



**Georg-August-Universität  
Göttingen**

**Europarechtliches  
und  
öffentlich-rechtliches  
Seminar**

# Bundesstaatliche Problemstellungen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Referat im Rahmen der Veranstaltung

**„Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten“**

PD. Dr. Thomas Schmitz

vorgelegt von  
Marco Bohnsack  
St. Martini-Str.12  
37079 Göttingen  
Studiengang Sozialwissenschaften (Diplom)

WS 2001

## Literaturverzeichnis

Anmerkung: In dieser Arbeit wurden aus Gründen der Aktualität auch Aufsätze und Dokumente verwendet, die nur online zur Verfügung stehen. Da einige Quellen in dynamischen Archiven abgelegt sind, können sich die genauen Pfadbezeichnungen ändern. Zur Nachprüfbarkeit ist deshalb neben der entsprechenden URL auch das Datum, an dem diese aktiv war, angegeben.

**Bauer, Michael W.:**

*Die Verbindungsbüros der deutschen Länder bei der Europäischen Union in Brüssel*,  
Verwaltungsrundschau 1996, S.417

**Degenhart, Christoph:**

*Staatsrecht I*, Heidelberg 1998

**Di Fabio, Udo:**

*Der neue Art.23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?* In: *Der Staat* 32(2), S.191-217

**Fischer, Joschka:**

*Vom Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede vom 12.05.2000, [http://www.auswaertiges-amt.de/4\\_europa/index.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm) ,  
Stand: 16.06.2000

**Herre, Sabine:**

*Düsseldorf zeigt der EU ihre Grenzen*, taz-Kommentar von 13.02.2001

**Hirsch, Volker u. Sevecke, Torsten:**

Die Europaministerkonferenz der Länder –Geschichte, Rahmen, Hintergrund  
PDF, <http://www.niedersachsen.de>, Stand: 25.10.2001

**Hölscheidt, Sven:**

Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU  
In: *Länderparlament-Beilage*  
<http://www.das-parlament.de/28-07/beilage/b-a-6.html> , Stand:16.10.2001

**Johne, Roland:**

*Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000

**Remmers, Thomas:**

*Europäische Gemeinschaften und Kompetenzverluste der deutschen Bundesländer*, Diss.,  
Frankfurt/ M. 1992

**Schmidt-Meinecke, Stefan:**

*Bundesländer und Europäische Gemeinschaft –Entwicklung und Stand der Länderbeteiligung im Europäischen Einigungsprozeß*, Speyerer Forschungsberichte 59, Speyer 1987

**Schneider, Heinrich**

*Eine föderale Verfassung für Europa? Überlegungen zum jüngsten Denkanstoss des deutschen Außenministers Joschka Fischer*

In: Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik Nr.2/ 2000

**Schönberg, Christoph:**

Europabeauftragte in den deutschen Bundesländern

PDF, <http://www.niedersachsen.de>, 25.10.2001

**Schröder, Meinhard; Löwer, Wolfgang u.a. (Hrsg.):**

*Fritz Ossenbühl –Freiheit, Verantwortung, Kompetenz –Ausgewählte Abhandlungen*, Köln 1994

**Streinz, Rudolf:**

*Europarecht*, 3. Aufl., Heidelberg 1996

**Strohmeier, Rudolf:**

*Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel*, DÖV 1988, S.633

**Sturm, Roland u. Pehle, Heinrich:**

*Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2001

**Tiemann, Susanne:**

Die Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU  
-Ein Stichwortpapier zum Gastvortrag an der TU Berlin am 18.01.2000 -  
<http://www.bundestag.de/mdbhome/tiemasu0/eu.htm> , Stand 10.10.2001

**Tueller, Alexander:**

*Die Rechtsstellung der Länder und des Bundesrates im Prozeß der politischen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Diss., Göttingen 1999

**Unbekannt:**

*Europa oder zentralistische Gleichmacherei?* taz-Bericht vom 14.01.2001

**Unbekannt:**

*Wir sind doch Global Player. Interview mit dem Ministerpräsidenten von Bremen Henning Scherf* in: DER SPIEGEL 9/2001

URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,120561,00.html>, Stand:14.10.2001

**Semler, Christian:**

*Europa neu Entwerfen*, taz-Bericht vom 13.05.2000

**Weber-Panariello, Philippe A.:**

*Nationale Parlamente in der Europäischen Union: eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europaeischen Union im Vereinigten Koenigreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Diss., Zürich 1995

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	Seite	1
2. Grundlegende Probleme der Bundesländer beim Integrationsprozeß in die EU		2
2.1. Die Staatlichkeit der Länder		2
2.2. Der Art. 24 Abs. 1 GG als Grundlage für Kompetenzübertragungen		3
2.3. Kompetenzverluste der Bundesländer		4
2.3.1 Kompetenzverluste im Bereich der Legislative		4
2.3.2 Kompetenzverluste im Bereich der Exekutive		5
2.3.3 Kompetenzverluste im Bereich der Judikative		5
2.3.4 Zusammenfassung		5
		5
3. Kompensierung der Kompetenzverluste bis Maastricht		6
3.1. Die Stellung der Bundesländer bis zum Vertrag von Maastricht		6
3.1.1. Zuleitungsverfahren		7
3.1.2. Neues Länderbeteiligungsverfahren		7
3.1.3. Neues Bundesratsverfahren		
3.1.4. EG-Kammer des Bundesrates		9
3.1.5. Europa-Kommission der Länder		10
3.2. Andere Aktivitäten der Länder		10
3.2.1. Länderbeobachter		10
3.2.2. Ländervertreter in EG-Gremien		10
3.2.3. Länderbüros		11
3.2.4. Direktkontakte		11
4. Stellung der Länder nach dem Vertrag von Maastricht		11
4.1 Änderungen durch den Vertrag von Maastricht		12
4.1.1. Ausschuss der Regionen		12
4.1.2. Teilnahme von Ländervertretern		13
4.1.3. Subsidiaritätsprinzip		13
4.2. Neue Fassung des Art. 23 GG		13
4.2.1 Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs.1 GG		14
4.2.2. Informationspflicht, Recht der Stellungnahme n. Art.23 Abs.2u.3 GG		14
4.2.3. Recht der Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 4 u. 5 GG		16
4.2.4 Vertreter der Länder auf Grundlage von Art.23 Abs. 6 GG		17
4.2.5. EUZBLG gemäß Art. 23 Abs. 7 GG		17
4.2.6. Weitergehende Regelungen des EUZBLG		17
4.3. Zusammenfassung und Zwischenfazit		19
5. Zukunft von EU, Nationalstaaten und Ländern		20
5.1. Politikwissenschaftliche Thesen		20
5.2. Aktuelle Situation: Entwürfe für Länderbeteiligungen		21
6. Fazit		23

## 1. Einleitung

Die Integration eines Bundesstaates wie der Bundesrepublik Deutschland in einer Supranationalen Organisation ist eine ebenso schwieriger wie interessanter Prozeß. Während prinzipiell die Bundesregierung der Verhandlungspartner der Europäischen Union ist, berühren viele der Integrationsaufgaben nicht einmal die Kompetenzen des Bundes. Statt dessen gibt es starke Eingriffe in die Rechtsgebiete der Bundesländer, die sich nun mit einer ganz neuen Situation konfrontiert sehen: einerseits sollen sie die Verordnungen und Richtlinien aus Brüssel umsetzen und Gesetze erlassen, andererseits werden ihre eigenen Kompetenzen und Spielräume immer geringer. Selbst auf Gebieten, in die sich der Bund nie wagte einzumischen, wie etwa Rundfunkgesetze, sehen sich die Länder nun von der EU reglementiert<sup>1</sup>.

In Folge dessen fürchten die Länder um eine gänzliche Austrocknung ihrer Kompetenzen und unternehmen alles, um bei der Politikgestaltung der EU mitzuwirken und ihre eigenen Interessen zu vertreten. Andere, zentralistisch organisierte Staaten zeigen dem gegenüber entweder Unverständnis oder befürchten sogar selbst einen Machtverlust, sollten die Regionen eines Landes mehr Mitspracherechte eingeräumt werden.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit mehreren Fragen unter dem Oberbegriff der Bundesstaatlichen Problemstellung in der EU. Zunächst soll kurz auf die Eigenstaatlichkeit der deutschen Bundesländer eingegangen werden, um darzustellen, warum die Abwanderung von Länderkompetenzen eine so große Bedeutung hat, auf welcher Grundlage diese Kompetenzen in der Vergangenheit übertragen werden konnten und welche tatsächlich transferiert wurden. Im Folgenden werden dann kurz die Maßnahmen zur Kompensierung dieser Kompetenzverluste bis zum Vertrag von Maastricht vorgestellt. Damit soll der Hintergrund für die weitere Beschäftigung mit den Änderungen durch den Vertrag von Maastricht und der damit verbunden Einführung des Art. 23 GG und dessen Ausführungsgesetze etabliert werden. Zur Abrundung wird ein kurzer Ausblick über die politikwissenschaftlichen Theorien zur Entwicklung der Beziehung EU-Nationalstaaten-Länder, auch im Bezug auf die aktuelle politische Situation, stehen. Dies soll letztlich zu einer zusammenfassenden Beurteilung führen, ob und inwiefern die Bundesländer an der Europapolitik der Bundesregierung partizipieren und wie weit der Einfluss der EU auf die Länder reicht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ossenbühl in : Schröder/Löwe, S.390 f.

