

4. Beiträge zum deutschen Föderalismus

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020: Eine beinahe verpasste Chance für den Föderalismus

Ute Müller*

1 Einleitung: die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – eine gesamtstaatliche Aufgabe?

In der zweiten Jahreshälfte 2020 hat Deutschland zum fünften Mal die Ratspräsidentschaft in der EU übernommen. Die Übernahme einer EU-Ratspräsidentschaft stellt für jeden Mitgliedstaat in vielerlei Hinsicht eine große Herausforderung dar, ist sie doch mit einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen Aufgaben verbunden, die von inhaltlich-gestalterischen und logistisch-organisatorischen Tätigkeiten bis hin zu Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen reichen.¹ In einem föderalen Staat wie Deutschland läge es sowohl mit Blick auf den Umfang und die Vielfalt der Aufgaben als auch angesichts der innerstaatlichen Zuständigkeiten der Länder nahe, die Ratspräsidentschaft als gesamtstaatliche Aufgabe zu sehen und auch die Länder einzubinden. Aus Art. 23 des Grundgesetzes ergibt sich zudem das verfassungsrechtliche Gebot, die deutschen Länder in Europaangelegenheiten an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen. Für eine EU-Ratspräsidentschaft, in der inhaltliche Positionen auszuformen sind, lässt sich damit auch aus rechtlichen Gründen ein Mitwirkungsanspruch der Länder an der Gestaltung der EU-Ratspräsidentschaft herleiten. Jedenfalls erschien es auch sinnvoll, das volle Potenzial Deutschlands zum Gelingen der EU-Ratspräsidentschaft zu nutzen und damit auch das Erfahrungswissen der Länder aufgrund ihrer eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten und ihrer Vollzugskompetenzen mit einzubeziehen. Die EU-Ratspräsidentschaft wird auch gerne dazu genutzt, den eigenen Mitgliedstaat mit seinen Besonderheiten und Stärken sowie mit seiner ganzen kulturellen Vielfalt zu präsentieren. Auch hieraus ergibt sich ein Grund, die Länder mitwirken zu lassen und Deutschland in seiner Gesamtheit als Föderalstaat zu präsentieren und damit die Chance zu nutzen, die Vorteile einer Föderalstruktur, die Entscheidungen auf unteren Ebenen mit größerer Bürgernähe sicherstellt, herauszustellen.

Die deutschen Länder haben für all dieses bereitgestanden und sich hierauf auch entsprechend vorbereitet. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben in einem eigens hierzu gefassten Beschluss die Bereitschaft der Länder bekundet, die EU-Ratspräsidentschaft inhaltlich mitzugestalten und organisatorisch zu unterstützen.² Die Teilhabe der Länder blieb allerdings hinter den gegebenen Möglichkeiten weit zurück. Im Folgenden soll beschrieben werden, welche Mitwirkungsfelder es für die Länder im

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

1 Vgl. Kietz, Daniela 2007: Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrats, in Kietz, Daniela/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie, Berlin, S. 5–119 (12).

2 Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 21. März 2019 in Berlin.

Rahmen einer deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Einzelnen gibt, und näher analysiert werden, welches die Gründe dafür waren, dass diese im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020 nur in unzureichender Weise genutzt werden konnten.

2 Partizipationsmöglichkeiten der Länder bei einer EU-Ratspräsidentschaft und warum sie in der fünften deutschen Ratspräsidentschaft nicht genutzt werden konnten

