

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Europapolitische Bundesratsbeschlüsse ohne demokratisch-parlamentarische Kontrolle

*Erich Röper*

Die Klagen über ein Demokratiedefizit der Europäischen Union sind nie verstummt. Mit der „mangelnden demokratischen Legitimierung“ begründeten die Unionsabgeordneten *Peter Gauweiler* (CSU) und *Willy Wimmer* (CDU) ihre Verfassungsbeschwerde gegen den im Oktober 2004 unterzeichneten EU-Verfassungsvertrag; wegen der Voten in Frankreich und den Niederlanden sah der Berichterstatter des Bundesverfassungsgerichts *Siegfried Broß* seinerzeit „keine Priorität für eine Entscheidung“<sup>1</sup>, und nach Rücksprache unterschrieb Bundespräsident *Horst Köhler* das Zustimmungsgesetz nicht. Eine Verfassungsbeschwerde gegen den im Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der EU in Lissabon unterzeichneten Reformvertrag steht bevor.<sup>2</sup> Tatsächlich besteht ein besonderes deutsches Demokratiedefizit, da die maßgeblichen Stellungnahmen des Bundesrats zur Europapolitik des Bundes und Mitwirkung eines Ländervertr特别者 im Ministerrat keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrats an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union müssen daher auf die des Bundestags beschränkt werden.

### 1. Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der EG / EU

Im Leitsatz 2 des Urteils zum Maastricht-Vertrag formulierte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als Voraussetzung der Mitgliedschaft Deutschlands in einer supranational organisierten zwischenstaatlichen Gemeinschaft, dass es „eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb des Staatenverbundes“ gebe. „Nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben.“ Die politische Verantwortung für die Einräumung solcher Hoheitsrechte trage der

- 1 Vgl. Pressemitteilung von *Peter Gauweiler*, MdB, vom 31. Oktober 2006 zum Verfahren 2 BvR 839/05 mit dem Auszug aus dem Schreiben des Bundesverfassungsgerichts. Die relativierende Meinung von Verfassungsrichter *Siegfried Broß* zu Europas Integration folgt auch aus seiner abweichenden Meinung zum im Juli 2005 ergangenen Urteil über den Europäischen Haftbefehl, BVerfGE 113, S. 273 ff., S. 319 ff.
- 2 *Peter Gauweiler* erläuterte in der Persönlichen Erklärung zur Verabschiedung des Reformvertrags im Bundestag die rechtlichen Bedenken, die Grundlage der Verfassungsbeschwerde sein werden; vgl. BT-Protokoll 16/157 vom 24. April 2008, S. 16451 ff., 16609 ff. Siehe auch *Christian Rath*, Linke und Rechte gegen Lissabon, in: *tageszeitung* (taz) vom 25. April 2008, S. 4.

„Bundestag – zusammen mit dem Bundesrat – als der nationalen Repräsentativkörperschaft“<sup>3</sup>. Wegen wachsender Aufgaben und Befugnisse der EG sei es nötig, „zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgeht“. Sie werde verstärkt, „wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gewählt würde<sup>4</sup> und sein Einfluß auf die Politik und Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse“<sup>5</sup>.

Im Urteil zum europäischen Haftbefehl nannte das BVerfG das Europäische Parlament (EP) „eine eigenständige Legitimationsquelle des europäischen Rechts“, das im Rechtssetzungsprozess der Dritten Säule nur angehört werde. Das genüge den Anforderungen des Demokratieprinzips, da die Legislativorgane der Mitgliedstaaten die politische Gestaltungsmacht bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses oder dessen Verweigerung behielten.<sup>6</sup> Dem Gericht kommt es auf die demokratische Legitimation der Europapolitik an, die das EP noch nicht vermitteln könne. Das sei (noch) die Aufgabe von Bundestag und Bundesrat.

## 2. Mitwirkungsrechte des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union

„In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit“, formuliert Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG. Doch kann das Parlament nach umfassender und frühestmöglicher Information beider Kammern (§ 3 EUZBBG für den Bundestag, § 2 EUZBLG für den Bundesrat) durch die Bundesregierung<sup>7</sup> (Art. 23 Abs. 2 Satz 2) vor deren Mitwirkung an den Rechtssetzungsakten der Gemeinschaft – EG-Verordnungen, Richtlinien und Ratsbeschlüsse, vor allem Rahmenbeschlüsse – nur eine Stellungnahme abgeben, die von der Bundesregierung berücksichtigt wird (Art. 23 Abs. 3 Sätze 1, 2 GG); im Sinne effektiver Parlamentsmitwirkung gilt das Recht zur Stellungnahme auch für die „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG) wie ihre Außenvertretung und Weiterentwicklung<sup>8</sup>. Einen Parlamentsvorbehalt als Verfassungspflicht gibt es aber nicht; die Stellungnahme ist ein schlichter Parlamentsbeschluß

3 BVerfGE 89, S. 155 ff., Leitsatz 3 und S. 183 f.; Hervorhebung vom Verfasser.

4 Dies verhindert wohl auf Dauer die parallele Existenz von CDU und CSU in Deutschland, was die in allen Mitgliedstaaten und bei den anderen deutschen Parteien übliche gesamtstaatliche Kandidatenliste jeder Partei verhindert.

5 BVerfGE 89, S. 155 ff., S. 184 und S. 186.

6 BVerfGE 113, S. 273 ff., S. 301. Für *Paul Kirchhof*, Berichterstatter für das Maastricht-Urteil, ist das EP nur „eine Versammlung, die sich Parlament nennt“. *Paul Kirchhof*, Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, in: JZ, 53. Jg. (1998), S. 965 ff., S. 972, während *Claus Dieter Classen*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, Rn. 27, München 2005, noch ohne Kenntnis des Demokratisierungsschubs im Reformvertrag schon heute die Entwicklungsfähigkeit der demokratischen Mitbestimmung des Europaparlaments sehr positiv bewertet.

7 Zum Umfang *Rupert Scholz*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 23 GG Rn. 115; *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 71 ff.

