

Schriftenreihe

Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft

Marie-Luise Schöne

Die Europaministerkonferenz der Länder

Europapolitische Willensbildung zwischen den Ländern
und Wahrnehmung von Länderinteressen in Angelegenheiten
der Europäischen Union



Nomos

Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dres. h.c. Jürgen Schwarze,
Direktor des Europa-Instituts Freiburg e.V.,
Universität Freiburg

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Band 389

Marie-Luise Schöne

Die Europaministerkonferenz der Länder

Europapolitische Willensbildung zwischen den Ländern
und Wahrnehmung von Länderinteressen
in Angelegenheiten der Europäischen Union



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2017

u.d.T.: „Die Rolle der Europaministerkonferenz der Länder für die europapolitische Willensbildung zwischen den Ländern und die Wahrnehmung von Länderinteressen in Angelegenheiten der Europäischen Union“

ISBN 978-3-8487-5114-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-9316-5 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Greta

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg im Oktober 2016 eingereicht. Sämtliche Angaben und Hinweise sind auf dem Stand der Fertigstellung des Manuskripts im September 2016.

Die Dissertation wurde in dem Bestreben verfasst, Interessierte mit der Europaministerkonferenz der Länder vertraut zu machen. Ziel war es, unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens und politischen Kontextes sowie durch besonderen Praxisbezug einen möglichst umfassenden Einblick in den politischen Alltag dieses Gremiums zu gewähren.

Die für die Darstellung nötigen Informationen wurden neben wissenschaftlichen Quellen der Rechts- und Politikwissenschaften insbesondere aus meiner Mitarbeit in der Geschäftsstelle des Hamburger Vorsitzes der Europaministerkonferenz während der Hamburger Vorsitzzeit vom 1. Juli 2014 bis zum 30. Juni 2015 gezogen: Die Tätigkeit im Europareferat des Staatsamtes der Hamburger Senatskanzlei war nicht nur Anstoß, sondern auch zentrale Säule der Erkenntnisschöpfung für diese Arbeit.

Die vorliegende Arbeit wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Gerade die langjährigen Mitglieder der Europaministerkonferenz bitte ich mit Blick auf die Herausforderung, die vergangenen Jahrzehnte ihrer Arbeit zu rekonstruieren, gegebenenfalls um Nachsicht.

Ein besonderer Dank gilt den Personen, die meine wissenschaftliche Begleitung des Hamburger Vorsitzes der Europaministerkonferenz möglich gemacht haben: Allen voran danke ich meinem verehrten Doktorvater Professor Dr. Armin Hatje sowie dem ehemaligen Leiter des Hamburger Staatsamtes Senatsdirektor Stefan Herms – insbesondere für deren Vertrauen in meine Person und die stets so angenehme Zusammenarbeit. Meinem Doktorvater danke ich überdies für die akademische Freiheit bei der Erstellung dieser Arbeit.

Für die herzliche Zusammenarbeit und die persönliche Unterstützung danke ich dem Leiter des Referats für Europapolitik und stellvertretendem Leiter der Abteilung für EU-Angelegenheiten der Hamburger Senatskanzlei Henrik Lesaar.

Neben den zahlreichen Dokumenten aus den Verwaltungen der Länder, die beim Hamburger Vorsitz der Europaministerkonferenz eingingen oder

Vorwort

bereits vorlagen, wurde der Praxisbezug dieser Arbeit auch durch Interviews mit Gesprächspartnern der Länderverwaltungen und Wissenschaft erreicht. Den im Anhang genannten Personen danke ich für ihre Zeit und Offenheit.

Professor Dr. Stefan Oeter danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die kontinuierliche Bestärkung danke ich meiner Familie und meinen Freunden, insbesondere meinem Mann Georg – ohne Worte!

Hamburg, im Frühjahr 2018

Marie-Luise Schöne

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	27
A. Gegenstand und Anlass der Untersuchung	27
B. Gang der Untersuchung	29
Erstes Kapitel: Die Europaministerkonferenz der Länder – rechtlicher Rahmen und innere Verfasstheit	31
A. Einführung	31
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Fachministerkonferenzen der Länder	33
C. Entstehungsgeschichte der Europaministerkonferenz	44
D. Aufgabe und Themen der Europaministerkonferenz	51
E. Organisationsstruktur der Europaministerkonferenz	70
F. Arbeitsweise der Europaministerkonferenz	94
G. Ergebnis	101
Zweites Kapitel: Die Rechtsgrundlagen zur Wahrnehmung von Länderinteressen in EU-Angelegenheiten – die Normenpyramide europapolitischer Ländermitwirkungsrechte	103
A. Einführung	103
B. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Länder aus Europäischem Primärrecht	105
C. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Länder aus dem Grundgesetz	113
D. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Länder aus einfach- und untergesetzlichen Rechtsgrundlagen	138
E. Ergebnis	168

Inhaltsübersicht

Drittes Kapitel: Die Stellung der Europaministerkonferenz im institutionellen Gesamtgefüge – Verhältnis zu den anderen Akteuren der europapolitischen Willensbildung und Interessenwahrnehmung der Länder	170
A. Die EMK und die Bundesregierung sowie die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU	171
B. Die EMK und der Bundesrat	182
C. Die EMK und die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder	189
D. Die EMK und die übrigen Fachministerkonferenzen der Länder	194
E. Die EMK und die Landesparlamente	199
F. Die EMK und die Organe der Europäischen Union sowie deren Vertretungen in Deutschland	202
G. Die EMK und der Ausschuss der Regionen der Europäischen Union	207
H. Die EMK und der Länderbeobachter bei der Europäischen Union	215
I. Die EMK und die Büros der Länder in Brüssel	221
J. Die EMK und sonstige Institutionen auf europäischer und internationaler Ebene	226
K. Ergebnis	233
Viertes Kapitel: Einflussnahme der Europaministerkonferenz in der Praxis – eine Frage der Effektivität	236
A. Einführung und Maßstab der Bewertung – Differenzierung zwischen „Effektivität“ und „Effizienz“	236
B. Rolle der EMK im Rahmen der EU-Strukturpolitik	238

