



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 19/02

**NATIONALE REGIERUNGSSTRUKTUREN UND
EUROPÄISCHE INTEGRATION**

**VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN FÜR DEN
INSTITUTIONELLEN RAHMEN DER EUROPAPOLITIK
AUF NATIONALER UND EUROPÄISCHER EBENE**

Franz C. Mayer

Dezember 2002

Erstmals veröffentlicht als:

Nationale Regierungsstrukturen und europäische Integration. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den institutionellen Rahmen der Europapolitik auf nationaler und europäischer Ebene
Europäische Grundrechte Zeitschrift [EuGRZ] 2002, S. 111-124

Zitiervorschlag:

Nationale Regierungsstrukturen und europäische Integration
Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 19/02 (2002),
<<http://www.whi-berlin.de/regierungen.htm>>

[*111]

Nationale Regierungsstrukturen und europäische Integration

Verfassungsrechtliche Vorgaben für den institutionellen Rahmen der Europapolitik
auf nationaler und europäischer Ebene

von **Franz C. Mayer**, Berlin *

Einleitung

I. Bestandsaufnahme: Steuerungsverlust und Demokratiedefizit

1. Europäische Ebene

a) Der Rat

b) Der Europäische Rat

2. Nationale Ebene: Beispiel Deutschland.

3. Zwischenbefund

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. Integrationsoffenheit des GG und Demokratieprinzip

2. Organisationsermessen für Regierungsorganisation

3. Ausgleich zwischen Integrationsziel, Demokratieprinzip und Organisationsermessen

III. Vergleichender Blick auf andere Mitgliedstaaten: Beispiel Frankreich

IV. Schlussfolgerungen für die nationale Ebene: der Europaminister als Lösung?

V. Schlussfolgerungen für die europäische Ebene: der Koordinierungs-Rat als Lösung?

Zusammenfassung

Einleitung

Die europäische Integration steht am Beginn des 21. Jahrhunderts vor großen Herausforderungen: neben die Einführung der gemeinsamen Währung tritt das Projekt der Erweiterung der EU um die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie eine Generalüberholung der institutionellen [*112] und vertraglichen Grundlagen der EU bis 2004.¹ Die Frage ist, ob die nationalen Regierungsstrukturen in Deutschland den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den institutionellen Rahmen für Europapolitik im 21. Jahrhundert genügen. Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst eine Bestandsaufnahme der Zusammenhänge auf europäischer Ebene und auf nationaler Ebene erforderlich (I.). Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben (II.) und dem Blick auf andere Mitgliedstaaten (III.) ergeben sich Schlussfolgerungen für die nationale Ebene (IV.), die über die Verschränkung nationaler und europäischer Regierungsfunktionen auf die europäische Ebene (V.) zurückwirken.

* Dr. jur., LL.M. (Yale), Wissenschaftlicher Assistent, Humboldt-Universität zu Berlin, fmayer@aya.yale.edu.

¹ S. dazu die Erklärung 23 zum Vertrag von Nizza sowie die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken, Anhang II: Erklärung zur Zukunft der Union, 15.12.2001, SN 300/01, sowie die in diesem Zusammenhang erfolgte Einrichtung eines Konventes zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 (zur Arbeit des Konventes seit dem 28.2.2002 s. <<http://european-convention.eu.int>>).

I. Bestandsaufnahme: Steuerungsverlust und Demokratiedefizit

1. Europäische Ebene

Die Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene stehen in der Kritik. Neben dem Vorwurf der Kompetenzansaugung, wonach die EU/EG immer mehr Zuständigkeiten an sich ziehe,² wird vor allem als demokratisches Defizit³ die fehlende Transparenz und Zurechenbarkeit der Entscheidungsfindung beanstandet. Im einzelnen sind die Einwände vielfältig und reichen von der Forderung nach mehr Gewicht für das Europäische Parlament bis hin zum Drängen auf eine Rückführung von Kompetenzen auf die Ebene der Mitgliedstaaten. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die Rolle und Funktion nationaler Regierungen in der europäischen Integration. Auf europäischer Ebene betätigen sich nationale Regierungen im Ministerrat und im Europäischen Rat, so dass eine Bestandsaufnahme bei diesen Einrichtungen ansetzen muss.

a) Der Rat

„Der“ Rat (Art. 202 ff. EGV) ist in der europäischen Realität viele Räte.⁴ Die europäische Integration weist mittlerweile Berührungspunkte zu weit mehr Sachthemen auf als zu Beginn der Gemeinschaften. Entsprechend ist die Anzahl der Ratsformationen im Laufe der Zeit auf 22⁵ angestiegen, in denen jeweils die für ein Sachthema zuständigen Fachminister aus den Regierungen der Mitgliedstaaten zusammenkommen. Bekanntere Ratsformationen sind der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) oder der Allgemeine Rat, in dem sich die Außen- bzw. Europaminister zusammenfinden.⁶ Jüngere Ratsformationen sind der Rat der Kulturminister oder Rat der Gesundheitsminister. Allgemeiner Rat und ECOFIN-Rat treten in der Regel alle vier Wochen zusammen, andere Ratsformationen zwischen zwei und vier Mal pro Jahr, teilweise werden die Minister dabei durch Staatssekretäre oder Staatsminister

² Dazu *F. C. Mayer*, ZaöRV 61 (2001), S. 577, 613 ff., 626 m.w.N.; s. auch *v. Bogdandy/Bast*, EuGRZ 2001, S. 441; irreführend die Darstellung bei *D. Reich*, EuGRZ 2001, S. 1, 13 („Kompetenzhäufung auf Gemeinschaftsebene im Bereich der Rechtsetzung“).

³ Dazu *Craig*, European L.J. 7 (2001), S. 125, 136 ff.; *Weiler*, The State "über alles". Demos, Telos and the German Maastricht Decision, FS Everling, 1995, S. 1651.

⁴ S. dazu etwa *Wuermeling*, EuR 1996, S. 167; *Pini*, Der Ministerrat der Europäischen Union, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht Vorträge und Berichte Nr. 58, 1996; *Ayes-Renshaw/Wallace*, The Council of Ministers, 1997.

⁵ S. aber unten Fn. 29 zur Reduzierung auf 16 Formationen.

⁶ Der *Solana*-Bericht von 2001 (Bericht des Hohen Repräsentanten an den Europäischen Rat v. 7.6.2001, 9518/01) nennt allerdings das „neue Phänomen“ des von Verteidigungsministern besetzten Allgemeinen Rates.

vertreten.⁷ Die Integrationsschritte der letzten Jahrzehnte haben dabei die Bedeutung und Wichtigkeit einzelner Räte verändert. Zweifellos hat die Wirtschafts- und Währungsunion den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) aufgewertet. Gerade die Wirtschafts- und Währungsunion belegt aber die weiter zunehmende Unübersichtlichkeit der Ratsformationen: Neben dem ECOFIN-Rat besteht für Kernfragen der Wirtschafts- und Währungsunion die Euro-12 Formation, in der die an der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligten derzeit 12 Mitgliedstaaten zusammentreten.

Der nach Art. 203 EGV lediglich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Minister Ebene zusammengesetzte Rat ist in der europäischen Realität auch in vertikaler Hinsicht ein komplexes Gebilde.⁸ Unterhalb der Ministerebene werden Entscheidungen des Rates auf Beamten Ebene durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV⁹), hinter denen jeweils eine Ständige Vertretung in Brüssel steht, und durch Arbeitsgruppen des Rates vorbereitet. Der AStV tagt in zwei Zusammensetzungen (AStV I, Vertreter der Ständigen Vertreter (u.a. Binnenmarkt, Umwelt), und II, Ständige Vertreter (u.a. Vorbereitung Allgemeiner Rat, ECOFIN, Justiz und Inneres)), an zwei Arbeitstagen in der Woche (meist Mittwoch und Donnerstag) und setzt die Arbeitsgruppen ein. Der Ständige Vertreter bzw. sein Vertreter, Beamte im Range eines Botschafters, handeln in der Regel¹⁰ nach Weisung. Die Zahl der Arbeitsgruppen, die überwiegend durch Ministerialbeamte direkt aus den Hauptstädten besetzt werden,¹¹ ist nicht mehr zu übersehen (1996: 2.500 Treffen von Arbeitsgruppen gegenüber 117 AStV- und 125 Ministerratstreffen¹²). Daneben bestehen zahlreiche weitere Ausschüsse, etwa im Bereich der Landwirtschaft oder der Außen- und Sicherheitspolitik.¹³ Eine wichtige Rolle spielt zudem das Generalsekretariat des Rates, das die Infrastruktur des Rates von den Übersetzungen bis zu einem juristischen Dienst bereit stellt.

Die Ratsarbeit nimmt normalerweise ihren Ausgangspunkt in einer Arbeitsgruppe, offene Fragen werden dem AStV vorgelegt. Wird dort Einvernehmen erzielt, dann gelangt ein Vorhaben als A-Punkt in die Tagesordnung des eigentlichen Ministerrates: diese Punkte

⁷ S. dazu *Gretschmann*, APuZ B5/2001, S. 25, 28.

⁸ Die Komplexität wird durch zahlreiche semantische Codes des Ratsverfahrens wie A-Punkte, B-Punkte, Falsche B-Punkte, „Mertens“ und „Antici“ (Kurzbezeichnungen für die Beamte ngremien zur Vprbereitung des AStV I bzw. II), nicht gerade reduziert, dazu *Sauron*, Le COREPER et l'appareil politico-administratif national. Rapport introductif, in: Constantinesco/Simon (Hrsg.), Le COREPER dans tous ses Etats, 2001, S. 16.

⁹ Französische Abkürzung: COREPER, Comité des Représentants permanents. Zum AStV *Mentler*, Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, 1996.

¹⁰ Bemerkenswerterweise hat sich in diesem Zusammenhang das deutsche Wortspiel vom ‚Ständigen Verräter‘ sogar bis nach Frankreich herumgesprochen, s. *Sauron* (Fn. 8), S. 16, 22.

¹¹ Diese handeln in aller Regel ohne zentral erteilte Weisung sondern höchstens nach Ressortvorgaben. S. zu den Arbeitsgruppen *Gonzalez Sanchez*, Revue française d'administration publique 1992, S. 391.

¹² *Gretschmann* (Fn. 7), S. 30.

¹³ S. dazu etwa *Pini* (Fn. 4), S. 8.

werden ohne Diskussion formal gebilligt. Nur sog. B-Punkte werden im Ministerrat ausführlich behandelt. Das Verhältnis von A-Punkten zu B-Punkten wird mit 4 zu 1 beschrieben, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass A-Punkte im Umfang von ca. 40% auch Wiedervorlagen ehemaliger B-Punkte sind: die Zahl der tatsächlich im Rat als B-Punkte behandelten Sachfragen liegt also höher, als die Tagesord[*113]nung erkennen lässt.¹⁴ Hinweise darauf, dass gelegentlich eigentlich konsentiertere Punkte vom AStV dennoch als B-Punkte formuliert werden, damit die aus den Hauptstädten angereisten Minister nicht ausschließlich formale Beschlüsse treffen müssen,¹⁵ sind nicht wirklich überprüfbar. Auch so ist offenkundig, dass die Ratsarbeit überaus stark von den nationalen Verwaltungen bestimmt wird, weniger von politischen Akteuren: eine hohe Anzahl von A-Punkten gelangt nie auf die politische Ebene, von ihnen erfährt die Politik gar nicht erst.¹⁶

Die Kritik am Ministerrat weist wiederkehrende Motive auf¹⁷ und wird zunehmend auch von Regierungschefs artikuliert.¹⁸ Durchgehend wird ein Kohärenzverlust des Rates und ein signifikanter Rückgang der Koordinierungsfunktion des ursprünglich¹⁹ im Zentrum der Ratsformationen stehenden Rates Allgemeine Angelegenheiten, der durch die Außen- oder Europaminister besetzt wird, beschrieben.²⁰ Hierbei wird die mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 begonnene und mit der Gründung einer Europäischen Union - neben den Gemeinschaften - ab 1992 immer weiter konsolidierte Formalisierung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik und den Bereichen Justiz und Inneres als Parallelstruktur zur supranationalen Gemeinschaft als maßgeblicher Faktor ausgemacht, in der auch die immer weiter anwachsende Bedeutung des Europäischen Rates (s.u.) eine Rolle spielt. Als weitere Erklärungsfaktoren werden die Vervielfachung von Aufgaben und Teilnehmern der Ratsarbeit genannt,²¹ daneben auch der Verlust der Koordinie-

¹⁴ Sauron (Fn. 8), S. 17.

¹⁵ Dies wird mitgeteilt von Sauron (Fn. 8), S. 18.

¹⁶ Sauron (Fn. 8), S. 30.

