

Institut für Politikwissenschaft

Professur für politische Systeme
Deutschland und der EU sowie
Europäische Integration

EBERHARD KARLS
UNIVERSITÄT
TÜBINGEN



Prof. Dr. Gabriele Abels • Melanchthonstraße 36 • D-72074 Tübingen

Prof. Dr. Gabriele Abels

Telefon: (07071) 29 7 83 78

Sekretariat: (07071) 29 7 83 69

Telefax: (07071) 29 24 17

E-Mail: gabriele.abels@uni-tuebingen.de

24. Februar 2010

Integrationsverantwortung wahrnehmen – Mitwirkungsrechte ausgestalten

Prof. Dr. Gabriele Abels

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Europaausschusses
des Landtags von Baden-Württemberg

am 3. März 2010 zum Thema:

„Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und
Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten“



Gliederung

Zusammenfassung	3
Vorbemerkung	5
Europapolitik in Baden-Württemberg	6
Das Lissabon-Urteil und seine Herausforderungen im Kontext des europäischen Mehrebenensystems	9
Stellungnahme zum Fragenkatalog des Landtags	14
Fazit	28
Literaturverzeichnis	30



Zusammenfassung

Parlamente, und vor allem Landtage, galten bislang als die großen Verlierer des europäischen Integrationsprozesses. Mit der Verlagerung von Kompetenzen der nationalen Ebene auf EU-Ebene wurden eine Machtverschiebung zugunsten der Exekutiven einher, der durch weitere Faktoren wie die Unitarisierung im deutschen Bundesstaates noch beschleunigt wurde. Innerstaatlich fand diese Entwicklung ihren stärksten Niederschlag in der Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten. Hiervon haben die Landesregierungen, und somit auch die Landesregierung von Baden-Württemberg, profitiert.

Mit dem Lissabon-Vertrag und seinen Folgen für die Veränderung der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte, wie sie etwa im sog. Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt werden, stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung der Integrationsverantwortung der Landtage. Der Lissabon-Vertrag zielt ab auf ein Modell des Mehrebenenparlamentarismus, das auch den Landesparlamenten eine neue oder größere Rolle in EU-Angelegenheiten zuweist. Hier ist besonders auf die Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente sowie zur Subsidiarität zu verweisen.

Bislang gilt, dass der Landtag von Baden-Württemberg eine Vorreiterrolle innehatte, was die Ausgestaltung der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten betrifft (Art. 34a Landesverfassung, Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag, Landtagsbeobachterin in Brüssel etc.). Gleichwohl ist kritisch anzumerken, dass die teils umfangreichen Rechte in der Vergangenheit *de facto* kaum genutzt wurden bzw. genutzt werden konnten. Während sich die bisherige Strategie des Landtags vorwiegend auf die Verbesserung der Mitwirkungsrechte im innerstaatlichen Bereich konzentriert hat, wurde die Steigerung der Europafähigkeit des Landtags durch eine Verbesserung der Vernetzung (horizontal ebenso wie vertikal) im komplexen europäischen Mehrebenensystem bislang vernachlässigt. Doch gerade diese Strategie ist zentral, um eine höhere Autonomie von der Landesregierung zu erlangen und eigenständige Kanäle der Kommunikation sowie Möglichkeiten der Bewertung von EU-Politiken im Hinblick auf ihre Relevanz für das Land Baden-Württemberg zu entwickeln. Die rechte-orientierte Strategie der Verbesserung an der innerstaatlichen Mitwirkung ist hingegen inzwischen weitgehend ausgereizt, zumal wenn nicht neue Vetopositionen aufgebaut werden sollen.

Die Integrationsverantwortung des Landtags beschränkt sich dabei nicht allein auf Mitwirkungsrechte, die sich v.a. in der gesetzlichen Mitwirkung und in Kontrollrechten gegenüber der Landesregierung niederschlagen. Integrationsverantwortung als Handlungsmaxime einer Europapolitik des Landtags ist ebenen-spezifisch zu definieren und zu differenzieren. Das Konzept bedeutet auch, Verantwortung gegenüber dem Integrationsprozess als Ganzem und der Funktionsfähigkeit des komplexen Mehrebenensystems der EU zu wahren. So ist zu bedenken, dass der Ausbau von Mitwirkungs- und Kontrollrechten zulasten der Transparenz und Effizienz des Systems insgesamt gehen kann; anders gesagt: Partizipation und Systemeffizienz stehen somit in einem Spannungsverhältnis zueinander. Unterschiedliche Ziele sind somit gegeneinander abzuwägen und auszubalancieren. Ausgehend von den vielfältigen Funktionen von Parlamenten darf die Integrationsverantwortung zudem nicht primär auf die Kontrollfunktion konzentriert bleiben, sondern muss sich auch auf die Artikulations- und Willensbildungsfunktion erweitern, sprich auf die Öffentlichkeitswirksamkeit und die Bürgernähe des Landtags.



Vor diesem Hintergrund werden in der Stellungnahme zahlreiche Empfehlungen formuliert, die auf eine *Doppelstrategie* abzielen, nämlich die *Mitwirkungsrechte innerstaatlich* zu verstärken und besser zu nutzen sowie im Mehrebenensystem systematische *horizontale und vertikale Kooperationsbeziehungen* aufzubauen, welche die Europafähigkeit des Landtags erhöhen sollen. Als zentraler Punkt erweist sich dabei die Notwendigkeit, für diese Doppelstrategie die erforderlichen finanziellen, personellen und kognitiven Ressourcen unterschiedlicher Art zur Verfügung zu stellen. Zusammenfassend sind die wesentlichen Empfehlungen folgende:

- Die bisherigen Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung (Vereinbarung nach Art. 34a Landesverfassung; Pilotabsprache zur Subsidiaritätskontrolle/Frühwarnsystem) sollten auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dabei sind in Teilen Modifikationen in Folge der neuen Begleitgesetze und der Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat vorzunehmen.
- Kontrollrechte dürfen nicht zu Lasten der Effektivität des Handelns der Landesregierung und des Gesamtsystems gehen. Sie müssen zugleich so ausgestaltet werden, dass sie nicht nur als ex-post-Kontrolle realisiert werden können, sondern eine proaktive und begleitende Kontrolle der Landesregierung möglich ist.
- Informationsrechte des Landtags müssen weit in den prä-legislativen Bereich ausgedehnt werden. Prä-legislative Unionsvorlagen (z.B. Weißbücher, Empfehlungen) zielen vielfach mittel- und langfristig eine Ausdehnung der legislativen Tätigkeiten nach sich. Um frühzeitig informiert zu sein und eine parlamentarische Willensbildung zu ermöglichen, muss der Landtag über solche Aktivitäten zu einem frühen Zeitpunkt unterrichtet werden.
- Die Rolle des Europaausschusses ist zu stärken und eine bessere Aufteilung zwischen Fachausschüssen und dem Europaausschuss zu gewährleisten.
- Der Landtag muss sich (zumindest in Teilen) von exekutiver Information unabhängig machen und eigene Informations- und Kommunikationskanäle aufbauen. Von besonderer Bedeutung ist dabei in der horizontalen Dimension die Kooperation mit anderen deutschen Landesparlamenten sowie mit Parlamenten gesetzgebender Regionen in anderen EU-Staaten. In vertikaler Dimension ist eine Verbesserung der Kooperation sowohl mit dem Bundestag als auch mit dem Europäischen Parlament erforderlich.
- Kontakte zu bereits bestehenden Netzwerken und Organen sollten systematisch aufgebaut und genutzt werden. Hier ist vor allem der Ausschuss der Regionen zu nennen sowie CALRE oder COSAC.
- Der Landtag und die Landtagsfraktionen müssen die Ressourcen substantiell ausbauen und konzentrieren, um ihre Europafähigkeit zu steigern. Dazu gehören ebenso Parlamentarische Berater in den Landtagsfraktionen wie ein echtes Europareferat oder ein Büro des Landtags in Brüssel.
- Der Landtag sollte seine Integrationsverantwortung auch bezüglich seiner Artikulations- und Öffentlichkeitsfunktion wahrnehmen. Diesbezüglich kann er von der größeren Bürgernähe profitieren.



Vorbemerkung

Die Mitwirkung subnationaler Einheiten in EU-Angelegenheiten ist seit einigen Jahren ein sowohl in der politikwissenschaftlichen Europaforschung als auch in der politischen Debatte intensiv diskutiertes Thema. Es besteht weitgehender Konsens darüber,

- dass der europäische Integrationsprozess in gewissem Sinne „*regionenblind*“ oder „*föderalismusblind*“ ist und die subnationale Ebene im Allgemeinen bislang nicht in ausreichendem Maße in EU-Angelegenheiten mitwirken kann. Insbesondere die Entfaltung einer begleitenden Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion wird als mangelhaft betrachtet;
- dass gleichwohl für subnationale Akteure – und hier ist insbesondere auf die deutschen Länder zu verweisen – v.a. seit den 1990er Jahren neue und inzwischen beachtlich starke *Mitwirkungsmöglichkeiten* geschaffen wurden, die einer Doppelstrategie folgen (vgl. Schmuck 2010, 257ff.): (1) *regionale Mitwirkung auf der EU-Ebene* v.a. durch den Ausschuss der Regionen sowie auch durch die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Hierzu können aber auch neue Koordinierungsgremien wie die Versammlung der Regionen Europas (VRE) oder die Konferenz der Präsidenten der regionalen gesetzgebenden Versammlungen in der Europäischen Union (CALRE) gezählt werden ebenso wie jüngst der Ausbau von Klage- und Informationsrechten. (2) *innerstaatliche Mitwirkungsmöglichkeiten* der Länder: Hierzu gehören die Ländermitwirkung über den Bundesrat (kodifiziert im Europaartikel 23 GG sowie im EUZBLG¹), die horizontale Koordinierung der Länder durch die Europaministerkonferenz oder die Position eines Länderbeobachters. Neben diesen formalen Mitwirkungsrechten haben sich die deutschen Länder eigene informelle Zugänge zum EU-Entscheidungssystem geschaffen, vor allem durch den Aufbau von Länderbüros in Brüssel und damit zusammenhängenden eigenen Netzwerken (vgl. Große Hüttmann/Knodt 2006, 595ff.).
- dass von diesen Entwicklungen der letzten Jahre insbesondere die Länderregierungen profitiert haben und nicht die Landtage (vgl. Schmuck 2010, 262). Damit setzt sich der Trend fort, dass mit dem Integrationsprozess insgesamt eine Stärkung *exekutiver* Strukturen auf allen politischen Ebenen (Land, Bund, EU) einherging. Legislativkompetenzen wanderten im Zuge der Unitarisierung des deutschen Bundesstaats sowie der europäischen Integration auf die Bundes- und EU-Ebene ab (vgl. Hölder 1998, 16ff.). Mitwirkungsrechte, die die unteren Ebenen – quasi als Kompensation – an der Politikgestaltung der oberen Ebenen erlangten, werden von den Exekutiven der unteren Ebenen ausgeübt. Daraus resultiert ein Funktionswandel sowohl der Exekutiven als auch der Legislativen auf Bundes- und Länderebene:² Die Exekutive nimmt auf den höheren Ebenen (Bund bzw. EU) legislative Mitwirkungsfunktionen wahr, während die Legislativen in ihren gesetzgebenden Funktionen beschnitten und auf die Kontrolle der Handlungen ihrer Exekutiven konzentriert sind. Dieser

1 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, zuletzt geändert durch die Übernahme der Bund-Länder-Vereinbarung mit dem Gesetz zur Änderung des EUBZLG v. 22.9.2009.

2 Klassische Kataloge von Parlamentsfunktionen umfassen: Gesetzgebung, Kontrolle, Wahl, Deliberation, Repräsentation und Artikulation/Willensbildung sowie Rekrutierung.



Funktionswandel von Parlamenten wird mehrheitlich als *Schwächung der Rechte von Parlamenten* auf allen Ebenen interpretiert, so auch im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Auch von den Parlamenten selber werden diese Entparlamentarisierungstendenzen wahrgenommen. So sprechen die deutschen Landesparlamente in ihrer Lübecker Erklärung von 2003 von einer „*Aushöhlung der eigenstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und ihrer Parlamente*“ als Folge des Integrationsprozesses. Oft wird das Demokratie- und Legitimationsdefizit der EU genau mit diesen Entparlamentarisierungstendenzen in Verbindung gebracht, durch welche letztlich die Idee demokratischer Volkssouveränität unterlaufen wird. Dem werden Forderungen nach einer Parlamentarisierung des europäischen Mehrebenen-Entscheidungssystems – und zwar auf *allen* Ebenen – entgegen gesetzt. Und in der Tat wird mit dem Lissabon-Vertrag, nicht zuletzt durch das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente, die Entwicklung eines europäischen „Mehrebenenparlamentarismus“ (Maurer 2002) vorangetrieben.

