

30 Jahre Europaministerkonferenz

Handlungsoptionen und Visionen für die Zukunft

Kooperationsprojekt:

Hamburg-Vigoni Forum, Jean Monnet Lehrstuhl der OVGU

Zusammenfassung

Die **Europaministerkonferenz der Länder** wurde im Kontext der Überführung der Europäischen Gemeinschaften in die Europäische Union 1992 gegründet, um nach der Weiterentwicklung der primär wirtschaftlichen zur politischen Integration sowohl eine frühe Abstimmung als auch eine umfassende Koordinierung der deutschen Europapolitik im Zusammenspiel von Bund und Ländern zu garantieren. Das vorliegende Policy-Paper bietet, stärker prospektiv als retrospektiv orientiert, eine Zusammenfassung der ursprünglichen Mission und Zielsetzung der EMK vor 30 Jahren. Auf dieser Grundlage stellt es dar, welche Rolle die EMK in der komplexen deutschen Europapolitik spielt, inwieweit die EMK ihren ursprünglichen Zielen gerecht wird und vor allem, welche Potentiale die EMK angesichts des sich kontinuierlich wandelnden Integrationsprojekts ausschöpfen kann, um die „immer engere Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) unter Wahrung des jeweils mitgliedstaatlich Eigenen aktiv mitzugestalten. Die EMK wird in ihrer besonderen Rolle als politisches Gremium in der deutschen und EU-Politikgestaltung gewürdigt, wobei die häufig nachgeordnete Rolle der EMK, vor allem neben der aktiven und verfassungsrechtlich verankerten Mitwirkung des Bundesrats und der politischen Gestaltung von Leitlinien auch in der Europapolitik durch die Ministerpräsident:innen, auffällt. Auf dieser Grundlage schließt die Analyse mit möglichen Handlungsoptionen und konkreten Empfehlungen, wie die EMK die bestehenden Aufgaben im Zusammenspiel mit anderen Akteuren meistern, die Mitgestaltung der Ländereuropapolitik weiterbefördern und einer proaktiv verstandenen Integrationsverantwortung gerecht werden kann.

Die folgenden **Empfehlungen** sind im Sinne einer **aktiven Subsidiarität** gedacht, in der die Länder als gestaltende Kraft Europapolitik sowohl formen als auch „bottom up“ legitimieren und bürgernah vermitteln:

- die Einnahme einer **stärkeren politischen „Filterfunktion“**, um mittel- und langfristige politische Prioritäten der Länder zu identifizieren, hervorzuheben und sich – neben der Befassung des Bundesrats und insbesondere seines EU-Ausschusses mit den laufenden EU-Geschäften – frühzeitig mit einer koordinierten Stimme zu positionieren; somit auch
- eine **enger koordinierte Interessenvertretung** politisch vorausschauend definierter Kernvorhaben auf allen Ebenen, die neben Bundesregierung und Bundestag auch die Brüsseler Behörden und regionale Körperschaften in anderen Mitgliedstaaten adressiert;
- die **Vorbereitung von Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz** und, wo zielführend, der Fachministerkonferenzen entlang der durch die EMK koordinierten politischen Prioritäten;
- eine **verstärkte Öffentlichkeitsarbeit**, um die Förderung des europäischen Gedankens sichtbarer zu machen und so einen eigenständigen Beitrag zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit zu leisten;
- die Schaffung einer **EMK-Geschäftsordnung** und die Bereitstellung von Ressourcen für ein ständiges Sekretariat, um die Koordinierungs- und Interessensrepräsentationsaufgaben besser umzusetzen und institutionell abzusichern.

Beteiligte Wissenschaftler:innen

Vorliegendes Papier wurde gemeinsam vom Magdeburger Jean Monnet Lehrstuhl unter der Leitung von Frau Prof. Dr. Eva Heidbreder und dem Hamburg-Vigoni Forum, dem Prof. Heidbreder ebenfalls angehört, erarbeitet. Das Forum seinerseits ist ein längerfristiger angelegter Zusammenschluss der Universität Hamburg (im Rahmen ihrer Europastrategie als Exzellenzuniversität), des Europa-Kollegs Hamburg, des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik und der Villa Vigoni, um unter Beteiligung führender Wissenschaftler:innen einen konstruktiven europapolitischen Diskurs anzuregen. Das Forum will Forschung und Politik auf innovative Weise miteinander ins Gespräch bringen. Dabei geht es weniger um tagespolitische Detailfragen als vielmehr ein integrationspolitisches Gesamtkonzept: „Raum – Souveränität – Identität“, die zwar geläufigen, aber in ihrer Relevanz für konkrete europapolitische Zukunftskonzepte noch nicht hinreichend hinterfragten Narrative von Integration und Desintegration.



Prof. Dr. Eva Heidbreder

Otto-von-Guericke Universität Magdeburg

Jean Monnet Lehrstuhl IMUDE

Projektleitung EMK

Eva.heidbreder@ovgu.de

Eva G. Heidbreder ist Professorin für Regieren im Europäischen Mehrebenensystem (Politikwissenschaft) an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg und Inhaberin eines Jean Monnet Lehrstuhls. Zuvor hatte sie Stellen an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, der Hertie School of Governance in Berlin sowie Gastprofessuren an der Humboldt-Universität, der Freien Universität Berlin sowie der Universität Konstanz inne. Sie hat umfassend zur Genese des politischen EU-System und Politikgestaltung, v.a. der demokratischen Mitgestaltung und Politikumsetzung, geforscht und publiziert.



Prof. Dr. Markus Kotzur

Universität Hamburg

Projektleiter Hamburg-Vigoni Forum

Projektleitung EMK

markus.kotzur@uni-hamburg.de

Markus Kotzur ist Professor für Völker- und Europarecht an der Universität Hamburg, Präsident des Europa-Kolleg Hamburg und stellvertretender geschäftsführender Direktor des Instituts für internationale Angelegenheiten. Zuvor war er Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Leipzig. Seine Forschungs- und Publikationsschwerpunkte liegen in den Bereichen der Europäischen Verfassungslehre und des Verfassungs- sowie des institutionellen Völkerrechts.