8 Vgl. *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 111.

und er legt die Position der Bundesregierung nicht rechtsverbindlich fest.<sup>9</sup> Denn der Bundestag hat „grundsätzlich [nur] das Recht zur politischen Kontrolle der Regierung ... [und] unter den Gesichtspunkten des Verfassungsgrundsatzes der Gewaltenteilung bzw. des Schutzes eines Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortung der Bundesregierung“ kann sich seine Mitwirkung „jedenfalls nicht auf den kompletten internen Willensbildungsprozeß des Bundesregierung erstrecken“<sup>10</sup>. Der Wortlaut von § 5 Satz 3 EUZBBG, die Regierung lege die Stellungnahme den Verhandlungen zugrunde, geht über den Verfassungswortlaut hinaus und wäre weder praktikabel noch einzuhalten.<sup>11</sup> Seit der Grundgesetzänderung im Zusammenhang mit dem Lissaboner Reformvertrag kann aber ein Viertel der Bundestagsmitglieder beim EuGH wegen des Verstoßes eines EU-Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip klagen (Art. 23 Abs. 1a, 45 Satz 3 GG).

### 3. Mitwirkungsrechte des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union

Das Mitwirkungsrecht des Bundesrats geht darüber weit hinaus. Er ist an der Willensbildung der Bundesregierung zu beteiligen, soweit er an einer innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die Länder zuständig wären (Art. 23 Abs. 4 GG). Die Pflicht der Bundesregierung, seine mit einfacher Mehrheit beschlossene Stellungnahme zu berücksichtigen oder, unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung, maßgeblich zu berücksichtigen, hängt davon ab, ob Länderinteressen berührt oder ihre Gesetzgebungsbefugnisse, Behörden beziehungsweise Verwaltungsverfahren betroffen sind (Art. 23 Abs. 5 GG). Sind im Schwerpunkt ausschließliche Legislativkompetenzen der Länder betroffen – seit der Föderalismusreform I vom August 2006 beschränkt auf schulische Bildung, Kultur und Rundfunk –, wird die Wahrnehmung der Rechte Deutschlands als EU-Mitgliedstaat auf einen vom Bundesrat benannten Ländervertreter übertragen (Art. 23 Abs. 6 GG / § 6 EUZBLG), eine Regelung, die Art. 203 Abs. 1 EGV eröffnet hat.

9 Vgl. *Ingolf Pernice*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, Art. 23 GG Rn. 105, Tübingen 1998; *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 112, 117; *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Rn. 78.

10 *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 115 GG Rn. 115. Laut dem Maastricht-Urteil „beeinflußt der Bundestag die europäische Politik der Bundesregierung auch durch deren parlamentarische Verantwortlichkeit“. BVerfGE 89, S. 155 ff., S. 191. Zum tatsächlichen Umfang der Bundestagsmitwirkung *Annette Elisabeth Töller*, Europapolitik im Bundestag, mit einer empirischen Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuß des 12. Bundestags, Frankfurt am Main 1995; *Christian Rath*, Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten, Baden-Baden 2001; *Friedbert Pflüger*, Der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Wahlperiode, Heft 17 der Schriftenreihe des Landesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen Niedersachsen, Hannover 2002; *Daniela Kietz*, Der Bundestag in der Europapolitik, SWP-Aktuell, A 19, Berlin 2005; zum EU-weiten Vergleich *Matthias Zier*, Nationale Parlamente in der EU, Göttingen 2005.

11 Vgl. *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 106; *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 115.

### 3.1. Stellungnahmen des Bundesrats zur Europapolitik des Bundes

Die Stellungnahmen zu berücksichtigen bedeutet, „diese zu erörtern, in ihre Willensbildung für den Rat einzubeziehen und Abweichungen ggf. gegenüber dem Bundesrat zu rechtfertigen; es begründet keine rechtliche Bindung“<sup>12</sup>. Die Einzelheiten regeln die §§ 3, 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 EUZBLG. Problematisch ist das Verhältnis zum Parlament, denn „in den Fällen, in denen nach innerstaatlichem Recht der Bund zur Gesetzgebung befugt ist, führen die fraglichen Regelungen des § 5 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 EUZBLG zu einer Überkompensation zu Gunsten des Bundesrats und zu Lasten des Bundestags“<sup>13</sup>.

Schwerer wiegt die maßgebliche Berücksichtigung im Zuge des „gesamten Prozesses der Willensbildung auf europäischer Ebene“ zu entsprechenden Rechtssetzungsakten (vom Beginn bis zur Schlußabstimmung)<sup>14</sup> (§ 5 Abs. 2 EUZBLG). Dann bestimmt im Rat „die Auffassung des Bundesrats *Ziel und Richtung* der deutschen Position. Dem muß die Bundesregierung fortlaufend Rechnung tragen, nicht nur in ihrer Willensbildung, sondern auch im Laufe der Verhandlungen im Rat“; die Stellungnahme hat „*materielles* Gewicht im Sinne einer grundsätzlichen Verbindlichkeit“<sup>15</sup>. Will die Regierung davon abweichen, muss sie darüber mit dem Bundesrat (§ 5 Abs. 2 Satz 4 EUZBLG) ein Einvernehmen herbeiführen<sup>16</sup> (§ 5 Abs. 2 Satz 3 EUZBLG). Streitig ist, ob der Bundesrat das verbindliche Letztentscheidungsrecht hat, wenn das Einvernehmen fehlt<sup>17</sup>, oder ob richtigerweise „die Verantwortung bei der Bundesregierung bleibt und diese einen *politischen Handlungsspielraum* behält“<sup>18</sup>. Die Auffassung des Bundesrats ist aber maßgebend, wenn er sie mit zwei Dritteln der Stimmen bestätigt (§ 5 Abs. 2 Satz 5 EUZBLG), es sei denn, sie führt zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeverminderungen des Bundes (§ 5 Abs. 2 Satz 6 EUZBLG).<sup>19</sup>

Die Bundesregierung kann sich nach den vom BVerfG in der Entscheidung zur EWG-Fernsehrichtlinie entwickelten Grundsätzen einer „Sachwalterschaft“ des Bundes für die Länderinteressen in der EG/EU und der Verpflichtung zur Bundesstreue<sup>20</sup> in der Regel im Ministerrat nicht einmal der Stimme enthalten, um einen Ratsbeschluß zu ermöglichen. Offen ist, ob die strikte Festlegung der Position der Bundesregierung durch den Bundesrat die Gemeinschaftstreue Deutschlands in Art. 10 EGV verletzt oder verletzen kann.<sup>21</sup>

12 *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 111.