Europapolitik in Baden-Württemberg

Bilanziert man die Leistungen des Landes Baden-Württemberg, so ist festzuhalten, dass das Land insgesamt schon frühzeitig eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Europafähigkeit wurde bereits 1995 im Gefolge des Maastricht-Vertrags als Ziel in der Landesverfassung fixiert. Die *Landesregierung* hat eine systematische Europapolitik ausgebaut. Mit der Landesvertretung in Brüssel ist ein effektiver Beobachter der EU-Ebene und zugleich ein „Lobbyist“ für die Interessen des Landes entstanden. Unter der Verhandlungsführerschaft bzw. aktiven Mitwirkung Baden-Württembergs sind in vielen Fällen Interessen der deutschen Länder eingebracht worden, sowohl direkt in den EU-Integrationsprozess (z.B. beim Verfassungskonvent, beim Vertrag von Nizza (2000) oder auch beim Vertrag von Lissabon (2007)) als auch in die Gestaltung der innerstaatlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Europaangelegenheiten (z.B. im Vorfeld der Einführung des Art. 23 GG (1993) und im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform (2006)). Mit dem Aufbau von Europareferaten in den einzelnen Fachministerien und mit dem Europapool der Landesregierung hat sich die Landesexekutive auch intern dem Ziel der Europafähigkeit weit angenähert (vgl. Große Hüttmann/Eppler 2009).

Neben der Landesregierung hat des Weiteren der *Landtag* von Baden-Württemberg im innerstaatlichen Vergleich mit den anderen Landtagen eine führende Position inne. Dies verdeutlicht bereits die verfassungsrechtliche Verankerung der Mitwirkungsrechte des Landtags in EU-Angelegenheiten (Art. 34a LV). Zudem war Baden-Württemberg das erste Land, das eine förmliche Vereinbarung zur Mitwirkung des Landtags in EU-Angelegenheiten geschlossen hat (vgl. Greß 1998: 169f., 173f.; Stächele 1998), nachdem zuvor ab 1989 eine Verpflichtung zu Unterrichtung aufgrund eines Landtagsbeschlusses bestand (vgl. Hölder 1998, 31). Die Vereinbarung von 1995 ist inzwischen an die weitere integrationspolitische Entwicklung angepasst und ausgeweitet worden. Damit ist der Landtag von Baden-Württemberg auch derzeit schon besser „aufgestellt“ als Landtage in anderen Ländern. Im weitesten Sinne wurde dabei das Modell der Mitwirkung durch den Bundestag auf Bundesebene auf die Landesebene übertragen, das darauf basiert, ausgehend von anfänglich reinen Informations- und Beratungsrechten sukzessive weitergehende begleitende Mitwirkungsrechte einzufordern. Gleichwohl fällt die Bilanz eher skeptisch aus, inwieweit es auch auf der



bestehenden Rechtsgrundlage dem Landtag möglich ist, effektiv EU-Angelegenheiten mitzugestalten (Hölder 1998).

Der Landtag wagt sich nun als erstes deutsches Landesparlament daran, die Herausforderungen auszuloten, die sich aus dem neuen EU-Primärrecht und der verfassungsrechtlichen Situation ergeben. Grundsätzlich kann nicht bestritten werden, dass die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts, der zufolge die Integrationsverantwortung vom Parlament als der Verkörperung des Souveräns wahrgenommen werden muss, im föderalen System auch Konsequenzen für die Ausgestaltung der Kompetenzen der Landtage haben muss, da auch diese Träger der Volkssouveränität sind (vgl. Nettessheim 2009). Denn gemäß dem Subsidiaritätsprinzip muss auch die demokratische und damit parlamentarische Verantwortung auf der Ebene wahrgenommen werden, auf der agiert bzw. in deren Kompetenzbereich eingegriffen wird. Insofern von europäischer Rechtsetzung in vielerlei Hinsicht auch die Länder betroffen sind und ihre autonomen Handlungsspielräume beeinträchtigt werden, ist es erforderlich, dass die Landtage in EU-Angelegenheiten mitwirken können. Ansonsten wäre die für das demokratische Prinzip zentrale Identität von Entscheidungsbetroffenen und Entscheidenden nicht gegeben.

Vor diesem Hintergrund zielt das Anliegen, das im Rahmen der Anhörung beraten wird, darauf ab, die Optionen des Landtags zur Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung und zur Erhöhung seiner Europafähigkeit zu bewerten und ggf. weiter auszubauen. Forderungen nach einem Ausbau wurden vom Landtag bereits 2003 zum 50-jährigen Jubiläum des Landes Baden-Württemberg artikuliert (LT-Drs. 13/1796 v. 18.2.2003). Im Kern geht es darum, Perspektiven einer Parlamentarisierung des Mehrebenensystems der EU in Bezug auf die Landesebene weiterzuentwickeln. Dabei kann an die *de jure* Vorreiterrolle der Vergangenheit angeknüpft werden. Gleichwohl gilt es, diese rechtlichen Optionen auch *de facto* in der Arbeit des Landtags zu realisieren in dem Sinne, dass mehr Rechte auch das Erfordernis mit sich bringen, den politischen Willen und die Ressourcen aufzubringen, um diese Rechte effektiv in Kraft zu setzen. Bezüglich der bisherigen Relation zwischen Rechten des Landtags und ihrer Wahrnehmung in der Praxis ist, so die Bilanz von Riescher und Gebauer (2004, 67), bislang zu konstatieren, dass auch in EU-Angelegenheiten in der Vergangenheit „*verbliebene legislative Kompetenzen (tendenziell) nicht voll ausgeschöpft*“ wurden. Die bestätigt auch die Studie von Hölder (1998, 93ff.), die sich auf die Untersuchung von Stellungnahmen zu EU-Vorlagen und Plenardebatten des Landtags stützt. Auch die bereits bestehenden Kontrollrechte des Landtags in EU-Angelegenheiten gegenüber der Landesregierung wurden bisher nicht vollumfänglich genutzt. Die Parlamentsdokumentation zeigt, dass seit 2006 in weniger als zehn Fällen überhaupt eine Stellungnahme des Landtags in Europafragen erfolgt ist.³ Dabei waren die Stellungnahmen teilweise auf einen einzigen ablehnenden Satz beschränkt und enthielten keine weiterführende inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand.⁴

All dies verweist bereits auf das zentrale Problem, dass *bereits bestehende Rechte bisher nicht optimal genutzt wurden bzw. genutzt werden können*. Bislang befassen sich in der Landtagsverwal-

3 Im Einzelnen: Innen: 1 (Asyl 14/1739); Umwelt: 3 (IVU 14/2220, CO² 14/2372, Bodenschutz 14/505); Soziales: 1 (Weißbuch Gesundheitspolitik 14/2248); Finanzen: 1 (Verbrauchersteuern auf Alkohol 14/460); Kultur, Jugend und Sport: 1 (Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen 14/3221); Landwirtschaft: 1 (Verbraucherrechte 14/3799).

4 Ein Beispiel: „Der Landtag nimmt von den Mitteilungen des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum vom 26. November 2008 – Drucksache 14/3681 – ablehnend Kenntnis“, so in der Stellungnahme 14/3681.



tung zwei Mitarbeiterinnen mit Europaangelegenheiten, davon ist eine in Brüssel verortet. Obwohl der Landtag von Baden-Württemberg damit deutschlandweit eine Vorreiterrolle einnimmt, können diese Ressourcen die Europafähigkeit des Landtages nicht zufriedenstellend gewährleisten. Die Vertreterin in Brüssel hat ihren Sitz in der Landesvertretung Baden-Württemberg, also einem Referat des Staatsministeriums Baden-Württemberg. Für eine umfassende Berichterstattung, die spezifisch auf die Anliegen des Landtags eingeht, reichen die Kapazitäten nicht aus.⁵ Relevanter sind die Berichte der Landesregierung an den Landtag über EU-Angelegenheiten, die von herausragender Bedeutung für das Land sind. Die Bestandsaufnahme von Bauer (2005, 639), nach der eine „*Hauptaufgabe aller Landeseuropaausschüsse [...] die Kontrolle der Landesregierung auf der Grundlage der eigenen Berichterstattung letzterer*“ ist, trifft also auch auf den Landtag Baden-Württemberg zu.

Neben der *Informationsbeschaffung* scheint vor allem auch die *Informationsverarbeitung* problematisch zu sein. Infolge der Gründung des Europaausschusses wurden in den Fraktionen erfreulicherweise EU-Arbeitskreise eingerichtet, um die Arbeit des Ausschusses fraktionsintern vorbereiten zu können und eine Meinungsbildung der Fraktionen zu ermöglichen. In allen Fraktionen werden diese Arbeitskreise von Parlamentarischen Beratern unterstützt. Allerdings sind diese nicht ausschließlich und in Vollzeit mit EU-Angelegenheiten befasst.⁶ Obschon ein erheblicher Teil der Landesgesetzgebung in sämtlichen Politikbereichen von der EU in irgendeiner Weise initiiert ist und dies vom Landtag auch festgestellt wurde,⁷ entsteht beim Blick auf die Praxis gleichwohl der Eindruck, dass dieser Umstand bislang nicht in ausreichendem Maße und in seiner vollen Bedeutung zur Kenntnis genommen wird.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Ausbau von Mitwirkungsrechten des Landtags in EU-Angelegenheiten müssen sich Forderungen nach deren weiterem Ausbau an ihrer Umsetzbarkeit messen lassen, wobei hierfür die „Unterfütterung“ des Prinzips der Integrationsverantwortung und Europafähigkeit mit personellen, materiellen und ideellen Ressourcen zu berücksichtigen ist. Die Herausforderung besteht somit darin, unter den Bedingungen einer Post-Lissabon-EU die Mitgestaltungsoptionen des Landtags *de jure* wie auch *de facto* weiter zu verbessern. Eine Fokussierung der Debatte auf die Frage nach der Kompetenzordnung führt hierbei in die Enge und marginalisiert die Bandbreite an Funktionen, die Parlamente – und zwar gerade auf subnationaler Ebene – in EU-Angelegenheiten haben können. Diese können und sollten sich nicht auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion beschränken, wengleich dies zentrale Aufgaben von Parlamenten in demokratischen Systemen sind. Doch daneben sind etwa die Öffentlichkeits- und Kommunikationsfunktion nicht zu vernachlässigen. Die Wahrnehmung von Integrationsverantwortung bringt die Herausforderung mit sich, dass die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Verantwortung an die spezifischen Bedingungen des Regierens im europäischen Mehrebenensystem angepasst wird und für jede der involvierten Politikebenen Unterschiedliches bedeuten kann. Konkret stellt sich somit etwa die Frage, ob das o.g. bisherige Modell der Mitwirkung (Übertragung des

5 Vgl. etwa „Referentin für europäische Angelegenheiten beim Landtag von Baden-Württemberg: Bericht aus Brüssel 9/2009 vom 9. Dezember 2009“: Viele der aufgeführten Berichtspunkte sind nicht spezifisch für Baden-Württemberg und es fehlt an einer politischen Einordnung.

6 Alle Informationen auf www.landtag-bw.de/fraktionen (abgerufen am 23.02.2010).

7 Vgl. den Antrag des damaligen Abgeordneten Michael Theurer u.a. und die Stellungnahme des Staatsministeriums über die Umsetzung von Europäischen Richtlinien und Verordnungen (Drucksache 14/3924 v. 26.01.2009).



Bundesmodells auf die Landesebene) weiter gefolgt werden soll und kann oder ob sich nicht für die Landtage im EU-System andere Optionen ergeben, die auf der genannten Doppel-Strategie beruhen, und welche Ressourcen und (rechtlichen) Veränderungen hierfür erforderlich sind.

Das Lissabon-Urteil und seine Herausforderungen im Kontext des europäischen Mehrebenensystems

Bevor beantwortet werden kann, welche Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009 und aus den in der Folge revidierten deutschen Begleitgesetzen zu ziehen sind im Hinblick auf die Beteiligung des baden-württembergischen Landtags in EU-Angelegenheiten, ist folgender spezifischer Kontext zu beachten: Die Mitwirkungsoptionen müssen nicht nur vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils und der Begleitgesetze betrachtet werden, sondern die Auswirkungen der Reformen im EU-Mehrebenensystem berücksichtigen, die das Verhältnis der Ebenen zueinander im nationalen und europäischen Kontext verändert haben: sprich des Lissabon-Vertrags und der Föderalismusreform. Ferner sind Spezifika des Landtags von Baden-Württemberg zu bedenken.