C. Rolle der EMK im Rahmen des Europäischen Konvents zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung	244
D. Rolle der EMK im Rahmen von Änderungen und Neufassungsversuchen des EUZBLG	257
E. Rolle der EMK bei der Klärung der sogenannten „Inner Circle“-Problematik	277
F. Rolle der EMK im Rahmen der innerstaatlichen Geschehnisse im Zuge des Vorabentscheidungsverfahrens „Bundesdruckerei GmbH / Stadt Dortmund“ vor dem Europäischen Gerichtshof	287
G. Ergebnis	300
Fünftes Kapitel: Die Europaministerkonferenz in der Bilanz – eine Frage der Effizienz	305
A. Zur Ineffizienz der EMK	306
B. Zum Mehrwert der EMK	311
C. Diskussion von Vorschlägen zur Effizienzsteigerung der EMK	320
Ergebnisse in Thesen	337
Geführte Interviews	341
Literaturverzeichnis	343

III. Themen der EMK	56
1. Schwerpunktthemen bei quantitativer Auswertung	59
2. Schwerpunktthemen bei chronologischer Auswertung	62
IV. Zusammenfassung und Bewertung	67
E. Organisationsstruktur der Europaministerkonferenz	70
I. Politische Ebene der EMK	71
1. Organisatorische Ansiedlung innerhalb der Länderregierungen	71
2. Personalunionen auf politischer Ebene	74
II. Der Vorsitz der EMK	76
1. Koordinationsaufgaben	77
2. Redaktionelle und wissenschaftliche Aufgaben	79
3. Kontakt zu Dritten und Außenauftritt	80
4. Gestaltungsbefugnisse	81
5. Zusammenfassung und Bewertung	82
III. Arbeitsgruppen der EMK auf Verwaltungsebene	84
1. Die Ständige Arbeitsgruppe der EMK	84
2. Sonstige Unterarbeitsgruppen der EMK	87
a. Übersicht	87
b. Die Unterarbeitsgruppe „Europapolitische Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation“	90
F. Arbeitsweise der Europaministerkonferenz	94
I. Grundprinzipien seit 2005	94
II. Frühere Arbeitsweise und Reforminitiativen	97
III. Zusammenfassung und Bewertung	100
G. Ergebnis	101
Zweites Kapitel: Die Rechtsgrundlagen zur Wahrnehmung von Länderinteressen in EU-Angelegenheiten – die Normenpyramide europapolitischer Ländermitwirkungsrechte	
A. Einführung	103
B. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Länder aus Europäischem Primärrecht	105
I. EUV und AEUV	106
II. Protokolle und Anhänge zum EUV und AEUV	109
III. Zusammenfassung	111

C. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Länder aus dem Grundgesetz	113
I. Normgeschichte des Artikels 23 GG	114
II. Mitwirkungsrechte der Länder aus Artikel 23 GG im Einzelnen	119
1. Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG	119
2. Artikel 23 Absatz 1a GG	120
3. Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 GG	121
4. Artikel 23 Absatz 4 GG	122
5. Artikel 23 Absatz 5 GG	123
6. Artikel 23 Absatz 6 Satz 1 GG	129
III. Zusammenfassung	133
D. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Länder aus einfach- und untergesetzlichen Rechtsgrundlagen	138
I. Allgemeine einfachgesetzliche Regelungen zur Ländermitwirkung: EUZBLG	138
1. Einführung	138
2. Den Artikel 23 GG konkretisierende Mitwirkungsrechte im EUZBLG	139
a. Konkretisierung von Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 GG: insbes. § 2 EUZBLG	140
b. Konkretisierung von Artikel 23 Absatz 4 GG: insbes. §§ 4 und 6 Absatz 1 EUZBLG	142
c. Konkretisierung von Artikel 23 Absatz 5 GG: insbes. (§ 3 und) § 5 EUZBLG	147
d. Konkretisierung von Artikel 23 Absatz 6 GG: insbes. § 6 Absätze 2 ff. EUZBLG	152
3. Über Artikel 23 GG hinausgehende Mitwirkungsrechte des EUZBLG	153
4. Zusammenfassung	156
II. Spezielle einfachgesetzliche Regelungen zur Ländermitwirkung: IntVG und ESMFinG	156
III. Untergesetzliche Regelungen zur Ländermitwirkung: Bund-Länder-Vereinbarungen und -Schriftwechsel	159
1. Bund-Länder-Vereinbarung im Sinne von § 9 Satz 2 EUZBLG und Krapp/Bohl-Schriftwechsel	161
2. Bund-Länder-Vereinbarung zum StabMechG und ergänzender Schriftwechsel	165

3. Schriftwechsel zur sogenannten „Inner Circle“- Problematik	166
4. Zusammenfassung	167
E. Ergebnis	168
 Drittes Kapitel: Die Stellung der Europaministerkonferenz im institutionellen Gesamtgefüge – Verhältnis zu den anderen Akteuren der europapolitischen Willensbildung und Interessenwahrnehmung der Länder	 170
A. Die EMK und die Bundesregierung sowie die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU	171
I. Bedeutung der Bundesregierung für die Ländereuropapolitik	171
II. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zur Bundesregierung	173
III. Bewertung	178
B. Die EMK und der Bundesrat	182
I. Bedeutung des Bundesrates für die Ländereuropapolitik	182
II. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zum Bundesrat	184
III. Bewertung	187
C. Die EMK und die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder	189
I. Bedeutung der Ministerpräsidentenkonferenz für die Ländereuropapolitik	189
II. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zur Ministerpräsidentenkonferenz	190
III. Bewertung	193
D. Die EMK und die übrigen Fachministerkonferenzen der Länder	194
I. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zu den übrigen Fachministerkonferenzen der Länder	196
II. Bewertung	198
E. Die EMK und die Landesparlamente	199