2.1 Präsidentschaftsprogramm der EU-Ratspräsidentschaft

2.1.1 Positionspapier der Länder zur EU-Ratspräsidentschaft

Den Auftakt für eine EU-Ratspräsidentschaft bildet üblicherweise die Erarbeitung und Vorstellung eines Präsidentschaftsprogramms der Regierung, das die für die EU-Ratspräsidentschaft vorgesehenen Schwerpunktthemen beinhaltet. Die Länder sahen hier eine wichtige Chance der Mitwirkung und waren bestrebt, an der programmatischen Gestaltung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mitzuwirken. Sie haben daher zu einem sehr frühen Zeitpunkt ein eigenes Papier mit ihren Anliegen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 ausgearbeitet. Dieses wurde bereits im September 2019 von der Europaministerkonferenz vorbereitet und angesichts der hohen Bedeutung der EU-Ratspräsidentschaft für die Länder und, um ihm mehr Durchschlagskraft zu verleihen, der Ministerpräsidentenkonferenz zur Annahme vorgeschlagen.³ Diese hat es im Oktober 2019 ohne Änderungen angenommen und der Bundesregierung zur Berücksichtigung weitergeleitet.⁴ Ein besonderer Fokus des Papiers lag auf der Wahrung und Aufrechterhaltung regionaler Gestaltungsspielräume; außerdem standen das Europa der Regionen und Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen Ebene bei vielen Themen im Mittelpunkt und haben dem Papier seine besondere Prägung gegeben. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben auch darum gebeten, die Länder über die vorgesehenen Schwerpunktthemen der Bundesregierung für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zu unterrichten, verbunden mit der expliziten Aufforderung, die Länder bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Präsidentschaftsprogramms einzubinden.⁵ Die Bundesregierung hat hierauf eine sehr verhaltene Reaktion gezeigt und immer wieder darauf verwiesen, ihr eigenes Präsidentschaftsprogramm sei in der Abstimmung und bedürfe noch der endgültigen Finalisierung. Sie hat auch in keiner Weise zu erkennen gegeben, dass sie bereit ist, Elemente aus diesem Papier aufzugreifen. Der wiederholt geäußerten Bitte der Länder, in die Planungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft einzbezogen zu werden, ist sie jedenfalls nicht nachgekommen.

3 Vgl. Beschluss der 81. Europaministerkonferenz am 25./26. September 2019 in Trier (im Folgenden: *Europaministerkonferenz*).

4 Vgl. Beschluss der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2019 in Elmau (im Folgenden: *Jahreskonferenz*).

5 Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs 2019 (Fn. 2).

2.1.2 Grenzen der Einflussnahme für das Agenda-Setting einer EU-Ratspräsidentschaft

Es soll hier aber auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit inhaltlich-programmatische Steuerungen einer EU-Ratspräsidentschaft überhaupt möglich sind. Alle Ratspräsidentschaften sind zwar bestrebt, durch ihr Agenda-Setting die Funktion als Impulsgeber wahrzunehmen. Dennoch ist der Raum, um eigene inhaltliche Akzente in einer Ratspräsidentschaft zu setzen, deutlich geringer als gemeinhin angenommen wird. Erhebungen zufolge sind bis zu 80 Prozent des Programms einer EU-Ratspräsidentschaft durch die fortlaufende, generelle EU-Agenda (Arbeits- und Rechtsetzungsprogramme der EU-Organe) vorgegeben; es besteht daher für die jeweilige nationale Regierung nicht allzu großer Spielraum, im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft eigene Schwerpunktthemen und gar neue Initiativen auf die sechsmonatige Agenda zu setzen.⁶ Einer möglichen Einflussnahme der deutschen Länder auf die Programmgestaltung der EU-Ratspräsidentschaft waren damit auch aus strukturellen Gründen Grenzen gesetzt.

2.2 Organisatorisch-logistische Durchführung der EU-Ratspräsidentschaft

Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten für die Länder ergeben sich normalerweise aus der organisatorisch-logistischen Durchführung der EU-Ratspräsidentschaft. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben gegenüber der Bundesregierung auch ihre Bereitschaft betont, bei der organisatorischen Vorbereitung von Veranstaltungen wie Ratssitzungen, Fach- und Kulturveranstaltungen mitzuwirken.⁷ Allerdings hat hier das Pandemiegeschehen die Beteiligungsmöglichkeiten für die Länder zunichte gemacht. Der gesamte organisatorische Ablauf der deutschen EU-Ratspräsidentschaft musste pandemiebedingt neu justiert werden. Erstmals seit Bestehen der Ratspräsidentschaft in der EU ist das gesamte Programm fast ausschließlich in Form von Videokonferenzen durchgeführt worden. Die in Deutschland eigentlich geplanten Veranstaltungen und EU-Gremiensitzungen, die den Ländern die Möglichkeit der Mitwirkung am Rahmenprogramm und der Darstellung von regionaler Vielfalt gegeben hätten, entfielen somit weitgehend. Damit konnte in der EU-Ratspräsidentschaft 2020 die Chance einer repräsentativen Außen darstellung Deutschlands unter Einbeziehung auch der Länder mit ihren regionalen Besonderheiten nicht genutzt werden.