Mit der **Föderalismusreform** wurden innerstaatlich teilweise Kompetenzen auf die Länder zurückverlagert, was in diesen Bereichen auch zu erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes in EU-Angelegenheiten über den Bundesrat nach Art. 23 Abs. 5 GG führte. Dieser unverändert gebliebene Absatz 5 des Art. 23 GG regelt, dass die Länder je nach dem Grad ihrer Betroffenheit in dem Politikbereich, der durch eine EU-Norm geregelt werden soll, eine gestufte Vetoposition gegenüber der Bundesregierung haben. Nach Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Landesebene haben die Länder folglich in diesen Bereichen auch in EU-Angelegenheiten mehr Mitspracherechte. Dies kommt vor allem den Landesregierungen zugute. Ein Novum ist – als wichtiger Kompromiss der Föderalismuskommission – die Einschränkung der Vertretungsrechte durch Landesminister direkt auf EU-Ebene im Rat bei ausschließlicher Zuständigkeit der Länder; die Vertretungsrechte werden auf die Bereiche Bildung, Kultur und Rundfunk eingeschränkt (Art. 23 Abs. 6 GG und § 6 Abs. 2 EUZBLG; Eppler 2006, 86). In allen anderen Fällen liegt die Verhandlungsführung bei der Bundesregierung, allerdings können Mitglieder der Landesregierung im Rat in Abstimmung mit der Bundesregierung Erklärung abgeben; dabei darf die Bundesregierung, wenn sie die Verhandlungsführung hat (z.B. im Bereich Inneres) nicht vom Votum des Bundesrats abweichen (Zoller 2008, 576). Sofern die Länder in dem betreffenden Regelungsbereich nach Maßgabe der Föderalismusreform ein Recht auf Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG) haben, muss die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates bei der Festlegung der Verhandlungsposition berücksichtigen. Im Hinblick auf die Forschungspolitik wird fixiert, dass Bund und Ländern auf der Grundlage von Art. 91b GG auch im EU-Rahmen ein gemeinsames Vorgehen anstreben.

Ferner sind die Veränderungen durch den **Lissabon-Vertrag** selbst zu beachten, denn die Länderebene wird nicht nur durch die Föderalismusreform im europäischen Mehrebenensystem gestärkt, sondern auch durch den Lissabon-Vertrag selbst. In dem Vertrag werden erstmals auch die Regionen und Kommunen als politische und verfassungsmäßige Strukturen der Mitgliedstaaten mit Selbstverwaltungsrechten anerkannt. Auch andere Forderungen, die die deutschen Länder zur Stärkung ihrer Position im EU-Mehrebenensystem gestellt hatten, wurden realisiert (vgl. Bauer 2004). Mit dem Lissabon-Vertrag wird die Kompetenzordnung der EU verändert bzw. in den Grundzügen weiter spezifiziert. Dazu gehört, dass die Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten klarer abgegrenzt wurden (Kompetenzordnung), auch wenn hier kein abschließender Kompetenz-



katalog aufgeführt wird. Zentral ist die neue Einteilung in ausschließliche⁸ und geteilte⁹ Zuständigkeiten sowie flankierende Maßnahmen¹⁰ der EU. Für die Länder ist von besonderem Interesse, dass für genuine Länderkompetenzen wie Sport, Katastrophenschutz und Bildung eine Erweiterung der EU-Kompetenz vorgesehen ist. Trotz dieser sinnvollen Klärungen ist auch künftig davon auszugehen, dass Zuständigkeitskonflikte auftreten werden (vgl. Becker 2009, 6). Ausgedehnt wird der Katalog von Materien, welche dem Bundesrat gemäß dem novellierten Zusammenarbeitsgesetz von Bund und Ländern vom 22.9.2009 (EUZBLG) zugeleitet werden müssen. Zudem werden die Kompetenzen des Ausschusses der Regionen ausgeweitet und ihm wurde ein Klagerecht in eigenen Angelegenheiten sowie hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips zuerkannt (vgl. Bußjäger 2009; Stahl/Gsodam 2008). Das Subsidiaritätsprinzip wird durch den Lissabon-Vertrag klarer definiert und explizit auf die subnationale und kommunale Ebene angewandt. Durch das neu eingeführte Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle profitieren die deutschen Länder über den Bundesrat von erweiterten Informationspflichten der EU-Kommission und können über den Ausschuss der Regionen oder über den Bundesrat Klage in Subsidiaritätsangelegenheiten erheben.

Mit dem Lissabon-Vertrag werden neben der regionalen Ebene auch die Rechte der Parlamente insgesamt gestärkt – und zwar auf allen Ebenen (Stichwort Mehrebenenparlamentarismus). So werden die nationalen Parlamente durch das dem Lissabon-Vertrag beigefügte „Protokoll über die Rechte der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ (im Folgenden kurz: Parlamente-Protokoll) insgesamt gestärkt, v.a. indem die Informationspflichten verbessert werden. Ferner werden durch das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (im Folgenden kurz: Subsidiaritäts-Protokoll) die Mitwirkungsrechte spezifiziert und ein System der Subsidiaritätskontrolle und Frühwarnung eingeführt, das es nunmehr innerstaatlich mit Leben zu füllen gilt. Obwohl die Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag im Hinblick auf den Lissabon-Vertrag bereits konkretisiert wurde, sind die Neuerungen des Lissabon-Vertrags doch in die Gesamtsicht einzubeziehen.¹¹

Der Landtag von Baden-Württemberg verfügt nicht nur in EU-Angelegenheiten, sondern allgemein über eine **verfassungsrechtlich starke Position** im Vergleich zu Landtagen in anderen deutschen Ländern; dies ist das Resultat der Ausgestaltung eines „echten“ parlamentarischen Regierungssystems auf Länderebene. So stellt sich der Landtag *„gegenüber der Regierung als vergleichsweise starkes Parlament dar“* (Riescher/Gebauer 2004, 71). Dem Landtag kommen prinzipiell alle Funktionen eines Parlaments zu: von der Gesetzgebung über die Wahlfunktion, die Kontrolle der Regierung, das Haushaltsrecht bis hin zur Artikulations- und Repräsentationsfunktion der Bürgerinnen und Bürger. Folgende Besonderheiten des baden-württembergischen Landtags sind

8 Hierunter fallen Zollunion, Wettbewerbsregeln, Regel für die Euro-Zone, Schutz der biologischen Meeresresschätze, Handelspolitik.

9 Hierunter fallen Binnenmarkt, Sozialpolitik, wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion, Landwirtschafts-, Fischerei- und Umweltpolitik, Verbraucherschutz, Verkehr und TEN, Energie, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie Teile der öffentlichen Gesundheit; ferner Forschungs- und Technologiepolitik, Raumfahrt, Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe.

10 Zu erwähnen sind: Schutz der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit.

11 Dort ist festgeschrieben, dass sich die Landesregierung gegenüber dem Landtag von Baden-Württemberg rechtfertigen muss, wenn sie im Bundesrat von einer Einschätzung des Landtages, ob eine Maßnahme der EU mit dem Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar ist, abweicht.



dabei zu beachten, die für die Ausgestaltung der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten folgenreich sind bzw. sein können:

- (1) Die Landesregierung muss zur Amtsübernahme durch den Landtag bestätigt werden und die nachträgliche Berufung von Mitgliedern bedarf der Zustimmung des Landtags; und der Landtag kann mit zwei Dritteln seiner Mitglieder die Entlassung einzelner Regierungsmitglieder beschließen;¹²
- (2) Die starke Verankerung von Kontrollrechten sowie Fragerechten oder das Recht auf Einrichtung von Untersuchungsausschüssen;
- (3) Die Ausschüsse des Landtags haben kein Selbstbefassungsrecht und können demgemäß nicht selbständig Initiativen zu Themen entfalten, die ihnen wichtig sind;
- (4) Als bislang Teilzeitparlament fehlt es den Landtagsmitgliedern an Zeit, um zu sich intensiver in Sachmaterien einzuarbeiten.

Konkret in Bezug auf die Europapolitik ist diese Aufzählung darum zu ergänzen, dass

- (5) der Landtagspräsident stellvertretendes Mitglied im Ausschuss der Regionen (AdR) der EU ist¹³ und
- (6) im Vergleich zu anderen Ländern erst relativ spät ein Europaausschuss im Landtag eingerichtet worden ist, der diesen Namen trägt.¹⁴ Freilich ist anzumerken, dass EU-Angelegenheiten vorher nicht ignoriert, sondern vom sog. Ständigen Ausschuss wahrgenommen wurden.

Durch die Dynamik parlamentarischen Regierens, die Mechanismen des kooperativen Föderalismus und der Politikverflechtung, die Unitarisierungstendenzen sowie durch den Aufbau europäischer Institutionen und Kompetenzverschiebungen auf die EU-Ebene (vgl. Reutter 2004, 18) haben Landesparlamente **Funktionsverluste** hinnehmen müssen, insbesondere hinsichtlich ihrer Gesetzgebungsfunktion. Der Verlust von legislativen Kompetenzen für die Landtage ist nicht neu, sondern über die letzten Jahrzehnte hinweg einerseits bereits durch die starken Unitarisierungstendenzen im deutschen Bundesstaat und die damit zusammenhängende Übertragung von Legislativkompetenzen an den Bund erfolgt (die mit der Föderalismusreform I nun in Teilen ausgeglichen werden), andererseits verloren die Länder auch Gesetzgebungskompetenzen an die europäische Ebene. Die deutschen Länder haben sowohl die Verluste von legislativen Kompetenzen an den Bund als auch an die EU durch verstärkte Mitwirkungsrechte an den legislativen Entscheidungen auf der jeweiligen Ebene zu kompensieren versucht. Nachdem sie auf EU-Ebene lange Zeit keine direkten Mitwirkungsmöglichkeiten hatten, haben sie dort (auch) durch Mitwirkung an der Meinungsbildung hinsichtlich der deutschen Position (Art. 23 Abs. 5 GG) teilgenommen. Von diesen

12 Auf Bundesebene ist eine solche Einflussnahme auf einzelne Mitglieder des Regierungskabinetts hingegen nicht möglich.

13 In einer für den Ausschuss der Regionen entscheidenden Phase, nämlich während der Ausgestaltung seiner aus der Subsidiaritätsrüge und –klage entstehenden Rechte, war Landtagspräsident Peter Straub zum dem Präsident des Ausschusses der Regionen (vgl. Eppler 2005).

14 Baden-Württemberg war in der Tat das letzte Land, in dem ein eigenständiger Ausschuss eingerichtet wurde. Angesichts dessen, dass diesen Ausschüssen zum Teil attestiert wird, „Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung“ (Bauer 2005) in EU-Angelegenheiten zu sein, ist diese späte Gründung zumindest bemerkenswert.



Kompensationen profitierten auf der Landesebene jedoch nicht die Länderparlamente, die die Legislativkompetenzen verloren hatten, sondern in erster Linie die Länderregierungen, die nun an den Entscheidungen der anderen Ebenen mitwirken können. Der Kompetenzverlust der Länderparlamente bei der Gesetzgebungsfunktion kann – allerdings nur in Teilen – durch steigende Kontrollkompetenzen gegenüber den Länderregierungen kompensiert werden. Im Hinblick auf den Landtag Baden-Württemberg ist dabei zweierlei zu bedenken: Erstens entsprechen die aktuellen Überlegungen des Landtags, mehr Kontrollrechte gegenüber der Landesregierung in EU-Angelegenheiten zu erlangen, zwar der oben genannten parallelen Konstellation, die auch zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung über die Jahrzehnte zu mehr Kontrollbefugnissen des nationalen Gesetzgebers gegenüber dem Handeln der Bundesregierung auf EU-Ebene geführt hat. Allerdings besteht eine andere Parallele, nämlich zu den im Zuge der Unitarisierung des deutschen Bundesstaates immer weiter ausgebauten Mitwirkungsrechten der Länderregierungen über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung, die aufgrund der Art. 50 ff. GG nicht zu verstärkten Kontrollrechten der Länderparlamente gegenüber ihren Länderregierungen geführt haben. Zweitens liegt es in der Funktionslogik parlamentarischen Regierens, dass Kontrollrechte vorrangig – wenngleich auch nicht ausschließlich – von der parlamentarischen Opposition wahrgenommen werden. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass in der Landesverfassung bislang kein Recht auf Opposition kodifiziert ist, wenngleich ausgeprägte Kontrollinstrumente sehr wohl vorhanden sind.