## 2. Grundlegende Probleme der Bundesländer beim Integrationsprozeß in die Europäische Union

Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union beinhaltet grundsätzliche Probleme: Die Europäische Union als zwischenstaatliche Einrichtung ist zentralistisch ausgerichtet. Die Bundesrepublik selbst besteht dem Gesamtstaat (Bund) und aus den einzelnen Bundesländern. Beide Ebenen besitzen Staatsqualität, aber nur der Bund wirkt in der EU nach außen<sup>2</sup>. Je weiter die Integrationsprozesse auf europäischer Ebene voranschreiten, desto mehr Hoheitsrechte überträgt der Bund an die EU –auch Kompetenzen, die zuvor klar den Ländern zugeordnet waren. Werden Länderkompetenzen aber immer weiter beschnitten und Regelungen von der EU vorgegeben, besteht die Gefahr, dass die Länder ihre Eigenstaatlichkeit verlieren und nur noch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen<sup>3</sup>. Umgekehrt stellt sich das Problem, dass eine Bundesrepublik mit starken Ländern bei einem hohen Integrationsniveau einen „Bundesstaat im Bundesstaat“ darstellt und auf europäischer Ebene möglicherweise nicht wirklich handlungsfähig ist<sup>4</sup>. Letztlich ist die Teilung des Staates in Bund und Länder auch die vertikale Gewaltenteilung, die durch die Kompetenzverschiebungen auch eine Machtverschiebung zu Gunsten des Bundes bedeutet<sup>5</sup>.

### 2.1. Die Staatlichkeit der Länder

Die Staatlichkeit der Länder ist unstrittig<sup>6</sup>. Die Staatsgewalt teilen sich dabei die Länder mit dem Bund. Niedergelegt ist dies im Grundgesetz durch den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit aus Art. 20 Abs. 1 GG, der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird, und von den Art. 70-75 GG, die die Kompetenzen des Bundes und der Länder festlegen. Es gibt jedoch keine Bestandsgarantie: die Bundesländer sind weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand vor Veränderungen durch die Bundesgewalt verfassungsrechtlich geschützt<sup>7</sup>. Die Eigenstaatlichkeit umfasst die Verfassungsautonomie der Länder, die Staatsgewalt und die Befugnis, diese nach eigenem Ermessen zu organisieren und auszuüben<sup>8</sup>. Das Bundesverfassungsgericht betonte, dass dies allein nicht die Länderhoheitsgewalt ausmache: es müsse auch Sorge getragen werden, dass den Ländern eine gewisse Mindestanzahl an zusätzlichen Kompetenzen verbleiben<sup>9</sup>.

---

<sup>2</sup> Vgl. Ossenbühl in: Schröder/Löwe, S.390

<sup>3</sup> Vgl. Tueller, S.38

<sup>4</sup> Vgl. Remmers, S.35

<sup>5</sup> Vgl. Tueller, S.39; ebenso Schmidt-Meinecke, S.5

<sup>6</sup> Vgl. Ossenbühl in: Schröder/Löwe, S.371; Tueller, S.5; Degenhart, S.36 Rn. 83ff.

<sup>7</sup> BverfGE 5, 34 (38); BverfGE 1, 14 (48)

<sup>8</sup> vgl. ebd.

<sup>9</sup> BverfGE 34, 9 (19f)

Die Kompetenzen der Bundesländer liegen momentan in den Bereichen der Bildungs- und Kulturpolitik, des Polizeirechts, des Kommunalrechts, des Landeswahlrechts, der regionalen Wirtschaftsförderung und der Agrarstruktur, des Hochschulbaus und der Forschungsförderung, in Grenzen auch beim Umweltschutz<sup>10</sup>. Vielfach sind diese Kompetenzen allerdings weniger inhaltlicher denn organisatorischer bzw. vollziehender Natur.

Tueller stellt denn auch folgerichtig fest, dass nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern nur ein reduzierter Bereich eigener Gesetzgebungszuständigkeiten zukommt und damit der Spielraum für weitere Kompetenzübertragungen ohne Gefährdung der Eigenstaatlichkeit knapp bemessen ist<sup>11</sup>.

## **2.2. Der Art. 24 Abs. 1 GG als Grundlage für Kompetenzübertragungen**

Bis zum Vertrag von Maastricht bzw. der darauffolgenden Einführung des neuen Art. 23 GG war Art. 24 Abs.1 GG die Grundlage für die Übertragung von Kompetenzen auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Es ist wichtig, sich mit diesem Artikel im Vorfeld zu befassen, da er nicht nur zum Hintergrund der folgenden Ausführungen beiträgt, sondern auf seiner Grundlage auch bis 1993 eine große Anzahl von Kompetenzen der Länder auf den Bund bzw. die europäische Ebene übergegangen sind.

Art. 24 Abs. 1 GG ermächtigt ausschließlich den Bund zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Dieser Artikel zeigt den Willen der Verfassungsgeber, eine mögliche Integration Deutschlands in Staatengemeinschaften zu erleichtern<sup>12</sup>. Im eigentlichen Sinne bedeutet die Anwendung des Art 24 Abs. 1 GG, dass der Bund die Ausübung seiner ausschließlichen Hoheitsrechte zugunsten des Rechts aus anderer Quelle zurücknimmt. Die Hoheitsrechte verbleiben allerdings bei der Bundesrepublik und könnten auch wieder ausgeübt werden, was allerdings eine Vertragsverletzung nach sich ziehen würde<sup>13</sup>.

Der Bund kann auch Kompetenzen übertragen, die originär den Ländern zugeschrieben sind, da Art. 24 Abs. 1 GG nicht zwischen verschiedenen Kompetenzordnungen differenziert.

---

<sup>10</sup> Nach Tueller, S.8

<sup>11</sup> Tueller, S.9

<sup>12</sup> Vgl. Tueller, S.10

<sup>13</sup> Vgl. Sturm/Pehle, S.36

Grundsätzlich muß nicht einmal der Bundesrat einem Integrationsvertrag zustimmen, es sei denn, der Vertrag enthält Regelungen, die im Grundgesetz als zustimmungsbedürftig aufgeführt sind.

Die Grenzen des Art. 24 Abs. 1 GG lassen sich zum einen aus dem Wortlaut ableiten. Es könne nur einzelne Hoheitsrechte, nicht aber die gesamte Staatsgewalt übertragen werden. Unklar bleibt dabei allerdings, wie viele Hoheitsrechte beim Staat resp. den Ländern verbleiben muß, um deren Staatsgewalt zu erhalten. Der durch Art.79 Abs. 3 GG geschützte Kern der deutschen Verfassung stellt eine weitere Grenze da. Das Bundesverfassungsgericht führte aus, dass Art. 24 Abs. 1 GG nicht ermächtige „(...) *im Wege der Einräumung von Hoheitsrechten für zwischenstaatliche Einrichtungen die Identität der geltenden Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen, aufzugeben.*“<sup>14</sup> Das bindet den Integrationsgesetzgeber aber nicht an die Bestimmungen des Grundgesetzes: er muß nur die Wahrung der Strukturprinzipien beachten<sup>15</sup>.

## **2.3. Kompetenzverluste der Bundesländer**

Eine vollständige Darstellung der Kompetenzverluste der Länder wäre an dieser Stelle zu umfangreich. Es sollen daher nur die wichtigsten Bereiche genannt werden.

### **2.3.1 Kompetenzverluste im Bereich der Legislative**

Bedeutet die Übertragung von Länderkompetenzen eine mögliche Gefährdung ihrer Eigenstaatlichkeit durch vertikale Gewaltverschiebungen, ist auch die Übertragung von Bundeskompetenzen für die Länder nicht unproblematisch. Auch bei einer Selbstbeschränkung des Bundes zugunsten der EU verlieren die Länder die Möglichkeiten zur Gesetzgebungsbeteiligung, die ihnen lt. Art.50 GG über den Bundesrat zustehen<sup>16</sup>. Die Mitwirkungsrechte der Länder an der Gesetzgebung des Bundes sind das Initiativrecht (Art. 76 Abs. 1 GG), das Recht zur Stellungnahme (Art.76 Abs. 2 GG), das Zustimmungsrecht sowie das Recht, Vermittlungsausschüsse anzurufen (Art. 72 Abs. 2 und 3 GG). Wird die Bundesgesetzgebung auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragen, gehen diese Rechte verloren<sup>17</sup>. Im Endergebnis lässt sich hier auch von einer Machtverschiebung zugunsten des Bundes sprechen, da dieser über den Ministerrat weiterhin an der Gesetzgebung beteiligt ist,

---

<sup>14</sup> BVerfGE 73, 339 (375f.)