¹⁷ Zur Kritik am Ministerrat und den im folgenden aufgeführten Punkten im einzelnen s. aus jüngerer Zeit etwa den Vial-Bericht, in *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe* (Hrsg.), Europäische Union. Zur Reform des Ministerrates. Seminar vom 4. September 2000. Veranstaltet von der Studien- und Forschungseinrichtung Notre Europe und dem Verein Friends of Europe, April 2001, S. 43 ff. (im folgenden Notre Europe-Studie) sowie den Bericht über die Reform des Rates vom 17. September 2001, Berichterstatter Jacques F. Poos, Europäisches Parlament, A5-0308/2001 (im folgenden Poos-Bericht).

¹⁸ S. den Brief des britischen Premierministers Blair und des deutschen Bundeskanzlers Schröder vom 25. Februar 2002, FAZ v. 25.1.2002, S. 1, 2 oder die Kritik des schwedischen Premierministers Persson in einer Rede an der Humboldt-Universität am 18. Oktober 2001, HRE 2001, <<http://www.whi-berlin.de>>.

¹⁹ Die Koordinierungsrolle des Allgemeinen Rates besteht seit 1974, Ziff. 3.3 des Communiqués der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 9./10.12.1974, EA 1975, S. 41. Nach Sauron (Fn. 8), S. 21, hat der Allgemeine Rat diese Koordinierung nie wirklich geleistet.

²⁰ So auch der schwedische Premierminister Persson in einer Rede an der Humboldt-Universität am 18. Oktober 2001, HRE 2001, <<http://www.whi-berlin.de>>, S. 16.

²¹ Notre Europe-Studie (Fn. 17), S. 2.

rungsmacht des AStV. Zudem werden strukturelle Defizite des Rates beklagt.²² Dies betrifft beispielsweise für den Allgemeinen Rat den Umstand, dass Tagungen nur einmal im Monat stattfinden. Bei diesen Zusammenkünften ist die Präsenz der Minister zudem offenbar nicht durchgehend gewährleistet.²³

Als wenig professionell wird ferner beschrieben, dass keine Diskussionsatmosphäre bestehe, weil sich im Sitzungsraum neben den (in der Gemeinschaft der 15) 85 Personen am Tisch ein ständiges Kommen und Gehen von nationalen und europäischen Beamten abspiele.²⁴ Tischumfragen, bei denen jede Delegation der Reihe nach zu Wort kommt, finden ohne Beschränkung der Redezeit statt, ein Zeitplan für die Behandlung von Tagesordnungspunkten besteht nicht.²⁵

An Reformen der Ratsarbeit wird bereits seit längerem gearbeitet. Informelle Ministertreffen versuchen, wenigstens den persönlichen Kontakt zwischen den Entscheidungsträgern und den Meinungsaustausch zu gewährleisten.²⁶ Der *Trumpf/Piris*-Bericht von 1999²⁷ über mögliche Reformen des Rates ist im wesentlichen in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki (10./11. Dezember 1999) eingeflossen.²⁸ Die dort angeregte Unterscheidung in der Tagesordnung des Allgemeinen Rates zwischen ‚horizontalen Fragen‘ (d.h. Fragen, die Sachbereiche, mit denen auch andere Ratsformationen befasst sind, berühren) und ‚Außenbeziehungen‘ ist immerhin mittlerweile durchgeführt. Die Reduzierung der Zahl von Ratsformationen ist zwar in Angriff genommen worden,²⁹ dennoch wird eine signifikante Verbes-

²² Dazu insbesondere der Poos-Bericht (Fn. 17).

²³ Poos-Bericht (Fn. 17), S. 13. Der vormalige luxemburgische Finanzminister und nunmehrige Europaabgeordnete *Poos* schildert die Abläufe wohl aus eigener Erfahrung, wenn er schreibt, dass „einige der zuständigen Minister lediglich während einiger Stunden anwesend sind, eine Pressekonferenz einberufen (während ihre Kollegen weiter beraten) und anschließend in ihre Hauptstädte zurückfliegen und dabei ihre Verantwortung an ihre Ständigen Vertreter delegieren. Der Rat Allgemeine Angelegenheiten mutiert damit zum Ausschuss der Ständigen Vertreter.“

²⁴ Ebd.

²⁵ Dabei sieht die Geschäftsordnung des Rates entsprechende Möglichkeiten vor, s. *Solana*-Bericht (Fn. 6), S. 15.

²⁶ Dazu *Sauron*, *Droit communautaire et décision nationale*, 1998, S. 49.

²⁷ *Trumpf/Piris*-Bericht v. 10.3.1999, s. SN 2139/99.

²⁸ Anlage III der Schlussfolgerungen, SN 300/99.

²⁹ S. den Beschluss des Rates über die Reduzierung der Anzahl der Ratsformationen (Folgebemaßnahmen im Anschluss an den *Trumpf/Piris*-Bericht) v. 10.4.2000, Bulletin EU 4/2000, Ziff. 1.9.1, mit dem die Zahl von 22 auf 16 reduziert wurde: Allgemeine Angelegenheiten; Landwirtschaft; Wirtschaft und Finanzen; Umwelt; Verkehr und Telekommunikation; Beschäftigung und Sozialpolitik; Fischerei; Industrie und Energie; Justiz, Inneres und Katastrophenschutz; Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Fremdenverkehr; Forschung; Haushalt; Kultur; Entwicklung; Bildung und Jugend; Gesundheit. Daneben besteht allerdings noch ein Rat der Staats- und Regierungschefs (vgl. Art. 121 IV EGV) sowie die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (vgl. etwa Art. 223 EGV). S. auch ABl. C 174/1 v. 23.6.2000.

serung der Arbeitsweise des Rates nach wie vor vermisst, was auch die *Solana*-Berichte von 2001 und von 2002 festhalten.³⁰

Sicherlich darf die Rolle des Rates bei der Vorbereitung der Europäischen Räte (s.u.) nicht übersehen werden. Dennoch stellen sich insgesamt die Rahmenbedingungen der Ratsarbeit sowohl für ein strategisches Verhandeln festgelegter Positionen als auch für die gemeinsame Suche nach möglichst überzeugenden Lösungen als nicht optimal dar.³¹ Zudem beeinträchtigt ein Machtvakuum im Rat mittelbar auch das Parlament und die Kommission, weil mit dem Rat kein kontinuierlicher politischer Dialog mehr möglich ist, dies mit der Folge einer dauerhaften Beschädigung der Gemeinschaftsmethode zugunsten zwischenstaatlicher Verfahren.³²

b) Der Europäische Rat

Auch der Europäische Rat hat sich von seiner Beschreibung im Primärrecht immer weiter entfernt: dort heißt es noch, dass der Europäische Rat lediglich „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ gebe und **[*114]** „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung“ festlege (Art. 4 EUV). In der Realität ist der Europäische Rat heute zunehmend oberstes Beschlussfassungsorgan mit universeller Zuständigkeit, der in Streitfragen im politischen Entscheidungsprozess der EU als Schiedsrichter auftritt, aber auch zunehmend „Mikromanagement“³³ betreibt. In gewissem Sinne haben sich die Regierungen mit dem Europäischen Rat zunehmend eine Exit-Option³⁴ für die immer mehr von Mehrheitsentscheidungen und von unabhängigen, dem supranationalen Interesse verpflichteten Einrichtungen, wie dem EuGH, dem EP und der Kommission geprägten sog. vergemeinschafteten Bereich geschaffen. Kritisiert³⁵ wird hier zunächst der Ausschluss der Kommission („Die Umgehung der Kommission ist Teil des Systems“³⁶), der sich beispielsweise darin äußert, dass die Rundreisen des jeweiligen Präsidenten des Europäischen Rates durch die Hauptstädte

³⁰ Zum *Solana*-Bericht vom 7.6.2001 s.o. Fn. 6, s. daneben die Fortschreibung in dem dem Europäischen Rat von Barcelona vorgelegten *Solana*-Bericht vom 11.3.2002, S 44/02. S. auch *Delors* im Herbst 2000, *Notre Europe*-Studie (Fn. 17), S. 1 sowie *Trumpf*, ebd., (S. 18).

³¹ Zu ‚Bargaining‘ und ‚Arguing‘ im Rat v. *Bogdandy*, *Information und Kommunikation in der Europäischen Union: föderale Strukturen in supranationalem Umfeld*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 133, 167 m.w.N.

³² *Notre Europe*-Studie (Fn. 17), S. 37.

³³ So der schwedische Premierminister *Persson* (Fn. 20), S. 15.

³⁴ Zu Exit, Voice und Loyalty in der europäischen Integration *Weiler*, 100 *Yale L.J.* (1991), S. 2403, 2412 ff. Die Begriffe gehen zurück auf *Hirschman*, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, 1970, der dort ein als wirtschaftswissenschaftliche Erklärung für Marktverhalten konzipiertes Modell entwickelt.

³⁵ S. zur Kritik auch die *Notre Europe*-Studie (Fn. 17), S. 35, 51.

³⁶ *Poos*-Bericht (Fn. 17), S. 12.

vor den Gipfeltreffen ohne den Präsidenten der Kommission erfolgen oder dass die Kommission auch keine Rolle im sog. Beichtstuhlverfahren³⁷ hat. Außen vor bleibt erst recht das Europäische Parlament. Insgesamt ergibt sich damit eine signifikante Veränderung des institutionellen Gleichgewichtes.³⁸ Der Europäische Rat ist dabei nicht nur gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Intransparenz (nicht-öffentliche Beratungen). Er entzieht sich vielmehr auf europäischer Ebene ganz allgemein den herkömmlichen rechtsstaatlichen Bindungen von Exekutivgewalt: die in Art. 4 EUV genannten Handlungsformen der „Impulse“ und „Zielvorstellungen“ liegen parallel zu jeder Kompetenzordnung, selbst wenn sie politische Wirkung entfalten. Vor allem aber ist nach Art. 46 EUV der Europäische Rat nicht der Gerichtsbarkeit des EuGH unterworfen. Einzige Sicherungen sind das Konsensprinzip im Europäischen Rat und die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Europäischen Rates in ihren jeweiligen nationalen Systemen, die allerdings mangels objektiver Information über die Entscheidungsfindung im Europäischen Rat kaum konkret eingefordert werden kann.

Es sind aber auch die oben genannten Defizite des Ministerrates, die die Bedeutung des Europäischen Rates, der 1974 einmal als Kaminrunde der Staats- und Regierungschefs begonnen hatte,³⁹ immer weiter haben ansteigen lassen. Diese gesteigerte Bedeutung des Europäischen Rates wirkt wiederum negativ auf den Ministerrat zurück und beeinträchtigt dort vor allem den Allgemeinen Rat, der dann weiter an Bedeutung verliert, weswegen wiederum der Europäische Rat tätig werden muss. In dieser Spirale behindert die Überfrachtung der Tagesordnung des Europäischen Rates mit Detailfragen die eigentliche, wichtige Tätigkeit des Europäischen Rates: die Entwicklung von allgemeinen politischen Zielvorstellungen.

Auch hier ergeben sich Auswirkungen für den gesamten europäischen Entscheidungsprozess: Das zunehmende Gewicht des Europäischen Rates wirkt mittelbar hemmend, weil bei Meinungsverschiedenheiten im Normsetzungsverfahren vielfach die Arbeit an Sachfragen vor einer Befassung des Europäischen Rates – der in der Regel zweimal im Halbjahr zusammenkommt - nicht fortgesetzt wird. Dann entscheidet der Europäische Rat im Konsensverfahren. Er relativiert damit tendenziell Fortschritte hin zu mehr Mehrheitsentscheidungen im vergemeinschafteten Bereich.

³⁷ Darunter versteht man die von der Präsidentschaft geführten bilateralen Gespräche mit einzelnen Mitgliedstaaten zur Ermittlung eines Kompromisses in streitigen Sachfragen.

³⁸ Poos-Bericht (Fn. 17), S. 12.

³⁹ S. dazu die Innendarstellung durch v. Donat, Das ist der Gipfel: die EG-Regierungschefs unter sich, 1987.

2. Nationale Ebene: Beispiel Deutschland

Ganz allgemein ist die Effektivität der Entscheidungsprozesse innerhalb der Bundesregierung mit Blick auf die interministerielle Koordination seit den 70er Jahren Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung gewesen,⁴⁰ die meist in Forderungen nach dem Ausbau von Koordinations- und Integrationsmechanismen mündete,⁴¹ um Ministerien nicht nur aufeinander abzustimmen, sondern auch an langfristigen politischen Zielsetzungen orientieren zu können. Entsprechende Reformbemühungen wurden letztlich nicht umgesetzt und als gescheitert betrachtet. Die Orientierung an Vorgaben für die Ausarbeitung langfristiger Programme ist in jüngster Zeit nicht mehr versucht worden. Möglicherweise liegt dies daran, dass heute das Hauptaugenmerk nicht mehr auf Planungs- und Steuerungsaspekten liegt, sondern auf das Politikergebnis gerichtet ist. Damit verbindet sich beispielsweise die Koordination von Entscheidungsebenen und Akteuren innerhalb und außerhalb der formalen Regierungsstruktur durch Konsensrunden. Der sich damit vollziehenden Ausblendung des Parlamentes wird entgegengehalten, dass heute traditionelle staatliche Politikinstrumente längst ergänzt seien durch dialogisch angelegte Entscheidungsprozesse, „deren Steuerung nicht immer den klassischen Mustern des im Arkanum des Regierungsapparates erdachten Rechtsbefehls“ (*Frank-Walter Steinmeier*) folge.⁴² In einer solchen an unmittelbaren Politikergebnissen ausgerichteten dialogisch-prozesshaften Entscheidungsstruktur, bleibt für die an hierarchischen Strukturen zumindest angelehnte Top-Down Planung von mittel- und langfristigen Programmen⁴³ offenbar kein Raum.