**Prof. Dr. Christian Calliess**

Freie Universität Berlin
europarecht@fu-berlin.de

Christian Calliess ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin (seit 2008) inne und ist und Inhaber einer Ad Personam Jean-Monnet-Professur. Frühere Positionen umfassen Professuren an den Universitäten Graz (2001) und Göttingen (2003). Von 2015 bis Oktober 2018 war er von der Universität beurlaubt, um als Rechtsberater des Planungstabs des Präsidenten der Europäischen Kommission zu arbeiten. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Europa-, Verfassungs- und Umweltrecht. Von 2011-2013 war er Richter im Nebenamt am OVG Berlin Brandenburg, 2011-2012 Wissenschaftlicher Experte im Rahmen des Zukunftsdialogs des Bundeskanzleramts, Sachverständiger im Rahmen von Anhörungen des Deutschen Bundestages zu verfassungs- und europarechtlichen Fragen sowie zur Föderalismusreform und Prozessbevollmächtigter des Bundestages u.a. im ESM- und EZB/OMT-Verfahren vor dem BVerfG und dem EuGH.

**Prof. Dr. Michael Gehler**

Universität Hildesheim
gehler@uni-hildesheim.de

Michael Gehler hat seit 2006 einen Jean Monnet Lehrstuhl inne und ist Professor an der Stiftung Universität Hildesheim sowie Leiter des dortigen Instituts für Geschichte. Seit 2021 ist er zusätzlich Professor an der Andrassy Universität Budapest. Von 2013 bis 2017 war er Direktor des Instituts für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW), Wien. Seine Forschungsbereiche umfassen die österreichische, deutsche und europäische Neuere und Neueste Geschichte, Internationale Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung des Kalten Krieges, der deutschen Frage und Einheit, der europäischen Integration, der transnationalen Parteienkooperation von Christdemokraten und Konservativen in Europa sowie der Südtirolfrage.

**Prof. Dr. Armin Hatje**

Universität Hamburg
armin.hatje@uni-hamburg.de

Armin Hatje ist seit 2006 Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Europarecht, Universität Hamburg. Er studierte Rechtswissenschaft in Hamburg und Lausanne. Sein erstes und zweites juristisches Staatsexamen legte er 1984/1990 ab und promovierte 1987 an der Universität Hamburg, gefolgt von seiner Habilitation, 1996, an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg/Brsg. Von 1998 bis 2006 war er Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Bielefeld. Er ist Vorsitzender der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht; European Co-Dean China-EU School of Law, Beijing 2014 bis 2017.

**Dr. Johanna Schnabel**

Freie Universität Berlin
johanna.schnabel@fu-berlin.de

Johanna Schnabel ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich Politisches System der Bundesrepublik Deutschland am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Zuvor forschte und lehrte sie an der Universität Lausanne (Schweiz) und der University of Kent (Großbritannien). Sie arbeitet insbesondere zum Föderalismus in Australien, Kanada, Deutschland, der Schweiz und den USA. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Aspekten der Zusammenarbeit der Regierungsebenen und der Gestaltung von Bildungs-, Gesundheits- und Fiskalpolitik im Föderalstaat. Ihr Buch ‚Managing Interdependence in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy‘ (Palgrave Macmillan, 2020) befasst sich mit der Funktionsweise und Wirksamkeit von Regierungskonferenzen.

**Dr. Antonios Souris**

Freie Universität Berlin
antonios.souris@fu-berlin.de

Antonios Souris ist Postdoc am Arbeitsbereich Politisches System der BRD an der Freien Universität Berlin. In seiner Forschung beschäftigt er sich insbesondere mit dem deutschen Föderalismus, Parlamenten und Parteien. Seine Dissertation über den EU-Ausschuss des Bundesrates, die beim Nomos Verlag erschienen ist, wurde mit dem Preis für Föderalismus und Regionalforschung 2021 ausgezeichnet.

Einleitung: Europapolitische Mitgestaltung durch die Europaministerkonferenz

Die Konferenz der Europaminister der Länder – Europaministerkonferenz (EMK) – in der Bundesrepublik wurde durch einen Beschluss 1992 in Wildbad Kreuth ins Leben gerufen. 2005 wurde durch einen weiteren Beschluss in Berlin die Zusammenarbeit der EMK näher definiert. Das Gremium bleibt auf der Grundlage dieser beiden Beschlüsse minimal verfasst und administrativ sehr schlank aufgestellt. Die EMK ist eine von rund 20 Fachministerkonferenzen; anders als die meisten dieser befasst sie sich jedoch vor allem mit Querschnittsthemen und den Schnittstellen verschiedener Politikfelder (Schnabel 2020). Seit nunmehr dreißig Jahren wirkt die EMK gemeinsam mit dem Bundesrat, den jeweiligen Vertretungen der Länder in Brüssel und, weniger prominent, dem Ausschuss der Regionen an der Ländereuropapolitik mit. Sie ist als ein Baustein zur Mitwirkung der Länder in der deutschen Europapolitik fest etabliert, bleibt aber der deutschen und europäischen Öffentlichkeit weitestgehend unbekannt.

Der Kontext europäischer Politikgestaltung hat sich seit 2005 vor allem durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 sowie diverse Krisen, denen die EU ausgesetzt war, grundlegend gewandelt.

Die vorliegende Kurzanalyse beantwortet vor diesem Hintergrund folgende Fragen:

- Welche **Rolle** spielt die EMK und wie füllt sie ihre Aufgaben aus?
- Inwieweit entspricht das **Aufgabenprofil** der EMK den gewandelten Anforderungen der Post-Lissabon EU?
- Welche **Potentiale** kann die EMK weiter ausschöpfen, um Europapolitik aktiv und sichtbar mitzugestalten?

