

# Gelebter Föderalismus heute in der EU aus der Sicht eines Gliedstaates eines EU-Mitgliedlandes

Autor(en): **Stächele Willi**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **16 (2007)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833150>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# GELEBTER FÖDERALISMUS HEUTE IN DER EU AUS DER SICHT EINES GLIEDSTAATES EINES EU-MITGLIEDLANDES

Willi Stächele

## 1. Einleitung

Bereits heute haben mehr als die Hälfte der Rechtsvorschriften, die in der Bundesrepublik Deutschland gelten, ihren Ursprung in der Europäischen Union (EU). Für die Länder wird es daher immer wichtiger, bereits frühzeitig auf geplante Vorhaben der EU zu achten und sich einzubringen.

Die deutschen Länder haben sich der Entwicklung der europäischen Integration nicht mit Blick auf die Erhaltung ihrer innerstaatlichen Kompetenzen verschlossen. Die Länder haben den Prozess der europäischen Einigung von Anfang an unterstützt und die Weiterentwicklung der EU aktiv mitgestaltet.

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern darf andererseits nicht über den «Umweg Europa» ausgehöhlt werden. Als Kompensation für die Übertragung von Kompetenzen an die EU wirken die Länder daher – durch Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Bundesrepublik Deutschland sowie unmittelbar auf europäischer Ebene – in Angelegenheiten der EU mit. Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europa sind dabei aus meiner Sicht auch ein zentrales Element gegen ein anonymes, bürgerfernes Europa.

## 2. Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten

### *a. Mitwirkung der Länder bei EU-Vorhaben*

In den Begleitgesetzen zur Ratifizierung des am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrags von Maastricht wurde die Rolle des Bundesrates bei der Formulierung der deutschen Europapolitik wesentlich gestärkt. Der wichtigste Schritt hierfür war die Einführung eines «Europa-Artikels» in das Grundgesetz (Art. 23 Grundgesetz). Die Durchführung regeln das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU und eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU.

Die Länder nehmen im Bundesrat zu allen wichtigen Vorhaben der EU Stellung. Besonders wichtig ist die Mitwirkung der Länder bei der Rechtsetzung der EU. Die Bundesregierung muss die Stellungnahmen des Bundesrates je nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition im Ministerrat zu Grunde legen. Stellungnahmen des Bundesrats sind zu «berücksichtigen», wenn Interessen der Länder berührt sind, aber der Bund innerstaatlich das Recht zur Gesetzgebung hat. Die Bundesregierung ist in diesen Fällen nicht an die Stellungnahme des Bundesrates gebunden. Wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist die Stellungnahme des Bundesrates durch die Bundesregierung dagegen massgeblich zu berücksichtigen.

Über die Frage, wo der Schwerpunkt eines EU-Vorhabens liegt, gab es in der Vergangenheit häufig Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern. Hier ist eine Klarstellung zu erhoffen. Das Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (*Anhang zum Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005*) sieht eine entsprechende Anpassung der bestehenden Bund-Länder-Vereinbarung vor. Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Vereinbarung ist allerdings nicht Gegenstand des Gesetzespakets zur Föderalismusreform. Hierzu ist vielmehr eine entsprechende – untergesetzliche – Vereinbarung zwischen Bund und Ländern erforderlich.

#### *b. Verhandlungsführung im Rat*

Nach der bisherigen Regelung kann ein Ländervertreter die Bundesrepublik bei Verhandlungen im Rat vertreten, wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind. Auch dies führte in der Vergangenheit zu Streit zwischen Bund und Ländern.

#### *c. Ländervertreter in Gremien des Rates und der Kommission*

In vielen Themenbereichen, für die die Länder innerstaatlich zuständig sind oder durch die die Länder besonders betroffen sind, wirken ausserdem Ländervertreter unmittelbar in Gremien des Rates und der Kommission mit und bringen ihren Sachverstand ein.

#### *d. Landesvertretungen*

Alle Länder haben eigene Büros in Brüssel eingerichtet, die mit dem Länderbeobachter und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland zusammenarbeiten und unmittelbare Verbindungen der Länder zu den Einrichtungen der EU halten. Die Vertretungen in Brüssel sind ein wichtiger Brückenkopf für die europapolitische Arbeit. Die Vertretungen sind zugleich ein wichtiger «Horchposten» und eine «Frühwarnstelle» der Länder.

#### *e. Bewertung der bisherigen Zusammenarbeit*

Die Zusammenarbeit mit dem Bund verläuft im Wesentlichen pragmatisch und zufriedenstellend. Auch der Bund profitiert vor allem bei Fachthemen erheblich vom Sachverstand, den die Länder in den Gesetzgebungsprozess auf Ebene der EU einbringen.