Auch die deutsche Regierungstätigkeit im Bereich der Europapolitik ist seit geraumer Zeit Gegenstand deutlicher Kritik an den Verfahren und Institutionen. Teilweise stellt sich diese Kritik als Ausschnitt aus der allgemeinen Kritik an der Koordinierung von Regierungsfunktionen dar (s.o.). Sie kann aber auch aus dieser allgemeinen Kritik gelöst und vor dem Hintergrund der besonderen Anforderungen der europäischen Integration betrachtet werden. Unterscheiden lässt sich zunächst einmal zwischen der Koordinierung von Verhandlungspositionen für die auf große Weichenstellungen ausgerichteten intergouvernementalen Regie-

⁴⁰ S. dazu die Nachweise bei *P. W. Thurner/M. Stoiber*, Interministerielle Netzwerke: Formale und informale Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 37, 2001, <<http://www.mzes.uni-mannheim.de>>, S. 3, auf *Mayntz*, Ministerialorganisation, in: Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, 2. Aufl., 1980, S. 1335, 1342; *dies.*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., 1997. S. zur hierarchischen Steuerung auch *Scharpf*, Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, 2000, S. 281.

⁴¹ *Mayntz*, Ministerialorganisation (Fn. 40), S. 1335, 1342.

⁴² *Steinmeier*, Die ZEIT 10/2001 v. 1.3.2001, <<http://www.zeit.de>>. Steinmeier ist im Range eines Staatssekretärs Chef des Bundeskanzleramtes und spielt eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung der Regierungspolitik.

⁴³ Bemerkenswerterweise wird ein Defizit an mittelfristiger Planung auch auf europäischer Ebene beklagt, teilweise deswegen eine Planungsgruppe für den Rat gefordert, s. Notre Europe-Studie (Fn. 17), S. 27.

rungskonferenzen⁴⁴ und der Koordinierung der operativen Tages-Europapolitik. Die Zuständigkeit für die Eu[*115]ropapolitik im letztgenannten Sinne, d.h. für die Erarbeitung einer deutschen Position in den europäischen Gremien, insbesondere im Rat und im Europäischen Rat, aber auch gegenüber der Kommission, ist auf Ebene der Bundesregierung traditionell auf verschiedene Ressorts verteilt gewesen. Diese Zuständigkeitsverteilung folgt zunächst der Zuständigkeitsverteilung im Gesetzgebungsverfahren und beruht daneben auf Absprachen und diversen Kabinettsbeschlüssen, ist also nicht in einem einzigen Organisationserlass umfassend niedergelegt.

Da es bis 1951 kein Außenministerium gab, kam in den Anfangsjahren der europäischen Integration dem Bundeskanzleramt eine hervorgehobene Rolle zu: der mit den Verhandlungen über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl betraute Staatssekretär im Bundeskanzleramt *Walter Hallstein* wurde dabei fachlich vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) unterstützt.⁴⁵ Als bei der Regierungsbildung 1957 der Vorschlag für ein Europaministerium aufkam, einigten die betroffenen Minister (Außenminister *v. Brentano* und Wirtschaftsminister *Erhard*) sich sehr schnell auf die Zuständigkeitsverteilung in europäischen Fragen zwischen dem BMWi (wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Fragen) und dem Auswärtigen Amt (AA) (außenpolitische und auswärtige Angelegenheiten der EWG).⁴⁶ Diese Arbeitsteilung zwischen AA und BMWi hat über 40 Jahre lang Bestand gehabt, auch wenn sich mit der Ausdifferenzierung der Europapolitik zur europäischen Agrar-, Handels-, Innen- oder Rechtspolitik eine weitgehende Abkoppelung von der klassischen Außenpolitik und eine Ausweitung über den Bereich der rein wirtschaftlichen Integration ergab. Entsprechend haben die meisten Ressorts nach und nach Europareferate oder gar eigene Europaabteilungen eingerichtet.⁴⁷

Der Regierungswechsel 1998 brachte, ausgelöst durch das Ziel des seinerzeitigen neuen Bundesministers der Finanzen *Lafontaine*, die Europazuständigkeiten zu bündeln, eine Zuständigkeitsverlagerung vom BMWi zum Bundesministerium der Finanzen (BMF) durch Umsiedelung der gesamten Europaabteilung des BMWi.⁴⁸ Im Ergebnis wurde jedoch durch die Umstrukturierungen von 1998 offenbar das lange Zeit bestehende regierungsinterne Gleichgewicht zwischen den Ressorts zugunsten des AA verändert:⁴⁹ Die Bündelung der

⁴⁴ Dazu *Thurner/Stoiber* (Fn. 40). Für eine Regierungsposition im Konvent (s.o. Fn. 1) fehlt eine solche interministerielle Abstimmung offenbar.

⁴⁵ *Kühn*, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht Vorträge und Berichte Nr. 33, S. 3.

⁴⁶ Ebd., S. 5. Die Vereinbarung zwischen den Ministern stammt vom 6. Juni 1958.

⁴⁷ Möglicherweise ist es genau diese organisatorische Ausdifferenzierung, die die Koordinierung zunehmend erschwert hat, *Sauron* (Fn. 8), S. 26.

⁴⁸ S. dazu *Jeske*, FAZ v. 24.10.1998, S. 13.

⁴⁹ *Lohse*, FAZ v. 12.6.2001, S. 16.

Europazuständigkeiten der Bundesregierung im BMF scheiterte nämlich am Widerstand des neuen Außenministers *Fischer*, so dass das Außenministerium nicht nur letztendlich gar keine Europazuständigkeiten abgab, sondern eine offenbar entscheidende Akzentverschiebung innerhalb der bestehenden Kompetenzen durch die Verlagerung von Zuständigkeiten hin zum Auswärtigen Amt (Vorbereitung des Allgemeinen Rates,⁵⁰ Sekretariat des Europastaatssekretärsausschusses und Vorsitz bei den Europabeauftragten, s.u.) erreichte. Ob die einzelnen Ressorts eher supranational, eher intergouvernemental oder an fiskalischen Aspekten orientiert sind, lässt sich pauschal kaum sagen. Wegen der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ressorts und der Schwierigkeit von Zuständigkeitsabgrenzungen besteht bei europapolitischen Sachfragen insgesamt jedoch nach wie vor grundsätzlich ein Spannungsverhältnis zwischen den Ressorts und dem ebenfalls mit Europazuständigkeiten, jedoch nur mit geringeren personellen Ressourcen (formal nur zwei Europareferaten) ausgestatteten Bundeskanzleramt. Was die konkrete Koordinierung angeht, so wird für die Arbeitsgruppen des Rates auf europäischer Ebene (s.o.) in der Regel gar keine zentrale Weisung erteilt, die intern zuständigen Ressorts besetzen die entsprechenden Arbeitsgruppen meist unmittelbar, die aus Berlin/Bonn anreisenden Beamten sind dabei freilich durch die allgemeine Linie der Regierungs- oder zumindest Ressortpolitik gebunden. Die deutsche Position im AStV wird durch das federführende Ressort erarbeitet, in wöchentlichen Zusammenkünften zwischen den Ressorts auf Arbeitsebene (Dienstagsausschuss der Referenten oder Referatsleiter) abgestimmt und dann als Weisung nach Brüssel an die Ständige Vertretung gerichtet; für den AStV I über das BMF (Koordinierungsreferat), für den AStV II über das AA (Koordinierungsgruppe). Das Bundeskanzleramt kann hier bei politisch bedeutsamen Fragen eingreifen, spielt aber – formal jedenfalls - keine herausgehobene Rolle. Der Leiter der Ständigen Vertretung in Brüssel (der Ständige Vertreter) wird übrigens traditionell vom AA gestellt, der Vertreter des Ständigen Vertreters vom BMWi. Die Positionen der Bundesminister in den Räten werden in Ratsvorbereitungssitzungen vor jedem Rat zwischen den Ressorts abgestimmt. Die Europäischen Räte werden durch das AA im Auftrag des Bundeskanzleramtes, unter Beteiligung der Ressorts, vorbereitet.

Auf der Suche nach Ort und Ebene der Koordinierung ist zunächst eine dezentrale Struktur festzustellen. Natürlich fasst das Bundeskabinett gelegentlich Beschlüsse in Fragen der Europapolitik und auch der europapolitischen Koordinierung, es spielt aber für letztere keine aktive Rolle. Der Kabinettsausschuss für Europafragen⁵¹ tritt offenbar gar nicht mehr zusammen. Das höchste arbeitende europapolitische Koordinierungsgremium ist der Staatsse-

⁵⁰ Die Vorbereitung des Allgemeinen Rates oblag früher dem BMWi, obgleich im Allgemeinen Rat der Außenminister auftritt, *Kühn* (Fn. 45), S. 9.

kretärsausschuss für Europafragen, der seit einem Kabinettsbeschluss von 1963 existiert.⁵² Nach anfänglichem Wechsel zwischen AA und BMWi und zwischenzeitlichem Vorsitz des Bundeskanzleramtes stellt hier seit 1972 den Vorsitz das AA (durch Staatsminister oder Staatssekretär),⁵³ den stellvertretenden Vorsitz einschließlich Sekretariat stellte ursprünglich das BMWi. Seit dem Regierungswechsel 1998 hat das AA neben dem Vorsitz auch das Sekretariat und verfügt damit über eine dominierende Rolle in der Koordinierung der Europapolitik.⁵⁴ Die nach 1998 neu eingerichtete EU-Koordinierungsgruppe in der Europaabteilung des AA betreut dieses Sekretariat, neben dem Vorsitz der Europabeauftragten (s.u.) und der Koordinierung der Weisungen für den AStV, soweit es den Koordinierungsbereich des AA (s.o.) betrifft. Die Europastaatssekretärsrunde tagt unregelmäßig, aber eher häufig (ca. alle vier Wochen).⁵⁵ In die Zeit nach dieser Umorganisation fällt die Errichtung eines sog. Frühwarnsystems auf Regierungsebene, um offenbar noch immer bestehenden Defiziten abzuweichen. Dazu finden in fester Folge 14-tägig, abwechselnd unter dem Vorsitz der Europaabteilungsleiter des BMF und des AA Abteilungsleiterrunden statt. Alle 6 Monate wird ein etliche Dutzend Seiten starker Frühwarnbericht der Ständigen Vertretung vorgelegt, der auf Ent[*116]wicklungen aufmerksam machen soll. Seit 1971⁵⁶ besteht eine Ebene tiefer eine Runde der Europabeauftragten, unter Vorsitz des Leiters der Europaabteilung früher des BMWi, seit 1998 des AA. Allerdings hat dieses Gremium seit dem Wechsel des Vorsitizes kaum mehr getagt.⁵⁷ Über die Abstimmung in diesen Gremien hinaus finden zahlreiche Ressortbesprechungen, etwa zur Abstimmung der Weisungen (Dienstagsausschuss, s.o.) und zur Vorbereitung der Ratsauftritte der Minister statt. Soweit die Koordinierungsstrukturen. Freilich stehen hinter diesen Strukturen Menschen mit persönlichen Kontakten, die über die Zeit wachsen und die sich ebenso einer rechtswissenschaftlichen Analyse entziehen wie die ‚Vorwirkung‘ der Letztentscheidungskompetenz des Bundeskanzlers und der politischen Machtverhältnisse in der Regierung (s.u.). Dennoch: Problematisch erscheint bereits der Grundansatz der Koordinierung auf nationaler Ebene: Prinzipiell ist nämlich das erste

⁵¹ Kühn (Fn. 45), S. 7.

⁵² Kühn (Fn. 45), S. 7.

⁵³ Dazu Lohse (Fn. 49), S. 16.

⁵⁴ S. dazu Jessen, Integration 3/99, 167 (171): die Europa-Staatssekretäre „wurden zu einem schlagkräftigen Entscheidungsgremium ausgebaut“.