Die Analyse basiert auf der interdisziplinären Expertise der Autor:innen aus der EU- und Föderalismusforschung. Als wichtigste Potentiale der EMK betont die Kurzstudie die Ausgestaltung einer „Aktiven Subsidiarität“, die verstärkte politische Vermittlung und eine konzentriertere politisch koordinierende Rolle. Als genuin politisches Gremium kann die EMK die politische Zusammenarbeit steuern und so eine wichtige politische Signalwirkung entfalten. Hierzu empfiehlt die Studie auf der einen Seite eine Betonung der Ursprungsmission, der „Beförderung des europäischen Gedankens“, durch die stärkere Sichtbarkeit der politischen Mitgestaltung der Länder und intensivierte Öffentlichkeitsarbeit sowohl in den Medien als auch durch besondere Formate mit Alleinstellungscharakter wie die Europawochen. Auf der anderen Seite kann die EMK durch eine Konzentration auf mittel- und langfristig für die Länder relevante Themen ihre politische Steuerungsfunktion profilieren und so ergänzend zum Bundesrat das europapolitischen Tagesgeschäft (mit-)gestalten. Dies bedeute eine verstärkte vorbereitende Rolle für die Ministerpräsidentenkonferenzen (Beschlussvorschläge zur Europapolitik) sowie, wenn relevant, andere Fachministerkonferenzen, vor allem bei der Priorisierung von Themen auf der EU-Agenda. Dies ermöglicht auch eine sichtbarere Interessensvertretung der Bundesländer auf allen EU-Ebenen. Um die gewachsenen Anforderungen an europapolitische Koordinierung, die Zusammenarbeit verschiedener europapolitischer Akteure sowie die Vermittlung und Legitimierung von Europapolitik in den Ländern zu stärken und umfassend auszufüllen, empfiehlt die Studie, dass sich die EMK eine Geschäftsordnung und gegebenenfalls ein dauerhaftes Sekretariat gibt.

Grundlagen und Ziele: Mission und Funktionsweise der EMK

In ihrem Gründungsbeschluss 1992 (Konferenz der Europaminister der Länder 1992) wird als Kernaufgabe der EMK festgelegt: „vor allem die Koordination der Zusammenarbeit

- bei der Interessenvertretung der Länder in Europaangelegenheiten gegenüber den Organen des Bundes und den Europäischen Gemeinschaften;
- bei europapolitischen Aktivitäten der Länder;
- in der Informationspolitik der Länder zur Förderung des europäischen Gedankens“.

Die EMK fügte diesem Beschluss 2005 einen weiteren zur genaueren Bestimmung der Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit hinzu (41. Europaministerkonferenz der Länder 2005). Der Beschluss betont eine spezifische koordinierende Rolle für die EMK. Ihre Funktion ist die „europapolitische Koordinierung und Willensbildung der Länder, soweit diese sinnvoller Weise nicht bzw. nicht nur in den einzelnen Fachministerkonferenzen, im Bundesrat oder in der deutschen Delegation des Ausschusses der Regionen erfolgen kann, und insbesondere die Vorbereitung von europapolitischen Grundsatzthemen für die Ministerpräsidenten“. Zu diesem Zweck verfolgt die EMK neben der Abstimmung gemeinsamer Positionen auch „die gemeinsame Artikulation und Durchsetzung dieser Positionen insbesondere gegenüber der Bundesregierung und der Europäischen Kommission“. Die EMK gibt sich eine sehr schlanke Organisationsstruktur, indem Untergremien „auf das unbedingt notwendige“ begrenzt sind.ⁱ

Beide Beschlüsse sind im zeitlichen Kontext zu verstehen. Der Gründungsbeschluss steht in engem Zusammenhang mit der Schaffung der Europäischen Union (EU) durch den Maastrichter Vertrag, der erstmals auch die politische Integration als Ziel festlegt und dadurch die innerstaatliche Beteiligung der Länder in der EU-Politikgestaltung deutlich aufgewertet hat. Die Interessensvertretungsfunktion der EMK gegenüber dem Bund und den EU-Organen ergibt sich hieraus. Zentral ist außerdem das Ziel der „Förderung des europäischen Gedankens“ als fortlaufende Aufgabe zu betonen. Hintergrund des Beschlusses von 2005 ist die gescheiterte Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa sowie die laufende Föderalismusreform I. Da die Bundesregierung die häufigen Enthaltungen im Rat auf langwierige Abstimmungen unter den Ländern zurückführte, stand zur Erhöhung der deutschen Europafähigkeit eine Einschränkung von Art. 23 GG im Raum (Souris 2021: 19). Auch in diesem Zusammenhang ist der Anspruch der EMK zu verstehen, in ihrem Beschluss die Vertretung der Länderinteressen im Bund und gegenüber der Kommission zu bekräftigen. Spätere EU-Vertragsreformen, vor allem die Änderungen des Vertrags von Lissabon (2009) haben zu keinen weiteren Anpassungen dieser grundlegenden Beschlüsse geführt.

Die Mission und Grundstruktur, die sich aus diesen Beschlüssen ergibt, ist die Vertretung und Durchsetzung von Länderinteressen, die der EMK neben anderen Gremien eine politisch begleitende Koordinierungsrolle zuweist, die sich vor allem auf Grundsatzfragen und Querschnittsthemen bezieht und auf einer sehr schlanken Organisation basiert. Ausgeführt wird sie vor allem durch die Länderbediensteten für europolitischen Grundsatzfragen in der Ständigen Arbeitsgruppe StAG EMK. Gleichzeitig wird, durchaus selbstbewusst, der politische Anspruch formuliert, Länderinteressen auf Bundes- und EU-Ebene durchzusetzen. Die EMK arbeitet auf Basis dieser Beschlüsse ohne weitere Formalisierung ihrer Tätigkeiten. Bei der Beschlussfassung strebt die EMK trotz der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen Einstimmigkeit an.