6 Brincker, Gesa-Stefanie/Netzer, Nina 2009: EU-Ratspräsidentschaft in Zeiten der Krise. Einflussfaktoren auf den rotierenden EU-Vorsitz am Beispiel Frankreichs und Tschechiens, FES, S. 1–11 (3–4). <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06573.pdf>.

7 Beschluss der Jahreskonferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der Länder 2019 (Fn. 4).

2.3 *Mitwirkungsrechte über den Bundesrat nach dem EUZBLG*

Weitere Möglichkeiten der Begleitung von EU-Ratspräsidentschaften ergeben sich für die Länder durch die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte über den Bundesrat nach dem EUZBLG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union).⁸ Der Bundesrat hat zu den wichtigsten Dossiers, die während der Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft behandelt wurden, im Rahmen seiner Beteiligungsrechte Stellungnahmen, die von der Bundesregierung nach dem EUZBLG zu berücksichtigen sind, beschlossen.⁹ Die Berücksichtigungspflicht¹⁰ lief hier allerdings weitestgehend ins Leere, was seinen Grund in der besonderen Funktion des Ratsvorsitzes hat. Diesem kommt die Aufgabe zu, die Sitzungen des Rates und seiner Gremien zu leiten; er ist hier in einer besonderen Mittlerfunktion, das heißt seine Rolle ist es, zwischen den verschiedenen Positionen auf Ratsebene, aber auch zwischen den EU-Institutionen zu vermitteln, Kompromisse auszuloten, Lösungsvorschläge zu erarbeiten und damit die Verhandlungen voranzubringen.¹¹ Voraussetzung für eine zielführende Erfüllung dieser Vermittlungsrolle ist es, die exponierte Position als Vorsitz im Verhandlungsprozess nicht zu nutzen, um nationale Interessen zu vertreten.¹² Dies bedeutet, dass sich der jeweilige Ratsvorsitz mit eigenen inhaltlichen Positionierungen zu den einzelnen Themenfeldern zurückhält. So hat die Bundesregierung auch bei vielen Themen und Dossiers agiert und im Rahmen ihres Ratsvorsitzes Fortschrittsberichte erstellt, in denen sie die Position der anderen Mitgliedstaaten zusammengefasst hat, die eigene fehlt jedoch weitgehend. Für den Bundesrat hatte dies die missliche Konsequenz, dass seine Positionierungen nicht wie sonst üblich durch die Bundesregierung auf Ratsebene eingebracht werden konnten.

Das EUZBLG sieht allerdings Politikbereiche vor, in denen den Ländern die Verhandlungsführung auf Ratsebene zu übertragen ist; dazu gehört der für die Länder so wichtige Bereich der schulischen Bildung.¹³ Eigentlich hätten sie damit die Möglichkeit, ihre fachlichen und politischen Anliegen zu EU-Bildungsvorlagen selbst vorzutragen und damit auf EU-Ebene einzubringen. Im EUZBLG ist allerdings für die EU-Ratspräsidentschaft geregelt, dass die entsprechenden Vorschriften nicht für die Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland für den Vorsitz im Rat zustehen, gelten.¹⁴ Damit oblag es der Bundesregierung, während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft auch in den Bereichen der ausschließlichen Kompetenzen der Länder die Sitzungsleitung im Rat zu übernehmen. Gemäß ihrer Präsidentschaftsfunktion hat sie sich der inhaltlichen Positionierung enthalten und eine solche Möglichkeit auch den Ländern nicht gewährt. Die deutsche Delegation bestand zwar beispielsweise in den für Bildungsfragen zuständigen Ratsgremien ausschließlich aus den Vertreterinnen und Vertretern der Länder; die Verhandlungsführung

8 §§ 2 ff. EUZBLG.

9 Einen Schwerpunkt hat der Bundesrat im Forschungsbereich gesetzt; weitere wichtige Themen waren die Industriestrategie, die Wasserstoffstrategie und die Chemikalienpolitik, vergleiche BR-Drucksachen 494/20 (Beschluss), 136/20 (Beschluss), 452/20 (Beschluss), 626/20 (Beschluss).

10 Siehe § 5 Abs. 2 EUZBLG.

11 Vgl. Kietz 2007 (Fn. 1), S. 8 und 11.

12 Vgl. Brincker 2009 (Fn. 6), S. 5.

13 § 6 Abs. 2 EUZBLG.

