



**Die deutschen Länder im EU-Mehrebenensystem:
Bilanz und Entwicklungsperspektiven**

Studie im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg
Referat für Europapolitik und Grundsatzfragen Europa, Ausschuss der Regionen

vorgelegt von

Prof. Dr. Gabriele Abels
Dr. des. Daniel Alexander Davis
Dr. Martin Große Hüttmann

Finalisiert März 2026

Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Im Zuge der europäischen Integration hat sich seit den 1950er-Jahren ein verflochtenes, komplexes Mehrebenensystem herausgebildet. Dieser Prozess war von intensiven Debatten über die Rolle und die Mitwirkungsrechte der deutschen Länder begleitet. Aufgrund des strukturellen Aufbaus der EU nahmen sie lange Zeit eine „Zuschauerrolle“ ein. Gekoppelt an zahlreiche Vertragsreformen konnten die Länder ihre Rechte ausbauen und eine gewisse Akteursqualität erlangen. Trotz der grundsätzlich europafreundlichen Haltung betrachteten die Länder diese Dynamik mit Sorge, da die kontinuierlichen Kompetenzübertragungen zu einer schrittweisen Auszehrung ihres verfassungsrechtlichen Status und ihrer Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten führten. Darauf reagierten sie zunächst mit zwei Strategien, die zeitgleich verfolgt wurden: „let us in“ und „leave us alone“. Das leitende Prinzip war dabei, die Stärkung der Bundesebene durch die Abgabe von Kompetenzen auf die EU mittels eines Ausbaus der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten zu kompensieren. Zugleich wurden diese Strategien in den 16 Ländern mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Erfolg verfolgt, was aus divergierenden Interessenlagen und Ressourcen in den Ländern resultiert.

Erste Erfolge auf supranationaler Ebene waren die Kodifizierung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Gründung des Ausschusses der Regionen mit dem Vertrag von Maastricht, was u.a., aber nicht ausschließlich, auf deutsche Interessendurchsetzung zurückzuführen ist. Eine zusätzliche Stärkung erfolgte mit der Einführung des Frühwarnmechanismus durch den Vertrag von Lissabon. Innerstaatlich wurden diese Entwicklungen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergänzt, die dem Bundesrat neue Informations-, Zustimmungs- und Weisungsrechte zugestanden. Die Diskussionen über eine Ausweitung der regionalen Mitwirkungsrechte auf der Konferenz zur Zukunft Europas brachten keine nachhaltigen Veränderungen. Im Zusammenhang mit der Poly-Krise und den geopolitischen sowie geoökonomischen Dynamiken steht die EU vor enormen Herausforderungen, die Folgen für die Rolle der deutschen Länder haben.

In diesem Lichte setzt sich die Studie mit der exekutiven Mitwirkung in EU-Angelegenheiten und ihren Zukunftsperspektiven auseinander. Die zentrale Fragestellung lautet: *Wie hat sich das EU-Mehrebenensystem verändert und welche Effekte und Anforderungen resultieren daraus mit Bezug auf die europapolitischen Einflussmöglichkeiten der Landesregierungen?* Zu ihrer Beantwortung greifen wir auf die sog. „3i-Heuristik“ zurück, die im Hinblick auf die Rolle der Länder im EU-System die (i) *Ideen* (europapolitisches Leitbild), (ii) *Interessen* (der deutschen Länder) und (iii) *Instrumente* (Mitwirkungsrechte und ihre Weiterentwicklung) betrachtet.

Angesichts der Ausgestaltung des föderalen Modells der EU als Staatenunion wird argumentiert, dass es empirisch adäquat und legitimationstheoretisch angemessen ist, von einem

„Europa *mit* den Regionen“ zu sprechen. Gemäß diesem Leitbild streben die Länder danach, den Aufbau einer „europäischen Völkergemeinschaft“ zu unterstützen und gleichzeitig ihre verfassungsrechtlich geschützte Eigenstaatlichkeit zu wahren. Somit haben sie ein besonderes Interesse an der Ausweitung ihrer Mitwirkungs- und Kontrollrechte, um die effektive Artikulation ihrer Präferenzen sicherzustellen. Als zweiten konzeptionellen Orientierungspunkt dient das „*Multi-arena player*“-Modell. Demnach stehen den Ländern drei analytisch distinkte und teils miteinander verschränkte „Arenen“ zur Verfügung, in denen die rechtliche Fundierung, die politischen Adressaten und die Instrumente mitunter deutlich variieren: (a) nationale Arena (z.B. Art 23 GG, EUZBLG); (b) supranationale Arena (z.B. Politischer Dialog, Mitwirkung im Rat) und (c) transnationale bzw. transregionale Arena (z.B. AdR, die COSAC). Dadurch hat die Autonomie der Länder zugenommen und ihre Abhängigkeit vom innerstaatlichen Einflusskanal abgenommen.

Trotz der vielfältigen europapolitischen Aktivitäten sind die Länder in der politischen Praxis keine „echten“ Multi-Arena-Player. Hierfür wäre eine kohärente Gesamtstrategie notwendig, welche die verschiedenen Arenen und Instrumente anhand einer vorab formulierten strategischen Ausrichtung systematisch miteinander verschränkt. Insbesondere vor dem Hintergrund der multiplen Herausforderungen erscheint eine vorausschauende strategische Ausrichtung der Länder sinnvoll. In diesem Zusammenhang beleuchten wir mehrere Politikfelder, die bedeutende Implikationen für die Rolle der Länder im EU-System beinhalten: der Mehrjährige Finanzrahmen, die Kohäsionspolitik, EU-Erweiterung, Umsetzung des European Green Deal bzw. Industrial Green Deal und die Wettbewerbsfähigkeit. Während in einigen Politikfeldern Interessenkonvergenz der Länder besteht, gibt es in anderen Politikfeldern unterschiedliche Interessenkonstellationen. Bilanzierend lässt sich ein Trend zu weiteren Kompetenzverlagerungen auf die EU-Ebene konstatieren, was nachhaltige Auswirkungen auf die Legislativkompetenzen, Finanzausstattung und Verwaltungsverfahren der Länder mit sich bringt.

Aufbauend auf den empirischen Befunden formulieren wir zehn Handlungsempfehlungen. Diese sind von einer zentralen Annahme geleitet: Durch die Ausarbeitung einer Gesamtstrategie, die alle Arenen und Instrumente miteinander verzahnt, könnten die Länder ihre Europafähigkeit und ihr Einflusspotenzial nachhaltig verbessern:

- **Empfehlung 1:** Eine kohärente Gesamtstrategie entwickeln und eine strategische Vorausschau stärken
- **Empfehlung 2:** Das EUZBLG und die begleitende BLV reformieren
- **Empfehlung 3:** Rolle der EMK in der Koordinierung ausweiten
- **Empfehlung 4:** EMK-Geschäftsstelle mit Kapazitäten zur strategischen Vorschau einrichten
- **Empfehlung 5:** Verwaltungen der Landesregierungen gezielt stärken
- **Empfehlung 6:** Gemeinsames Subsidiaritätsprüfraster entwickeln
- **Empfehlung 7:** Themenorientierte Bund-Länder-Arbeitsgruppen verstetigen
- **Empfehlung 8:** Die Landesvertretungen in Brüssel nutzen und die Position des Länderbeobachters reformieren
- **Empfehlung 9:** Fit-for-Future-Plattform fortentwickeln
- **Empfehlung 10:** Politikfeldspezifische Expertise der Länder auch außerhalb des Bundesratsverfahrens stärker einbringen und verfolgen („Monitoring“)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	i
--	---

Abkürzungsverzeichnis	v
-----------------------------	---

1. Einleitung	1
2. Europapolitisches Leitbild und konzeptionelle Grundlagen der Studie	4
3. Historischer Rückblick: Wandel der Governance unter Mitwirkung der deutschen Länder	7
4. Zentrale Instrumente und Handlungsfelder der Länder-Mitwirkung – eine Bilanz	10
4.1. Nationale Arena: Innerstaatliche Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder	11
4.2. Supranationale Arena: Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf EU-Ebene	18
4.3. Transregionale bzw. transnationale Arena: Vertikale und horizontale Vernetzung der Länder	25
4.4. Zwischenbilanz: viele Instrumente, unklare Effekte	29
5. Aktuelle und künftige Herausforderungen und ihre Folgen für die Länder	31
6. Abschließende Bewertung	41
7. Handlungsempfehlungen	42
8. Quellen- und Literaturverzeichnis	48

Anhang: Erklärung „Ein starkes Europa braucht starke Regionen“, verabschiedet auf der Sitzung der 100. Konferenz der Europaministerinnen und Europaminister am 30.04.2026 in Berlin

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
Art.	Artikel
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLV	Bund-Länder-Vereinbarung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
CoFoE	Conference on the Future of Europe
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires / Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der EU
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums
EMFA	European Media Freedom Act / Europäisches Medienfreiheitsgesetz
EMK	Europaministerkonferenz
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	ESM-Finanzierungsgesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
Eurojust	European Union Agency for Criminal Justice Cooperation / Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Europol	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation / Europäische Polizeibehörde

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F4F	Fit-for-Future
F&E	Forschung und Entwicklung
Frontex	Frontières Extérieures / Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FWS	Frühwarnsystem
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrats
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
IPEX	InterParliamentary EU information eXchange
IPK	Interparlamentarische Konferenzen
JTF	Just Transition Fund
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen der EU
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
Mrd.	Milliarden
NARP	Nationale Aufbau- und Resilienzpläne
NRPP	Nationale und regionale Partnerschaftsprogramme
OGV	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren
Para	Paragraph
RegLeg	Europäische Regionen mit legislativen Kompetenzen
RLEG	Regions with Legislative Powers
StabMechG	Stabilisierungsmechanismusgesetz
StAG	Ständige Arbeitsgruppe der Länderbediensteten für Grundsatzfragen der EU

1. Einleitung

Deutschland gehört zu den Gründungsstaaten der Europäischen Union (EU) bzw. ihrer Vorläuferorganisationen¹ und zu den entschiedensten Befürwortern des europäischen Integrationsprozesses. Ohne deutsche Beteiligung und Impulse (vor allem im Verbund mit Frankreich) hätte das Integrationsprojekt nicht die heutige Breite und Tiefe erlangt. Die EU ist ein Mehrebenensystem, dessen institutionelle Ausgestaltung und Integrationsdichte auf der Welt einmalig ist. Dies hat gravierende Rückwirkungen auf die Ausgestaltung des deutschen Föderalismus und die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder.

Bei aller Unterstützung der europäischen Integration durch die zunächst 11 und seit der Wiedervereinigung 1990 16 deutschen Länder war die Entwicklung des EU-Mehrebenensystems stets von Sorgen begleitet. Diese beziehen sich darauf, dass es in Folge der Kompetenzverlagerungen von den Mitgliedstaaten auf die EU zu einer Aushöhlung des verfassungsrechtlich gesicherten Status der Länder kommt. Denn die Bundesrepublik Deutschland wurde 1949 von den Ländern her gegründet und ihr föderaler Charakter ist durch Art. 79 Abs. 3 GG mit einer Ewigkeitsgarantie versehen. Demnach haben die Länder eine eigene Staatsqualität und Verfassungsrang.

Die Befürchtungen einer schleichenden kompetenziellen Aushöhlung konzentrierten sich lange Zeit auf die Frage der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte der Länder an der Willensbildung des Bundes, allen voran der Bundesregierung als zentralem Akteur in der Außenpolitik. Mit Blick auf den Ausbau ihrer Mitwirkungsrechte waren die deutschen Länder – zumindest in Teilen – sehr erfolgreich. Erste Bemühungen lassen sich bereits in den 1950er-Jahren feststellen; sie wurden angeführt von den Landesregierungen und über den Bundesrat kanalisiert. Seit den 1980er-Jahren kamen weitere Möglichkeiten zur direkten Mitwirkung auf innerstaatlicher und auf europäischer Ebene hinzu.

In dieser Zeit wurde das Konzept der Multi-Level-Governance in akademischen Kreisen entwickelt (Marks et al. 1996). Es fand nicht nur in der Debatte um ein „Europa der Regionen“ (Hooghe/Marks 1996, Hrbek/Weyand 1994) seinen Niederschlag, sondern auch im politischen Wandel auf EU-Ebene im Kontext des Maastricht-Vertrags zur Gründung der EU von 1992/93. Der damit einhergehende integrationspolitische Quantensprung verdeutlichte, dass Europapolitik längst keine klassische Außenpolitik mehr war, sondern die Innenpolitik tiefgreifend beeinflusste. Aus diesem Grund trieben die Regionen wie auch die deutschen Länder einen Ausbau ihrer Mitwirkungsrechte und ihrer Kanäle zur Einflussnahme aktiv voran. Ein beachtlicher Erfolg

¹ 1951/52 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS); 1957/58 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäische Atomgemeinschaft (EAG).

– der gleichwohl nicht allein das Verdienst der deutschen Länder war – war dahingehend die Kodifizierung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Maastricht (Art. 3b EGV) und die Gründung des Ausschusses der Regionen. Im Kontext des Lissabon-Vertrags von 2009 fand mit der Einführung des sog. Frühwarnsystems (FWS) zur Subsidiaritätskontrolle (Protokoll Nr. 2) eine weitere Dynamisierung statt, auf welche die deutschen Länder und Landesparlamente mit institutionell-prozeduralen Adaptionen reagiert haben (vgl. Abels 2013).

Der europäische Integrationsprozess war stets begleitet von intensiven Debatten darüber, wie die innerstaatliche Mitwirkung der Länder gesichert und ausgeweitet werden könnte (vgl. ausführlich Große Hüttmann 2019; Heidbreder 2024; Hrbek 2024). Diesbezüglich ist der komplexe sog. Europaartikel im Grundgesetz (Art. 23 GG) von größter Relevanz. Des Weiteren wurden durch dessen einfachgesetzliche Ausgestaltung im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG i.d.F. vom 22.9.2009) sowie im „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundes und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (kurz: Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG) die Mitwirkungsrechte des Bundesrates erweitert (vgl. Müller 2024; Wimmel 2025). Neben der vertikalen Bund-Länder-Kooperation ist ferner die horizontale Zusammenarbeit der Länder untereinander zu erwähnen, welche in Bezug auf die parlamentarische Ebene (Landtagspräsidenten- sowie Landtagsdirektoren-Konferenz; vgl. Abels 2011, 2013) sowie die exekutive Ebene – allen voran in der Europaministerkonferenz (EMK; vgl. Heidbreder et al. 2023) – feststellbar ist. Letzterer kommt im deutschen Exekutivföderalismus eine herausragende Rolle zu. Die bisherige Entwicklung der exekutiven Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten und ihre zukünftigen Perspektiven stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie.

Für die europäische Integration der letzten 15 Jahre ist zu berücksichtigen, dass sich – im Zusammenhang mit der Poly-Krise (Euro/Staatsschulden-Krise, Flucht/Schengen-Krise, Pandemie, Rechtsstaatskrise/“democratic backsliding“) und der neuen globalen Konstellationen (allen voran der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und damit auf die europäische Sicherheitsordnung, „Wettbewerb der Systeme“) – die Erwartungen an die EU-Politik massiv verändert haben. Diese geopolitischen Veränderungen, die von geoökonomischen Herausforderungen flankiert werden, bleiben nicht ohne Folgen für die subnationale Ebene und in Deutschland damit für die Länder. Neben einer Vielzahl offenkundiger Themen (z.B. MFR, Zukunft der Kohäsionspolitik, Klimapolitik) ist auch die Frage der Positionierung in Bezug auf die „Großthemen“ der EU (z.B. Erweiterungspolitik, Wettbewerbsfähigkeit) für die Länder von Bedeutung. Mit ihnen sind einerseits Chancen verbunden, aber auch gravierende Restriktionen für die Rolle der Länder im EU-Mehrebenensystem; es geht hier insbesondere um die Einflussmöglichkeiten der

Landesregierungen – und zwar sowohl im innerstaatlichen Mitwirkungs- und Umsetzungsprozess als auch in der direkten Mitwirkung auf EU-Ebene selbst. Vor diesem Hintergrund lautet die zentrale **Fragestellung** der Studie:

***Wie hat sich das EU-Mehrebenensystem verändert und
welche Effekte und Anforderungen resultieren daraus mit Bezug
auf die europapolitischen Einflussmöglichkeiten der Landesregierungen?***

Die vorliegende Studie ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden das Leitbild und die verwendeten Konzepte als Ausgangspunkt unserer Überlegungen vorgestellt (Abschnitt 2). Dem folgt eine Diskussion über die Entwicklung der Mitwirkungsrechte der deutschen Länder in EU-Angelegenheiten (Abschnitt 3), wobei auf die unterschiedliche Ausgestaltung in den 16 Ländern nicht im Detail eingegangen werden kann. Angesichts der Dominanz exekutivföderaler Strukturen ist dabei vorrangig die institutionelle Stellung der Landesregierungen in der Mehrebenen-Governance und ihre Einflussmöglichkeiten relevant. Die im Laufe der Zeit entwickelten Instrumente, die in unterschiedlichen Handlungsarenen angesiedelt sind, werden vorgestellt und einer bilanzierenden Analyse unterzogen (Abschnitt 4). In einem nächsten Schritt werden die Herausforderungen in zentralen Politikfeldern näher beleuchtet (Abschnitt 5), die für die Länder zentral sind:

- EU-Förderpolitiken und -Fonds (insbesondere Kohäsions-/Regionalfonds, Aufbau- und Resilienzfazilität/ARF etc.)
- Erweiterungspolitik
- Umsetzung des Europäischen Grünen Deals bzw. des „Industrial Green Deals“
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit/Standort- und Innovationspolitik.

Im Anschluss an eine bilanzierende Bewertung der Entwicklungen (Abschnitt 6) werden insgesamt zehn Politikempfehlungen präsentiert, die auf dem formulierten Leitbild basieren, aber zugleich bestehende Pfadabhängigkeiten und Schwierigkeiten institutionellen Wandels berücksichtigen (Abschnitt 7).

Methodisch beruht die Studie auf einem sog. mixed method-Ansatz. Neben einer Sichtung der vorhandenen akademischen Literatur wurde eine Dokumentenanalyse (Drucksachen des Bundesrates sowie weitere Dokumente, u.a. der EU-Institutionen; Analyse der Berichterstattung) vorgenommen. Zudem wurden im Oktober/November 2025 sieben leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft geführt, die über fundierte Kenntnisse der politischen Praxis und Problematik europapolitischer Mitwirkung der Länder auf nationaler und auf EU-Ebene verfügen. Die Interviews wurden transkribiert und anonymisiert. Die Daten wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet.

2. Europapolitisches Leitbild und konzeptionelle Grundlagen der Studie

Zur Beantwortung der Leitfrage rekurrieren wir auf die sog. „**3i-Heuristik**“. Diese „3i“ umfassen (i) *Ideen* – hier im Sinne eines europapolitischen Leitbildes; (ii) *Interessen* – hier der verschiedenen Ebenen und insbesondere der deutschen Länder; (iii) *Instrumente* – hier der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten und den Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Instrumenten mit dem Ziel, die Interessenvertretung zu verbessern. Analytisch lassen sich diese drei Aspekte voneinander trennen, in der Praxis sind sie jedoch eng miteinander verknüpft.

Hinsichtlich der *Ideen* beziehen wir uns auf das Leitbild eines „Europa mit den Regionen“. Damit verbunden war stets das Ziel einer prinzipiellen Unterstützung des Integrationsprozesses aus normativen und utilitaristischen Motiven heraus – bei gleichzeitiger Wahrung der Länderrechte und ihrer grundgesetzlich verbrieften Eigenstaatlichkeit. Was das konkret für die Governance bedeutet, war und ist zunächst eine offene Frage. Im Laufe der letzten 75 Jahre wurden jedenfalls zahlreiche und höchst unterschiedliche Mitwirkungsinstrumente entwickelt.

Die Haltung der Länder gegenüber der EU lässt sich als „integrationsfreundlich“ charakterisieren. Wiederholt betonten die Landesregierungen, dass sie und der Bundesrat zu ihrer „gesamtstaatlichen Verantwortung für ein starkes, handlungsfähiges und einiges Europa in der Welt“ stehen. In den Landesverfassungen sind – häufig in der Präambel – Bekenntnisse zur europäischen Integration, zum Mitwirken an einem „geeinten Europa“ und zur Zugehörigkeit zur „europäischen Völkergemeinschaft“ enthalten. In der Regel wird dabei auf die „föderativen Grundsätze“, den „Grundsatz der Subsidiarität“ und die „Eigenständigkeit der Regionen“ verwiesen. Die Landesverfassung von Baden-Württemberg formuliert – als einzige – in der Präambel sogar das Ziel der „Schaffung eines Europas der Regionen“. Zugleich gilt ihr *Interesse* der Wahrung der Rechte der Länder. Ein verfassungsrechtliches Spannungsfeld resultiert aus dem Bekenntnis zur europäischen Integration, welches in der Präambel des Grundgesetzes verankert ist, dem Artikel 24 GG (Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen) und dem Artikel 79 GG („Ewigkeitsgarantie“ für die föderale Staatsstruktur).

In den 1980er- und frühen 1990er-Jahre wurde die Rolle der Länder unter dem Leitbild eines „Europa der Regionen“ (Hrbek/Weyand 1994) verhandelt, das zu institutionellen und prozeduralen Innovationen führte – sowohl innerstaatlich als auch auf EU-Ebene. Vor allem für Föderalstaaten bzw. für Regionen, die – wie die deutschen Länder – über eigenständige Legislativkompetenzen verfügen, besitzt das Leitbild eine hohe Attraktivität. Dabei haben die Länder diese Debatte um die regionale Dimension der EU entscheidend vorangetrieben (Jeffery 1999, 2003, 2015). Gleichwohl kann nicht die Rede davon sein, dass sich dieses Leitbild durchgesetzt

hätte. Es wurde vielfach *ad acta* gelegt (Keating 2008), von einigen Beobachtern wiederbelebt (Elias 2008) und hat in der Governance der EU einen partiellen Niederschlag gefunden.

Angesichts der Fortentwicklungen des EU-Systems – nicht zuletzt im Hinblick auf die Rolle der dritten Ebene – argumentieren wir, dass es nicht sinnvoll ist, von einem „Europa *der* Regionen“ zu sprechen in dem Sinne, als seien Regionen für Europa – konkreter: für die EU – das primäre konstituierende Subjekt. Diese besteht zuvörderst aus den sie konstituierenden Mitgliedstaaten und ist in diesem Sinne eine Staaten-Union (zur föderalen Logik der EU vgl. Abels 2025). Zugleich ist es problematisch, die Rolle der dritten Ebene zu vernachlässigen – vor allem in Bezug auf die formal bzw. quasi-föderal verfassten EU-Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang ist es aus unserer Sicht nicht nur empirisch adäquat und analytisch sinnvoll, sondern auch aus einer legitimierungstheoretisch begründeten Perspektive normativ angemessen, von einem „**Europa mit den Regionen**“ zu sprechen (zusammenfassend Abels/ Battke 2019; vgl. auch Sturm 2025). Dieses Leitbild liegt unserer Analyse zu Grunde, da es zugleich offen mit Blick auf die Frage ist, wie das „mit“ in der Governance-Architektur konkret – institutionell, prozedural und normativ – ausgestaltet wird.

