



**Walter Hallstein-Institut  
für Europäisches Verfassungsrecht**

**Humboldt-Universität zu Berlin**

WHI - Paper 6/04

## Föderalismus im Umbruch

Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschland

Prof. Dr. Ingolf Pernice

März 2004

# Föderalismus im Umbruch

## Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschland

von

Ingolf Pernice, Berlin \*

Die Debatte um die Reform des Föderalismus in Deutschland betrifft in erster Linie die Klärung und ggf. Trennung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern. Wenn alle für alles verantwortlich sein wollen und überall mitreden dürfen, kommt es zu keinen politischen Entscheidungen. Auch im Blick auf die Europäische Union ist eine Reform notwendig, damit Deutschland hier die ihm zukommende Rolle spielen kann. Hierzu seien ein paar grundsätzliche Überlegungen an den Anfang gestellt (I.), gefolgt von Konsequenzen, die sich daraus für die Bundesstaatlichkeit Deutschlands in der EU ergeben (II.), und einem Wort zur Bedeutung, welche die neue Verfassung für Europa für den deutschen Föderalismus hat (III.).

### I. Grundsätzliche Überlegungen

Das Ziel der europäischen Verfassungsdebatte wie auch der Föderalismusdebatte in Deutschland besteht darin, Demokratie im europäischen Mehr-Ebenen-System besser zu organisieren. Dafür ist entscheidend, die europäische Dimension als zentralen Gesichtspunkt der deutschen Föderalismusreform einzubeziehen. Aus der – allein relevanten – Perspektive des Bürgers geht es dabei um dreierlei: die Möglichkeit effizienter demokratischer Mitwirkung, eine klare Verortung politischer Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger und die Vermeidung praktischer Schwierigkeiten, die für den Bürger aus unterschiedlichen Regelungen der Länder bzw. Mitgliedstaaten resultieren.

Mit dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa ist auf der europäischen Ebene ein Prozess zum vorläufigen Abschluss gekommen, zu dem die gegenwärtige deutsche Diskussion um die Reform des Föderalismus parallel läuft. Die Frage ist, ob wir aus der europäischen Debatte nicht lernen können. Dort wie hier geht es um Demokratie, Bürgernähe und Effizienz, in der deutschen Debatte aber auch um verstärkten, besseren Einfluss Deutschlands in der EU.

Lernen müssen wir zunächst, Europa als Instrument zur Verfolgung auch deutscher Interessen wahrzunehmen. Europa ist Chance, nicht Gefahr für die Verwirklichung unserer Ziele. Dadurch legitimiert sich die neue Handlungsebene. Wir müssen uns daher so organisieren, dass wir die bestehenden Möglichkeiten pro-aktiver Politik „durch“ Europa wirksam nutzen können. Im Gegenzug müssen sich Verwaltung und Gerichte, Regierung und Parlamente auf Bundes- und Länderebene bewusst werden, dass sie – auch – Träger „europäischer“ Funktionen sind, eingebunden in einen von der EU mitbestimmten Loyalitäts- und Verantwortungszusammenhang. Im dreistufigen föderalen Verfassungssystem der EU gibt es eine neue Ebene der vertikalen Gewaltenteilung, auf die sich der deutsche Föderalismus gezielter einstellen muss.

---

\* Dieser Beitrag erscheint in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte - April 2004. Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)). Gekürzter Beitrag zur Fachkonferenz der Friedrich-Ebert Stiftung über „Föderalismus im Diskurs“ am 17. Januar 2004. Für wertvolle Unterstützung danke ich herzlich den wiss. Mitarbeiterinnen am WHI Anne Becker und Helena Sobotta.

