

Die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates

Diskussionspapier
zum
Föderalismus-Reformdialog

Schlosshotel Vier Jahreszeiten

Berlin, 10. Mai 2004



I. Ausgangslage: Die Europäisierung des deutschen Bundesstaates

Mit dem jüngsten Anlauf zur Reform der föderalen Ordnung Deutschlands steht auch die Europafähigkeit des Bundesstaates auf dem Prüfstand. Sowohl die gemeinsame Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat als auch die beiden ihr vorangehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen haben den Auftrag erhalten, die EU-Tauglichkeit des Grundgesetzes zu untersuchen.

Am Verlauf der bisherigen Beratungen der Kommission zeigt sich, dass ihre Mitglieder der Diskussion möglicher Reformoptionen auf diesem Gebiet einen hohen Stellenwert beimessen. Und dies mit gutem Grund: Seit dem europäischen Binnenmarktprogramm hat die Bedeutung der europapolitischen Gestaltungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten unablässig zugenommen. Die größere Interessenheterogenität in der EU-25 und die stetige Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union zwingen auch Deutschland zu einer stärker strategischen Ausrichtung seiner Europapolitik und zu einem kohärenterem Auftreten gegenüber den EU-Partnern in Brüssel. Mehr denn je hängt eine wirksame Vertretung der Interessen der Bundesrepublik und ihrer integrationspolitischen Motorenrolle von der Fähigkeit ab, schon frühzeitig auf die Vorbereitung von EU-Vorhaben Einfluss zu nehmen und in der Phase der Entscheidungsfindung aktive Koalitionsbildung zu betreiben. Effektivität in der Positionsbestimmung und Flexibilität in der Verhandlungsführung der einzelnen Mitgliedstaaten werden im großen Europa zu Schlüsselvariablen der Zukunftsfähigkeit der EU insgesamt.

Diese wachsenden Anforderungen europäischen Regierens an die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nehmen auf die internen Abstimmungsprozesse nationaler Europapolitik keine Rücksicht. Gestalten sich diese zu zeitraubend und inflexibel, so müssen sie angepasst werden. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die hochgradig formalisierten Länderbeteiligungsverfahren ebenso wie die massiven Koordinationsmängel auf und zwischen Bundes- und Landesebene zunehmend als schwere Hypothek für die Europafähigkeit Deutschlands.

Nach dem Muster der Innenpolitik wurde die entscheidungshemmende Praxis des politikverflochtenen Beteiligungsföderalismus über Art. 23 GG auf EU-Angelegenheiten ausgedehnt, um die Länder für ihre Kompetenzverluste im Zuge fortschreitender politischer Integration zu entschädigen. Damit wurde aber ein Weg eingeschlagen, der sich im Lichte der Anforderungen aus der wirtschaftlichen Integrationsdynamik des Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung auch für die Länder als wenig hilfreich erweisen dürfte. Immer weiter verlagert

sich der Standortwettbewerb in Europa von der nationalen auf die regionale Ebene und weist damit in die Richtung von „Autonomie statt Beteiligung“. Um sich als Wirtschaftsstandorte erfolgreich behaupten zu können, benötigen die Länder größere eigenständige Handlungsspielräume in der Gesetzgebung, die auch gegen übertriebene europäische Regulierungsambitionen wirksam geschützt sind – und nicht ein Mehr an lähmender Politikverflechtung in der Europapolitik.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich unmittelbar drei zentrale Herausforderung für die Verbesserung der Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates:

- 1) Mit Blick auf die Reform der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung besteht die zentrale Aufgabe darin, jene *Zuständigkeitsfelder* zu identifizieren, *auf denen den Ländern noch nennenswerte zusätzliche Gesetzgebungsspielräume eröffnet werden können* – gewissermaßen als Schnittmenge zwischen den Anforderungen des Standortwettbewerbs im Binnenmarkt und der politischen Integration Europas. *Europafähigkeit in diesem Sinne einer klaren föderalen Arbeitsteilung* bedeutet aber auch, dass die innerstaatliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zur reinen Makulatur verkommen darf und wirksame *Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle* gegenüber dem EU-Gesetzgeber existieren. Die neue Zuständigkeitssystematik in der künftigen EU-Verfassung und das dortige „Frühwarnsystem“ für nationale Parlamente bieten dafür interessante Ansatzpunkte, die in den laufenden Beratungen über die deutsche Bundesstaatsreform noch stärker in den Blick genommen werden sollten.
- 2) Unmittelbar damit verbunden ist die Frage, wie sich im Falle einer erfolgreichen innerstaatlichen Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern verhindern lässt, dass sich die damit überwunden geglaubte Politikverflechtung einfach auf EU-Angelegenheiten verlagert. Dadurch droht die *Europafähigkeit Deutschlands im Sinne seiner Gestaltungsfähigkeit auf dem Brüsseler Parkett* weiter in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Bleibt es bei Art. 23 GG in seiner jetzigen Form, so könnten wachsende Beteiligungsrechte der Länder an der Formulierung und Außenvertretung deutscher Europapolitik das Entflechtungsziel größerer Handlungsfähigkeit des Bundesstaates unterlaufen. Die direkte Folge davon wäre eine zunehmende Unfähigkeit Deutschlands, seine Interessen gegenüber den EU-Partnern durchzusetzen und den europäischen Einigungsprozess strategisch mitzugestalten. Deshalb müssen die *Verfahrens- und Organisationsgrundlagen deutscher Europapolitik* überprüft und die Reichweite notwendiger sowie politisch durchsetzbarer Reformen ausgelotet werden.

