

# Die deutschen Länder und das vereinte Europa

Michael Mertes

Aus der deutschen Europapolitik ist der Beitrag der Länder nicht mehr wegzudenken. Europa hat sich schon längst zu einem Politikfeld *sui generis* entwickelt, das den Raum zwischen den einst säuberlich getrennten Sphären von auswärtigen und inneren Angelegenheiten füllt. Dem entspricht, dass Europapolitik kein nationales Monopol mehr ist.

Innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sind die Regionen zunehmend als europapolitische Mitspieler einbezogen und aktiv. Sie interagieren nicht nur mit ihrer eigenen Zentralregierung, sondern auch direkt mit der Europäischen Union und – über nationale Grenzen hinweg – mit anderen europäischen Regionen und EU-Mitgliedstaaten. Das gilt besonders dort, wo eine föderale Staatsordnung die Regionen (in der Bundesrepublik Deutschland also die Länder) als teilsouveräne Gliedstaaten mit beschränkter Völkerrechtssubjektivität definiert. Dank ihrer größeren Nähe zum gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Alltag – in Deutschland nicht zuletzt wegen ihrer Stellung als Sachwalter der Kommunen – vermitteln sie erfolgreich zwischen dem „Europa der Gipfel“ und dem „Europa der Graswurzeln“.

Dass die Europäische Union unser aller Lebenswirklichkeit zunehmend prägt, ist eine Binsenweisheit. Allerdings empfiehlt es sich, einmal genauer hinzuschauen, in welchem Maße und wo genau das geschieht.

Durch die deutschen Europa-Debatten irrlichtert seit geraumer Zeit der so-

genannte 80-Prozent-Mythos – die Legende nämlich, „Brüssel“ sei inzwischen bereits für vier Fünftel der deutschen Gesetzgebungstätigkeit verantwortlich. Ausweislich der vom Deutschen Bundestag geführten Statistik sieht die Wirklichkeit bei differenzierter Betrachtung anders aus: Nicht achtzig Prozent, aber doch immerhin gut 31 Prozent der in der vergangenen Legislaturperiode verkündeten und verabschiedeten Gesetze beruhen auf einem „europäischen Impuls“ (wozu auch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zählen). Dabei fallen die erheblichen Unterschiede zwischen den Ressorts ins Auge. War die Gesetzgebung im Zuständigkeitsbereich des Bundesinnenministeriums nur zu etwa 23 Prozent „europäisiert“, betrug der Anteil im Landwirtschafts- und Verbraucherschutzressort 52 Prozent, im Umweltressort sogar 67 Prozent. Trotz der Finanzkrise wurden nur etwa 33 Prozent der Gesetzgebung im Zuständigkeitsbereich des Bundesfinanzministeriums von der EU ausgelöst.

## Neue „Nebenaußenpolitik“?

Wenn immerhin ein knappes Drittel der jüngsten deutschen Gesetzgebungstätigkeit auf einen „europäischen Impuls“ zurückgeht, dann ist das für die Länder Grund genug, ihrerseits auf die europäische Rechtssetzung Einfluss zu nehmen. Sie tun das über die formelle innerstaatliche Beteiligung des Bundesrates, über informelle Kontakte zu den Entscheidungsträgern in Berlin und

Brüssel sowie über den Ausschuss der Regionen.

Mehr noch: Deutsche Länder wie Nordrhein-Westfalen erheben den Anspruch, am Bau des vereinten Europa gestaltend mitzuwirken. Mit „Nebenaußenpolitik“ hat das nichts zu tun. Natürlich werden solche Befürchtungen immer wieder laut. Von „Separatismus auf Filzlätschen“ schrieb einmal der Berliner Historiker Heinrich August Winkler. Doch eine verfassungsrechtlich fragwürdige, der Durchsetzung deutscher Interessen abträgliche Einmischung der Länder in die Außenpolitik der Bundesrepublik stand und steht gar nicht zur Debatte.