Aus der europäischen Debatte lernen wir unter anderem, dass es heute keine politische Materie mehr gibt, die eindeutig und exklusiv einer Handlungsebene zugeordnet werden kann. Die Abgrenzung von Zuständigkeiten ist vorrangig ein politisches Problem. Notwendig ist die Schaffung effektiver Strukturen zur Feststellung, wer im Einzelfall für was verantwortlich ist. Die neue Verfassung kann die Kompetenzabgrenzung nicht allein durch materielle Normen optimieren, weil sich Zuständigkeiten nicht für alle Fälle rechtlich zuverlässig bestimmen lassen. Daher hat man in der Union das Frühwarnsystem eingeführt, das es den nationalen Parlamenten ermöglicht, ihre, die nationale, Zuständigkeit politisch geltend zu machen. Kann man Ähnliches nicht auch im bundesstaatlichen System einrichten, damit die Länder bei vermeintlichem Fehlen einer Bundeskompetenz vor dem Gang nach Karlsruhe bessere Mittel haben politisch um die Beachtung ihrer Zuständigkeit zu kämpfen?

## **II. Deutscher Föderalismus und Europa**

Für die Bewertung der Europafähigkeit des deutschen Föderalismus ist es angebracht, zwischen der Gesetzgebung und dem Vollzug europäischen Rechts zu unterscheiden.

### **1. Gesetzgebung**

Europäische Gesetzgebung ist die förmliche und verbindliche Artikulierung des gemeinsamen europäischen Interesses durch die Institutionen der Union. Für die Länder geht es um die Wahrung ihrer politischen Handlungsspielräume, um Subsidiarität und um effektive Mitwirkung im darauf gerichteten europäischen Willensbildungsprozess. Diese Mitwirkung ist in Art. 23 GG ausführlich geregelt, allerdings fragt sich, ob die Regelung für eine effiziente Vertretung deutscher Interessen in Brüssel adäquat ist.

#### *a. Vertretung Deutschlands im Rat*

Das europäische Recht fordert die Vertretung der Mitgliedstaaten im Rat „auf Ministerebene“, lässt aber offen, ob ein Bundes- oder ein Landesminister hierfür benannt wird. Aus praktischen Gründen ist fraglich, ob diese Offenheit für Deutschland Vorteile bringt. Im Verhandlungssystem des Rates ist es wichtig, dass der Vertreter in die bestehenden Netzwerke integriert ist und pro-aktiv handeln kann, schon im Vorfeld von Ratsentscheidungen. Denn die Gesetze der EU werden durch die Vorschläge der Kommission vorformuliert. Ein Länderminister, der nach Art. 23 Abs. 6 GG nur sporadisch „zu seinem Thema“ im Rat auftreten darf, kann diese Vorfeld-Arbeit schwer leisten. Um in frühen Stadien Anregungen an die zuständigen Institutionen geben und auf allen Ebenen des Rates rechtzeitig Koalitionen für die gewünschte Entscheidung schmieden zu können, wäre eine kontinuierlichere Präsenz in Brüssel nötig. Ein Bundesminister, der diese Aufgaben wahrnimmt, ist in die betreffenden Prozesse stärker eingebunden. Der angemessene Weg, die Länderinteressen effizient in eine deutsche Gesamtstrategie einzubauen und die bestehenden Netzwerke zu nutzen, ist ein internes Koordinierungsverfahren auf Regierungsebene in Deutschland.

Auch das Legitimationssystem der Europäischen Union spricht dafür, dass der Bund Deutschland im Rat repräsentiert. Demokratische Legitimation bezieht die europäische Gesetzgebung neben dem Europäischen Parlament auch über den Rat. Art. I-45 des Verfassungsentwurfs (VE) unterstreicht das sehr deutlich. Der Rat leitet seine Legitimation von den Regierungen ab, die ihrerseits von den nationalen Parlamenten kontrolliert werden. Die Legitimationskette vom Bürger über die Parlamente bis zum Vertreter der Regierung im Rat ist kaum mehr zu konstruieren, wenn nicht der vom Bundestag unmittelbar kontrollierte Minister, sondern ein vom Bundesrat instruierter Länderminister handelt, der der parlamentarischen

Kontrolle allenfalls eines Landes unterliegt – und selbst dies nicht, weil er nicht das Land, sondern gemäß den Entscheidungen des Bundesrates den Bund vertritt.