Diese gleichermaßen föderalismus- und legitimierungstheoretische Unterfütterung der europapolitischen Kernidee (Leitbild) resultiert einerseits aus dem im Grundgesetz verankerten Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie der europarechtlichen Verankerung von Regionen und andererseits aus dem Erfordernis, die EU-Politik nicht nur output-orientiert zu legitimieren, sondern auch die Schwächen der Input- und Throughput-Legitimation zu berücksichtigen.² Hier nehmen die Länder eine wichtige legitimierungsstiftende Funktion im EU-Mehrebenensystem ein.

Eine Beteiligung der Länder in EU-Angelegenheiten lässt sich zudem nicht ausschließlich aus dem Subsidiaritätsprinzip ableiten oder gar dadurch beschränken. Aus unserer Sicht greift eine enge Interpretation von Subsidiarität als Kompetenzabgrenzungsnorm zu kurz, der zufolge sich die Länder nur dann europapolitisch engagieren und die darauf zugeschnittenen Instrumente nutzen dürfen, insofern subsidiaritätsrelevante Themen tangiert sind. Angesichts ihrer Eigenstaatlichkeit müssen die Länder auch darüberhinausgehende Möglichkeiten zur

² Input-Legitimation meint die Legitimation, die sich auf die Forderungen und Unterstützung eines politischen Systems durch die Bürgerinnen und Bürger bezieht und den Umstand, dass ihre Interessen Eingang in den politischen Prozess finden. Output-Legitimation bezieht sich darauf, dass die Interessen in Politikergebnisse (Programme, Gesetze etc.) umgesetzt werden und diese effektiv und effizient sind. Throughput-Legitimation erfasst, wie im politischen Prozess die Akteure und Institutionen des Regierungssystems die Interessen verhandeln, ob es Zugang für Interessenvertreter gibt, wie offen und transparent der Politikprozess für die Bürgerinnen und Bürger ist, ob die Zuschreibung von Verantwortlichkeit für Entscheidungen möglich ist. Im EU-Mehrebenensystem gibt es durch die Verbindung von mindestens drei Ebenen und durch die Vielzahl von Akteuren und aufgrund der Komplexität der Prozesse besondere Probleme; Schmidt 2013; vgl. auch Abels 2020.

Interessenartikulation haben. Das Subsidiaritätsprinzip gilt als „Schlüsselnorm“ (Calliess 2023, 457) für alle Bereiche europäischen Handelns, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen (Art 5 EUV i. V. m. Protokoll Nr. 2). Aus Länderperspektive bilden die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit den Ausgangspunkt für ein partnerschaftliches Zusammenwirken der EU-Institutionen mit regionalen Akteuren, um bürgernahe und territorial adäquate Lösungen für transnationale Probleme auszuarbeiten. Vor dem Hintergrund der Hoheitsrechtsübertragungen und der schleichenden Ausweitung europäischer Kompetenzen setzen sich die deutschen Länder für eine aktive Subsidiarität im EU-Politikgestaltungsprozess ein.

Eine neue Dynamik erhielt die Diskussion mit dem im Juli 2018 veröffentlichten Bericht der Taskforce zur „Aktiven Subsidiarität“, die von der Juncker-Kommission eingesetzt wurde. In ihren Empfehlungen plädierte sie für eine neue Arbeitsweise der EU, die den nationalen Parlamenten und regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften eine gewichtigere Rolle bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zugesteht (vgl. Calliess 2023; Heidbreder et al. 2023; Abels 2025). Der Bundesrat begrüßte den Bericht und verbindet mit einer Aktiven Subsidiarität die Hoffnung, dass die ausschließlichen Kompetenzen regionaler Akteure und ihre Gestaltungsspielräume bei der Implementation von EU-Rechtsakten erhalten bleiben (BR-Drs. 554/18 Beschluss). Analog dazu setzen sich die Länder für eine „Subsidiaritätskultur“ und die Ausarbeitung gemeinsamer Prüfstandards ein. Diese verdeutlichen, dass keine Konvergenz von Länderinteressen unterstellt werden kann. Vielmehr bestehen angesichts unterschiedlicher sozioökonomischer Ausgangsbedingungen mitunter bedeutende Divergenzen zwischen den Ländern hinsichtlich ihrer Erwartungen und Forderungen an die Europäische Union.

Als zweiten konzeptionellen Orientierungspunkt unserer Studie dient das **„Multi-arena player“-Modell** (vgl. Auel/Neuhold 2017; Auel 2020), um das genannte Leitbild eines „mit den Regionen“ in Bezug auf die Governance präziser zu beleuchten. Das ursprünglich für nationale Parlamente entwickelte Arenen-Modell beleuchtet die verschiedenen Arenen der Politikentwicklung im EU-System, in denen individuelle Parlamente agieren können, sowie auf das Zusammenspiel multipler Handlungsarenen. Dabei beeinflussen kognitive und materielle Ressourcen das Agieren der Akteure in den Arenen. Das Handeln reicht vom bloßen Informationsaustausch über die Koordinierung gemeinsamer Positionen und bis hin zu formalen Veto-Optionen. Die Arenen bieten nationalen bzw. regionalen Akteuren die Möglichkeit, sich horizontal (innerstaatlich, transnational) und vertikal (ebenenübergreifend) zu vernetzen. Von zentraler Bedeutung ist die Inklusion der supranationalen Institutionen in diesen Arenen, sodass kollektiv geteilte Interessen unmittelbar auf EU-Ebene kommuniziert werden können.

Wir argumentieren, dass sich dieses Modell gewinnbringend für die Analyse der Ländermitwirkung und ihre künftigen Entwicklungsoptionen nutzen lässt; allerdings sind einige Adaptionen erforderlich. Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass politische Akteure in der europapolitischen Mitwirkung unterschiedliche Adressaten auf verschiedenen Ebenen haben und sich parallel in mehreren Arenen engagieren können. Diese lassen sich grob nach einer innerstaatlichen, einer supranationalen und einer transnationalen bzw. transregionalen unterscheiden, zwischen denen enge Verflechtungen bestehen. In ihnen variieren die verfügbaren Instrumente mitunter erheblich, wobei Pfadabhängigkeiten die Entwicklung in allen Arenen beeinflussen.

Zentrale Adressaten aus der Perspektive der Länder sind auf EU-Ebene der Rat der EU und die Europäische Kommission, seltener das Europäische Parlament. Die Beziehungen zu diesen EU-Institutionen werden teils durch die nationale Regierung bzw. den Bundesrat vermittelt. Dem Bundesrat kommt eine wesentliche Rolle zu; seine Mitwirkungsrechte werden im Europaartikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG) sowie in den weiteren Gesetzen (EUZBLG, IntVG) und Vereinbarungen (BLV) näher ausgestaltet.

3. Historischer Rückblick: Wandel der Governance unter Mitwirkung der deutschen Länder

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich seit den 1950er-Jahren die „Beteiligungs-, Unterrichts- und Mitwirkungsrechte der Länder“ im „stetigen Ringen mit dem Bund“ um deren Klärung und Ausgestaltung schrittweise entwickelt haben (Vogel 2021). Besonders das Ansinnen, die Marktintegration durch eine politische Integration zu ergänzen, beförderte Sorgen bei den Ländern. Sie befürchteten ihre verfassungsmäßige Rolle infolge des Transfers von Kompetenzen auf die EG bzw. ab 1993 auf die EU einzubüßen und dadurch einen Bedeutungsverlust zu erleiden, der mit dem Bundesstaatsprinzip kollidiert. Darauf haben die Länder „mit dem Ziel reagiert, eine ihrem Status als Gliedstaaten des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland entsprechende Rolle in der deutschen Europapolitik zu spielen“ (Hrbek 2024, 152); allerdings gerieten sie dadurch in „eine Frontstellung zum Bund“ (ebd.), der gemäß der Logik einer Union der Staaten für die EU-Ebene der zentrale Ansprechpartner ist (vgl. Abels 2025). Hierbei ist zu bedenken, dass Deutschland bis in die 1970er-Jahre und streng genommen sogar bis in die 1990er-Jahre der einzige Föderalstaat in der EU war.³ Auch heute noch sind Föderalstaaten bzw. Staaten mit starken – d.h. gesetzgebenden – Regionen unter den 27 Mitgliedstaaten in der Minderheit.

³ Belgien hat sich seit den 1970er-Jahren „föderalisiert“ und ist erst seit der vierten Staatsreform von 1993 auch verfassungsrechtlich ein Föderalstaat. Österreich, ebenfalls ein Föderalstaat, trat erst 1995 der EU bei. Italien war lange Zeit unitarisch und hat gegenwärtig eine stark regionalisierte Territorialstruktur, ohne jedoch formal ein Föderalstaat zu sein. Ähnliches gilt für Spanien. Dort erhielten die

Diese grundlegende Struktur der EU als Staatenverbund erklärt, warum die Länder zunächst auf eine „Zuschauerrolle“ (Hrbek 2024, 162) beschränkt waren. Erst im Laufe des Integrationsprojekts konnten sie ihre Rechte ausbauen und eine gewisse Akteursqualität in der Europapolitik erlangen, was sich als „grundlegender Wandel“ (ebd.) bezeichnen lässt. Das leitende Prinzip war dabei, eine Stärkung der Bundesebene durch die Abgabe von Kompetenzen auf die EU-Ebene mittels eines Ausbaus der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte auszubalancieren.

Die Debatte um die richtige Einflussstrategie wurde mit Bezug auf zwei Optionen geführt – zwischen „let us in“ und „leave us alone“ (Jeffrey 1999, 2003; vgl. auch Große Hüttmann/Knodt 2000). Das heißt, „[z]um einen die verstärkte Mitwirkung im Rahmen des kooperativen Föderalismus und zum anderen komplementär dazu die stärkere Verflechtung und damit direkte Interaktion mit der europäischen Ebene“ (Knodt 2002, 216). In der Diktion des Arena-Player-Modells lässt sich dies als Debatte über den Ausbau verschiedener Arenen interpretieren: eine nationalstaatliche Arena, die auf die innerstaatliche Mitwirkung fokussiert ist und primär die Bundesregierung adressiert, sowie eine supranationale Arena, die vorrangig auf die Kommission, die Schaffung regionalpolitischer Akteure und Einflusswege ausgerichtet ist. De facto wurden in den folgenden Jahren beide Strategien von den deutschen Ländern und somit ein paralleles Agieren in mehreren Arenen verfolgt, was zur Herausbildung einer komplexen Governance in der Europapolitik der Länder führte.

Für die Weiterentwicklung der Instrumente in den möglichen Arenen spielen seit den 1990er-Jahren und vor dem Hintergrund einer breiten Debatte über ein „Europa der Regionen“ verschiedene Prozesse auf EU-Ebene eine maßgebliche Rolle, allen voran die Vertragsrevisionen von Maastricht (1993) und von Lissabon (2009). Sie haben zu einer Dynamisierung der Arenen und zu einem Wandel in Bezug auf die Mitwirkungsinstrumente geführt. Kernstück war die Kodifizierung des Subsidiaritätsprinzips im Maastricht-Vertrag zur Gründung der EU, was seinen institutionellen Ausdruck in der Schaffung des Ausschusses der Regionen (kurz: AdR) fand. Hinzu kam 2009 die Verankerung eines sog. Frühwarnsystems (FWS) zur Subsidiaritätskontrolle durch den Lissabon-Vertrag. Gemäß dem Subsidiaritätsprotokoll (Protokoll Nr. 2.) haben in bikameralen Systemen beide Kammern – und somit auch der Bundesrat als de facto zweite Kammer – das Recht zur „Subsidiaritätsrüge“ (begründete Stellungnahme). Gemäß Art. 6 des Protokolls „obliegt es ... der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“. In den deutschen

Autonomen Gemeinschaften im Zuge der demokratischen Transformation starke Rechte. Allerdings erfolgte der Beitritt zur EG erst 1986. Alle anderen EU-Mitgliedstaaten sind als unitarisch zu klassifizieren. Aktuell sind in den 27 EU-Mitgliedstaaten insgesamt 71 Regionen mit Legislativkompetenzen zu verzeichnen, die auf sieben Staaten verteilt sind.

Landesparlamenten sind die Möglichkeiten der Mitwirkung ausgebaut worden: teils sind untergesetzliche Vereinbarungen, teils sind Landesgesetze oder gar verfassungsrechtliche Bestimmungen verabschiedet worden (Abels 2013). Zugleich besteht keine Bindungswirkung des Bundesrates an subsidiaritätsrelevante Beschlüsse von Landesparlamenten; selbst die rechtliche Bindung der eigenen Landesregierung ist verfassungsrechtlich umstritten. Zudem kann eine Landesregierung auch ohne landesparlamentarische Mitwirkung eine Subsidiaritätsrüge im Bundesrat beantragen oder unterstützen.) Der Bundesrat ist somit das zentrale Mitwirkungsorgan im Rahmen des FWS.

Innerstaatlich wurden diese Entwicklungen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergänzt, die zur Revision des grund- und einfachgesetzlichen Regulierungsrahmens beitrugen. Nicht zuletzt gewährte das IntVG dem Bundesrat als Gesetzgeber „eine Reihe neuer Zustimmungs-, Ermächtigungs- und Weisungsrechte“ (Hrbek 2024, 162), um den Integrationsprozess kontinuierlich zu begleiten.

Zusätzliche primärrechtlich verankerte Mitwirkungsrechte konnten die Länder auf EU-Ebene nicht erwirken. Im Zusammenhang mit der Konferenz zur Zukunft Europas (engl. Kürzel CoFoE) im Jahr 2021/2022 wurde u.a. über die Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen Ebene debattiert. Zentral hierfür war die Mitwirkung des AdR an der Konferenz-Governance, insofern er die Beteiligung regionaler Akteure an der Konferenz erwirken konnte (vgl. Petzold 2022). Damit waren regionale Akteure – nicht zuletzt auch mehrere Vertreterinnen und Vertreter deutscher Länder – unmittelbar an einem „quasi-konstitutionellen“ Prozess auf EU-Ebene beteiligt; damit knüpfte die Zukunftskonferenz an den EU-Verfassungskonvent (2002/03) an, bei dem u.a. der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel als Vertreter des Bundesrates eine wichtige Rolle spielte (Hrbek/Große Hüttmann 2002). Deren Mitwirkung hat zu einigen bemerkenswerten Empfehlungen zum Thema „europäische Demokratie“ im Abschlussbericht geführt, die sich als „unexpected but also limited success“ (Petzold 2022, 74) interpretieren lassen. Dies betrifft nicht nur die Stärkung des AdR, sondern auch der „aktiven Subsidiarität“ und der Multilevel-Governance, die für die Länder relevant sind.

Gleichwohl ist einzuräumen, dass die Wirkung der EU-Zukunftskonferenz und der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht bislang sehr begrenzt sind. Die Einrichtung eines Konvents zur Reform der EU-Verträge, welche das Multi-Arena-Modell als ein mögliches Instrument der Länderbeteiligung vorsieht, ist zumindest auf mittlere Sicht nicht absehbar. Hierauf sollte dementsprechend keine hohe Priorität liegen. Somit sind in naher Zukunft nur informelle oder teilformalisierte Weiterentwicklungen der Mitwirkungsrechte unterhalb der Schwelle von formalen Vertragsrevisionen möglich, etwa über Brückenklauseln (gemäß IntVG; vgl. dazu Rathke 2011,

225-231) oder über Interinstitutionelle Vereinbarungen zwischen den EU-Institutionen zur Konkretisierung ihrer Beziehungen. Solche im EU-Kontext durchaus typischen Abkommen lassen sich als „Formalisierung des Informellen“ interpretieren. Diese können für die deutschen Länder von Bedeutung sein, wie dies prinzipiell für die neuen interinstitutionellen Abkommen des AdR mit dem Europäischen Parlament bzw. vor allem mit der Europäischen Kommission der Fall ist. In der neuen Vereinbarung des AdR mit der Kommission von 2024 hat sich letztere im Hinblick auf die im Gesetzgebungsprozess relevanten Konsultationen dazu verpflichtet, die Partizipationsmöglichkeiten für Kommunen und Regionen zu verbessern und deren Expertise in der Folgenabschätzung stärker zu berücksichtigen.⁴ Wie dies umgesetzt wird und ob sich hierdurch eine substanziellere Beachtung regionaler Anliegen ergibt, ist derzeit noch nicht ersichtlich.

4. Zentrale Instrumente und Handlungsfelder der Länder-Mitwirkung – eine Bilanz

Im Zuge des Integrationsprozesses ist in den letzten Dekaden ein verflochtenes EU-Mehrebenensystem entstanden, das eine Vielzahl staatsähnlicher Leistungen (z.B. Marktregulierung) und öffentliche Güter erbringt. Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen ist weiterhin dynamisch und Gegenstand von Konflikten um normative Ideen und politische Interessen. In diesem „integrierten Europa“ agieren die deutschen Länder als „Multi-Arena-Player“, die ihre Interessen parallel auf verschiedenen Ebenen in den europäischen Politikgestaltungsprozess einzuspeisen suchen. Dabei sind sie in unterschiedlichem Ausmaß erfolgreich. Hierfür stehen drei analytisch distinkte und teils miteinander verschränkte „Arenen“ zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zur Verfügung, in denen die rechtliche Fundierung, die politischen Adressaten, die Kooperationspartner, die Instrumente und der erforderliche Ressourcenaufwand mitunter bedeutend variieren (vgl. Auel/Neuhold 2017; Große Hüttmann 2019; Auel 2020):

- 1. Nationale Arena zur Teilhabe an der innerstaatlichen Willensbildung der Bundesregierung:** allen voran über den Bundesrat (Artikel 23 GG, EUZBLG und Bund-Länder-Vereinbarung), das Integrationsverantwortungsgesetz (Brücken-, Kompetenz- und Flexibilitätsklauseln) und untergesetzliche Regelungen, die Zustimmungsgesetze (EU-Erweiterungen, Vertragsänderungen) sowie die Ministerkonferenzen der Länder, zuvörderst die Europaministerkonferenz (EMK).

⁴ In der Vereinbarung heißt es: to „facilitate the participation of local and regional authorities and regional Parliaments with legislative powers by appropriate design of its questionnaires and other tools it uses for its consultations. It will also do so by providing sufficiently detailed feedback and visibility to the views of the Committee, local and regional authorities and regional Parliaments in its impact assessments accompanying Commission proposals.”

2. **Supranationale Arena zur direkten Einflussnahme auf der EU-Ebene:** allen voran über die Subsidiaritätskontrolle und den Politischen Dialog (weniger alltagsrelevant: die Konvents-Arena), über die direkten Mitwirkungsrechte der Länder im Rat der EU und die Arbeit der Ländervertretungen in Brüssel, über Konsultationen der Kommission, über den AdR sowie über die Klagemöglichkeit vor dem Gerichtshof der EU.
3. **Transnationale bzw. transregionale Arena zur vertikalen oder horizontalen Vernetzung mit politischen Akteuren:** allen voran über die Vernetzungsmöglichkeiten im AdR (z.B. #CohesionAlliance), über die COSAC, RegLeg, „Power Regions“ und teils über transnationale Fachministerkonferenzen.

Durch die verfügbaren Mitwirkungsinstrumente in den Arenen hat die Handlungsautonomie der Länder zugenommen und ihre Abhängigkeit vom innerstaatlichen Informations- und Einflusskanal abgenommen, der ihnen vorrangig eine mediatisierte Mitwirkung über den Bundesrat gestattet und der Bundesregierung gewichtige „Gate Keeper“-Möglichkeiten an die Hand gibt. Die Teilhabe der Länder in EU-Angelegenheiten ist rechtlich umfassend geregelt. Innerstaatlich gelten die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG), die einfachgesetzlichen (EUZBLG, IntVG, ESMFinG) und die untergesetzlichen Vereinbarungen (Bundesländer-Vereinbarungen und -Schriftwechsel). Hinzu kommen aus dem europäischen Primärrecht die seit 2009 geltenden Bestimmungen aus den EU-Verträgen (EUV, AEUV) sowie den angehängten Protokollen Nr. 1 und 2 (Art. 51 EUV).⁵

4.1. Nationale Arena: Innerstaatliche Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder

Das innerstaatliche Fundament für die deutsche Europapolitik bildet **Art. 23 GG** („Europaartikel“). Dieser verleiht den Ländern spezifische Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte, die sie über den **Bundesrat** wahrnehmen und die analog zur innerdeutschen Kompetenzordnung (Art. 70ff. GG i.V.m. Art. 50 ff. GG) ausgestaltet sind (Chardon/Eppler 2009). Sein hybrider Charakter als Organ, das Exekutiven mit umfangreichen Verwaltungserfahrungen zusammenbringt, die zugleich gesetzgeberisch und damit politisch tätig werden, stellt im internationalen Vergleich eine Besonderheit dar und bietet ideale Voraussetzungen für ein starkes europapolitisches Engagement (Müller 2024). Der Bundesrat ist zwar nicht de jure, aber de facto eine zweite Kammer, wodurch er nicht nur innerstaatlich eine zentrale Rolle im Gesetzgebungsprozess spielt, sondern auch auf EU-Ebene parlamentarische Mitwirkungsrechte für sich reklamieren kann. Die politische Willensbildung wird dabei einerseits von der Wahrnehmung von Länderinteressen geprägt,

⁵ „Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ und „Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.

die angesichts der Unterschiede der Länder divergieren; andererseits spielen auch parteipolitische Positionen der Regierungsparteien eine Rolle. In Bezug auf die Europapolitik ist anzumerken, dass die Differenzierung in die im Bundesrat relevante Logik von A- vs. B-Länder – zumindest bislang – faktisch irrelevant ist.⁶

Intern hat sich ein formalisiertes Verfahren herausgebildet, das eine effiziente, allerdings rein vorlagenbezogene Begleitung europäischer Gesetzgebungsentwürfe gewährleistet. Gemäß Art. 23 Abs. 4 GG muss der Bundesrat am internen Willensbildungsprozess der Bundesregierung beteiligt werden, insofern er bei einer innenpolitischen Maßnahme mitwirken müsste oder diese in seinen Zuständigkeitsbereich fällt („Beteiligungsföderalismus“). Mit dem EUZBLG und der Bund-Länder-Vereinbarung (kurz BLV)⁷ findet eine Konkretisierung der grundgesetzlichen Bestimmungen statt. Die Teilhaberechte beinhalten eine frühzeitige Informierung und ausreichend Gelegenheit zur Abfassung einer Stellungnahme, bevor im Rat der EU eine Entscheidung getroffen wird. Eine wichtige Fortentwicklung des EUZBLG erfolgte mit der Reform von 2009. Diese präzisierte im Anhang, dass sich die Informations- und Mitwirkungsrechte der Länder auch auf Grünbücher, Weißbücher, Aktionsprogramme, Mitteilungen und Empfehlungen, Vertragsrevisionen, Beitrittsverhandlungen und Verhandlungsmandate für völkerrechtliche Verträge erstrecken. Pro Jahr verabschieden die Länder rund 140-150 teilweise sehr umfassende Stellungnahmen mit Europabezug (Müller 2024).