### **3. Kritik an der bisherigen Regelung und Lösungen durch die Föderalismusreform**

Dennoch wurden Zweifel an der Europafähigkeit des deutschen Föderalismus laut. Die Kritik konzentriert sich dabei immer wieder auf zwei Punkte:

- Die Deutschen seien bei den Ratsverhandlungen wegen ihrer Abstimmungsprobleme zu unflexibel.
- Die Umsetzung europäischer Vorgaben werde durch die komplizierte Rechtssetzung und das Kompetenzwirrwarr erschwert.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Bundesregierung dem Bundestag Ende 2003 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage (BT-Drs. 15/1961) keinen einzigen Fall benannt hat, in dem EU-Entscheidungen aufgrund Beteiligung des Bundesrates verzögert worden sind.

Tatsache ist aber: Der deutsche Föderalismus bedurfte, wengleich er sich im Grundsatz bewährt hat, einer Überarbeitung.

Seit Bestehen der Bundesrepublik sind wie auf einer Einbahnstrasse Kompetenzen der Länder an den Bund gegangen. Gleichzeitig hat sich die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze erhöht. Bis zur Föderalismus-

reform waren knapp 60% aller Bundesgesetze zustimmungsbedürftig. Anliegen der Föderalismusreform in Deutschland war daher, die Verschränkung von Bundes- und Länderinteressen zumindest teilweise aufzulösen.

Eine solche Entflechtung ist auch positiv für das Erscheinungsbild in Europa: Die Handlungsfähigkeit des Bundes wird gestärkt und die Länder können eine effektivere Standortpolitik betreiben.

Die Politik hat sich des Themas Föderalismusreform bereits seit längerem angenommen. Im November 2003 konstituierte sich die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat. Es brauchte allerdings noch zwei weitere Anläufe, bis endlich in das Gesetzgebungsverfahren übergeleitet werden konnte.

Im Mai und Juni 2006 hat der Bundestag noch einmal umfangreiche Anhörungen angesetzt. Der Bundestag hat am 30. Juni 2006 den Änderungen des Grundgesetzes zugestimmt und ein «Föderalismus-Begleitgesetz» verabschiedet. Der Bundesrat hat dem Reformpaket am 7. Juli 2006 zugestimmt. Ausdrückliches Ziel der Föderalismusreform war dabei auch die Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes.

#### *a. Abschaffung der Rahmengesetzgebung*

Die Rahmengesetzgebung mit zwei nacheinander geschalteten Gesetzgebungsverfahren hatte sich insbesondere bei der Umsetzung europäischen Rechts als ineffektiv erwiesen.

Sie wurde daher abgeschafft und die bislang dieser Kompetenzart zugeordneten Materien zwischen Bund und Ländern wurden aufgeteilt. Der Bund erhält die Möglichkeit, umweltbezogene Materien sowie Hochschulzulassung und -abschlüsse künftig vollumfänglich zu regeln.

Die Länder können in diesen Bereichen abweichend von der Regelung des Bundes eigene Konzeptionen verwirklichen (sog. Abweichungsgesetzgebung).

#### *b. Verhandlungsführung im Rat und in Gremien des Rates und der Kommission*

Die Verhandlungsführung geht nur noch insoweit auf einen Ländervertreter über, als ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Ge-

bieten der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks betroffen sind. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt wie bisher in Abstimmung mit der Bundesregierung.

Alle anderen Gebiete werden auf europäischer Ebene von der Bundesregierung wahrgenommen. Sofern andere ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder als die genannten betroffen sind, übt die Bundesregierung die Verhandlungsführung hier in Abstimmung mit dem Ländervertreter aus. Der Bundesrat kann jedoch Mitglieder der Landesregierungen benennen, die im Rat in Abstimmung mit der Bundesregierung Erklärungen abgeben können.

### *c. Europakammer*

Die Europakammer des Bundesrates kann auch im schriftlichen Umfrageverfahren Beschlüsse fassen. Dies ermöglicht, auch ausserhalb des Plenums rasch und flexibel eine Länderhaltung herbeizuführen.

### *d. Haftung bei der Verletzung von EU-Recht*

Für den Fall der Verletzung von supranationalen Verpflichtungen wird eine Haftungsregelung von Bund und Ländern im Grundgesetz und in einem neuen Lastentragungsgesetz implementiert.

Beispiele sind die Verhängung von Zwangsgeldern durch die EU oder Finanzkorrekturen aufgrund fehlerhafter Verausgabung von EU-Mitteln (sog. Anlastungen).

Grundsätzlich treffen die Folgen einer Pflichtverletzung diejenige Körperschaft, in deren Verantwortungsbereich sie sich ereignet hat.