13 *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 91 (Hervorhebung im Original).

14 *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 116.

15 *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 89 (Hervorhebung im Original).

16 *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 114.

17 So *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 120, 127.

18 So *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Rn. 113 mit weiteren Nachweisen (Hervorhebungen im Original).

19 Dazu kritisch *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 89 f.

20 BVerfGE 92, S. 203 ff., S. 230 ff.

21 Vgl. *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 132. Zum allgemeinen Beeinträchtigungsverbot zur Sicherung der Funktion der EG als Rechtsgemeinschaft *Christian Callies / Matthias Ruffert*, EUV/EGV, Art. 10 EGV Rn. 62, München 2007.

### 3.2. Mitwirkung eines Landesministers im Ministerrat als Repräsentant Deutschlands

Noch stärker sind die Rechte des Bundesrats, wenn in den Beratungen des Ministerrats im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder zur schulischen Bildung, Kultur oder dem Rundfunk betroffen sind, also „die betreffende Materie „im Mittelpunkt des Vorhabens steht“ oder qualitativ betrachtet, „ganz überwiegend Regelungsgegenstand ist“<sup>22</sup>. Dann müssen Deutschlands Rechte als Mitgliedstaat vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden (§ 6 EUZBLG). Art. 203 EGV erlaubt die Vertretung eines Mitgliedstaats im Rat durch Vertreter „auf Ministerebene“, also einen Landesminister. Die ursprüngliche Soll-Vorschrift bedeutete schon „– wie auch sonst im staatlichen Bereich – ein ‚Muß‘, das nur besonders begründete Ausnahmen zulässt“<sup>23</sup>; die Föderalismuskommission I änderte sie 2006 ausdrücklich zur Muss-Vorschrift.<sup>24</sup>

Den Landesminister benennt zwar der Bundesrat, er ist aber „ein ‚Vertreter der Länder‘, also nicht ein Vertreter des Bundesrats“, muss auch nicht dessen Mitglied sein. Er ist „nicht Vertreter einer ‚Ländergemeinschaft‘, sondern lediglich der Summe der Einzelländer, weil eine entsprechende ‚Ländergemeinschaft‘ im Rahmen der grundgesetzlichen Bundesstaatsordnung nicht existiert bzw. nicht anerkannt werden kann“<sup>25</sup>. Er vertritt aufgrund der maßgeblichen Stellungnahme des Bundesrats (§ 45i GO-BR) Deutschland im Ministerrat „auch in bezug auf die Bereiche der in dem betreffenden Tagesordnungspunkt nebenbei berührten Bundeskompetenzen“<sup>26</sup>.

Die deutsche Delegation wird weiter vom Vertreter der Bundesregierung geleitet; der gemeinsam mit ihm auftretende Landesminister führt aber selbstverantwortlich die Verhandlung zur Sache. Deren Leitung erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes, der naturngemäß mehr Erfahrung in den europäischen Gremien hat. „Es geht politisch um die Kohärenz der deutschen Verhandlungsstrategie im Kontext desselben Tagesordnungspunktes ... auch im Kontext mit parallel laufenden Verhandlungen zu anderen Themen im gleichen Gremium sowie im Rat überhaupt“; da rechtlich die gesamtstaatliche Verantwortung zu wahren ist, kann die Bundesregierung „die Übertragung der Verhandlungsführung an den Ländervertreter bei einem groben Missbrauch der Verhandlungsposition oder der Gefahr für die gesamtstaatlichen Interessen zurücknehmen“<sup>27</sup>.

In der Stellungnahme zum Lissaboner Reformvertrag begrüßt der Bundesrat die „Stärkung der nationalen Parlamente (in Deutschland von Bundestag und Bundesrat) durch das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem und Klagerecht der nationalen Parlamente zum EuGH bei

22 *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 112 mit Bezug auf Nr. II.2. Abs. 3 der Vereinbarung der Bundesregierung und der Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU in Ausführung von § 9 EUZBLG vom 29. Oktober 1998 (BLV). Zur ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Länder ausführlich *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 135.

23 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: Zur Sache 5/1993, S. 46. Dazu ausführlich *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 134, 138 f.

24 Eine solche Muss-Vorschrift hält *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), gemeinschaftsrechtlich für nicht zulässig.

25 Ebenda, Art. 23 GG Rn. 136.

26 *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 119.

27 Ebenda, Art. 23 GG Rn. 121; dazu auch *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 86.

Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip<sup>28</sup>. Er erwartet, dass die Regelungen im „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union“<sup>29</sup>, das mit der Ratifizierung des ursprünglichen Verfassungsvertrags 2005 verabschiedet wurde, aktualisiert in Kraft treten<sup>30</sup>. Ausgehend von den großen Mitwirkungsrechten des Bundesrats an der Willensbildung des Bundes in der Europapolitik im Art. 23 Abs. 4 und 5 GG bestimmte das Gesetz in § 2 Abs. 2, dass Bundestag und Bundesrat in der Geschäftsordnung regeln sollten, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erfolgen solle. Abgelehnt würden Initiativen des Europäischen Rats, von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen, die im Schwerpunkt ausschließliche Länderkompetenzen betreffen (§ 4 Abs. 3 Nr. 2); Nr. 3 erlaubt auch zu anderen Fragen Einwirkungsrechte des Bundesrats.