Wahr ist vielmehr, dass die Länder durch das Grundgesetz europapolitisch in die Pflicht genommen werden. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 hat die „Integrationsverantwortung“ von Bundestag und Bundesrat nachdrücklich bekräftigt. Die nach den Vorgaben des Gerichts angepasste Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon trägt der Mitverantwortung beider Legislativorgane für die künftige Gestaltung Europas deutlicher Rechnung als je eine entsprechende Regelung zuvor. Dabei wird die langfristige Perspektive einer übernationalen Staatlichkeit der Europäischen Union, letztlich also das Ziel der „Vereinigten Staaten von Europa“, nicht aufgegeben – ein Essential, auf dem namentlich Ministerpräsident Jürgen Rüttgers während der Ratifikationsdebatte über den Vertrag von Lissabon mit allem Nachdruck bestand.

Bei der konstruktiven und schnellen Umsetzung des Lissabon-Urteils haben die deutschen Länder gezeigt, dass sie zu ihrer gesamtstaatlichen und europäischen Verantwortung stehen. Forderungen, die über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinausgingen und der deutschen Europafähigkeit geschadet hätten, wurden nicht berücksichtigt. Die Bundesregierung bleibt im

Rat der Europäischen Union handlungsfähig. Deutschland kann weiterhin als europäische Antriebskraft wirken und damit eine führende Rolle in Europa wahrnehmen.

Und was ist mit der Behauptung, die Präsenz von sechzehn deutschen Landesvertretungen in Brüssel – neben der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der Europäischen Union – zersplittere und schwäche damit die Stimme Deutschlands in Europa? Diese Legende hält einer empirischen Überprüfung ebenso wenig stand wie der „80-Prozent-Mythos“. Deutsche Diplomaten betonen, das Miteinander von Bund und Ländern auf dem Brüsseler Parkett sei ausgesprochen konstruktiv und hilfreich. Beispiele deutscher Mehrstimmigkeit oder (was auf das Gleiche hinausläuft) Selbstlähmung sind in der Regel durch ungelöste Konflikte im Bund verursacht – man denke nur an den energiepolitischen Antagonismus innerhalb der Großen Koalition.

### Bremsen oder Gas geben?

„Deutsche Einheit und europäische Einigung sind die zwei Seiten derselben Medaille“ – diesen Leitgedanken von Helmut Kohl symbolisiert die Geschichte des Artikels 23 Grundgesetz, des oft sogenannten Europa-Artikels, auf eindrucksvolle Weise. Bis zur Wiedervereinigung 1990 regelte er den Beitritt deutscher Länder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes. Im Blick auf den Vertrag von Maastricht, der die Europäische Gemeinschaft zur Europäischen Union umgestaltete, bestimmt er seit Ende 1992, dass Bund und Länder bei der „Verwirklichung eines vereinten Europas“ mitwirken. Das vereinte Europa definiert er als Union, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesent-

lichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“.

Zweimal ist Artikel 23 Grundgesetz inzwischen novelliert worden – im Zuge der Föderalismusreform 2006 und im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrages von Lissabon 2009. Die „Verwirklichung eines vereinten Europas“ blieb als Zielbestimmung unverändert erhalten. Allerdings hat sich der europapolitische Diskurs in Deutschland seit 1992 erheblich verändert. Während „Europa“ damals ein Synonym für „Hoffnung“ und „Zukunft“ war, weckt es heute eher defensive Reflexe. In der Lissabon-Ratifikationsdebatte konnte man gelegentlich den Eindruck gewinnen, dem „Notbremse-Mechanismus“ des Vertrages gebühre mehr Aufmerksamkeit als den neuen Möglichkeiten, bei der Integration aufs Gaspedal zu treten.

### Populärer Generalverdacht

Für diese defensive Grundhaltung, die dem durch und durch europafreundlichen Geist unserer Verfassung widerspricht, ist die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts symptomatisch. „Dass das Grundgesetz einmal gegen die Schaffung des ‚vereinten Europa‘ ins Feld geführt werden könnte“, merkte Carl Otto Lenz in seiner Urteils-kritik mit berechtigtem Sarkasmus an, „hätten wohl die wenigsten seiner Schöpfer für möglich gehalten. Das Bundesverfassungsgericht hat es fertiggebracht.“ (Siehe zu diesem Thema auch Carl Otto Lenz „Ein Missverständnis des Grundgesetzes?“ in *Die Politische Meinung*, Nummer 477, August 2009, Seite 40 ff.)