Als schwerfällige und ineffiziente „Über-Regulierung“ erweist sich auch die Bindung des deutschen Vertreters im Rat an das Votum des Bundesrates. Solange der Rat in geschlossener Sitzung tagt, ist diese Bindung ohnehin nicht kontrollierbar. Wo die Stellungnahme des Bundesrates „maßgeblich“ zu berücksichtigen, also quasi zwingend ist, fehlt dem Minister der Spielraum für effizientes Verhandeln. Obwohl der Bund vertreten wird, fehlen auch die für die Wahrung der „gesamtstaatlichen Verantwortung“ (Art. 23 V u. VI GG) nötigen Mittel.

#### *b. Vereinfachung des Art. 23 GG*

Art. 23 GG ist zu kompliziert und wird den praktischen Anforderungen an eine wirksame Vertretung Deutschlands im Rat nicht gerecht. Schon die Vertretung Deutschlands im Rat allein durch Minister des Bundes bedingt eine Änderung von Art. 23 GG. Es wäre ratsam, die Vorschrift radikal zu vereinfachen, durch Streichung der Absätze 2 bis 7 und Ergänzung von Absatz 2 wie folgt:

*"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".*

Die Bedeutung dieser Bestimmung liegt in der ausdrücklichen Normierung der Rechenschaftspflicht des Ministers gegenüber dem Bundestag nach den Ratssitzungen. Sie entspricht der neuen Vorgabe der EU in Art. I-45 VE. In gleicher Weise muss der Minister gegenüber den Ländervertretern im Bundesrat Rechenschaft ablegen, soweit Zuständigkeiten der Länder berührt sind. Hier erfolgt der politische Abgleich zwischen dem, was die Länder als ihre Interessen artikuliert haben und dem, was der Minister dabei in Brüssel erreichen konnte. Wird der verantwortliche Bundesminister in Bundestag bzw. Bundesrat öffentlich zur Rede gestellt, dann wird auch die politische Verantwortung dort verortet, wo sie tatsächlich liegt. Diese Kontrolle wird noch effektiver wenn der Ministerrat, wie es jetzt Art. I-49 II VE vorsieht, öffentlich tagt.

Diese Form politischer Kontrolle ist ausreichend auch dort, wo die Rechtsetzung der EU Zuständigkeitsbereiche der Länder berührt. Schließlich kann es hier nicht um das Interesse einzelner Länder gehen, sondern nur um das übergreifende Gesamtinteresse aller Länder im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten der Union. Allerdings wird eine klarere Trennung von Bundes- und Länderzuständigkeiten bei der Zuordnung helfen, in welchen Fragen der Minister primär dem Bundestag bzw. dem Bundesrat gegenüber verantwortlich ist.

## **2. Umsetzung und Vollzug des europäischen Rechts**

Auf der Vollzugsseite geht es in erster Linie um die Umsetzung von Richtlinien, künftig der „Rahmengesetze“, der EU. Richtlinien legen als Instrument zweistufiger Gesetzgebung verbindlich Ziele fest und regeln, was nationales Recht werden soll. Offen lassen sie die Art und Weise, wie es in die nationale Rechtsordnung einzupassen ist.

Dieser Strukturidee folgend ist es unumgänglich, dass der Bund umsetzt, wo es um Bundesrecht geht und dass das Landesrecht durch die Länder angepasst wird. Eine allgemeine Umsetzungskompetenz des Bundes, wie von Ministerpräsident *Steinbrück* vorgeschlagen, passt dazu nicht. Es geht bei der EG-Harmonisierung nicht um die Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ iSd. Art. 72 Abs. 2 GG, sondern um einen funktionsfähigen Binnenmarkt und andere spezifische Ziele etwa der Umweltpolitik. Das Kohäsionsziel kann nicht mit Harmonisierungsrichtlinien verwirklicht werden.