<sup>15</sup> BVerfGE 58, 1 (41)

<sup>16</sup> Vgl. Tueller, S.10ff.

<sup>17</sup> Vgl. Schmidt-Meinecke, S.7f

die Länder jedoch außen vor bleiben. Schmidt-Meinecke geht sogar noch einen Schritt weiter und nennt diesen Vorgang „eine horizontale Gewaltverschiebung von einem föderalen Legislativorgan auf ein zentrales Exekutivorgan (Bundesregierung).“<sup>18</sup>

Die Gesetzgebung der Länder wird durch Kompetenzverlagerungen ebenfalls direkt betroffen: vor allem in den Bereichen der Wirtschaftsförderung, Agrarstrukturpolitik, Umweltschutz, Bildungs- und Kulturpolitik, Haushaltsgesetzgebung, Seehafenpolitik, Staatshaftungsrecht und dem öffentlichen Dienstrecht.<sup>19</sup>

### **2.3.2 Kompetenzverluste im Bereich der Exekutive**

Im Bereich der Verwaltung, ein Bereich, in dem das Grundgesetz größtenteils den Ländern die Kompetenzen zuspricht, müssen Einschränkungen festgestellt werden: unmittelbare Eingriffe in die Verwaltungsverfahren erfolgen z.B. primärrechtlich auf Grundlage von Art. 6 EGV (Art. 12 EGV-Amsterdam), oder sekundärrechtlich, wenn Gemeinschaftsrecht von nationalem Verwaltungsrecht abweicht, aber mitgliedersstaatlich vollzogen werden muß<sup>20</sup>. Daneben gibt es noch mittelbare Eingriffe. Mittelbare Eingriffe liegen vor, wenn zum Gemeinschaftsrecht nationales Ausführungsrecht ergeht, was bei Richtlinien der Fall ist.<sup>21</sup>

### **2.3.3 Kompetenzverluste im Bereich der Judikative**

Alle letztinstanzlichen Gerichte unterliegen gem. Art. 177 (Art. 234 EGV-Amsterdam) einer Vorlagepflicht, da der EuGH oder das EuGEI das Auslegungsmonopol besitzen. Davon sind zumeist die Bundesgerichtshöfe betroffen, allerdings fallen unter diese Regelungen auch Landes- und Oberlandesgerichte, sofern gegen ihre Entscheidungen keine innerstaatlichen Mittel zur Verfügung stehen.

### **2.3.4 Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein Aushöhlung der Länderkompetenzen tatsächlich stattgefunden hat bzw. stattfindet. Dies lässt sich auf allen Bereichen beobachten und gefährdet die Eigenstaatlichkeit der Länder nachhaltig.

---

<sup>18</sup> Schmidt-Meinecke, S.6

<sup>19</sup> Nach Tueller, S.29

<sup>20</sup> ebd., S.35

<sup>21</sup> Vgl. ebd. S.36

### **3. Kompensierung der Kompetenzverluste bis Maastricht**

Um die Verluste- und Einschränkungen der Kompetenzen entgegenzuwirken bieten sich auf mehreren Ebenen Handlungsmöglichkeiten an. Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechtes war allerdings bis zum Vertrag von Maastricht kein Fortschritt festzustellen. Deswegen konzentrierten die Länder ihre Bemühungen auf die nationale Ebene. Im Mittelpunkt standen hier die Bemühungen, den Informationsaustausch über Vorhaben der EU zu verbessern sowie größeren Einfluß auf die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und EU zu stärken<sup>22</sup>.

Eine weitere Möglichkeit, die Überführung von Bundeskompetenzen auf die Länder, wurde nicht weiter verfolgt.

#### **3.1. Die Stellung der Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften bis zum Vertrag von Maastricht**

Bereits zu Zeiten der Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ im Jahr 1951 wurde im Bundesrat eine Debatte um Kompetenzverluste der Bundesländer geführt<sup>23</sup>. Wenn allein die Gemeinschaft, die Bundesregierung und den Bundestag Entscheidungen fällten, „hätten die Länder bald gar nichts mehr zu sagen“<sup>24</sup>, so der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen. Gefordert wurde ein verbindlich verankertes Gremium, durch welches die Länder an der politischen Willensbildung beteiligt würden<sup>25</sup>. Letztendlich stimmte der Bundesrat dem Ratifikationsgesetz zum EGKS-Vertrag zu, ohne das ein solches Gremium geschaffen wurde. In seiner Entschließung hielt der Bundesrat jedoch fest, dass die Bundesregierung sich dazu bereit erklärt hatte, einen Unterausschuss regelmäßig über Vorhaben zu informieren und bei Fragen, die einzelne Länder besonders betreffen, diese zu hören und ihre Stellungnahmen zu berücksichtigen<sup>26</sup>. Diese „Adenauer-Arnold-Absprache“ umfasste auch die Zusage Adenauers, dass die Montanindustrieländer Einfluß auf die Auswahl eines der beiden deutschen Mitglieder in der Hohen Behörde nehmen könnten.<sup>27</sup> Ergänzt wurde die Absprache 1963 durch eine interministerielle Vereinbarung<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Vgl. Tueller, S.39f

<sup>23</sup> Vgl. Remmers, S.39 ff., Weber-Panariello (1995), S.288 f.

<sup>24</sup> Bericht über die 18. Sitzung des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Bundesrates am 26.6.1951, S.14

<sup>25</sup> Vgl. Remmers, S.15

<sup>26</sup> BR-Drucks. 14/52 (B)

<sup>27</sup> Vgl. Tueller, S.41

<sup>28</sup> Vgl. Hirsch/Sevecke, S.1

### **3.1.1. Zuleitungsverfahren**

Im Jahre 1957, als über die Gründungsverträge zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft beraten wurde, belebte sich auch die Kompetenzdebatte wieder. Der Bundesrat machte nun seine Zustimmung zu den Vertragswerken von einer, im Zustimmungsgesetz verankerten, Beteiligung abhängig<sup>29</sup>. Aus diesen Forderungen entstand Art. 2 des Gesetzes über den Vertrag zur Gründung der EURATOM und der EWG, der die Bundesregierung zu laufender Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates verpflichtete<sup>30</sup>. Weitergehende Mitspracherechte wurden jedoch nicht verankert. Ein 1957 von der Bundesregierung eingebrachter Gesetzentwurf<sup>31</sup>, der vorsah, dass der Bundesrat drei Mitglieder und Stellvertreter zu Gemeinschaftsversammlungen entsenden sollte, wurde nie verabschiedet. Bis zur Schaffung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 blieb das gem. Art. 2 des Gründungsvertrages entwickelte ZustGEWGV<sup>32</sup> die einzige formelle Beteiligung des Bundesrates.<sup>33</sup>

### **3.1.2. Neues Länderbeteiligungsverfahren**

1979 wurde, nach zähen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, §85a in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien eingefügt. Hier wurde fixiert, dass der Bundesminister für Wirtschaft eine koordinierende Position für die Kommunikation mit den Ländern einnehmen sollte. Bundeskanzleramt und Bundesrat waren bei diesem „Neuen Länderbeteiligungsverfahren“ nicht beteiligt<sup>34</sup>. Die Länderregierungen zeigten sich wenig zufrieden mit diesem Kompromiß, zum einen, weil immer noch der Großteil der Entscheidungen ohne Länderbeteiligung ablief, zum anderen, weil das Verfahren sehr aufwendig und zum Teil nicht in der erforderlichen, oft kurzen Zeit zu realisieren war<sup>35</sup>. Mit der Einführung des „Neuen Bundesratsverfahrens“ 1986 wurde das Länderbeteiligungsverfahren außer Kraft gesetzt.