14 Siehe § 6 Abs. 2 Satz 3.

wurde von der Bundesregierung jedoch nicht übertragen. Die Bundesregierung hätte dies tun können; es war von ihr mit Blick auf die angestrebte Mittlerrolle Deutschlands während der EU-Ratspräsidentschaft aber nicht gewollt. Damit waren die Möglichkeiten der Länder auch im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten begrenzt, die Stellungnahmen des Bundesrates auf EU-Ratsebene zu Gehör zu bringen.

Nach dem EUZBLG haben die Länder darüber hinaus in allen Politikfeldern, in denen ihre Interessen berührt sind, Beteiligungsmöglichkeiten durch die sogenannten BR-Beauftragten – vom Bundesrat benannte Ländervertreterinnen und Ländervertreter, die an den Sitzungen der EU-Gremien teilnehmen, Teil der deutschen Delegation in der EU sind und die Aufgabe haben, diese zu unterstützen.¹⁵ Allerdings gab es auch hier Einschränkungen, die ihren Grund in der begrenzten Anzahl von Videoleitungen, die pandemiebedingt vom Ratssekretariat bereitgestellt wurden, hatten. Die Videoleitungen wurden zu meist von der Bundesregierung allein genutzt; nur in Einzelfällen war diese bereit, den Bundesratsbeauftragten, beispielsweise durch die gemeinsame Nutzung von Videoleitungen, Teilnahmemöglichkeiten einzuräumen. Die BR-Beauftragten wurden so weitgehend von der Mitwirkung in den EU-Gremien abgeschnitten. Die Bundesregierung berief sich darauf, dass sie die Beteiligungsrechte des Bundesrates an den EU-Gremien nur zu gewähren habe, soweit ihr das möglich sei. Diese Einschränkung dürfte aber nur für besondere Einzelfälle gedacht sein und darf nicht dazu führen, dass im Ergebnis die Mitwirkung des Bundesrates an den EU-Gremiensitzungen praktisch leerläuft und die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates nicht mehr wahrgenommen werden können.

2.4 Mitwirkung über den Bundesrat bei den EU-Parlamentarierkonferenzen

In der EU-Ratspräsidentschaft gibt es eine sogenannte parlamentarische Dimension, in deren Rahmen die Parlamentskammer(n) des die EU-Ratspräsidentschaft innehabenden Mitgliedstaats eine Vielzahl von Parlamentarierkonferenzen ausrichtet bzw. ausrichten.¹⁶ Dem Bundesrat wurde hier zwar die Möglichkeit, mit einer Delegation an diesen Konferenzen teilzunehmen, eingeräumt. Allerdings wurde ihm vom Deutschen Bundestag die Mitwirkung an der Gastgeberrolle, die die Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung der jeweiligen Konferenz ermöglicht, mit der Begründung versagt, dass dem Bundesrat keine Parlamentseigenschaft zustehe, da über diese allein der Deutsche Bundestag verfüge. Diese Argumentation ist allerdings wenig nachvollziehbar und schlüssig, da dem Bundesrat von der Europäischen Kommission alle den nationalen Parlamenten eingeräumten Rechte gewährt werden und er damit nach den EU-Verträgen als Kammer eines nationalen Parlaments angesehen wird. Einzige Ausnahme bildeten die sogenannte COSAC (Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union)¹⁷ und das parlamentarische Steuerungsgremium von Europol, die von Deutschem Bundestag und Bundesrat gemeinsam ausgerichtet wurden. Insbesondere die COSAC konnte

15 § 6 Abs. 1 EUZBLG.

16 Vgl. BT-Drucksache 19/27330, Abschlussbericht der Parlamentarischen Dimension.

17 Zur COSAC: IPEX: *The platform for EU Interparliamentary Exchange*. www.ipex.eu (09.06.2021).

vom Bundesrat – gemeinsam mit dem Deutschen Bundestag – genutzt werden, um bestimmte Anliegen von besonderer Bedeutung für die Länder voranzubringen – worauf noch im Einzelnen zurückzukommen sein wird.