Der faktische Einfluss dieser Stellungnahmen – bzw. ihre Bindungswirkung – auf die Willensbildung der Bundesregierung wird zumeist skeptisch beurteilt, gerade in den Fällen von Interessendivergenzen zwischen Bund und Ländern.⁸ Die Länder bemängeln am Bundesratsverfahren, dass die Berücksichtigung ihrer Beschlüsse häufig unzureichend ausfalle (vgl. Müller 2024, 2025). Nachdem sie diese an das Bundeskanzleramt weiterleiten, erhalten sie häufig keine zusätzlichen Informationen darüber, wie die Stellungnahmen in den Beratungsprozess zur deutschen Verhandlungsposition im Rat der EU einbezogen werden. Gemäß dem Ressortprinzip obliegt die Koordinierung dem jeweils zuständigen Bundesministerium. An den Weisungssitzungen des federführenden Ministeriums für den Ständigen Vertreter im AStV konnten in der Vergangenheit zwei Bundesratsbeauftragte teilnehmen. Inzwischen erfolgt eine Abstimmung per Umlaufbeschluss und ohne deren Einbindung. Die Länder verweisen zudem darauf, dass für die effektive Mitwirkung eine fortlaufende Unterrichtung durch die Bundesregierung über die

⁶ Bislang besteht im Parteiensystem ein „europapolitischer Grundkonsens“ (Niedermayer 2024, 208), der allerdings anfängt zu „erodieren“ und somit nicht auf die Dauer als gegeben betrachtet werden kann.

⁷ Der vollständige Titel lautet: „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG) i.d.F. vom 10.6.2010“

⁸ In anderen föderal oder quasi-föderal verfassten EU-Mitgliedstaaten ist die Bindungswirkung von Beschlüssen zweiter Kammern größer (vgl. Müller 2025).

informellen Beratungen auf EU-Ebene erforderlich sei. Von besonderer Relevanz sind dabei die Trilogie im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV). In diesen werden Gesetzesvorhaben teils gravierend verändert, ohne dass es eine anschließende Befassungsmöglichkeit auf Seiten der Länder gibt und sie ihre Expertise einbringen könnten.

In der Vergangenheit sind die Informations- und Kontrollrechte des Bundesrates durch entsprechende Urteile des Bundesverfassungsgerichts gestärkt worden, nicht zuletzt im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion in Folge der Finanz-/Staatsschuldenkrise. Dabei standen Fragen der finanziellen Haftung und Einschränkungen beim Haushaltsrecht der Länderkammer im Mittelpunkt. Das Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG, 2010) und das ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG, 2012) erweiterten die Informations- und Stellungnahmerechte von Bundestag und Bundesrat (Vogel 2021; Zoller/Kaiser 2023). Demnach muss die Bundesregierung frühestmöglich, umfassend und fortlaufend über den Fortgang der Beratungen und die Durchsetzung der Bundesratsbeschlüsse unterrichten (§ 5 StabMechG und § 7 ESMFinG). Gemäß Art. 23 GG und dem EUZBLG müssen stimmführende Regierungsvertreter die Beschlüsse des Bundesrates bei der Positionierung im Rat der EU in gestufter Form berücksichtigen. Berührt ein europäischer Legislativentwurf im Schwerpunkt die Kompetenzen der Länder, ihre Behörden oder Verwaltungsverfahren, schreiben sie eine „maßgebliche“ Berücksichtigung der Bundesratsbeschlüsse vor (Art. 23 Abs. 5 GG i.V.m. § 5 Abs. 2 EUZBLG).

Trotz dieser vermeintlich klaren Regelungen gibt es, wie bereits angedeutet, hierüber regelmäßige Konflikte zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung. Die Komplexität moderner EU-Legislativakte, die in vielen Fällen „quer“ zur innerdeutschen vertikalen Kompetenzordnung liegen, erschweren oftmals eine eindeutige Bestimmung, welche Form der Berücksichtigung erforderlich ist oder inwiefern ausschließliche Länderkompetenz betroffen sind. Zahlreiche Gesetzesentwürfe der EU, die für den Handel und den Schutz der Bürgerrechte gleichermaßen relevant sind, berühren wesentliche Interessen der Länder und in Teilen ihre Kompetenzen (z.B. DSGVO, Gesetz über digitale Dienste, KI-Regulierung). Dieser kompetenziell übergreifende Charakter von EU-Gesetzesvorlagen habe „zur Konsequenz, dass sich der Anwendungsbereich der Mitwirkungsregelungen zunehmend verengt“ (Müller 2024, 272). Selbst in den Bereichen ausschließlicher Länderkompetenzen, bei denen gemäß Art. 23 GG i.V.m. §6 Abs. 2 EUZBLG „auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks“ die Verhandlungsführung im Rat bei einem Vertreter der Länder liegen sollte, entstehen Konflikte mit der Bundesregierung. Obwohl diese länderpolitische Forderungen nach einer maßgeblichen Berücksichtigung weitgehend anerkennt, zweifelt sie eine schwerpunktmäßige Betroffenheit ihrer ausschließlichen Kompetenzen regelmäßig an. Die Bundesregierung verweist zum einen auf die

inhaltlichen Materien in ihrer Zuständigkeit und zum anderen auf die Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 EUZBLG). Demnach stellt die Übertragung einen „Hemmschuh für die deutsche Verhandlungsführung in Brüssel“ dar (Müller 2024, 261). In der Konsequenz will sie von einer maßgeblichen Berücksichtigung der Bundesratsstellungen und einer Übertragung der Außenvertretung auf eine Vertretung der Länder absehen.

In der Zwischenzeit haben die Auseinandersetzungen abgenommen, da die Verhandlungsführung durch einen Ländervertreter im Bereich des Katastrophenschutzes, Glücksspiels und der schulischen Bildung weitgehend akzeptiert wird. Abgrenzungsprobleme existieren weiterhin im Bereich der Medien- und Kulturpolitik. Im Falle von Streitigkeiten darüber, ob eine EU-Regelung im Schwerpunkt legislative Länderkompetenzen betrifft, sieht das EUZBLG ein Streit-schlichtungsverfahren (§ 5 Absatz 2 Satz 5 EUZBLG) vor. Im politischen Alltag und im Lichte der europäischen Entscheidungsprozesse sind die komplexen Mitwirkungs- und Mediationsregelungen zu zeitaufwendig und konfliktanfällig. Aus diesem Grund setzte sich bei den Ländern in den letzten Jahren die Perzeption durch, dass eine Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen zur effizienten Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte notwendig sei. Vor allem bei primärrechtlichen Reformen, EU-Erweiterungsprozessen und Vorhaben, die zentrale Kompetenzen und wesentliche Interessen der Länder betreffen, pochen sie auf eine substantziellere Einbindung (Hrbek 2024; Müller 2024, 2025).

Ein eindrückliches Beispiel für die Konflikte um Zuständigkeiten ist der European Media Freedom Act (EMFA; „Medienfreiheitsgesetz“). Mit ihm beabsichtigte die Kommission, den journalistischen Pluralismus zu fördern und bestehende Hindernisse für das effiziente Funktionieren des Medienbinnenmarktes abzubauen. In mehreren Stellungnahmen kritisierte der Bundesrat, dass der Entwurf tief in ausschließliche Länderkompetenzen eingreife sowie gegen die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verstoße (BR-Drs. 514/22 Beschluss, Para 2; siehe auch BR-Drs. 514/22 Beschluss 2). Im Zuge der Auseinandersetzung verlangten die Länder von der Bundesregierung, die Bundesratsstellungen maßgeblich zu berücksichtigen und die Verhandlungsführung auf einen Ländervertreter zu übertragen (ebd., Para 24). Der Bund verwies hingegen darauf, dass der EMFA auch Sachbereiche in seinem Kompetenzbereich umfasse und daher keine Übertragung möglich sei. Schlichtungsgespräche blieben zunächst erfolglos. Erst mit der Ankündigung eines „Beharrungsbeschlusses“, der im Bundesrat einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf, konnten die Länder eine hinreichende Drohkulisse aufbauen, um die Bundesregierung zum Einlenken zu bewegen. Dieser Konflikt ist kein Einzelfall, wie ein Blick auf die Bildungs- und Kulturpolitik zeigt (Müller 2024).

In der Europapolitik spielt die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers keine wesentliche Rolle. Auch die koordinierenden Funktionen des Bundeskanzleramtes sind durch das Ressortprinzip eingeschränkt. Das Streitschlichtungsverfahren hat sich „als wenig praxistauglich erwiesen und regelmäßig nicht zu konsolidierenden Lösungen geführt“ (Müller 2024, 271). Im Zweifelsfall sitzt der Bund am „längeren Hebel“, nicht zuletzt da die komplexen Verhandlungen in Brüssel einen enormen Zeitdruck für den innerstaatlichen Aushandlungsprozess erzeugen. Von Seiten des Bundes scheint es an einem „federal spirit“ (Burgess 2012) im Sinne des „kooperativen Föderalismus“ zu fehlen, der die Berücksichtigung von Länderinteressen als verfassungsrechtlich geboten und inhaltlich sinnvoll erachtet – insbesondere in den Fällen, in denen keine Interessenidentität besteht. Schließlich würden die Länder „Vollzugswissen“ in Bezug auf die Implementation einbringen. Dies sei „ein Potenzial, das für die europäische Gesetzgebung, die vielfach als zu bürokratisch und bürgerfern kritisiert wird, nutzbar gemacht werden sollte – auch um das europäische Recht praxistauglicher [...] zu machen“ (Müller 2024, 272).

Tragende Säulen in Bezug auf die Artikulation von Länderinteressen im innerstaatlichen Willensbildungsprozess bilden die Vertretungen der Länder beim Bund. Als politische Institutionen sind sie u. a. für die Stimmführung im Bundesrat, die Kontaktpflege zur Bundesregierung und zu den Bundestagsfraktionen sowie die Aufbereitung von Informationen verantwortlich. In den Vertretungen werden die Amtsgeschäfte von einem Bevollmächtigten der Landesregierung beim Bund geleitet, der über ein uneingeschränktes Zutritts- und Rederecht im Bundesrat und im Bundestag verfügt (Art. 43 GG). Auf Ressortebene bereiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Ausschuss- und Plenarsitzungen der Länderkammer inhaltlich vor, indem sie Stellungnahmen ausarbeiten und an den Abstimmungen teilnehmen. Vorab findet eine politische Koordination zwischen den Staats- und Senatskanzleien mit dem Ziel statt, abstimmungsfähige Beschlüsse zu formulieren und politische Mehrheiten zu organisieren. In der Bundesratswoche sind die Vertretungen der Länder beim Bund für diese Aufgabe zuständig, zwischen den Sitzungswochen der „Ständige Beirat“. Abschließend führt der „Kleine Bundesrat“ mehrheitsfähige Beschlüsse zu einer „Grünen Liste“ zusammen (vgl. Moore 2006; Schrenk 2010; Clostermeyer 2014).

Gemäß der Geschäftsordnung sind im Bundesrat alle Fachausschüsse formal gleichgestellt. Zugleich obliegt die inhaltliche Vorbereitung europapolitischer Entscheidungen dem **Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** (kurz Europaausschuss). Die Mitglieder sind zu meist die zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Europa, teils sind es auch die Bevollmächtigten der Länder beim Bund. Die Zusammensetzung verweist auf die große Bedeutung des Ausschusses für die europapolitische Willensbildung im

Bundesrat.⁹ Von den rund 22.000-25.000 übermittelten und von der Clearing-Stelle gesichteten EU-Dokumenten werden rund 500 als länderrelevante Vorlagen beraten und ca. 120-150 Vorlagen in die Ausschüsse eingebracht. Der Europaausschuss bündelt die individuellen und teils disparaten Stellungnahmen, die aus den sektoralen Ausschüssen eingehen und formuliert aus diesen einen Abstimmungsentwurf für das Plenum. Ausgehend von diesem Verfahren plädieren einige Beobachter für eine Ausweitung seiner koordinierenden Funktionen bei der Erstellung von Bundesratsstimmungen (vgl. Heidbreder 2024; Hrbek 2024).

Ein anders geartetes Aufgabenprofil besitzt die 1992 geschaffene **Europakammer** (Art. 53 Abs. 3a GG). Diese soll eine zeitnahe Bearbeitung sensibler EU-Vorhaben gewährleisten und kann bei besonderer Eilbedürftigkeit anstelle des Plenums tätig werden (§ 45d Absatz 1 GO-BR). Ihre Stellungnahmen besitzen die gleiche Rechtsverbindlichkeit wie originäre Beschlüsse des Bundesratsplenums. Jedes Bundesland delegiert ein Mitglied; in der Regel sind dies vom Rang her die Regierungschefs der Länder oder die zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Europa. Die Europakammer wird nur in seltenen Fällen tätig, zuletzt etwa im Jahr 2021.¹⁰

Mit dem Lissabon-Vertrag ist der Integrationsprozess in seiner Reichweite und zukünftigen Ausgestaltung unbestimmt geworden, da die EU mittels der Kompetenz- und Flexibilitätsklauseln auch in Politikbereichen tätig werden kann, die vertragsrechtlich nicht geregelt sind. Aus diesem Grund postulierte das nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (30. Juni 2009) eingeführte Integrationsverantwortungsgesetz eine besondere Verpflichtung von Bundestag und Bundesrat, zukünftige integrationspolitische Entwicklungen ausführlich zu begleiten (Große Hüttmann 2019). Das IntVG gilt für Vertragsänderungen mit einer „konstitutionellen“ Tragweite (§§ 2 bis 8 IntVG) und kodifiziert, dass der Bundesrat in vier Fällen ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG verabschieden muss: **(1)** vereinfachten und besonderen Vertragsänderungsverfahren (z.B. Eigenmittelsystem, Unionsbürgerschaft, EU-Wahlrecht) sowie einer Anwendung der **(2)** Brückenklauseln (z.B. Übergang zu Mehrheitsentscheidungen nach Art. 48 Abs. 7 EUV), **(3)** Kompetenzklauseln (z.B. Satzungsänderungen bei der Europäischen Investitionsbank nach Art. 83 AEUV oder Art. 86 AEUV) und der **(4)** Flexibilitätsklauseln nach Art. 352 AEUV (z.B. im Binnenmarkt). Zudem entstehen spezielle Unterrichtungspflichten (§ 12 IntVG) für die Bundesregierung (vgl. ausführlich Niedobitek 2011; Rathke 2011; Müller 2024). Die Zustimmungserfordernisse in den genannten Fällen gelten ebenfalls bei Änderungen der EU-Verträge, die eine Adaption oder Ergänzung des Grundgesetzes erfordern (Art. 79 Abs. 2 GG) und

⁹ Für eine detaillierte Analyse des Europaausschuss s. Souris 2021.

¹⁰ Siehe Sitzungstermine auf <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/europakammer/europakammer.html?nn=4353520#doc4353516bodyText2>

bei Hoheitsübertragungen nach Art. 24 GG. Somit gibt das IntVG dem Bundesrat ein starkes Instrument in Form zustimmungspflichtiger Gesetze an die Hand. Allerdings besitzt es im Alltag keine Relevanz und wurde bereits frühzeitig als „Sonntagsgesetz“ bezeichnet (Calliess 2010, 37).

Für die fachliche Koordinierung der Länderpositionen sind – im Sinne des „Exekutivföderalismus“ – die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), die 18 Fachministerkonferenzen sowie zahlreiche Ausschüsse und Gremien von wesentlicher Bedeutung (vgl. Hegele/Behnke 2017; Schöne 2018). Eine Sonderrolle kommt dabei der seit 1992 bestehenden **Europaministerkonferenz (EMK)** zu, die „sich [...] auf europapolitische Grundsatzfragen und die Zusammenarbeit von Bund und Ländern mit Blick auf die Interessenwahrnehmung der Länder gegenüber dem Bund“ konzentriert (Hrbek 2024, 168).¹¹ Positiv ist, dass derzeit in den meisten Ländern (13 von 16) die europapolitische Koordinierung in den Staatskanzleien – und damit auf höchster Ebene – angesiedelt ist. Ferner ist die in der Geschäftsordnung der EMK fixierte Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit (13:3) zu entscheiden, positiv zu bewerten, um Blockaden zu verhindern. Zugleich wird gegenwärtig das koordinierende Potenzial der EMK in Bezug zur Aufarbeitung von EU-Gesetzesvorschlägen oder in Relation zum Europaausschuss des Bundesrates von den Ländern nicht voll ausgeschöpft (Heidbreder et al. 2023). Durch eine stärkere Verschränkung mit den Bundesratsausschüssen ließen sich ungenutzte Synergien freisetzen. Denn die flexiblen Verfahren der EMK eignen sich für eine effiziente Bündelung von Länderinteressen – wenn es denn den politischen Willen und entsprechende Interessenkonvergenz auf Seiten der Länder gibt. Zwar bestehen im Hinblick auf EMK-Stellungnahmen – anders als bei Bundesratsbeschlüssen – keine Berücksichtigungspflichten auf Seiten der Bundesregierung, jedoch könnte durch eine effizientere Interessenbündelung der politische Handlungsspielraum vergrößert werden.

Ein relativ neues Feld der innerstaatlichen Kooperation sind thematisch begrenzte **Bund-Länder-Arbeitsgruppen** in EU-Angelegenheiten. Erstmals wurde eine solche zum britischen EU-Austritt (Brexit) eingerichtet. Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Verwerfungen, die den Ländern aus der Rückabwicklung des *acquis communautaire* erwachsen, forderten sie eine substanziellere Beteiligung bei den Brexit-Verhandlungen. Zunächst richtete der Bund eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die sich mit den Details des Austritts (z.B. Verhandlungsfortschritt, rechtliche Anpassungsbedarfe) befasste. Darüber hinaus gewährte er zwei Bundesratsbeauftragten die Teilnahme an der mit den Gesprächen betrauten Ratsarbeitsgruppe. Die positiven Erfahrungen führten dazu, dass das Gremium als Muster für zukünftige Kooperationsformate diente (Vogel 2021). Zu diesen gehört gegenwärtig eine Arbeitsgruppe zum kontrovers diskutierten Vorschlag der Europäischen Kommission über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR

¹¹ Aufgrund ihres transregionalen Charakters wird sie in Abschnitt 4.3. ausführlicher diskutiert.

2028-2034), der wesentliche Interessen der Länder berührt (vgl. ausführlicher Abschnitt 5). Gerade bei sektorübergreifenden EU-Vorhaben ist die Einrichtung flexibler Formen der Zusammenarbeit sinnvoll, um eine engere Einbindung der Landesregierungen und ihrer fachministeriellen Expertise im innerstaatlichen Willensbildungsprozess zu gewährleisten.

4.2. Supranationale Arena: Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf EU-Ebene

Das institutionalisierte Forum zur Artikulation regionaler Interessen ist auf EU-Ebene der **Ausschuss der Regionen (AdR)**. Mit seiner Einrichtung mit dem Maastricht-Vertrag war der Wunsch verbunden, neben dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament eine „dritte Kammer“ zu schaffen, welche der regionalen Interessenvertretung auf EU-Ebene verpflichtet ist. Seine Arbeit nahm das Gremium 1994 auf (Wassenberg 2020). Aus Deutschland werden 24 Delegierte entsendet, die zumeist einer Landesregierung angehören; daneben gehören der Delegation auch MdL und Vertreter kommunaler Spitzenverbände an. Aufgrund seiner internen Organisation nach politischen Fraktionen hat das Gremium stark parlamentarische Züge entwickelt. Für die Aufarbeitung von EU-Legislativakten und die Formulierung von Stellungnahmen sind sektorale Fachkommissionen zuständig. Nach Selbstauskunft der deutschen Delegation (AdR o.J.) findet im Vorfeld jeder Plenartagung eine „politische Besprechung“ zur Positionierung bzw. zum Vorgehen statt, in der auch die „Standpunkte des Deutschen Bundesrats entsprechend berücksichtigt werden“. In der Praxis scheint diese Berücksichtigung allerdings bislang nicht zu beobachten zu sein, was sich ändern ließe. Formale Grenzen gibt es gleichwohl dadurch, dass die Delegation nicht nur Vertreter der Länderexekutiven einschließt, sondern auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände; zudem gehören die Delegierten verschiedenen Fraktionen an. Ferner messen die Ländern dem AdR eine unterschiedlich große Bedeutung zu.

Der AdR erhebt den politischen Anspruch, „aktiv bei der Gestaltung eines nachhaltigen Mehrebenensystems in der EU“ mitzuwirken (Schönlau 2024). Inwiefern ihm dies gelingt oder ob dies wünschenswert ist, wird in der akademischen Debatte unterschiedlich beurteilt. Sein Recht auf obligatorische Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess der EU ist im Zuge des Integrationsprozesses auf zahlreiche Materien ausgeweitet worden. Gleichwohl sind diese weiterhin begrenzt. Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen spielen im AdR keine Sonderrolle, da alle Mitglieder formal den gleichen Rechtsstatus haben. Aus der Perspektive der deutschen Länder ist die Kooperation mit Mitgliedern der kommunalen Ebene oder mit administrativen Regionen oftmals unbefriedigend, da sie selbst Gebietskörperschaften mit eigener Staatsqualität vertreten.

Dennoch bringen sich die Länder aktiv in zahlreichen Initiativen und Formaten ein, die vom AdR initiiert werden, wie z.B. in das Subsidiaritätsnetzwerk oder die #CohesionAlliance.¹²

Ein Blick allein auf die begrenzte legislative Mitwirkung des AdR greift zu kurz, da er in den letzten Jahren sein Profil mittels umfangreicher „Nischenaktivitäten“ kontinuierlich erweitert hat. So spielt er für die Vernetzung der Regionen untereinander und mit dem EU-System eine wichtige Rolle (vgl. Panke et al. 2015; Piattoni/Schönlau 2015). Des Weiteren war er federführend beim Aufbau der „Fit4Future“-Plattform, den RegionalHubs, dem Subsidiaritätsnetzwerk, der Entwicklung von „toolboxes“ für regionale Akteure oder der Ausarbeitung von Studien, an denen sich auch die deutschen Länder beteiligten.¹³ Die vielfältigen Aktivitäten zielen darauf ab, die Regionen als Akteure und ihre Mitwirkung in der EU-Governance zu stärken.