- 3) Mit Blick auf die *Umsetzung und Anwendung europäischen Rechts* ist schließlich die *Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates im Sinne seiner Fähigkeit zu unionstreuem Verhalten* als EU-Mitgliedstaat angesprochen. Hier stellt sich die Frage an die Bundesstaatskommission, inwieweit die mäßige Leistungsbilanz Deutschlands vor allem auf dem Gebiet der Rechtsumsetzung durch sein föderales System verschuldet ist und welche realistischen Reformoptionen hier zur Verfügung stehen.

II. Aufgabenentflechtung im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration

Das ständige Wachstum europäischer Regelungszuständigkeiten ist nicht nur Ausdruck ungezügelter Brüsseler Regelungswut. Vielmehr lassen sich angesichts der zunehmenden Internationalisierung von Problemlösungszusammenhängen inzwischen für beinahe jedes Politikfeld Bereiche ausmachen, in denen zumindest eine EU-Teilzuständigkeit angebracht erscheint. Diesen Umstand spiegelt auch die neue Aufgabensystematik des Konventsentwurfs für eine europäische Verfassung mit ihrer umfassenden Aufzählung ausschließlicher EU-Zuständigkeiten, geteilter Zuständigkeiten und reiner Unterstützungs-, Koordinierungs- bzw. Ergänzungsbefugnissen der europäischen Ebene wider. Es überrascht kaum, dass die zweite Kategorie der Mischzuständigkeiten mit Abstand der umfangreichste Kompetenztyp ist.

Länderautonomie im Spiegel von nationaler und EU-Gesetzgebung

Diesen Rahmenbedingungen der politischen Integration Europas muss die deutsche Föderalismuskommission Rechnung tragen, soll am Ende ihrer Beratungen eine substantielle Ausweitung der standortpolitischen Gesetzgebungsspielräume der Länder stehen, die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ganz Deutschlands zugute kommt. Und doch ist die Kommission – abgesehen von einigen Vorarbeiten Nordrhein-Westfalens – bislang kaum der Frage nachgegangen, auf welchen Gebieten die Kombination aus nationalen *und* europäischen Eingriffsbefugnissen überhaupt noch die Neueröffnung nennenswerter Gestaltungsspielräume für den Landesgesetzgeber zulässt.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass dies nur noch auf relativ „kleinteilige“ Aufgabenbereiche zuzutreffen scheint, wie vor allem das Dienstrecht der Landes- und Kommunalbeamten, die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (beides derzeit Rahmengesetzgebung); aufgrund der relativ geringen Dichte EU-rechtlicher Vorgaben

mit gewissen Einschränkungen aber auch auf die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze, die berufsständischen Regelungen des Wirtschaftsrechts, das Vereins- und Versammlungsrecht, das Notariatswesen, die Staatshaftung, das Presserecht (allesamt derzeit konkurrierende Gesetzgebung) sowie das Jagdrecht (derzeit Rahmengesetzgebung).

Eine weitere Aufgabengruppe würde sich zwar unter dem Gesichtspunkt geringer europäischer Regelungsdichte für eine weitestgehende Übertragung auf die Länder eignen. Sie kommen dafür aber aus innerstaatlichen Gründen nur bedingt in Frage. So gilt für Bereiche wie das Sozialhilferecht und die öffentliche Fürsorge, die Ausbildungsförderung, die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, das Wohnungswesen, das Besoldungs- und Versorgungsrecht oder die Arbeitsmarktpolitik, dass einzelne Länder sich überfordert fühlen würden, wenn der Bund nicht zumindest seine Finanzierungszuständigkeiten behalten würde. Gelingt es hier aber, entsprechende Bedenken auszuräumen und zu einer länderfreundlichen Einigung mit dem Bund zu gelangen, so würde dies tatsächlich eine erhebliche Aufwertung des Landesgesetzgebers nach sich ziehen – eben weil er sich in kein enges europarechtliches Korsett zwängen müsste.