3 Das Engagement der Länder während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für mehr Bürgernähe

3.1 Stärkung der Bürgerbezogenheit der EU und der Bürgerpartizipation

Auch wenn die organisatorisch-strukturellen Bedingungen für die Teilhabe der Länder an der EU-Ratspräsidentschaft keine günstige Ausgangslage boten, haben sie sich dennoch für bestimmte inhaltliche Anliegen in besonderer Weise engagiert. Sie haben es als ihre Aufgabe angesehen, sich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für mehr Bürgerbezogenheit der EU einzusetzen und verstärkt bürgerbezogene Themen aufzugreifen. Im Verhältnis zur Bundesebene hat die Länderebene eine größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie zur Situation vor Ort, sodass sie in viel stärkerem Maße deren Stimmungen wahrnimmt und damit auch die Vertrauenskrise, in der sich die EU befindet, mehr zu spüren bekommt. In der Bevölkerung ist vielfach die Wahrnehmung verbreitet, dass sich die EU oftmals nur mit Randthemen und nicht mit den die Bürgerinnen und Bürger eigentlich bewegenden Problemen befasst. Nur noch etwa 49 Prozent der Bürgerinnen und Bürger der EU bringen dieser Vertrauen entgegen, in Deutschland sind es etwa 48 Prozent und in anderen EU-Mitgliedstaaten sind die Werte zum Teil noch geringer.¹⁸ Aus Sicht der Länder hat dies notwendig gemacht, immer wieder darauf hinzuweisen, dass es einer Stärkung des Europas im Kleinen bedürfe, und darauf zu drängen, die europäische Ebene und Gesellschaft für Bürgerinnen und Bürger besser erfahrbar zu machen. Darüber hinaus haben sie sich dafür eingesetzt, die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine bessere Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am europäischen Entscheidungsprozess zu nutzen.

In ihrem Papier zur EU-Ratspräsidentschaft haben sie in diesem Sinne Folgendes zum Ausdruck gebracht: Die Bürgerinnen und Bürger bräuchten wieder eine klare Orientierung, in welche Richtung sich die EU in der Zukunft entwickeln solle. Für sie sei es insbesondere wichtig, dass die sozialen und kulturellen Besonderheiten der Regionen in einem gemeinsamen Europa respektiert und ihre speziellen Anliegen in die politische Gestaltung einbezogen werden. Es müsse eine strukturierte, transparente und wirksame Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der EU gewährleistet werden. Hierzu müssten neue Formate und Strukturen der Bürgerpartizipation gefunden werden.¹⁹

18 Vgl. Europäische Kommission 2021: Standard Eurobarometer 94. Winter 2020–2021. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse. Befragung: Februar–März 2021. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (23.06.2021); Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de> (09.06.2021).

19 Europaministerkonferenz 2019 (Fn. 3); Jahreskonferenz 2019 (Fn. 4).

3.2 Bundesrat und EU-Zukunftskonferenz

Einen besonderen Anknüpfungspunkt für gestärkte Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bot die sogenannte Konferenz zur Zukunft der EU. Diese Konferenz wurde von der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bereits in ihrer Bewerbungsrede angesprochen und ist in den Leitlinien für das Programm der Kommission während ihrer Amtszeit enthalten.²⁰ Der Startschuss für diese Konferenz war ursprünglich noch unter kroatischem Ratsvorsitz am 9. Mai 2020 in Dubrovnik vorgesehen, was allerdings bedingt durch das Pandemiegeschehen ausfiel. Das Neue an der Zukunfts konferenz ist, dass dort die Stimme der Europäerinnen und Europäer besser gehört und ein Input der Bürgerinnen und Bürger zu Fragen der Zukunftsgestaltung der EU gegeben werden soll. Vorbild für die Zukunfts konferenz sind die sogenannten nationalen Bürger dialoge, die vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron ins Leben gerufen wurden und auch in vielen EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland – hier organisiert von den Ländern –, stattgefunden haben.²¹