⁵⁵ Ständige Teilnehmer sind hier das AA, BMF, BMWi, BMI, BMJ, BMA, BMU, der Leiter der Ständigen Vertretung in Brüssel und das Bundeskanzleramt sowie das für Agrarfragen zuständige Ressort (derzeit BMVEL), dazu treten weitere Ressorts je nach Bedarf.

⁵⁶ Dieses Gremium war das Ergebnis der Bemühungen der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundeskanzleramt Focke im Auftrag von Bundeskanzler Brandt um eine bessere Einordnung der Europapolitik, Kühn (Fn. 45), S. 4.

Zuständigkeitskriterium die sachliche Zuständigkeit eines Ressorts für eine Sachfrage. Damit wird für die europapolitische Koordinierung eine Parallele zum nationalen Rechtsetzungsverfahren einfach vorausgesetzt, die auch das weitere Verfahren (Ressortabstimmung) bestimmt. *Armin von Bogdandy* hat darauf hingewiesen, dass dies den Unterschieden zwischen nationaler Rechtsetzung (Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe) und Entwicklung eines deutschen Standpunktes für Verhandlungssituationen in den europäischen Institutionen möglicherweise überhaupt nicht gerecht wird:⁵⁸ In der europäischen Arena liegt mit der Kommissionsinitiative bereits ein Entwurf vor,⁵⁹ die Adressaten der zur erarbeitenden Position unterscheiden sich qualitativ, zudem setzt das europäische Verfahren Zeitvorgaben.

Die sozialwissenschaftliche Kritik konzentriert sich auf die horizontale Fragmentierung⁶⁰ der Zuständigkeiten. Selbst in den Ressorts besteht offenbar vielfach keine Klarheit über die Zuständigkeitsverteilung. Die Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien⁶¹ wirkt einer Fragmentierung jedenfalls nicht entgegen, indem sie vorsieht, dass Ressorts unmittelbar zu Dienststellen der EU Kontakt aufnehmen, ohne dass ein allgemeiner Informationsaustausch darüber mit anderen Ressorts und dem Bundeskanzleramt zwingend vorgesehen wäre. Die Koordinierung der Europapolitik ist auch nicht personal verdichtet: Die Europapolitik hat kein Gesicht, weil sie nicht einem einzelnen politischen Funktionsträger zugeordnet werden kann, wie dies für andere Politikfelder in aller Regel der Fall ist. Zwar besteht sicherlich eine allgemeine personale Zuordnung bestimmter Aspekte der Europapolitik zum Außenminister oder zum Bundeskanzler, eine gewisse Tradition entwickeln seit der Regierung Kohl offenbar auch politische Ambitionen des zuständigen Abteilungsleiters im Kanzleramt.⁶² Gleichwohl ist die Einforderung parlamentarischer Verantwortlichkeit erschwert: die Vielzahl an handelnden Personen auf politischer und vor allem auf administrativer Ebene macht es nahezu unmöglich, einen konkreten europapolitischen Vorgang eindeutig im Sinne politischer Verantwortlichkeit persönlich zuzurechnen. Dies

⁵⁷ Immerhin hat die weiter bestehende Bündelungsfunktion der Beauftragten nach innen und außen, durch die sie als zentrale Ansprechpartner für Europafragen wirken, durchaus auch Koordinierungswirkungen: potenzielle Koordinierungsfragen können bi- und multilateral durch die Beauftragten frühzeitig geklärt werden.

⁵⁸ v. *Bogdandy* (Fn. 31), S. 169.

⁵⁹ Gelegentlich wirken Ressorts bei den Kommissionsentwürfen allerdings mit.

⁶⁰ Dazu *Thurner/Stoiber* (Fn. 40), S. 3 m.w.N.

⁶¹ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Beschluss des Bundeskabinetts v. 26.7.2000, <<http://www.bmi-bund.de>>, § 37 Abs. 1: Die Bundesministerien arbeiten in Angelegenheiten ihres eigenen Geschäftsbereichs mit den Organen und Dienststellen der Europäischen Union grundsätzlich unmittelbar zusammen, soweit nicht Vorschriften der Europäischen Union entgegenstehen. Abs. 2: In Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ist das Auswärtige Amt im Interesse der Kohärenz der deutschen Europapolitik zu beteiligen. Abs. 3: Bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten ist das Bundesministerium der Finanzen zu beteiligen. [...] In Angelegenheiten von ressortübergreifender Bedeutung sind die zuständigen Bundesministerien zu beteiligen.

deckt sich mit den Analysen, die eine zunehmende Schwächung der politischen gegenüber den prinzipiell weniger sichtbaren administrativen Akteuren ausmachen, was insbesondere den Bundestag als ‚Verlierer der Europäisierung‘ erscheinen lasse,⁶³ wobei der ‚Zusammenbruch der Trennwand zwischen Verwaltung und Politik‘ (*Claus Offe, Gunnar-Folke Schuppert*⁶⁴) auch Folgen für die Steuerung des Verwaltungshandelns im allgemeinen hat. Die sozialwissenschaftliche Kritik⁶⁵ richtet sich ferner darauf, dass die Koordination der Ministerien sich zu häufig in technischen Detailfragen verliere und Ressortinteressen sich zu Lasten einer umfassenden Gesamtstrategie durchsetzen. Sie bemängelt die unzureichende Führungsrolle des Bundeskanzleramtes in der Europapolitik, von der man Vorgaben aufgrund der Richtlinienkompetenz erwarte, die zu einer kohärenten Europapolitik führen könnten.

Die Schlussfolgerungen aus dem Befund einer horizontalen Fragmentierung und schwerfälligen Struktur fallen teilweise allerdings auch weniger kritisch aus:⁶⁶ betont wird dann die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems, zudem trügen die konsenserzwingenden Organisationsmerkmale zu einer erhöhten Problemlösungskapazität bei. Die aus Koordinierungsdefiziten resultierende Offenheit der Positionen könne strategisch bei der Verhandlungsführung eingesetzt werden. Damit wird erklärt, warum gerade aus eigener Erfahrung sprechende deutsche Akteure⁶⁷ das deutsche Koordinationsmodell für ideal halten und gegenüber zentralisierten ex-ante Koordinationssystemen (wie etwa in Frankreich, dazu sogleich) für überlegen erachten - allerdings noch unter Bedingungen der interministeriellen Balance. Vereinzelt wird angenommen, das flexible deutsche System unterstütze die pro-europäische Grundeinstellung Deutschlands, während die zentralisierten Systeme vor allem zur Verteidigung von fixen Positionen neigten.⁶⁸ Dagegen wird allerdings betont, dass die ineffektive intranationale Koordination eine aktive Rolle Deutschlands zur Weiterentwicklung der Integration verhindere und eher dazu geeignet sei, den Status Quo auf europäischer Ebene zu erhalten oder höchstens kleinstufige, inkrementale Veränderungen zuzulassen.⁶⁹ Die horizon-

⁶² Insbesondere bis 1998 *Joachim Bitterlich*, dann bis November 2001 *Michael Steiner*. Nachfolger von Steiner ist der vormalige deutsche UN-Botschafter *Dieter Kastrup*.

⁶³ *Thurner/Stoiber* (Fn. 40), S. 4.

⁶⁴ *Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 662 ff. m.w.N.

⁶⁵ S. zu den folgenden Positionen die Nachweise im einzelnen bei *Thurner/Stoiber* (Fn. 40), S. 4 f.

⁶⁶ Zu diesen weniger kritischen Deutungen ebenfalls *Thurner/Stoiber* (Fn. 40), S. 4 und 5 m.w.N.

⁶⁷ *Trumpf*, *Reflections from Three German Presidencies*, in: *Wessels* (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany and the European Community: The Presidency and Beyond*, 1988, S. 270 f.

⁶⁸ *Thurner/Stoiber* (Fn. 40), S. 4 m.w.N.

⁶⁹ Ebd.

tale und vertikale Fragmentierung hätte inkohärente Positionen sowie langsamere Reaktionen zur Folge und führe dadurch zu taktischen Nachteilen.⁷⁰ **[*117]**

3. Zwischenbefund

Sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene bestehen Kritikpunkte an der derzeitigen organisatorischen Ausgestaltung der Europapolitik, soweit der Bereich der Regierung betroffen ist.

Auf europäischer Ebene betrifft dies den Zustand des Rates, der ein Kohärenz- und Transparenzdefizit aufweist; dies verbindet sich mit der immer bedeutenderen Rolle des Europäischen Rates, die eine Umgestaltung der ursprünglich in den Verträgen angelegten institutionellen Architektur insbesondere zu Lasten von Kommission und Europäischem Parlament nach sich zieht.

Für die nationale Ebene ist festzuhalten, dass die Koordinierung der Europapolitik jedenfalls nicht als optimal empfunden wird. Die Bewertung der Koordinierungsdefizite ist zwar uneinheitlich, überwiegend werden die Koordinationsmängel jedoch nicht als Flexibilitätsvorteil, sondern als Nachteil gesehen. Daneben verbindet sich auch auf nationaler Ebene mit den Defiziten in der organisatorischen Ausgestaltung der Regierung in Europafragen ein Rückgang parlamentarischer Einflussmöglichkeiten. Die Einrichtung eines Frühwarnsystems deutet darauf hin, dass zumindest im Bereich der Informationsgewinnung Defizite erkannt worden sind, die freilich nur die Reaktion auf europäische Entwicklungen und die Vermeidung unerwünschter Ergebnisse betreffen. Andere Defizite im Bereich der proaktiven Europapolitik und der strategischen, positiven Formulierung von Politikzielen sind damit nicht erfaßt: die Vielstimmigkeit deutscher Stellen, die undeutlichen bis widersprüchlichen Zielsetzungen und das fehlende politische Gewicht hinter vorgetragenen Standpunkten.⁷¹

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. Integrationsoffenheit des GG und Demokratieprinzip

Nach Art. 23 I 1 GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union zur Verwirklichung eines vereinten Europas mit. Die nach der Wiedervereinigung 1992 in das GG aufgenommene Bestimmung bestätigt damit nach allgemeiner Auffassung lediglich das Staatsziel eines vereinten Europas, das vorher bereits im wesentlichen

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Diese Defizite nennt v. Bogdandy (Fn. 31), S. 164.

durch Auslegung der Präambel und von Art. 24 GG angenommen worden war.⁷² Dieser Staatszielbestimmung kommt prinzipiell verpflichtende Wirkung zu.⁷³ Nach der verbreiteten Definition *Ulrich Scheuners* sind Staatsziele Bestimmungen, die „Grundsätze und Richtlinien für das staatliche Handeln aufstellen, und ihm in bestimmten Richtungen durch Gebote und Weisungen Orientierungen und sachliche Aufgaben geben.“⁷⁴ Nimmt man die Europa-Staatszielbestimmung des Grundgesetzes ernst, dann bedeutet dies, dass Exekutive und Legislative in ihrem Gestaltungsbereich zur Ausrichtung am Ziel des vereinten Europas rechtsverbindlich verpflichtet sind. Die Zielbestimmung ist dann nicht nur Handlungsanleitung, sondern auch Auslegungsmaxime: im Zweifel ist das gesamte Grundgesetz so auszulegen, dass die grundlegende Entscheidung für die überstaatliche Integration zum Tragen kommt.⁷⁵

Typischerweise verbinden sich Staatsziele mit dem Erfordernis gesetzgeberischer Konkretisierung, wie sich am Beispiel des Sozialstaatsprinzips oder des Umweltschutzes verdeutlichen lässt (Art. 20, 20a GG). Das Integrationsziel des Art. 23 GG ist demgegenüber umfassender und strukturell anders angelegt. Die Mitwirkung an der Europäischen Union zur Verwirklichung eines vereinten Europas umfaßt von vornherein alle Staatsfunktionen, das Leitbild des vereinten Europas ist zudem durch die Nennung in der Präambel so weit verdichtet, dass es an der Schwelle zum Verfassungsgebot steht,⁷⁶ jedenfalls aber als qualifiziertes Staatsziel erscheint. Damit besteht eine Verpflichtung zur Verfolgung dieses Staatszieles über die gesetzgeberische Konkretisierung hinaus in allen Fällen, in denen die Regierung über Gestaltungsspielraum verfügt. Dies umfaßt auch die Gestaltungsspielräume im Bereich der Regierungsorganisation.

Ebenfalls durch die Verfassung vorgegeben ist für die Beteiligung an der europäischen Integration die Einhaltung des demokratischen Prinzips. Dies bedeutet einmal, dass die Europäische Union demokratischen Grundsätzen verpflichtet sein muss (Art. 23 I GG). Zum anderen bestehen aber auch verfassungsrechtliche Vorgaben für die nationale Ebene in der europäischen Integration. Im Maastricht-Urteil des BVerfG von 1993 heißt es wörtlich:

„Soll eine [...] Gemeinschaftsgewalt auf der von dem je einzelnen Volk vermittelten, insofern demokratischen Willensbildung beruhen, setzt das voraus, dass sie von einem Organ ausgeübt wird,

⁷² Dazu Dreier/*Pernice*, Art. 23, Rn. 2, 32 ff.