Gezielte Subsidiaritätskontrolle durch die Länder

Jenseits der Frage nach den integrationspolitischen Grenzen für neue Handlungsspielräume der Länder gibt es aber einen weiteren Aspekt, der in der laufenden Kompetenzdebatte eine stärkere Verknüpfung von europäischer und binnenstaatlicher Perspektive erfordert. Gemeint ist der „Frühwarnmechanismus“ für die Kontrolle der Ausübung europäischer Kompetenzen, den das neugefasste „Protokoll über die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ im EU-Verfassungsentwurf vorsieht.

Durch diesen neuen Mechanismus erhält jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments – im deutschen Fall also Bundestag und Bundesrat – das Recht, innerhalb von sechs Wochen nach der Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags der Europäischen Kommission in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb dieser Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Parlamente bzw. ihre Kammern können wiederum die regionalen Parlamente mit Legislativbefugnissen – im deutschen Fall also die Landtage – konsultieren. Äußern sich die Parlamente bzw. ihre Kammern mit mindestens einem Drittel ihrer Stimmen entsprechend, so muss die Kommission ihre Initiative überprüfen. Sollte sie dennoch bei ihrer ursprünglichen Position bleiben, so können die nationalen Parlamente bzw. Parlamentskammern über ihren Mitgliedsstaat eine Vertragsverletzungsklage beim Europäischen Gerichtshof

anstrengen. Gleiches gilt künftig für den Ausschuss der Regionen, soweit es sich um Gesetzgebungsvorhaben handelt, für deren Annahme seine Anhörung erforderlich ist.

Diese Verfahrensneuerung wertet auch den Bundesrat in seiner Kontrollfunktion gegenüber dem europäischen Gesetzgeber deutlich auf. Um den Frühwarnmechanismus aber effizient im Sinne einer Autonomiesicherung der Länder nutzen zu können, sollten zunächst jene EU-Politikfelder identifiziert und klar benannt werden, für die aus Ländersicht eine besonders intensive Kontrolle der zulässigen Intensität und Reichweite europäischer Regulierungsaktivitäten geboten erscheint. Dies dürfte in erster Linie für Gebiete wie den Umweltschutz, den Natur- und Tierschutz, das Gesundheitswesen, die Verkehrspolitik, wirtschaftsrechtlich relevante Fragen wie berufsständische Regelungen und Qualifizierungsstandards, Ladenöffnungszeiten oder den Kündigungsschutz, aber auch für das Dienst- und Arbeitsrecht, das Versammlungsrecht oder das Jagdwesen gelten, wo die Beschränkung auf europäische Rahmengesetze die Regel sein sollte.

Für andere Bereiche in Länderzuständigkeit, die zugleich Kerngebiete eines wettbewerbsföderal und subsidiär ausgerichteten Föderalismus bilden, wäre darauf zu achten, dass sich die EU-Ebene sogar weitestgehend auf Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen beschränkt. Zu nennen sind hier an erster Stelle die Kulturhoheit der Länder, das Bildungswesen und die Forschungspolitik, die Raumordnung, polizeiliche Verwaltungsverfahren, der Fremdenverkehr, Katastrophenschutz sowie die Sport- und Jugendpolitik.

III. Effiziente Formulierung und Außenvertretung deutscher Europapolitik

Deutschland leistet sich das am stärksten dezentralisierte und langsamste System der europapolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung unter allen EU-Partnern. Nicht zuletzt über Art. 23 GG wurde die Tendenz, anstelle des Primats der Politik das Primat des Verfahrens festzuschreiben, weiter verstärkt. Regelmäßig wird kritisiert, dass die Entscheidungsabläufe hochgradig segmentiert und durch Besitzstandsdenken geprägt sind, ein geschlossenes Auftreten in Brüssel praktisch unmöglich ist und die Tagespolitik rein reaktiv ausgerichtet ist. Flexible und schnelle Anpassungen der deutschen Position in den EU-Ratsverhandlungen werden dadurch ebenso erschwert wie eine strategische Grundausrichtung der Europapolitik. In der Konsequenz geht die Bundesrepublik mit Kommissionsinitiativen zu spät und zu defensiv um, indem sie kaum Einfluss auf ihre Entstehung nimmt. Außerdem wird Deutschland aufgrund der politischen Unbe-

weglichkeit, die in den aufwändigen innerstaatlichen Abstimmungsprozessen angelegt ist, im Ministerrat überdurchschnittlich oft überstimmt.