Für die Rolle und das Aufgabenprofil der EMK beachtliche Kontexte sind die vor allem seit Beginn der globalen Finanzkrise (2008) sich krisengetrieben (Euro- bzw. Staatsschuldenkrise, Flüchtlingsschutzkrise, Rechtsstaatskrise, Klimakrise, Covid19-Pandemie, russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine) wandelnden Rahmenbedingungen des Integrationsprozesses:

- Die EU gerät unter zunehmenden **Legitimationsdruck**, vor allem durch EU-skeptische und Anti-EU-Parteien in den Mitgliedstaaten; „illiberalen“ Demokratieverständnissen und der Aushöhlung von Rechtsstaatlichkeit entgegenzuwirken ist für das Funktionieren und den Zusammenhalt der EU unabdingbar.
- Trotz zum Teil umstrittener Legitimation kommen der EU immer **neue Aufgaben** zu (gerade bei der Pandemie-Bekämpfung oder im Umgang mit den Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine). Politische Entscheidungen auf EU-Ebene, die Bürger:innen direkt betreffen, wie z.B. in der Energie- oder Schuldenpolitik der EU, bedürfen einer verstärkten Vermittlung auf allen Ebenen.
- Die direkten und indirekten Kosten der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs werden auch unmittelbar und mittelfristig drängende **haushaltspolitische Fragen** aufwerfen. Dies betrifft sowohl die Notwendigkeit, neue Aufgaben in der Energie-, Umwelt- und Sicherheitspolitik zu finanzieren, als auch wachsende soziale Spannungen abzubauen. Inwieweit neuen Aufgaben jenseits von Sonderfinanzierungen (etwa Next Generation EU) budgetär abgesichert sind und wie der EU-Haushalt in Zukunft zu gestalten ist, ist politisch umstritten. Zukünftige Haushaltsentscheidungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen drohen noch schwieriger und umstrittener als vergangene zu werden.
- Dieser Wandel hat auch für das **Rollenverständnis und Aufgabenprofil** der EMK Konsequenzen, da es die stark angewachsene Politisierung von immer brisanter und immer stärker in Frage gestellter EU-Politikgestaltung unterstreicht und damit die dringende Notwendigkeit, EU-Politik für Bürger:innen greifbar und so im Sinne demokratischer Rückbindung legitim zu gestalten. Gleiches gilt für die Legitimierung von europapolitischer Koordinierung innerhalb des deutschen Föderalstaats. Das Spannungsfeld zwischen kooperativem Föderalismus und Wettbewerbsföderalismus beziehungsweise innerbundesstaatlicher Solidarität und Eigeninteressen der Länder darf die Koordinierung dabei nicht ausblenden. Auch hier ist die Rolle der EMK von zentraler Bedeutung.

Analyse des Ist-Zustands: Zielumsetzung der Kernfunktionen

Die EMK ist eine Akteurin in der komplexen europapolitischen Koordinierung im deutschen Bundesstaat und, weniger prominent aber laut Aufgabendefinition ebenfalls, auf der EU-Ebene. Im Vergleich zu anderen Regierungskonferenzen ist die EMK in der Öffentlichkeit weitestgehend unbekannt. Für eine Bilanzierung der Arbeit der EMK stellen sich angesichts dessen folgende Fragen: (1) Inwieweit erfüllt die EMK ihre selbstgesteckten Ziele? (2) Entsprechen diese Aufgaben, die Arbeitsweise und die Struktur der EMK noch dem veränderten europapolitischen Kontext und den immer komplexer werdenden Anforderungen an eine bundesdeutsche europapolitische Koordinierung?

Die Aufgaben der EMK sind stark in die europapolitischen Aktivitäten anderer Akteure der Länder eingebunden. Die wichtigsten Akteure sind:

- **Bundesrat** als formelles Entscheidungsorgan und Mitwirkungsorgan der Länder-Europapolitik;

- **Ministerpräsident:innen** mit unterschiedlich stark definierten direkten europapolitischen Aufgaben sowie die Ministerpräsidentenkonferenz als entscheidende politische Leitung für Grundsatzfragen;
- **Fachministerkonferenzen**, die, je nach Kompetenzen, unmittelbar europapolitische Entscheidungen beschließen (z.B. in der Bildungspolitik);
- **Ausschuss der Regionen (AdR)**, in dem sub-staatliche Einheiten (für Deutschland die Länder) als beratendes Gremium in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden sind;
- **Landesvertretungen in Brüssel**, welche sowohl länderrelevante Informationen sammeln und spezifische Länderinteressen in Brüssel vertreten.

Aus der Tatsache, dass der Bundesrat – und hier vor allem der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union – umfassend das europapolitische Tagesgeschäft bearbeitet und so auch direkt die Entscheidungsfindung im Bundesrat vorbereitet, ist die EMK selbst nicht in Entscheidungsfindungsprozesse auf Bundesebene eingebunden. Die Willensbildung und Beschlussfassung der laufenden Mitwirkung in der deutschen Europapolitik ist durch den Ausschuss und die ggf. einberufene Europakammer des Bundesrates gegeben. Die EMK spielt hierbei keine zusätzliche koordinierende Rolle, was ein Grund dafür ist, dass die EMK sich vor allem auf europapolitische Grundsatzfragen konzentriert. In diesem Sinne ist die Rolle der EMK vorrangig politisch (politikvorbereitend) und weniger rein im Tagesgeschäft koordinierend.

Bei der Befassung mit Grundsatzfragen ergänzen sich idealer Weise die Tätigkeiten der EMK mit denen der Ministerpräsident:innen. So gehört es auch zu den Aufgaben der EMK, für die MPK vorbereitend tätig zu werden. In diesem Sinne ist die politische Rolle der EMK der Rolle der MPK direkt nachgeordnet.

Dass die EMK vor allem europapolitische Grundsatzfragen respektive Querschnittsthemen behandelt, spiegelt sich auch in den Beschlüssen der EMK wider, in denen die Abstimmungen von Länderpositionen dominieren und Beschlüsse häufig gemeinsame Stellungnahmen betreffen, die Grundsätze adressieren und Impulse geben wollen, aber nicht mit konkreten Forderungen verknüpft sind. Somit unterscheidet sich die EMK von anderen Regierungskonferenzen. Konkrete politische Forderungen und Handlungsaufträge an den Bund finden sich vorrangig in den Fachministerkonferenzen (was auch zu Fragmentierungen der deutschen Europapolitik führen kann). Die EMK hat somit das europapolitische Alltagsgeschäft betreffend im Zusammenspiel eine geringe koordinierende Rolle im inner-deutschen Willensbildungsprozess. In der Definition europapolitischer Grundsatzfragen hat sie eine vorbereitende, ergänzende und somit mitunter überlappende Funktion mit der MPK. Am Agenda Setting ist sie beteiligt.