Schließlich ist zu bedenken, dass im komplexen EU-Mehrebenensystem stets zu erwägen ist, welche Effekte von der formellen/institutionellen Stärkung einer Ebene bzw. eines Akteurs auf andere Akteure und Ebenen entstehen. Wenn an einer kleinen Schraube gedreht wird, hat das unter Umständen Auswirkungen auf das Gesamtgefüge, die vorher genau bedacht werden sollten. Mit anderen Worten: Die **Spezifika des Mehrebenenregierens** müssen bei Reformoptionen stets im Blick bleiben, um negative Effekte auf das Gesamtsystem zu vermeiden. Durch die „doppelte Politikverflechtung“ (Scharpf 1985; Hrbek 1986) erhöht sich die Komplexität und damit auch ggf. die Intransparenz des Systems insgesamt. Die Logik „Kompetenzabgabe gegen Mitwirkungsrechte“ wurde wie eben erläutert bereits im Verhältnis zwischen Bund und Ländern bei Verschiebungen von Kompetenzen der innerstaatlichen Rechtsetzung auf den Bund angewandt und später ebenso in der Europapolitik. Als Ergebnis kann gesehen werden, dass in Deutschland auch in diesem Bereich – wie in anderen Politikfeldern – weder der Bund noch die Länder Aufgaben erfüllen können, wenn nicht die andere Ebene mitwirkt. So ist durch die Ländermitwirkung an der deutschen Europapolitik über Art. 23 GG eine „doppelte Politikverflechtung“ entstanden – mit allen Problemen hinsichtlich der Transparenz und Effektivität, die einem solchen System zugeschrieben werden. Durch die Mitwirkung bzw. Kontrollrechte der Legislativen auf nationaler und subnationaler Ebene hinsichtlich der Handlungen der jeweiligen Exekutiven auf den höheren Ebenen steigert sich zwar die Input-Legitimität des Gesamtsystems, aber auch seine Komplexität, Intransparenz und mögliche Ineffektivität. Wie oben erläutert können Parallelen gezogen werden hinsichtlich der Kontrollrechte des Bundestags gegenüber der Bundesregierung und des Landtags gegenüber der Landesregierung, was die Konstellation in EU-Angelegenheiten angeht. Bei diesem Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive werden auf Bundesebene Koordinationsprobleme konstatiert, und zwar zu Lasten einer effektiven Vertretung der gesamtstaatlichen Interessen im Rat der EU: Deutschland sei aufgrund seiner internen Koordinationsprobleme zwischen und innerhalb der Exekutiven und der Legislativen auf EU-Ebene im Rat der EU zu langsam und der Vertreter der Bundesregierung könne oftmals nicht rechtzeitig in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess auf EU-Ebene



eingreifen, weil sein Standpunkt innerstaatlich noch nicht „festgeklopft“ sei. Vor diesen Hintergründen ist es nachvollziehbar, dass formelle Regelungen lediglich für ein „Worst-case“-Szenario geschaffen wurden und im Normalfall der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure nicht zum Tragen kommen.¹⁵ Kurzum: Es muss also eine *Balance* gefunden werden zwischen einer demokratischen Kontrolle der Mitwirkungshandlungen der Exekutiven auf den höheren Ebenen und einer effektiven Politikgestaltung, weil ein Zuviel an Kontrolle zu Lasten der Handlungsspielräume und Handlungsfähigkeit gehen kann (vgl. Bauer/Knill/Ziegler 2007; Grünhage 2007; Pehle/Sturm 2008). Hier ist das prinzipielle demokratietheoretische Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratieprinzip einerseits und der Effizienz politischer Entscheidungsfindung andererseits zu bedenken – mit anderen Worten das Spannungsverhältnis zwischen Input- und Output-Legitimation in der EU-Politik. Denn ebenso wie die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren ist sowie auch die verfassungsrechtliche Stellung der Länder, ist auch die Offenheit gegenüber dem Integrationsprozess zu wahren und die Dynamik zu erhalten. Auch das impliziert der Begriff der Integrationsverantwortung.

Wenn der Landtag also seine Integrationsverantwortung wahrnehmen will, muss dies zwar einerseits die demokratische Kontrolle gegenüber der Landesregierung in ihrem europapolitischen Handeln einschließen, andererseits muss Integrationsverantwortung auch die Übernahme von Verantwortung gegenüber dem Fortgang des dynamischen Integrationsprozesses bedeuten. Die formale Aufwertung des Landtags im innerstaatlichen Kontrollsystem kann dieser Verantwortung nicht voll gerecht werden. Vielmehr muss der Landtag bewusst und verantwortlich seine Akteursposition im System europäischen Mehrebenenregierens ausüben, d.h. durch Aufbau von direkten Verbindungen zu anderen subnationalen Parlamenten in Deutschland und anderen EU-Staaten, durch (gegebenenfalls gemeinsames) Vorbringen von Positionen direkt gegenüber der EU, etwa im Rahmen des Ausschusses der Regionen etc. Ausgehend von den Funktionen von Parlamenten darf die Integrationsverantwortung zudem nicht lediglich auf die Kontrollfunktion konzentriert bleiben, sondern muss sich auch auf die Artikulations- und Willensbildungsfunktion erweitern, sprich auf die Öffentlichkeitswirksamkeit des Landtags.

Die praktische wie auch parlamentarismus- und demokratietheoretische Herausforderung besteht folglich darin, die dargestellten, teils widersprüchlichen Entwicklungen und Anforderungen miteinander in Einklang zu bringen und bei jeglichen institutionellen Gestaltungsvorschlägen miteinander auszubalancieren.

15 Für die Bundesebene zeigen das eindrücklich die beiden Dokumentationen der Bundes- und der Länderseite zu den Anwendungsfällen des Art. 23 GG (BT-Drs. 15/1961 v. 10. November 2003: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn, Volker Kauder, Marco Wanderwitz, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1815: Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union) und aus der ersten Föderalismus-Kommission: Kommissionsdrucksache 0034 vom 24. März 2004, „Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz Kurt Beck: Hintergrundinformationen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zur Länder-mitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen zu Art. 23 GG“. Die Antwort auf die Kleine Anfrage geht von 1998 bis 2002 von 28 Fällen aus, in denen der Bundesrat die maßgebliche Berücksichtigung gefordert habe, bei 17 Widersprüchen durch die Bundesregierung. Die Bundesregierung habe bisher nicht davon Gebrauch gemacht, wegen der gesamtstaatlichen Verantwortung von der Position des Bundesrates abzuweichen.



Stellungnahme zum Fragenkatalog des Landtags

Die vom Landtag für die Anhörung aufgeworfenen Fragen unterliegen aus politikwissenschaftlicher Perspektive durch ihre Fokussierung auf die Kompetenz- und Institutionenordnung einer tendenziellen Engführung, die sich – wie aus den o.g. Gründen deutlich wird – als problematisch erweist. Denn die Frage nach demokratischen und effektiven Mitwirkungsrechten der Länder muss, zumindest aus politikwissenschaftlicher Perspektive, den gesamtsystemischen Kontext des europäischen Mehrebenensystems berücksichtigen. In der engen Kompetenzperspektive liegt der Fokus auf rechtspolitischen Optionen, die auf eine verfassungskonforme Ausweitung der Mitwirkungsrechte abzielen. So wichtig die Weiterentwicklung von formalen Rechten ist, so notwendig ist zugleich die Weiterentwicklung der Instrumente und Bedingungen für ihre de-facto-Nutzung. Denn ebenso wie „(e)in machtloser Landtag [...] weder das Vertrauen der Bevölkerung noch den Respekt der Bürokratie (genießt)“ – wie Schneider kritisch anmerkte (zitiert in: Riescher/Gebauer 2006, 75) –, ebenso wenig genießt ein Landtag, der zwar formal mächtig ist, aber seine Muskeln nicht zu nutzen weiß bzw. dem hierzu die notwendigen Ressourcen fehlen, Vertrauen und Respekt. Andere Parlamente – und allen voran das Europäische Parlament – haben unter Beweis gestellt, wie eine kluge Strategie der Nutzung und Ausdehnung von anfangs schwachen Kompetenzen, im Zeitverlauf zur Entwicklung eines machtvollen Mitspielers führen kann. Gerade in Anbetracht einer Minderung (allerdings nicht eines Verschwindens) der Gesetzgebungsfunktion sind Strategien des Ausbaus der Kontrollfunktion wichtig, die aber genügend andere Ressourcen erfordern. Schwindende Autonomie wird in dieser Logik durch Partizipation teils kompensiert, was ebenso Gestaltungsfähigkeit wie Kontrollfähigkeit voraussetzt. Neben einem wohlüberlegten Ausbau von Kontrollrechten und den dafür erforderlichen Ressourcen kann der Landtag seiner Integrationsverantwortung auch durch die verantwortliche Wahrnehmung seiner Akteursposition im europäischen Multi-Level Governance-System in Bezug auf *alle* parlamentarischen Funktionen gerecht werden.

Was dies für die vom Landtag aufgeworfenen Fragen bedeutet, wird im Folgenden dargelegt. Die Stellungnahme zu den fünf vorgebrachten Fragen folgt einem Muster, wonach jeweils zunächst der Status quo knapp skizziert wird, um auf dieser Grundlage sodann Vorschläge zur Veränderung der bestehenden Situation im Sinne der beiden zentralen Bewertungskriterien Integrationsverantwortung und Europafähigkeit zu unterbreiten.

Frage 1: Welche Konsequenzen sind aus dem Lissabon-Urteil und den Begleitgesetzen für die landesinterne Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten zu ziehen?

In den bisherigen Ausführungen sind die Folgen des nicht unumstrittenen Lissabon-Urteils (vgl. z.B. die Beiträge im German Law Journal 2009) sowie der größere systemische Kontext bereits erläutert worden. Insbesondere ist auch mit einzubeziehen, dass das Lissabon-Urteil und die Begleitgesetze in einen größeren Zusammenhang oben bereits erläuteter weitreichender Veränderungen im Gesamtsystem eingebettet sind. Diese Veränderungen betreffen das Verhältnis der Ebenen zueinander und haben die Länderebene insgesamt gestärkt. Zu nennen sind insbesondere der Lissabon-Vertrag selbst sowie die Föderalismusreform I (s.o.). Allerdings kamen die neuen Rechte vor allem den Länderexekutiven zugute.

Hinsichtlich des Lissabon-Urteils ist zusammenfassend zu konstatieren, dass das BVerfG das deutsche Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag ebenso wie das Gesetz zur Änderung des



Grundgesetzes für verfassungskonform erklärt. Zugleich werden die sog. Begleitgesetze¹⁶ von 2008 zumindest als in Teilen nicht verfassungskonform kritisiert. Herzstück der Kritik ist, dass das Bundesverfassungsgericht den parlamentarischen Gesetzgeber auf Bundesebene, den Bundestag aber auch den Bundesrat, mahnt, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen. Gemäß dem demokratischen Prinzip der Selbstbestimmung und der Erfordernis der Kongruenz (s.o.) sowie in Anbetracht der Staatsqualität der Länder geht von dieser Aufforderung auch eine vertikale Wirkung aus.

Der Blick auf die wichtigen Neuerungen der Begleitgesetze und des Integrationsverantwortungsgesetzes mit Bezug auf die Länder offenbart ein gemischtes Bild, wobei in der Gesamtschau von einer deutlichen Stärkung der Rechte der Länder auszugehen ist, allen voran der Landesregierungen über den Bundesrat. So wurden die Mitwirkungsrechte des Bundesrats im nunmehr gültigen Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)¹⁷ ausgebaut. So ist z.B. – ergänzend zu den obigen Ausführungen – die Bunderegierung gezwungen, bei der Besetzung des Ausschuss der Regionen das Einvernehmen mit Ländern einzuholen (§ 14 Abs. 1 EUZBLG). Die Länder werden zudem – über die Landesjustizminister – am Auswahlprozess von Richtern und Generalanwälten für den Europäischen Gerichtshof beteiligt (s. Änderungen im Richterwahlgesetz). Kompetenzübertragungen wurden unter Parlamentsvorbehalt gestellt (einfache und besondere Brückenklauseln etc.); auch die Länder müssen über den Bundesrat weiteren Kompetenzübertragungen zustimmen. Die Subsidiaritätsklage wird in das Integrationsverantwortungsgesetz überführt. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat dazu verpflichtet wird den Ablauf so zu organisieren, dass es auf Landesebene den Landtagen möglich ist, Mitwirkungsrechte entfalten zu können. Schließlich ist zu erwähnen, dass gemäß dem IntVG der sog. „Notbremsemechanismus“ auch durch Beschluss des Bundesrates ausgelöst werden kann (§ 9, Abs. 2 IntVG) und eine Ablehnung von Brückenklauseln auch durch den Bundesrat möglich ist (§ 10 Abs. 1 Satz 2 IntVG).

Ein grundlegendes Problem aller Parlamente besteht darin, nicht zu wenig Informationen zu bekommen, sondern eher zu viel. Als schwierig erweist es sich, Informationen unabhängig von der eigenen Landesregierung zu erlangen. Außerdem kann momentan nicht gewährleistet werden, das landespolitisch Relevante von dem weniger Wichtigen zu trennen. Es besteht die Notwendigkeit, diejenigen EU-Informationen herauszufiltern, die für die jeweilige Entscheidungsebene und den Akteur – in diesem Fall den Landtag von Baden-Württemberg – überhaupt relevant sind.

16 Im vollen Wortlaut: Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union; geändert durch Gesetz in der Fassung v. 22.9.2009.

17 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union.