### **3.1.3. Neues Bundesratsverfahren**

Mit der Abfassung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 sahen die Länder erneut ihre Kompetenzen in Gefahr. Mit der Schaffung des Binnenmarktes bis Ende 1992 sollten die Kompetenzen in den Bereichen Forschung, Technologie und Umweltschutz auf die

---

<sup>29</sup> Vgl. Remmers, S.46

<sup>30</sup> Strohmeier, S.633f

<sup>31</sup> BR-Drucks. 467/57

<sup>32</sup> Zustimmungsgesetz zum EWG-Vertrag, BGBl. 1957 II, S.753

<sup>33</sup> Vgl. Remmers, S.47

<sup>34</sup> Vgl. Schmidt-Meinecke, S.22f

<sup>35</sup> Vgl. Remmers, S.50f

Europäischen Gemeinschaften übergehen. Die Länder meldeten aus diesem Grund bei der Beratung des Gesetzes im Bundesrat frühzeitig Bedenken an und verlangten ihre Beteiligung. Als der Gesetzentwurf als Zustimmungsgesetz gem. Art. 76 Abs. 2 GG von der Bundesregierung an den Bundesrat weitergeleitet wurde, hatte dieser in einer Entschließung bereits Anmerkungen und Änderungsvorschläge niedergelegt<sup>36</sup>. Unter anderem wurde eine Änderung des Art. 24 Abs.1 GG gefordert, damit die Übertragung von Kompetenzen nur mit der Zustimmung des Bundesrates möglich wäre<sup>37</sup>. Zudem sollte der Bundesrat seine Zustimmung nur dann erteilen, wenn die Länder eine gesetzliche Grundlage für ihre stärkere Beteiligung an den innerstaatlichen Entscheidungsfindungsprozessen zu Fragen auf europäischer Ebene erhalten hätten. Es wurde die Einfügung eines Art. 1a in das Zustimmungsgesetz und die spätere Verankerung im Grundgesetz gefordert.

Artikel 1a wurde, nachdem die Bundesregierung einige Änderungen hatte einfließen lassen, als Art. 2 EEAG in das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte übernommen. Im Folgenden ist der Wortlaut wiedergegeben, da dieser Artikel in gewisser Weise der Vorgänger aller späteren Beteiligungsgesetze war, und sich gewisse Formulierungen fast exakt wiederfinden lassen.

1. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753) umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten.
2. Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.
3. Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließlich Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie vom Bundesrat vorgetragene Länderbelange in ihre Abwägung ein.
4. Im Falle der Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie

---

<sup>36</sup> BR-Drucksache 50/86

<sup>37</sup> Was in dieser Form allerdings keineswegs ein Novum darstellte. Bereits von der Enquete-Kommission war ein entsprechender Vorschlag zur Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG gemacht worden. Vgl. BT Drucksache 7/5924, S.230f.

der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit.

5. Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratergremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.
6. Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

Das Gesetz trat am 25.12.1986 in Kraft. Ein Jahr später wurde gem. Art. 2 Abs. 6 EEAG eine „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorlagen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft“, in der die Verfahren zur Unterrichtung festgelegt wurden, geschlossen<sup>38</sup>. Eine Ministerpräsidentenkonferenz legte zeitgleich das Prozedere für die Benennung der Ländervertreter gem. Art. 2 Abs. 5 EEAG fest.

Obwohl Art. 2 EEAG einen großen Fortschritt darstellte, bei dessen Abschluß beide Seiten auf „ihr großes Entgegenkommen“ hinwiesen<sup>39</sup>, zeigten sich in der Praxis Probleme.

So verzögerte sich die Weiterleitung von Unterlagen gelegentlich, bis deren Inhalt obsolet war, oder die Bestimmung von Ländervertretern zur Teilnahme an Gremien dauerte so lange, dass die Sitzungen bereits stattgefunden haben, bevor die Vertreter benannt waren<sup>40</sup>.

### **3.1.4. EG-Kammer des Bundesrates**

Diese Gründe führten u.a. dazu, dass im Mai 1988 der Bundestag seine Geschäftsordnung änderte und die sog. EG-Kammer bildete, einen Ausschuss, der sich flexibler und schneller als der gesamte Bundesrat mit Fragen der europäischen Union befassen können kann, dessen Beschlüsse aber gem. § 45b GO-BR die Wirkung von Bundesratsbeschlüssen haben<sup>41</sup>. Nach dem Vertrag von Maastricht hat die Europakammer eine verfassungsrechtliche Verankerung erfahren, allerdings an Bedeutung verloren<sup>42</sup>. Die Koordinierung der Länderpositionen hat heute fast ausschließlich der EU-Ausschuss des Bundesrates übernommen<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Dokumente, S.428

<sup>39</sup> Schmidt-Meinecke, S.58

<sup>40</sup> ebd.

<sup>41</sup> Vgl. Remmers, S.62

<sup>42</sup> Vgl. Sturm/Pehle, S.83

<sup>43</sup> ebd.

### **3.1.5. Europa-Kommission der Länder**

1990 beschloß die Ministerpräsidentenkonferenz die Schaffung einer Europa-Kommission. Aufgabe dieser Einrichtung war die Wahrung der Länderinteressen im Rahmen der europäischen Integration<sup>44</sup>. Ursprünglich nur als kleine, offene Arbeitsgruppe geplant, tagte sie jedoch durchgehend unter Teilnahme aller 16 Bundesländer und bereitete Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vor. Nach dem Vertrag von Maastricht und den daraus resultierenden Veränderungen wurde die Europa-Kommission 1992 aufgelöst.

## **3.2. Andere Aktivitäten der Länder**

Zusätzlich zu den normierten Verfahren suchten die Länder auch andere Wege der Einflussnahme und Kommunikation mit der europäischen Ebene.

### **3.2.1. Länderbeobachter**

Die Länder suchten Möglichkeiten, stärker in die Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden zu werden. Bereits 1956 wurde in einer Vereinbarung mit dem damaligen Außenminister Brentano die Entsendung eines „Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften“ vereinbart. Dieser sollte ursprünglich nur an den Verhandlungen über den Abschluß der römischen Verträge teilnehmen. Die Position wurde jedoch zu einer Dauereinrichtung im Informationssystem der Europäischen Entscheidungsebenen<sup>45</sup>.

### **3.2.2. Ländervertreter in EG-Gremien**

Ebenfalls auf informelle Vereinbarungen zurückzuführen war die Teilnahme von Länderabgesandten an verschiedenen Gremien als Teil der deutschen Delegation, vorausgesetzt, der Verhandlungsgegenstand betraf wesentlich die Interessen der Länder. Im sog. „Lindauer Abkommen“<sup>46</sup> einigten sich Bund und Länder eher unscharf auf die Bildung eines ständigen Gremiums aus Vertretern der Länder, die den Bundesämtern bei der Aushandlung von internationalen Verträgen als Ansprechpartner dienen sollten. Diese ständige Vertragskommission holte die Meinungen der einzelnen Länder zu bestimmten Vorhaben des Bundes ein und leitete diese Stellungnahmen weiter<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Vgl. Hirsch/Sevecke, S.2

<sup>45</sup> Vgl. Schmidt-Meinecke, S.35ff; Remmers, S.48f

<sup>46</sup> Vereinbarung vom 14.11.1957, Vgl. Schmidt-Meinecke, S.39

<sup>47</sup> Vgl. Schmidt-Meinecke, S.39

### **3.2.3. Länderbüros**

Um die Kommunikation „vor Ort“ und die Stellung der Länderbeobachter zu verbessern, richteten von 1985 bis 1989 die alten Bundesländer eigene Büros in Brüssel ein. Ihre Aufgabe ist vor allem die Beschaffung länderspezifischer Informationen und das leisten von Lobbyarbeit für die Länder bei den Europäischen Institutionen<sup>48</sup>. Umgekehrt scheinen die Einrichtungen der Europäischen Union aber auch die Länderbüros zu nutzen, um beispielsweise auf Versäumnisse bei der Umsetzung von Richtlinien durch die Länder hinzuweisen.

Seit 1992 besitzen auch alle neuen Bundesländer Verbindungsbüros<sup>49</sup>. Diese Einrichtungen waren lange umstritten und besitzen nach wie vor keinen diplomatischen Status; ihre gesetzliche Berechtigung wurde allerdings zwischenzeitlich in §8 EUZBLG festgeschrieben.

### **3.2.4. Direktkontakte**

Nach und nach entdeckten Länderpolitiker auch die Vorzüge direkter, persönlicher Kontakte. Ministerpräsidenten nutzten z.B. diese Reisediplomatie für Lobbyarbeit oder der gütlichen Beilegung von Streitigkeiten<sup>50</sup>.