Ein positives Beispiel ist die „**Fit for Future**“ (**F4F**)-Plattform, die 2020 von der Kommission mit der Intention eingerichtet wurde, zur Vereinfachung von Gesetzen und Reduzierung von bürokratischen Belastungen beizutragen.¹⁴ In Deutschland sind die regionale Ebene bzw. die Länder primär für die Umsetzung von Unionsrecht verantwortlich, so dass ihre Beteiligung im Sinne einer aktiven Subsidiarität unabdingbar ist. Berichte zu zentralen Vorhaben, so zuletzt 2024 die Evaluation des EFRE, des Kohäsions- und des „Just Transition“ Fonds¹⁵, oblagen dem damaligen deutschen Vertreter.¹⁶ Als grundlegendes Problem bei der F4F-Plattform wird angeführt, dass sie vorrangig retrospektiv auf die Evaluation von Maßnahmen und deren effektivere Implementation ausgerichtet ist. Demgegenüber fehlt ein stärker prospektives Element, das mit den Politikprioritäten und den jährlichen Arbeitsprogrammen der Kommission verzahnt ist.

Der Lissabon-Vertrag (2009) brachte für die Länder wesentliche Neuerungen und weckte viele Hoffnungen. In dieser Hinsicht ist zuvörderst die formale Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zu erwähnen, das auch der F4F-Plattform zugrunde liegt. Ein Novum ist die Schaffung eines formalisierten Systems zur **Subsidiaritätskontrolle** (umgangssprachlich „Frühwarnsystem“ genannt; FWS). Konkret postuliert Art. 12 EUV, dass die nationalen Parlamente „zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gewährleisten sollen (Art. 5 Abs. 3 EUV). Die verfahrenstechnischen Details sind im „Protokoll Nr. 2 über die

¹² <https://cor.europa.eu/de/node/201>

¹³ Ein aktuelles Beispiel ist die Studie „European Green Deal and EU Enlargement“ (2025).

¹⁴ Auf der Webseite heißt es dazu: „[It] works on legislative simplification and burden reduction, and examines whether identified Union legislation and its objectives remain appropriate given the need to tackle new challenges.“ (<https://cor.europa.eu/en/better-regulation-and-active-subsidiarity/fit-future-platform-f4f>)

¹⁵ https://commission.europa.eu/document/download/6d59adc5-da6e-47f6-97f3-31d4866b7269_en?file-name=fo_2024_6_erdf-cf-jtf_en.pdf

¹⁶ NRW-Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten Dr. Mark Speich (CDU).

Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ näher ausgestaltet.¹⁷ Aus der Perspektive der Länder ist entscheidend, dass der Bundesrat als de facto zweite Kammer ein europabezogenes Mitwirkungs- und Kontrollinstrument erhält. Denn in Mitgliedstaaten mit Zwei-Kammern-Systemen besitzt jede Kammer – so auch der Bundesrat – eine eigene Stimme (Protokoll 2, Art. 7), so dass sie unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung die Möglichkeit haben, an der Subsidiaritätskontrolle zu partizipieren (Buzogány/Stuchlik 2012; Becker 2013). Damit wird eine neue Arena eröffnet, welche die regionale und supranationale Ebene verbindet.

Gleichwohl sind die Rechte konditioniert. Denn nur insofern ein Drittel der nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge erhebt („gelbe Karte“), müssen die EU-Institutionen den Entwurf überprüfen und zu den Kritikpunkten detailliert Stellung beziehen. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (Art. 76 AEUV) reicht bereits ein Viertel der Stimmen. Versammelt sich eine einfache Mehrheit der nationalen Parlamente („orange Karte“) hinter einer Rüge, können sie einen legislativen Entwurf der Kommission aufhalten.¹⁸

Das Subsidiaritätsprinzip wird von den Ländern als „Kompetenzausübungsnorm“ interpretiert, das die Rechtmäßigkeit eines europaweit einheitlichen Vorgehens durch die EU-Institutionen begründet. Simultan dient der Subsidiaritätskontrollmechanismus als Instrument zur Artikulation kollektiver Interessen. Bei seiner Einführung evozierte das FWS große Hoffnungen und breite Diskussionen in der Politik und Fachwissenschaft. In dieser dominieren skeptische Einschätzungen, die zumeist auf die mangelnde Effektivität und Durchsetzungsfähigkeit verweisen (vgl. für viele Kiiver 2008; für regionale Parlamente vgl. Borońska-Hryniewiecka 2017). Demgegenüber betonen optimistische Stimmen die Signalwirkung, die von den Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Legislativvorhaben der Europäischen Kommission ausgehen. Ihnen zufolge gestatten sie, mögliche Abstimmungsprobleme im Rat der EU zu antizipieren und darauf zu reagieren (van Gruisen/ Huysmans 2020). Diese Einwände legen nahe, das FWS nicht vor schnell ad acta zu legen und auch die indirekten Effekte bei der Bewertung zu beachten.

In den Landesregierungen (und ebenso in den Landtagen; vgl. Abels 2013) wurden verfahrenstechnische Adaptionen vorgenommen, die eine effektive Nutzung des Instruments gewährleisten sollen. Der Bundesrat ist in der politischen Praxis aktiver als der Bundestag. Gleichwohl gilt, dass Mehrheiten für eine Subsidiaritätsrüge aufgrund der (parteilpolitisch vermittelten)

¹⁷ Das Protokoll legt u. a. fest, dass die Kommission bei der Ausarbeitung eines Rechtsakts umfassende Anhörungen durchführen, ihre Entwürfe ausführlich begründen („*Fiche Subsidaire*“) sowie einen jährlichen Bericht über die Anwendung der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsätze vorlegen muss (vgl. Calliess 2023).

¹⁸ Diese kann sich dazu entscheiden, den Legislativakt beizubehalten. Dabei muss sie ihr Vorgehen ausführlich begründen. Anschließend wird der Entwurf mit den begründeten Stellungnahmen an den Rat und das Europäische Parlament übermittelt. Stimmen diese dem Anliegen zu (55 % der Mitgliedstaaten oder eine einfache Mehrheit der Abgeordneten), ist die Kommission zur Rücknahme des Entwurfs verpflichtet.

Mehrheitsverhältnisse einerseits und der (parteiübergreifend) integrationsfreundlichen Grundhaltung andererseits nur selten zustande kommen. So ist die Gesamtzahl an „begründeten Stellungnahmen“ (Subsidiaritätsrügen) nach wie vor gering: Bis dato wurden lediglich 15 vom Bundesrat formuliert, zuletzt eine im Jahr 2022 zum Europäischen Medienfreiheitsgesetz (COM(2022) 457 final).¹⁹ Die Länder nutzen den Kontrollmechanismus kaum, da das System als wenig praxistauglich gilt und die Konflikthaftigkeit den kooperativen Aushandlungsprozess mit den EU-Institutionen unterminieren könnte (Zoller/Kaiser 2023).

Im Mittelpunkt der Kritik stehen (1) die kurzen Einspruchsfristen (8 Wochen), (2) rechtliche Unklarheiten (enge/juristische bzw. weite/politische Interpretation) und (3) der breite Ermessensspielraum der Kommission bei der Prüfung. Die notwendigen Quoren für eine „gelbe Karte“ wurden auf EU-Ebene nur selten erreicht. An den wenigen erfolgreichen Rügen war der Bundesrat nicht beteiligt. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission in der Vergangenheit wiederholt signalisiert, dass sie die Acht-Wochen-Frist nicht als „Ausschlussfrist“ betrachtet und selbst nachträglich eingehende Rügen berücksichtigt. Das gleiche gilt für eingehende Rügen, wenn das Quorum für eine „gelbe“ Karte nicht erreicht wird, vor allem wenn sie von machtvollen Regionen wie den deutschen Ländern stammen. Gravierender sind hingegen unterschiedliche Interpretationen zwischen den Ländern, regionalen Akteuren in den Mitgliedstaaten und der Kommission darüber, was unter die Subsidiaritätsprüfung falle. Konflikte zwischen den EU-Institutionen sowie nationalen und regionalen Akteuren bestehen insbesondere mit Blick auf die breit definierten Kompetenznormen im EU-Recht (Art. 114 und 352 AEUV) und den weiten *effet utile*-Auslegungen des Europäischen Gerichtshofs (Calliess 2023).

Zwar hat die Kommission in der Zeit der Präsidentschaft Jean-Claude Junckers im Zuge ihrer „Better Regulation“-Agenda ein Prüfraster entwickelt, jedoch nimmt sie häufig keine „substantielle materielle Subsidiaritätskontrolle“ (ebd., 458) vor. Stattdessen begründet sie ihre legislativen Vorlagen mit vorformulierten Textbausteinen. Innerstaatlich kommen „hausgemachte“ Probleme hinzu, die sich auf die Effizienz des Verfahrens auswirken. So haben Ministerialverwaltungen eigene Leitfäden entwickelt, die zu unterschiedlichen Einschätzungen bei der Subsidiaritätsprüfung führen, eine zurückhaltende Verwendung anmahnen und eine zeitnahe Koordination über den Bundesrat erschweren (Vogel 2021). Während manche Länder das Instrument nutzen, um politisch-motivierte Interessen zu artikulieren, fordern andere eine strikte Begrenzung auf juristische Kompetenzeinwände. Dadurch geht auch ein potenzielles politisches Druckmittel für die deutschen Verhandler auf europäischer Ebene verloren. Positiv ist, dass sich bei den Ländern die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass das Subsidiaritäts-Screening bereits in der prä-

¹⁹ Stand der Datenbank <https://ipex.eu/> am 2.10.2025.

legislativen Phase auf der Grundlage von Weißbüchern und dem Arbeitsprogramm der Kommission erfolgen müsse, um eine zeitnahe Befassung sicherzustellen. An diesem Punkt setzt die Arbeit des Länderbeobachters und der Landesvertretungen in Brüssel an.

Der Bundesrat hat (ebenso wie der Bundestag) zudem nach Art. 23 Abs. 1a GG ein **Klage-recht vor dem Gerichtshof der EU** bei Verstößen gegen die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit; allerdings kann die Klage unionsrechtlich nur über die Bundesregierung vorgelegt werden. Der Bundesrat beauftragt in dem Fall einen Prozessbevollmächtigten mit der Klageerhebung und Prozessführung und ersucht die Bundesregierung, eine solche Klage im Namen des Bundesrates an den Gerichtshof der EU zu übermitteln. Das Ländergremium hat für die Klageerhebung keine formalen Vorgaben verabschiedet, jedoch vereinbarte die Ministerpräsidentenkonferenz im Jahr 2005 ein sogenanntes „gentlemen’s agreement“. Demnach wird die Initiative eines Landes zur Einleitung eines Verfahrens unterstützt, insofern aus dessen Sicht ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung vorliegt (vgl. Zoller 2008; Chardon/Eppler 2009; Knodt et al. 2009). Bisher ist noch keine Subsidiaritätsklage eingereicht worden, allerdings wurden verschiedentlich von Landesregierungen Anträge auf Erhebung einer Klage in den Bundesrat eingebracht.²⁰

Ein komplementärer Baustein zum formalisierten FWS ist der im Jahr 2006 von der Kommission eingeführte nicht-formelle **Politische Dialog** („Barroso-Initiative“)²¹. Mit diesem verpflichtete sich die Kommission, die nationalen Parlamente möglichst früh über ihre legislativen Initiativen, Konsultationsdokumente (z.B. Weißbücher) und das jährliche Arbeitsprogramm zu informieren. Daneben können der Bundesrat und die Länder in einen Dialog mit der Kommission treten und inhaltliche Beschlüsse zu geplanten Vorhaben abgeben. Damit erhalten sie ein prä-legislatives Mitwirkungs- sowie ein Ex-post-Kontrollinstrument, um frühzeitig und unabhängig von der Mediatisierung nationaler Regierungen den Politikgestaltungsprozess beeinflussen zu können (Buzogány/Stuchlik 2012; Becker 2013). Angesichts der prozeduralen Defizite des Subsidiaritätskontrollmechanismus leiten die Länder inhaltliche Bedenken vorwiegend im Rahmen des Politischen Dialogs über den Bundesrat an die Kommission weiter. Der Kanal wird vom Bundesrat intensiv genutzt (554 Stellungnahmen; Stand Nov. 2025).²² Zuletzt übermittelte er im März 2025 eine Stellungnahme zur Verordnung über die Sicherheit der Versorgung mit kritischen Arzneimitteln (COM(2025) 102 final). Eine Reaktion der Kommission steht bis heute aus.

²⁰ So zuletzt ein Antrag der Bayerischen Landesregierung auf Klage gegen das Bodenüberwachungsgesetz (Bundesrat 2025d), der allerdings im Bundesrat keine Mehrheit fand (Bundesrat 2025e), obgleich sich der federführende Europaausschuss für den Antrag ausgesprochen hatte. Die zeigt, dass im Bundesrat die Handlungslogiken der Verwaltungen und der politischen Spitzen durchaus variieren können.

²¹ Die Leitlinien hat die Kommission ausgeführt in: A Citizens’ Agenda – Delivering Results for Europe (COM (2006) 211 final).

²² Vgl. <https://ipex.eu/IPEXL-WEB/>

Insgesamt zeichnen sich die Antworten der Kommission durch eine mangelnde Spezifität aus, die das demokratische Potenzial des Austauschprozesses schwächen (Zoller/Kaiser 2023).

Auch zur **direkten Mitwirkung im Rat der EU** sind die Länder bzw. Bundesratsvertreter teilweise befugt, insofern wesentliche Interessen der Länder berührt sind, eine innerstaatliche Zuständigkeit vorliegt oder sie an einer entsprechenden Maßnahme mitwirken müssten. Im dem Fall kann die Bundesregierung die Verhandlungsführung auf die Länder übertragen, wie dies etwa bei der EMFA nach Ankündigung entsprechenden politischen Drucks geschah (s.o.). Auf Grundlage des EUZBLG und der Bund-Länder-Vereinbarungen nehmen zahlreiche Bundesratsbeauftragte²³ als Vertreter der Länder an den Arbeitsgruppen des Rats und der Kommission teil, die für die Entwicklung von EU-Gesetzgebungsvorhaben relevant sind (§§ 4 und 6 Absatz 1 EUZBLG). Ihre Benennung erfolgt für Politikbereiche, in denen der Bundesrat an einer entsprechenden innenpolitischen Maßnahme mitwirken müsste, eine Zuständigkeit der Länder besteht oder wesentliche Länderinteressen berührt sind.²⁴ Ferner besitzen sie das Recht, mit einem Ländervertreter die deutsche Außenvertretung im Rat wahrzunehmen, sofern im Schwerpunkt ausschließliche Zuständigkeiten der Länder von einem EU-Vorhaben betroffen sind; dies gilt für die schulische Bildung, die Kultur und den Rundfunk (Art. 23 Abs. 6 GG). In der Lesart der Bundesregierung obliegt primär ihr die Verhandlungsführung und eine Inklusion der Ländervertreter muss nur, „soweit dies möglich ist“ sichergestellt werden; der Ländervertreter nimmt im Endeffekt lediglich eine beratende Funktion wahr und informiert den Bundesrat über den Fortgang des Prozesses.

Nachdem die nationalen Delegationen im Rat verkleinert wurden („Inner Circle“), ging den Ländern die Möglichkeit zur direkten Artikulation ihrer Interessen im Ratssaal weitgehend verloren. Daher vereinbarten der Bund und die Landesregierungen ein Rotationsverfahren („Roth/Zeeb-Schriftwechsel“, 2015) für die Ratssitzungen im Bereich der Bildung, Jugend, Kultur und des Sports (Schöne 2018; Vogel 2021). Darüber hinaus erfolgt auch keine systematische Einbindung der Länder in die Vorbereitungen der Weisungssitzungen zur Formulierung der deutschen Verhandlungsposition im AStV durch die Bundesregierung. Der Abstimmungsprozess läuft im schriftlichen Umlaufverfahren und ohne Mitwirkung der Länder. Trotz einer grundsätzlichen Beteiligungsmöglichkeit sorgen die Einschränkungen in § 4 EUZBLG dafür, dass die Ländervertreter nur sporadisch einbezogen werden. Zudem spezifizieren die Bestimmungen nicht,

²³ In einer Unterrichtung von 2010 schreibt die Landesregierung Baden-Württemberg hierzu: „Mehr als 1.500 Gremien mit Vertretern der EU-Mitgliedstaaten unterstützen in Brüssel die Arbeit der EU-Kommission und des Rates. Aktuell hat der Bundesrat in Abstimmung mit der Bundesregierung in rd. 300 Gremien Ländervertreter entsandt“ (Landtag von Baden-Württemberg 2010, 23).

²⁴ Die Arbeitsgruppe Ländervertreter ist an den EU-Ausschuss des Bundesrates angebunden und für die Benennung der Bundesratsbeauftragten verantwortlich, die in die zahlreichen Gremien der Kommission und des Rats entsandt werden (Hrbek 2024, 165).

ob ihre Hinzuziehung zu allen Ressortbesprechungen oder lediglich für bestimmte Materien vorgesehen ist (Müller 2024).

Bereits frühzeitig (1958) richteten die Landesregierungen einen „**Beobachter der Länder**“ ein, um eigenständige Kanäle zur Informationsgewinnung in Brüssel aufzubauen und von der Zuleitungspraxis der Bundesregierung unabhängiger zu sein und Informationen mit der „Länderbrille“ zu sichten und eigene „Drahtberichte“ zu übermitteln. Seit 1986 ist der Beobachter offizielles Mitglied der deutschen Delegation und berichtet schwerpunktmäßig aus den Sitzungen der verschiedenen Ratsformationen, den Besprechungen der deutschen Delegation sowie weiteren Gremien von Rat und Kommission, in die keine Ländervertreter entsandt wurden (Hrbek 2024). Institutionell ist er an das Vorsitzland im Europaausschuss des Bundesrates und an die EMK angebunden. Die Finanzierung des Beobachters und des aktuell sechs-köpfigen Teams erfolgt nach dem sog. Königsteiner Schlüssel.

Die Position hat sich zu einer Parallelstruktur zu den Bundesratsbeauftragten bzw. zu den Vertretungen der Länder (s.u.) entwickelt, die ebenfalls als „Horchposten“ (Hrbek 2024, 170) in Brüssel fungieren. Vor diesem Hintergrund gilt der Länderbeobachter für viele inzwischen als wenig gewinnbringend. Seine Berichte duplizieren im Wesentlichen die Berichte, die von Seiten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel offiziell auch an den Bundesrat oder von den Landesvertretungen an die Landesregierungen gehen. Somit scheint sein Fortbestehen eher Ausdruck von Pfadabhängigkeiten zu sein, anstatt Teil einer konzertierten Strategie. Im Kontext einer Gesamtstrategie wäre aus unserer Sicht zu erwägen, die Position aufzugeben oder zu reformieren, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Die aktuelle Reformdebatte (s. Handlungsempfehlungen) ist insofern zu begrüßen.

Seit Mitte der 1980er-Jahre haben alle deutschen Länder eigene Informations- und Verbindungsbüros in Brüssel eröffnet, die sukzessive zu **Landesvertretungen** ausgebaut wurden. Während sie anfangs noch umstritten waren, sind sie heute längst keine „disputed entities“ mehr (Moore 2006; vgl. auch Knodt et al. 2009). Das Personal wird von den Landesministerien abgeordnet. Die Vertretungen unterrichten die Landesregierungen in ihren „Wochenberichten“ über legislative EU-Initiativen, die für das Land relevant sein könnten und kanalisieren Informationen zwischen beiden Ebenen. Daneben speisen sie als „Sprachrohre“ (Hrbek 2024, 170) die Landesinteressen direkt auf supranationaler Ebene ein („Lobbying“) und vertiefen den Austausch landespolitischer Akteure mit den EU-Institutionen („Vernetzung“). Nicht zuletzt fungieren sie als „Schaufenster“ (ebd.) des Bundeslandes, organisieren PR-Aktivitäten (z.B. Kultur, Standortwerbung) und unterstützen potenzielle Antragssteller (z.B. Unternehmen, Universitäten) bei der Einwerbung europäischer Fördermittel. Die Landesvertretungen kooperieren untereinander, mit der

Ständigen Vertretung der Bundesregierung sowie mit Regionalvertretungen aus anderen EU-Staaten. Ziel ist es, das politische Gewicht deutscher Interessen zu stärken, Informationen auszutauschen und gemeinsame Positionen zu entwickeln. Hierbei bestehen enorme potentielle Synergieeffekte, die von den Ländern derzeit jedoch nicht vollständig ausgeschöpft werden und in Zukunft stärker genutzt werden sollten (Eppler et al. 2024; Hrbek 2024).

4.3. Transregionale bzw. transnationale Arena: Vertikale und horizontale Vernetzung der Länder

In Kapitel 4.2 wurde bereits angedeutet, dass die formelle und die informelle Koordination in der innerstaatlichen, transnationalen und supranationalen Arena eine wichtige Rolle für die europa-bezogene Arbeit der Länder spielt. Folglich bauten sie die horizontale Vernetzung zwischen den Regionen in den Mitgliedstaaten bzw. den deutschen Ländern untereinander sowie die vertikale Kooperation mit dem Bund bzw. den EU-Institutionen fortlaufend aus.

Gemäß dem Modell des deutschen Exekutivföderalismus erfolgt die Abstimmung gemeinsamer Länderpositionen in interministeriellen Foren. Dabei ist die **Ministerpräsidentenkonferenz (MPK)** als politisches Spitzengremium von hervorgehobener Bedeutung. Vier Mal jährlich kommen die Ministerpräsidentinnen bzw. -präsidenten der Länder in der MPK zusammen, um sich als „Gleiche unter Gleichen“ mit Themen von herausgehobener politischer Bedeutung zu befassen. Das Forum ist für den Abschluss von Staatsverträgen zwischen den Ländern, für Bund-Länder-Vereinbarungen und politisch sensible Themen mit Querschnittscharakter verantwortlich. Auch europapolitische Materien stehen regelmäßig auf der Agenda.