Seit der Grundgesetzänderung im Zusammenhang mit dem Reformvertrag von Lissabon wird nach dessen Inkrafttreten Art. 23 Abs. 1a GG einer Minderheit des Bundesrats ermöglichen, die das EUZBLG noch bestimmen wird, beim EuGH wegen des Verstoßes eines EU-Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zu klagen.

#### 4. Bundesrat und EG / EU in der Praxis<sup>31</sup>

##### 4.1. Stellungnahmen des Bundesrats

Der Bundesrat erhält praktisch alle offiziellen Dokumente des Europäischen Rats (Art. 13 ff. EUV), des Ministerrats (Art. 202 ff. EGV), der informellen Ministertreffen, die der Bundesregierung offiziell zugegangenen Kommissionsdokumente, die Berichte der deutschen Ständigen Vertretung über die Sitzungen des Rats, der Ratsgruppen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter etc., soweit sie nicht der Rat und die Bundesregierung als vertraulich eingestuft haben. Die Länder haben zudem einen online-Zugriff auf das Extranet des Ratssekretariats, und sie bekommen unmittelbare Informationen vom Länderbeobachter über Sitzungen der Rats- und Kommissionsgruppen sowie ausführliche Informationen von ihren Länderbüros.<sup>32</sup>

Der Bundesratspräsident wählt aus den bis zu 10.000 Dokumenten (2001: 8.000) mit fast 40.000 Seiten (Januar bis Oktober 1996: 32.270) diejenigen aus, die der Bundesrat beraten soll, und weist sie den Ausschüssen zu (§ 45a Abs. 1 Satz 1 GO-BR). Tatsächlich sucht der Bundesratsdirektor aufgrund der Vollmacht in § 45a Abs. 1 Satz 2 GO-BR jährlich bis zu 200 Dokumente aus (2001: ca. 160). Die übrigen werden nicht behandelt, wenn nicht ein Land oder ein Ausschuss dies verlangen, was sehr selten der Fall ist (§ 45a Abs. 1 Satz 3 GO-BR). Zu rund 80 Prozent dieser Dokumente gibt der Bundesrat bei Bund-

28 Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, BR-Drs. 928/07 (Beschluss) vom 15. Februar 2008, S. 2 (Nr. 2, Spiegelstrich 1).

29 Gesetz vom 17. Dezember 2005, BGBl. I, S. 3178 ff.

30 Stellungnahme des Bundesrates, a.a.O. (Fn. 28), S. 6 (Nr. 10, Satz 2).

31 Zum Folgenden ausführlich und mit weiteren Nachweisen, soweit nicht anders angegeben *Christina Baier*, Bundesstaat und Europäische Integration, Berlin 2006, S. 70 ff.

32 Zum Länderbeobachter und den Länderbüros bei der EG *Erich Röper*, Landesparlamente und Europäische Union, in: JöR N.F., 49. Jg. (2001), S. 251 ff., S. 262 f.

Länder-Interessengegensätzen oder verschiedener parteipolitischer Wertung von Bundesregierung und Bundesratsmehrheit eine Stellungnahme ab. Politisch wird gehandhabt, ob die Stellungnahme nur berücksichtigt wird oder als maßgeblich eingestuft werden soll, was von 1993 bis 2003 bei 94 von etwa 900 Stellungnahmen geschah; in rund der Hälfte der Fälle widersprach die Bundesregierung dieser Einstufung, da das EG-Vorhaben die Behörden und das Verwaltungsverfahren der Länder nicht tangiere. Die mögliche Zweidrittel-Mehrheit gegen dieses Votum der Bundesregierung kam bisher noch nicht zustande.

#### 4.2. Mitwirkung des Ländervertreters im Rat

Unbeschadet der rechtlichen Wertung gibt es für die Teilnahme eines Ländervertreters an Ratssitzungen praktische Probleme. Die Sitzungen der Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen werden oft kurzfristig terminiert; die Mitarbeiter der Länderbüros und des Länderbeobachters haben oft nicht genug Sachkenntnis und ungenügenden Informationsstand. Zudem fehlt regelmäßig die Bundesratsstellungnahme nach § 451 Abs. 1 Satz 1 GO-BR. Zwar können sie der Ländervertreter und jedes andere Land sowie ein mit der Sache befasster Ausschuss beantragen (§ 451 Abs. 1 Sätze 2, 3, 4 GO-BR); in der Praxis ist jedoch das Verfahren im Bundesrat zu langwierig. So orientiert sich der Ländervertreter oft am Interesse seines Landes oder dem Diskussionsstand der Fachministerkonferenz. Da es bei parteipolitisch strittigen Fragen Differenzen zwischen dem Ländervertreter und anderen Bundesländern geben kann, nominiert der Bundesrat oft zwei Ländervertreter, je einen aus einem A- und B-Land, was die Verhandlungen im Rat weiter erschwert. Auch berichtet der Ländervertreter im Bundesrat (§ 451 Abs. 2 GO-BR) meist nicht unverzüglich, und seine Berichte sind oft qualitativ nicht ausreichend.

Bis 2004 wollte der Bundesrat in 29 Fällen einem Ländervertreter die Verhandlungsführung im Rat übertragen; in zehn Fällen lehnte die Bundesregierung es ab, ohne dass dazu oder zur Einschätzung einer Stellungnahme als maßgeblich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt wurde.

### 5. Bundesratsmitwirkung im kontrollfreien Raum

#### 5.1. Bundesverfassungsgerichtsverbot für Einwirkung der Landtage auf den Bundesrat

Die Gesetzgebung und Maßnahmen der EG / EU sind für die deutschen Länder und Gemeinden sehr wichtig. Doch weder die Selektion der Dokumente durch den Bundesratsdirektor oder Bundesratspräsidenten noch Art, Inhalt und Einstufung der Bundesratsstellungnahme oder die Ländervertretung im Rat unterliegen auch nur im Ansatz parlamentarischer Kontrolle. Ein aktuelles Beispiel sind die vier Feinstaubrichtlinien<sup>33</sup>, die

33 Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296 vom 21. November 1996, S. 55 ff. (Luftqualitätsrahmenrichtline); Richtlinie 99/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxyd, Stickstoffdioxyd und Stickstoffdioxyde, Partikel und Blei in der Luft, ABl. L 163 vom 29. Juni 1999, S. 41 ff. (1. Tochterrichtlinie, so genannte Feinstaubrichtlinie); Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 über Grenzwerte für Benzol und

das 7. Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. September 2002 in Bundesrecht integrierte. Weder vor den Beschlüssen in der Kommission, im EP und im Ministerrat oder bei der Beschlussfassung über das deutsche Gesetz im Bundesrat gab es eine öffentliche Diskussion in den Landtagen. Erst als das Gesetz zum 1. Januar 2005 in Kraft trat, kam es zu hektischen Reaktionen und Diskussionen.