F.	Die EMK und die Organe der Europäischen Union sowie deren Vertretungen in Deutschland	202
	I. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zu den Organen der Europäischen Union	203
	II. Bewertung	207
G.	Die EMK und der Ausschuss der Regionen der Europäischen Union	207
	I. Beitrag der Länder an der Errichtung des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union	208
	II. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zum Ausschuss der Regionen der Europäischen Union	211
	III. Bewertung	215
H.	Die EMK und der Länderbeobachter bei der Europäischen Union	215
	I. Bedeutung des Länderbeobachters bei der Europäischen Union für die Ländereuropapolitik	217
	II. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zum Länderbeobachter bei der Europäischen Union	218
	III. Bewertung	220
I.	Die EMK und die Büros der Länder in Brüssel	221
	I. Bedeutung der Büros der Länder in Brüssel für die Ländereuropapolitik	223
	II. Institutionelle Stellung der EMK im Verhältnis zu den Büros der Länder in Brüssel	224
	III. Bewertung	226
J.	Die EMK und sonstige Institutionen auf europäischer und internationaler Ebene	226
	I. Die EMK und der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas	227
	II. Die EMK und VRE, COSAC und RegLeg	229
K.	Ergebnis	233
Viertes Kapitel: Einflussnahme der Europaministerkonferenz in der Praxis – eine Frage der Effektivität		236
A.	Einführung und Maßstab der Bewertung – Differenzierung zwischen „Effektivität“ und „Effizienz“	236

B. Rolle der EMK im Rahmen der EU-Strukturpolitik	238
C. Rolle der EMK im Rahmen des Europäischen Konvents zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung	244
I. Innerstaatliche Begleitung des Europäischen Konvents	247
II. Bewertung der Rolle der EMK	255
D. Rolle der EMK im Rahmen von Änderungen und Neufassungsversuchen des EUZBLG	257
I. Gesetzesänderung des EUZBLG im Jahr 2006	259
II. Gesetzesänderung des EUZBLG im Jahr 2009	262
III. Länderinitiative zur Neufassung des EUZBLG im Jahr 2013	269
IV. Bewertung der Rolle der EMK	275
E. Rolle der EMK bei der Klärung der sogenannten „Inner Circle“-Problematik	277
I. Einführung in die Problematik	278
II. Streben nach einer innerstaatlichen Übergangslösung	281
III. Bewertung der Rolle der EMK	285
F. Rolle der EMK im Rahmen der innerstaatlichen Geschehnisse im Zuge des Vorabentscheidungsverfahrens „Bundesdruckerei GmbH / Stadt Dortmund“ vor dem Europäischen Gerichtshof	287
I. Einführung in die Problematik	288
II. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts und Streben nach einer innerstaatlichen Lösung	294
III. Bewertung der Rolle der EMK	300
G. Ergebnis	300
Fünftes Kapitel: Die Europaministerkonferenz in der Bilanz – eine Frage der Effizienz	305
A. Zur Ineffizienz der EMK	306
I. Erheblicher Aufwand im Zusammenhang mit der EMK	307
II. Geringes Maß an sichtbarem Nutzen der EMK	309
B. Zum Mehrwert der EMK	311
I. Konstruktivität und Langfristigkeit der thematischen Auseinandersetzung auf Ebene der EMK	311

II. Europaspezifischer Sachverstand, persönliche Muße und Kontinuität bei der Aufbereitung von Themen durch die EMK	313
III. Die EMK als Transmissionsriemen innerhalb der Verwaltungen des europäischen Mehrebenensystems	314
IV. Die EMK als Transmissionsriemen zwischen EU und Bürger	316
V. Zusammenfassung	318
C. Diskussion von Vorschlägen zur Effizienzsteigerung der EMK	320
I. Effizienzsteigernde „Sofort-Maßnahmen“ im Rahmen der Beschluss- und Berichtspraxis	320
II. Steigerung des Nutzens durch Besinnung auf das Potential als „Think Tank“ und Bildungsplattform	322
III. Aufwandsreduzierung durch geringere Sitzungshäufigkeit	325
IV. Aufwandsreduzierung durch Kontinuität im Bereich der Vorsitzaufgaben	326
V. Aufwandsreduzierung durch verstärkten Einsatz von Möglichkeiten im Rahmen von IT-Systemen	328
VI. Aufwandsreduzierung durch institutionelle Verschlinkung der Ländereuropapolitik	330
VII. Zusammenfassung	334
Ergebnisse in Thesen	337
Geführte Interviews	341
Literaturverzeichnis	343

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	Andere Ansicht
a. E.	Am Ende
a. F.	Alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Arbeitsgruppe
allg.	Allgemein
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APUZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Bund / Band
BGBI. I; II; III	Bundesgesetzblatt Teil I / Teil II / Teil III
BR	Deutscher Bundesrat
BR-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
Bsp.	Beispiel
bspw.	Beispielsweise
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
bzw.	Beziehungsweise
CdSK	Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder
COSAC	Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union

Abkürzungsverzeichnis

ders.	Derselbe
dies.	Dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ebd.	Ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMK	Europaministerkonferenz der Länder
endg.	Endgültig
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz)
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
ex	Ehemalig/ehemals (zur Angabe früherer Gesetzesfundstellen)
f. / ff.	Folgende (Seite / Seiten)
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	Gegebenenfalls
ggü.	Gegenüber
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grds.	Grundsatz
GS	Gedächtnisschrift
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (1991 und 1992)
h. M.	Herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
HdBuR	Handbuch Europarecht
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	In der Fassung
i. d. R.	In der Regel
i. E.	Im Ergebnis
i. R. d.	im Rahmen des/der
i. R. v.	Im Rahmen von
i. Ü.	Im Übrigen
i. V. m.	In Verbindung mit
insbes.	Insbesondere
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
IT	Informationstechnologie
JdEI	Jahrbuch der Europäischen Integration
JdF	Jahrbuch des Föderalismus
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar

Abkürzungsverzeichnis

Lfg.	Lieferung
lit.	Litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPK	Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente
m. w. N.	Mit weiteren Nachweisen
MBI.	Ministerialblatt
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz (Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs der Länder)
n. F.	Neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o. g.	Oben genannt
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RegLeg	Netzwerk „Regionen mit Legislativkompetenzen“
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rn.	Randnummer
S.	Satz
Satzung-EuGH	Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union
Slg.	Sammlung
sog.	Sogenannt
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
StAG	Ständige Arbeitsgruppe der Europaministerkonferenz der Länder
StenBer	Stenographischer Bericht
str.	Strittig
StW	Staatswissenschaften und Staatspraxis
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TOP	Tagesordnungspunkt
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantisches Freihandelsabkommen)
u. a.	Unter anderem

u.a.	Und andere
UAG	Unterarbeitsgruppe
Unterabs.	Unterabsatz
v.	Vom
v. a.	Vor allem
Var.	Variante
VerfO-EuGH	Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Vgl.	Vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
z. B.	Zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

A. Gegenstand und Anlass der Untersuchung

Die Europaministerkonferenz der Länder (EMK) ist eine der Fachministerkonferenzen der Länder¹. Ihre Mitglieder sind die innerhalb der 16 Landesregierungen für Themen mit EU-Bezug und europäische Grundsatzfragen zuständigen Ministerinnen und Minister beziehungsweise Senatorinnen und Senatoren oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre beziehungsweise Staatsrätinnen und Staatsräte².

Die Literatur zur EMK ist übersichtlich; sie erfährt höchstens als Ausschnitt institutioneller Gesamtbetrachtungen zur europapolitischen Ländermitwirkung wissenschaftliche Berücksichtigung.³ Das mag wohl auch daran liegen, dass diejenigen, die Einblicke in die Arbeit der EMK haben, nicht über die Zeit zur wissenschaftlichen Aufbereitung verfügen, während anderen wiederum die nötige Kenntnis von der Verwaltungspraxis fehlt.⁴ Diese Problematik soll durch vorliegende Arbeit gelöst werden, indem die Rolle der EMK für die europapolitische Länderwillensbildung und Interessenwahrnehmung der Länder in EU-Angelegenheiten herausgearbeitet und sie in den institutionellen Gesamtkontext des europäischen Mehrebenensystems von EU und Mitgliedstaaten einerseits sowie Bund und Ländern andererseits eingebettet wird.

Anlass zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der EMK war die Mitarbeit in der Hamburger Senatskanzlei während des Hamburger EMK-Vorsitzes vom 01. Juli 2014 bis zum 30. Juni 2015. Dort war zur Unterstützung des EMK-Vorsitzenden Wolfgang Schmidt, Staatsrat und

1 Die deutschen Bundesländer werden hier der Terminologie des Grundgesetzes entsprechend als „Länder“ bezeichnet.

2 Im Folgenden werden diese zusammengefasst als „Europaministerinnen und -minister“ bezeichnet.

3 So bspw. bei Grünhage, *Entscheidungsprozesse*, Seite 225 ff.; Morawitz/Kaiser, *Bund-Länder-Zusammenarbeit*, Seite 129 ff.; Pahl, *Regionen*, Seite 252 ff.; Schmuck, in: *Leißer* (Hrsg.), 255 (261 f.); exklusiv die EMK betreffende Beiträge gibt es soweit ersichtlich nur von Schmuck, *JdF* 2009, Seite 489 ff., sowie Gerster, *Integration* 2/1993, Seite 61 ff.

4 So ähnlich: Dr. Schmuck, im Interview am 04.06.2014.

Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, bei der Europäischen Union und für auswärtige Angelegenheiten, auf Arbeitsebene eine Geschäftsstelle in der Abteilung für Angelegenheiten der Europäischen Union des Staatsamtes errichtet worden.

Während des Hamburger EMK-Vorsitzes fanden drei Sitzungen auf politischer Ebene statt: Für die 66. EMK kamen die Europaministerinnen und -minister im November 2014 in der Hamburger Landesvertretung in Berlin und im Januar 2015 zur 67. EMK im Ausschuss der Regionen in Brüssel zusammen; die 68. EMK fand in repräsentativer Form im Mai 2015 im Hamburger Rathaus statt. Neben hochrangigen internationalen Gästen⁵ sowie Vertretern der Bundesregierung⁶ und der EU-Institutionen⁷ nahmen auch zahlreiche Wissenschaftler⁸ an den Sitzungen der Europaministerinnen und -minister teil.

5 Nach der Reihenfolge ihrer Erscheinung (Funktionsbezeichnung zum Zeitpunkt ihrer EMK-Teilnahme): Botschafter Anthony L. Gardner, Head of Mission of the US in Brüssel (Gast der 67. EMK am 29./30.01.2015); Staatspräsident Estlands Toomas Hendrik Ilves (Gast der 68. EMK am 21.05.2015).

6 Nach der Reihenfolge ihrer Erscheinung (Funktionsbezeichnung zum Zeitpunkt ihrer EMK-Teilnahme): Vorstandsvorsitzender Frank-Jürgen Weise, Bundesagentur für Arbeit; Staatssekretär Jörg Asmussen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Abteilungsleiter Martin Kotthaus, Auswärtiges Amt; Staatsminister Michael Roth, Auswärtiges Amt (alle Gäste der 66. EMK am 18./19.11.2014); Botschafter Reinhard Silberberg, Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU (Gast der 67. EMK am 29./30.01.2015); Staatssekretärin Dr. Emily Haber, Bundesinnenministerium; Europa-Beauftragter Dr. Rolf Steltemeier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Gäste der 68. EMK am 21.05.2015).

7 Nach der Reihenfolge ihrer Erscheinung (Funktionsbezeichnung zum Zeitpunkt ihrer EMK-Teilnahme): Generaldirektor Dr. Matthias Ruete, Generaldirektion Inneres der EU-Kommission (Gast der 66. EMK am 18./19.11.2014); MdEP Manfred Weber, Fraktionsvorsitzender der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament; Uwe Corsepius, Generalsekretär des Rates der EU; Stefaan Hermans, Kabinettschef der EU-Kommissarin für Arbeit, Soziales und Integration; Prof. Ben Smulders, Kabinettschef des EU-Kommissars und ersten Vizepräsidenten der EU-Kommission Frans Timmermans; Günther Oettinger, EU-Kommissar für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft; Dr. Cecilia Malmström, EU-Handelskommissarin; Prof. Dr. Martin Selmayr, Kabinettschef des EU-Kommissionspräsidenten (alle Gäste der 67. EMK am 29./30.01.2015).