⁷³ *Scholz*, Art. 23, Rn. 36, in: Maunz, Dürig, Herzog, Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt (MDHS).

⁷⁴ *Scheuner*, in: FS Forsthoff, München 1972, S. 325 (335 f.). S. auch *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 355 ff.

⁷⁵ MDHS/*Randelzhofer*, Art. 24 I, Rn. 20.

⁷⁶ Von einem Verfassungsgebot spricht auch *Grabitz*, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, 1966, S. 57.

das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschickt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen.“⁷⁷

Aus dieser Betonung der demokratischen Kontrolle folgt, dass die demokratische Legitimation der EU (mit)vermittelnde nationale Parlament, der Deutsche Bundestag, die Europapolitik der Bundesregierung nachvollziehen und eben kontrollieren können muss. Der Deutsche Bundestag ist insoweit an der Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte in den europäischen Organen beteiligt und wirkt an der Willensbildung des Bundes in diesen Angelegenheiten mit. Das BVerfG hat im Maastricht-Urteil betont, dass die wechselseitigen Kompetenzen von Bundesregierung und Bundestag dabei im Sinne der Organtreue wahrgenommen werden müssten.⁷⁸ Über die eher schematische Vorstellung einer ununterbrochenen Legitimationskette von Entscheidungsträgern⁷⁹ hinaus, die im westlichen Verfassungsstaat so selbstverständlich ist, dass sie nur begrenzten Aussagegehalt hat, gebietet das demokratische Prinzip vor allem auch, dass die organisatorische Ausgestaltung der Europapolitik im Bereich der Regierung einer demokratischen Kontrolle zugänglich ist, d.h. ein Mindestmaß an Nachvollziehbarkeit der Organisation und an Zuordenbarkeit von Entscheidungsverantwortung besteht.⁸⁰ **[*118]**

2. Organisationsermessen für Regierungsorganisation

Die für die Bundesregierung maßgeblichen Prinzipien sind nicht ausdrücklich im Text der Verfassung verankert, sie ergeben sich jedoch aus einer Gesamtschau der Bestimmungen: Es sind neben dem Kollegialprinzip das Ressortprinzip (selbstständige und eigenverantwortliche Führung eines Ressorts durch den jeweiligen Bundesminister, Art. 65 Satz 2 GG) sowie das Prinzip der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 Satz 1 GG). Die Bundesregierung besteht nach Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Daraus folgt, dass der Bundeskanzler verpflichtet ist, überhaupt Bundesminister mit Kabinettsrang zu berufen und die der Bundesregierung nach dem GG zustehenden Rechte und Pflichten mit

⁷⁷ BVerfGE 89, 155, 187 - Maastricht.

⁷⁸ BVerfGE 89, 155, 190 f. - Maastricht.

⁷⁹ Zu möglichen Wurzeln der Legitimationsketten-Vorstellung im Katholizismus (apostolische Sukzession) *Dreier*, JZ 2002, 1, 13 m.w.N.

⁸⁰ Daneben ergibt sich aus dem Kontrollrecht des Bundestages wohl auch, dass die Exekutive die ihr zugänglichen Informationen so aufbereiten muss, dass der Bundestag seine Kontrollaufgabe überhaupt wahrnehmen kann: Eine Strategie, den Bundestag bzw. den zuständigen Ausschuss mit Vorgängen und Material gleichsam zu überfluten, ohne die überlegenen Ressourcen der Regierung zur Sichtung und Gewichtung des Materials einzusetzen, wäre schwerlich mit den Vorgaben des Maastricht-Urteils vereinbar. Zur Informationsüberflutung *Sterzing/Tidow*, *Integration* 3/2001, 274, 281. S. in diesem Zusammenhang die differenzierungslosen Maßgaben in der Anlage 11 zu § 74 Abs. 2 und 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (u.a. heißt es in Ziff. I.1: "[j]eden [...] Vorschlag für Verordnungen und Richtlinien des Rates der EU sowie die Vorschläge für Entscheidungen und sonstige Beschlüsse des Rates leitet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) umgehend

ihnen zu teilen (Kollegialprinzip).⁸¹ Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 Satz 1 GG)⁸² gestaltet die Leitungskompetenz des Regierungschefs näher aus. Er ist „nicht nur Primus inter pares“, sondern „der verantwortliche Leiter der Regierungspolitik“.⁸³ Die Bindung der Ressortminister an die Richtlinien der Politik des Bundeskanzlers ist in der Literatur unbestritten.⁸⁴ Im Konfliktfall geht – vorbehaltlich spezieller Ministerbefugnisse aus dem Gemeinschaftsrecht⁸⁵ oder der Verfassung⁸⁶ – die Richtlinienkompetenz dem Ressortprinzip vor und ermächtigt den Bundeskanzler zu Einzelfallentscheidungen.⁸⁷ Zwar ergibt sich eine solche Letztentscheidungskompetenz des Bundeskanzlers für den Einzelfall nicht ohne weiteres aus dem Begriff der Richtlinienkompetenz, der nicht auf Einzelentscheidungen abzielen scheint. Zum einen sind aber Fälle denkbar, in denen „das Prinzipielle seinen Sitz in der konkreten Sachfrage selbst hat“ (*E.-W. Böckenförde*).⁸⁸ Zum anderen verweist die Literatur hier darauf, dass eine Abwahl einzelner Bundesminister nicht vorgesehen ist, somit bei einem groben politischen Fehler aus dem Bereich der Regierung stets das politische Schicksal des Bundeskanzlers in Frage steht, weil allein dieser parlamentarisch verantwortlich gemacht werden kann.⁸⁹ Der Bundeskanzler kann zudem die Entlassung von Ministern veranlassen, die Einzelentscheidung in einen Ressortbereich hinein bleibt demgegenüber ein milderer Mittel.⁹⁰ Insgesamt lässt sich die Bedeutung der Richtlinienkompetenz aber ohnehin weniger an ihrer konkreten Einforderung messen als vielmehr an ihrer „Vorwirkung“, d.h. an der Möglichkeit ihres Einsatzes.⁹¹

Eine Regelung der Anzahl der zu berufenden Bundesminister oder der Zuständigkeitsverteilung zwischen ihnen findet sich im GG nicht, ebensowenig eine Aussage über die Zuständig-

in zwei Exemplaren dem Deutschen Bundestag zu“; Ziff. I.2: "je ein Exemplar aller eingehenden Ratsdokumente").

⁸¹ MDHS/Herzog, Art. 62, Rn. 3.

⁸² S. dazu Maurer, in: FS Thieme, 1993, S. 123 ff.

⁸³ MDHS/Herzog, Art. 65, Rn. 3.

⁸⁴ Maurer (Fn. 82), S. 132.

⁸⁵ So der zutreffende Hinweis bei Dreier/Hermes, Art. 65, Rn. 29.

⁸⁶ S. Art. 112 GG, kanzlerfestes Erfordernis der Zustimmung des Finanzministers für bestimmte Ausgaben.

⁸⁷ MDHS/Herzog, Art. 65, Rn. 8 m.w.N.; differenzierend *Achterberg*, Innere Ordnung der Bundesregierung, HStR II, § 52 Rn. 20, der einen Selbsteintritt des Bundeskanzlers ablehnt und sich für eine Richtlinie an den Ressortminister im Einzelfall ausspricht; ähnlich Dreier/Hermes, Art. 65, Rn. 27.

⁸⁸ *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 207.

⁸⁹ MDHS/Herzog, Art. 65, Rn. 8 m.w.N.

⁹⁰ MDHS/Herzog, Art. 65, Rn. 8. Das naheliegende Gegenargument gegen diesen Erst-recht-Schluss ist freilich, dass das GG möglicherweise gezielt nur diese eine massive Einflussmöglichkeit (Verlust des Ministeramtes) vorsieht.

⁹¹ Maurer (Fn. 82), S. 126. Bundeskanzler Adenauer etwa soll sich in 14 Jahren Amtszeit nur ein einziges Mal auf seine Richtlinienkompetenz berufen haben, aaO., S. 125. Bei *Kühn* (Fn. 45), S. 3, ist eine Direktive Adenauers an alle Bundesminister in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG vom Januar 1956 erwähnt: zu Richtlinien der deutschen Europapolitik.

keit für diese Entscheidungen. Diese Festlegungen liegen nach allgemeiner Auffassung aber als „Teil der gouvernementalen Organisationsgewalt“ beim Bundeskanzler.⁹² In der Literatur wird die Personalentscheidungskompetenz als eigentlicher Erklärungsfaktor für die starke Stellung des Bundeskanzlers neben die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gestellt.⁹³ Dem Organisationsermessen sind allerdings Schranken gesetzt. Eine explizite Schranke stellt die Nennung von Ressorts im GG dar, die der Bundeskanzler deswegen auf jeden Fall einrichten und auch erhalten muss.⁹⁴ Auf Ebene des Länderverfassungsrechts hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof im Streit um die Zusammenlegung von Justiz- und Innenressort in Nordrhein-Westfalen Schranken des Organisationsermessens des Regierungschefs aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz der Gewaltenteilung entwickelt.⁹⁵ Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, dass auch Bundesminister ohne Geschäftsbereich oder für Sonderaufgaben berufen werden können. Ferner besteht die Möglichkeit, von den Bundesministern zu unterscheidende Staatsminister zu berufen. Staatsminister sind den Bundesministern beigegebene Parlamentarische Staatssekretäre, denen durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister das Recht zur Führung der Bezeichnung Staatsminister verliehen worden ist (§ 8 ParlStG⁹⁶). Da es sich lediglich um eine Bezeichnung handelt, bleibt es bei der vollen Ressortverantwortlichkeit des Bundesministers. Dies dürfte verfassungsrechtlich auch dann gelten, wenn der einem Ressort zugeordnete Staatsminister als persönlicher Beauftragter des Bundeskanzlers auftritt,⁹⁷ auch wenn eine solche Konstruktion für den Ressortminister politisch keine Weisungsmöglichkeit gegen Weisungen des Bundeskanzlers zulassen dürfte.

3. Ausgleich zwischen Integrationsziel, Demokratieprinzip und Organisationsermessen

Im Bereich der Exekutive bedeutet die Staatszielbestimmung des Art. 23 GG mit ihrer Verpflichtung auf das Ziel des vereinten Europas, dass die Europapolitik der Bundesregierung jedenfalls nicht auf die Lösung aus der Integration gerichtet sein darf. Vielmehr ist wegen Art. 23 GG eine integrationsfreundliche Grundausrichtung der deutschen Europapolitik verfas-

⁹² MDHS/Herzog Art. 62, Rn. 3; MDHS/Herzog, Art. 64, Rn. 3 m.w.N.

⁹³ MDHS/Herzog, Art. 64, Rn. 20.

⁹⁴ MDHS/Herzog, Art. 64, Rn. 4 f., s. Art. 65a (Bundesminister der Verteidigung); Art. 96 (Bundesminister der Justiz); Art. 108 III 2, Art. 112 Satz 1 und Art. 114 I (Bundesminister der Finanzen).

⁹⁵ VerFGH Nordrhein-Westfalen NJW 1999, 1247.

⁹⁶ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre v. 24.7.1974. Regelmäßig geschieht dies mit Blick auf den internationalen Verkehr, dies erklärt, weswegen von dieser Ermächtigung bisher nur bei den Parlamentarischen Staatssekretären des Auswärtigen Amtes und des Bundeskanzleramtes Gebrauch gemacht worden ist. Parlamentarische Staatssekretäre sind regelmäßig Mitglieder des Deutschen Bundestages, durch eine Gesetzesänderung nach dem Regierungswechsel 1998 (Lex Naumann) ist allerdings eine Ausnahmebestimmung für Parlamentarische Staatssekretäre bzw. Staatsminister beim Bundeskanzler eingefügt worden (§ 1 I ParlStG).

sungsrechtlich geboten. Dies kann sich je[*119]doch nicht auf die materielle Europapolitik beschränken - eine obstruierende, integrationszerstörende Politik des leeren Stuhls durch die Bundesregierung etwa wäre mit der Verfassung nicht vereinbar - , sondern erstreckt sich auch auf den prozedural-organisatorischen Unterbau der Europapolitik. Daraus folgt, dass das Organisationsermessen für die Regierungsorganisation im Lichte der Verpflichtung auf die positiv-gestaltende Mitwirkung an der Europäischen Union zur Verwirklichung eines vereinten Europas ausgedeutet werden muss. Konkret heißt dies, dass die Organisation der Europapolitik aus verfassungsrechtlichen Gründen auf optimale Effektivität und Effizienz zur Erreichung dieses Verfassungsziels gerichtet zu sein hat.