Lenz' Kritik gilt analog auch für die Tendenz, das Subsidiaritätsprinzip als rhetorische Allzweckwaffe gegen Europa zu missbrauchen. Dieses Prinzip ist jedoch kein Mittel zur Abwehr, sondern eines zur Gestaltung der europäischen Integration. Es fordert und legitimiert nicht nur Zuständigkeitstransfers „von oben

nach unten“, sondern gerade auch Transfers „von unten nach oben“ – etwa in Fragen der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Demnach wäre die Schaffung einer europäischen Armee nicht einfach nur mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar, sondern im Lichte dieses Grundsatzes heute wohl geradezu geboten.

Wenn die deutschen Länder sich nicht ausschließlich als Vertreter und Sachwalter regionaler und kommunaler Partikularinteressen verstehen wollen, sondern ihre gesamtstaatliche und europäische Verantwortung ernst nehmen, dann müssen sie auch für ein integrationsfreundliches Verständnis von Subsidiarität werben.

### „Dritte Kammer“ europäischer Rechtssetzung

Das betrifft zum einen die Europa-Rhetorik ihrer politischen Repräsentanten. Es mag ja populär sein, „Brüssel“ unter den Generalverdacht zentralistischer Bestrebungen zu stellen – aber dem deutschen Interesse an sachlich begründeten Fortschritten bei der Einigung Europas ist damit nicht gedient.

Zum anderen wird es darum gehen, die vom Lissabonner Vertrag im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ vorgesehene Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten mit Leben zu erfüllen. In ihrer Gesamtheit bilden die nationalen Parlamente neben Europäischem Parlament und Rat der Europäischen Union nunmehr eine Art dritte Kammer der europäischen Rechtssetzung, und da der Bundesrat als „nationales Parlament“ gilt, nehmen über ihn die Länder jetzt unmittelbar teil am Willensbildungsprozess des europäischen Gesetzgebers. Neuartig ist auch, dass in das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung die regionalen Legislativorgane – in

Die Regierungschefs der Benelux-Staaten und der nordrhein-westfälische Ministerpräsident am 9. Dezember 2008 auf dem Petersberg (von links): Yves Leterme, Jan Peter Balkenende, Jürgen Rüttgers und Jean-Claude Juncker.  
© epa-Bildfunk,  
Foto: Federico Gambarini



Deutschland also die Landtage – einbezogen sind.

Die „dritte Kammer“ hat – stark vereinfacht dargestellt – folgende beide Möglichkeiten: Rügt ein Drittel der nationalen Parlamente innerhalb der vorgeschriebenen Acht-Wochen-Frist ein Gesetzgebungsvorhaben als subsidiaritätswidrig („Gelbe Karte“), so muss der Entwurf überprüft werden. Ist es die Mehrheit („Orange Karte“), so können das Europäische Parlament mit einfacher und der Rat der Europäischen Union mit 55-Prozent-Mehrheit den Vorschlag stoppen. Außerdem steht jedem nationalen Parlament der Weg zum Europäischen Gerichtshof offen („Rote Karte“), um dort die Vereinbarkeit eines europäischen Gesetzgebungsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüfen zu lassen. Über ein eigenständiges Subsidiaritätsklagerecht verfügt daneben der Ausschuss der Regionen.

### Integration „von unten“

Die Integrationsverantwortung der Länder erschöpft sich freilich nicht darin, auf die Rechtsetzung der EU Einfluss zu nehmen und europäische Gesetzgebungsprojekte auf die Möglichkeit von Subsidiaritätsrügen oder Subsidiaritätsklagen hin abzuklopfen. Vielmehr können und wollen sie einen originären Beitrag zur europäischen Integration durch grenz-

überschreitende Gemeinschaftsbildung leisten.

Zwischen Kommunen, Schulen und bürgergesellschaftlichen Initiativen in der ganzen Europäischen Union ist in den vergangenen Jahrzehnten ein dichtes Netzwerk gewachsen, das sich gewissermaßen zur Basis des Hauses Europa verfestigt hat. Zu diesem Netzwerk gehören auch Regionalpartnerschaften wie zum Beispiel jene zwischen Nordrhein-Westfalen und der Woiwodschaft Schlesien. Solche Kooperationsformen stärken die bilateralen Bande zwischen EU-Mitgliedstaaten, zu denen die beteiligten Regionen gehören. Zugleich dienen sie dem inner-europäischen Ideen- und Erfahrungsaustausch.