Für die Vorbereitung der europapolitischen Willensbildung der MPK kommt der seit 1992 bestehenden **Europaministerkonferenz (EMK)** eine tragende Funktion zu.²⁵ Sie repräsentiert eine von rund 18 Fachministerkonferenzen der Länder und setzt sich – anders als die sektoralen Zusammenschlüsse – vor allem mit Grundsatzfragen bzw. Querschnittsthemen auseinander. Die EMK ist ein politisches Gremium. Gemäß dem Konstituierungsbeschluss vom Oktober 1992 sind ihre zentralen Aufgaben – entsprechend dem Modus operandi als freiwillige horizontale Selbstkoordination – (a) „die Interessenvertretung der Länder ... gegenüber den Organen des Bundes“ sowie der EU, (b) die Koordination bei den „europapolitischen Aktivitäten der Ländern“ und (c) die „Informationspolitik der Länder zur Förderung des europäischen Gedankens“. Das Primat liegt auf der Bündelung und Koordination der (unterschiedlichen) Länderinteressen und der Vertretung gemeinsamer europabezogener Positionen der Länder. Ihre Aktivitäten sind

²⁵ Sie tritt an die Stelle der von der MPK 1990 eingesetzten „Europa-Kommission“. Deren Aufgabe war neben der Interessenbündelung auch die Vorbereitung von europapolitischen Beschlüsse der MPK.

dementsprechend eng mit dem Bundesrat und weiteren Gremien der sog. „Dritten Ebene“ verflochten. Der Bund ist ständiger Gast in den Sitzungen (Delegierte des Bundeswirtschaftsministeriums und des Auswärtigen Amtes), ebenso wie die regionale Vertretung der Kommission und das Verbindungsbüro des Europäischen Parlaments. Diese Verflechtungen ermöglichen eine kontinuierliche und direkte Vermittlung der Länderinteressen (Schmuck 2018; Schöne 2018). Transnationale Konferenzen zur Abstimmung mit den Regionen in anderen EU-Staaten (vor allem Frankreich) repräsentieren eine neuere Entwicklung.²⁶

Eine aktuelle Studie von Heidbreder et al. (2023, 470) bilanziert die Arbeit der EMK seit ihrer Gründung und sieht enorme Potenziale „in der Ausgestaltung einer ‚Aktiven Subsidiarität‘, der verstärkten politischen Vermittlung und einer konzentrierteren politisch koordinierenden Rolle“. Hierfür wäre eine stärkere Steuerungsfunktion der EMK in Ergänzung zum Bundesrat erforderlich, um prospektiv länderrelevante Themen zu identifizieren und die Arbeit der MPK intensiver vorzubereiten. Dabei müsse das Spannungsverhältnis zwischen divergierenden Eigeninteressen (Wettbewerbsföderalismus) und bundesstaatlicher Solidarität (kooperativer Föderalismus) berücksichtigt werden (ebd., 473). Ein zusätzliches Defizit sei, dass der Vorsitz – und damit das Sekretariat – jährlich wechselt und es kein ständiges Sekretariat, keine hinreichend spezifizierte Geschäftsordnung und keine dauerhaften Arbeitsgruppen gibt. Dies sehen Heidbreder et al. als notwendig an, um die „gewachsenen Anforderungen an die europapolitische Koordination, die Zusammenarbeit verschiedener europapolitischer Akteure sowie die Vermittlung und Legitimierung von Europapolitik in den Ländern zu stärken [...]“ (ebd., 471).

Dieser Einschätzung schließen wir uns ausdrücklich an. Der wechselnde politische Vorsitz ist – wie auch im Bundesrat – dem föderalen Modell angemessen, zugleich sollte eine administrative und dauerhafte „Unterfütterung“ vorhanden sein, um die unterstützende Rolle der EMK zu verbessern. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist der Ausbau ihrer „politischen Filterfunktion“ und ihrer administrativen Kapazitäten zur strategischen Vorausschau („Foresight-Mechanismus“), um mittel- und langfristig länderrelevante Themen zu identifizieren. Durch die Institutionalisierung dauerhafter Arbeitsgruppen und einer effektiven „Wirksamkeitsprüfung“ hinsichtlich der EMK-Arbeit (Heidbreder et al. 2023) ließen sich gemäß den Länderinteressen politische Kernthemen priorisieren und gegenüber dem Bund sowie den EU-Institutionen vertreten; angesichts der zum Teil (sehr) unterschiedlichen Interessen, der ungleich verteilten finanziellen und personellen Ressourcen und der damit zusammenhängenden europapolitischen

²⁶ Auf der 84. EMK am 9. und 10. Oktober 2020 in Perl-Nennig tagten erstmals die deutschen Länder gemeinsam mit den französischen Regionen. Bei dieser Gelegenheit diskutierten sie die Folgen der Corona-Pandemie, den Wiederaufbauplan der EU, den ESM und die Rolle der regionalen Ebene (MFW Saarland 2020; StaMi Sachsen-Anhalt 2023).

Handlungsmöglichkeiten der Länder ist zu erwarten, dass sich entsprechende Kernanliegen der 16 Länder auf wenige, aber dafür grundsätzliche europapolitische Themen beschränken würden.

Während die EMK als exekutiv dominiertes Gremium innerstaatlich organisiert ist, existieren zahlreiche freiwillige Foren zur parlamentarischen Koordination, die horizontal und transnational angelegt sind. Als de facto zweite Kammer ist der Bundesrat an diesen interparlamentarischen Formaten beteiligt und kann in ihnen die Interessen der Länder kommunizieren.

An erster Stelle ist hier die **Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union** (COSAC, „Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires“) zu erwähnen, die halbjährlich tagt und in die der Bundesrat zwei Delegierte entsendet. Gemäß den EU-Verträgen kann die COSAC „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag“ (z.B. Berichte, Stellungnahmen) an die EU-Institutionen weiterleiten und sich initiativ mit europapolitischen Themen befassen (Art. 10, Protokoll Nr. 1). Die Plenartagungen bieten einen formalen Rahmen, um europapolitische Themen zu diskutieren, „Best Practices“ (z.B. Kontrollmechanismen, Informationsverarbeitung) auszutauschen und Subsidiaritätsbedenken zu artikulieren (Hrbek 2024). In den letzten Jahren hat sich das Forum mit einer Weiterentwicklung des FWS befasst und die Einführung einer „grünen Karte“ vorgeschlagen, mittels derer die nationalen Parlamente der Kommission Vorschläge für Legislativakte unterbreiten können. Dadurch soll das Instrument von einem „reaktiven“, mit dem Ziel der Verhinderung bzw. Modifikation eines Rechtsakts, zu einem „pro-aktiven“ Agenda-Setting-Instrument transformiert werden. Eine formelle Einführung würde Vertragsänderungen erforderlich machen. Informell sei, so Beobachter, die „grüne Karte“ bereits jetzt möglich und würde von der Europäischen Kommission de facto akzeptiert; gleichwohl wird sie bislang kaum genutzt. Sie setzt komplexe Koordinationsprozesse zwischen den Parlamentskammern voraus, um notwendige Quoren für einen positiven Vorschlag zu generieren. Die regelmäßigen „Monday Morning Meetings“ der Delegierten nationaler Parlamente, an denen für den Bundesrat ein Verwaltungsmitarbeiter teilnimmt, könnten dafür einen Rahmen bieten, der bislang hierfür allerdings zu schwach ist.

Nach dem COSAC-Modell sind **weitere interparlamentarische Konferenzen (IPK)** eingesetzt worden. Von besonderer Bedeutung für die Länder sind, angesichts der innerstaatlichen Kompetenzordnung, die Interparlamentarische Konferenz zur wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung der Europäischen Union (sog. Art. 13-Konferenz) und das Gemeinsame Parlamentarische Kontrollgremium von Europol.²⁷ In erstere kann der Bundesrat entweder Mitglieder des Europaausschusses oder des Finanz- und des Wirtschaftsausschusses entsenden, in letzteres zwei Mitglieder des Innenausschusses. Diese IPKs sind wichtige Foren des

²⁷ <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/interparl/eu-parl/eu-parl-node.html>

Informationsaustausches zwischen Parlamenten und können für die Nutzung des FWS relevant sein. Sie haben damit eng begrenzte Kontrollfunktionen. Zum effektiven „uploading“ von Länderinteressen sind sie ihrer Struktur nach allerdings nicht geeignet.

Schließlich besteht seit 1999 die „Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments“ (EU-PPK), die eine Verbindung zwischen der Bundesratspräsidentschaft und dem Europäischen Parlament herstellen. Informelle Kontakte zum Europäischen Parlament bestehen über einen eigenen Repräsentanten, der als Verbindungsstelle zu den Europaabgeordneten fungiert. Darüber hinaus haben sich zahlreiche grenzüberschreitende Kooperationsforen herausgebildet (z.B. Donau-, Ostsee- und Alpenraumstrategie), an denen die deutschen Länder zur Lösung regionenübergreifender Herausforderungen mitwirken (Abels 2019; Große Hüttmann 2021). Der Vollständigkeit halber sei auch die Vereinigung der Senate Europas erwähnt (SenateEurope).²⁸ Für die europapolitische Interessenvermittlung ist sie jedoch weitgehend irrelevant. Ihre Rolle in EU-Angelegenheiten ist bislang komplett unerforscht.²⁹

Interregionale Beziehungen haben sich nicht zuletzt zwischen den Exekutiven europäischer Regionen mit legislativen Kompetenzen in der **RegLeg** etabliert. Das informelle Netzwerk mit jährlich rotierender Präsidentschaft geht auf einen Vorschlag der belgischen Region Flandern im Vorfeld des Verfassungskonvents zurück. Es organisiert einmal pro Jahr ein Treffen der (nach dem Brexit) 71 beteiligten Regionen aus sieben EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Österreich sowie zudem Italien, Spanien, Finnland (Åland-Inseln) und Portugal (Azoren)).³⁰ Das Forum hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren und ist inzwischen weitgehend inaktiv. Im Rahmen des AdR werden regelmäßig freiwillige Netzwerke der Selbstkoordination initiiert, die transnational angelegt sind und die Vermittlung kollektiver regionaler Interessen gegenüber den EU-Institutionen verbessern sollen (s. Abschnitt 4.2). Aktuelle Beispiele für solche Kooperationsformate sind neben der bereits erwähnten #CohesionAlliance die – angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Automobilindustrie in Deutschland insgesamt und für einige Länder im Besonderen – die Automotive Regions Alliance³¹.

²⁸ <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/interparl/senateurope/senateurope-node.html>.

²⁹ Die Vereinigung wurde im Jahr 2000 auf französischer Initiative geschaffen und vereint derzeit 15 Mitglieder aus EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten, die jährlich zusammenkommen. Der Bundesrat gehört zu den Gründungsmitgliedern. Bei ihrer Tagung im Juni 2019 lancierten deutsche Vertreter die Idee, im „Weimarer Dreieck“-Format regelmäßige Zusammenkünfte zwischen den Präsidenten und -innen der zweiten Kammern zu institutionalisieren.

³⁰ Des Weiteren existiert die RLEG als ein Zusammenschluss von 17 Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen. An ihr ist keines der deutschen Länder beteiligt (vgl. rleg.eu).

³¹ In ihr sind aus Deutschland Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen engagiert; vgl. <https://cor.europa.eu/en/our-work/cooperations-and-networks/automotive-regions-alliance>

4.4. Zwischenbilanz: viele Instrumente, unklare Effekte

Der Überblick verdeutlicht, dass sich seit den 1950er-Jahren in einem inkrementellen Prozess ein facettenreiches „Öko-System“ der Ländermitwirkung herausgebildet hat, das verschiedene Handlungsarenen abdeckt und eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente bereitstellt. Diese Dynamik ist dem Interesse der Länder an einer Wahrung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Eigenstaatlichkeit und der Verhinderung einer weiteren Aushöhlung ihrer Kompetenzen geschuldet. Dabei wurden die verschiedenen Instrumente oft in einer ad-hoc-Manier und schrittweise entwickelt. Charakteristisch sind heute institutionell-prozedurale Pfadabhängigkeiten und ein inkrementell-evolutionärer Wandel, der insbesondere von Vertragsreformen auf EU-Ebene sowie innerstaatlich von Bundesverfassungsgerichtsentscheiden angetrieben wurde. Diese boten rekurrierende Opportunitätsstrukturen, um die Erweiterung der europapolitischen Mitwirkungsrechte in der innerstaatlichen sowie auch in der supranationalen Arena zu erzielen und über die eigene Positionierung im EU-Mehrebenensystem zu reflektieren.

Trotz der Vielzahl an Aktivitäten und Formaten sind die Länder in der politischen Praxis keine „echten“ Multi-Arena-Player. Dabei sind einzelne Länder in verschiedenen Arenen gut aufgestellt. Für eine Rolle als *Multi-Arena-Player* wäre – so unser zentrales Argument – eine kohärente Gesamtstrategie zu konzeptualisieren und diese parallel in den jeweiligen Arenen zu implementieren. Bislang sind die innerstaatlichen, supranationalen und transnationalen Aktivitäten nicht Teil einer vorab formulierten strategischen Ausrichtung und unzureichend miteinander verschränkt. Hierdurch gehen mögliche Synergieeffekte verloren, während zugleich Doppelstrukturen geschaffen wurden, die knappe Ressourcen binden. Die Mitwirkungsrechte werden bis dato eher selektiv und ad hoc genutzt, basierend auf kompetenzrechtlichen Betroffenheiten, inhaltlichen Aspekten eines Legislativakts und der herausgehobenen politischen Bedeutung („Salienz“) einer Thematik. Eine bessere Verschränkung der verschiedenen Instrumente und eine strategische Nutzung individueller Arenen in Anbetracht des Ressourcenaufwandes, der für all diese Instrumente erforderlich ist, könnten langfristig eine effektivere Einspeisung von Länderinteressen ermöglichen. Allerdings ist einzuräumen, dass es Unterschiede zwischen den Ländern gibt in Bezug auf die Art und Intensität der Nutzung von Instrumenten und des Ausbaus von unterstützenden Verwaltungsstrukturen. Hierfür sind zum einen länderspezifische Interessen sowie zum anderen die Verfügung über ausreichende Ressourcen ausschlaggebend. Parteipolitische Logiken spielen hingegen, zumindest bislang, eine geringe Rolle insofern sich die in gouvernementaler Verantwortung stehenden Parteien in allen Ländern positiv zur europäischen Integration bekennen. Auch im Bundesrat ist die ansonsten übliche Logik von A- vs. B-Ländern in der Europapolitik eher irrelevant.

In der Gesamtschau lässt sich eine Formalisierung und eine Stärkung der Länderrechte zuvörderst in der innerstaatlichen Mitwirkung konstatieren. Das Kernstück bilden nach wie vor das durch Art. 23 GG und das EUZBLG kodifizierte Bundesratsverfahren, das jedoch in Teilen zu „sperrig“ ist bzw. dessen Bindungswirkung zu wünschen übriglässt, sowie die EMK. Deren koordinierende Rolle wird allerdings zu wenig genutzt und ihre potenziell vorausschauende Filterfunktion ist nach wie vor unterentwickelt.

Auf supranationaler Ebene läuft der formelle Weg vor allem über den AdR, der von den Ländern – nach den anfänglich großen Hoffnungen – als zu schwach empfunden wird. Das Instrument der Subsidiaritätskontrolle in Gestalt des FWS gilt als zu ineffektiv und zu konfrontativ, wenngleich die Kommission das weiterentwickelte Konzept der „aktiven Subsidiarität“ ausgebaut hat. Zudem lassen sich Länderinteressen nicht allein auf Subsidiaritätserwägungen beschränken. Diesbezüglich ist der Politische Dialog mit der Kommission relevant, um auch subsidiaritätsunabhängig für Länderinteressen und kooperativ für ihre Berücksichtigung im Politikprozess der EU zu werben. Der Politische Dialog ermöglicht zudem ein Agieren einzelner Länder, da diese durchaus heterogen sind und in vielerlei Hinsicht unterschiedliche Interessen etwa in der Wirtschafts-, Industrie- und der Standortpolitik verfolgen. In Brüssel bringen sich die Länder oftmals gemäß einer Logik des Lobbyismus ein. Dabei finden sie aufgrund ihrer Stärke und Sonderstellung im EU-System durchaus Zugang und Gehör zu den EU-Institutionen. Den Landesvertretungen kommt hier eine wichtige Rolle zu.

Die Vielzahl teils formalisierter, aber überwiegend informeller transnationaler Vernetzungsformate sind für den allgemeinen Austausch von Bedeutung. Dazu gehören insbesondere die interparlamentarischen Foren, an denen der Bundesrat beteiligt ist. Zudem sind im Kontext des AdR verschiedene Netzwerke entstanden, die den Informationsaustausch befördern, jedoch im Sinne einer echten Interessenartikulation wenig Relevanz besitzen. Nicht zuletzt, da die Sonderrolle gesetzgebender Regionen nur bedingt zum Tragen kommt.

Somit existieren zahlreiche Probleme in der europapolitischen Mitwirkung. Die verfügbaren Instrumente werden von den Ländern als defizitär empfunden, so dass der Bedarf an einer aktiveren Rolle und einer Weiterentwicklung bestehender Instrumente feststellbar ist – insbesondere vor dem Hintergrund der sog. Polykrise der EU und der geopolitischen sowie geoökonomischen Herausforderungen.

5. Aktuelle und künftige Herausforderungen und ihre Folgen für die Länder

Die Poly-Krise ist nicht ohne Rückwirkungen auf die Länder geblieben, angefangen von der Eurokrise, über die Schengen-/Flüchtlingskrise, die Klimakrise, die Covid-19-Pandemie und die Rechtsstaatlichkeitskrise der EU bis hin zum russischen Krieg gegen die Ukraine (und damit die europäische Sicherheitsordnung insgesamt) mit seinen weitreichenden Folgen für die europäische Wettbewerbsfähigkeit und den Ausbau der Verteidigungskapazitäten. In diesen Krisen sind vielfach neue Wege eingeschlagen worden. Grundsätzlich lässt sich ein Trend zu weiteren Kompetenzverlagerungen auf die EU-Ebene verzeichnen, ohne dass damit automatisch eine Stärkung der supranationalen Institutionen einhergeht. Diese Dynamiken haben institutionelle, prozedurale und materielle Implikationen für die Gesetzgebungskompetenzen, für die Finanzausstattung und das Verwaltungshandeln der deutschen Länder.

Die deutschen Länder setzen sich mit einer **Vielzahl politischer Handlungsfelder** in den verschiedenen Arenen des EU-Mehrebenensystems auseinander, die den gewachsenen Aufgabenkatalog und die kontinuierlichen Kompetenztransfers auf die Union reflektieren. Nachfolgend findet eine Diskussion zu einzelnen Themen-/Politikfeldern statt, die eng mit den aktuellen Herausforderungen der EU verbunden sind: die Verhandlungen zur Kohäsions- und Strukturpolitik bzw. der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) nach 2027, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Innovations- und Klimapolitik sowie die antizipierten EU-Erweiterungen.

Bereits bei der Gründung der EWG einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, weniger begünstigte Regionen zu unterstützen und bestehende Entwicklungsrückstände zwischen ihnen sukzessive einzuebnen. 1975 wurde mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der erste Strukturfonds geschaffen. Nach der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und den korrespondierenden Reformen (1988) avancierte die Strukturpolitik zu einem zentralen EU-Politikfeld und einem der größten Ausgabenblöcke (ca. 30%) im Mehrjährigen Finanzrahmen (Axt 2025; Becker 2025a).

Die europäische **Kohäsionspolitik** ist zunächst als Solidaritätspolitik gedacht; sie zielt darauf ab, den wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt in der Union durch die Förderung mitgliedstaatlicher Regionen und grenzüberschreitender Projekte zu stärken (Art. 174 AEUV). Langfristig soll sie dazu beitragen, die Lebensverhältnisse in den Regionen anzugleichen, die Effizienz des Binnenmarktes zu steigern und die Diffusion von „Best Practices“ (z.B. regionale Entwicklung, Innovationen) zu stimulieren. Allerdings führten zahlreiche Reformen seit 2007 („Lissabonisierung“, Becker 2025a, 3) zu einer Neuausrichtung der Förderprioritäten auf politische Zielsetzungen (z.B. Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum) und einer Verknüpfung der Förderprogramme mit den Instrumenten der wirtschaftspolitischen

Koordinierung im Zuge des Europäischen Semesters (Axt 2025; Becker 2025a). Im Zuge dessen hätten die Fonds, so die äußerst kritische Einschätzung von Becker (2025b, 28), „ihre Funktion eingebüßt, das sichtbare und in Zahlen ablesbare Zeichen europäischer Solidarität zu sein“ und die Kohäsionspolitik habe durch die Überlagerung mit anderen Förderzielen ihren „regionalen Fokus [...] verloren“ (ebd.).

Vor diesem Hintergrund haben im Anschluss an die Vorlage des Kommissionsvorschlags (COM (2025) 570 final) die Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Interessengruppen zum MFR und zur Kohäsionspolitik für die Förderperiode von 2028–2034 begonnen. Darin sind weitreichende Vorschläge für strukturelle Reformen enthalten. Die Verhandlungen zum MFR sind hochkomplex, konfliktbehaftet und werden voraussichtlich die nächsten zwei Jahre andauern.

Der Draghi-Bericht „A competitiveness Strategie for Europe“ hat 2024 empfohlen, die Kohäsionspolitik in einen übergeordneten „Competitiveness Coordination Framework“ einzubetten und dadurch deren strategische Ausrichtung weiter zu stärken.³² Damit sollen mehr mitgliedstaatliche Regionen in die Lage versetzt werden, von zukünftigen Wachstumssektoren (z.B. Bildung, Wohnungsbau, Digitalisierung) zu profitieren. Der Kommissionsvorschlag zum MFR subsumierte auf 2.200 Seiten 18 Verordnungen mit einem Gesamtvolumen von 1.980 Mrd. EUR (ca. 1,26% des EU-BIP). Die Kommission forderte ein „streamlining“ der zur Verfügung stehenden Mittel im Sinne einer Fokussierung auf die politischen Prioritäten der EU und einen leistungsorientierten Ansatz bei der Mittelvergabe, der analog zum *cash-for-reforms*-Modell der Aufbau- und Resilienz-Fazilität (ARF) ausgestaltet ist (z.B. Investitionsziele, Strukturreformen, Konditionalitätsprinzipien). Gleichzeitig sprach sie sich dafür aus, das Finanzvolumen für die Landwirtschafts- und Kohäsionspolitik zu reduzieren (von 68,5% auf 43,5% des EU-Haushalts) sowie die rund 400 Fonds in 27 nationale und regionale Partnerschaftsprogramme (NRPP) aufgehen zu lassen. Die Mittelkürzungen betreffen insbesondere Übergangsregionen und besser gestellte Regionen, zu denen auch die deutschen Länder zählen (Axt 2025; Petzold 2025).³³

In den Verhandlungen streben die Kommission, einzelne Mitgliedstaaten und mehrere Think Tanks eine engere Verzahnung der unterschiedlichen Strukturfonds mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters, der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion, der Beachtung europäischer Grundwerte (Rechtsstaatskonditionalität) und

³² https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

³³ Die Verordnungen beinhalteten weitere Reformen, darunter die Zusammenfassung einzelner Förderprogramme (z.B. Horizon Europe, Raumfahrtspolitik, Erasmus+) zu einem „Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit“ und der zehn kohäsions-, agrar- und fischereipolitischen Fonds und Instrumente zu einem „Europäischen Fonds für wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion, Landwirtschaft und ländlichen, fischerei- und meerespolitischen Wohlstand und Sicherheit“. Darüber hinaus sollen ein „Klima-Sozialfonds“ und eine neue „EU-Fazilität“ geschaffen werden, deren Verwaltung die Kommission übernimmt (vgl. Petzold 2025).

dem leistungsbasiertem Ansatz der ARF an. In deren Rahmen müssen die Mitgliedstaaten sog. „Nationale Aufbau und Resilienzpläne (NARP)“ formulieren, um verfügbare Förderlinien abzurufen.