Erste Vorstellungen zur Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas haben die Länder in einem Beschluss des Bundesrates im Frühjahr 2020 niedergelegt.²² Neben der Forderung nach einem dezentralen Charakter der Konferenz war eine effektive Mitwirkung der nationalen Parlamente in der Zukunfts konferenz ein wichtiges Anliegen, um sicherzustellen, dass einerseits die Ideen der Konferenz möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in der EU erreichen und andererseits deren Stimme auch über die nationalen Parlamente in die EU-Zukunfts konferenz eingebracht wird. Die nationalen Parlamente sollten auch auf Augenhöhe mit dem Europäischen Parlament an der Zukunfts konferenz teilnehmen können. Der Bundesrat erhob hierzu die Forderung, dass die Anzahl der an der Zukunfts konferenz teilnehmenden Mitglieder der nationalen Parlamente mindestens der Anzahl der teilnehmenden EP-Abgeordneten entsprechen sollte. Dies war eine Reaktion darauf, dass die Positionierung der Kommission nur sehr vage Äußerungen zur Teilnahme der nationalen Parlamente an der Zukunfts konferenz enthielt und das Europäische Parlament für sich in Anspruch nahm, mit 135 Abgeordneten an der Zukunfts konferenz teilnehmen zu können, während es den nationalen Parlamenten aber nur eine geringere Zahl an Delegierten zuwies.²³ Erste inhaltliche Überlegungen zur Zukunfts konferenz betrafen die Verbesserung der Mitwirkung der nationalen Parlamente im EU-Gesetzgebungsprozess, insbesondere auch beim Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle.

20 Bewerbungsrede von Ursula von der Leyen am 16. Juli 2019 vor dem Europäischen Parlament, Videoaufzeichnung abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=Eu-SnrVb4cQ> (09.06.2021); Ver schriftlichung in: *Europäische Kommission* 2020: Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1> (09.06.2021).

21 Umfassend zur EU-Zukunfts konferenz von *Ondarza, Nicolai/Ålander, Mina* 2021: Die Konferenz zur Zukunft Europas, in: SWP-Aktuell 2021/A 20, S. 1–8, insbesondere S. 1 und 6.

22 Vgl. BR-Drucksache 37/20 (Beschluss).

23 Vgl. Mitteilung der Kommission zur Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas, BR-Drucksache 37/20; *Europäisches Parlament* 2020: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_DE.html (09.06.2021).

3.3 COSAC und EU-ZukunftsKonferenz

Ein weiteres Forum, um die Thematik der Konferenz über die Zukunft der EU im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft voranzubringen, war die COSAC. Gerade mit Blick auf die enge Rückbindung der Bürgerinnen und Bürger zu den Mitgliedern der nationalen Parlamente stieß dieses Vorhaben dort auf großes Interesse. Der deutsche Konferenz-Vorsitz – bestehend aus den beiden Vorsitzenden der Europaausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, MdB Gunter Krichbaum und Landesminister Guido Wolf – setzte sich daher für adäquate Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente an der ZukunftsKonferenz ein. Unterstützt durch 32 andere nationale Parlamente/Kammern verlangten sie gegenüber den Spitzen der EU-Organne eine angemessene Beteiligung der nationalen Parlamente an der ZukunftsKonferenz, die gleichberechtigte Stellung mit dem Europäischen Parlament, eine Mitwirkung in der Steuerungsgruppe, eine dezentrale Organisation und einen konstruktiven Umgang mit den Ergebnissen der Konferenz. Damit konnte schließlich erreicht werden, dass eine Einbindung der nationalen Parlamente in die ZukunftsKonferenz auch durch den Rat und die Kommission bestätigt wurde, was deswegen von Bedeutung war, weil alle drei EU-Institutionen die ZukunftsKonferenz durch eine interinstitutionelle Erklärung installieren sollten. Die Kommissionspräsidentin erklärte schließlich auch ihre Unterstützung dafür, dass die nationalen Parlamente am Steuerungsgremium der Konferenz beteiligt werden sollten.²⁴ Auch wenn damit ein wichtiger Schritt erreicht war, war dies für die nationalen Parlamente noch nicht ausreichend. Die Ratsposition sah für ihre Mitwirkung im Steuerungsgremium nur einen Beobachterstatus vor. Angestoßen noch von der deutschen COSAC-Präsidentenchaft, aber bereits unter portugiesischem Ratsvorsitz erhoben die nationalen Parlamente in der COSAC die Forderung, mindestens die Troika der COSAC mit einer aktiven Rolle am Steuerungsgremium zu beteiligen.²⁵ Dies konnte weitgehend durchgesetzt werden, allerdings blieb es beim Beobachterstatus, der allerdings so ausgeformt wurde, dass den COSAC-Beobachterinnen und -Beobachtern alle Rechte – bis auf das Stimmrecht – zustehen. Um den Beobachterstatus für die COSAC effektiv im Interesse aller nationalen Parlamente wahrnehmen zu können, ist geplant, dass im zeitlichen Zusammenhang mit jeder Sitzung des Steuerungsgremiums eine informelle Konferenz der COSAC-EU-Ausschussvorsitzenden durchgeführt wird. Damit war für die nationalen Parlamente zunächst einmal ein befriedigendes Ergebnis erzielt worden. In der Folgezeit – unter portugiesischem Ratsvorsitz – kämpften sie jedoch weiter um ihre angemessene Rolle in der EU-ZukunftsKonferenz und konnten schließlich eine Vertretung der nationalen Parlamente in gleicher Anzahl von Abgeordneten mit dem Europäischen Parlament im Plenum erreichen sowie ferner, dass das Plenum Mitentscheidungsrechte in Bezug auf die Ergebnisse der Konferenz hat, wodurch der Einfluss der nationalen Parlamente in der ZukunftsKonferenz noch einmal gestärkt wurde.