## **4. Stellung der Länder nach dem Vertrag von Maastricht**

Der Vertrag von Maastricht übertrug weitere Kompetenzen auf die EG. Zu nennen sind hier die Bereiche Industriepolitik, Bildungs-, Berufsbildungs- und Kulturpolitik, Sozialpolitik, Jugendpolitik, Verbraucher- und Umweltschutz, Entwicklungshilfe, Gesundheitswesen und Forschungs- und Technologiepolitik<sup>51</sup>. Allerdings war diese Normierung der Kompetenzen nicht als dramatisch zu bewerten, da die EG bereits zuvor unter Rückgriff auf Art. 100 EGV (Art. 94 EGV-Amsterdam) und Art. 235 EGV (Art. 308 EGV-Amsterdam) auf diesen Gebieten tätig geworden war. Die Festschreibung der Kompetenzen diente in erster Linie der klareren Abgrenzung. Da den Ländern klar war, dass der Vertrag von Maastricht weitere Kompetenzeinschränkungen oder zumindest die formelle Übertragung der Kompetenzen auf die europäische Ebene bedeutete, legten sie bereits vor den eigentlichen Verhandlungen ihre Positionen dar.

Nach den Vorstellungen der Länder sollte die Europäische Union föderativen Grundsätzen verpflichtet sein und damit in den Mitgliedsstaaten die ausgewogene Wirtschaftsentwicklung,

---

<sup>48</sup> Vgl. Bauer (1996), S.417

<sup>49</sup> Schönberg, S.6

<sup>50</sup> Vgl. Schmidt-Meinecke (1987), S.45

<sup>51</sup> Tueller, S.68

die kulturellen Identitäten und möglichst große Bürgernähe sicherstellen<sup>52</sup>. Konkret wurde die Schaffung eines Regionalausschusses sowie die Teilnahme von Ländervertretern an Ministerratssitzungen gefordert. Als eine Folge des Vertrages von Maastricht ist in jedem Fall auch die Grundgesetzliche Verankerung von Mitwirkungsrechten der Länder über den Bundesrat in Angelegenheiten der EU zu sehen. Die Bundesländer wirken nach dem neuen Artikel 50 des Grundgesetzes durch den Bundesrat auch in Angelegenheiten der EU mit. Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten sind geregelt in den Neufassungen der Artikel 23, 52 Abs. 3a GG sowie im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).

Weitere Verfahrensvorschriften zu den Beteiligungsrechten in EU-Angelegenheiten, z.B. zum Informationsverfahren, zu den Ländervertretern sind in der sog. Bund-Länder-Vereinbarungen enthalten. In den folgenden Abschnitten soll sich insbesondere mit dem neuen Art. 23 GG sowie dem zugehörigen EUZBLG beschäftigt werden, da diese in der Praxis am relevantesten sind.

#### **4.1. Änderungen durch den Vertrag von Maastricht**

##### **4.1.1. Ausschuss der Regionen**

Mit Art. 198a EGV (Art. 263 EGV-Amsterdam) die Schaffung eines beratenden, unabhängigen Ausschusses aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vorgeschrieben. Der sog. Ausschuss der Regionen ist ein kein eigenständiges Organ der Gemeinschaften. Durch die Eingliederung in die Rechtssetzungsverfahren gilt er allerdings als Nebenorgan<sup>53</sup>. Der AdR nahm am 09.03.1994 seine Arbeit auf und besteht aus 222 weisungsfreien politischen Repräsentanten der Länder und Regionen, die auf Vorschlag der Mitgliedsstaaten vom Rat der EU für 4 Jahre ernannt werden. Die deutsche Delegation besteht aus 24 Mitgliedern. Davon werden drei von den Kommunen und 21 von den Ländern (darunter Ministerpräsidenten, Landesminister, Landtagsabgeordnete und Staatssekretäre) gestellt<sup>54</sup>.

Der Ausschuss ist beratend gegenüber Rat, EU-Kommission und Europäischem Parlament tätig. Seine Aufgabe ist die Bündelung regionaler und lokaler Interessen und Artikulation von Auswirkungen von EU-Entscheidungen auf regionaler und lokaler Ebene. In einigen Fällen ist

---

<sup>52</sup> Vgl. Tueller, S.65

<sup>53</sup> Vgl. Ebd., S.72

<sup>54</sup> Vgl. Hirsch/ Sevecke, S.5: Gesetzliche Grundlage für die Besetzung ist §14 EUZBLG.

seine Anhörung obligatorisch<sup>55</sup>, in anderen kann seine Meinung eingeholt werden, daneben ist er aber auch befugt, aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben<sup>56</sup>.

#### **4.1.2. Teilnahme von Ländervertretern**

Die Forderung nach der Teilnahme von Ländervertretern an den Ministerratssitzungen wurde in der Vertragsrevision zumindest generell ermöglicht. Art.146 EGV (Art. 203 EGV-Amsterdam) eröffnete die Möglichkeit der Entsendung eines Mitgliedsstaatsvertreters, der nicht Regierungsmitglied sein musste.

#### **4.1.3. Subsidiaritätsprinzip**

Eine weitere Forderung der Länder bestand in der Einführung eines wirksamen Subsidiaritätsprinzips. Dieser Forderung wurde im Vertrag von Maastricht durch die Einführung des Art. B EUV (Art. 2 EUV-Amsterdam) und verweist auf Art. 3b EGV (Art. 5 EGV-Amsterdam). Das Subsidiaritätsprinzip besagt im wesentlichen, dass die EU und EG nur tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten gesetzte Ziele nicht selbst durch eigene Regelungen erreichen können, oder wenn sich eine Materie ausschließlich oder besser über Gemeinschaftsrecht regeln ließe<sup>57</sup>. Die Bundesregierung legt seit 1999 jährlich dem Bundestag einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der EU vor.

#### **4.2. Neue Fassung des Art. 23 GG**

Mit dem Vertrag von Maastricht erzielten die Länder zumindest Teilerfolge. Dennoch wurden die Diskussionen über größere Mitgestaltungsrechte der Länder in Fragen der Europäischen Union fortgeführt und die Verankerung auf Verfassungsebene gefordert<sup>58</sup>. U.a. diese Diskussion führte 1992 letztlich zur Einführung des neuen Art. 23 im Grundgesetz, wie der Wortlaut der amtlichen Begründung der Bundesregierung zum Art. 23 GG verrät: *„Die Beteiligung der Länder durch den Bundesrat (...) entspricht (...) dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes. Auf dieser Basis ist von den Ländern die Beteiligung an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union in Analogie zur Kompensation bei*

---

<sup>55</sup> Vgl. Art.126 Abs. 4, 128 Abs. 5, 129, 129b, 129c, 130b, 130d, 130e EGV. Durch den Vertrag von Amsterdam noch ergänzt um Art. 4, 5, 118 Abs.2 u.3, 129 Abs.4, 130s Abs. 1-3, 125, 127 Abs.4 u. 75 EGV.

<sup>56</sup> Vgl. Hirsch/ Sevecke, S.6. Ausführliche Aktuelle Informationen auf der Website des AdR [http://213.61.121.161/www/de/eu\\_politik/deutschland/wissenswertes/adr\\_htmlv](http://213.61.121.161/www/de/eu_politik/deutschland/wissenswertes/adr_htmlv)

<sup>57</sup> Vgl. Tueller, S. 74 f.

<sup>58</sup> Vgl. ebd., S.81f.

*Verlagerung von Kompetenzen der Länder auf den Bund gefordert worden*<sup>59</sup> (Auslassung M.B.)

Da die Verfahren aus Art. 2 EEAG als bewährt angesehen wurden<sup>60</sup>, gingen sie teilweise in Art. 23 GG ein. Zusätzlich wurde in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien der § 85a (heute § 74) aufgenommen, der neben Verweisen auf Art. 23 GG auch die Prüfung von Vorhaben der Europäischen Union auf ihre Übereinstimmung mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip vorschreibt. Der Art. 23 GG lässt sich in drei Bereiche unterteilen. Der erste Bereich beschreibt die Europäische Union als Staatsziel und enthält die sog. Struktursicherheitsklausel (Art.23 Abs. 1 S.1 GG). Der zweite Bereich regelt die Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S.2 u. 3 GG). Der Dritte Bereich legt die innerstaatlichen Kompetenzen von Bundestag und Bundesrat fest (Art. 23 Abs. 2 GG, vertieft in Abs.3 bis 7).

#### **4.2.1 Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs.1 GG**

Die Übertragung von Hoheitsrechten ist bereits in Art. 24 Abs. 1 GG geregelt. Art. 23 Abs. 1 GG gilt in Fragen der EU dem gegenüber als *lex specialis*<sup>61</sup>. Er erschwert die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU dahingehend, dass das Bundesgesetz zur Übertragung der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Im Falle einer Änderung der EU-Verträge, die Auswirkungen auf das Grundgesetz hätte, bedarf es eines Gesetzes mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit gem. Art. 79 Abs. 2 GG. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das Entfallen des Begriffes der „Zwischenstaatlichen Einrichtung“ aus Art. 24 Abs. 1 GG. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass in Zukunft die EU möglicherweise nicht mehr als zwischenstaatliche Einrichtung qualifiziert werden kann.