Die Landtage fristen schon beim Agieren ihrer Regierungen im Bundesrat ein Schattendasein. Als Freibrief interpretieren diese ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1958, nach dem Volksabstimmungen gegen die atomare Aufrüstung der Bundeswehr die Landesregierung im Bundesrat nicht binden könnten. Die Bundesratsmitglieder unterliegen zwar dem Weisungsrecht der Landesregierungen: „Das besagt jedoch nichts dafür, daß das Landesparlament oder gar das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt seien. Sogar eine ‚Instruktion‘ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, daß sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, ist nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen.“<sup>34</sup> Nach dieser mit dem Demokratieprinzip kaum zu vereinbarenden, eher dem Kalten Krieg geschuldeten Entscheidung, die von der Kommentarliteratur kritiklos fortgeschrieben wird, dürfen die Abgeordneten die Landesregierung nicht einmal auffordern, nach § 45a Abs. 1 Satz 3 GO-BR die Behandlung einer Vorlage im Bundesrat zu beantragen oder durchzusetzen.

## 5.2. Veränderungen in der Politik der Landtage bei nationalen Fragen

Tatsächlich behandeln die Landtage seit den heftigen Debatten um die Ost-Verträge zunehmend bundespolitische Themen, um die Regierung zu einem bestimmten Verhalten im Bundesrat<sup>35</sup> oder gegenüber „Drittstaaten“<sup>36</sup> zu veranlassen. Gelegentlich wird die Bundesratspolitik umfassend behandelt.<sup>37</sup> Brandenburgs Verfassungsgericht hält ihre Behandlung für zulässig, „wenn das Parlament hierdurch im Rahmen seiner ihm obliegenden Kontrolle der Landesregierung auf deren Verhalten im Bundesrat Einfluß nehmen will“<sup>38</sup>. Es sei „nicht vertretbar, die Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat bezüglich ihres Ab-

Kohlenmonoxyd in der Luft, ABl. L 313 vom 13. Dezember 2000, S. 12 ff. (2. Tochterrichtlinie); Richtlinie 02/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt der Luft, ABl. L 67 vom 9. März 2002, S. 14 ff. (3. Tochterrichtlinie).

34 BVerfGE 8, S. 104 ff., S. 120 f.

35 So in der Bremischen Bürgerschaft zur „Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau“, Antrag (Entschließung) der Fraktionen der SPD und FDP vom 18. April 1972, Bgsch-Drs. 8/253, Bgsch-Protokoll 8/10 vom 19. April 1972, S. 526 ff.

36 So das Bemühen im Bayerischen Landtag, die Wirtschaftsbeziehungen zur DDR einzuschränken, vgl. Antwort des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 13./15. Januar 1986 auf eine Anfrage bezogen auf die Industrie, LT-Drs. 10/8955; Beschuß des Landtags zur Verringerung der Schlachtviehinfuhren, LT-Drs. 10/11251 vom 22. Juli 1986; zum Rindfleischmarkt Antwort des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 5./19. März 1986, LT-Drs. 10/9599.

37 So zur Bilanz der Bundesratinitiativen der Regierung Baden-Württembergs schon in der 10. Wahlperiode auf Antrag der SPD-Fraktion mit der Stellungnahme der Regierung, LT-Drs. 10/5149 vom 23. April 1991.

38 BbgVerfG, in: DÖV, 52. Jg. (1999), S. 385 ff., LS 3, S. 387.

stimmungsverhaltens von parlamentarischer Verantwortlichkeit freizustellen, ... [ihnen] Verantwortung für die Bundesratsarbeit zuzuweisen und gleichzeitig den Landesparlamenten jeden Einfluß auf deren Verhalten vorzuenthalten, ... [so] daß die Regierung losgelöst von der sie tragenden Mehrheit und dem in ihr repräsentierten Willen des Landesstaatsvolkes agieren kann<sup>39</sup>.

Zudem normieren seit 1990 die meisten Landesverfassungen im „kleinen Artikel 23 GG“ Informationspflichten der Regierung über EU-Angelegenheiten meist in Verbindung mit der rechtzeitigen Unterrichtung über Staatsverträge und Bundesangelegenheiten, die für das Land grundsätzliche Bedeutung oder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben.<sup>40</sup> Das impliziert auch Kontrollrechte. Die Landtage schufen zur Vorbereitung nach und nach Europa-Ausschüsse, als erster 1978 der Bayerische mit dem Ausschuss für Information über Bundesangelegenheiten, und ab 1990 folgten die anderen Landtage außer Baden-Württemberg<sup>41</sup>.