8 Nach der Reihenfolge ihrer Erscheinung (Funktionsbezeichnung zum Zeitpunkt ihrer EMK-Teilnahme): Fabian Zuleeg, Geschäftsführer des European Policy Centre; Dr. Daniela Schwarzer, Stiftung Wissenschaft und Politik; Prof. Dr. Christine Langenfeld, Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (alle Gäste der 66. EMK am 18./19.11.2014); Janis Emmanouili-

Inhaltlich war die Hamburger EMK-Vorsitzzeit geprägt von den personellen Neuerungen auf europäischer Ebene nach der Wahl zum Europäischen Parlament und der Neubesetzung und Neustrukturierung der Europäischen Kommission.⁹ Auch die Erörterung wirtschaftlicher und sozialpolitischer Themen mit EU-Bezug, wie die Diskussion um das Freihandelsabkommen der EU mit den USA und die Entwicklung des Europäischen Arbeitsmarktes, gehörten zu den Schwerpunktthemen des Hamburger EMK-Vorsitzes. Vor dem Hintergrund aktueller Geschehnisse widmeten sich die Europaministerinnen und -minister ferner der Ukraine-Krise und den Herausforderungen der Europäischen Flüchtlingspolitik.

B. Gang der Untersuchung

Zu Beginn erfolgt eine Heranführung an die EMK als eine der Fachministerkonferenzen der Länder unter Berücksichtigung ihres verfassungsrechtlichen Rahmens und ihrer politischen Entstehungsgeschichte (Erstes Kapitel). Auch die Aufgaben, Organisationsstruktur und Arbeitsweise der EMK werden erläutert und ihre Schwerpunktthemen mittels quantitativer und chronologischer Auswertung der Tagesordnungen der EMK-Sitzungen auf politischer Ebene identifiziert.

Anschließend werden die Rechtsgrundlagen zur Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten dargestellt (Zweites Kapitel), um daraus die Grundprinzipien der europapolitischen Länderbeteiligung herzuleiten, welche die Basis der folgenden Kapitel zur Rolle der EMK in der Praxis liefern. Die zu den Ländermitwirkungsrechten existierenden Beiträge beschränken sich in der Regel auf einen Teilbereich der Normenpyramide aus Europäischem Primärrecht, deutschem Verfassungsrecht sowie einfach- und untergesetzlichen Regelungen, sodass die rechtliche Gesamtübersicht im Rahmen dieser Arbeit auch der Vervollständigung und besseren Übersicht dient.

lidis, Director of Studies des European Policy Centre (Gast der 67. EMK am 29./30.01.2015); Prof. Dr. Amrita Narlikar, Präsidentin des German Institut for Global and Area Studies (Gast der 68. EMK am 21.05.2015).

⁹ Vgl. Pressemitteilung des Hamburger Senats v. 30.06.2014 „Hamburg übernimmt den Vorsitz der Europaministerkonferenz“, Pressestelle des Hamburger Senats, Pressearchiv, abrufbar unter: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4336368/konferenz-europaminister/> (zuletzt abgerufen: September 2016).

Ausgehend von den Rechtsgrundlagen wird sodann der Bogen zu den Akteuren der Ländereuropapolitik geschlagen (Drittes Kapitel). Die EMK wird in das institutionelle Gesamtgefüge regionaler, nationaler, supranationaler und internationaler Akteure, derer sich die Länder zur Wahrnehmung ihrer Interessen in EU-Angelegenheiten bedienen, eingebettet und das Zusammenspiel der EMK mit den einzelnen Institutionen rechtlich und/oder politisch eingeordnet und durch Praxisbeispiele veranschaulicht.

Sodann wird auf die Einflussnahme der EMK in der Praxis und ihre tatsächliche Rolle für die europapolitische Willensbildung und Interessenwahrnehmung der Länder eingegangen. Vor dem Hintergrund, dass Eurothemen mittlerweile weitgehend alle nationalen Rechts- und Politikbereiche durchdringen und somit zahlreiche Akteure auf EU-, Bundes- und Länderebene mit Europafragen befasst sind, wird der Sinn einer "allgemeinen Europa-Stelle" auf Länderebene hinterfragt und die Bedeutung der EMK für die Ländereuropapolitik auf den Prüfstand gestellt. Anhand ausgewählter Fallstudien zur Tätigkeit der Europaministerinnen und -minister wird zunächst die Effektivität der EMK bewertet (Viertes Kapitel), bevor im Rahmen einer abschließenden Würdigung unter Effizienzgesichtspunkten die Frage nach dem Mehrwert der EMK beantwortet wird und Vorschläge zur Effizienzsteigerung diskutiert werden (Fünftes Kapitel).

Zuletzt erfolgte eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse in Form von Thesen.

Erstes Kapitel: Die Europaministerkonferenz der Länder – rechtlicher Rahmen und innere Verfasstheit

A. Einführung

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ – das so in Artikel 20 Absatz 1 GG verankerte und in Artikel 79 Absatz 3 GG garantierte Bundesstaatsprinzip bringt zum Ausdruck, dass mit Bund, Ländern¹⁰ und Kommunen¹¹ in Deutschland verschiedene Einheiten von Hoheitsträgern bestehen. Staatliche Aufgaben werden nicht auf nur einer Ebene wahrgenommen; vielmehr findet die Ausübung von Hoheitsrechten alternativ oder kumulativ durch nationale, subnationale/regionale sowie lokale Hoheitsträger statt.¹² Dabei gibt es auf regionaler Ebene der Länder neben dem Staatsapparat eines jeden Landes auch von den Ländern gemeinsam geführte Institutionen. Dazu gehören vor allem die übergeordnete, ressortübergreifende Themen behandelnde Ministerpräsidentenkonferenz sowie 18¹³ ressortspezifische Fachministerkonferenzen der Länder.¹⁴ Die im Jahr 1992 gegründete EMK ist eine davon.