In der Zusammenarbeit mit anderen europapolitischen Akteuren ist überdies die Kooperation mit dem AdR relevant. Während bei seiner Gründung Mitte der 1990er Jahre umfassende Erwartungen an den AdR geknüpft waren, hat er sich nicht zu einem echten Mitentscheidungsorgan der Länder auf der EU-Ebene entwickelt. Der AdR hat sich aber ohne Zweifel als beratendes und vernetzendes Organ fest etabliert. Überdies ist er eine wichtige Plattform für die Vernetzung regionaler und kommunaler Akteure in der EU. Für beide Funktionen ist eine Teilnahme von Mitgliedern der EMK im AdR von größerer Bedeutung für den AdR als umgekehrt der AdR für die Arbeit der EMK bedeutsam ist.

Für die europapolitische Willensbildung in den einzelnen Ländern, v.a. Informationsgewinnung, Vernetzung sowie die Vertretung von Interessen in Brüssel, sind überdies die Landesvertretungen in Brüssel zuständig. Für den Informations- und Meinungsaustausch zwischen Ländern und EU-Institutionen spielen die Landesvertretungen sogar die zentrale Rolle. Der oder die Beobachter:in der Länder bei der Europäischen Union informiert die

Länderexekutiven über die Verhandlungen im Brüsseler Rat. Für das konkrete Aufgabenprofil der EMK sind weder die Landesvertretungen noch die Beobachter der Länder bei der EU von besonderer Bedeutung. Die Vertretung spezifischer Landesinteressen in Brüssel wird ebenfalls vorrangig durch die Länderververtretungen bedient. Außerdem besteht seit 2006 ein institutionalisierter politischer Dialog zwischen Bundesrat und Europäischer Kommission. Der Bundesrat kann seine Stellungnahmen gemäß §3 und 5 EUZBLG nämlich seitdem direkt an die Kommission übermitteln. Für die Umsetzung übergeordneter Ziele, v.a. der Zusammenarbeit der Länder und der Beförderung des europäischen Gedankens, kann die EMK aber bei der Vorbereitung und Umsetzung von Vorhaben dienen. In diesem Sinne können auch die immer wieder in Brüssel abgehaltenen EMK-Sitzungen dienlich sein, bisher haben sie aber keine bedeutende Funktion in der Interessensvertretung der Länder in Brüssel ausgefüllt.

Die Sichtbarkeit und politische Kommunikation betreffend, bleibt die EMK weitestgehend unbekannt. Vor allem auf der EU-Ebene wird sie wenig oder gar nicht wahrgenommen. In allen Tätigkeitsbereichen (Koordinierung und Willensbildung, Zusammenarbeit der Länder, Vertretung und Beförderung der Länderinteressen, Information der Öffentlichkeit und Förderung des Europäischen Gedankens) ist die EMK nicht der federführende Akteur. Während für die Koordinierung die zurückhaltende Funktion der EMK im Mandat festgelegt ist, erscheint die EMK, was die Vertretung von Länderinteressen gegenüber dem Bund und der Europäischen Kommission, sowie die Beförderung einer EU-zugewandten Informationsrolle anbelangt, nicht umfassend ihrem Mandat zu entsprechen.

Hinzu kommt, dass sich die Anforderungen in allen Aufgabenbereichen der EMK erweitert haben. Da der Bundesrat als Mitentscheidungsorgan in der Europapolitik fest verankert ist, besteht in Bundesregierung, dem Europaausschuss des Bundestages aber auch bei der Europäischen Kommission durchaus ein Bedarf an politisch koordinierten Länderpositionen und einem stabilen Ansprechgremium. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den Dauerbrenner der Subsidiaritätsprüfung: Nachdem die Kommission insoweit lange eher zurückhaltend war, hat sie mit ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2018 mit dem Titel "Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU" (KOM(2018) 703 final) insoweit eine größere Offenheit gezeigt. Ihr Inhalt geht auf eine von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im November 2017 eingesetzte Taskforce zurück, die am 10. Juli 2018 einen Bericht mit dem Titel „**Active Subsidiarity**“ mit neun Empfehlungen und konkreten Umsetzungsmaßnahmen vorgelegt hatte (European Union 2018). In dem Bericht wird eine neue Arbeitsweise der EU vorgeschlagen, die sich stärker an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit orientiert und lokalen und regionalen Behörden sowie nationalen Parlamenten einen wirksameren Beitrag im Rahmen der europäischen Politikgestaltung, zuvorderst bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften, ermöglichen will. In der Bregenz-Deklaration der Österreichischen Ratspräsidentschaft vom 16. November 2018 wurden die Vorschläge der Taskforce sowie die Mitteilung der Kommission aufgegriffen (Österreichische Ratspräsidentschaft 2018). In diesem Rahmen ist die Kommission gerade auf Impulse aus dem größten föderalen Mitgliedstaat der EU angewiesen.

Insoweit wäre die EMK ein glaubwürdiger und kompetenter Akteur (weiter zur „Aktiven Subsidiarität“ Calliess 2021). Denn die EMK ist auf der einen Seite als genuin politisches Gremium eng mit der politischen Ebene (v.a. MPK und EU-Ausschuss – häufig in Personalunion) verknüpft, zugleich sind ihre Mitglieder eng mit den administrativen Abläufen in den Ländern vernetzt (v.a. Bevollmächtigte und StAG). Vor diesem Hintergrund kann die EMK ihr Profil als politische Mittlerin und Kommunikatorin stärken und so der Europapolitik der Länder stärkeren politischen Nachdruck gegenüber den Organen des Bundes und der EU geben (vor allem

die Kommission sollte offener und sensibler für Subsidiaritätsfragen werden) sowie die Mitgestaltungsrolle der Länder in den Bundesländern sichtbarer machen, um so vor allem wachsender EU-Skepsis ein Gegengewicht zu geben.