Aktuell verwalten die Länder 36 der 39 Programme, die in Deutschland über den EFRE, ESF, ELER und den „Just Transition Fund“ gefördert werden. Nicht zuletzt der EFRE ist für die Entwicklung des ländlichen Raums im gesamten Bundesgebiet, vor allem in den strukturschwächeren Flächenländern in Ostdeutschland (in Bezug auf Unternehmens- und Forschungsförderung sowie für die Regional- und Stadtentwicklung) von zentraler Bedeutung, wie eine neue und erstmals übergreifend datengestützte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE 2025) zeigt. Die „Anreizeffekte“ durch die komplementäre EFRE-Förderung seien sehr hoch; viele Projekte wären ohne diese Mittel nicht durchgeführt worden. Aufgrund der hohen, auch regionalwirtschaftlichen Bedeutung wird in der Studie u.a. eine hohe Flexibilität der Programme, Vereinfachung bei der Umsetzung, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und vereinfachtes Monitoring empfohlen.

Das scheint wenig kompatibel mit den avisierten Zentralisierungsplänen für den MFR. Durch den Übergang zur Systematik der ARF entstünden für die Länderregierungen und -verwaltungen enorme Adaptionskosten in Bezug auf die Programmplanung, Implementation und Koordination, da sich die regionalen Programme in Zukunft an nationalen Zielsetzungen und europäischen Vorgaben orientieren müssten. Die Einschätzung von Beobachtern geht dahin, dass die Verordnungsvorschläge der Kommission die schleichende Verschiebung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf die EU beschleunigen, die Zentralisierung zugunsten der Kommission stärken und den Multi-Level-Governance-Ansatz der Kohäsionspolitik unterminieren. Damit entwickle sie sich zunehmend zu einem „integralen Bestandteil der sich etablierenden europäischen Wirtschaftspolitik“ (Becker 2025a, 15; vgl. auch Axt 2025; Dörr 2025; Petzold 2025).

Aus diesem Grund haben sich die deutschen Länder bereits früh zum MFR und der Kohäsionspolitik nach 2027 positioniert. In einer gemeinsamen Stellungnahme der Länderregierungen mit der Bundesregierung bezeichnen sie die Förderprogramme als wichtige Transmissionsriemen für „inklusives regionales Wirtschaftswachstum“, das eine „harmonische Entwicklung der Union als Ganzes und einen funktionierenden Binnenmarkt“ gewährleistet (MPK 2024, 1). Trotz angespannter Haushalte und antizipierter Erweiterungen plädieren sie dafür, dass auch in Zukunft alle Regionen förderfähig bleiben³⁴. Schließlich leisteten die stärker entwickelten Regionen – zu denen die deutschen Länder gehören – einen essenziellen Beitrag zur

³⁴ Das trotz dieser prinzipiellen Übereinstimmung im Detail erhebliche Interessenunterschiede bestehen, wird daran deutlich, dass im Bundesrat eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen eingebracht wurde (BR-Drs. 331/1/25).

Wettbewerbsfähigkeit der Union und Nachhaltigkeit europäischer Wertschöpfungsketten. Als Reaktion auf die Vorschläge der Kommission, die Mittelverwaltung auf nationaler oder europäischer Ebene zu konsolidieren, sprechen sich beide für die Beibehaltung des regionalen Ansatzes aus (z.B. geteilte Mittelverwaltung, ortsbasierter Ansatz, Partnerschaftsprinzip, Mehrebenensystem), um die regionalen Bedarfe effektiver adressieren zu können (z.B. demographischer Wandel, Digitalisierung, grüne Transformation).

Zugleich bestehen wesentliche Interessengegensätze zwischen dem Bund und den Ländern. Im Gegensatz zur Bundesregierung betrachten die Länder eine performanz-basierte Auszahlung der Fördermittel, eine Verknüpfung mit dem Europäischen Semester und eine Übertragung zentraler ARF-Mechanismen auf die Kohäsionspolitik kritisch. Einen einheitlichen Plan mit zentral festgelegten Reformzielen und einer Administration von Mitteln über die Bundesebene lehnen sie ab (vgl. ASMK 2024; EMK 2024a, 2024c; MPK 2024, 2025; WMK 2025).

Im Zuge der Diskussionen zum MFR und zum Kohäsionsfonds haben sich 50 europäische Regionen, darunter neun deutsche Länder,³⁵ zu sog. „**Power Regions**“ zusammengeschlossen. Als wirtschaftlich starke und innovative Regionen setzen sie sich für eine integrale Rolle subnationaler Akteure bei der Ausgestaltung der Kohäsionspolitik und seiner Programme ein: „We want a Cohesion policy that is developed together with the regions, to be implemented by the regions for the regions in the regions“ (Power Regions 2024, 3). Eine Zentralisierung der Förderpolitik und ihre Ausgestaltung analog zur ARF lehnen sie ausdrücklich und vehement ab.³⁶ Denn dies würde den Multi-Level-Governance-Ansatz sowie den ökonomischen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU gefährden: „Particularly for regions with legislative powers, this is a question of sovereignty“ (ebd., 5). Auch zukünftig sollen starke Regionen förderfähig bleiben, da sie ebenfalls von transformativen Prozessen betroffen und für einen Großteil der Innovationen bzw. des Wirtschaftswachstums verantwortlich sind. Daher seien sie bereit, über einen performanz-basierteren Ansatz in der Kohäsionspolitik zu diskutieren.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Transformation, die mit den Begriffen Dekarbonisierung und Digitalisierung beschrieben wird, sind viele Regionen in der EU – inklusive der deutschen Länder – mit unterschiedlichen, aber teilweise miteinander verflochtenen Herausforderungen konfrontiert. Eine Studie, die das Institut der deutschen Wirtschaft zusammen mit der Universität Kassel und der Universität Tübingen erstellt hat, untersuchte das Ausmaß an Transformation auf regionaler Ebene (IW Consult 2022). Besonders betroffene Regionen werden als „Trans-

³⁵ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen.

³⁶ Formal war bei der ARF eine Mitwirkung der regionalen Ebene vorgesehen, diese wurde jedoch einen Tag vor der Einreichung des nationalen Plans in Brüssel von der Bundesregierung einkassiert. Aufgrund dieser negativen Erfahrung positionieren sich die Länder gegen eine Zentralisierung der Mittel im Zuge des MFR.

formationsregionen“ oder gar „Stressregionen“ beschrieben. Das bezieht sich vor allem auf Regionen, die in ihrer Wirtschaftsstruktur traditionell durch bestimmte Branchen (etwa Automobilindustrie) geprägt waren bzw. das bis heute sind, und sich nun einem Strukturwandel stellen müssen. Andere „Transformationsregionen“ sind in besonderer Weise vom ökologischen Wandel betroffen; das bezieht sich auf Regionen mit Standorten, in denen der CO₂-Ausstoß besonders hoch ist oder an denen eine sehr energieintensive Produktion stattfindet. Schließlich gibt es Regionen, die in besonderer Weise mit dem Thema Digitalisierung zu kämpfen haben. Diese ökonomischen Herausforderungen der deutschen Wirtschaft verschärfen sich durch geoökonomische Aspekte, allen voran die Zoll-Politik der derzeitigen US-Administration sowie das Vorgehen Chinas, das durch seine staatlich gelenkte und geförderte Industrie- und Wirtschaftspolitik in immer mehr Bereiche vordringt, in denen deutsche Unternehmen traditionell führend waren (z.B. Automobilsektor, Maschinenbau). Hiervon sind Lieferketten und Exportmärkte deutscher Unternehmen im hohen Maße betroffen. Die „Financial Times“ zitiert einen Manager der Consulting-Firma Roland Berger mit den folgenden Worten: „Many of Germany’s economic core strenghts have turned into vulnerabilities” (Storbeck 2025). Auch wenn das überspitzt klingen mag, ist offensichtlich, dass die „Verwundbarkeit“ heute sichtbarer denn je ist; dies verlangt nach einer klug abgestimmten und koordinierten Politik im EU-Mehrebenensystem, die oft mit der Forderung nach „strategischer Autonomie“ der EU verbunden ist. Dadurch wird deutlich, dass sich eine moderne, die Industrie- und Innovationspolitik verbindende Wirtschaftspolitik dieser Situation stellen muss. Die klassischen Branchenlogiken „funktionieren“ immer seltener und müssen, so die weit verbreitete Expertenmeinung, durch eine ebenenübergreifende und quer zu diesen Logiken liegende Politik ersetzt bzw. ergänzt werden. Hier gilt es, an die in der EU-Forschungspolitik (F&E) angelegte Verbindung von Grundlagen- und anwendungsorientierter Forschung im Sinne einer aktiven Innovationspolitik anzuknüpfen.

Der Europäische Rat und die zweite von Präsidentin von der Leyen geführte Europäische Kommission (2024-2029) haben dem Thema **Wettbewerbsfähigkeit** höchste Priorität beigemessen. Die ökonomische Transformation steht dabei in engem Zusammenhang mit den ökologischen Veränderungsprozessen und der europäischen **Klimapolitik**. Das zeigt sich in der Verschiebung vom „European Green Deal“ der ersten von der Leyen-Kommission zum „grünen Industrieplan“ der jetzigen Kommission, um die europäische Industrie wettbewerbsfähig zu machen.³⁷ Insbesondere ist davon die deutsche Wirtschaft betroffen, die historisch als „Lokomotive“ und „Wachstumsmotor“ in der EU fungierte. Hinzukommt die anhaltende Wachstumskrise und der Reformstau im Inneren. Einige Industriebranchen sind davon in besonderem Maße

³⁷ https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/green-deal-industrial-plan_de

betroffen, allen voran der Automobilsektor mit seiner weitverzweigten Zuliefererstruktur, die tief in den Mittelstand hineinreicht. Die Automobil-, Stahl- und Chemie-/Pharmaindustrie sind in den deutschen Ländern unterschiedlich stark vertreten, woraus sich divergente Interessenpräferenzen ergeben.

Der Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder vom Juni 2025 vermittelt einen exemplarischen Eindruck von den Herausforderungen, die unter dem Stichwort „Stärkung der Wettbewerbspolitik der deutschen Industrie“ diskutiert werden: „funktionierende Lieferketten“, „strategische Rohstoffe“ und „geopolitische Spannungen“ sind Schlagworte, die hier auftauchen und zu Überlegungen in Bezug auf die Verbesserung der „wirtschaftlichen Resilienz“ führen. Die Wirtschaftsministerinnen und Wirtschaftsminister begrüßen den von der EU-Kommission Ende Februar 2025 vorgelegten „Aktionsplan für erschwingliche Energie“ („Clean Industrial Deal“). Gleichzeitig stellen sie „mit großer Sorge fest, dass die angekündigten Maßnahmen Anlass für zusätzliche Berichtspflichten und Reglementierungen sowohl für Unternehmen als auch für die Administrationen in den Mitgliedstaaten, und für eine weitere Zentralisierung der europäischen Industriepolitik sind“ (Wirtschaftsministerkonferenz 2025, Punkt 4.4 der Tagesordnung, S. 3). Es wird die Sorge geäußert, dass „nationale und regionale Besonderheiten wie beispielsweise bestehende industrielle Ökosysteme unzureichend berücksichtigt werden“ (ebd.).

Hier zeigt sich eine für die Europapolitik der Länder typische und seit den Anfängen der europäischen Integration immer wieder geäußerte Sorge, dass Brüssel zu sehr in ihre „inneren Angelegenheiten“ eingreife und der Bund, der in den Verhandlungen in den EU-Gremien federführend ist, die Länder nicht ausreichend schütze. Deshalb finden sich in den Beschlüssen der Länderfachministerkonferenzen regelmäßig Bitten an das jeweilige Bundesministerium, in den Verhandlungen mit den Regierungen der anderen EU-Staaten ihre Bedenken einzubringen. Eine aus Ländersicht nachvollziehbare Sorge lautet, dass die „besondere Stärke des deutschen Innovationsökosystems“, welches „auf der Vielfalt der unterschiedlichen Akteure aus der mittelständischen Industrie, den großen Konzernen, einer dynamischen Start-up Szene und der vielfältigen Forschungslandschaft“ beruht, verloren gehe (ebd., Punkt 4.5 der Tagesordnung, S. 1). Betont wird, dass im Zuge der Debatten über eine Reform der Kohäsionspolitik auch künftig die folgenden Prinzipien gelten sollen: der regionale bzw. ortsbezogene Ansatz, das Mehrebenensystem und das Partnerschaftsprinzip sowie die geteilte Mittelverwaltung (ebd., 3). Sehr klar sind die Landeswirtschaftsminister in ihrer Ablehnung einer „Zentralisierung“ der Kohäsionspolitik, die ihrer Ansicht nach dem „Kerngedanken der Kohäsionspolitik“ widerspreche. Diese Einschätzung wird von Experten bestätigt (vgl. Becker 2025b; Petzold 2025).

Die Sorge vor einer Zentralisierung der bisherigen Politik im EU-Mehrebenensystem, in dem die Länder gegenüber dem Bund eigene politische Spielräume besaßen, wird auch in der **Agrarpolitik** sichtbar, die für viele Länder nach wie vor von hoher Relevanz ist (vgl. Bardt/ Goecke 2023). Dies kommt zum Beispiel in den Empfehlungen des Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz sowie des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für die 1059. Sitzung des Bundesrates am 10. November 2025 zum Ausdruck (BR- Drs. 458/2/25). Den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gemeinsamen Agrarpolitik im Zeitraum 2028 bis 2034 nimmt der Bundesrat zur Kenntnis; er solle aber, so die Empfehlung der genannten Ausschüsse, die Bundesregierung bitten, sich in den Verhandlungen mit der Kommission dafür einzusetzen, „dass die GAP auch weiterhin als ein eigenständiger Politikbereich mit einem gesonderten und ausreichend finanzierten Fonds möglichst im Geiste der bisherigen Zwei-Säulen-Struktur [d.h. Direktzahlungen an die Landwirte einerseits und gezielte Förderprogramme andererseits; Ergänzung durch G.A. u.a.] erhalten bleibt“.

Der Wegfall eines eigenen Förderbudgets für die Entwicklung des ländlichen Raums wird „sehr kritisch“ gesehen und die „geplante Einbindung der GAP in die nationalen und regionalen Partnerschaftspläne (NRPP)“ solle der Bundesrat ablehnen. Die Länder befürchten eine Abkehr vom bisherigen System und begründen ihr Ansinnen so: „Der Bundesrat fordert, dass sich die Regionen weiterhin individuell einbringen können und damit ausreichend Gestaltungsspielraum für die Länder besteht und auch weiterhin Mittel für länderspezifische Maßnahmen verwendet werden können. Eine Zentralisierung der Struktur der Förderung ist dabei nicht zielführend“ (BR-Drs. 458/2/25, 3, 5). Auch im Hinblick auf die Umsetzung und Verwaltung der GAP sehen die Ausschüsse die Gefahr, dass der Koordinierungsaufwand zur Abstimmung der Kapitel „innerhalb des NRPP im Vergleich zur bisherigen Praxis der Programmierung und Genehmigung der Programme der verschiedenen EU-Förderbereiche erheblich ansteigt“ (ebd., 6). Mit dem folgenden Satz wird deutlich, dass sich die Länder – ganz im Sinne der Subsidiarität – als Akteure im EU-Mehrebenensystem sehen, die den Problemen am nächsten sind: „Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Länder die Bedarfe der regionalen Landwirtschaft und des ländlichen Raums am besten kennen und so maßgeschneiderte Programme“ anbieten können (ebd.).

Noch „schärfer“ ist die Empfehlung des federführenden Europaausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung zum „EU-Schulprogramm“ vom 6. Oktober 2025 (BR-Drs. 456/1/25): Hier empfiehlt der Europaausschuss, dass der Bundesrat der Kommission eine „Rüge“ erteilen möge, denn der in der oben genannten Verordnung gemachte Vorschlag für nationale und regionale Partnerschaftspläne stehe „nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität

nach Artikel 5 Absatz 3 EUV“ (ebd., 1). Daran anknüpfend heißt es: Die EU maße sich an, die „Zuständigkeiten für die Programmierung, Umsetzung und Verwaltung regionaler Förderprogramme in Deutschland neu zu ordnen“ und greife „rechtswidrig in die föderale Zuständigkeitsverteilung Deutschlands ein“. Die Länder könnten, so das plausible Argument, „selbst am besten entscheiden, in welcher Art und Weise die regionalen EU-Förderprogramme programmiert, umgesetzt und verwaltet werden. Hierfür spricht schon ihre Sach- und Ortsnähe“. Die von Brüssel „vorgeschlagene Verknüpfung regionaler Fördermittel mit verbindlich von der Kommission festgelegten Reformvorgaben“ (ebd., 2) führe „zu einer in den Verträgen nicht angelegten Kompetenzerweiterung der Kommission“ und dies werde „entschieden abgelehnt“ (ebd.). Auch wenn zum jetzigen Zeitpunkt (Mitte November 2025) noch nicht klar ist, inwiefern diese Empfehlungen im weiteren Prozess aufgegriffen werden, zeigt sich ein verfassungs- und unionsrechtliches Konfliktpotenzial, das Bund, Länder und EU im Sinne des „föderalen Geistes“ angehen müssen.

Ein weiteres Politikfeld mit bedeutenden Implikationen für die Länder ist der **EU-Erweiterungsprozess**. Die gegenwärtige Debatte ist stark von geopolitischen Motiven angetrieben, aber zugleich eng mit geoökonomischen Herausforderungen verknüpft. Diese stehen in einem Spannungsverhältnis zur traditionellen leistungsorientierten Beitrittsdoktrin (Lippert 2023) und befördern die Auseinandersetzungen über neue Wege in der Erweiterungspolitik.

Der Bundesrat formulierte in zwei Beschlüssen (BR-Drs. 593/23; BR-Drs. 283/24) seine Forderungen gegenüber der Bundesregierung und der Kommission. Grundsätzlich begrüßt er die Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und der Republik Moldau, da beide enorme Reformschritte unternommen hätten. Ihre Aufnahme in die EU trage zur Sicherheit, Stabilität und zum Wohlstand auf dem Kontinent bei. Zugleich betonen die Länderregierungen, dass der Beitritt ein „leistungsorientierter Prozess“ sei und erst nach gelösten Grenzstreitigkeiten erfolgen könne. Analog dazu müsse den Ländern des Westbalkans und auch Georgien eine „realistische Beitrittsperspektive“ dargeboten werden. Gemäß ihrer Integrationsverantwortung bestehen sie auf einer frühzeitigen Unterrichtung durch die Bundesregierung und unmittelbaren Teilhabe an den Verhandlungen (vgl. EMK 2023a; EMK 2023b; BR-Drs. 593/23 Beschluss).

Nicht zuletzt lenkt der Bundesrat die Aufmerksamkeit auf die Folgen einer Erweiterung für die institutionelle Struktur des EU-Mehrebenensystems. Demnach wirft sie „komplexe Fragen hinsichtlich der Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges, der Handlungsfähigkeit der EU, des Finanzrahmens, der Einhaltung der Grundwerte und in Bezug auf einige Politikfelder der Union“ (BR-Drs. 283/24 Beschluss) auf. In diesem Zusammenhang begrüßen die Länder die grundlegende Debatte über eine Reform der EU-Entscheidungsprozesse und die von den EU-Institutionen vorgelegten Reformvorschläge. Bereits seit der Gründung der EWG haben sie sich

an den Diskussionen zur institutionellen Weiterentwicklung des EU-Mehrebenensystems beteiligt. Zuletzt legten sie ihre Vorstellungen im Kontext der EU-Zukunftskonferenz (CoFoE; s.o.) dar. In mehreren Stellungnahmen spricht sich der Bundesrat dafür aus, die Handlungsfähigkeit der EU unter Berücksichtigung „demokratischer, rechtsstaatlicher, sozialer und föderativer Grundsätze“ zu stärken (BR-Drs. 282/22 Beschluss, Para 1; siehe auch EMK 2022, Para 3).

Aus diesem Grund wird ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik („Passerelle-Klausel“) befürwortet, insofern „zentrale nationale Anliegen“ (EMK 2024b) geschützt sind. Damit die Handlungsfähigkeit der EU für zukünftige Herausforderungen gewahrt bleibt, sollen das Kommissionskollegium verkleinert,³⁸ ein legislatives Initiativrecht für das Europäische Parlament eingeführt, die verstärkte Zusammenarbeit ausgebaut und die differenzierte Integration vorangetrieben werden. Komplementär dazu plädieren sie für die formelle Einführung eines legislativen Initiativrechts für die nationalen Parlamente („grüne Karte“; s.o.), für eine Verlängerung der Frist für eine Subsidiaritätsrüge auf zwölf Wochen sowie für eine erweiterte Rolle des Ausschusses der Regionen (vgl. Auel/Neuhold 2017, 1555; Auel 2020; 530; BR-Drs. 283/24 Beschluss; EMK 2024b). In diesem Kontext schlagen sie im Sinne der Weiterentwicklung Interparlamentarischer Konferenzen (IPK) vor, eine „gemeinsame parlamentarische Struktur“ mit dem Europäischen Parlament zu etablieren, um die Arbeit von Frontex, Eurojust und Europol effektiver kontrollieren zu können (vgl. BR-Drs. 282/22 Beschluss; BR-Drs. 282/22 Beschluss 2; BR-Drs. 178/23 Beschluss; EMK 2022).

Mit dem Beitritt der Kandidatenländer würde sich nicht nur die Zahl der EU-Mitgliedstaaten deutlich erhöhen, sondern zugleich der Anteil föderal verfasster politischer Systeme verringern. Denn keiner der Beitrittskandidaten ist föderal verfasst oder stark regionalisiert im Sinne von Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen.³⁹ Dies kann Folgen dafür zeitigen, wie responsiv die EU-Institutionen gegenüber der Interessenartikulation von Regionen wie den deutschen Ländern sind im Sinne eines „Europa *mit* den Regionen“ und einer „aktiven Subsidiarität“.