Eine Ausnahme besteht bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen durch die EU. Hier gilt eine solidarische Haftung: 15% trägt der Bund, 35% die Ländergesamtheit und 50% diejenigen Länder, die die Lasten verursacht haben.

### *e. Nationaler Stabilitätspakt*

Die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird als «nationaler Stabilitätspakt» im Grundgesetz und im neuen Sanktions-Aufteilungsgesetz festgelegt.

Sanktionsmassnahmen in Folge der Verletzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Vom Länderanteil tragen die Länder wiederum 35% entsprechend ihrer Einwohnerzahl und 65% nach dem Verursachungsbeitrag.

#### *f. Bewertung und weitere Perspektiven*

Die gefundenen Regelungen sind insgesamt ein akzeptabler Kompromiss und ein deutlicher Schritt in Richtung zu mehr Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus. Es ist zu begrüßen, dass die Wahrnehmung der Rechte, die Deutschland als Mitgliedstaat der EU zustehen, präziser als bislang zwischen Bund und Ländern abgegrenzt wird. Durch die Neuregelungen wird klargestellt, dass die Verhandlungsführung im Ministerrat in den Bereichen schulische Bildung, Kultur und Rundfunk zwingend auf die Länder zu übertragen ist, wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.

Welche weiteren Perspektiven bestehen nun für den Föderalismus in Deutschland? Es kann bei den weiteren Überlegungen auch nicht der Frage aus dem Weg gegangen werden, ob eine Länderneugliederung in Deutschland nötig ist. Eine Länderneugliederung könnte auch dafür sorgen, dass Abstimmungsprozesse auf europäischer Ebene einfacher werden.

Nach geltendem Recht erfolgt eine Neugliederung durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Das Verfahren ist kompliziert und richtet hohe Hürden auf. Die grosse Zahl von Bundesländern mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit hat Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates; allzu oft gelten die Gesetze des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Ansätze in einigen Bundesländern entwickeln, über verstärkte Zusammenarbeit auf einzelnen Gebieten eventuell einmal zu einer Neugliederung zu kommen.

## **4. Schluss**

Der Beitrag der Länder an der Gestaltung von EU-Recht und EU-Vorhaben ist so wichtig, weil die EU starke Regionen braucht, um lokal und regional

verwurzelt zu werden. Die regionale Ebene kann am besten Bürgernähe von politischen Entscheidungen garantieren.

Je grösser Europa und je geringer der Einfluss des einzelnen Mitgliedstaates wird, desto wichtiger werden starke Regionen. Auch wirtschaftlich lebt Europa von starken Regionen. Neben der innerstaatlichen Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung der EU ist daher auch die Stärkung regionaler Grundstrukturen in der EU erforderlich.

#### *a. Subsidiaritätsprinzip*

Das Subsidiaritätsprinzip muss Massstab für das Handeln der EU sein und noch weiter gestärkt werden, vor allem in der Praxis.

Die EU soll nur tätig werden, wenn ein Problem nicht angemessen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen gelöst werden kann. Europa soll sich nur um die Probleme kümmern, die die Leistungsfähigkeit eines Staates oder einer Region übersteigen.

#### *b. Verbesserungen im EU-Verfassungsvertrag*

Der EU-Verfassungsvertrag enthält wichtige Verbesserungen gegenüber dem derzeit geltenden Vertrag von Nizza.

Die nationalen Parlamente werden durch die Einführung eines Frühwarnsystems und einer Subsidiaritätsklage gestärkt. Der Verfassungsvertrag sieht vor, dass die nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge und sogar eine Subsidiaritätsklage erheben können, wenn sie der Meinung sind, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt ist.

Darüber hinaus werden die Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten erstmals deutlich klarer abgegrenzt. Das kommunale und regionale Selbstverwaltungsrecht wird ausdrücklich anerkannt. Der Ausschuss der Regionen erhält im Verfassungsvertrag ebenfalls ein eigenes Klagerecht.

#### *c. Die Länder als Motor einer weiteren Regionalisierung*

Die Entwicklung in anderen europäischen Staaten zeigt, dass auch dort die Rolle der Regionen gestärkt wird. So haben etwa Frankreich und Grossbri-



tannien in den letzten Jahren zusätzliche Aufgaben an ihre Regionen übertragen.

Die deutschen Länder können als Motor und Modell für eine weitere Regionalisierung in Europa verstanden werden, unabhängig davon, wie föderal ein Staat aufgebaut ist. Die deutschen Länder waren und sind weiterhin die «Speer Spitze» der Regionalismusbewegung in der EU, einer Bewegung, die zuletzt Europa nur stärken kann. Denn Europas Wesen ist gleichzeitig seine Stärke: «In Vielfalt geeint».