#### **4.2.2. Informationsverpflichtung der Bundesregierung, Recht der Stellungnahme des Bundestages nach Art 23 Abs. 2 u. 3 GG**

Art 23 Abs.2 u. 3 GG stellt das Verfassungsmäßige Äquivalent zu Art. 2 EEAG dar. In ihm ist die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie die Möglichkeit der Stellungnahme des Bundestages enthalten. Die näheren Einzelheiten regelt das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union

---

<sup>59</sup> BR-Drs. 501/92, S.17

<sup>60</sup> Vgl. Schönberg (2001), S.3

<sup>61</sup> Vgl. Sturm/Pehle, S.37

(EUZBBG). Maßgeblich ist hier der Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“, an denen Bundestag und Bundesrat mitwirken sollen. Da er im Normtext nicht eingeschränkt wird, ist er weit auszulegen und umfasst daher nicht nur Verordnungen und Richtlinien, sondern u.a. auch Abkommen der EG mit Drittstaaten (Art. 228 EGV/ Art.300 EGV-Amsterdam), Maßnahmen und Abkommen auf dem Gebiet der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art J.1 ff./ Art.11 ff. EUV-Amsterdam) oder auch der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. K1 ff./ Art.29 ff. EUV-Amsterdam)<sup>62</sup>. Dieses Verständnis liegt der Mitwirkungspraxis zugrunde<sup>63</sup>.

Nach Art. 23 Abs.2 S.2 GG, § 4 EUZBBG ist auch der Umfang der Gegenstände der Unterrichtung weit gefasst. Er umfasst insbesondere die Entwürfe von Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union, aber auch die Unterrichtung des Bundestages über deren wesentlichen Inhalt und das Ziel, über das Verfahren, das bei dem Erlass des geplanten Rechtsakts anzuwenden ist, sowie über den voraussichtlichen Zeitpunkt der Befassung des Rates, vor allem den der Beschlussfassung im Rat. Ferner muß die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich über ihre Willensbildung, den Verlauf der Beratungen, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, die Stellungnahmen der anderen Mitgliedstaaten sowie über die getroffenen Entscheidungen unterrichten<sup>64</sup>. Die Bundesregierung behält jedoch die Integrationskompetenz; sie ist nicht verpflichtet, ihren internen Prozess der Willensbildung gänzlich offen zu legen<sup>65</sup>. Art.23 Abs.3 S.1 GG; §5 S.1 EUZBBG bestimmt, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, bevor sie an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union mitwirkt, wobei der Begriff "Rechtsetzungsakt" im oben genannten Sinn weit zu verstehen ist. Die Frist zur Stellungnahme muss gemäß § 5 S.2 EUZBBG so bemessen sein, dass der Bundestag ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Vorlage zu befassen. "Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen" (Art.23 Abs.3 S.2 GG). Solche Stellungnahmen des Bundestags sind als schlichte Parlamentsbeschlüsse zu qualifizieren. Sie enthalten politische Aussagen, die die Bundesregierung rechtlich aber nicht verpflichten<sup>66</sup>. Im parlamentarischen System der Bundesrepublik ist es selbstverständlich, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestags berücksichtigt. Sie muss die Stellungnahme in ihre Meinungsbildung einbeziehen und sich damit auseinandersetzen; dazu gehört auch, dass sie eine Begründung abgibt, wenn

---

<sup>62</sup> Vgl. Hölscheidt, S.3

<sup>63</sup> ebd.

<sup>64</sup> Zum Zuleitungsverfahren ausführlich s. Tieman, S.4

<sup>65</sup> Vgl. Hölscheidt, S.3f.

<sup>66</sup> Vgl. ebd., S.3f.

sie von einer Stellungnahme abweicht oder abweichen will. Das Entscheidungsrecht bleibt bei der Bundesregierung; der Verlust des Bundestags an Legislativkompetenz wird nur etwas gemildert.

#### **4.2.3. Recht der Stellungnahme des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 4 u. 5 GG**

Die Länder finden schließlich in Art. 23 Abs. 4 GG Berücksichtigung. Sie partizipieren gemäß der innerstaatlichen Kompetenzverteilung über den Bundesrat an Angelegenheiten der EU im o.g. Sinne. Inwieweit die Stellungnahme des Bundesrates bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden muß, ist in Art. 23 Abs.5 GG und im §5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) geregelt. Sind die ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes betroffen, Länderinteressen aber berührt (Art. 23 Abs.5 S.1 Alt.1 GG), muß die Bundesregierung sich mit der Stellungnahme auseinandersetzen und diese in ihre Entscheidungen einbeziehen, ihr verbleibt aber das Letztentscheidungsrecht<sup>67</sup>.

Sind die Gesetzgebungsbefugnisse oder Interessen der Länder im Schwerpunkt betroffen, ist die Stellungnahme des Bundesrates *maßgeblich* zu berücksichtigen (Art. 23 Abs.5 S.2, §5 Abs.2 EUZBLG). Darunter fallen die Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 70 GG, ebenso wie die Materien der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung (sofern die Erforderlichkeitsprüfung nach Art.72 Abs. 2 GG negativ ausfällt). Auch wenn bei einer Umsetzung die Länderbehörden oder die Verwaltungsverfahren der Länder betroffen sind, ist eine maßgebliche Berücksichtigung nötig<sup>68</sup>.

Inhaltlich verbirgt sich hinter dem Begriff der maßgeblichen Berücksichtigung ein spezielles Streitschlichtungsverfahren, dass der Erreichung eines einheitlichen Standpunktes von Bundesrat und Bundesregierung dienen soll. Kommt es nach Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Ländervertretern zu keiner Einigung und wird der Beschluß des Bundesrates von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder unterstützt, ist die Auffassung des Bundesrates gem. §5 Abs.2 EUZBLG maßgebend. Die Bundesregierung muß nach Art.23 Abs.5 S.3, §5 Abs.2 S.6 EUZBLG dem allerdings zustimmen, wenn die Entscheidung Auswirkungen auf den Bundeshaushalt hat.

---

<sup>67</sup> Vgl. Tueller, S.128

<sup>68</sup> Vgl. ebd., S.154

#### **4.2.4 Vertreter der Länder auf Grundlage von Art.23 Abs. 6 GG**

Sind *nur* die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, auf die der Bund keinerlei Zugriff hat, *maßgeblich* betroffen, greift Art. 23 Abs. 6 GG. In einem solchen Fall soll nicht mehr die Bundesregierung, sondern ein Ländervertreter die Bundesrepublik in der EU als Verhandlungsführer in dieser speziellen Frage vertreten.. Möglich wird dies durch Art. 146 EGV/Art. 203 EGV-Amsterdam) (s.o.). Die Rechte der Ländervertreter sind in § 6 EUZBLG geregelt. Ein Ländervertreter wird vom Bundesrat ernannt und bekommt dann von der Bundesregierung die Rechte zur Verhandlungsführung übertragen. Diese Übertragungspflicht der Bundesregierung findet ihre Grenzen in der Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung nach Art. 23 Abs.6 S.2 HS.2 GG, d.h. es muß zwischen den Belangen der Länder und integrations-, außen- und sicherheitspolitischen Erfordernissen abgewogen werden<sup>69</sup>. Auch wenn der Ländervertreter die Bundesrepublik bei einer Verhandlung vertritt, verbleibt die Leitung der Delegation bei der Bundesregierung<sup>70</sup>. Bei der Meinungsbildung während laufender Verhandlungen muß sich der Ländervertreter mit der Bundesregierung abstimmen. Nehmen beide unterschiedliche Standpunkte ein, greifen die Regelungen des §5 Abs.1 u. 2 EUZBLG, welche das Position letztlich vertreten wird.

#### **4.2.5. EUZBLG gemäß Art. 23 Abs. 7 GG**

Letztlich legt Art. 23 Abs. 7 GG lediglich fest, dass ein Ausführungsgesetz die Einzelheiten der Abs. 4 bis 6 regelt, das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).

#### **4.2.6. Weitergehende Regelungen des EUZBLG**

Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union enthält neben den bereits oben erwähnten Regelungen noch einige weitere, die ebenfalls nicht unwichtig sind.

Die §§ 1 bis 3 EUZBLG sind analog zu den entsprechenden Regelungen über die Informationspflicht der Bundesregierung und dem Recht der Stellungnahme im EUZBBG zu sehen, Adressat ist hier allerdings nicht der Bundestag, sondern der Bundesrat. Letztlich ist hierfür noch § 9 EUZBLG von Interesse. Er fordert für die Einzelheiten des Benachrichtigungsverfahrens eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern. Diese

---

<sup>69</sup> Vgl. Tueller, S.183

<sup>70</sup> ebd., S.194

Vereinbarung wurde am 29.10.1993 geschlossen und trat am 02.12.1993 als BLV 93 in Kraft<sup>71</sup>.