Handlungsoptionen und mögliche Maßnahmen für die EMK

Die Mitwirkung der Länder in der deutschen und europäischen Politikkoordination ist sehr eingespielt und hat funktionierende Abläufe etabliert. Diese im Grundsatz zu ändern, erscheint nicht erstrebenswert. Die Frage ist daher eher, wie Abläufe verbessert werden können und welche unterstützende oder federführende Rolle die EMK hier einnehmen kann.

Politische Priorisierung im Willensbildungsprozess

In der Koordinierung und Willensbildung hat der Politische Dialog dem Bundesrat eine neue Handlungsmöglichkeit geschaffen. Er bietet die Möglichkeit, Stellungnahmen direkt (statt über die Bundesregierung) an die Kommission zu richten. Diese Möglichkeit wird zwar stark genutzt, inwieweit diese Stellungnahmen jedoch in konkreten Policies münden, ist im komplexen Formulierungsprozess innerhalb der Kommission nicht immer klar nachvollziehbar. Folglich erscheint der Politische Dialog kaum als geeignetes Instrumentarium für eine stärkere Rolle der EMK, auch vor dem Hintergrund, dass unklar ist, inwieweit die Stellungnahmen und Beschlüsse der EMK selbst den politischen Willensbildungsprozess überhaupt nachhaltig mitprägen. Ebenso ist zu hinterfragen, inwieweit EMK-Sitzungen in Brüssel wahrgenommen werden und welche Botschaften von ihnen ausgehen. Die Europäische Kommission ist gleichzeitig sehr zurückhaltend gegenüber nicht koordinierten politischen Vorstößen einzelner Bundesländer, koordinierte Positionen sind absolut notwendig, um Reaktionen zu erreichen. Im Rahmen der vorstehend skizzierten „Aktiven Subsidiarität“ bestehen demgegenüber vielfältige Ansatzpunkte, die einen konstruktiven Dialog mit der Kommission über eine politische Priorisierung von europäischen Maßnahmen ermöglichen und strukturieren. Dies bietet der EMK die Chance, sich mit föderalen Positionen frühzeitig (Agenda Setting, Politikvorbereitung) und konstruktiv im europäischen Willensbildungsprozess einzubringen.

Ein wichtiger Mehrwert der EMK kann daher in einer stärkeren **politischen „Filterfunktion“** liegen. Die Länder sind inzwischen in alle erdenklichen Prozesse in der EU involviert. Es scheint weder am Zugang noch an Mitwirkungskanälen und der Nutzung dieser zu mangeln. Vielmehr ist in der Fülle kaum die tatsächliche Wirksamkeit nachvollziehbar. Überkomplexität wirkt lähmend. Eine politische Filterfunktion der EMK kann sowohl möglichst frühzeitig europapolitisch relevante Grundsatzthemen für die Länder identifizieren als auch Prioritäten der Länder frühzeitig koordinieren und möglichst viele Foren aktiv einbringen. Diese Funktionen zu einer proaktiven Mitgestaltung können weder der Europaausschuss mit seiner Expertise und starken Einbindung gerade in den alltäglichen Abläufen noch die MPK umfassend leisten.

Herausforderungen sind hierbei vor allem in der Komplexität der EU-Themenpalette und in der tatsächlichen Ausarbeitung gemeinsamer Prioritäten zu sehen. Augenscheinlich relevante, stark auch von Länderinteressen getriebene Themen sind die zukünftige Finanzierung des EU-Haushalts, die Umsetzung der großen Reformvorhaben oder ausgewählte Politikvorstöße, wie die Initiativen insbesondere der Kommission zum Aufbau eines EU-Katastrophenschutzes, gegen welche unter den Ländern Einigkeit besteht, was aber das Vorhaben nicht stoppen wird. Inwieweit die EMK diese komplexen Filter- und Koordinierungs- und Bündelungsaufgaben im Willensbildungsprozess ausfüllen kann, ist zu prüfen. In der deutschen Koordinierung stellt sie das geeignetste Gremium für diese Aufgabe dar.

Vertretung und Beförderung der Länderinteressen

Die Länderinteressen werden, entsprechend Art. 23 GG, in Politikgestaltungsprozessen sowohl auf Bundes- als auch auf der EU-Ebene umfassend vertreten, vor allem durch den Bundesrat. Das seit dem Vertrag von Lissabon stärkste Instrument, die Subsidiaritätsrüge, kommt nur begrenzt zum Einsatz – allerdings bestehen hierzu auch sehr kontroverse politische Positionen, in denen die Länder nicht übereinstimmen. Die EMK verabschiedet regelmäßig und zu verschiedensten Themen gemeinsame Stellungnahmen. Für das Einbringen der Länderinteressen kann der Bundesrat vor allem durch die „Maßgeblichkeit“ von Stellungnahmen erreichen, dass Policies unter Länderkompetenz im Rat entsprechend der Länderinteressen verhandelt werden und so die mitgliedstaatlichen Untergliederungen im europäischen Mehrebenen-Konstitutionalismus eine hinreichend einflussreiche Position behaupten können. Jenseits dieser spezifischen Mandatsbegrenzung bleibt die Wirkung der Vielzahl von Eingaben und Stellungnahmen der EMK schwer nachweisbar.