Empfehlungen

- 1) Bei dem möglichen Ausbau von legislativen und Kontrollrechten gegenüber der Landesregierung ist zu beachten, dass die Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung und des Bundesrates nicht in der Weise eingeschränkt werden dürfen, dass damit Effizienzverluste einhergehen. *Integrationsverantwortung als Handlungsmaxime* ist ebenen-spezifisch zu definieren und zu differenzieren. Das Konzept bedeutet auch, Verantwortung gegenüber dem Integrationsprozess als Ganzes und der Funktionsfähigkeit des komplexen Mehrebenensystems der EU zu wahren.
- 2) Die bisherige Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag in Europaangelegenheiten sollte auf eine *gesetzliche Grundlage* gestellt werden. Das bedeutet zunächst nicht, dass sie inhaltlich geändert werden müsste. Von der Gesetzesform an sich wird bereits mehr Gewicht ausgehen und der Landtag als Gesetzgeber auch in Europaangelegenheiten gestärkt werden.
- 3) Die *Kontrollrechte* des Landtags gegenüber der Landesregierung können ausgebaut werden, sofern sie nicht zu einer Einschränkung der Effektivität der baden-württembergischen Europapolitik führen. Zugleich müssen damit aber die Kapazitäten des Landtags verbessert werden, Rechte in EU-Angelegenheit auch in der Praxis zu nutzen.
 - (a) Die Landesregierung sollte jährlich einen Bericht abgeben zu ihren *künftigen* europapolitischen Vorhaben; hierbei sollte explizit auf die Pläne der EU-Kommission sowie auf die Pläne der EU-Ratspräsidentschaften eingegangen und dazu Stellung bezogen werden. Nur wenn der Landtag im Voraus informiert ist, kann er vorausschauend und begleitend tätig werden. Die derzeitigen Berichte der Europapolitik ermöglichen hingegen primär eine ex-post-Kontrolle.¹⁸ Außerdem sollte der ex-ante Bericht im Plenum des Landtags diskutiert werden, um der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments gerecht zu werden.
 - (b) Die Berichtspflicht der Landesregierung sollte auf die Aktivitäten in der *Europaministerkonferenz* und ihren Unterausschüssen ausgeweitet werden.
 - (c) Dem Europa-Ausschuss obliegt eine gewichtige Rolle bei der Kontrolle der Landesregierung. Zur Stärkung der Rolle des Europa-Ausschusses wird die Einführung eines *Selbstbefassungsrechtes* in die Geschäftsordnung des Landtags und die Klärung seines Verhältnisses zu anderen Fachausschüssen empfohlen.
- 4) Die *Legislativrechte* des Landtags beruhen darauf, dass der Landtag in der Lage ist, substantielle Stellungnahmen mit guten Begründungen zu EU-Vorlagen abzugeben – und zwar so frühzeitig, dass diese noch in die Beratungsprozesse im Land, im Bund (über den Bundesrat) und in der EU einfließen können. Hierfür müssen die Fähigkeiten des Landtags gestärkt werden, etwa in dem der Informationsstand verbessert wird. Das Zusammenspiel der Landtagsausschüsse und effiziente Verfahren der Beratung müssen hierfür optimiert werden.
- 5) Der Landtag hat nicht nur eine Kontroll- und Legislativfunktion, sondern auch eine *Öffentlichkeitsfunktion*. Gerade in dieser Funktion kann er eine eigenständige Europapolitik betreiben und damit Verantwortung übernehmen für die europäische Integration.
 - (a) In Person eines Mitglieds des Landtages sollte diese europapolitische Rolle zutage treten. Das könnte entweder der Landtagspräsident oder auch der Vorsitzende des Europaausschusses sein. Der Europaminister des Landes ist in der Öffentlichkeit deutlich sichtbar;

18 So wurde Anfang 2009 der Bericht für 2007/08 vorgelegt.



Der Landtag als Gegengewicht zur Landesregierung sollte dem *Gesicht und Stimme* gegenüber stellen.

- (b) Der Landtag sollte sich in Europaangelegenheiten mit den *zivilgesellschaftlichen Akteuren* vernetzen und europapolitische Bedürfnisse und Meinungen der Bürgerinnen und Bürger, der Interessengruppen und Unternehmen sammeln und kanalisieren. Das könnte etwa durch öffentliche Anhörungen zu spezifischen europa- und landespolitischen Themen geschehen.
 - (c) Der Landtag sollte in anderer Richtung auch den Bürgerinnen und Bürgern *europapolitische Zusammenhänge* nahe bringen. Veranstaltungen wie die Jugend-Europaveranstaltung „Europa, unsere Zukunft: Misch Dich ein!“ am 07.02.2009 im Landtagsgebäude oder der Bericht über die EU durch Abgeordnete an ihren früheren Schulen sollten auf Dauer gestellt werden. Der Landtag sollte sich auch aktiv an den verschiedenen EU-Netzwerken in Baden-Württemberg, die teilweise vom Staatsministerium aus betreut werden (Europawoche, Europa Union Baden-Württemberg, Europapool der Landesbeamten, EuropareferentInnen der baden-württembergischen Kommunen etc.), beteiligen. An Aktionen wie der Fahrt des Europabusses im April / Mai 2009 zur Steigerung der Wahlbeteiligung an den Wahlen des Europaparlaments sollte sich der Landtag nach Möglichkeit aktiv beteiligen.
- 6) Angesichts begrenzter Ressourcen der Abgeordneten ist es erforderlich, einen entsprechenden fachlich versierten „Unterbau“ zu haben. Somit ist der *Aufbau von Ressourcen* im Landtag eine notwendige Strategie, um die Voraussetzung zu schaffen, die gestärkten Gesetzgebungs- und Kontrollrechte auch *de facto* wahrzunehmen. Hierfür ist ein effizientes System des Monitoring von EU-Aktivitäten und der Selektion von Informationen erforderlich, um frühzeitig und prospektiv über EU-Vorhaben informiert zu sein und einen Prozess der Meinungsbildung im Landtag zu ermöglichen. Hierzu bedarf es personeller, finanzieller und kognitiver Ressourcen. Dies ermöglicht dem Landtag einen gewissen Grad an Autonomie von exekutiven Informationen, gleichwohl wird keine Unabhängigkeit von exekutiven Informationen möglich (und auch nicht erforderlich) sein, da dies die Ressourcenausstattung des Landtags übersteigt.
- (a) Der Landtag ist ein Fraktionen-Parlament. Dementsprechend muss ein Ausbau von Ressourcen auch und vor allem bei den *Fraktionen* ansetzen. Die Fraktionen müssen ihre europapolitischen Kompetenzen ausbauen durch die Installierung von Parlamentarischen Beratern in EU-Angelegenheiten, die mit den fachspezifischen Beratern vernetzt sind, um dadurch europapolitische Belange als Querschnittsthema in den Arbeitskreise der Fraktionen besser zu verankern. Die Parlamentarischen Berater sollten idealerweise durch einen entsprechenden Studienabschluss einschlägige Kenntnisse vorweisen; alternativ dazu sind Weiterbildungsmaßnahmen eine Option.¹⁹ Gerade angesichts der dynamischen Entwicklung der EU ist der europapolitische Kenntnisstand fortwährend zu aktualisieren, um die Bedeutung von neuen Materien im Hinblick auf ihre europapolitischen Aspekte für das Land beurteilen zu können. Den Landtagsmitarbeitern und ihren europapolitischen Kom-

19 Diese könnten an einer der Fachhochschulen des Landes für Verwaltung in Ludwigsburg und Kehl oder der Führungsakademie des Landes in Karlsruhe, oder auch im Rahmen sonstiger Programme, etwa der einschlägigen EU-Lehrstühle und -Studiengänge der Universitäten organisiert werden. Ferner wäre die Frage zu klären, ob hier an dem breiten Qualifizierungsprogramm der Landesregierung (etwa dem Europapool der Landesbeamten) partizipiert werden kann.



petenzen gegenüber stehen Verwaltungsmitarbeiter der Exekutiven in sämtlichen Ressorts auf Landes-, Regierungspräsidiums- und Landkreisebene, die durch weitreichende Schulungen, Vernetzungen und Austauschprogramme in ihrer europapolitischen Kompetenz gefördert werden. Die Legislative sollte ihren Mitarbeitern in sämtlichen Fachbereichen ähnliche europapolitische Fortbildungsmöglichkeiten bieten, damit sie sich auf Augenhöhe bleiben mit ihrem Gegenüber. Auch hier könnten Synergie-Effekte durch gemeinsame Schulungen mit den Mitarbeitern anderer Landtage oder subnationaler Parlamente entstehen.

- (b) Schließlich sind in der Landtagsverwaltung selber die *europapolitischen Ressourcen zu verbessern* in Richtung auf ein funktionsfähiges Europareferat. Zwar hat der Landtag von Baden-Württemberg damit begonnen, Personalressourcen in diesem Bereich zu verstärken, doch sind diese bislang unzureichend. Zudem sollte die Autonomie gegenüber der Landesregierung vergrößert werden. So ist zu erwägen, ob es in Brüssel ein gemeinsames Büro von Landtagsvertretern (analog zum oder direkt beim Büro des Deutschen Bundestags) angesiedelt wird.
- 7) Die *interparlamentarischer Kooperation* muss verbessert werden. Denn „(w)ährend sich die Landesexekutive in einem ständigen Austausch mit Regierungen anderer Länder und des Bundes befindet, gibt es zwischen den Landesparlamenten nur einen lockeren Gedanken- und Informationsaustausch.“ (Hölder 1998, 33) Die Kooperation muss dabei sowohl vertikal als auch horizontal angelegt sein. Ihr primäres Ziel ist der Informationsaustausch zwischen den Parlamenten, der „*gerade in Angelegenheiten der Europäischen Union zum unverzichtbaren Instrument geworden [ist], um der europapolitischen Herausforderung begegnen zu können*“ (Humrich 2009, 163). Im Einzelnen sind folgende Optionen denkbar und mit unterschiedlichem Ressourcenaufwand machbar:
- (a) Um Ressourcen zu sparen, Synergie-Effekte auszuschöpfen und zudem eine parlamentarische Vernetzung zu ermöglichen, könnte ein *gemeinsames Büro der deutschen Landesparlamente* in Brüssel eröffnet werden. Ziel dieser interparlamentarischen Strategie ist es, eine begrenzte Autonomie von exekutiver Information zu erlangen indem zunächst ergänzende Informationskanäle aufgebaut werden. Ferner muss eine solche Vertretung auch die politische Selektion von Informationen leisten, um aus der Informationsüberfülle die Informationen weiterleiten zu können, die dem Landtag eine frühzeitige Meinungsbildung in relevanten Angelegenheiten ermöglichen.
- (b) In die gleiche strategische Richtung zielt die alternative oder ergänzende Option einer *Vernetzung mit Parlamenten anderer gesetzgebender Regionen*. Für diese Regionen besteht eine bislang schwache Vernetzung über CALRE, die Konferenz der Präsidenten der regionalen gesetzgebenden Versammlungen in der Europäischen Union. Allerdings profitieren hiervon vorrangig die Präsidenten der Landtage; die Vernetzung sollte aber auf eine breitere Grundlage gestellt werden etwa nach dem Vorbild der COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union).²⁰

²⁰ Ein bislang bestehendes Manko ist, dass die COSAC, die Konferenz der Europaausschüsse, bislang keine Europaausschüsse der Länderparlamente mit umfasst. Angesichts dessen, dass die COSAC in den letzten Monaten zahlreiche Verfahren zur Prüfung des Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle erprobt hat, könnten die hier gewonnenen Erfahrungen auch für den Landtag hilfreich sein. Allerdings ist zu erwähnen, dass die Landesregierungen über den Bundesrat an der COSA teilnehmen (Kiefer 2006, 607).



- Diesem Modell folgend könnte eine Vernetzung auf die Europaausschüsse der Landesparlamente ausgedehnt werden. Alternativ dazu ist es möglich, dass die beiden Sitze in der COSAC, die derzeit (als deutschen Besonderheit) mit Vertretern des Bundesrats besetzt sind, nach einem Rotationsmodell von Vertretern der deutschen Landtage eingenommen werden (Hölder 1998). Allerdings wäre dies ein Systembruch, insofern in der COSAC die Europaausschüsse der nationalen Parlamente sich koordinieren und der Bundesrat hieran als Bundesorgan (und funktional gesehen zweite Kammer) daran beteiligt ist.
- (c) Alternativ zur interparlamentarischen Vernetzung über die CALRE könnten die bereits laufenden Bemühungen vorangetrieben werden, dass die Kooperation in der COSAC, die bislang auf Europaausschüsse der nationalen Parlamente beschränkt ist, auf *Europaausschüsse von Parlamenten gesetzgebender Regionen* ausgebaut wird. Der Vorteil dieser Strategie ist, dass die COSAC in Art. 9 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente – wenn auch nicht namentlich erwähnt – das Recht zugestanden bekommt, „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zur Kenntnis [zu] bringen“.
 - (d) Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente sieht bereits die Option vor, dass es zu einer engeren Kooperation auch von Parlamenten über die verschiedenen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems kommen sollte. Insofern ist eine enge Kooperation der deutschen Landesparlamente mit dem *Bundestag* in EU-Angelegenheiten sinnvoll. Diese könnte über eine bessere Vernetzung der Europaausschüsse erfolgen, die sich regelmäßig über best practices der Herausbildung von Europafähigkeit (insbesondere über System der Subsidiaritätskontrolle) austauschen könnten.
 - (e) Ferner ist eine engere Kooperation mit dem *Europäischen Parlament* sinnvoll. Neben einer Kooperation über die Fraktionsschiene, die von den Parteien zu leisten wäre, wäre es für den Landtag als Ganzes auch möglich, in Analogie zur Praxis des Europaausschusses im Deutschen Bundestag, dass der Europaausschuss des Landtags den baden-württembergischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments ständigen Zutritt gewährt. Über die Gewährung stiller Teilnahme hinaus wäre die Ausstattung auch mit dem Recht, Anregungen und Auskünfte zu geben oder Stellungen abzugeben, zu erwägen. Zudem könnten in Einzelfällen auch Fachausschüsse, die mit Vorlagen der EU befasst sind, baden-württembergischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments in die Beratungen einbeziehen. Die Entsendung zu Delegationen zum Europäischen Parlament ist, nicht zuletzt wegen der räumlichen Nähe zu Straßburg, eine weitere Option, engere Kontakte zu knüpfen.