Sicherzustellen ist daher vor allem, dass Bund und Länder dort, wo sie jeweils zuständig sind, tatsächlich umsetzen und korrekt umsetzen. Eine entscheidende Rolle kommt der Stärkung des Bewusstseins ihrer „europäischen“ Rolle und Verantwortung zu. Dem würde die frühzeitige Einbeziehung ihrer spezifischen „Vollzugserfahrung“ in den Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene dienen, sowohl im Koordinierungsprozess auf der Ebene der Bundesregierung, als auch über den Ausschuss der Regionen. Daneben ist an eine Kodifizierung der Haftungsverteilung zu denken. Nützlich könnte auch die ausdrückliche Pflicht der Länder zur Durchführung europäischen Rechts sein, wie sie Art. 23d Abs. 5 des österreichischen B-VG vorsieht. Diese Regelung geht aber zu weit, wenn sie den Bund ermächtigt, bei Verletzung dieser Pflicht, wenn auch nur provisorisch, die Richtlinienumsetzung selbst zu übernehmen. Diese parallele „Über-Gesetzgebung“ kann die erwünschte harmonische Einfügung der Richtlinienziele ins Landesrecht gerade nicht bewirken.

Wo es allerdings um ganz neue Regelungen zu Sachfragen geht, für die es keine innerstaatlichen Gesetze gibt, wäre durchaus zu erwägen, hier statt der sechzehn Länder den Bund für die Umsetzung verantwortlich zu machen, selbst im Zuständigkeitsbereich der Länder. Den Ländern wäre dann im Rahmen der Spielräume, die die Richtlinie lässt, sowie in Bezug auf Verwaltungsfragen ein Zugriffsrecht einzuräumen. Dasselbe sollte gelten, wenn die Materie bislang durch Bundesrecht geregelt ist, für die Umsetzung neuer Richtlinien aber, in Folge der Änderung des Art. 72 II GG, heute die Länder zuständig wären.

### **III. Bedeutung der künftigen EU-Verfassung**

Die Verfassung für Europa, wenn sie denn beschlossen wird, hätte abgesehen von den zitierten Klarstellungen durchaus gewisse Auswirkungen auf den Föderalismus in Deutschland. So etwa schließt Art. I-22 Abs. 2 VE zur Zuständigkeit des Allgemeinen Rat als Gesetzgeber die Vertretung Deutschlands durch einen Länderminister nach Art. 23 VI GG praktisch aus. Wenn allerdings die Minister im Allgemeinen Rat in Fragen der Gesetzgebung von jeweils zwei Fachministern beraten werden können, könnte die Bundesregierung als Fachminister auch einen Länderminister benennen, wenn dieser auch im betreffenden Fachrat als deutscher Vertreter auftritt.

Eine weitere Herausforderung ist das neue Frühwarnverfahren zur Subsidiarität. Hier ist sicherzustellen, dass Bundesrat und Bundestag rechtzeitig zu Beschlüssen kommen, ggf. sogar nach vorheriger Abstimmung mit Parlamenten anderer Mitgliedstaaten. Ratsam wäre eine Zusammenarbeit des Europa-Ausschusses des Bundestages mit der Europakammer des Bundesrates. Mitglieder dieser „Subsidiaritätskammer“ müssten zugleich Repräsentanten jeweils eines Fachausschusses sein, um des für eine effektive Subsidiaritätsprüfung erforderlichen Sachverständnisses willen. Wäre diese Kammer in ein Netzwerk entsprechender Ausschüsse aus den anderen Mitgliedstaaten integriert, so ließe sich ggf. die Drittelminorität der Stimmen nationaler Parlamente leichter zusammenbringen, die nach dem neuen Subsidiaritätsprotokoll der EU für einen wirksamen Einspruch gegen Vorschläge der Kommission erforderlich ist.

Die Verfassung für Europa ist für den Föderalismus in Deutschland vor allem deswegen von Bedeutung, weil sie als Teil der zu achtenden nationalen Identität der Mitgliedstaaten die Wahrung derer „grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung“ garantiert (Art. I-5 Abs. 1 VE). Damit folgt sie dem Konzept des mehrstufigen Verfassungsverbundes, in dem Legitimationssubjekte auf jeder Ebene die Bürgerinnen und Bürger der Union sind, um die es bei allem geht. Wenn das föderale Deutschland bei seinen Reformen dies nicht aus dem Auge verliert, muss man sich um seine Europafähigkeit nicht sorgen.