Das demokratische Prinzip gebietet sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene ein bestimmtes Maß an Transparenz der Entscheidungsabläufe, weil nur dann eine parlamentarische Kontrolle, die ja letztlich die demokratische Legitimität vermittelt, ausgeübt werden kann. Dies bedeutet konkret, dass auch die europapolitischen Entscheidungsabläufe in der Regierung hinreichend transparent organisiert und zuordenbar sein müssen, um die parlamentarische Kontrolle überhaupt zu ermöglichen.

Die Verpflichtung zu einer optimalen Organisation der Entscheidungsabläufe im Bereich der Europapolitik lässt sich auch aus einem übergreifenden Konzept des europäischen Verfassungsrechts in einem gestuften System öffentlicher Gewalt (verfaßtes Mehrebenensystem⁹⁸) herleiten: versteht man die Europäische Verfassung als eine aus nationaler Verfassung und europäischer Verfassung hergeleitete komplementäre Struktur (Europäischer Verfassungsverbund⁹⁹), die nicht zwingend hierarchisch aufgebaut ist, sondern in der sich Verfassungsebenen wie Plattformen auch auf gleicher Höhe gegenüberstehen können, dann ist die aus Art. 10 EGV zu entnehmende Verpflichtung zum gemeinschaftstreuen Verhalten¹⁰⁰ eine unmittelbar auf das Organisationsermessen der Regierung zurückwirkende verfassungsrechtliche Einschränkung. Konstruiert man dagegen das Verhältnis von Europarecht und Verfassungsrecht traditionell über die deutschen Zustimmungsgesetze zum EGV,¹⁰¹ ist eine solche europaverfassungsrechtliche Überformung des nationalen Staatsorganisationsrechts nicht ganz einfach zu erklären, weil ein solches Gesetz nicht ohne weiteres auf die Verfassung einwirken kann.

⁹⁷ So der Staatsminister im Auswärtigen Amt *Hoyer* bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996.

⁹⁸ Zum Begriff s. *F. C. Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, S. 31 ff. m.w.N.

⁹⁹ Dazu umfassend *Pernice*, VVDStRL 60 (2001), S. 163 ff. m.w.N.; s. auch *Pernice/F. C. Mayer*, RTDE 2000, S. 623; *Pernice/ F. C. Mayer/Wernicke*, *Renewing the European Social Contract*, King's College Law Journal 2001, 61.

¹⁰⁰ Zu Art. 10 EGV in diesem Zusammenhang auch v. *Bogdandy* (Fn. 31), S. 171 ff.

III. Vergleichender Blick auf andere Mitgliedstaaten: Beispiel Frankreich

Der vergleichende Blick auf eine ausdifferenzierte Koordinierungsstruktur in einem anderen Mitgliedstaat kann eine Grundlage für die Strukturierung möglicher Optionen in Deutschland bieten. Eine Gesamtdarstellung aller Mitgliedstaaten ist hier nicht möglich.¹⁰² Mitgliedstaaten, in denen die Koordinationszuständigkeit bei einzelnen Ministerien liegt (meist beim Außenministerium) sind in Anbetracht der geltenden deutschen Verfassungslage, die wegen des Ressortprinzips die echte Vorrangstellung eines Ministeriums nicht zulässt,¹⁰³ von vornherein als Vergleichsmodelle unergiebig. Unter den übrigen Mitgliedstaaten fällt vor allem die administrativ geprägte Koordinierung durch ein umfangreiches Sekretariat in *Frankreich* auf und verdient nähere Betrachtung: Dort ist die Zuständigkeit für die europapolitische Koordinierung bei einem interministeriellen Arbeitsstab angesiedelt, dem *Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne* (SGCI).¹⁰⁴ Ursprünglich war das SGCI ein echtes Sekretariat zur Unterstützung eines Ministerausschusses: Wegen Streitigkeiten um die Zuständigkeit für Marshall-Plan-Gelder bzw. OECD-Mittel hatte Robert Schuman 1948 ein *Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne* direkt beim Premierminister angesiedelt.¹⁰⁵ Diesem Ausschuss gehörten Außenminister und Finanzminister ständig an, weitere Minister soweit betroffen. Die Zuständigkeiten des heute weitgehend verselbständigten SGCI umfassen OECD, EGKS, EG, EAG sowie seit dem Vertrag von Maastricht auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Das SGCI ist Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung, dies wird belegt dadurch, dass die Generalsekretäre des SGCI seit 1958 gleichzeitig dem Stab des Premierministers oder des Staatspräsidenten zugeordnet sind. Kurzzeitig war das SGCI dem Europaminister unterstellt (1981-1983). In dieser Zeit war auch keine Letztentscheidungsbezugnis des Premierministers (*arbitrage*) gegeben: das Finanzministerium akzeptierte jedoch einen *pouvoir d'arbitrage* des Außenministeriums, dem der Europaminister zugeordnet ist, nicht, so dass letztlich die Ressortzuordnung des SGCI wieder rückgängig gemacht wurde.¹⁰⁶ Nur 10 bis 20% der Entscheidungen des SGCI müssen förmlich durch den Premierminister im Wege des *arbitrage* bestätigt werden.¹⁰⁷ Das SGCI ist in 26 Einheiten, meist nach Politikfeldern, gegliedert, unterhält aber auch eine eigene Rechtsabteilung. Die Einheiten werden durch aus den Fachministerien abgeordnete Beamte geleitet. Das SGCI umfaßt etwa 200 Mitarbeiter.

¹⁰¹ S. etwa BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

¹⁰² In *Italien* ist die Einrichtung einer Koordinierungsstelle beim Regierungschef für die Angelegenheiten der EU durch die Neuorganisation der Ministerien gerade ermöglicht worden: Decreto legislativo 300 v. 20.7.1999,

Die Tätigkeitsfelder des SGCI umfassen Weisungen an die Ständige Vertretung; das Kontakt halten zu abgeordneten nationalen Experten in der Europäischen Kommission (in Abstimmung mit der Ständigen Vertretung); die Organisation von interministeriellen Absprachen; die Unterrichtung von MdEPs über die Regierungsposition (Besprechungen zwischen dem Außenminister und den Parlamentariern finden in der Regel 8 Tage vor einer Plenarsitzung des Europäischen Parlamentes statt). Bei europäischen Normsetzungsinitiativen werden Informationen von der Ständigen Vertretung an das SGCI übermittelt, von dort an den Conseil d'Etat (dort wird geklärt, ob das Parlament tätig werden muss) und die betroffenen Ministerien (mit der Bitte um Stellungnahme).

Daneben besteht in Frankreich seit 1981 auch das Amt eines Europaministers.¹⁰⁸ Dieser unterstützt den Außenminister - dem der Europaminister in der Regel beigeordnet ist (Ministre délégué) - im Allgemeinen Rat und nimmt selbst am Binnenmarkt teil. Der Europaminister verfügt über keinen eigenen Apparat, sondern über die Europaabteilung des Außenministeriums und ‚soweit erforderlich‘ über Angehörige des SGCI. Europaminister und Generalsekretär des SGCI bilden eine „équipe communautaire“.

IV. Schlussfolgerungen für die nationale Ebene: der Europaminister als Lösung?

Für die nationale Ebene in Deutschland ergibt sich ein verfassungsrechtliches Gebot der bestmöglichen Koordinierung der Europapolitik unter Gewährleistung eines Höchstmaßes an Transparenz der Entscheidungsabläufe. Im sozialwissenschaftlichen Schrifttum finden sich zahlreiche Vorschläge für die Effektivierung der Koordination der bundesdeutschen Europa-

Gazz. uff. 203 v. 30.8.1999 - Supplemento ordinario Nr. 163 und Nr. 303 v. 30.7.1999; Gazz. uff. 205 v. 1.9.1999 - Supplemento ordinario Nr. 167, hier s. insbesondere Art. 3. S. dazu *Pajano/Torchia* (Hrsg.), *La riforma del governo*, 2000. Auch in *Finnland* hat man neuerdings eine Koordinierungsstelle für Europafragen direkt beim Regierungschef eingerichtet. In *Großbritannien* erfolgt die Koordinierung der Europapolitik heute über den European Adviser im Prime Minister's Office und die ihm in Personalunion unterstellte Arbeitseinheit im Cabinet Office (*Ridell*, *Times* v. 21.6.2001), wobei für die vielfach als erfolgreich wahrgenommene britische Koordinierung vor allem die dortige Verwaltungskultur ein Erklärungselement sein dürfte. S. auch *Sauron*, *Droit communautaire et décision nationale*, 1998, S. 84 ff.

¹⁰³ S. in diesem Zusammenhang auch unten die Hinweise zur Unzulässigkeit von sog. Koordinationsministern mit Weisungs- und Entscheidungsbefugnis.

¹⁰⁴ Dazu ausführlich *Sauron* (Fn. 102); s. auch *Lequesne*, Paris-Bruxelles, 1993.

¹⁰⁵ Décret No. 48-1029 du 25 juin 1948, JO du 27 juin 1948, 6154.

¹⁰⁶ *Sauron* (Fn. 8), S. 14 Fn. 17.

¹⁰⁷ *Sauron* (Fn. 8), S. 15.

¹⁰⁸ In der IV. Republik (bis 1958) bestanden vereinzelt Minister mit Zuständigkeiten für europäische Angelegenheiten bzw. Angelegenheiten des Europarates, *Sauron* (Fn. 8), S. 17 m.w.N.

politik:¹⁰⁹ Sie richten sich auf die Abschaffung von Doppelzuständigkeiten zwischen Auswärtigem Amt und BMWi (heute BMF); die Schaffung eines Staatsministers für die Europäische Integration¹¹⁰ oder eines Europaministers im Bundeskanzleramt¹¹¹. Daneben wird über ressortübergreifende Task-forces nachgedacht. Neben einer allgemeinen Forderung nach der Stärkung des Bundestages werden gelegentlich auch originelle Konzepte wie ein ‚New Public Management‘ erörtert, wenn nicht ohnehin von einem mittelfristigen Aufbrechen der nationalen bürokratischen Hierarchie ausgegangen wird. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit all diesen Vorschlägen überschreitet den Rahmen dieses Beitrages. Alle Überlegungen werden sich allerdings an den verfassungsrechtlichen Vorgaben orientieren müssen.

Für organisatorische Verbesserungen bei der Ausgestaltung der Europapolitik bestehen auf Bundesebene in Deutschland nach derzeitiger Verfassungslage folgende Optionen:

Einmal ist denkbar, die gesamten Zuständigkeiten für die Europapolitik in einem eigenständigen Ressort zu bündeln und ein eigenständiges Europaministerium einzurichten, wie es seit 1957 immer wieder vorgeschlagen wird.¹¹² Der Europaminister könnte eine kohärente Europastrategie vertreten, im Kabinett die europäischen Angelegenheiten betreuen und Kontinuität in den Ministerräten sichern.¹¹³ Die Forderung nach einer Auslagerung der Europapolitik aus dem AA wird vielfach auch damit begründet, dass Europapolitik ganz überwiegend keine Außenpolitik mehr darstelle und daher nicht an ein an zwischenstaatlichen Handlungsmustern der Diplomatie orientiertes Ministerium angebunden sein sollte. Andererseits lässt sich die jüngste Entwicklung auch als Trend hin zur Außenpolitisierung beschreiben: ab der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 ist eine Verlagerung europapolitischer Aktivität in immer schneller aufeinander folgende intergouvernementale Regierungskonferenzen (Maastricht, Amsterdam, Nizza) zu beobachten, die der zwischenstaatlichen Weiterentwicklung der europäischen Integration – und damit möglicherweise auch den Außenministerien - immer mehr Raum gab. Gleiches gilt für die Einführung einer förmlich-vertraglichen Unterscheidung zwischen vergemeinschaftetem (1. Säule) und intergouvernementalem

¹⁰⁹ Dazu *Thurner/Stoiber* (Fn. 40), S. 5, m.w.N. zu den folgenden Vorschlägen und Positionen, die allerdings in dieser Debatte allerdings vielfach eine explizite Anknüpfung zu einem theoretischen Bezugsrahmen vermissen. Sie versuchen ihrerseits auf der Grundlage entscheidungs- und organisationstheoretisch geleiteter Ansätze eine Konzeptualisierung für die interministerielle Koordination von heterogenen Präferenzen und Informationen innerhalb der Regierung, allerdings für das Beispiel Vorbereitung von Verhandlungspositionen für eine Regierungskonferenz.

¹¹⁰ *Janning/P. Meyer*, Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung, in: Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik, 1999, S. 267, 272 ff.

¹¹¹ *Janning*, FAZ v. 14.10.1998; *Bulmer/Jeffrey/Paterson*, Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik, 1999, S. 12 ff. Ob der Vergleich mit in den Bundesländern bestehenden Europaministern oder -beauftragten, die vielfach bei den Ministerpräsidenten angesiedelt sind, weiterhilft, kann hier nicht vertieft werden. S. dazu *Funk*, Tagesspiegel v. 20.3.2002.