Frage 2: Um welche Rechte und Pflichten sollte die Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag in Ausführung von Art. 34a Abs. 3 Landesverfassung vom 15.02.1997 (sog. „Beteiligungsverfahren“, in dem die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Europaangelegenheiten geregelt sind) in Folge des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäische Union (Bundesrats-Drucksache 713/09 vom 10.09.2009) angepasst werden?

Zunächst ist festzustellen, in welcher Hinsicht die innerstaatlichen Beteiligungsrechte der Länder-exekutiven über den Bundesrat durch das genannte Gesetz ausgebaut wurden, um dann in einem



zweiten Schritt hieraus Konsequenzen für erweiterte Beteiligungsoptionen für den Landtag zu ziehen. Allerdings ist auch hier davor zu warnen, die Kontrollfunktion des Landtags gegenüber der Landesregierung zu überdehnen, weil dies auf das Gesamtsystem negative Auswirkungen hinsichtlich der Effektivität haben könnte.

Mit dem Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union, dessen Kernstück das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) ist, wurden zuvor bestehende Vereinbarung der Bundesregierung mit dem Bundestag bzw. Bundestag auf eine gesetzliche Grundlage gehoben; wobei die bestehenden Regelungen im Großen und Ganzen übernommen wurden. Die *Informations- und Mitwirkungsrechte der Länder* auch auf EU-Maßnahmen *ausgedehnt*, die nicht auf eine direkte Rechtsetzung abzielen wie Grün- und Weißbücher, Aktionsprogramme, Mitteilungen und Empfehlungen (Anlage zu § 9). Damit decken die Informations- und Mitwirkungsrechte erstmals auch das Vorfeld der Gesetzesentwicklung ab. Dies ist, wie Zoller (2008, 578) im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte der Länder zu Recht schreibt, „*im Hinblick auf eine effiziente Wahrnehmung der neuen Rechte des Bundesrats im Frühwarnsystem eine entscheidende Voraussetzung*“. Ferner werden die Unterrichtungspflichten hier spezifiziert und ausgedehnt auf Dokumente und Berichte etwa auch von Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen oder der Beratungsgruppen bei der Kommission und auf Berichte der Ständigen Vertretung über Rats-, Kommissions- und Parlamentssitzungen.

Hinzu kommt, dass die Mitwirkungsrechte der Länder auch auf Instrumente die wie „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) ausgeweitet werden. Diese werden über Mitteilungen der Kommission realisiert. Von der OMK sind Bereiche betroffen, die gemäß der bundesdeutschen Kompetenzordnung Ländersache sind. Hier ist etwa auf den Bereich Bildung oder Kultur zu verweisen (vgl. Zoller 2008, 578). Durch die Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Länder auch auf diese EU-Maßnahmen erfolgt eine substantielle Stärkung der Länder, die auch Konsequenzen für die Mitwirkungsrechte der Landtage haben muss. Zudem werden die Informationsrechte der Länder bei Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und bezüglich der Unterrichtung über deren Verlauf gestärkt.

Gerade in den Fällen, in denen dem Bundesrat durch das IntVG neue Kompetenzen zugewiesen und seine Mitwirkungsrechte gestärkt wurden, stellt sich das Erfordernis einer Ausweitung parlamentarischer Kontrolle über die Länderregierung im Hinblick auf ihr Agieren im Bundesrat sowie der legislativen Mitwirkung des Landtags. Die Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag (gemäß Art. 34a, Abs. 3 der Landesverfassung vom 15.02.1997) legt fest, dass der Landtag frühestmöglich zu unterrichten ist und die Möglichkeit zur Stellungnahme haben muss, sofern zentrale Interessen des Landes berührt sind. Die Unterlagen sollen gemäß Art. 1 der Vereinbarung erst nach Verabschiedung durch die Europäische Kommission zugeleitet werden. Da gemäß Art. 2 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten die Entwürfe von Gesetzgebungsakten künftig „*gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat direkt den nationalen Parlamenten zugeleitet*“ werden müssen – und damit auch dem Bundesrat zugeleitet werden –, ist eine frühere Information des Landtags möglich und zwingend erforderlich. Denn nur so kann der Landtag in die Lage versetzt werden, die Bedeutung einer Unionsvorlage für die Landespolitik zu bewerten und eine sorgfältige Subsidiaritätsprüfung vorzunehmen. Zwar werden mit der Zuleitung der Unterlagen über die Landesregierungen künftig auch Stellungnahmen weitergeleitet, die eine Einschätzung der Landesregierung über die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eines Gesetzgebungsaktes wiedergeben, doch ist es zur Wahrung der Kontroll-



funktion von Parlamenten erforderlich, dass ausreichend Zeit für eine regierungsunabhängige Prüfung möglich ist. Allerdings erfordert dies vom Landtag, hierfür die entsprechenden Ressourcen zu entwickeln (s. Empfehlungen zu Frage 1).

Empfehlungen

- 1) Zur Stärkung der Verbindlichkeit der Regelungen der Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag wird eine *gesetzliche Fixierung* empfohlen. Dabei sollten gegenüber der bestehenden Vereinbarung in einigen wenigen Punkte Spezifizierungen und Weiterentwicklungen vorgenommen werden, allerdings ohne die effektive Handlungsfähigkeit der Landesregierung in Brüssel oder Berlin zu beeinträchtigen
- 2) Analog zur Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Ländern ist in der Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag die *Begrifflichkeit „Unterlagen“* zu spezifizieren. Die Informations- und Mitwirkungsrechte sollten auch auf Unterlagen ausgedehnt werden wie Grün- und Weißbücher, Aktionsprogramme etc., damit der Landtag auch prä-legislative Entwicklungen beurteilen und beobachten kann, die – so zeigt die Erfahrung – mittelfristig häufig in legislative Maßnahmen umgewandelt werden.
- 3) Zur Wahrnehmung parlamentarischer Integrationsverantwortung ist eine ex-post-Kontrolle notwendig, aber nicht ausreichend. Sie muss durch eine *effektive ex-ante oder begleitende Kontrolle* der Landesregierung durch den Landtag ergänzt werden. Hierfür ist es notwendig, vorab Informationen über geplante Schwerpunkte der Landesregierung zu haben, und zwar auch über solche, die im Rahmen der sog. Offenen Methode der Koordinierung und nicht über Normsetzung verfolgt werden. Insofern sollten die bestehenden Berichtspflichten ergänzt werden um eine Pflicht der regelmäßigen Vorabinformation über die europapolitischen Schwerpunkte der Landesregierung, welche die Prioritätensetzung und die Arbeitsprogramme der Europäischen Kommission und der Ratspräsidentschaft einbeziehen (s. auch Empfehlungen zu Frage 1). Die bislang in den Europaberichten der Landesregierung vorgelegten Voraussetzungen sind defizitär. Zudem sollte im Landtag die Möglichkeit der Aussprache über die europapolitischen Vorhaben ausgeweitet werden.
- 4) Im Sinne der Handlungsmaxime der Integrationsverantwortung ist von der Festlegung eines imperativen Mandats abzusehen, da eine Bindung den Handlungsspielraum der Landesregierung in bedenklicher Weise einschränken würde. Allerdings ist es denkbar, dass ein *gestuftes Modell der Verbindlichkeit* – auch unterhalb der Ebene eines echten imperativen Mandats – fixiert wird. Dies müsste sich danach richten, inwieweit genuine Länderkompetenzen betroffen sind und in den Fällen dann Stellungnahmen des Landtags besonders zu berücksichtigen sind. Abweichungen hiervon sind begründungspflichtig. Auch hierfür steht die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat Pate. Allerdings müssten die Stellungnahmen des Landtags dann ihrerseits ebenfalls ausführlich sein und mit einer Begründung versehen, und vor allem früh genug der Landesregierung zugehen. Denn eine zu späte Stellungnahme mit Begründungspflicht würde das Agieren der Landesregierung den anderen deutschen Ländern gegenüber, im Bundesrat der Bundesregierung gegenüber und in Brüssel ihren vertrauten Netzwerkpartnern gegenüber aufs Erheblichste behindern. Der Landtag muss, wenn er ein solches Recht für sich in Anspruch nimmt, tatsächlich die europapolitische Kompetenz und auch die personellen Ressourcen aufbauen, um fundierte Stellungnahmen abgeben zu können.



- 5) Insbesondere in den Fällen, in denen die Landesregierung erwägt, über den Bundesrat den sog. „Notbremsemechanismus“ zu aktivieren (§ 9, Abs. 2 IntVG), oder auf eine Ablehnung von Brückenklauseln durch den Bundesrat hinzuwirken gedenkt (§ 10 Abs. 1 Satz 2 IntVG), sollte der Landtag vorher konsultiert werden und dessen Stellungnahme maßgeblich berücksichtigt werden, um diese Angelegenheiten von hoher Bedeutung auf eine breite Legitimationsgrundlage zu stellen. Gegebenenfalls kann dies auch auf Fälle ausgeweitet werden, in denen die Landesregierung beabsichtigt, im Rat der EU eine Stellungnahme abzugeben. Gleichwohl ist zu bedenken, dass etwa die „maßgebliche Berücksichtigung“ in Art. 23 GG auf Schärfste kritisiert, weil sie zur doppelten Politikverflechtung beiträgt und die Koordinationsprobleme der deutschen Europapolitik mit verursacht. Die geht zu Lasten des Gesamtsystems. In der Praxis kommt die Regel deshalb auch meist nicht zum Einsatz.
- 6) Der Landtag muss zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Landesregierung sicherstellen, dass er *zeitnah* Unionsvorlagen, die ihm zugeleitet werden, beraten kann und befähigt ist, substantielle Stellungnahmen abzugeben. Hierfür ist der Aufbau von Ressourcen zwingend erforderlich (s. Empfehlungen zu Frage 1). Denn zu späte oder unbegründete Stellungnahmen wirken sich abermals negativ auf das Gesamtsystem aus.
- 7) Zur Stärkung der Europafähigkeit ist auch das Verhältnis zwischen dem *Europaausschuss* und den Fachausschüssen in der Geschäftsordnung des Landtags zu präzisieren. Diesbezüglich wird empfohlen, dass der Europaausschuss in allen Fällen, in denen Unionsvorlagen beraten werden, zumindest als mitberatender Ausschuss einbezogen wird, dem im zeitlichen Ablauf auch tatsächlich die Möglichkeit der Mitberatung offen stehen muss. Die Frage ist, ob der Ausschuss personell aufgestockt werden kann oder öfter tagen kann, um weitere Beratungen zu schultern. In Fragen von grundlegender integrationspolitischer Bedeutung sollte die Federführung beim Europaausschuss obliegen.
- 8) Die Verbesserung der Informationsrechte für die Länder im Zusammenhang mit der Aufnahme von *Beitrittsverhandlungen* und deren Verlauf sollte sich auch in einer Verbesserung der Information der Landtage niederschlagen. Denn gerade die Frage nach den Grenzen der EU und Erweiterungsperspektiven ist eine, die Vor-Ort bürgernah kommuniziert werden muss.

Frage 3: Welche Lösungen sind geeignet, um den Grad der Verbindlichkeit von Stellungnahmen des Landtags zu EU-Vorhaben, die im Schwerpunkt die Gesetzgebungskompetenzen der Länder berühren, über die in der bestehenden Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag in Ausführung von Art. 34 a Abs. 3 Landesverfassung vorgesehenen bloße Berücksichtigungspflicht hinaus, verfassungskonform zu erhöhen?

Die Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag sieht vor, dass Stellungnahmen des Landtags „besonders zu berücksichtigen sind“ in den Fällen, „in denen durch ein Vorhaben im Schwerpunkt ausschließlich Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und daher die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder übertragen worden ist“ (Art. 8 Vereinbarung). Dies ist konsequent und folgt dem abgestuften Modell der Beteiligung des Bundesrates auf Bundesebene. Diesbezüglich ist zu bedenken, dass die Fälle, in denen die Verhandlungsführung bei den Ländern liegt, durch die Föderalismusreform auf Bildung, Kultur, Rundfunk eingeschränkt worden ist. Freilich ist es in anderen Fällen möglich, dass Mitglieder der Landesregierung nach Abstimmung mit der Bundesregierung im Rat eine Erklärung abgeben. Zum anderen



ist zu bedenken, dass in Bereiche, welche in die Zuständigkeit der Länder fallen wie Sport und Katastrophenschutz, nach der Kompetenzordnung des Lissabon-Vertrags flankierende Maßnahmen der EU explizit möglich sind. Solche flankierenden Maßnahmen könnten ein Einstieg sein in künftige gesetzgeberische Vorhaben. Für den Landtag bedeutet dies, dass die Bereiche, in denen Stellungnahme ausdrücklich zu berücksichtigen sind, nunmehr eingeschränkt sind und damit ein weiterer Verlust an Gestaltungskompetenzen möglich erscheint. Zudem nimmt durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU insgesamt der Einfluss einzelner Mitgliedsstaaten ab.