Auch in inhaltlicher Sicht gab es einen ersten Aufschlag in der COSAC. Die Mehrheit der nationalen Parlamente sprach sich dafür aus, dass institutionelle Aspekte – unter anderem auch die Verlängerung der Zwölfwochenfrist für das Frühwarnsystem –, die grüne

24 Die Schreiben können auf www.ipex.eu unter COSAC, Germany 2020 abgerufen werden.

25 Das Schreiben kann auf www.ipex.eu unter COSAC, Portugal 2021 abgerufen werden.

Transformation und die Rechtsstaatlichkeit unter den Themen rangieren sollten, die bei der Zukunftskonferenz zu diskutieren seien. Ein weiteres wichtiges Ergebnis war auch, dass nach Ansicht der Mehrheit in der COSAC Änderungen der EU-Verträge nicht ausgeschlossen werden sollten.²⁶ Damit ist die COSAC der im Rat vorherrschenden gegenteiligen Meinung entgegengetreten.

4 Entschließungsantrag im Bundesrat: „Europas Zukunft jetzt gestalten“

4.1 Anstöße der Länder zur Halbzeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Ungeachtet der für sie nicht so günstigen Rahmenbedingungen haben die Länder zur Mitte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ihre Stimme noch einmal deutlich zu Gehör gebracht, indem sie einen Entschließungsantrag mit dem Titel „Europas Zukunft jetzt gestalten“ in den Bundesrat eingebracht haben.²⁷ Das Hauptanliegen war, bei den anstehenden großen Themen auf Gesichtspunkte der Länderbetroffenheit hinzuweisen und darüber hinaus einen Anstoß zum Handeln der Bundesregierung zu geben, damit zeitnah konstruktive Ergebnisse erreicht werden. Zum wichtigsten Thema der Einigung auf den EU-Haushalt und die Wiederaufbauhilfen zur Beseitigung der Folgen der Pandemie war der Tenor des Antrags, dass die Verhandlungen auf EU-Ebene nicht unnötig durch politische Forderungen überfrachtet werden dürften, die eine Lösung schwierig machen. Ministerin Lucia Puttrich aus Hessen bekräftigte diesen Standpunkt im Plenum des Bundesrates und führte hierzu aus: „Langes Warten heißt späte Hilfe“.²⁸ Denn gerade die Landesregierungen bekommen vor Ort zu spüren, wo aufgrund der Corona-Pandemie die Lage besonders schwierig geworden ist.

Da sich abzeichnete, dass die Zukunftskonferenz bei den Prioritäten der Bundesregierung zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft immer weiter nach hinten rutschte, forderte der Bundesrat die Bundesregierung in dem Entschließungsantrag explizit auf, einen konkreten Fahrplan für diese Konferenz vorzulegen. Mit Blick darauf, dass die Pandemie zu einer stärkeren Sensibilisierung der Menschen für schwierige soziale Situationen geführt hat, wurde in dem Antrag hervorgehoben, dass die Frage der europäischen Solidarität in der Covid-19-Pandemie der Diskussion um die Ausgestaltung der EU ein neues Momentum verliehen habe. Ministerin Puttrich führte hierzu im Bundesratsplenum außerdem aus, Europa müsse jetzt handeln, um der europäischen Demokratie einen neuen Impuls zu geben. Vor allem dürfe sich die Diskussion über die Zukunft der EU nicht auf finanzielle Fragen beschränken. Gebraucht werde ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Zukunft Europas. Die Ministerin stellte besonders heraus: „Was wir mit unserem Beitrag verbinden, ist, dass durch die EU ein Reformgeist geht, der uns Zukunft gibt.“ Es folgte ein ausdrücklicher Appell an die Kommission und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, die Zukunftskonferenz zu installieren und arbeitsfähig zu machen.²⁹