Mindestens genauso gravierend sind die erwartbaren Auswirkungen einer Erweiterung für verschiedene Politikfelder in Folge der wachsenden sozioökonomischen Heterogenität in einer EU30+. Alle Beitrittskandidaten sind sozio-ökonomisch betrachtet „arme“ Staaten und würden voraussichtlich in besonderem Maße von den Sozial-, Struktur- und Kohäsionsfonds profitieren. Dies gilt allen voran für die Ukraine als dem größten Beitrittsaspiranten, denn sie sticht nicht nur durch ihre geografische Größe und ihre stark agrarische Wirtschaftsstruktur hervor, sondern auch durch eine besondere „Rückständigkeit ihrer Regionen“ (Becker 2025b, 24); hinzu

³⁸ Bereits der geltende Lissabon-Vertrag lässt eine Verkleinerung auf „zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten“ in Verbindung mit einem Rotationssystem zwischen den Staaten zu (Art. 17 Abs 5 EUV).

³⁹ Die Ausnahme bildet die extrem fragile Föderation aus Bosnien und Herzegowina.

kommen die massiven Kriegsfolgen. All dies hätte Folgen für die bisherige Verteilungspraxis, allen voran in der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie den Struktur- und Kohäsionsfonds. Wenn gleich die Kosten bislang nicht solide zu bemessen sind, wurden bereits 2023 vom Generalsekretariat des Rates die Mehrkosten allein für die Ukraine mit knapp 37 Mrd. Euro pro Jahr beziffert (ebd., 25).

Zwar sieht der von der Kommission vorgelegte MFR eine substanzielle Erhöhung des EU-Budgets vor, allerdings ist darin ein erheblicher Finanzbedarf für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorgesehen – sowohl in den nationalen Haushalten als auch im EU-Haushalt. Was davon am Ende bei der Verabschiedung des MFR übrigbleibt, ist derzeit (Stand Nov. 2025) offen. Möglich wäre eine Umorganisation der Mittel im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zum MFR (ebd., 26). Selbst bei einer Erhöhung des Haushalts sind geographische Umschichtungen von Mitteln erwartbar, die Folgen für bislang geförderte Regionen haben. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die politisch komplexen Verhandlungen um die knapper werdenden und – so die Intention der Kommission – stark zentralisierten Fördermittel verschärfen.

Als ein im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten sehr reiches Land, drohen die deutschen Länder zu den primären Verlierern einer veränderter Förderpraxis bzw. Veränderung von Förderkriterien und Neuberechnungen zu werden. Nicht nur wird der Kreis der förderberechtigten Regionen im Zuge weiterer Beitritte größer, sondern auch der für die Förderung relevante Beitrag der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt basierend auf dem Bruttonationaleinkommen (EU-BNE) würde neu berechnet. Erwartbar sind folgenreiche Effekte für die Eingruppierung von Regionen in Förderkategorien mit schlechteren Förderbedingungen, sprich: geringere Finanzmittel aus dem EU-Haushalt. Dies könnte, so Becker (2025, 26), „vornehmlich Mitgliedstaaten mit vielen Übergangsregionen“ treffen – darunter Deutschland. Eine Reform der Finanzierungsmodi ist essenziell. Möglich wäre aber eine Abfederung von Effekten durch „neue Zwischenkategorien“, Kappungsobergrenzen und den Ausbau von „Sicherheitsnetzen“ (ebd., 26f.).

Auf der anderen Seite würden sich mit der Ukraine der Binnenmarkt erheblich vergrößern und neue Absatzmärkte nicht zuletzt für den Mittelstand (z.B. Maschinenbau) entstehen. Ferner stellt sich die Frage, welche industrie- und verteidigungspolitischen Kapazitäten die Ukraine im Gefolge des Krieges entwickelt hat, die auch für gemeinsame Projekte mit der deutschen Industrie bzw. Rüstungsindustrie relevant sein könnten. Dies wäre für einige deutsche Länder eine Möglichkeit, neue F&E-Partnerschaften voranzutreiben.

6. Abschließende Bewertung

Der Studie liegt die Fragestellung zugrunde, wie sich das EU-Mehrebenensystem verändert hat und welche Effekte und Anforderungen daraus resultieren für die europapolitischen Einflussmöglichkeiten der Landesregierungen. Die Analyse im Zeitverlauf und über die verschiedenen Arenen hinweg zeigt, dass sich seit den 1950er-Jahren ein komplexes „Ökosystem“ von Rechten und Instrumenten für die Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten entwickelt hat. Zugleich zeigt sich, dass die Länder in diesem Ökosystem in unterschiedlicher Weise agieren können, was sowohl aus divergierenden Länderinteressen als auch aus Unterschieden in der Ressourcenausstattung der Länder resultiert. Anders gesagt: Es gibt europapolitisch stärkere und schwächere Länder.

Den Ländern stehen eine innerstaatliche, supranationale und eine transnationale/transregionale Arena zur Verfügung, die lose miteinander verschränkt sind. Diese sind nicht das Ergebnis einer langfristig angelegten Gesamtstrategie, sondern eines inkrementellen Prozesses. Innovationen fanden dabei teils ad hoc statt und folgen oftmals einer pfadabhängigen Logik. Die Instrumente in den verschiedenen Arenen werden häufig selektiv genutzt, sind mit unterschiedlichem Ressourcenaufwand verbunden und variieren in ihrer Effektivität.

Trotz der Vielfalt an Einflusskanälen lässt sich teilweise eine schleichende Aushöhlung der Ländermitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten beobachten, vorangetrieben durch zahlreiche Entwicklungen auf innerstaatlicher und europäischer Ebene. Dieser Aushöhlung wird – nicht zuletzt in Bezug auf die aktuellen policy-bezogenen Herausforderungen – nicht ausreichend Einhalt geboten oder hinreichend begegnet. Deshalb schlagen wir im Sinne des zugrundeliegenden Leitbildes eines „Europa *mit* den Regionen“ einige Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der länderbezogenen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten vor.

Die im Folgenden dargelegten Empfehlungen wurden vor dem Hintergrund unserer empirischen Bestandsaufnahme und der Konzeptualisierung der deutschen Länder als „Multi-Arena Player“ formuliert. Unsere Überlegungen sind dabei von der Erkenntnis getragen, dass es einerseits formeller Institutionen bedarf, welche Rechte absichern. Andererseits lebt europapolitische Koordinierung in hohem Maße von informellen Institutionen der Netzwerkbildung und des Austausches. Zudem sind sie von einer zentralen Annahme geleitet: Durch die Ausarbeitung einer kohärenten Gesamtstrategie, die alle Arenen und Instrumente systematisch miteinander verzahnt, könnten die Länder ihre Europafähigkeit und ihr Einflusspotenzial bedeutend erhöhen.

7. Handlungsempfehlungen

Empfehlung 1: Eine kohärente Gesamtstrategie entwickeln und eine strategische Vorschau stärken

Die Länder sollten – individuell, um Interessenunterschieden Rechnung zu tragen, aber auch in Kooperation miteinander – langfristig eine kohärente Gesamtstrategie entwickeln, um ihre verfügbaren Ressourcen effektiv zu nutzen, bestehende Doppelstrukturen abzubauen und die einzelnen Handlungsarenen sinnvoll miteinander zu verschränken. Grundlage dafür könnte ein gemeinsames Leitbild sein, das in einem pro-europäischen Gedanken und einem „federal spirit“, der nicht nur das Bund-Länder-Verhältnis, sondern auch das Verhältnis der Länder untereinander adressiert, fest verankert ist. Eine bessere Verzahnung der verschiedenen Instrumente und eine strategische Nutzung einzelner Arenen ermöglicht die effektivere Einspeisung kollektiver Länderinteressen. Dabei sollte ein besonderer Fokus auf der Weiterentwicklung von Instrumenten zur strategischen Vorschau („Foresight-Mechanismus“) liegen, damit die Länder langfristig von einem primär reaktiven in einen stärker pro-aktiven Handlungsmodus kommen können.

Empfehlung 2: Das EUZBLG und die begleitende BLV reformieren

Die abgestuften innerstaatlichen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten sind mit den gegenwärtigen Gegebenheiten im EU-Mehrebenensystem teilweise inkompatibel. Vor allem die querschnittsartigen Legislativakte der EU sorgen dafür, dass die im EUZBLG fixierten, prinzipiell starken Mitwirkungsrechte des Bundesrates de facto ins Leere laufen können, selbst wenn ausschließliche Kompetenzen der Länder betroffen sind. Daher schlagen wir eine erneute Initiative des Bundesrates zur Reform des EUZBLG und der darauf aufbauenden Bund-Länder-Vereinbarung vor. Ziel sollte es sein, erstens unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „maßgebliche Berücksichtigung“, „schwerpunktmäßige Betroffenheit“), die sich in der Praxis als problembehaftet erwiesen haben, im Sinne der effektiveren Berücksichtigung von Länderinteressen und stärkeren Einbeziehung ihrer fachministeriellen Expertise zu präzisieren. Dies würde den einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf eine „föderalismusfreundliche“ Interpretation im Sinne der Länderkompetenzen entsprechen. Zweitens sollte insgesamt die Bindungswirkung von Bundesratsstellungen erhöht werden. Hierfür bedarf es eines Konsenses der Länder und die Entfaltung politischen Drucks. Die Bundesregierung könnte bereits ohne Überarbeitung der mitwirkungsrelevanten Begleitgesetze zu Art. 23 GG den „federal spirit“ stärken, indem sie bestehende Normen flexibel anwendet, „föderalismusfreundlich“ auslegt (etwa in Bezug auf die Verhandlungsführung im Rat der EU) und mit den Ländern partnerschaftliche Kooperationsformate entwickelt.

Empfehlung 3: Rolle der EMK in der Koordinierung ausweiten

In der innerstaatlichen Arena hat sich die Europaministerkonferenz als Forum zur inter-exekutiven Koordinierung europapolitischer Länderinteressen etabliert. Zugleich sollte ihre Rolle ausgebaut und gestärkt werden, um eine zeitnahe, effektive sowie strategisch vorausschauende Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zu gewährleisten. Die Einführung einer Beschlussfassung mit einer Option 13:3 ist zu befürworten, um die Handlungsfähigkeit zu erhalten. Angesichts der flexiblen Abstimmungsprozesse und der personellen Verflechtungen mit dem Bundesrat, böte sie die Möglichkeit, die unterschiedlichen Beschlussentwürfe der sektoralen Ausschüsse vorab zu sortieren und zu kohärenten Bundesratsstellungen zusammenzufassen. Insofern ein formaler Beschluss des Bundesrates vorgesehen ist, könnte die EMK das Abstimmungsverfahren bei europäischen Grundsatzthemen, Subsidiaritätsrügen („gelbe Karte“) oder gemeinsamen Stellungnahmen („grüne Karte“) zumindest vorkoordinieren und entsprechende Vorlagen für den Bundesrat, in seiner Verantwortung für Subsidiaritätsrügen, oder in Bezug auf andere europapolitische Angelegenheiten für die Ministerpräsidentenkonferenz vorbereiten. Dass die Koordinierung der Europapolitik der Länder zumeist in den Staatskanzleien bzw. Staatsministerien angesiedelt ist, ist hierfür förderlich. In diesem Zusammenhang wäre zu erwägen, die Aufgaben der EMK in Bezug auf die inhaltliche Vorabstimmung der deutschen Delegation im AdR auszuweiten, wenngleich sich aus der Zusammensetzung der Delegation gewisse formale Grenzen ergeben. Ferner könnte die EMK die kontinuierliche Pflege der inter-exekutiven Beziehungen mit anderen Regionen auszuweiten.

Empfehlung 4: EMK-Geschäftsstelle mit Kapazitäten zur strategischen Vorschau einrichten

Aufbauend auf dem derzeitigen Aufgabenportfolio der EMK und anknüpfend an die Empfehlungen von Heidbreder et al. (2023) erscheint es sinnvoll, die Kapazitäten der EMK auszubauen. Dafür wird eine entsprechende Spezifizierung ihrer Geschäftsordnung und die Einrichtung eines ständigen Sekretariats empfohlen, das an die Stelle der jährlichen Rotation gebunden an den Wechsel des Vorsitzes tritt. Zwar kann sich die Frage des Finanzierungsschlüssels als Hindernis erweisen und auch weiterhin müssten die Länder über organisatorische Schnittstellen verfügen. Gleichwohl würde eine Geschäftsstelle die Sichtbarkeit erhöhen und könnte auch in Bezug auf die dritte Aufgabe der EMK, die „Förderung des europäischen Gedankens“, wirken.

Eine Bündelung der Ressourcen in einer Geschäftsstelle sollte mit der Entwicklung von Kapazitäten zur strategischen Vorschau einhergehen. Im Sinne eines solchen „Foresight-Mechanismus“ wäre die EMK dafür zuständig, den Policy-Zyklus der EU mit einer vorausschauenden

Perspektive nach Themen von übergeordneter Relevanz abzuklopfen. Grundlage dafür wäre eine stärkere Zusammenarbeit mit den einzelnen Landesvertretungen. Dadurch könnten die Länder frühzeitig legislative Vorhaben identifizieren, zu denen ggf. eine Artikulation gemeinsamer Positionen (z.B. Politischer Dialog), transnationale Abstimmung regionaler Interessen (z.B. „grüne Karte“) oder eine Subsidiaritätsprüfung notwendig erscheinen. Von einer solchen Bündelung würden nicht zuletzt diejenigen Länder profitieren, die aus eigener Kraft über geringere Kapazitäten der europapolitischen Mitwirkung verfügen.

Empfehlung 5: Verwaltungen der Landesregierungen gezielt stärken

Eine Grundvoraussetzung zur inhaltlichen Aufarbeitung komplexer EU-Legislativakte und zur prozessbegleitenden politischen Willensbildung sowie Einflussnahme im Bund und auf EU-Ebene ist eine leistungsfähige Verwaltung in den Ländern. Die Kapazitäten der Länder sind dahingehend unterschiedlich gut entwickelt, vorhandene Instrumente werden unterschiedlich genutzt. Dies kann einerseits an unterschiedlichen Länderinteressen liegen, andererseits an der Verfügung über die nötigen Ressourcen. Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass bei Gesetzgebungsvorschlägen mit Querschnittscharakter, die institutionelle Eigeninteressen der Länder und ihre ausschließlichen Kompetenzen berühren, eine Bündelung administrativer Kapazitäten zu erwägen ist. Dabei könnten Verfahren als Vorbild dienen, die in der Europaminister- oder anderen Fachministerkonferenzen etabliert sind und Ausdruck des „federal spirit“ in der horizontalen Dimension sind. Das politische Gewicht der Länder ließe sich etwa durch die intensivere Nutzung von Aufgabenteilung erhöhen, etwa durch die Ernennung eines Berichterstatterlandes, das in einem Politikfeld langjährige Expertise besitzt, administrative Kapazitäten aufgebaut hat und eine initiale Positionierung formuliert. Ferner wäre zu eruieren, inwiefern auch KI-gestützte Tools zumindest mittelfristig für die Sichtung der Vielzahl von zugeleiteten EU-Dokumenten zum Einsatz kommen könnten.

Empfehlung 6: Gemeinsames Subsidiaritätsprüfraster entwickeln

Die variierenden Subsidiaritätsprüfraster in den Ministerialverwaltungen erschweren eine zeitnahe Koordinierung der Länder bei EU-Legislativakten. Die verschiedenen Raster spiegeln dabei nicht zuletzt unterschiedliche Einschätzungen zum Instrument der Subsidiaritätskontrolle wider. Im Bundesrat braucht es hingegen entsprechende (absolute) Mehrheiten, um eine Subsidiaritätsrüge auf den Weg zu bringen. Durch die Ausarbeitung eines gemeinsamen Rasters ließen sich die Fähigkeiten der Länder ausbauen, bei Bedenken in Bezug auf die Wahrung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Rahmen des Frühwarnsystems effektiver über den

Bundesrat zu intervenieren. Als Ausgangspunkt könnte neben der Überprüfung und Weiterentwicklung der vorhandenen Leitfäden des Bundesrates auch das Prüfraster der Taskforce zur „Aktiven Subsidiarität“ der Europäischen Kommission dienen.

Empfehlung 7: Themenorientierte Bund-Länder-Arbeitsgruppen verstetigen

Aufbauend auf den positiven Erfahrungen mit ersten informellen Bund-Länder-Arbeitsgruppen (Brexit, MFR) sollten die Länder darauf hinwirken, diese Instrumente zusammen mit dem Bund langfristig weiterzuentwickeln. Insofern eine Verstetigung sinnvoll erscheint, könnte diese im Rahmen einer EUZBLG-Reform (s. Empfehlung 2) erfolgen. Insbesondere bei querschnittsartigen EU-Vorlagen, die ebenso ausschließliche Kompetenzen der Länder wie auch des Bundes berühren oder einen hohen Verwaltungsaufwand für die Länder hervorrufen, erscheint ihre Einrichtung sinnvoll. Sie bieten einen informellen und flexiblen Rahmen, um die zeitnahe Information der Länder (z.B. Verhandlungspositionen), effektive Einspeisung ihrer fachministeriellen Expertise (z.B. Implementation, Auswirkungen) und die Abstimmung gemeinsamer Positionen der Länder untereinander sowie mit dem Bund im Sinne eines kooperativen Föderalismus sicherzustellen. Dieses partnerschaftliche Zusammenwirken kann dazu beitragen, die Position der Bundesregierung in Ratsverhandlungen zu stärken.

Empfehlung 8: Die Landesvertretungen in Brüssel nutzen und die Position des Länderbeobachters reformieren

Die Landesvertretungen sind zu wichtigen „Horchposten“ der Länder geworden. Mit der zeitnahen Berichterstattung an die jeweilige Landesregierung tragen sie zur Funktionsfähigkeit nicht zuletzt der Subsidiaritätskontrolle bei. Zugleich ist in Brüssel auch der Länderbeobachter angesiedelt und damit betraut, die Länder über die Arbeit im Rat zu unterrichten. Diesbezüglich sehen wir, dass im Laufe der Zeit Doppelstrukturen entstanden sind. Der Fortbestand des Länderbeobachters scheint uns pfadabhängig begründet, da sein Mehrwert gegenüber den anderen Kanälen der Informationsbeschaffung für die Länder nicht klar ersichtlich ist. Insofern wäre hier über eine Änderung des Mandats im Sinne der empfohlenen Gesamtstrategie nachzudenken. Diese könnte darin bestehen, a) die Aufgaben auf die Landesvertretungen zu verteilen, b) den Beobachter analog zur Bundesratspräsidentschaft rotierend in bestehende Länderstrukturen einzuflechten, c) den Länderbeobachter an den Bundesrat anzubinden oder d) die Position vollständig abzuschaffen. Die Diskussion in der EMK geht aktuell in Richtung Option c). Inwiefern dies einen informationellen Mehrwert erbringt, der sich positiv auf die Wahrnehmung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auswirkt, wird künftig zu evaluieren sein.

Die Landesvertretungen sind heutzutage nicht allein „Horchposten“, sondern agieren zugleich als Lobbyisten für Länderinteressen in Brüssel. Angesichts unterschiedlicher Interessenlagen, die etwa aus der sozioökonomischen Verfasstheit der Länder resultieren, ist diese Präsenz vor Ort sinnvoll. Sie ermöglicht ein informelles Networking – sei es mit EU-Institutionen, Interessenvertretern oder anderen Regionen – sowie eine aktive Mitwirkung an formellen und informellen Formaten in Brüssel. In Zukunft sollten die Länder in Erwägung ziehen, die Abstimmung und Kooperation zwischen den Vertretungen auszubauen, um durch die Verbindung der innerstaatlichen und supranationalen Arena potenzielle Synergieeffekte zu nutzen.

Empfehlung 9: Fit-for-Future-Plattform fortentwickeln

Als Beratungsgremium der Europäischen Kommission ermöglicht die F4F-Plattform den Ländern, ihre Verwaltungsexpertise in den Evaluierungsprozess implementierter Legislativakte einzuspeisen. Ein Defizit besteht in dieser bislang retrospektiven Ausrichtung. Das Ansinnen der Kommission, die Plattform in adaptierter Form erneut aufzulegen, sollte unterstützt werden. In diesem Sinne könnten die Länder individuell sowie über den AdR darauf hinwirken, die Plattform um eine vorausschauende Perspektive zu ergänzen. Damit erhielten sie die Gelegenheit, bereits bei der Formulierung komplexer EU-Vorhaben die antizipierten Probleme hinsichtlich der Implementation zu kommunizieren und die eigenen Verwaltungserfahrungen einzuflechten (z.B. Regional Hubs, Territorial Impact Assessments).

Empfehlung 10: Politikfeldspezifische Expertise der Länder auch außerhalb des Bundesratsverfahrens stärker einbringen und verfolgen („Monitoring“)

Eine effektive, effiziente und bürgernahe Politik im EU-Mehrebenensystem ist auf den Input der Verwaltungen angewiesen, die Verordnungen oder Rechtsakte umsetzen müssen. Im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit sollten die Länder darauf hinwirken, auch bei EU-Legislativakten stärker einbezogen zu werden, die ihre wesentlichen Interessen berühren und eine Übersetzung in nationales bzw. regionales Recht erfordern. Dadurch ließen sich die gesammelten Erfahrungen der Fachministerien frühzeitig in den innerstaatlichen Willensbildungsprozess einbringen und ggf. die Wirksamkeit von EU-Gesetzen verbessern. Zugleich ist für die Länder im föderalen „Normalbetrieb“ (Bundesratsverfahren) oft unklar, inwieweit ihre – mitunter sehr detailreichen und zu eng an spezifischen Ressortbelangen orientierten – Beschlüsse von Bundesseite tatsächlich berücksichtigt werden. An diesem Punkt könnten sie ansetzen und ein Monitoring-Verfahren verankern, das über das vorhandene Monitoring im Europaausschuss hinausgeht. So wäre stärker auch die Debatte und nicht nur die Beschlussfassung zu beobachten, und zudem

müssten die Ergebnisse für die Länder „aufbereitet“ werden, um dort wirksam genutzt zu werden. Damit ließe sich im Sinne einer „Wirksamkeitsprüfung“ evaluieren, ob und in welcher Weise der Bund die Hinweise und Bedenken hinsichtlich der Umsetzung von EU-Recht auf Landes- bzw. kommunaler Ebene in seine Entscheidungsfindung einflechtet. Hiervon unberührt ist die Frage nach Konsequenzen einer Nichtberücksichtigung.