¹¹² S. dazu *Kühn* (Fn. 45), S.10 f.

¹¹³ Ebd., S. 11.

Bereich (2. und 3. Säule) in der europäischen Integration. Allerdings deutet die jüngste Abkehr von der Regierungskonferenz als ausschließlichem Format zugunsten der Konventslösung hier auf einen Paradigmenwechsel hin, vor dem die Unterscheidung zwischen vergemeinschaftet und intergouvernemental möglicherweise keinen Bestand haben wird. Seitens des Auswärtigen Amtes wird darauf verwiesen, dass man als einziges Ministerium keine innenpolitische ‚Lobby‘ zu vertreten habe, man deswegen für die Koordinierung der Europapolitik am geeignetsten sei.¹¹⁴ Gegen ein eigenständiges Europaressort als Lösung spricht möglicherweise die Eigenschaft der Europapolitik als Querschnittsaufgabe, die letztlich alle anderen Politikfelder berührt, so dass ein solches Ressort entweder überaus umfangreich und politisch machtvoll angelegt werden müsste, oder aber sich mangels Vertrautheit mit den Sachfragen gegen die Fachressorts nicht durchsetzen könnte. Hier dürfte es aber letztlich auch auf die Statur der politischen Akteure ankommen.

Immerhin belegt die Verankerung eines vom Auswärtigen Ausschuss unabhängigen Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union im Grundgesetz (Art. 45 GG) als einem der wenigen Ausschüsse, die überhaupt ausdrücklich von der Verfassung vorgesehen sind, dass eine organisatorische Trennung von auswärtigen Angelegenheiten und europäischen Angelegenheiten von der Verfassung jedenfalls nahegelegt wird. Vor dem Hintergrund neuer internationaler Verantwortung Deutschlands jenseits der Europapolitik und entsprechender Belastung von Außenminister und Außenministerium wird diese Trennung noch plausibler, zumal das AA im Vergleich zum französischen oder britischen Außenministerium personell deutlich schwächer ausgestattet ist. Dabei ist auch die zunehmende Beanspruchung durch die europäische Außenpolitik (GASP) zu berücksichtigen.

Es lässt sich auch darüber nachdenken, die bestehenden Zuständigkeiten im wesentlichen beizubehalten und die Koordinierung der Europapolitik zu optimieren. Eine Möglichkeit ist hier die europapolitische Reanimation des Kabinetts.¹¹⁵ Die Figur eines sog. Koordinationsministers, die ganz allgemein für die Koordinierung von Ressorts neben der Einrichtung von Kabinettsausschüssen im Schrifttum diskutiert wird, scheidet dagegen aus: Bundesminister mit der ausschließlichen Aufgabe der Koordination zwischen bestimmten Fachressorts sollen nur dann zulässig sein, wenn diese Minister keinerlei Weisungs- oder Entscheidungsbefugnis-

¹¹⁴ Lohse (Fn. 49), S. 16.

¹¹⁵ In Frankreich findet seit einiger Zeit wieder verstärkt ein unmittelbarer interministerieller Austausch mit dem Premierminister statt, *Sauron* (Fn. 8), S. 31, dies entspricht einem deutschen Kabinettsausschuss. Der Ministerausschuss, für den das SGCI als Sekretariat ursprünglich eingerichtet wurde, musste dafür in diesem Sinne ebenfalls reanimiert werden. *Poos* (Poos-Bericht (Fn. 17), S. 15) geht sogar so weit, den Tag der nationalen Kabinettsitzung an der Vorbereitung des Allgemeinen Rates auszurichten.

se über die zu koordinierenden Ressorts erhalten.¹¹⁶ Genau dies wäre für die Europapolitik jedoch erforderlich. **[*121]**

Im Lichte des oben dargestellten Verhältnisses zwischen Ressortprinzip und Richtlinienkompetenz müsste eine optimale Koordinierung von Europapolitik daher letztlich wohl doch von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers getragen und auch entsprechend organisatorisch verortet werden, auch weil eine Delegation dieser Richtlinienkompetenz nicht in Betracht kommt. Die veränderten Rahmenbedingungen dürfen hier nicht übersehen werden: *Jean-Luc Sauron*, langjähriger Rechtsberater in der französischen Koordinierungsstelle SGCI (s.o.), hat darauf hingewiesen, dass es relativ einfach war, Ministerien zu koordinieren, die sich für die europäische Integration nicht interessierten und von ihr nicht berührt waren. Dies hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt aufgrund der Vollendung des Binnenmarktes geändert. Heute artikulieren und verteidigen fast alle Ministerien ihre Positionen.¹¹⁷ Die Koordinierung durch die bloße Gewährleistung einer interministeriellen Machtbalance (wie früher zwischen AA und BMWi) reicht hier möglicherweise nicht mehr aus. Europapolitische Koordinierung dürfte daher nach derzeitiger Verfassungslage am wirksamsten durch eine dem Bundeskanzleramt zugeordnete Arbeitseinheit zu realisieren sein, die dem französischen Modell entsprechen könnte, also spiegelbildlich zur Ständigen Vertretung als Schnittstelle (Interface) aufgebaut ist. Jede andere organisatorische Zuordnung einer solchen Arbeitseinheit dürfte zu ähnlichen Ergebnissen führen wie das fehlgeschlagene französische Experiment 1981 bis 1983 (s.o.) mit dem Versuch, die Koordinierungseinheit außerhalb des *arbitrage* des Premierministers anzusiedeln.¹¹⁸ Dem französischen Modell folgend könnte eine solche Interface-Arbeitseinheit aus allen Ressorts beschickt werden.¹¹⁹ Ohnehin müsste eine solche Arbeitseinheit in Anbetracht ihres erforderlichen Personalumfanges (das französische SGCI zählt um die 200 Mitarbeiter, s.o.) Ressourcen der bestehenden Europaabteilungen in den Ressorts übernehmen. Die Bündelung von Europakompetenz würde vielleicht jenseits der bloßen Koordinierung – Koordinierung alleine macht noch keine Strategie aus - auch eine strategische, proaktive europapolitische Planung ermöglichen, die das strategische Verfolgen von Zielen ermöglicht und sich nicht auf Reaktion und Koordinierung beschränkt.

¹¹⁶ MDHS/Herzog, Art. 64, Rn. 47 m.w.N.

¹¹⁷ *Sauron* (Fn. 8), S. 26 beschreibt diese Entwicklung für Frankreich und hält fest, dass Ministerien noch Anfang der 90er Jahre den *arbitrage* (Entscheidung) des SGCI widerspruchlos akzeptierten, was heute nicht mehr der Fall sei (so dass der Premierminister tätig werden muss).

¹¹⁸ Das französische Modell illustriert aber auch, wie trotz *arbitrage* die Ministerien auch heute noch interne Verwaltungskämpfe um Macht und Einfluss ausfechten, s. dazu *Sauron* (Fn. 8), S. 26 f.

¹¹⁹ Auch Mitarbeiter aus den Bundesländern könnten hierhin in ähnlicher Weise abgeordnet werden, wie es bereits heute für das Auswärtige Amt der Fall ist.

Aus den aus dem Demokratieprinzip entwickelten Anforderungen an eine personale Verantwortlichkeit für die Europapolitik erscheint es naheliegend, mit der Leitung einer solchen Arbeitseinheit einen Europaminister zu betrauen. Dies würde vom französischen Modell abweichen, wo der Europaminister als beigeordneter Minister im Außenministerium angesiedelt ist und die Koordinierungseinheit gerade nicht leitet. Die französische Lösung zeigt aber auch Gestaltungsmöglichkeiten zum organisatorischen Auffangen (koalitions-)politischer Zwänge auf (s. dazu aber auch unten). Allerdings ist hier wiederum zu berücksichtigen, dass die Leitung einer solchen Arbeitseinheit durch einen Minister mit Kabinettsrang schon deswegen geboten sein dürfte, um im Verkehr mit den anderen Mitgliedstaaten gleiche Augenhöhe zu gewährleisten.¹²⁰

V. Schlussfolgerungen für die europäische Ebene: der Koordinierungs-Rat als Lösung?

Über die Verschränkung der nationalen und der europäischen Regierungsebene (s.o.) erstreckt sich das deutsche Verfassungsgebot der optimalen organisatorischen Ausgestaltung exekutiver Europapolitik auch auf die Regierungsaktivitäten auf europäischer Ebene. Daneben muss die Europäische Union nach Art. 23 I GG demokratischen Grundsätzen verpflichtet sein. Zudem verlangt wie bereits ausgeführt das BVerfG, dass „die Gemeinschaftsgewalt von einem Organ ausgeübt wird, das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschickt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen.“¹²¹ Auch Art. 6 EUV sieht die Bindung der EU an den Grundsatz der Demokratie ausdrücklich vor. Unmittelbar auf europäischer Ebene ergibt sich zudem aus dem Auftrag zu einer „immer engeren Union“ (Präambel des EU-Vertrages), dass primärrechtlich vorgesehene oder ermöglichte Organisationsgestaltungsspielräume grundsätzlich optimierend zu gestalten sind. Dies dürfte auch aus dem in Art. 10 EGV sichtbaren Grundsatz der Gemeinschaftstreue heraus geboten sein.

Insgesamt besteht damit auch auf europäischer Ebene ein Erfordernis der effizienten und effektiven Organisation, die zudem so ausgestaltet sein muss, dass sie die dem Demokratieprinzip zu entnehmenden Transparenzerfordernisse erfüllt. Nun besteht zwischen Rat und Europäischem Rat sowie Kommission und Parlament ein Verhältnis spezifischer institutioneller Interdependenz, wonach vielfach Modifikationen einer Institution unmittelbar auf die

¹²⁰ Probleme entstehen beispielsweise dann, wenn zwischen zwei Mitgliedstaaten ein Außenminister es ablehnt, (nur) mit einem beigeordneten Minister zu kommunizieren, dieser wiederum es ablehnt, (nur) mit einem Staatsminister oder Staatssekretär zu verhandeln (vgl. die institutionelle Konfiguration in Deutschland und in Frankreich).

¹²¹ BVerfGE 89, 155 (187) - Maastricht.

anderen Institutionen zurückwirken. Diese Zusammenhänge können im Rahmen des vorliegenden Beitrages nicht umfassend behandelt werden. Dies gilt auch für Einzelfragen der europäischen Exekutivstruktur wie die Ausgestaltung der Präsidentschaft in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten.¹²² Für den Europäischen Rat ist jedenfalls eine umfassende Rechtskontrolle zu fordern. Die hier derzeit bestehende Sperre der EuGH-Jurisdiktion (Art. 46 EUV) ist mit den in Art. 6 EUV niedergelegten Prinzipien nicht vereinbar, wobei Art. 6 EUV selbst allerdings auch aus dem Zuständigkeitsbereich des EuGH weitgehend ausgeschlossen ist.

Die Analyse des bestehenden Zustandes des Rates (s.o., I.) lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Ratsstrukturen besonders reformbedürftig sind, mithin das Erfordernis einer effektiven und effizienten Ratsorganisation nicht erfüllt ist. Immer wieder wird dabei betont, dass eine (Wieder-)Übernahme der Koordinierungsarbeit durch die Außenminister angesichts vielfältiger ‚echter‘ außenpolitischer Problemstellungen im Bereich des GASP nicht wirklich zu erwarten sein dürfte.¹²³ Weitgehend unstrittig dürfte auch sein, dass weder Rat noch Europäischer Rat derzeit gute Voraussetzungen für die Umsetzung von Erfordernissen der Transparenz und der Zuständigkeitszurechnung bieten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine Reform des Rates daher geboten.

In der maßgeblich durch die Humboldt-Rede von Bundesaußenminister *Fischer* im Mai 2000 angestoßenen Verfassungsdebatte um die Zukunft der Europäischen Integra[*122]tion finden sich zahlreiche Anregungen zur Reform der Ratsstrukturen - die Einrichtung eines ständigen Europaministerrates bzw. die Einrichtung eines Europaministers sind dabei wiederkehrende Motive, die bemerkenswerterweise aus allen politischen Lagern zu vernehmen sind.¹²⁴ Teilweise lassen sich diese Vorschläge sicherlich aus ganz bestimmten politischen Motiven heraus erklären, wenn etwa ausgerechnet amtierende Europaminister eine Aufwertung der Europaminister fordern.¹²⁵ Weniger der politischen Hintergedanken verdächtig ist allerdings der „Weckruf für Europa“ von *Jacques Delors*, *Giuliano Amato* und *Jean-Luc Dehaene* im

¹²² S. dazu den *Solana*-Bericht an den Europäischen Rat von Barcelona v. 11.3.2002 (Fn. 30), u.a. mit der Erörterung von Vorschlägen zu einer gewählten Präsidentschaft, die länger als 6 Monate dauert.

¹²³ So etwa *Wallace* im Herbst 2000, *Notre Europe*-Studie (Fn. 17), S. 26.