Regionen, die mit anderen EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Grenze haben, leisten durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen besonders wichtigen Beitrag zur europäischen Integration „von unten“, und zwar auf kommunaler Ebene (Euregios) wie auch durch bilaterale Kooperation mit den Nachbarstaaten und Nachbarregionen.

Eine neuartige, in Europa bislang einzigartige Form des grenzüberschreitenden Miteinanders entwickelt sich jetzt in dem aus Belgien, den Niederlanden und Luxemburg (Benelux) sowie Nordrhein-Westfalen bestehenden Raum. Schon

heute ist das in den Niederlanden sogenannte „Eurodelta“ mit seinen 45 Millionen Menschen eine hochgradig vernetzte Kernregion der Europäischen Union. Ein großer Schritt auf dem Weg zur vertieften Partnerschaft zwischen den Beneluxstaaten und Nordrhein-Westfalen war die politische Erklärung, die Ministerpräsident Rüttgers am 9. Dezember 2008 auf dem Petersberg bei Bonn gemeinsam mit den Regierungschefs Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs sowie den Spitzenvertretern der belgischen Regionen und Sprachgemeinschaften feierlich unterzeichnete.

Diese Partnerschaft neuen Typs zwischen einem regionalen Staatenbund und einem benachbarten Gliedstaat ist ein großes Pilotprojekt. Es kann zum Beispiel pionierhaft zeigen, welche Vorteile aus der grenzüberschreitenden Bündelung materieller und geistiger Ressourcen – zum Beispiel in Gestalt grenzüberschreitender Kompetenzzentren und Wissenschaftscluster – gezogen werden können.

Gedacht ist bei alledem nicht an ein theoretisches Konstrukt, das den Beteiligten von oben aufgestülpt wird, sondern an ein organisch wachsendes „Kern-europa von unten“, das durch immer engere horizontale Verflechtung und Vernetzung im Alltag Gestalt annimmt und anderen Kernräumen innerhalb der EU als Modell dient.

So stehen erst einmal ganz praktische, die Menschen diesseits und jenseits der Grenze sehr handfest betreffende Fragen wie polizeiliche Zusammenarbeit, Katastrophenschutz, Feinstaubproblematik, Landesentwicklung, Tierseuchenbekämpfung, Nahrungsmittelsicherheit und die Verbesserung der Mobilität der Bewohner des „Eurodeltas“ auf der Tagesordnung.

Zu einer noch größeren Mobilität innerhalb dieses Raumes führen nicht zuletzt Vereinfachungen bei der gegenseitigen Anerkennung von allgemeinbildenden und beruflichen Abschlüssen, wie sie derzeit zwischen Nordrhein-Westfalen und einzelnen Benelux-Partnern vereinbart werden.

Gerade auch ihre Zuständigkeit in der Bildungspolitik können die Länder in den Dienst der europäischen Integration „von unten“ stellen. In den Schulen und Hochschulen werden die Grundlagen für die Europafähigkeit junger Menschen gelegt. Wem das Ziel übernationaler Staatlichkeit der Europäischen Union am Herzen liegt, wird darin eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit und damit einer gesellschaftlich fest verankerten europäischen Demokratie erblicken.

Die Erfolgsgeschichte der sogenannten Europaschulen – also jener Schulen, die ihr Lehrangebot von der Sprachvermittlung bis hin zum Geschichtsunterricht auf die europäischen Realitäten des einundzwanzigsten Jahrhunderts ausrichten – beweist, dass das Bildungsziel „Europafähigkeit“ sich wachsenden Zuspruchs erfreut. Das passt so gar nicht zu der These, dass sich in Deutschland eine große Europamüdigkeit breitmache.

Fazit: Die deutschen Länder sind nicht Zuschauer, sondern Mitgestalter des europäischen Einigungsprozesses. Sie verfügen über die Instrumente, gegen Fehlentwicklungen – namentlich gegen Subsidiaritätsverstöße – vorzugehen, aber auch über die Mittel, den Bau des Hauses Europa mit eigenen Initiativen voranzutreiben. Sie wollen sie nutzen. So dienen sie den vitalen Interessen Deutschlands und Europas.

**Dieser Ausgabe liegt das Jahresinhaltsverzeichnis 2009 bei.**