Empfehlungen

- 1) Die bestehende Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag sollte in ein inhaltlich entsprechendes und in Teilen novelliertes *Mitwirkungsgesetz* überführt werden. Dabei sollten insbesondere auch die Vereinbarungen im Rahmen der bisherigen Absprache zum Frühwarnsystem (s. Frage 3) übernommen werden.
- 2) Zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Landesregierung sollte die Erhöhung der *Verbindlichkeit* von Stellungnahmen des Landtags auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen die Kompetenzverteilung innerstaatlich zugunsten der Länderebene ist und genuine Länderinteressen betroffen sind.
- 3) Weitere Fälle für die Erhöhung der Verbindlichkeit liegen vor, wenn die Landesregierung etwa erwägt, Brückenklauseln zuzustimmen oder abzulehnen bzw. im Fall der Aktivierung des sog. Notbremsemechanismus (s. Empfehlungen zu Frage 2) oder wenn es um Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge geht, die für die Länder zentral sind.
- 4) Von einem echten *imperativen Mandat* ist eher im Interesse der Wahrung der Handlungsfähigkeit der Regierung Abstand zu nehmen, zumal ein imperatives Mandat nur dann wirkungsvoll ist, wenn dessen Unterlaufen konsequenterweise Sanktionsmechanismen nach sich zieht. Zwar sind hier Sanktionen denkbar wie verstärkte Fragerechte, gar die Entlassung des zuständigen Ministers durch die erforderliche Mehrheit des Landtags,²¹ oder die Möglichkeit einer Organklage vor dem Staatsgerichtshof.

Frage 4: Wie kann die Mitwirkung des Landes und parallel dazu die Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg beim Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle über die bestehenden Absprachen hinaus gestärkt werden?

Dem Subsidiaritätsprinzip kommt im Zusammenhang mit der Einzelermächtigung im Integrationsprozess eine grundlegende Bedeutung zu. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Subsidiaritätsprinzip explizit auf Regionen und Kommunen ausgedehnt. Zugleich werden diese Prinzipien durch die „Kompetenzabrundungsklausel“ immer wieder unterlaufen. Immer wieder besteht Anlass zu Beanstandungen und für Mahnungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip im Tätigkeitsbereich nahezu aller Ressort des Landesregierung, wie die Beantwortung einer Landtagsanfrage der FDP/DVP zur Umsetzung von EU-Richtlinien und Verordnungen ergab (Landtags-Drs. 14/3924)

Im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung werden die nationalen Parlamente – und damit in Deutschland auch der Bundesrat – schon frühzeitig von der Kommission über Gesetzgebungsakte

21 Allerdings ist dies angesichts der Dynamik parlamentarischen Regierens gleichwohl eine sehr unwahrscheinliche Option.



informiert. Ferner ist die Kommission dazu verpflichtet, vorab umfangreiche Anhörungen durchzuführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt (Art. 2 Subsidiaritäts-Protokoll). Jedem Gesetzgebungsakt ist zudem ein „*Vermerk mit detaillierten Angaben*“ über die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beizufügen (Art. 5 Subsidiaritäts-Protokoll). Die Gesetzgebungsakte müssen zudem die finanzielle Belastung und den Verwaltungsaufwand auch für die regionalen und lokalen Behörden spezifizieren. Damit wird der Anerkennung der Selbstverwaltung der Regionen und Kommunen künftig vermehrt Rechnung zu tragen.

Positiv zu bewerten ist ferner, dass mit dem Lissabon-Vertrag die Frist für die Prüfung und Abgabe einer begründeten Stellungnahme, warum der Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, auf acht Wochen verlängert wurde. Innerstaatlich obliegt es laut Artikel 6 des Subsidiaritäts-Protokolls „*dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren*“. Diese Option wird als Pflicht zu Konsultation und nicht bloß zur Information interpretiert (Bußjäger 2009, 504). Für die Subsidiaritätsprüfung ist es zwingend erforderlich, dass sich Parlamente koordinieren, da eine kritische Masse (s.u.) von Parlamenten erforderlich ist. Denn für die Überprüfung des Vorschlags durch die Kommission muss der Kommissionsvorschlag von einem Drittel der nationalen Parlamente gerügt werden, also derzeit mindestens neun von 27 Parlamenten. Eine Ausnahme bilden Vorschläge der Kommission im Bereich Inneres und Justiz, da hier bereits ein Viertel ausreichend ist. Im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (bislang Mitentscheidungsverfahren genannt) muss der Vorschlag geprüft werden, wenn von der einfachen Mehrheit der nationalen Parlamente Subsidiaritätsbedenken erhoben werden. Die Bedenken werden ferner vom Europäischen Parlament sowie auch vom Rat in ihrer jeweiligen Subsidiaritätsprüfung einbezogen und können, sofern sie geteilt werden, dazu führen, dass nach Art. 7 a) des Subsidiaritäts-Protokolls ein Gesetzgebungsvorschlag zu Fall gebracht wird, wenn eine Mehrheit im Europäischen Parlament gegen den Vorschlag zustande kommt (oder 55% der Mitglieder im Rat).

Der Ausschuss der Regionen hat bereits 2004 begonnen, ein „Subsidiaritätsnetzwerk“ aufzubauen, um regionalen und lokalen Akteuren eine Prüfung von EU-Vorhaben inhaltlich zu erleichtern und ihre Einschätzung gemeinsam in den EU-Entscheidungsprozess einbringen zu können.²² Wesentlich für die Subsidiaritätsprüfung durch das Netzwerk des Ausschusses der Regionen ist eine Internetplattform, die Informationen zur Subsidiarität und aktuelle Entwicklungen der laufenden EU-Gesetzgebungsverfahren gewährt (Stahl/Gsodam 2008).²³ Seit 2005 hat der AdR Testläufe zur Subsidiaritätsprüfung durchgeführt und einen Kriterienkatalog für Subsidiaritätsfragen entwickelt, der eine Bewertung von Gesetzesvorhaben erlaubt. Der Landtag Baden-Württemberg ist bereits Mitglied dieses Subsidiaritätsnetzwerks.

Die Landesregierung hat sich in einer Pilotabsprache mit dem Landtag darauf verständigt, dass sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Einschätzung zur Zuständigkeit der EU sowie zum Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit abgibt. Seitdem ist allen Unterrichtungen des Landtags in EU-Angelegenheiten durch die Landesregierung eine entsprechende Einschätzung beigelegt. Eine fundierte Einschätzung ist dabei für die nachfolgende Legislativarbeit des Landtags von hoher Be-

22 „Leitlinien für die Anwendung und Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (CdR 220/2004 fin, Berichterstatter Präsident Straub) und „Bessere Rechtsetzung 2004“ (CdR 121/2005 fin, Berichterstatter Präsident Delebarre).

23 <http://subsidiarity.cor.europa.eu/> (zuletzt aufgerufen am 24.02.2010)



deutung, insofern davon auszugehen ist, dass gerade in EU-Angelegenheit die Abhängigkeit von exekutiver Information nach wie vor bestehen bleiben wird, zumal der Aufbau eigenständiger, von der Exekutive unabhängiger Informationsquellen mit einem hohen Ressourcenaufwand verbunden sein dürfte, aber geleistet werden muss. Um eigene Informationen, aber auch die Einschätzungen aus der spezifischen Sicht subnationaler Einheiten im EU-System auf die einzelnen Fälle zu bekommen, ist einerseits der Aufbau eigener personellen Ressourcen, andererseits die Vernetzung mit anderen subnationalen Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen unerlässlich.

Empfehlungen

- 1) Die bestehende *Pilotabsprache* sollte in ein neues Mitwirkungsgesetz des Landtags in Angelegenheiten der EU überführt werden (s. Empfehlungen zu Frage 3).
- 2) Die Wirksamkeit des in der Pilotabsprache vorgesehenen Mechanismus sollte mittelfristig (nach ca. 3 Jahren) einer *wissenschaftliche Evaluation* unterzogen werden im Hinblick auf ihre Effektivität, ihre Auswirkungen auf die Europapolitik der Landesregierung und des Bundesrates und Möglichkeiten der Verbesserung.
- 3) Die *Prüfkriterien* der Landesregierung bei ihrer Einschätzung zur Zuständigkeit der EU sowie zum Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit müssen transparent gemacht werden und die Gründe für die Einschätzung dargelegt werden, damit der Landtag seine Kontrollfunktion effektiv wahrnehmen kann.
- 4) Um bereits proaktiv tätig werden zu können, muss der Landtag eigene *Informations- und Kommunikationskanäle* zu EU-Angelegenheiten aufbauen, die ihn in die Lage versetzen, unabhängig von der Landesregierung ein Monitoring von Entwicklungen und eine Informationsselektion durchzuführen.
- 5) Darüber hinaus wird eine *Vernetzung* mit anderen Parlamenten in vertikaler wie auch in horizontaler Dimension empfohlen (s. ausführlich Empfehlung 6 zu Frage 1). Denn angesichts der immer noch knappen Beratungsfrist ist es zwingend erforderlich, möglichst früh in der prä-legislativen Phase abschätzen zu können, ob hier Auswirkungen auf die Länderkompetenzen betroffen sind und ob ggf. gegen die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verstoßen wird.
- 6) Für die Effizienz der Subsidiaritätsprüfung kommt insbesondere zwei Organen eine wichtige Rolle zu, auf welche sich der Landtag deshalb besonders konzentrieren könnte. Zum einen die COSAC und zum anderen der Ausschuss der Regionen.
 - (a) Die COSAC als Koordinierungsgremien der Europaausschüsse der nationalen Parlamente hat in den letzten Monaten einige Verfahren zur Prüfung des Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle erprobt, die hierbei gewonnenen Erfahrungen könnten auch für den Landtag hilfreich sein. Da in Deutschland die Landesregierungen über den Bundesrat an der COSAC teilnehmen (Kiefer 2006, 607), könnte der Landtag eine entsprechende Berichtspflicht über die Aktivitäten der Landesregierung im Rahmen der COSAC einfordern. Im Europabericht der Landesregierung spielt dieser Punkt keine Rolle. Weitergehend ist es möglich, dass die Besetzungsverfahren zu COSAC dahingehend verändert werden, dass die beiden Sitze des Bundesrats von Vertretern der deutschen Landtage nach einem Rotationsmodell besetzt werden.
 - (b) Der *Ausschuss der Regionen* spielt eine besondere Rolle im Hinblick auf die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Er ist das „Subsidiaritätsgewissen der EU“ (Vetter, zitiert in: Hölder



1998, 152) und erlangt mit dem Lissabon ein eigenständiges Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof. Die Möglichkeiten des Subsidiaritätsnetzwerks für den Landtag sollten systematisch erschlossen und aktiv genutzt werden. Hierfür bedarf es personeller Ressourcen.

- 7) Auch Landesparlamente sind im wesentlichen Arbeitsparlamente (Reutter 2004), was mit einer großen Bedeutung von *Fachausschüssen* für die innerparlamentarische Willensbildung korrespondiert. Gerade bei der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung kommt den Fachausschüssen im Landtag eine bedeutende Rolle zu. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Fachausschüsse über ausreichende Ressourcen verfügen, um eine effektive Prüfung durchführen zu können und inwiefern sie auf die Einschätzungen der Landesregierung angewiesen sein werden. Somit gilt es, durch Strategien der interparlamentarischen Vernetzung auch kontrollierende Kapazitäten aufzubauen.

Frage 5: Wie kann der Landtag insbesondere bei Anträgen auf Erhebung von Subsidiaritätsrügen und -klagen durch den Bundesrat verfassungskonform beteiligt werden?

Der Lissabon-Vertrag erhält im Subsidiaritäts-Protokoll ausdifferenzierte Bestimmungen darüber, wie und mit welchen Mehrheiten sowie von wem eine Subsidiaritätsrüge erhoben werden kann, um Unionsvorlagen der Kommission ggf. zu Fall zu bringen. Hierfür ist in der Regel ein Drittel der Parlamente erforderlich, in Fragen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts reicht bereits ein Viertel der Parlamente. Kommt gar eine einfache Mehrheit der Gesamtzahl der nationalen Parlamente zustande, erhöhen sich die Begründungspflichten für die Kommission, sofern sie an ihrem Vorschlag festhalten will. Diese kann aber vom Rat sowie vom Europäischen Parlament zu Fall gebracht werden (Art. 7 Subsidiaritäts-Protokoll). Will man das Zustandekommen solcher Mehrheiten nicht dem Zufall überlassen, so sind sie zu organisieren. Genau hierfür spielen o.g. Mechanismen der horizontalen wie vertikalen interparlamentarischen Kooperation eine zentrale Rolle.

