ...Sie gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union, berücksichtigt ihre Stellungnahmen bei den Verhandlungen im Rat und legt Rechenschaft ab über deren Verlauf und Ergebnis.

Folgte man diesem Vorschlag, dann wäre in bezug auf die GK lediglich ein neuer Absatz 3 hinzuzufügen, der etwa wie folgt lauten könnte:

3. Soweit Zuständigkeiten der Länder berührt sind, kann die Festlegung der deutschen Verhandlungspositionen im Rat einer Gemeinsamen Kommission von Bundesrat und Bundesregierung übertragen werden, die aus sechs vom Bundesrat gewählten Mitgliedern der Regierungen der Länder und drei Mitgliedern der Bundesregierung besteht. Das nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Das betreffende Bundesgesetz könnte an die Stelle des jetzt geltenden Ausführungsgesetzes zu Art. 23 Abs. 7 GG treten. Darin wären die oben angeführten Einzelheiten festzulegen, sowie die Art und Weise, wie die Beauftragten des Bundesrates bzw. die Bundesminister dem Bundesrat gegenüber Rechenschaft über den Verlauf der Verhandlungen ablegen.

---

<sup>3</sup> *Ingolf Pernice*, Föderalismus im Umbruch. Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschland, in: [http://www3.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/1\\_20Aktuelles/1.1\\_20Bundesstaatskommission/6.20Dokumente/6.2\\_20Kommissions-Drucksachen/Hi/Kom\\_200044\\_2C\\_20Teil\\_202.property=Dokument.pdf](http://www3.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/6.20Dokumente/6.2_20Kommissions-Drucksachen/Hi/Kom_200044_2C_20Teil_202.property=Dokument.pdf).

Es wurden in der Förderlismuskommission andere Ideen zur Schaffung neuer Gremien für die innerstaatliche Koordinierung der deutschen Positionen im Rat<sup>4</sup> oder die Koordinierung in Brüssel<sup>5</sup> entwickelt.

- Gegenüber dem Gedanken eines Gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat (*Scholz*) ist indessen einzuwenden, dass eine wirklich maßgebliche Legitimations- oder Kontrollfunktion des Bundestages dort, wo es um die Zuständigkeit der Länder geht, nicht besteht und die institutionelle Vermischung von Bundestag und Bundesrat dem Gedanken der Entflechtung gerade nicht gerecht würde. Hinsichtlich der Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag sollte das System der Berücksichtigung eventueller Stellungnahmen und der Rechenschaftspflicht des zuständigen Bundesministers jedenfalls unter den Bedingungen öffentlicher Ratstagungen im Gesetzgebungsbereich genügen.
- Gegenüber dem Vorschlag eines Länderbeirats beim Ständigen Vertreter in Brüssel (*Schneider*) ist einzuwenden, dass beim Ständigen Vertreter keine Entscheidungen getroffen werden, sondern er auf Weisungen aus Berlin handelt. Das wäre auch nicht wesentlich anders, wenn die Funktion des Ständigen Vertreters mit der eines Europaministers verbunden würde. Die Leiter der Länderbüros haben ihrerseits nicht die Vollmachten, für den Bundesrat zu handeln, sondern müssten praktisch die Sitzung des Bundesrates in Brüssel simulieren und könnten verbindliche Richtungsentscheidungen ohne Weisung aus den Länderregierungen nicht treffen.

Die GK dagegen wäre wegen der hochrangigen politischen Bedeutung ihrer Mitglieder und wegen der kleinen Mitgliederzahl rasch handlungsfähig und schlagkräftig, die Beauftragten des Bundesrates in ihr wären durch die Wahl im Bundesrat einerseits, durch die großen Richtungsentscheidungen des Bundesrates bzw. der MPK andererseits legitimiert und inhaltlich orientiert. Damit hätte die GK den weiteren Vorzug, dass hier im kleinen Kreise Strategien entwickelt und nach der Lage vor Ort rasch und flexibel verändert werden könnten.

---

<sup>4</sup> *Rupert Scholz*: „Gemeinsamer Ausschuss von Bundesrat und Bundestag“, vgl. Kommissionsdrucksache 0040.

<sup>5</sup> *Hans-Peter Schneider*, Länderbeirat beim Ständigen Vertreter“, Kommissionsdrucksache 0042.