Die aktuelle Reichweite europapolitischer Abstimmungsdefizite

Auch in den laufenden Beratungen der Bundesstaatskommission besteht breites Einvernehmen darüber, dass die *mangelnde Bündelung und Koordination europapolitischer Verantwortlichkeiten auf Bundesebene* eine wesentliche Ursache für den schwachen Europaauftritt Deutschlands ist – angefangen von der Konstruktion der europapolitischen Doppelspitze aus Auswärtigem Amt und Bundesfinanzministerium, über die mangelnde Abstimmung zwischen den Bundesressorts für die Treffen der Fachministerräte bis hin zu der vergleichsweise schlechten Einbeziehung der Brüsseler Ständigen Vertretung in interministerielle Abstimmungsprozesse.

Jenseits dieses Befundes horizontaler Fragmentierung gehen die Meinungen aber weit auseinander, inwieweit auch die *innerstaatlichen Beteiligungsrechte der Länder* an der europapolitischen Willensbildung und ihre direkte Präsenz in Brüssel, vor allem über ihre Mitwirkungsrechte im Ministerrat, Teil des Problems sind. Die Länderseite betont immer wieder, dass sich die Länderbeteiligung nach Art. 23 Abs. 4-6 GG in der Praxis bewährt habe, und kann dies auch anhand von Zahlenmaterial belegen. In die entgegengesetzte Richtung vertikaler Koordinationsprobleme zwischen Bund und Ländern weisen die Empfehlungen vieler Sachverständiger in der Bundesstaatskommission: Sie reichen von der Forderung, Deutschland müsse in Brüssel als „dezentralisierter Einheitsstaat“ auftreten, bis hin zu dem Vorschlag, Art. 23 GG bis auf seinen ersten Absatz komplett zu streichen.

Dazu ist zunächst anzumerken, dass aus Art. 23 GG resultierende Konflikte in der Vergangenheit tatsächlich die seltene Ausnahme waren: Auch die Bundesregierung kam noch in dem Bericht der Bund-Länder-AG zur innerstaatlichen Kompetenzordnung vom Dezember 2002 zu der Einschätzung, dass Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit Deutschlands in den EU-Organen „jedenfalls kein unvertretbares Maß erreicht haben“. Statistisch drückt sich dies unter anderem darin aus, dass der Bundesrat im Zeitraum 1998 bis 2003 nur in 37 von insgesamt 900 Stellungnahmen – also einem Anteil von rund 4% - eine maßgebliche Berücksichtigung seiner Position bei der europapolitischen Willensbildung durch die Bundesregierung gefordert hat. Obwohl die Bundesregierung dieser Aufforderung in 20 Fällen widersprochen hat, kam es nur bei dem Richtlinienvorschlag der Kommission zur Umweltverträglichkeitsprüfung zum offenen Konflikt.

Was die Brüsseler Mitwirkung von Bundesratsbeauftragten in den Arbeitsgruppen des Ministerrates und den Beratungsgremien der EU Kommission angeht, so wird diese Zusammenarbeit von der Bundesregierung sogar gewünscht, weil die Länder dadurch direkt ihre Rechtsumsetzungs- und Anwendungsexpertise einbringen können. Auf Ebene der Länderminister bzw. Ministerpräsidenten hat der Bundesrat derzeit insgesamt neun Beauftragte benannt, die als Mitglieder der deutschen Delegation an den Tagungen der Fachministerräte für Bildung, Kultur, Wettbewerb, Forschung sowie Justiz und Inneres teilnehmen. Von 1998 bis 2003 haben sie in lediglich acht Fällen die Verhandlungsführung von der Bundesregierung verlangt, weil im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder berührt waren. Dies wurde zwar in drei Fällen abgelehnt. Aber auch hier hat man eine pragmatische Lösung gefunden, indem alle Beteiligten während der Ratsverhandlungen zu Wort kamen.