In § 4 EUZBLG ist geregelt, dass ein Vertreter der Länder berechtigt ist, an den vorbereitenden Ressortbesprechungen der Bundesregierung teilzunehmen. Dabei handelt es sich um sog. „Weisungssitzungen“, bei dem die Bundesregierung das Verhandlungsverhalten ihres Vertreters im Ministerrat festlegt<sup>72</sup>. Ein Vertreter der Länder kann lt. § 4 EUZBLG an diesen Beratungen teilnehmen, wenn bei einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme der Bundesrat mitzuwirken hätte oder wenn bei einer solchen Maßnahme die Länder zuständig wären.

Umstritten ist § 5 Abs. 3 EUZBLG. Er legt fest, dass bei Maßnahmen der EU auf Grundlage des Art. 235 EGV (Art. 308 EGV-Amsterdam) Bundesregierung und Bundesrat Einvernehmen herstellen müssen. Allerdings verlangt der § 5 Abs. 3 EUZBLG keine schwerpunktmäßige Betroffenheit der Länder, sondern umfasst auch Fälle, in denen nach Art.23 Abs. 5 S.1 GG die Bundesregierung das Letztentscheidungsrecht innehatte. Tueller argumentiert, dass dadurch eine unzulässige Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundesrates stattfindet, da die Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat bereits abschließend in Art.23 Abs. 4 bis 6 GG geregelt sind. Diese Kompetenzverschiebung führe zu einer unzulässigen Störung der bundesstaatlichen Balance zwischen zwei Verfassungsorganen und verstoße gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 3 GG. Somit sei §5 Abs. 3 EUZBLG im Ergebnis Verfassungswidrig<sup>73</sup>.

Die Länder besitzen nur ein sehr eingeschränktes Klagerecht vor dem EuGH oder dem EuGEI. Nach Art. 173 EGV (Art. 230 EGV-Amsterdam) können sie nur auf Nichtigkeit klagen, und das auch nur, wenn sie unmittelbar und individuell betroffen sind<sup>74</sup>. Eine Ausweitung der Klagemöglichkeiten wurde von den Ländern zwar stets angestrebt, fand jedoch keinen Eingang ins Gemeinschaftsrecht. § 7 EUZBLG versucht hierfür einen innerstaatlichen Ausgleich zu schaffen, indem er die Klagebefugnis der Bundesregierung für den Bundesrat instrumentalisiert. Unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung soll

---

<sup>71</sup> Bundesanzeiger Nr. 226

<sup>72</sup> Vgl. Tueller, S.205

<sup>73</sup> ebd., S.157-167

<sup>74</sup> Vgl. Streinz Rnr. 163ff

nach § 7 Abs. 1 EUZBLG die Bundesregierung auf Verlangen des Bundesrates tätig werden, wenn sich die Länder durch ein Handeln oder Unterlassen von Unionsorganen in einem der in Art.23 Abs.5 S.2 GG dargelegten Bereiche verletzt sehen (Verfahrenseinleitung).

§ 7 Abs. 2 EUZBLG sieht zudem vor, dass die Bundesregierung in einem laufenden Verfahren vom Bundesrat zu einer Stellungnahme aufgefordert werden kann (Verfahrensbeteiligung). Das weitere prozessuale Vorgehen bestimmt sich dann nach § 7 Abs. 3 EUZBLG.

Die lange wegen ihres Status umstrittenen Länderbüros der Bundesländer in Brüssel (s.o.) sind Gegenstand von § 8 EUZBLG. In ihm ist die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung der Länderbüros zu sehen. Deren Rechtsstellung dahingehend definiert, dass Länderbüros keinen diplomatischen Status beanspruchen oder erhalten können.

#### **4.3. Zusammenfassung und Zwischenfazit**

Mit dem Vertrag von Maastricht hat die EU-Politik bewiesen, dass sie zumindest wahrgenommen hat, dass einige ihrer Mitgliedsstaaten nicht zentralistisch ausgerichtet sind. Länder und Regionen fanden erstmals Beachtung, wenn auch nicht in dem Maß, dass sich die Länder gewünscht hätten. Die Einbringung einiger Teilbereiche ihrer Vorschläge können sich die Länder zumindest als Teilerfolge anrechnen.

Die Verankerung der Mitwirkungsbefugnisse durch den Art. 23 GG in der Verfassung und die gesteigerte Intensität dieser Befugnisse stellen die eigentlichen Neuerungen dar<sup>75</sup>, stärken aber letztlich in der Hauptsache die Rechtsstellung des Bundesrates. Daraus ergeben sich noch andere Konsequenzen. Hingewiesen sei hier nur auf die Problematik hinsichtlich der Zulässigkeit eines Bund-Länder-Streites um Angelegenheiten der EU oder die Konsequenzen für den Abschluss von Bund-Länder-Vereinbarungen. Darauf soll an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden<sup>76</sup>.

Die mit der Einführung des neuen Art. 23 GG ergangenen Ausführungsgesetze normieren zum Großteil nur die Maßnahmen bzw. Abläufe, die bereits zuvor in der Praxis angewandt wurden. Wesentliche Neuerungen sind hier nicht zu finden.

Weitaus wichtiger scheint die Tatsache, dass in letzter Konsequenz dem Kompetenzverlust der Länder nicht entgegengewirkt werden konnte, da zum einen über den Bundesrat nur die Länderexekutiven mitwirken, die Parlamente aber weitgehend ausgeschlossen werden, zum

---

<sup>75</sup> Vgl. Tueller, S.243ff

<sup>76</sup> Zu dieser Problematik ausführlich in: ebd., S.244-248

anderen der Bundesrat eben ein Bundesorgan ist und damit die Mitwirkungsrechte auf Bundesebene verbleiben<sup>77</sup>.

## 5. Zukunft von EU, Nationalstaaten und Ländern

In Anbetracht der geschilderten Problemstellungen befassen sich nicht nur die Politiker von Bund und Ländern, sondern auch Politikwissenschaftler mit der Frage, wie lange ein Bundesstaat einen fortschreitenden Integrationsprozeß tragen kann, bis sich seine Form und Strukturen immanent verändern. Der Vollständigkeit halber sollen im folgenden Abschnitt einige Theorien und aktuelle Entwicklungen skizziert werden.

### 5.1. Politikwissenschaftliche Thesen

Sämtliche oben dargestellten Entwicklungen lassen sich unter dem Schlagwort der „Europäisierung des deutschen Regierungssystems“ zusammenfassen. Das nationalstaatliche Handeln wird durch die Rechtsvorschriften der EU maßgeblich mitbestimmt, Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene übertragen. Dadurch verändert sich auch die Form der bisherigen Bundesstaatlichkeit der föderal organisierten Mitgliedsstaaten. Wohin diese Veränderungen führen werden ist umstritten. In der Politikwissenschaft gibt es zahlreiche Thesen und Modelle für Bundesstaaten innerhalb eines komplexen, supranationalen Gefüges.

Einer der pessimistischsten Visionen stammt von Di Fabio, der die staatliche Rechtsmacht zukünftig auf europäischer Ebene sieht, welcher aus formalen oder institutionellen Gründen jedoch eine Staatsqualität abgesprochen wird. Umgekehrt würden die Mitgliedsstaaten zwar noch „die Insignien der souveränen Staatlichkeit tragen, indes sie ihre rechtsförmliche Entscheidungsgewalt bis in den Kernbereich staatlicher Handlungsfähigkeit verlieren.“<sup>78</sup>

Eine optimistischere Theorie ist z.B. die von der „**Europäisierung als Mehrebenendominanzspiels**“. Im Mittelpunkt steht bei diesem Ansatz die Frage, auf welcher politischen Ebene das entscheidende politische Handeln stattfindet und wie die EU ihre Dominanz ausgestaltet<sup>79</sup>. Für möglich gehalten werden Auswirkungen wie in der sog. „**Sandwich-These**“, die ein zusammenschrumpfen des Nationalstaates zwischen regionalen und supranationalen Machtzentren befürchtet. Ebenfalls wird die „**Zentralisierungs-These**“ aufgegriffen, die eine Zentralisierung der Macht auf EU-Ebene sieht. Als dritte Möglichkeit sieht der Ansatz die Vitalisierung der Nationalstaaten in der Symbiose mit der EU, was aber

---

<sup>77</sup> Vgl. Sturm/Pehle, S.86f.