8. Quellen- und Literaturverzeichnis

Quellenverzeichnis

- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2024): Externes Ergebnisprotokoll der 101. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2024: Regionaler Ansatz in der EU-Kohäsionspolitik – ESF-Länderprogramme sind Garant für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit (TOP 7.1).
- Ausschuss der Regionen (o.J.): Deutschland, <https://cor.europa.eu/de/node/69/deutschland> (29.3.2026).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) (2025): *Evaluation der EFRE-Programme in der Förderperiode 2014-2020 in Deutschland. Endbericht – Juni 2025*, Berlin, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/E/evaluation-efre-programme.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (10.11.2025).
- Bundesrat (2019): Beschluss zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU COM(2018) 703 final vom 15.02.2019 (Drucksache 554/18 Beschluss).
- Bundesrat (2022a): Beschluss zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas – Von der Vision zu konkreten Maßnahmen COM(2022) 404 final vom 08.07.2022 (Drucksache 282/22 Beschluss).
- Bundesrat (2022b): Beschluss zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas – Von der Vision zu konkreten Maßnahmen COM(2022) 404 final vom 25.11.2022 (Drucksache 282/22 Beschluss 2).
- Bundesrat (2022c): Beschluss zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (COM(2022) 457 final; Ratsdok. 12413/22) vom 25.11.2022 (Drucksache 514/22 Beschluss).
- Bundesrat (2022d): Beschluss zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (COM(2022) 457 final; Ratsdok. 12413/2) vom 25.11.2022 (Drucksache 514/22 Beschluss 2).
- Bundesrat (2023a): Beschluss zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas – Von der Vision zu konkreten Maßnahmen COM(2022) 404 final vom 12.05.2023 (Drucksache 178/23 Beschluss).
- Bundesrat (2023b): Beschluss zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit der Ukraine, der Republik Moldau sowie Bosnien und Herzegowina vom 15.12.2023 (Drucksache 593/23 Beschluss).
- Bundesrat (2024): Beschluss zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über Reformen und Überprüfungen von Politikbereichen im Vorfeld der Erweiterung COM(2024) 146 final; Ratsdok. 6679/24 (Drucksache 283/24 Beschluss).
- Bundesrat (2025a): Empfehlungen der Ausschüsse zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf das Schulprogramm der Europäischen Union für Obst, Gemüse und Milch („EU-Schulprogramm“) ... COM(2025) 553 final; Ratsdok. 11722/25 vom 06.10.2025 (Drucksache 65/1/25).
- Bundesrat (2025b): Empfehlungen der Ausschüsse zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Gemeinsame Agrarpolitik im

Zeitraum 2028 bis 2034 COM(2025) 560 final; Ratsdok. 11733/25 vom 10.11.2025 (Drucksache 458/2/25).

Bundesrat (2025c): Empfehlungen der Ausschüsse zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 in Bezug auf das Schulprogramm der Europäischen Union für Obst, Gemüse und Milch („EU-Schulprogramm“), sektorale Interventionen, die Schaffung eines Eiweißpflanzensektors, Anforderungen an Hanf, die Möglichkeit von Vermarktungsnormen für Käse, Eiweißpflanzen und Fleisch, die Anwendung zusätzlicher Einfuhrzölle und Vorschriften für die Versorgung in Notsituationen und schweren Krisen COM(2025) 553 final; Ratsdok. 11722/25 vom 17.10.2025 (Drucksache 456/1/25).

Bundesrat (2025d): Antrag auf Entscheidung des Bundesrates über die Erhebung einer Klage nach Artikel 8 Absatz 1 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit i.V.m. Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 23 Absatz 1a Satz 1 des Grundgesetzes und § 12 Absatz 2 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) bezüglich der Richtlinie (EU) 2025/2360 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. November 2025 zur Bodenüberwachung und für Bodenresilienz (Bodenüberwachungsgesetz) (Drucksache 721/25).

Bundesrat (2025e): Beschluss zum Antrag auf Entscheidung des Bundesrates über die Erhebung einer Klage nach Artikel 8 Absatz 1 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit i.V.m. Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 23 Absatz 1a Satz 1 des Grundgesetzes und § 12 Absatz 2 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) bezüglich der Richtlinie (EU) 2025/2360 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. November 2025 zur Bodenüberwachung und für Bodenresilienz (Bodenüberwachungsgesetz) (Drucksache 721/25B). Europaministerkonferenz (2022): Beschluss der 89. Europaministerkonferenz am 13./14. Juni 2022.

Europaministerkonferenz (2023a): Beschluss der 91. Europaministerkonferenz am 1./2. März 2023 in Brüssel.

Europaministerkonferenz (2023b): Beschluss der 93. Europaministerkonferenz am 6./7. Dezember 2023 in Brüssel.

Europaministerkonferenz (2024a): Beschluss der 94. Europaministerkonferenz am 13./14. März 2024 in Lübeck.

Europaministerkonferenz (2024b): Beschluss der 95. Konferenz der Europaministerinnen und Europaminister am 12. Juni 2024 in Berlin.

Europaministerkonferenz (2024c): Beschluss der 96. Konferenz der Europaministerinnen und Europaminister am 20.11.2024 in Berlin.

Landtag von Baden-Württemberg (2010): Mitteilung der Landesregierung vom 28. September 2010 – Bericht über die Europapolitik der Landesregierung in den Jahren 2009/2010 (LT-Drucksache 14/7000).

Ministerium der Finanzen und Wissenschaft Saarland (2020): Europaministerkonferenz im Saarland – erstmals mit französischen Partnern, Abrufbar: https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2020/pm_2020-09-10-EMK.html (letzter Zugriff: 16.11.2025).

Ministerpräsidentenkonferenz (2024): Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027, S. 1-23.

Ministerpräsidentenkonferenz (2025): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2025 in Berlin: Haushalts- und Kohäsionspolitik der EU nach 2027, S. 1-2.

Power Regions (2024): For a modern Cohesion Policy 2028+, S. 1-15.

Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt (2023): 30 Jahre Europaministerkonferenz: Mitgestaltung der Europapolitik, Magdeburg, S. 1-48.

Wirtschaftsministerkonferenz (2025): Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 4./5. Juni 2025 in Stuttgart: „Forschung, Entwicklung und Transfer als Innovationstreiber für eine starke Industrie stärken“ (TOP 4.5).

Sekundärliteratur

- Abels, Gabriele (2011): Wandel oder Kontinuität? Zur Europaarbeit der deutschen Landesparlamente in der Post-Lissabon-Phase, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden, S. 279-294.
- Abels, Gabriele (2013): Adapting to Lisbon: Reforming the role of German Landesparlamente in EU Affairs, in: *German Politics*, 22 (4), S. 353-378.
- Abels, Gabriele (2019): Zurück in die Zukunft? Entwicklungsperspektiven für ein „Europa mit den Regionen“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Baden-Baden, S. 161-174.
- Abels, Gabriele (2020): Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit in der EU, in: Becker, Peter/Lippert, Barbara (Hg.): *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden, S. 175-193.
- Abels, Gabriele (2025): Föderalismus und Demokratie in der Europäischen Union, in: Krause, Skadi Siiri (Hg.): *Theorien des modernen Föderalismus*, Baden-Baden, S. 409-430.
- Abels, Gabriele/Battke, Jan (2019): Regional Governance in the EU or: What Happened to the ‘Europe of the Regions’? – Introduction, in: Abels, Gabriele/Battke, Jan (Hg.): *Regional Governance in the EU: Regions and the Future of Europe*, Cheltenham, S. 1-14.
- Auel, Katrin (2020): Nationale Parlamente seit Lissabon: Eine neue Rolle als „Multi-Arena-Player“?, in: Becker, Peter/Lippert, Barbara (Hg.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden, S. 515-537.
- Auel, Katrin/Neuhold, Christine (2017): Multi-Arena Players in the Making? Conceptualizing the Role of National Parliaments Since the Lisbon Treaty, in: *Journal of European Public Policy*, 24 (10), S. 1547-1561.
- Axt, Heinz-Jürgen (2025): Kompetenzaneignung ohne Vertragsänderung – EU-Kohäsionspolitik nach 2027, in: *Integration*, 48 (3), S. 218-233.
- Bardt, Hubertus/Goecke, Henry (2023): EU-Agrarsubvention: Wo Landwirte das meiste EU-Geld bekommen, in: *IW-Nachrichten* 26. Januar 2023, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/hubertus-bardt-henry-goecke-wo-landwirte-das-meiste-eu-geld-bekommen.html> (10.11.2025)
- Becker, Peter (2013): Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein Rechtliches oder Politisches Instrument?, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23 (1), S. 5-37.
- Becker, Peter (2025a): Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds, in: *Journal of European Integration History*, 31 (1), S. 1-17.
- Becker, Peter (2025b): *Die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik: Wege der Reform*, SWP-Studie, Berlin.
- Borońska-Hryniewiecka, Karolina (2017): Differential Europeanization? Explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe, in: *European Political Science Review*, 9 (2), S. 255-278.
- Burgess, Michael (2012): *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford.
- Buzogány, Aron/Stuchlik, Andrej (2012): Subsidiarität und Mitsprache: Nationale Parlamente nach Lissabon, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (2), S. 340-361.
- Calliess, Christian (2010): Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 25 (1), S. 1-34.

- Calliess, Christian (2023): Aktive Subsidiarität im Recht der EU – ein neues Konzept oder „alter Wein in neuen Schläuchen“?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2023*, Baden-Baden, S. 454-469.
- Chardon, Matthias/Eppler, Annegret (2009): Mehr europapolitische Handlungsspielräume für die deutschen Länder? Die Auswirkungen der Föderalismusreform I und des Vertrags von Lissabon, in: Lambertz, Karl-Heinz/Große Hüttmann, Martin (Hg.): *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*, Baden-Baden, S. 25–41.
- Clostermeyer, Claus-Peter (2014): „Politische Feinmechanik mit Gangreserve“ – Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Ländern, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2014*, Baden-Baden, S. 131-141.
- Dörr, Julian (2023): Struktur- und Regionalpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2023*, Baden-Baden, S. 291-296.
- Elias, Anwen (2008): Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics, in: *Regional & Federal Studies*, 18 (5), S. 483-492
- Eppler, Annegret/Große Hüttmann, Martin/Rowe, Carolyn (2024): More cooperation than conflict despite no ‘Third Level’? Understanding the dynamics of paradiplomacy towards the EU in Bavaria and Baden-Württemberg, in: *Territory, Politics, Governance*, 12 (10), S. 1483–1502.
- Storbeck, Olaf (2025): „Can anything halt the decline of German industry? Europe’s manufacturing champion is in free fall. Economists are suggesting radical steps to save what is left“, *Financial Times* 12.11.2025.
- Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle (2000): Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53, S. 31-38.
- Große Hüttmann, Martin (2019): Als Bundesstaat im EU-Mehrebenensystem: Die „Koevolution“ von Europäischer Union und deutschem Föderalismus seit 1949, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Baden-Baden, S. 127-144.
- Große Hüttmann, Martin (2021): Europa- und Außenpolitik des Landes Baden-Württemberg: „Welt-offen und heimatverbunden“, in: Hörisch, Felix/Wurster, Stefan (Hg.): *Kiwi im Südwesten: Eine Bilanz der zweiten Regierung Kretschmann 2016-2021*, Wiesbaden, S. 377-404.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie (2017): Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany, in: *Regional & Federal Studies*, 27 (5), S. 529-548.
- Heidbreder, Eva G. (2024): Die Europapolitik der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2024*, Baden-Baden, S. 381-396.
- Heidbreder, Eva/Kotzur, Markus/Calliess, Christian et al. (2023): 30 Jahre Europaministerkonferenz – Handlungsoptionen und Visionen für die Zukunft, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2023*, Baden-Baden, S. 470-482.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (1996): „Europe with the Regions“: Channels of Regional Representation in the European Union, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 26 (1), S. 73-91.
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine (1994): *Betrifft: das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven*, München.
- Hrbek, Rudolf (Hg.) (2000): *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten*, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin (2002): Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden, S. 577-594.

- Hrbek, Rudolf (2024): Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, in: Jopp, Mathias/Tekin, Funda (Hg.): *Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, 3., überarb. u. aktual. Auf., Baden-Baden, S. 151-172.
- IW Consult (2022): Transformationsstrategien für besonders betroffene Regionen: Identifizierung und Bewertung, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft, der Universität Kassel und der Universität Tübingen, Stand: 21.12.2022, Köln.
- Jeffery, Charlie (1999): From cooperative federalism to a 'Sinatra doctrine' of the Länder, in: Jeffery, Charlie (Hg.): *Recasting German federalism: The Legacies of Unification*, London, S. 329-342.
- Jeffery, Charlie (2003): The German Länder and Europe: From Milieu-Shaping to Territorial Politics, in: Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H. (Hg.): *Germany and Europe: A Europeanized Germany?*, Oxford, S. 97-108.
- Jeffery, Charlie (2015): Farewell the third level? The German Länder and the European policy process, in: Jeffery, Charlie (Hg.): *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe*, London, S. 56-75.
- Keating, Michael (2008): A Quarter Century of the Europe of the Regions, in: *Regional & Federal Studies*, 18 (5), S. 629-635.
- Kiiver, Philipp (2008) 'The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity', in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15, S. 77-83.
- Knodt, Michèle (2002): Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (2), S. 211-234.
- Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin/Kotzian, Peter (2009): Die Brüsseler Informationsbüros der deutschen Länder: Aktive Mitspieler im Mehrebenensystem der EU, in: Lambertz, Karl-Heinz/Große Hüttmann, Martin (Hg.): *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*, Baden-Baden, S. 123-135.
- Lippert, Barbara (2023): *EU-Erweiterung: Geopolitik trifft auf Integrationspolitik*, SWP-Aktuell Nr. 63, Berlin.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance', in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), S. 341-378.
- Moore, Carolyn (2006): "Schloss Neuwahnstein"? Why the Länder continue to strengthen their representations in Brussels, in: *German Politics*, 15 (2), S. 192-205.
- Müller, Ute (2024): Mitwirkung des Bundesrates in Europaangelegenheiten – eine Bilanz der letzten 30 Jahre und Ansätze für eine Neuausrichtung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2024*, Baden-Baden, S. 260-276.
- Müller, Ute (2025): Regionen und die europäische Integration – eine vergleichende Betrachtung der EU-Mitwirkungsrechte der subnationalen Ebene in den föderal organisierten Mitgliedstaaten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2025*, Baden-Baden, S. 496-511.
- Niedermayer, Oskar (2024): Deutsche Parteien und Europa, in: Jopp, Mathias/Tekin, Funda (Hg.): *Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, 3., überarb. u. aktual. Auf., Baden-Baden, S. 195-208.
- Niedobitek, Matthias (2011): Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat nach dem „Lisabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden, S. 159-176.
- Panke, Diana/Hönnige, Christoph/Gollub, Julia (2015): *Consultative committees in the European Union: No vote – no influence?*, Colchester: ECPR Press.

- Petzold, Wolfgang (2022): The Conference on the Future of Europe and the involvement of the European Committee of the Regions, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2022*, Baden-Baden, S. 63-77.
- Petzold, Wolfgang (2025): Der EU-Haushalt 2028–2034: Ist die EU-Kohäsionspolitik Geschichte?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2025*, Baden-Baden, S. 451-469.
- Piattoni, Simona/Schönlau, Justus (2015): *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Rathke, Hannes (2011): 6. Abschnitt: Materielle Vertragsänderungen, in: von Arnould, Andreas/Hufeld, Ulrich (Hg.), *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen IntVG, EUBBG, EUZBLG, Handkommentar*, Baden-Baden, S. 179-257.
- Schmidt, Vivien (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’, in: *Political Studies* 61, S. 2-22.
- Schmuck, Otto (2018): Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2018*, Baden-Baden, S. 435-448.
- Schöne, Marie-Luise (2018): *Die Europaministerkonferenz der Länder: Europapolitische Willensbildung zwischen den Ländern und Wahrnehmung von Länderinteressen in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Baden-Baden.
- Schönlau, Jörg (2024): Der Europäische Ausschuss der Regionen: mit 30 aktiv bei der Gestaltung eines nachhaltigen Mehrebenensystems in der EU, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2024*, Baden-Baden, S. 397-411.
- Schrenk, Klemens H. (2010): Die Vertretungen der Länder beim Bund, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, S. 359-374.
- Souris, Antonios (2021): *Europapolitik im föderalen Haus. Abstimmungsverhalten im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates*. Baden-Baden.
- Storbeck, Olaf (2025): „Can anything halt the decline of German industry? Europe’s manufacturing champion is in free fall. Economists are suggesting radical steps to save what is left”, *Financial Times* 12.11.2025.
- Sturm, Roland (2025): Aus der Traum von einem „Europa der Regionen“?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2025*, Baden-Baden, S. 439-450.
- van Gruisen, Philippe/Huysmans, Martijn (2020): The Early Warning System and policymaking in the European Union, in: *European Union Politics*, 21 (3), S. 451-473.
- Vogel, Markus (2021): Zehn Jahre Vertrag von Lissabon – Rolle der deutschen Länder, Hoffnungen, Enttäuschungen, Erwartungen im deutschen Föderalismus, in: *Europarecht*, 56 (1), S. 40-61.
- Wassenberg, Birte (2020): *The History of the Committee of the Regions: 25 years of cities and regions furthering European integration*, Brussels: CoR.
- Wimmel, Andreas (2025): Die Mitwirkung des Bundesrates an der Umsetzung von EU-Richtlinien, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2025*, Baden-Baden, S. 483-495.
- 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 (EZFF) (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden, S. 570-581.
- Zoller, Alexandra/Kaiser, Angela (2023): Der Beitrag Baden-Württembergs zur Zukunft der Europäischen Union, in: Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hg.), *Die Europäische Union als Prozess: Festschrift für Rudolf Hrbek*, Baden-Baden, S. 208-219.

Sitzung der 100. Konferenz der Europaministerinnen und Europaminister am 30.04.2026 in Berlin

Ein starkes Europa braucht starke Regionen

Berichterstatter: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt

Erklärung

1. Die Mitglieder der Konferenz der Europaministerinnen und Europaminister (EMK) bekennen sich zu einer starken Europäischen Union (EU). Die über sieben Jahrzehnte andauernde europäische Integration fördert Frieden und Versöhnung auf dem Kontinent. Die EU stärkt Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt und trägt maßgeblich zu Wohlstand, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit in Europa bei.
2. Die Mitglieder der EMK betonen das starke Engagement der deutschen Länder in der Europapolitik. In diesem Rahmen nehmen die Länder ihre verfassungsrechtlich verankerten Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der EU wahr, wirken im Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR) mit, unterhalten Landesvertretungen in Brüssel und pflegen zahlreiche bilaterale sowie multilaterale Netzwerke sowie lebendige Regionalpartnerschaften mit anderen europäischen Regionen. Der EMK kommt dabei als Fachministerkonferenz eine zentrale Bedeutung für die Koordinierung der Europapolitik der Länder zu.
3. Die Mitglieder der EMK betrachten starke europäische Regionen und starke deutsche Länder als wesentliche Voraussetzung für eine handlungsfähige EU. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf das Prinzip der regionalen Selbstverwaltung als Strukturprinzip der EU gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV und das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 EUV. Dieses „Europa der Regionen“ stärkt die EU als Ganzes, da die Vielfalt regionaler Erfahrungen und Kompetenzen europäische Entscheidungsprozesse bereichert. Zugleich leisten die deutschen Länder mit ihren Zuständigkeiten unter anderem für Forschung, Bildung, Kultur und Rundfunk sowie als Industriestandorte einen wichtigen Beitrag zur Resilienz und strategischen Souveränität der EU.
4. Die Mitglieder der EMK fordern, bei der EU-Gesetzgebung und in der EU-Förderpolitik die regionale Selbstverwaltung zu achten und Spielräume für regionale Lösungen einzuräumen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Mehrjährigen Finanzrahmen 2028-2034.

5. Die Mitglieder der EMK fordern, dass die Anliegen der Länder, entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Beteiligungsrechte, im gesamten Legislativprozess stärker berücksichtigt werden. Es muss seitens der Bundesregierung sichergestellt werden, dass die im Grundgesetz fixierten und im EUZBLG ausgestalteten Mitwirkungsrechte des Bundesrates in allen Phasen des EU-Gesetzgebungsverfahrens (insbesondere in den Trilog) geachtet werden und zur Berücksichtigung der Länderanliegen führen.
6. Die Mitglieder der EMK fordern die Europäische Kommission und die Bundesregierung auf, im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit die Verwaltungsexpertise der Länder bei EU-Legislativakten enger einzubeziehen. Dazu gehört auch eine stärkere Folgenabschätzung für die Regionen. Die Mitglieder der EMK erwarten daher von Bundesregierung und den EU-Institutionen grundsätzlich eine aktivere Einbindung lokaler und regionaler Behörden in frühen Phasen der politischen Entscheidungsprozesse. Sie verweisen auf die Stellungnahme des Bundesrates hierzu (Drs. 554/18, Ziff. 17 (Beschluss) vom 15. Februar 2019).
7. Ferner empfehlen die Mitglieder der EMK eine Weiterentwicklung der Fit-for-Future-Plattform, die zukünftig eine stärkere Berücksichtigung der Regionen vorsehen und die um eine vorausschauende Perspektive ergänzt werden sollte. Damit erhielten die Länder die Gelegenheit, bereits frühzeitig bei der Formulierung komplexer EU-Vorhaben ihre Verwaltungserfahrungen einzubringen, um Schwierigkeiten bei der Implementierung vor Ort zu vermeiden.
8. Im Hinblick auf die Rolle des AdR, der den europäischen Regionen und Städten auf EU-Ebene eine Stimme verleiht, und gemäß den Vereinbarungen des AdR mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament von 2024 über die institutionelle Zusammenarbeit, sehen es die Länder als geboten an, dass die Anliegen des AdR und der regionalen Gebietskörperschaften im EU-Gesetzgebungsverfahren kontinuierlich berücksichtigt werden. Der AdR könnte durch die fortgesetzte Fokussierung auf seinen Auftrag sein Profil weiter schärfen, um damit im Gefüge der EU-Institutionen stärker Gehör zu erhalten.
9. Die Mitglieder der EMK sehen eine stärkere Bürgernähe der verschiedenen politischen Ebenen als wichtig an. In Zeiten polarisierter Debatten leisten die Regionen aufgrund ihrer Mittlerfunktion zwischen den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort und der EU-Ebene einen wichtigen Beitrag zur Debatte über die Weiterentwicklung der EU. Dabei spielt die europapolitische Kommunikation und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Regionen eine wichtige Rolle.
10. Die Mitglieder der EMK betonen die Bedeutung der Mechanismen zur Einhaltung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Verstöße gegen diese Prinzipien schränken die Regionen in ihren Handlungsmöglichkeiten ein. Die Mitglieder der EMK verweisen in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit, ein

stärkeres gemeinsames europäisches Verständnis zu beiden Prinzipien zu entwickeln. Die europäische Gesetzgebung sollte auch in Zukunft aktiv begleitet werden und die Prüfung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollte auf hohem Niveau fortgesetzt werden.

11. Angesichts der geopolitischen Umwälzungen und der Notwendigkeit einer handlungsfähigeren und souveränen Union erinnern die Mitglieder der EMK an ihre Forderung nach institutionellen Reformen der EU. Sie verweisen im Übrigen auf die Stellungnahmen des Bundesrates hierzu (Drs. 283/24 (Beschluss) vom 5. Juli 2024 sowie 283/22 (Beschluss) und 282/22 (Beschluss) vom 8. Juli 2022) und bekräftigen ihren Anspruch, als Partner bei der Weiterentwicklung der EU mitzuwirken.