Eine effektivere Filterfunktion der EMK gemeinsam mit der **verstärkten Koordinierung verschiedener Möglichkeiten der Interessensartikulation** und einer effektiven Interessenbündelung stärkt die Vertretung von Länderinteressen auf der EU-Ebene. Eine politische Priorisierung, die vor allem längerfristig Themenschwerpunkte setzt und diese auf allen Ebenen als gemeinsame Länderinteressen frühzeitig identifiziert, um sie konzertiert durch Bundesrat, MPK, Länderbüros, und thematisch möglichst früh auch durch die EMK in Brüssel zu setzen, kann einen wichtigen Mehrwert für die Profilierung und langfristige Gestaltung von Länderinteressen ebenso wie für die Überwindung von Kohärenzdefiziten dienen. Die Vertretung von Interessen einzelner Länder kann von den EU-Institutionen, vor allem der Kommission, nur mit großen Einschränkungen überhaupt bearbeitet werden – und das nicht etwa aus politischen, sondern rein praktischen Gründen. Eine gezielte Einladung zuständiger Bundesministerien und des Bundestagseuropaausschusses, kann auch hier frühzeitig verstärkt Positionen mitgestalten. EMK-Sitzungen in Brüssel, die früh im EU-Koordinierungsprozess zu Kernthemen koordinierte Länderinteressen erläutern – aktuell etwa den Umgang mit den Ergebnissen der „Konferenz zur Zukunft der EU“ betreffend –, können die Länderposition stärken. Sitzungen in Brüssel, welche die übliche Agenda abarbeiten, sind hingegen für den Brüsseler Betrieb weitestgehend irrelevant. Auch die Zusammenarbeit mit dem AdR und Regionen anderer Mitgliedstaaten kann durch solche frühzeitige politische Auswahl priorisierter Schwerpunktthemen befördert werden beziehungsweise dienlich sein.

Herausforderungen sind hierbei vor allem die politische Einigung der Länder auf mittel- und langfristige Kernziele. Da der EU-Ausschuss des Bundesrates sich effektiv um das europapolitische Tagesgeschäft kümmert, wäre eine klarere Fokussierung der Ressourcen der StAG auf Kernthemen und der tatsächliche Ressourcenaufwand zu prüfen. Eine frühzeitige Themensetzung, auf verschiedenen Kanälen, erfordert desweilern die Bereitschaft der Länder, ihre verschiedenen europapolitischen Akteure zusammenzuführen. Für eine solche hoch politische Aufgabe, scheint die EMK als politisches Gremium das bestgeeignetste Gremium.

Information der Öffentlichkeit und Förderung des Europäischen Gedankens

Die EMK führt insgesamt sowohl in der bundesdeutschen als auch der Brüsseler Öffentlichkeit eher ein Schattendasein, sowohl ihre Arbeit als auch ihre Beschlüsse betreffend. Dies muss, mit Blick auf die Koordinierungs- und Zusammenarbeitsaufgaben, nicht unbedingt nachteilig sein. Allerdings kommt die EMK dem Kernanliegen, den **europäischen Gedanken in den Ländern** zu befördern, nur sehr begrenzt nach. Dieses bleibt jedoch zentral, vor allem in

Anbetracht des angestiegenen EU-Skeptizismus, prekärer Re-Nationalisierungstendenzen und vorhersehbarer wirtschaftlicher Spannungen, die sich aus der andauernden Corona-Pandemie und dem Ukraine-Krieg noch weiter verstärken werden. Schuldzuweisungen gegenüber der EU und Erosionen im Integrationsprozess werden dementsprechend eher zunehmen.

Handlungsoptionen für die Länder und EMK reichen von einer sehr weitreichenden Aufwertung der Europaverantwortlichen der Länder bis hin zu eher niederschweligen Maßnahmen. Sehr umfassend wäre die Zuteilung von Kompetenzen über EU-Mittelvergabe an die EMK, also einer sichtbaren Zuständigkeit der Europaminister:innen für die Vergabe von EU-Mitteln in den Ländern. Dies wäre ein massive politische Aufwertung, die den Europaverantwortlichen in der Länderpolitik eine neue Rolle zuweisen und es ihnen gegenüber den Bürger:innen stärker ermöglichen würde, den EU-Mehrwert zu vermitteln. Allerdings würde eine solche Aufwertung einen starken Eingriff in die politische Koordinierung innerhalb der Länder bedeuten. Erheblich weniger radikal sind verbesserte Kommunikationsformen, vor allem die fortlaufende Bespielung der Webseite mit fortbestehenden Kategorien, die vom jeweiligen Vorsitzland befüllt werden (statt ein jährlich im Design und Inhalt wechselnder Internetauftritt), und stärker an die Öffentlichkeit gerichtete Pressemitteilungen. Zusätzlich kann über eine Social Media-Präsenz nachgedacht werden (als Orientierung und Impulsgebung können der gelungene Instagram-Kanal des Bundesrates sowie die Twitter-Aktivitäten vieler Regierungskonferenzen in der Schweiz (zum Beispiel der [GDK](#)) dienen). Über die aktive Presse- und Medienarbeit hinaus kann eine Aufwertung der Unterarbeitsgruppe „Europapolitische Kommunikation“ einen wertvollen Beitrag zur Weitergabe von „Best Practices“ in der europapolitischen Projektgestaltung leisten, um Formate wie die Europawoche weiterentwickeln und so europapolitische Inhalte für eine größere Öffentlichkeit zugänglich zu machen und Europapolitik im Sinne der „Responsive Governance“ besser zu erklären.

Eine **Herausforderung** ist die Abwägung eventueller Zielkonflikte zwischen einer effektiven und wenig in der Öffentlichkeit stehenden Koordinierungsfunktion und der stärkeren öffentlichen Kommunikation und Legitimierung der Ländereuropapolitik. Die Vermittlung von Prioritäten und längerfristiger politischer Ziele bietet relevante Inhalte für die Politikvermittlung. Eine zweite Herausforderung ist die begrenzte oder umfassendere Ressourcenbereitstellung durch die Länder. Dies betrifft auch die niederschweligen Angebote wie die gemeinsame Bespielung und Wartung einer Webseite.