10 Unter dem Rechtsbegriff „Länder“ ist die Summe der deutschen Gliedstaaten zu verstehen, die als Mitglieder einer staatsrechtlichen Verbindung die dezentralen Einheiten darstellen; während mit „Bund“ der Gesamtstaat des Verbandes gemeint ist, der gleichfalls Staatsqualität aufweist: vgl. dazu Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 1a.

11 Der Begriff der „Kommune“ umfasst kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise.

12 Ein solches System mehrerer staatlicher Ebenen findet sein Gegenteil im System des Einheitsstaates (bspw. in Frankreich, Spanien, Großbritannien, Italien und Belgien), in dem keine über Staatsqualität verfügenden Untergliederungen bestehen, sondern allenfalls Verwaltungseinheiten oder autonome Körperschaften: Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 I 5a.

13 Nach a. A. ist von 19 Fachministerkonferenzen auszugehen, weil auch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz i. S. v. Art. 91b GG eine solche sei; das ist nicht überzeugend, weil diese eine Form der Bund-Länder-Zusammenarbeit und keine reine Länderselbstkoordinierung darstellt – wie hier: Schmuck, JdF 2009, 489 (490); Clostermeyer, JdF 2014, 131 (138).

14 Neben der Ministerpräsidentenkonferenz bestehen die Agrarminister-, die Arbeits- und Sozialminister-, die Bauminister-, die Europaminister-, die Finanzminister- sowie die Gesundheitsministerkonferenz, die Konferenz der Gleichstellungs- und

Bei den Fachministerkonferenzen der Länder handelt es sich um freiwillig eingerichtete, weder verfassungsrechtlich noch sonst gesetzlich verankerte Selbstkoordinierungsgremien, in denen die Länder „in überregionalen Angelegenheiten untereinander und im Rahmen (...) dessen (...) mit dem Bund“¹⁵ zusammenwirken sollen. Sie dienen damit vorrangig der innerstaatlichen Willensbildung zwischen den Ländern unterhalb der Ministerpräsidentenkonferenz. Auf ihren Konferenzen kommen die für das jeweilige Ressort zuständigen Landesministerinnen und -minister beziehungsweise Senatorinnen und Senatoren zusammen. Besonders bekannt sind die Kultusministerkonferenz, die sich mit dem Bereich kultureller Angelegenheiten und damit einer Kernkompetenz der Länder befasst, sowie die Innenministerkonferenz, die aufgrund ihrer Zuständigkeit für sicherheitsrelevante Fragen große öffentliche Aufmerksamkeit erfährt.

Mit dem Ziel der politischen und administrativen Willensbildung der Länder untereinander und der Wahrnehmung von Länderinteressen gegenüber Dritten können sich die Fachministerkonferenzen grundsätzlich mit allen im Länderinteresse liegenden Themen beschäftigen, soweit sie sich dabei auf eine politische Koordinierung beschränken. Denn dies gehört nicht zu den Aufgaben des Bundesrates, sodass solche Tätigkeiten der Fachministerkonferenzen nicht dessen Sphäre als Bundesorgan¹⁶ tangieren.¹⁷ Ihren Beschlüssen kommt dementsprechend grundsätzlich keine Rechtskraft zu. Diese entfalten allenfalls Vorwirkung als Ausgangspunkt parallel stattfindender Landesgesetzgebungsverfahren oder stellen anderweitige, politische Selbstverpflichtungen dar. Auch die Beschlüsse der

Frauenminister, die Innenminister-, die Integrationsminister-, die Jugend- und Familienminister-, die Justizminister- sowie die Kultusministerkonferenz, die Ministerkonferenz für Raumordnung, die Sportminister-, die Umweltminister-, die Verbraucherschutzminister-, die Verkehrsminister- und die Wirtschaftsministerkonferenz (Stand: September 2016); es gibt keine Fachministerkonferenz der Länder für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

15 Vgl. I Nr. 1 des Anhangs „Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder“ zum MPK-Beschluss v. 15./16.12.2004, TOP 2 „Bundesstaatsmodernisierung“, lit. b.

16 U. a. Odendahl, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 50 Rn. 3.

17 Maunz/Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 32. Lfg. (Oktober 1996), Art. 50 Rn. 11; Schöbener, in: BK, 148. Lfg. (Oktober 2010), Art. 50 Rn. 38; Robbers, in: Sachs, GG, Art. 50 Rn. 17.

EMK sind in aller Regel höchstens von politischer Bedeutung, soweit die Länder sich darin gegenseitig ein absprachegemäßes Verhalten zusagen.¹⁸

Die Mitglieder der EMK, die Europaministerinnen und -minister, kommen auf politischer Ebene ein bis drei Mal pro Vorsitzjahr auf Einladung des jährlich wechselnden Vorsitzlandes zusammen, um sich über Länderinteressen in Angelegenheiten der Europäischen Union¹⁹ auszutauschen und ihre europabezogenen Aktivitäten zu koordinieren. Die Mehrzahl der Sitzungen findet in der Bundeshauptstadt statt, teilweise wird auch in Brüssel oder in der Landeshauptstadt des aktuellen Vorsitzlandes getagt. An den Sitzungen nehmen regelmäßig hochrangige Gäste aus Politik und Wissenschaft teil, beispielsweise Kommissare oder Generaldirektoren der Europäischen Kommission, Botschafter des aktuellen EU-Ratsvorsitzlandes, Mitglieder sogenannter Think-Tanks oder Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen sowie Universitätsprofessoren mit dem Schwerpunkt Verfassungsrecht. Die Sitzungen der Europaministerinnen und -minister werden auf Arbeitsebene durch die für Eurothemen zuständigen Verwaltungsbeamten der Länderregierungen vorbereitet.

B. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Fachministerkonferenzen der Länder

Die Fachministerkonferenzen der Länder werden im Grundgesetz nicht erwähnt; sie sind keine Verfassungsorgane, sondern Ausfluss des sogenann-

18 So v. a. bei den EMK-Beschlüssen zur Terminierung der Europawoche und jenen zur Personalbenennung und Finanzausstattung des Beobachters der Länder bei der EU.

19 Gemeint ist der europäische „Staatenverbund (...) sui generis“ (BVerfGE 89, 155 (181 und 186) sowie BVerfGE 123, 267 (348, 350 und 379), dessen Mitgliedstaaten sich mit dem Willen zur gemeinsamen Ausübung von Hoheitsrechten besonders verbunden haben. Der Begriff wurde von Bundesverfassungsrichter Kirchhof im Zusammenhang mit dem Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 ff.) geprägt: Kirchhof, in: Hommelhoff/Kirchhoff (Hrsg.), 11 (11 f.); vgl. auch Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 56. Lfg. (Oktober 2009), Art. 23 Rn. 45). Der Begriff ist umfassend und mit Blick auf den Wortlaut in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG entwicklungs offen zu verstehen (zum Stichwort „entwicklungsoffen“: Fischer, ZParl 1993, 32 (37) sowie Verheugen, ZG 1993, 162 (166); zum Stichwort „umfassend“: Schoten, VR 1993, 89 (93) mit Bezug auf den Bericht des BT-Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, BT-Drucks. 12/3896; zur a. A. der FDP-Fraktion in diesem BT-Sonderausschuss vgl. ebd., Seite 22).

ten „kooperativen Föderalismus“²⁰ auf dessen Grundlage die Länder als staatliche Hoheitsträger ihre politische und administrative Zusammenarbeit freiwillig koordinieren.²¹ Dennoch dient das Grundgesetz als verfassungsrechtlicher Rahmen für die Fachministerkonferenzen, weil es die Rechte und Pflichten der Länder zur Ausübung staatlicher Befugnisse und zur Erfüllung staatlicher Aufgaben²² ausdrücklich verankert oder – häufiger – ungeschrieben, eines Umkehrschlusses bedürftig regelt²³. So wird verfassungsrechtlich sowohl die Errichtung von Fachministerkonferenzen legitimiert als auch über die Zulässigkeit deren fachlicher Ausrichtung entschieden. Maßgeblich ist dafür stets die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, wie sie – abgesehen von Verweisungsnormen – im Grundgesetz abschließend bestimmt ist.²⁴ Ausgangspunkt dessen ist Artikel 30 GG.²⁵

Nach Artikel 30 GG sind im Grundsatz die Länder zuständig, sofern das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Es handelt sich um eine Allzuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder,²⁶ die für die drei staatlichen Hauptfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative in den Artikeln 70 ff., 83 ff. und 92 GG konkretisiert und durch Spezialregelungen für besondere staatliche Aufgabenbereiche ergänzt wird.²⁷ Die All-

20 Hesse versteht darunter eine „allgemeine Formel für verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden“, in: FS Müller, 141 (143); innerhalb der deutschen Staatsrechtsterminologie geht der Begriff wohl zurück auf ein Gutachten der Kommission für die Finanzreform von 1966 (vgl. dazu Grawert, *Der Staat* 1968, Seite 63 ff. m. w. N.); zum Begriffsursprung im Angelsächsischen: Kewenig, AöR 93 (1968), Seite 433 ff. (auf Seite 434 definiert als „ständig zunehmende Verschränkung von Bundes-, Landes- und Gemeindeebene zur besseren Bewältigung der sich stellenden Aufgaben“).

21 Zur Länderzusammenarbeit insgesamt siehe Clostermeyer, JdF 2014, 131 (132).

22 Vgl. Wortlaut von Art. 30 GG; siehe auch Sannwald („Aufgabe“ sei der Oberbegriff für staatliche Handlungspflichten), in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 30 Rn. 14; siehe auch Gubelt, in: v. Münch/Kunig, GG I, Art. 30 Rn. 6.

23 Isensee, in: FS 50 Jahre BVerfG, Bd. II, 719 (723); zum Ganzen: Šarčević, Bundesstaatsprinzip, Seite 83 ff.

24 Isensee, in: FS 50 Jahre BVerfG, Bd. II, 719 (722); allg. zur verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung: Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 III 3.

25 U. a. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rn. 1, und Bothe, in: AK-GG, Lfg. v. Oktober 2001, Art. 30 Rn. 10.

26 Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, 46. Lfg. (März 2006), Art. 30 Rn. 1.

27 Auf die besonderen Zuständigkeitssysteme im Finanzwesen oder bei einem Ausnahmezustand soll hier nicht näher eingegangen werden; siehe dazu ggf. Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 19 III 3f, sowie Bd. II, §§ 45 - 51 und §§ 52 - 57.

zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder wird jedoch durch zahlreiche Bundeskompetenzen im Sinne von Artikel 30 Halbsatz 2 GG aufgehoben – in Form ausdrücklicher Zuweisungen von Hoheitsrechten an den Bund (das Grundgesetz „trifft“ eine andere Regelung) oder im Bereich ungeschriebener Bundeszuständigkeiten (das Grundgesetz „lässt“ eine andere Regelung zu), welche als im Grundgesetz „stillschweigend mitgeschrieben“ zu erachten sind²⁸. Artikel 30 Halbsatz 1 GG gilt im Ergebnis vor allem für solche Kompetenzen, die mit der Verfassungshoheit der Länder, die aus dem Bundesstaatsprinzip beziehungsweise ihrer Eigenstaatlichkeit folgt,²⁹ zusammenhängen. Insbesondere sind die Länder dafür zuständig, sich eine Landesverfassung zu geben und das Verfahren sowie die Organisation ihrer Landesgesetzgebung zu bestimmen.³⁰ Aber auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einrichtung von Fachministerkonferenzen ergibt sich aus Artikel 30 GG in Verbindung mit dem Schweigen des Grundgesetzes: Da weder ein Ausschluss noch eine entsprechende Kompetenzzuweisung an den Bund existiert, ist es Sache der Länder, Form und Verfahren ihrer Zusammenarbeit untereinander auszugestalten.³¹ Die Einrichtung von Fachministerkonferenzen ist mit Blick auf Artikel 30 GG verfassungsrechtlich zulässig.