Veränderung der Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik

Diese insgesamt positive Zwischenbilanz darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die bislang relativ reibungslose Bund-Länder-Abstimmung in der Europapolitik auf drei zentralen Voraussetzungen beruht, die sich als immer weniger tragfähig erweisen dürften:

- Auch die europapolitischen Beteiligungsrechte der Länder sind das Ergebnis der Kompensationslogik „Mitwirkung gegen Verzicht auf Handlungsautonomie“, die den kooperativen Bundesstaat von Anfang an geprägt hat. Gelingt es im Zuge der aktuellen Reformanstrengungen tatsächlich, innerstaatlich zu einem deutlichen Mehr an Aufgabenentflechtung und politischem Wettbewerb zu kommen, so bedeutet das Festhalten an diesem Mechanismus des Art. 23 GG, dass sich die Länderbeteiligung in der Europapolitik auf weitere Politikbereiche ausdehnen wird. Damit steigt auch das Konfliktpotential mit der Bundesregierung, die eindeutig der Verlierer einer solchen Föderalismusreform wäre.
- Zu Recht weisen einzelne Sachverständige in der Bundesstaatskommission darauf hin, dass das reibungslose Funktionieren der europapolitischen Ländermitwirkung in Berlin und Brüssel darauf beruht, dass alle Beteiligten die geschriebenen Regeln nicht zu rigide anwenden. Sollte jedoch ein künftiger Konfliktfall bis vor das Bundesverfassungsgericht führen, so hinge es von seiner Auslegung des Art. 23 GG ab, inwieweit auch weiterhin pragmatisch mit dieser Verfassungsbestimmung umgegangen werden kann.
- Wie schon alle bisherigen Vertragsreformen wird auch die neue EU-Verfassung den Anwendungsbereich von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ausweiten. Soweit von dieser Entwicklung

Legislativzuständigkeiten der Länder betroffen sind, verlieren ihre europapolitischen Mitwirkungsrechte an Gewicht. Die Verhinderung europäischer Entscheidungen durch die Bindung der Bundesregierung an eine maßgebliche Bundesratsstellungnahme funktioniert nur, solange im Rat einstimmige Beschlüsse gefasst werden müssen. Um aber inhaltlich gestaltend auf Mehrheitsbeschlüsse des Rates Einfluss zu nehmen und dafür im Vorfeld entsprechende Mehrheitskoalitionen zu schmieden, sind im Zweifelsfall diplomatische Kanäle bis auf die höchste politische Ebene in den anderen EU-Mitgliedstaaten erforderlich, über die die deutschen Länder nicht verfügen. Auch längerfristig geltende Absprachen über Tauschgeschäfte sind ihnen aufgrund ihrer begrenzten europapolitischen Mitwirkungssphäre nicht möglich. Gerade nach der EU-Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten, sind es aber mehr denn je diese Fähigkeiten, die für das erfolgreiche Schmieden von Mehrheitskoalitionen oder auch Sperrminoritäten im Rat erforderlich sind. Über sie verfügt nach wie vor nur die Bundesregierung.

Begrenzte Spielräume für Grundgesetzänderungen

Bezieht man diese veränderten Ausgangskonstellationen in die Betrachtung ein, so besteht doch erheblicher Reformbedarf für das europapolitische Entscheidungsgefüge im deutschen Föderalismus. Der Weg zu einer Effektivierung der Willensbildung und Außenvertretung dürfte allerdings kaum über weitreichende Grundgesetzänderungen, wie den bereits erwähnten Sachverständigenvorschlag einer völligen Streichung der Länderbeteiligung aus Art. 23 GG, führen. Derart weitgehende Einschnitte in das geltende Verfassungsrecht werden zudem politisch kaum durchsetzbar sein.

Erst recht gilt dies für den Gegenvorschlag Baden-Württembergs, nach belgischem Modell eine „vollständige Entflechtung“ der Zuständigkeiten von Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten einzuführen oder zumindest ein „imperatives Mandat“ für den Bund vorzusehen, wenn im Schwerpunkt Länderzuständigkeiten berührt sind. Die Anregung einer völligen Entflechtung weist zwar insofern in die richtige Richtung, als sie die in der angestrebten Bundesstaatsreform angelegte Gefahr einer erneuten „Politikverflechtung auf dem Umweg über Europa“ bannen würde. Sie zielt bei der Betroffenheit ausschließlicher Länderbelange durch EU-Maßnahmen darauf ab, anstelle der maßgeblichen Berücksichtigung von Bundesratsstellungen und der Verhandlungsführung durch einen Landesminister im Rat künftig ein Alleinvertretungsrecht durch die Länder in Brüssel vorzusehen. Abgesehen davon, dass die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Grundgesetzänderung mehr als fraglich ist, dürfte aber ein entsprechendes Verfahren die Kakophonie deutscher Stimmen in

Brüssel steigern und besonders bei Mehrheitsbeschlüssen des Rates die deutsche Verhandlungsposition weiter schwächen.