### 5.3. Keine Kontrolle der Europapolitik von Bundesrat und Ländervertretern

Kein Landtag problematisiert, warum der Bundesrat nur einen Bruchteil der europäischen Vorlagen und Dokumente behandelt und sie in der Praxis der beamtete Bundesratsdirektor auswählt. Kein Landtag hat sich mit den Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 23 Abs. 5 GG befasst, sie gar kontrolliert, seien sie maßgeblich oder nicht – falls er sie überhaupt zu Gesicht bekam. Tatsächlich könnte nur das Abstimmungsverhalten der Regierung kontrolliert oder sanktioniert werden.<sup>42</sup>

Die fehlende parlamentarische Kontrolle des Bundesorgans Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union diskutiert die Kommentarliteratur nur im Zusammenhang mit der Entsendung des Ländervertreters in den Ministerrat nach Art. 23 Abs. 6 GG.<sup>43</sup> „Diese besondere, von der Zuordnung der Außenkompetenz auf den Bund nach Art. 32 I GG abweichende ... Regelung stößt wegen der ‚Desorientierung der parlamentarischen Verantwortung‘ auf grundlegende Bedenken im Blick auf das durch Art. 79 III GG im Kern geschützte Demokratieprinzip.“<sup>44</sup> Der Bundesrat hat ein Weisungsrecht gegenüber

39 Dazu *Siegfried Jutzi*, Föderale Grenzen des Befassungsrechts der Landesparlamente, in: NJ, 52. Jg. (1999), S. 243 f., S. 244. Die Grenze sei die Bundesstreue, vgl. *Joachim Linck / Siegfried Jutzi / Jörg Hopfe*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Stuttgart 1993, Art. 48 ThÜLV Rn. 48 ff.

40 Art. 34a BW-LV, Art. 50 Abs. 1 Satz 2 BerlLV, Art. 94 BbgLV, Art. 79 BremLV, Art. 31 Abs. 1 Nr. 5 HambLV, Art. 39 Abs. 1 MV-LV, Art. 25 Abs. 1 NdsLV, Art. 89b Abs. 1 Nrn. 7, 6 RhPfLV, Art. 76a SaarlLV, Art. 62 Abs. 1 SCA-LV, Art. 22 Abs. 1 SH-LV, Art. 67 Abs. 4 ThÜLV; Art. 50 SächsLV hat allgemeine Informationspflichten.

41 Zuständig ist hier der Ständige Ausschuss. Zu der Gesamtthematik ausführlich *Erich Röper*, a.a.O. (Fn. 32), S. 266 ff.

42 Dazu ausführlich *Erich Röper*, a.a.O. (Fn. 32), S. 274 ff., S. 277 ff.

43 *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 117, meint, „eine inhaltliche *demokratische Legitimation* der Position des Ländervertreters kann daher allenfalls durch die Kontrolle der Mitglieder des Bundesrates durch die Länderparlamente vermittelt werden“, ohne sich mit der entgegenstehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinanderzusetzen (Hervorhebung im Original).

44 Ebenda, Art. 23 GG Rn. 117 mit weiteren Nachweisen.

dem Ländervertreter ohne korrespondierende parlamentarische Verantwortlichkeit, da er kein parlamentarisches Organ ist. „Im übrigen gründet sich die Weisungsbefugnis des Bundesrats nur auf seine Wahrnehmungskompetenz, ihm fehlt also die Zuständigkeit, aus eigenem Recht Verantwortlichkeiten des Ländervertreters zu begründen.“<sup>45</sup> Er könnte nur seinem Landtag verantwortlich sein, der aber nicht das ganze deutsche Volk repräsentiert. Zudem ist er inhaltlich an die Beschlüsse des Bundesrats gebunden (§ 451 Abs. 1 Satz 1 GO-BR), kann also wegen dessen Mandats dem Landtag gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sein. Auch „eine Einflussnahme der Landesregierung, der der konkrete Minister angehört, ist nicht vorgesehen und wäre daher verfassungswidrig“<sup>46</sup>. Der Ländervertreter vertritt die Interessen der Länder, nicht nur die des eigenen, ohne dass sie die Landtage als höchste Staatsorgane mitformulieren dürfen. „Die Summe aller Bundesländer verfügt aber wiederum nicht über ein Gremium gemeinschaftlicher parlamentarischer Verantwortung (etwa Summe aller Landtage o. Ä.), da sich die Ebene einer solchen ‚Ländergemeinschaft‘ vom Grundgesetz generell ausgeschlossen sieht.“<sup>47</sup> Eine Rechenschaftspflicht im Bundesrat wegen des Verhaltens im Ministerrat oder einer verspäteten und ungenügenden Berichterstattung (§ 451 Abs. 3 GO-BR) entfällt, da der Bundesrat trotz der Hinweise im Maastricht-Urteil keine Volksvertretung ist.

Obwohl der Ländervertreter im Ministerrat Vertreter Deutschlands ist, kann er dem Bundestag nicht parlamentarisch verantwortlich sein, dessen Stellungnahme er nicht einmal berücksichtigen muss. Die Verantwortlichkeit „lässt sich nach den Grundprinzipien der bundesstaatlichen Trennung von Bundesregierung einerseits und Landesregierung andererseits nicht unmittelbar durchsetzen“<sup>48</sup>. Eine „mittelbare Verantwortlichkeit“ über die Bundesregierung aber ist ohne politische oder rechtliche Bedeutung. Diese kann dem Parlament allenfalls dafür verantwortlich sein, dass sie der vom Bundesrat zu verantwortenden Entsendung des Ländervertreters nicht widersprach und die gesamtstaatliche Verantwortung insofern ungenügend wahrnahm.

#### 5.4. Keine demokratische Legitimation des Bundesrats in der Europapolitik

Das Bundesverfassungsgericht stellt große Anforderungen an die demokratische Legitimation der Europapolitik und der europäischen Organe. „Weil und solange der Schwerpunkt der politischen Verantwortung, vor allem für die Rechtsetzung, beim Rat, also dem Vertretungsorgan der Regierungen der Mitgliedstaaten liegt, muß die Legitimation primär über die Kontrolle der einzelnen Vertreter im Rat durch die nationalen Parlamente laufen.“<sup>49</sup> Eine parlamentarische Kontrolle des Bundesrats und des Ländervertreters im Rat gibt es nicht. Das gewisse Minimum an demokratischer Legitimation „auf Grund seiner Wahl durch den aus demokratisch legitimierten Mitgliedern der Landesregierungen zusammengesetzten Bundesrat“<sup>50</sup> genügt nicht nur verfassungspolitisch nicht. Politische Legitimation

45 *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 137; siehe auch *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 96.

46 *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 95.

47 *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 23 GG Rn. 137.