Für die Bestimmung des zulässigen Inhalts der Länderzusammenarbeit ist hingegen nicht der Artikel 30 GG, sondern sind die Artikel 70 ff. GG maßgeblich.³² Denn dort werden die Materien, für die eine Koordination und Willensbildung zwischen den Ländern im Rahmen von Fachministerkonferenzen in Frage kommt, konkretisiert.

Im Folgenden wird zunächst die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in innerstaatlichen Angelegenheiten dargestellt, um so den verfassungsrechtlichen Rahmen für die fachliche Ausrichtung der Fachministerkonferenzen ganz allgemein abzustecken.

28 Stern, Staatsrecht, Bd. II, § 37 II 5 m. w. N.; Isensee, in: FS 50 Jahre BVerfG, Bd. II, 719 (723); zu den Fallgruppen (kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhang und Annexkompetenz) vgl. BVerfGE 98, 265 (299) sowie Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Vorb. v. Art. 70 Rn. 20 ff. und Art. 71 Rn. 7.

29 Art. 28 Abs. 1 GG setzt die Verfassungshoheit der Länder voraus – siehe dazu Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 1; März, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 30 Rn. 38, Spiegelstrich 1.

30 März, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 30 Rn. 38 Spiegelstrich 2 und 3.

31 März, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 30 Rn. 38 Spiegelstrich 5.

32 März, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 30 Rn. 38 Spiegelstrich 5.

Erst in einem zweiten Schritt soll das Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern speziell im Bereich des auswärtigen Handelns aufgezeigt und damit die EMK in ihren verfassungsrechtlichen Kontext eingebettet werden.

I. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in innerstaatlichen Angelegenheiten – verfassungsrechtlicher Rahmen der Fachministerkonferenzen im Allgemeinen: Artikel 70 ff. GG

Mit welchen Materien sich die Länder im Rahmen von Fachministerkonferenzen zulässigerweise beschäftigen dürfen, bestimmen die Artikel 70 ff. GG.³³ Die Gesetzgebungskompetenzen, die dort nicht dem Bund ausdrücklich zugewiesen sind (oder für die eine ungeschriebene Bundeskompetenz existiert), fallen im Umkehrschluss in die Zuständigkeit der Länder, sodass sie der Länderzusammenarbeit offen stehen. In Konkretisierung des Artikels 30 GG gilt dabei gemäß Artikel 70 Absatz 1 GG wiederum die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder; tatsächlich liegt aber die überwiegende Mehrzahl der Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund.³⁴

1. Ausdrückliche Gesetzgebungsbefugnisse

Für die Bereiche der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz, die insbesondere im Katalog des Artikels 73 Absatz 1 GG geregelt sind,³⁵ können Länderzuständigkeiten gemäß Artikel 71 GG nur mittels ausdrücklicher Delegation an diese begründet werden.³⁶ Das betraf in der Vergangenheit aber bloß seltene und eher unbedeutende Fälle,³⁷ die als verfassungsrechtlicher Rahmen für die Fachministerkonferenzen kaum von Bedeutung sind.

33 März, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 30 Rn. 38 Spiegelstrich 5.

34 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 30 Rn. 48.

35 Zu weiteren Einzelmaterien außerhalb des Art. 73 GG vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 71 Rn. 4 und 6.

36 Zu Ausnahmen vgl. Fischer, in: BK, 120. Lfg. (Dezember 2005) Art. 71 Rn. 115 ff.

37 Vgl. die Bsp. bei Fischer, in: BK, 120. Lfg. (Dezember 2005) Art. 71 Rn. 110 ff. (die bis 1994 geltende Regelung in § 22 PartG i. d. F. des Änderungsgesetzes v. 22.07.1969 (BGBl. I 925) ist wohl als die relevanteste Regelung zu erachten).

Auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne von Artikel 72 GG ergibt sich eine Gesetzgebungskompetenz der Länder solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (Absatz 1) oder eine Abweichungsgesetzgebungskompetenz der Länder besteht (Absatz 3). Im Bereich des Abweichungsrechts steht es im Ermessen der Länder, ob und in welchem Umfang sie von ihrer Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen, sodass bereits die Möglichkeit zur Gesetzgebung als Zuweisung staatlicher Aufgabenbereiche zu verstehen ist.³⁸ Die dort genannten Länderabweichungskompetenzen für die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege sowie Bodenverteilung und Raumordnung sind für den Inhalt der Länderzusammenarbeit im Rahmen der Agrarministerkonferenz, der Bauministerkonferenz und der Ministerkonferenz für Raumordnung von Relevanz; die Abweichungskompetenz zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse deutet auf die Länderkompetenz für (schulische) Bildung hin, was für die verfassungsrechtlich zulässigen Themen der Kultusministerkonferenz bedeutsam ist.

Außerhalb der Artikel 70 ff. GG steht den Ländern das Recht zur Gesetzgebung überdies im Bereich der Rechtstellung der Richter in den Ländern zu (Artikel 98 Absatz 3 GG mit der dort genannten Einschränkung), ferner für die Schuldenbremse der Länderhaushalte (Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG), für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern (Artikel 105 Absatz 2a Satz 1 GG) sowie für die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer (Artikel 105 Absatz 2a Satz 2 GG).³⁹ Diese verfassungsrechtlichen Einzelregelungen sind für die Justizministerkonferenz und die Finanzministerkonferenz relevant.

2. Ungeschriebene Gesetzgebungsbefugnisse

Für alle nicht ausdrücklich im Grundgesetz erfassten Materien ergibt sich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Inhalts der Länderzusammenarbeit im Rahmen von Fachministerkonferenzen aus der Allzuständigkeit der Länder des Artikels 70 Absatz 1 Halbsatz 1 GG.

³⁸ Vgl. dazu Haug, DÖV 2008, 851 (854).

³⁹ Das gilt zudem für das Staatskirchenrecht (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 8 Weimarer Reichsverfassung).