Mutmaßlich ist die Maximalforderung nach einer „vollständigen Entflechtung“ der Europapolitik zugunsten der Länder aber ohnehin eher taktisch begründet, um in den Beratungen der Bundesstaatskommission ein Gegengewicht zu den Streichungsempfehlungen für Art. 23 GG zu setzen. Soweit überhaupt Änderungen dieser Bestimmung realistisch sind, dürften sie eher zurückhaltend ausfallen. Denkbar wäre etwa, dass die Länder nach ihren bisherigen Erfahrungen mit ihrer Ratsmitwirkung in Brüssel Abstriche machen, wenn ihnen im Gegenzug auf der Grundlage des neuen Frühwarnmechanismus in der EU-Verfassung entsprechend weit reichende Befugnisse zu Subsidiaritätsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt werden. Auch hier stellt sich allerdings die Frage, ob eine entsprechende Absichtsäußerung des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung schon – wie derzeit geplant – durch das Klagebefugnis eines einzelnen Landes ausgelöst werden können soll. Dies läuft nicht nur der Entscheidung des EU-Konvents zuwider, kein individuelles Klagerecht für gesetzgebende Regionen in seinen europäischen Verfassungsentwurf aufzunehmen. Vielmehr besteht damit auch die Gefahr einer parteipolitischen Instrumentalisierung dieses Rechts, die letztlich zu seiner Entwertung führen könnte. Eine andere Option für begrenzte Anpassungen des Art. 23 GG bestünde darin, dass dem Bundesrat innerstaatlich ein Initiativrecht eingeräumt wird, durch das er der Bundesregierung europapolitische „Verhandlungsmandate“ für den Zuständigkeitsbereich der Länder erteilen kann – wieder um den Preis, dass sie Einschränkungen ihres Rechts auf Verhandlungsführung im Ministerrat hinnehmen.

Insgesamt ist bei den verfassungsrechtlichen Grundlagen der europapolitischen Ländermitwirkung jedoch wenig Bewegung zu erwarten. Eben deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bundesstaatskommission bei ihren Entflechtungsvorschlägen zur Übertragung von zusätzlichen Gesetzgebungskompetenzen an die Länder die Aktivitäten des EU-Gesetzgebers sehr sorgfältig mit in den Blick nimmt. Ansonsten droht über die Europapolitik in wachsendem Maße ein Rückfall in das lähmende Muster der Politikverflechtung.

Verfahrensreformen unterhalb der Verfassungsschwelle

Wesentlich vielversprechender erscheinen Reformoptionen zur Verbesserung der Organisation und Koordinierung deutscher Europapolitik, die unterhalb der Schwelle von Grundgesetzänderungen bleiben. Diese müssen sowohl auf der Ebene der horizontalen Koordination zwischen den Bundesressorts als auch bei der Interessenabstimmung zwischen den Ländern und gegenüber dem Bund ansetzen.

- Auf *Bundesebene* müssen entsprechende Reformschritte vor allem auf eine größere Kohärenz zwischen der strategischen und operativen Kapazität der deutschen Europapolitik abzielen. Erreichbar ist dies nur dann, wenn das dominante Denken in Kategorien des Ressortprinzips und die daraus resultierende politische Segmentierung entlang der jeweils verantwortlichen Fachministerien überwunden wird. Dies gilt mit Blick auf Brüssel für die Beschickung der Ratsarbeitsgruppen ebenso wie für die wöchentlichen Weisungen an die Ständige Vertretung.

Eine institutionelle und eher mittelfristige Effektivierungsoption wäre die Schaffung eines Staatsministers für die Europäische Integration mit eigenem Stab beim Bundeskanzleramt, der die Aufgabe hätte, das Handeln der Ressorts zu bündeln. Er würde dem „Staatssekretärsausschuss für Europafragen“ vorsitzen und gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt die jetzige Doppelspitze zwischen letztgenanntem und dem Bundesfinanzministerium ablösen. Außerdem könnte er die Verbindungspflege zum Kabinett, zu Bundestag und Bundesrat übernehmen. Außerdem könnten ihm der Botschafter sowie die Beamten der Ständigen Vertretung Deutschlands in Brüssel zugeordnet werden.

- Im *Bund-Länder-Verhältnis* müsste eine engere und schnellere Positionsabstimmung und ein einheitlicheres Auftreten in Brüssel gegenüber den EU-Partnern vor allem an drei Punkten ansetzen:

An allererster Stelle muss der im Vergleich zu anderen föderalen EU-Mitgliedstaaten sehr misstrauische Umgang zwischen beiden Regierungsebenen überwunden und eine *vertrauensvollere Einbeziehung der Länder* in europapolitische Vorbereitungs- und Abstimmungsrunden auf Bundesebene angestrebt werden. Dies gilt vor allem auch für die Beteiligung an Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter und die organisatorische Anbindung der Länder an die Ständige Vertretung Deutschlands.