<sup>78</sup> Di Fabio in: Der Staat, S.197

<sup>79</sup> Vgl. Sturm/Pehle, S.14ff.

weitgehend von der innerstaatlichen Handlungsfähigkeit der Staaten abhängt. Die Vitalisierung der Nationalstaaten wird auch in der „**Fusions-These**“ aufgegriffen, in der eine Verschmelzung innerstaatlicher Handlungsinstrumente mit denen der europäischen Ebene prognostiziert wird<sup>80</sup>. Konkretisiert wird dieses Modell in der „**Politikverflechtungsthese**“, die den deutschen Nationalstaat zukünftig in einem kooperativen Föderalismus eingebunden sieht, in dem politische Entscheidungen durch Kompromisse der Regierungen aller politischer Ebenen gefunden werde<sup>81</sup>. Ein Problem dieser nicht unrealistischen These ist in der weiteren Konzentration auf die Exekutivorgane zu sehen.

Es gibt noch eine Reihe von weiteren Ansätzen, wie die „**Politiknetzwerkthese**“, die auf den systemtheoretischen Überlegungen zur funktionalen Ausdifferenzierung der Gesellschaft nach Luhmann basiert, oder der „**Policy Learning-These**“, welche die Übernahmen von Bestandteilen einer Ebene auf eine andere beschreibt<sup>82</sup>.

All diesen Thesen ist aber gemein, dass sie auf einem recht hohen Abstraktionsniveau mögliche Ausformungen und Wechselwirkungen der Politik von EU, Nationalstaaten und Regionen beschreiben, aber kaum befriedigende Antworten auf die Fragen nach dem Endziel der Integration und dem Aussehen einer zukünftigen EU geben.

## **5.2. Aktuelle Situation: Entwürfe für Länderbeteiligungen**

Konkrete Entwürfe auf diese Fragen präsentierte am 12. Mai 2000 der damalige Außenminister Joschka Fischer. In einer Rede mit dem Titel „Vom Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ forderte er einen europäischen Verfassungsvertrag zur Schaffung einer Europäischen Föderation mit einem Kerneuropa der Gründungsstaaten als „Gravitationszentrum“<sup>83</sup>. Nach Fischer soll einer starken europäischen Exekutive ein Parlament mit zwei Kammern zur Seite gestellt werden. Die erste Kammer besetzt mit Mitgliedern, die auch Abgeordnete der Parlamente ihrer Mitgliedsstaaten sind, wovon sich Fischer einen starken Rückkopplungseffekt verspricht. Die zweite Kammer soll aus Mitgliedern der nationalen Exekutiven oder direkt gewählten Senatoren bestehen. Grundgedanke ist die strenge Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Dadurch soll es zu einer klaren Kompetenzaufteilung kommen, innerhalb der die europäische Ebene nur Beschlüsse mit „genuin supranationalem Charakter“ fasst, alle anderen Aufgaben fallen den Nationalstaaten zu. Fischer füllte mit seinem Entwurf damit die These von der

---

<sup>80</sup> Vgl. Sturm/Pehle, S.16f

<sup>81</sup> ebd., S.17f

<sup>82</sup> Vgl. ebd., S.20 ff.

<sup>83</sup> Vgl.Semler in: taz vom 13.05.00

Vitalisierung des Nationalstaates mit Leben, auch wenn die zugrundeliegende Idee der Souveränitätsteilung bei anderen Mitgliedstaaten für Verstimmungen sorgte. Bei strenger Beachtung der Souveränitätsteilung und des Subsidiaritätsprinzips wäre dann trotz fortschreitender Integration vermutlich die Bezeichnung der Bundesrepublik Deutschland als „Bundesstaat im Bundesstaat“ denkbar, auch wenn Fischer in seiner Rede klarmachte, dass er gegen eine EU als Bundesstaat, sondern für eine Föderation sei. Nach der klassischen Terminologie sind diese Begriffe jedoch synonym zu verwenden<sup>84</sup>.

Strenge Kompetenzaufteilung forderte auch Wolfgang Clement, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen. Sein Entwurf entspricht dem Modell der „Sandwich-These“: Eine Gesetzgebungskompetenz der EU auf drei Ebenen, geteilt nach "ausschließlicher", "grundsätzlicher" und "ergänzender" Zuständigkeit<sup>85</sup>. Konkret bedeutet dies: Im Wirtschaftsbereich etwa ist die EU für Währungs- und Außenwirtschaftspolitik ausschließlich zuständig. Nicht jedoch für den Binnenmarkt. Hier gilt Kompetenzbereich zwei. Brüssel gibt Leitlinien vor, den Rest setzen die Mitgliedsstaaten um. Die Ergänzungskompetenz schließlich betrifft die Bildung. Hier betonen die Länder stets auch gegenüber dem Bund ihre alleinige Zuständigkeit.

Wie sehr den Ländern gerade die strenge Festlegung der Kompetenzen am Herzen liegt, ließ sich in den Pre-Nizza-Prozessen gut beobachten: im Vorfeld der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 drohten einige Länderchefs mit einem Veto gegen die Neuordnung der Entscheidungswege der EU<sup>86</sup>, sollte nicht ein Kompetenzkatalog verabschiedet werden. Dazu kam es zwar nicht, die medienwirksame „Kraftmeierei“ einiger Ministerpräsidenten sorgte jedoch für Aufsehen<sup>87</sup>. Es schien so, als ob die Länder am längeren Hebel saßen. Im Nachhinein war dem nicht so, immerhin steht das Anliegen der Länder aber auf der Tagesordnung der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2004.

---

<sup>84</sup> Vgl. Schneider, S.14

<sup>85</sup> Vgl. taz-Kommentar vom 13.02.2001

<sup>86</sup> Vgl. taz-Bericht „Europa oder zentralistische Gleichmacherei?“ vom 14.01.2001

<sup>87</sup> Vgl. „Wir sind doch Global Player“ Interview mit dem Ministerpräsidenten von Bremen Henning Scherf in: DER SPIEGEL 9/2001 URL:<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,120561,00.html>

## 6. Fazit

Für die Stellung der Länder nach dem Vertrag von Maastricht und der Einführung des neuen Art. 23 GG ist die Stärkung des Bundesrates von ambivalenter Bedeutung. Einerseits wirken sie über den Bundesrat an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der EU mit. Andererseits gibt es für einzelne Länder immer noch keine gesetzliche Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Gemeinschaftsorgane. So lange die Länder den Bundesrat als ihre Interessenvertretung ansehen, muß die Stärkung dieses Organs willkommen sein. Aber es ist eben ein Bundesorgan und, wie Tueller anmerkt, kein Organ des kooperativen Föderalismus<sup>88</sup>. Im Zweifelsfall ist der Bundesrat dem Gesamtstaat und nicht den Einzelinteressen der Gliedstaaten verpflichtet. Zudem muß man sich vor Augen führen, dass bei all den angesprochenen Mitwirkungsmaßnahmen der Länder als deren Vertretung stets die Landesregierung gemeint war. Die Länderparlamente wirken zwar an der Meinungsbildung der Länderregierungen mit, haben aber keine Ausweitung ihres Handlungsspielraumes erfahren. Aufgrund dieser Tatsache kann man von einem Ausbau des Exekutivföderalismus sprechen<sup>89</sup>. Hoffnung machen aber Kooperationen von Länderregierungen und –parlamenten wie z.B. in Niedersachsen, Hessen, Berlin, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz und Bayern<sup>90</sup>: „dort geht die parlamentarische Mitwirkung über die frühzeitige Unterrichtung hinaus und gewährt den Parlamenten inhaltliche Mitsprache (...) mit weitgehender Bindungskraft gegenüber der Regierung.“<sup>91</sup>

Abschließend muß deshalb bilanziert werden, dass weder die Einführung des neuen Art. 23 GG noch dessen Umsetzung den Erhalt der Eigenstaatlichkeit der Länder fördern oder deren Kompetenzverluste ausgleichen. Letztlich kann sogar die scheinbare Mitbestimmung der Länder über eine weitere Aushöhlung ihrer Eigenstaatlichkeit hinwegtäuschen.

Tatsache ist aber auch, dass insbesondere die Länderregierungen ihre Situation und die möglichen negativen Optionen für die Zukunft realisiert haben und nun um den Erhalt der Staatlichkeit der Länder kämpfen.

In welche Richtung sich die EU und damit die Stellung der Nationalstaaten und deren Regionen letztlich entwickeln wird, kann wohl nur die Zukunft zeigen. Die Entwürfe für ein föderales Europa und die Thesen über die Auswirkungen auf den Nationalstaat Deutschland

---

<sup>88</sup> Tueller, S.257

<sup>89</sup> Vgl. ebd., S.258

<sup>90</sup> Vgl. Sturm/ Pehle, S.91

<sup>91</sup> Johne, S.293

und seine Bundesländer beschreiben die tatsächlichen, zukünftigen Entwicklungen vermutlich nur Bruchstückhaft.