Grundstruktur und Arbeitsweise der EMK

Unabhängig von der politischen Entscheidung, ob und in welchem Umfang die EMK eine verstärkte politische Filter- und Koordinierungsfunktion bzw. eine verstärkte öffentliche Repräsentationsfunktion ausüben sollte, erscheint die **Konsolidierung der Arbeitsweise** durch eine Geschäftsordnung unbedingt ratsam. Die bestehenden Beschlüsse von 1992 und 2005 sind veraltet und nicht hinreichend spezifisch. Die EMK würde von einer präziseren Definition von Aufgaben und Arbeitsabläufen profitieren. Die oben genannten Handlungsoptionen und ggf. Anpassung der Hierarchisierung von Aufgaben sind in der Geschäftsordnung festzulegen. Zudem ist eine Wirksamkeitsprüfung, also inwieweit EMK-Beschlüsse realisiert wurden und welche Wirkung sie erzielt haben, zu verankern (vgl. Praxis des EU-Ausschusses des Bundesrats). Empfehlenswert ist überdies, auch für den gemeinsamen Außenauftritt, die Einrichtung eines ständigen Sekretariats und dauerhafter Arbeitstruppen, um längerfristige Prioritäten auszuarbeiten und zu begleiten. Jährliche Berichte, wie sie z.B. einige Regierungskonferenzen in der Schweiz erstellen, können sowohl die politische als auch die öffentliche Vermittlung weiter strukturieren und ihren Teilbeitrag zur Genese einer europäischen Öffentlichkeit leisten.

Herausforderungen liegen offensichtlich im zusätzlichen Ressourcenaufwand, vor allem für die Einrichtung eines ständigen Sekretariats. Es ist daher auch zu prüfen, wie eine stärkere Fokussierung auf bestimmte mittel- und längerfristige politische Fragen durch die Konzentration auf Filter-, Koordinierungs- und Repräsentationsfunktionen Ressourcen einsparen kann. Die Festlegung einer Geschäftsordnung hat alle genannten und ggf. weitere Themen miteinander abzustimmen. Jedoch ist sie, auch wenn politisch keine Anpassungen in der Arbeitsweise und dem Profil der EMK gewünscht sind, ein wichtiger und nach dreißig Jahren notwendiger Beitrag zur Konsolidierung der Arbeit der EMK.

Zusammenfassend ergibt sich der folgende **Maßnahmenkatalog** für eine mitwirkende Subsidiarität und Profilbildung der EMK:

Fokussierung der inhaltlichen Arbeit: Politische Filterfunktion	
• Konzentration auf mittel- und langfristige Kernthemen, die (z. B. als Querschnittsthemen) politisch einen hohen Koordinationsbedarf erfordern	• Filterfunktion der EMK als Scharnier zur MPK, Vorbereitung der MPK-Beschlüsse durch Europapolitiker:innen und -fachleute der EMK
Zusammenführung europapolitischer Akteure: Profilierungsplattform	
• Koordinierte politische Vertretung der identifizierten Kernthemen durch Europaminister:innen für den Bundesrat, die Landesvertretungen und die MPK sowie die Option der Koordinierung mit anderen Regionen über AdR und andere Partnerschaften	• Aktive politische Steuerung durch die EMK
Beförderung des europäischen Gedankens: Stimme der EU in den Ländern	
• die Europäische Union innerhalb der nationalen politischen Gemeinschaft sichtbar und hörbar machen: Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit „bottom up“ • Stärkung der UA StAG Europapolitische Kommunikation, die auf Länderebene Europa sichtbar machen: Europawoche, Wettbewerbe, Adressierung gerade junger Menschen etc.	• Dauerhafte, einheitliche Beispielung der Webseite; klare Pressemitteilungen zu Kernthemen und verstärkte Kommunikation und Außenpräsenz: EMK als EU-Gesicht in Ländern, Responsivität gegenüber den Bürger:innen
Operative Funktionsabläufe: Institutionalisierung von 30 Jahren Erfahrung	
• Schaffung gemeinsamer Geschäftsordnung • ggf. Schaffung eines eigenständigen Sekretariats	• Konsolidierung der Arbeitsweise und Optimierung der Abläufe und gezieltes Ressourcenmanagement

Zitierte Quellen

41. Europaministerkonferenz der Länder (2005) 'Beschluss: Grundsätze und Verfahren für die Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Europaministerkonferenz'.
Berichterstatter: Sachsen als Vorsitzland: 26. Oktober.

Calliess, C. (2021) *Öffentliche Güter im Recht der Europäischen Union*. Forschungsprojekt im Rahmen des Programms „Europas Zukunft: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/oeffentliche-gueter-im-recht-der-europaeischen-union-all>

European Union (2018) *Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*. 10 July. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf (Accessed on: 24 November 2019).

GDK / CSD, *Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren / Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé*; Twitterauftritt, abrufbar unter https://twitter.com/gdk_cds?lang=de (letzter Aufruf: 19. August 2022).

Konferenz der Europaminister der Länder (1992) 'Beschluss: Konstituierung der Europaministerkonferenz'. Wildbad Kreuth 1./2. Oktober.

Österreichische Ratspräsidentschaft (2018) 'Das Subsidiaritätsprinzip als Bauprinzip der Europäischen Union'. *Erklärung des Vorsitzenden*: abrufbar unter: <https://www.eu2018.at/de/latest-news/news/11-16-Declaration-by-the-Chair-16.-November-2018.html> (letzter Aufruf: 19. August 2022).

Schnabel, J. (2020) *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy* (Cham: Palgrave Macmillan).

Souris, A. (2021) *Europapolitik im föderalen Haus: Abstimmungsverhalten im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates* (Baden-Baden: Nomos).

ⁱ Das permanente Gremium der EMK ist die Ständigen Arbeitsgruppe der Europaministerkonferenz der Länder, StAG EMK aus den Bediensteten der Länder für europapolitische Grundsatzfragen besteht. Berichterstatter:innen können zu bestimmten Themen benannt werden; themenspezifische Arbeitsgruppen werden projekt- / anlassbezogen zeitlich begrenzt eingerichtet, falls die StAG diese Aufgaben nicht wahrnehmen kann.

Redaktion:

Hamburg-Vigoni Forum:
<https://www.hamburg-vigoni.de>

Jean-Monnet Lehrstuhl IMUDE an der OVGU:
<https://www.eurostud.ovgu.de/Forschung/Jean+Monnet+Lehrstuhl.html>

Redaktionelle Leitung / Kontakt: eva.heidbreder@ovgu.de