48 Ebenda.

49 *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 23 GG Rn. 52.

50 So *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 96.

verlangt zwingend parlamentarische Kontrolle. Sie besteht für die Mitwirkung des Bundesrats an der Europapolitik des Bundes nicht.

So gar für die rechtlich und politisch wahrlich weniger wichtigen innerstädtischen Bezirksvertretungen als beschließendes Organ ohne Rechtsetzungsbefugnisse verlangt das Bundesverfassungsgericht „als verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern“, „die sich auf die Gesamtheit der Bürger als dem Volk, von dem alle Gewalt ausgeht, zurückführen lässt“, „weil sich das demokratische Prinzip nicht nur auf bestimmte, sondern auf alle Arten der Ausübung von Staatsgewalt erstreckt“. Nur weil „die Bezirksvertretung ausschließlich Aufgaben der Verwaltung wahrzunehmen hat, ist für sie auch ein abgeleiteter Legitimationszusammenhang denkbar und ausreichend“<sup>51</sup>. Dieser Legitimationszusammenhang ist weder für die Kontrolle des Ländervertreters noch die Stellungnahmen des Bundesrats oder gar die Selektion der dort zu behandelnden Dokumente gegeben.

In der Föderalismuskommission I kritisierte der Vertreter des Bundesjustizministeriums<sup>52</sup>, dass Art. 23 Abs. 3 bis 7 GG nicht Deutschlands optimale Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene gewährleisteten. Bundestag und Bundesrat seien oft uneins über den Grad der Beteiligung nach Art. 23 Abs. 5 GG oder die Hinzuziehung des Ländervertreters. Formulierungen wie „maßgeblich zu beteiligen“ oder „im Schwerpunkt“ provozierten innerstaatlich Streit, der sich auf die Verhandlungen lähmend auswirken könne. Nachteilig sei der Eindruck, Deutschland spreche nicht mit einer Stimme. Dezidierte Bundesratsbeschlüsse führten zu Verhandlungen unter Vorbehalt, erschwerten flexibles und effektives Verhandeln sowie die einheitliche Vertretung der deutschen Interessen. In Streitfällen müssten Bundesregierung und Bundesrat einen modus vivendi finden. Fehlende personelle Kontinuität im Amt des Ländervertreters beeinträchtige zudem die Verhandlungen. Er sei immer Vertreter „seines“ Landes, dessen europapolitische Interessen anders als die anderer Länder sein könnten. Der Hinweis, Art. 23 GG habe sich in der Praxis bewährt, ändere nichts am negativen Befund. Nicht die Regelungen von Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG hätten sich bewährt, zumal wenn die Mitwirkungsrechte umfassend wahrgenommen werden, sondern die Mitwirkungspraxis habe sich den europapolitischen Notwendigkeiten angepasst.

In der Folge wurden weitere Bedenken zur eingeschränkten Europatauglichkeit der deutschen Politik und Mitwirkungspraxis vorgetragen<sup>53</sup>, vereinzelt auch verfassungsrechtliche Gründe. Art. 23 GG sei widersprüchlich. Der Bundesrat habe das Recht auf „maßgebliche Berücksichtigung“ seiner Stellungnahme, der Bundestag als demokratisch unmittelbar legitimiertes Organ nur auf schlichte Berücksichtigung. Die Ländervertreterregelung in Abs. 6 sei verfassungspolitisch kritikwürdig und mangels nationalparlamentarischer Legitimation

51 BVerfGE 47, S. 253 ff., 272 ff.

52 Kritisch aus der Praxis Staatssekretär *Hans Jörg Geiger*, in: Deutscher Bundestag / Bundesrat (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zur Sache 1/2005, S. 169 f. Positiver aus wissenschaftlicher Sicht *Timm Bechelt*, Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 751 ff.; siehe auch *Michael W. Bauer / Christoph Knill / Maria Ziegler*, Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 734 ff.

53 Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 159 ff., 170 ff.

rechtspolitisch verfehlt.<sup>54</sup> Diese Position wurde aber regelmäßig relativiert. Da Planung Aufgabe der Gouvernante sei, hieß es etwa, müsse die unzureichende Einbindung der Landesparlamente wohl hingenommen werden.<sup>55</sup> Nur für die Subsidiaritätskontrolle wurde ihre Beteiligung erwogen<sup>56</sup>, was bei der Grundgesetzänderung im Zusammenhang mit dem Lissaboner Reformvertrag aber unterblieb.

Konsequent war der Vorschlag, ähnlich Art. 23d Abs. 2 Österreichische Bundesverfassung (B-VG) die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat wie in Art. 23 Abs. 3 GG anzugeleichen, die Absätze 4 und 5 zu modifizieren, einen gemeinsamen Ausschuss beider Kammern zu bilden<sup>57</sup> und Abs. 6 zu streichen.<sup>58</sup> Nach Art. 23d und 23e B-VG werden der Nationalrat, der Bundesrat – er hat viel weniger Bedeutung als der deutsche Bundesrat – und die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der EU unterrichtet, die Länder und Gemeinden, soweit ihr Wirkungsbereich betroffen ist. Sie alle haben Gelegenheit zur Stellungnahme. Ist die der Länder einheitlich, ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU daran gebunden. Er darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen und hat die Länder unverzüglich zu informieren. Betrifft das EU-Vorhaben auch Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Ländersache ist, kann die Bundesregierung die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat einem von den Ländern benannten Vertreter übertragen, der unter Beteiligung des zuständigen Bundesministers und in Abstimmung mit ihm agiert. Der Ländervertreter ist in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung dem Nationalrat, in denen der Landesgesetzgebung den Landtagen politisch und rechtlich verantwortlich und kann gegebenenfalls vom Verfassungsgerichtshof zur Rechenschaft gezogen werden (Art. 142 Abs. 2c B-VG).