Ferner erhalten die nationalen Parlamente mit dem Lissabon-Vertrag ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Die deutschen Länder können hiervon profitieren insofern gemäß der innerstaatlichen Ordnung dieses Klagerecht auch dem Bundesrat zukommt (allerdings müssen die Klagen durch die Bundesregierung eingereicht werden). Laut § 11 IntVG steht es dem Bundesrat frei, in der Geschäftsordnung festzulegen, wie eine Entscheidung über eine Subsidiaritätsrüge herbeizuführen ist. Der Bundesrat hat hierfür bislang keine genauen Festlegungen getroffen. Insofern gelten die Regeln, welche in einer Vereinbarung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 14.4.2005 fixiert haben wonach sich die Länder politisch verpflichtet haben, soweit möglich Klage zu erheben,²⁴ sobald auch nur ein *einziges* Land dies fordert und zwar unter Verweis auf die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, der Kompetenzordnung oder der Verhältnismäßigkeit (Zoller 2008, 573). Damit ist de facto „(d)as Ziel der deutschen Länder, ein Klagerecht für Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis ... zu erlangen ... auf diesem Weg im Bereich der Subsidiaritätsprüfung ... politisch realisiert“ (Eppler 2006, 83; vgl. auch Zoller 2008, 573). Ferner

24 Die „Beistandspflicht“ entfällt nur in dem Fall, wenn durch die Klageerhebung ein Land in seinen grundlegenden Interessen betroffen ist. Dies wird auch als innerstaatlicher „Luxemburger Kompromiss“ bezeichnet.



ist zu erwähnen, dass mit dem Lissabon-Vertrag auch dem Ausschuss der Regionen ein Klagerecht zur Prüfung des Subsidiaritätsprinzips zugesprochen wurde.

Obwohl die neuen Kontrollmechanismen, die sich für die Parlamente der Mitgliedstaaten im Rahmen des „Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus“ im Vertrag von Lissabon ergeben, bereits zu einer Ergänzung der Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag geführt haben (s.o.), sind weitere Beteiligungsmöglichkeiten des Landtags zu prüfen.

Empfehlungen

- 1) Das durch die Länderabsprache ausgeweitete *Klagerecht*, das faktisch einer Vetooption einzelner Länder entspricht, muss im Sinne der Handlungsmaxime Integrationsverantwortung mit großer Bedacht genutzt werden. Im Sinne der Wahrung des gesamtstaatlichen Interesses wäre es problematisch, wenn hier eine Bremsfunktion einzelnen Ländern zukommt, zumal im Bundesrat keine genaueren Spezifizierungen vorgenommen worden sind.
- 2) Da die Vorbereitung einer Subsidiaritätsrüge oder gar einer Klage ein diffiziles Verfahren ist und eine präzise substantielle *Prüfung* sowie auch Zeit erfordert, ist es zu empfehlen, bereits in der prä-legislativen Phase über mittel- und längerfristige Vorhaben auf EU-Ebene informiert zu sein. Diesem Zweck dient die vorgeschlagene Verbesserung der interparlamentarischen Kooperation sowie auch die Verbesserung der Informations- und Berichtspflichten der Landesregierung, um eine proaktive und mitgestaltende Politik umsetzen zu können.
- 3) Insbesondere die Kooperation mit bereits genannten Organen, die in die *Vernetzung* im Allgemeinen (CALRE, COSAC etc.) sowie in die Subsidiaritätsprüfung im Besonderen (COSAC, AdR) eingebunden sind, spielt für die Möglichkeiten der Wahrnehmung neuer Rechte im Bezug auf die Subsidiaritätsrüge bzw. -klage eine wichtige Rolle.
- 4) Die *Begründungspflicht* der Landesregierung gegenüber dem Landtag von Baden-Württemberg im Falle einer Abweichung der Landesregierung im Bundesrat von einer Einschätzung des Landtags, ob ein Verstoß gegen die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorliegt, sollte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Die Begründungspflicht sollte hier sehr ernst genommen werden, insofern es sich dann um Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung handelt. Die Prüfung der Begründung der Landesregierung solle dabei nicht alleine dem Fachausschuss obliegen, sondern auch dem Europaausschuss, um Fragen von grundlegender Integrationsdynamik angemessen in die Abwägung einbeziehen zu können.



Fazit

Das Land Baden-Württemberg im Allgemeinen sowie auch der Landtag im Besonderen sind im Hinblick auf ihre Europafähigkeit im innerdeutschen Vergleich als Vorreiter zu bezeichnen. Die Integrationsverantwortung wird im Großen und Ganzen gut wahrgenommen, allerdings lässt sich feststellen, dass die Landesregierung von einem Ausbau von Mitwirkungsrechten an EU-Angelegenheiten auf Bundes- und Europa-Ebene viel stärker profitiert hat als der Landtag. Zweifelsohne ist die europäische Integration nur einer von mehreren Faktoren, die zu einer Schwächung der Rolle von Landesparlamenten geführt haben. Damit einher geht eine Tendenz der Entparlamentarisierung, der Exekutivlastigkeit von EU-Politik und einer Aushöhlung der innerstaatlichen Demokratie – insoweit ist dem Bundesverfassungsgericht sowie auch zahlreichen Diagnosen in der Fachliteratur zuzustimmen. Gleichwohl ist der Faktor EU-Integration durchaus im Chor mit anderen Faktoren zu betrachten, so etwa der starken Unitarisierung im deutschen Bundesstaat, der mit der Föderalismusreform nur in Teilen begegnet wird. Reutter (2004, 18) verweist ferner „auf eine Selbstentmachtung von Landesparlamenten, die ihre Kompetenzen nicht ausschöpfen“. Dies gilt auch für den Landtag von Baden-Württemberg. In diesem Sinne muss der Appell des Bundesverfassungsgerichts an die Integrationsverantwortung der Parlamente auch von den Landesparlamenten gehört werden. Für diese mangelnde Ausschöpfung der Mitwirkungsoptionen sind die Logik des Parteienwettbewerbs im Bundestaat, die Dynamik in parlamentarischen Regierungssystemen sowie die unzureichende Ressourcenausstattung gerade von Landesparlamenten gewichtige Faktoren.

Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass in den vergangenen Jahren die formalen Mitwirkungsrechte von nationalen Parlamenten in EU-Angelegenheiten sukzessive ausgeweitet wurden, dem allerdings keine echten Mitwirkungsoptionen in der Praxis entsprachen. Mithin scheint es, als sei derzeit der Weg des weiteren Ausbaus formaler Mitwirkungsrechte nahezu ausgereizt – innerstaatlich sowie auf supranationaler Ebene. So konstatiert Reutter (2004), dass das „Verhalten von Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat ... ebenso wenig effektiv durch Länderparlamente zu beeinflussen (ist) wie durch die im Rahmen der Bund-Länder-Kooperation erfolgten Absprachen und Vereinbarungen“.

Mit dem Lissabon-Vertrag wurden zahlreiche Verbesserungen für die Parlamente sowie eine effizientere Kompetenzordnung geschaffen. In den nächsten Jahren gilt es, diese neuen Regeln Leben einzuhauchen und sich dabei auch von den (Landes-)Regierungen soweit möglich zu emanzipieren. Das erfordert auch eine Ausstattung der Europapolitik mit entsprechenden Ressourcen. Der Kontrollfunktion von Landesparlamenten kommt dabei eine wichtige Rolle zu, der zugleich aber Grenzen gesetzt sind. Zudem erheben Landesparlamente nicht nur den Anspruch zu kontrollieren, sondern auch in EU-Angelegenheiten mitzugestalten, zumal die EU-Integration immer mehr auch Bereiche erfasst, die innerstaatlich in die Kompetenzen der Länder fallen. Doch die Ausweitung legislativer Funktionen erfordert – zumindest teilweise – andere Strategien. Denn hierfür sind informelle Strategien, wie sie in den Empfehlungen dargelegt wurden, essentiell – insbesondere Formen effizienter interparlamentarischer Vernetzung und der Aufbau eigener Informationskanäle.

Für die Landtage stellt sich angesichts begrenzter Ressourcen die Frage, welcher Weg beschritten werden soll, welche Strategie erfolgversprechender scheint, da doch effiziente Mitwirkung im Mehrebenensystem die Gleichzeitigkeit des Agierens auf mehreren Ebenen erforderlich macht. Doch ohne entsprechende Ressourcen können die erwirkten Rechte nicht sinnvoll genutzt werden.



Zum einen bestehen, wie ausgeführt, zahlreiche Optionen der Verbesserung der Mitwirkung des Landtags auf innerstaatlicher Ebene, aber zum anderen auch auf supranationaler Ebene insbesondere durch eine Vernetzung mit anderen Parlamenten und durch die aktive Mitwirkung in bestehenden Netzwerken und Organen. Dabei muss immer die Dynamik des Systems sowie das komplexe Zusammenwirken der Ebenen reflektiert werden. Die EU ist ein Governance-System, dessen Komplexität bislang mit jeder Reform erhöht wurde. Dies läuft tendenziell dem Wunsch nach einer Demokratisierung entgegen, da Kriterien der Transparenz und Offenheit geschwächt werden. Hier zeigt sich, dass der Wunsch nach mehr Partizipation dem nach Systemeffizienz zuwider läuft bzw. dies beiden unterschiedlichen Legitimationsstrategien auszubalancieren sind.

Schließlich ist besonders darauf hinzuweisen, dass Integrationsverantwortung sich nicht in der Wahrnehmung von Kontroll- und Legislativkompetenzen erschöpft – wenngleich dies von hoher Bedeutung ist. Eine ebenen-spezifische Differenzierung der Handlungsmaxime kann auch bedeuten, dass den Landtagen durch ihre größere Bürgernähe eine entscheidende Rolle hinsichtlich ihrer Öffentlichkeits- und Kommunikationsfunktion zukommt. Gerade vor dem Hintergrund vielfacher Kritiken über die Bürgerferne von EU-Politiken oder über schwindender Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament ist diese Kommunikationsfunktion mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort alles andere als zu vernachlässigen. Integrationsverantwortung für das komplexe europäische Mehrebenensystem zu tragen muss auch heißen, EU-Politiken zu vermitteln, für den Integrationsprozess und seine Leistungen zu werben und an der Herstellung einer informierten, kritischen EU-Bürgerschaft mitzuwirken.



Literaturverzeichnis

- Bauer, Michael W., 2004: Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Baden-Baden, S. 453-475.
- Bauer, Michael W., 2005: Europaausschüsse - Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union? in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005: Baden-Baden, S. 632-6647.
- Bauer, Michael/Knill, Christoph/Ziegler, Maria, 2007: Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38. Jg., H. 4, S. 734-751.
- Becker, Peter, 2009: Kontrollierte Dynamik: Die neue EU-Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. SWP-Studie 31. Berlin.
- Bußjäger, Peter, 2009: Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Baden-Baden, S. 503-513.
- Eppler, Annegret, 2006: Handlungsspielräume der deutschen Länder in Europaangelegenheiten. In: Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (Hrsg.): Halbzeitbilanz. Die Angelegenheiten der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich. Baden-Baden, S. 73-88.
- Eppler, Annegret, 2005: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004: zukünftiger Mittelpunkt eines Netzwerks zwischen EU-Institutionen und Regionen?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, S. 620-631.
- German Law Journal, 2009: Special Section: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case. German Law Journal 10 (8).
- Greß, Franz, 1998: Straub, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU. Baden-Baden, S. 161-175.
- Große Hüttmann, Martin/Eppler, Annegret, 2009: Die Europaarbeit Baden-Württembergs im Dreieck Stuttgart-Berlin-Brüssel, in: Frech, Siegfried/Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Europapolitik. Stuttgart, S. 11-31.
- Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle, 2006: „Diplomatie mit Lokalkolorit“: Die Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel und ihre Aufgaben im EU-Entscheidungsprozess. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden, S. 595-606.
- Grünhage, Jan, 2007: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden.
- Hölder, Harald Andreas, 1998: Der Landtag von Baden-Württemberg in der Europäischen Union. Dissertation. Tübingen.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 17-31.



- Humrich, Martin, 2009: Die Europafähigkeit von Landtagen am Beispiel Rheinland-Pfalz. In: Lambertz, Karl-Heinz/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen. Baden-Baden, S. 157-170.
- Kiefer, Andreas, 2006: Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Baden-Baden, S. 606-639.
- Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente vom 31.03.2003, abgedruckt in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen, S. 36-40.
- Maurer, Andreas, 2002: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden.
- Nettesheim, Martin, 2009: Die Integrationsverantwortung der Länder – Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 („Lissabon-Urteil“). Unveröff. Stellungnahme. Tübingen.
- Pehle, Heinrich/Sturm, Roland, 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden, S. 155-178.
- Reutter, Werner, 2004: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50-51, 18-24.
- Riescher, Gisela/Gebauer, Bernt, 2004: Der baden-württembergische Landtag. In: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Wiesbaden, 54-77.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26/4, S. 323-356.
- Schmuck, Otto, 2010: Die deutschen Länder und der europäische Reformprozess. In: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden, S. 255-268.
- Stächele, Willi, 1998: Straub, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU. Baden-Baden, S. 177-185.
- Stahl, Gerhard/Gsodam, Christian, 2008: Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Baden-Baden, S. 555-569.
- Straub, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.), 1998: Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU. Baden-Baden.
- Zoller, Alexandra, 2008: Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Baden-Baden, S. 570-581