26 Vgl. 34. Halbjahresbericht der COSAC 2020, abrufbar auf www.ipex.de (im Folgenden: *Halbjahresbericht*).

27 Vgl. BR-Drucksache 521/20, Antragsteller war das Land Hessen.

28 Vgl. Stenografischer Bericht über die 994. Sitzung des Bundesrates am 9. Oktober 2020, S. 366.

29 Ebenda, S. 366 und 367.

Der Entschließungsantrag wurde auch genutzt – wofür es angesichts der weitgehend unterbliebenen Einbeziehung der Länder in die EU-Ratspräsidentschaft kaum Gelegenheit gegeben hatte –, um für die Stärkung und die Bedeutung des Föderalismus in Deutschland zu werben. Ministerin Puttrich verlangte, dass die Bundesregierung sich für mehr Mittel für die stärker entwickelten Regionen einsetzen möge: „Deutschland ist stark, wenn die Länder stark sind. Unser Erfolgsrezept ist, dass wir föderal organisiert sind. Der Föderalismus ist unser gemeinsamer Erfolg, ist unsere gemeinsame Stärke.“ Innerhalb der EU müsste man in diesem Sinne noch handlungsfähiger werden; unter Umständen müssten auch Strukturen und gewohnte Abläufe verändert werden.³⁰

4.2 Der Einsatz der Länder für die Rechtsstaatlichkeit in der EU

4.2.1 Das Thema der Rechtsstaatlichkeit im Bundesrat

Die schließlich am 6. November 2020 im Bundesrat angenommene Entschließung³¹ adressierte auch Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der EU und damit ein weiteres Thema, das gerade auch aus Ländersicht eine große Bürgerbetroffenheit aufweist, da die Rechtsstaatlichkeit – so wurde zum Ausdruck gebracht – von zentraler Bedeutung für das Funktionieren der Zivilgesellschaft sei.³² Bereits in ihrem Papier mit Anliegen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft haben die Länder gegenüber der Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie von ihr im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ein starkes Engagement erwarteten.³³ Der Bundesrat hat in seinem Grundsatzbeschluss zum Wiederaufbaupaket zur Beseitigung der Folgen der Pandemie an den Anfang gestellt, dass der Wiederaufbau der EU nach der Pandemie auf der uneingeschränkten Achtung der Rechtsstaatlichkeit basieren müsse.³⁴ In der im Plenum des Bundesrates zu der Entschließung geführten Rechtsstaatlichkeitsdebatte betonte Minister Stephan Holthoff-Pförtner aus Nordrhein-Westfalen, die Rechtsstaatlichkeit sei die Grundlage für die persönliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger. Der Schutz der Freiheit und der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger in allen Mitgliedstaaten sei Kern der europäischen Idee. Ministerin Birgit Honé aus Niedersachsen ergänzte, es sei den Bürgerinnen und Bürger nicht vermittelbar, erhebliche innergemeinschaftliche solidarische Leistungen zu erbringen, wenn Beiträge in Mitgliedstaaten flössen, die sich nicht mehr an rechtsstaatliche Prinzipien halten würden.³⁵

Die Forderungen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit im Bundesrat sollten der Bundesregierung als amtierender Ratsvorsitz noch einmal Rückhalt dafür geben, in ihrem Bemühen nicht nachzulassen, bei den Verhandlungen zum Wiederaufbaupaket und dem EU-Haushalt eine starke Rechtsstaatskonditionalität durchzusetzen. Ziel war auch, das klare

30 Ebenda.

31 BR- Drucksache 591/20 (Beschluss).

32 Vgl. BR-Drucksache 326/19 (Beschluss).

33 Vgl. *Europaministerkonferenz 2019* (Fn. 3); *Jahreskonferenz 2019* (Fn. 4).

34 Vgl. Grundsatzbeschluss des Bundesrates zum europäischen Wiederaufbauplan und zum Mehrjährigen Finanzrahmen in BR-Drucksache 295/20 (Beschluss).

35 Vgl. Stenografischer Bericht über die 995. Sitzung des Bundesrates am 6. November 2020, S. 403 ff.