Auf Länderseite sollte zugleich sichergestellt werden, dass für die Bundesregierung *klar identifizierbare Ansprechpartner* existieren, die mit der Praxis europäischer Entscheidungsabläufe vertraut und befugt sind, für die Gesamtheit der Länder zu sprechen. Gerade dieses Befugnis wäre angesichts der zunehmenden europapolitischen Interessendivergenzen zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Ländern seit der deutschen Wiedervereinigung von herausragender Bedeutung und läge im Eigeninteresse der Länder. Je häufiger einzelne Länder in ihrem Auftreten auf dem Brüsseler Parkett der (im Tempus leicht abgewandelten) „Sinatra-Doktrin“

folgen – „I do it my way“ –, desto stärker drohen dort durch die wachsende Vielfalt deutscher Stimmen Gewichtsverluste für die Bundesregierung ebenso wie für die Länder selbst. Deshalb wäre darüber nachzudenken, ob nicht analog zu dem Modell des Brüsseler Verbindungsbüros der österreichischen Bundesländer eine eigene Arbeitseinheit der Länder in der deutschen Ständigen Vertretung eingerichtet wird, an deren Spitze ein *Europa-Bevollmächtigter des Bundesrates* sitzt. Ihm käme vor allem die Aufgabe zu, die Abstimmungsprozesse zwischen den Fachressorts der Länder und mit dem Bund zu koordinieren und die so abstimmen Länderpositionen in den Brüsseler Entscheidungsprozess einzuspeisen. Möglicherweise würde sich ein solches Vorgehen sogar als effektiver erweisen als das derzeitige Recht der Länder zur Verhandlungsführung im Rat.

Und drittens muss gewährleistet sein, dass sich der wachsende europapolitische Abstimmungsbedarf zwischen den Ländern nicht zu sehr in die Länge zieht. Dadurch droht mehr und mehr die Fähigkeit zu flexiblen Anpassungen der deutschen Position in Ratsverhandlungen verloren zu gehen. Insbesondere gilt diese Beobachtung für integrationspolitische Grundsatzentscheidungen und Fragen europäischer Verteilungspolitik. Dort hat es sich inzwischen eingebürgert, dass einstimmige Beschlüsse durch die Fachministerkonferenzen, die Europaministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz ausgehandelt werden, bevor das reguläre Bundesratsverfahren beginnt. Damit wird aber die Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen, die einen der zentralen Fortschritte des Art. 23 GG gegenüber der früheren „Selbstkoordination“ der Länder ausmacht, unterlaufen. Dringend geboten wäre deshalb zumindest eine deutliche Verschlinkung dieser „Konsensmaschinerie“, z.B. durch *Abschaffung der Europaministerkonferenz*, deren Aufgaben ohne weiteres von den Chefs der Staatskanzleien übernommen werden könnten. Zur Beschleunigung der Beschlussfassung im Bundesrat sollte er regelmäßiger auf seine *Europakammer* zurück greifen, die speziell zu diesem Zweck eingerichtet wurde, bisher aber so gut wie nie getagt hat.

In ihrer Summe dürften diese organisatorischen Schritte erheblich zur Effizienzsteigerung bei der Koordination deutscher Europapolitik beitragen, ohne dass dafür die hohe Hürde der für Grundgesetzänderungen notwendigen Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und Bundesrat genommen werden muss. Gerade deshalb sollte die gemeinsame Föderalismuskommission beider Häuser solchen Reformüberlegungen unterhalb der Verfassungsschwelle ihre besondere Aufmerksamkeit widmen.

IV. Zuverlässige Rechtsanwendung und -umsetzung als Gebot der Unionstreue

Unter den Gesichtspunkten der Unionstreue und der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Erfüllung der EU-Vertragsziele liegen die Hauptschwierigkeiten bei der Implementierung europäischen Rechts im deutschen Bundesstaat nicht im Verwaltungsvollzug. Dass – von wenigen Ausnahmen wie der Außenwirtschaftsverordnung abgesehen – die Länder auch für die *Anwendung von EU-Recht* verantwortlich sind, ist unumstritten.

Wesentlich kritischer sieht es dagegen bei der *Umsetzung von EU-Richtlinien bzw. der künftigen EU-Rahmengesetze* in nationales Recht aus. Unter den bisherigen 15 Mitgliedstaaten ist die Bundesrepublik hier inzwischen auf Platz 13 abgerutscht. Die Meinungen darüber, ob dieses dürftige Abschneiden auf das föderale System zurückzuführen ist, gehen weit auseinander. So wird von Seiten der Länder darauf hingewiesen, dass von den derzeit 53 nicht fristgerecht umgesetzten EU-Richtlinien nur zwei auf das Konto der Länder gehen. In allen Fällen seien zeitliche Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren nicht durch den Bundesrat verschuldet worden. Vielmehr sei seine Befassung zu spät, in der Mehrzahl der Fälle sogar erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgt.