Nicht zu erwarten war, dass die Ministerpräsidenten die ohnehin privilegierte Stellung im Exekutivföderalismus in EU-Angelegenheiten aufgeben und sich der parlamentarischen Kontrolle ihrer Landesparlamente unterwerfen würden. Die Länder könnten und würden nicht auf Art. 23 GG verzichten; er habe dazu geführt, dass die europäische Ebene sie endlich nicht mehr als Regionen, sondern als Staaten mit Staatscharakter innerhalb Deutschlands wahrnimmt, so Ministerpräsident *Erwin Teufel*.<sup>59</sup> Die Vertreter der Landesparlamente hielten die Ländermitwirkung in Art. 23 Abs. 6 GG für unpraktikabel. Doch nur für die Subsidiaritätskontrolle wurden eine justitiable Anspruchsgrundlage gefordert und ein Initiativrecht für eine entsprechende Rüge auch in dem Fall, dass auf nationaler Ebene keine Initiative angestrebt werde. Im Interesse der innerstaatlichen Beteiligung am Frühwarnsystem zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips forderten die Landtagspräsidenten die Verpflichtung des Bundesrats, die EU-Gesetzgebungsprojekte, die ihre Gesetzgebungskompetenzen betreffen, den Landesparlamenten frühestmöglich zuzuleiten, die Bestimmung einer Frist, in der ein Landesparlament dem Bundesrat Einwendungen mitzuteilen hat, die Verpflichtung des Bundesrats, sie maßgeblich zu berücksichtigen, wenn sich mindestens vier Landesparlamente ablehnend äußerten sowie seine Pflicht zur Klage beim EuGH auf

54 So *Peter Huber*, in: Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 175.

55 So *Edzard Schmidt-Jortzig*, in: Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 176.

56 So *Arthur Benz*, in: Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 178.

57 Ein Vorbild ist offenbar der Gemeinsame Ausschuss nach Art. 53a GG.

58 So *Rupert Scholz*, in: Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 183 f. Ebenso schon *Claus Dieter Classen*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 23 GG Rn. 86.

59 Vgl. Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 163.

Verlangen von mindestens vier Landesparlamenten.<sup>60</sup> Die übrigen Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrats wurden nicht problematisiert.

Keine dieser Forderungen wurde realisiert, denn den Landesparlamenten und ihren Abgeordneten fehlt ausreichendes Problembewusstsein. Der Schlüssel auch für ihre Position in der EU liegt in den Parlamenten selbst<sup>61</sup>. „Einen adäquaten Stellenwert wird die Europapolitik als landesparlamentarisches Politikfeld nur erlangen, wenn sich ein entsprechendes Bewußtsein innerhalb des Landtags über die Bedeutung der Europapolitik für die Landespolitik entwickelt.“<sup>62</sup> Rechtliche Hindernisse auch für Initiativen gegenüber der Regierung enthalten die Landesverfassungen nicht. Auf der Bundesebene müssen sie möglich werden, wobei für solche Initiativen auch im Bundestag „der politische Handlungswille insbesondere der Opposition“ fehlt<sup>63</sup>. Der Parlamentarismus und die davon ausgehende demokratische Legitimation werden nicht ausreichend ernst genommen.

Tatsächlich kam es als Ergebnis der Föderalismuskommission I nur zur Präzisierung der Mitwirkungsfälle des Ländervertreters im Ministerrat. Die Stellung der Landtage wurde nicht verbessert. Der Bundesrat und seine Mitglieder agieren weiter im kontrollfreien Raum. Außer *Rupert Scholz* mit dem Hinweis auf die Verfassungslage in Österreich nahm kein Sachverständiger zu diesem Demokratiedefizit in der deutschen Europapolitik Stellung oder machte gar Vorschläge für eine verfassungsrechtlich zulässige Änderung dieses Zustands, auch nicht *Paul Kirchhof* als Berichterstatter des Maastricht-Urturts. Die Position der Ministerpräsidenten ist weiter unangefochten, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Herstellung der parlamentarischen Kontrolle ihrer Europapolitik im Bundesrat stehen aus<sup>64</sup>, da nach dem Nein einer Minderheit irischer Wähler zum EU-Reformvertrag weitere Ratifikationen nötig sind.

60 Vgl. Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 52), S. 174 (Quedlinburger Erklärung).

61 Dazu schon früher *Erich Röper*, Krise der Parlamentarier, in: ZRP, 9. Jg. (1976), S. 116 ff.

62 *Aloys Lenz / Roland John*, Die Landtage vor der Herausforderung Europa, in: APuZ, B 6 (2000), S. 20 ff., S. 27. Kritisch *Heinrich A. Große-Sender* (Hrsg.), Kommissionsbericht „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa“, Bd. 1, Düsseldorf 1990, S. 88 ff.: „Oft erscheint die Verschränkung von Regierung und Mehrheitsfraktion im Landtag so intensiv, daß die Durchsetzung von Mitwirkungsforderungen gerade in der Grauzone zwischen Legislation, staatsleitenden Beschlüssen und reiner Exekutivtätigkeit schwierig wird. Nicht selten ist auch das Interesse der Abgeordneten an den lokalen Problemen ihres Wahlkreises größer als an den grundlegenden Entscheidungen, denen sich ein Staatsparlament dennoch nicht entziehen kann ... Unitarisierung ... scheint nach alledem nicht nur einfach aus der Anlage der föderativen Ordnung im Grundgesetz oder aus der traditionellen Struktur des deutschen Föderalismus zu resultieren, noch sich zwangsläufig aus der allgemeinen sozialen und ökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik zu ergeben, sondern zu einem guten Teil auch im politischen Stil der Landesparlamente und im Verhalten ihrer Abgeordneten begründet zu sein.“ Dazu auch ausführlich *Erich Röper*, a.a.O. (Fn. 32).

63 *Ulrich Everling*, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, DVBl. 1993, S. 936 ff., S. 946.

64 Dazu hat das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit bei der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden unter anderem des CSU-Bundestagsabgeordneten *Peter Gauweiler* und der Abgeordneten der Bundestagsfraktion Die Linke, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvE 2/08 und 2 BvE 5/08. Die mündliche Verhandlung fand am 10. und 11. Februar 2009 statt.