Dieser Argumentation lässt sich allerdings die Frage entgegen halten, ob nicht in der Bundesgesetzgebung dadurch erhebliche Verzögerungen zustande kommen, dass Bund und Länder vor der förmlichen Vorlage eines Umsetzungsvorhabens an den Bundesrat versuchen, Einvernehmen über die Gesetzesinhalte und jeweiligen Zuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene herzustellen. Gerade weil sich die materiellen Kompetenzumschreibungen des EU-Vertrages nicht mit denjenigen des Grundgesetzes decken, kann sich dieser Prozess der Vorabstimmung in die Länge ziehen.

Sollte am Ende der derzeitigen Beratungen zur Föderalismusreform aber tatsächlich eine weiter reichende Aufgabenentflechtung zugunsten des Landesgesetzgebers stehen, so wird auch die Zahl der Fälle, in denen die Umsetzungsverantwortung bei den einzelnen Ländern liegt, merklich ansteigen. Bei bis zu siebzehn Landes- und Bundesgesetzen für ein EU-Rahmengesetz ist aber nicht mehr von der Hand zu weisen, dass massiv die Gefahr von Fristüberschreitungen besteht. Perspektivisch erscheint es deshalb wenig zielführend, einfach weiterhin an dem ungeschriebenen Grundsatz festzuhalten, dass sich die Umsetzungszuständigkeit nach der innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeit richtet.

Derzeit sind verschiedene Reformansätze in der Diskussion, die die Umsetzung von EU-Recht beschleunigen sollen. Eine Anregung lautet, eine neue Form von „*Richtliniengesetzen*“ des Bundes einzuführen, bei denen es sich um rein technische Transformationsakte handeln soll. Die Ausfüllung der inhaltlichen Gestaltungsspielräume der betroffenen EU-Rechtsakte solle dabei bei den Ländern angesiedelt sein. Wenig überzeugend erscheint dieser Lösungsansatz, weil damit wiederum ein zweistufiges Verfahren nach dem Muster von Rahmengesetzen eingeführt würde. Gerade die massiven Probleme, die bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien vor allem auf dem Gebiet des Umweltrechts aufgetreten sind, waren aber der Hauptgrund dafür, dass dieser Gesetzestyp des Grundgesetzes nun abgeschafft werden soll.

Weit interessanter dürfte in diesem Zusammenhang der Vorschlag sein, eine Art „*Fast Track*“-Verfahren zu installieren: Der Bund wäre zunächst generell zuständig, die einzelnen Länder könnten über ein individuelles Zugriffsrecht aber die Umsetzungskompetenz in Anspruch nehmen – soweit ihre Gesetzgebungszuständigkeiten berührt sind. Allerdings sollte dieses Zugriffsrecht des Landesgesetzgebers auf künftige EU-Rahmengesetze begrenzt bleiben, die in ihrer Materie überhaupt ausreichende Spielräume für eine länderspezifische Ausgestaltung belassen.

V. Ausblick: Die Zukunft des deutschen Bundesstaates im großen Europa

Bundesstaaten an sich sind nur bedingt europatauglich. Dies gilt für Deutschland ebenso wie für Belgien und Österreich. Dennoch zeigt der Vergleich mit diesen beiden Ländern, dass die spezifischen Formen der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik besondere Probleme im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates im europäischen Mehrebenensystem nach sich ziehen.

Durch den EU-Beitritt der zehn Neumitglieder am 1. Mai wird dieser integrationspolitische Wettbewerbsnachteil Deutschlands noch stärker durchschlagen, weil die bundesstaatlich organisierten EU-Staaten damit weiter in die Minderheit geraten. Gleichzeitig nimmt aber die Interessenheterogenität im großen Europa der 25 schlagartig zu. Damit gewinnt die Fähigkeit zu raschem und geschlossenem Handeln auf Brüsseler Parkett noch größere Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Steigerung der Europafähigkeit des bundesstaatlichen Systems dringender geboten denn je, will Deutschland seine Interessen gegenüber den EU-Partnern wirksam durchsetzen und seine strategische Vorreiterrolle als Impulsgeber für die europäische Einigung behaupten. Gemessen daran, kann die Bedeutung einer erfolgreichen Erfüllung dieses Arbeitsauftrages an die gemeinsame Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat gar nicht stark genug betont werden.