¹²⁴ Der französische Premierminister *Lionel Jospin* erörterte in seiner Rede vom 28. Mai 2001 die Idee eines ständigen Ministerrates, zusammengesetzt aus für die Koordinierung der Europaangelegenheiten zuständigen Vize-Regierungschefs, *Jospin*, *L'avenir de l'Europe élargie*. Discours du 28.5.2001, <<http://www.premier-ministre.gouv.fr>>. S. auch *Notre Europe*-Studie (Fn. 17), S. 2. Der französische Europaminister *Pierre Moscovici* sprach sich dagegen wiederholt für einen Europaminister aus, der zwar dem Premierminister unterstellt ist und Koordinierungsbefugnisse innerhalb der Regierung ausübt, jedoch lediglich einen Tag in der Woche in Brüssel mit der Kommission zusammenkommt, s. etwa im September 2000 *Notre Europe*-Studie (Fn. 17), S. 9. S. auch Beschlüsse des 13. Parteitages der CDU Deutschlands, <<http://www.cdu.de/politik-az/beschluesse/sonst-pt13.htm>>; *Gloser/Roth*, *FAZ* v. 27.8.2001, S. 8; *Pflüger*, Die Beteiligung der Parlamente in der Europäischen Verfassungsentwicklung, *FCE* 4/01, <<http://www.whi-berlin.de/pflueger.htm>>, Rn. 91.

¹²⁵ Zur taktischen Qualität der Rufe nach einem Europaminister aus Oppositionsreihen s. etwa *Lohse* (Fn. 49), S. 16.

Vorfeld des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001,¹²⁶ der in eine ähnliche Richtung geht wie die Überlegungen vom Mitglied der Europäischen Kommission *Michel Barnier*:¹²⁷ Danach soll ein ständiger Europaministerrat eingerichtet werden, bei dem Europaminister auf Dauer in Brüssel angesiedelt wären.¹²⁸ Die meisten Vorschläge setzen damit am Effizienz Gesichtspunkt an, die Frage der Verantwortungszurechnung und demokratischen Transparenz erscheint nachrangig.

Zur Erreichung des europaverfassungsrechtlichen Gebotes einer möglichst effektiven und effizienten Ratsstruktur wäre die kleinste denkbare Reform schlicht die Trennung des Allgemeinen Rates vom Außenministerrat und die Betrauung dieses ‚neuen‘ Allgemeinen Rates mit Koordinierungsfunktionen, wobei es den Mitgliedstaaten freigestellt bliebe, in diesen ‚neuen‘ allgemeinen Rat einen Vize-Regierungschef, wieder den Außenminister oder einen Europaminister zu entsenden.¹²⁹ Zwar kann die europäische Ebene den Mitgliedstaaten letztlich nicht vorgeben, wie die Bezeichnung des für Europa zuständigen Kabinettsmitglieds auszusehen hat. Jedenfalls auf einer faktischen Ebene bestehen allerdings horizontale Wirkungen der Ressortzuordnung von Europapolitik zwischen den Mitgliedstaaten, wenn wirklich der zunehmende Einfluss der Außenminister in den Nachbarstaaten die entsprechende Tendenz in Deutschland miterklärt.¹³⁰ Einen von der europäischen Ebene ausgehenden Harmonisierungsdruck könnte man auch aus dem Erfordernis der ‚gleichen Augenhöhe‘ der für Europa zuständigen Regierungsmitglieder ableiten.¹³¹ Möglicherweise gebietet das Gebot effektiver und effizienter Entscheidungsstrukturen doch ein Mindestmaß an Gleichlauf der organisatorischen Verortung der Europapolitik auf der nationalen Ebene: immerhin verlangt Art. 203 EGV die Vertretung auf Ministerebene.¹³²

Eine gegenüber einer Teilung des Allgemeinen Rates weitaus umfassendere Reform wäre eine komplette Abschaffung der Fachministerräte zugunsten eines einzigen, ständigen Europaministerrates von Europaministern mit nationalem Kabinettsrang. Diese Option birgt aber die Gefahr der Abkoppelung wichtiger nationaler Akteure von der europäischen Ebene, wenn Fachminister die europäische Dimension nicht mehr selbst erleben und sich zwangsläufig auf

¹²⁶ S. dazu Daily Telegraph v. 21.10.2001.

¹²⁷ S. dazu *Barnier*, <http://europa.eu.int/comm/commissioners/barnier/index_de.htm>. Barnier war u.a. 1995 bis 1997 französischer Europaminister im Kabinett *Juppé* (RPR).

¹²⁸ S. dazu auch *Durand*, Working Paper v. 15.10.2001, European Policy Centre Brussels, <<http://www.theepc.be>>

¹²⁹ So der schwedische Premierminister *Persson* in einer Rede an der Humboldt-Universität am 18. Oktober 2001, HRE 2001, <<http://www.whi-berlin.de>>, S. 16.

¹³⁰ *Kühn* (Fn. 45), S. 11.

¹³¹ S. o. (Fn. 120).

¹³² Zu den Kommunikationsproblemen zwischen nicht-gleichrangigen Funktionsträgern (Außenminister mit Kabinettsrang>Beigeordneter Europaminister>Staatssekretär/Staatsminister) s.o. Fn. 120.

nationale Fachpositionen zurückziehen. Aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht wäre ein solcher umfassend zuständiger Europaminister mit oder ohne Ressortunterbau nur sehr schwer in den bestehenden Verfassungsrahmen einzupassen. Der Sache nach handelte es sich um die Ersetzung der administrativen AStV-Funktion durch einen politischen Entscheidungsträger. In die entgegengesetzte Richtung geht die Forderung, beim AStV anzusetzen und diesen politisch zu besetzen, anstatt wie bisher durch Diplomaten bzw. Ministerialbeamte.¹³³

Die Folgefragen hinsichtlich der Rolle des Europäischen Rates und der auch dann noch erforderlichen administrativen Vorbereitung der Arbeiten sind bisher kaum ausgeleuchtet.

Auch für die erstgenannte, weniger weitreichende Option einer koordinierenden Ratsformation unter Beibehaltung der Fachministerräte (s.o.) werden die Fragen einer ständigen Verfügbarkeit in Brüssel bzw. Luxemburg oder ein eigenständiger Kabinettsrang der in diesem Koordinierungs-Rat arbeitenden Minister diskutiert. Ziel des Vorschlages einer ständigen Ministerpräsenz in Brüssel dürfte die effektive Koordinierung der Fachministerräte und die politische Handlungsfähigkeit vor Ort sein. Die naheliegenden Einwände einer Entfremdung durch räumliche Distanz von den Hauptstädten und der fehlenden Sachkunde in den Einzelfragen der Fachministerräte sind nicht ohne Gewicht, sie gelten freilich schon heute den Ständigen Vertretern. Entscheidend wäre aber wohl schon die direkte politische Verbindung zwischen der nationalen politischen Ebene und der europäischen Ebene. Somit käme es darauf an, dass ein solcher politischer Entscheidungsträger mit Kabinettsrang ausgestattet wäre. Damit wäre wegen der insoweit erforderlichen Einbindung in die nationale Ebene die Ministerpräsenz in Brüssel letztlich nicht wirklich ständig. Ob die Leitvorstellung eines solchen ubiquitären Ministers Realität werden kann, dürfte nicht zuletzt sehr stark von der Person des jeweiligen Amtsträgers und ihrer Belastbarkeit abhängen. Konzepte wie der doppelte Dienstsitz und die ständige Ministerpräsenz in Brüssel begegnen jedenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Erfordernis demokratischer Verantwortlichkeit wäre die Verlagerung von Zuständigkeiten weg von der administrativen Ebene hin zu einem politischen Funktionsträger wohl bereits ein Beitrag zum Abbau des Demokratiedefizits: von einem politischen Entscheidungsträger kann die Verantwortlichkeit eher eingefordert werden. Dass dies aber nicht doch zu Lasten der Funktionsfähigkeit der europäischen Entscheidungsfindungsverfahren ginge, lässt sich nicht ausschließen. Flankierende Maßnahme müsste freilich die Öffentlichkeit der Ratssitzungen sein, jedenfalls, wenn der Rat legislative Entscheidungen trifft, da nur dann die politische Verantwortlichkeit auch personal zugeordnet

¹³³ Der vormalige Generalsekretär des Rates *Ersboll* hat im September 2000 gar gefordert, dass konsequent den Experten und Arbeitsgruppen untersagt werden solle, anstelle der politisch Verantwortlichen zu verhandeln,

werden kann. Eine **[*123]** entsprechende Unterscheidung zwischen Legislativ- und Exekutivfunktion des Rates wird zunehmend diskutiert.¹³⁴ Eine genauere Definition dieser Funktionen wird dabei allerdings meist nicht gegeben. Teilweise wird mit dieser Teilung wohl der Einstieg in eine weitergehende Umgestaltung der institutionellen Architektur angestrebt, in der nationale Regierungen im wesentlichen in einer (legislativen) europäischen Staatenkammer¹³⁵ agieren würden.

Nicht auszuschließen ist schließlich, dass es Grenzen der Koordinierung auf europäischer Ebene gibt, weil die europäischen Angelegenheiten mittlerweile einen zu hohen Grad an fachlicher Komplexität erreicht haben, die Koordinierungsdefizite und das administrative Übergewicht mithin integrationsimmanent sind. Dann bleibt als Gesichtspunkt für die Organisation der Ratsstrukturen aber noch immer das Demokratie- und Transparenzargument, das dann eben geböte, die systemimmanente Ineffizienz sichtbar zu machen. Allerdings ist eine Einschränkung zu machen: Transparenz ist kein Selbstzweck. Führt Transparenz dazu, dass politische Entscheidungen unmöglich werden, verliert sie ihren Sinn. Dieser Gedanke mag letztlich auch hinter dem Prinzip der Nichtöffentlichkeit der parlamentarischen Ausschussarbeit etwa im Deutschen Bundestag oder der Beratungen des Vermittlungsausschusses stehen. Entsprechend darf die Öffentlichkeit von Ratssitzungen nicht dazu führen, dass der Rat funktionsunfähig wird. Eine mögliche Lösung wäre auch hier eine Ausschussstruktur. Dies auf die europäische Ebene übertragen würde - unter völliger Umgestaltung der gegenwärtigen Ratsarchitektur - die Möglichkeit für eine Rückkehr zum Wortlaut der Verträge eröffnen: die Rückkehr zu einem einzigen Rat (Art. 202 EGV), öffentlich tagend und die Ratsarbeit koordinierend, unter Umwandlung der derzeitigen Fachministerräte in Ausschüsse des Rates mit flexibler Öffentlichkeitsregelung.

Zusammenfassung

Erfolgreiche Europapolitik wird sicherlich nicht nur durch optimale Koordinierung erreicht. Auch optimale Koordinierung kann fehlende europapolitische Strategien nicht ersetzen. Eine wichtige Rolle spielt sicherlich außerdem auch ganz allgemein der Informationsstand der Entscheidungsträger. Dabei ist insbesondere die Sensibilität von Entscheidungsträgern in den

Notre Europe-Studie (Fn. 17), S. 4.

¹³⁴ S. etwa *Lamassoure* im Herbst 2000, Notre Europe-Studie (Fn. 17), S. 6; s. auch den *Blair/Schröder*-Brief vom Februar 2002 (Fn. 18) sowie den *Solana*-Bericht vom März 2002 (Fn. 30).

¹³⁵ S. dazu etwa Bundesaußenminister *Fischer* in seiner Rede vom Mai 2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin, *J. Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, FCE-Spezial 2/2000, <<http://www.whi-berlin.de/fischer.htm>>.

europäischen Institutionen gegenüber den spezifischen nationalen Interessen ein wichtiger Faktor. Letzteres ist in Deutschland mittlerweile wohl erkannt worden und wird mit einer strategischen ressortübergreifenden Personalpolitik angegangen.¹³⁶ Diese Faktoren erfolgreicher Europapolitik entziehen sich weitgehend der rechtlichen Analyse.

Verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen allerdings für eine effektive organisatorische Ausgestaltung der Europapolitik. Das Grundgesetz nennt die Verwirklichung eines vereinten Europas als Staatsziel. Diese Zielsetzung schränkt das Organisationsermessen für die organisatorische Ausgestaltung der Bundesregierung ein: Die Bundesregierung muss in Europafragen so eingerichtet sein, dass sich eine größtmögliche Effektivität der Entscheidungsabläufe mit Blick auf das Staatsziel vereintes Europa ergibt. Zudem verpflichtet das am demokratischen Prinzip orientierte Grundgesetz die Bundesrepublik auf die Beteiligung an einer Europäischen Union, die ebenfalls demokratischen Grundsätzen folgt. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer größtmöglichen Transparenz und Klarheit in den europapolitischen Entscheidungsabläufen auf Regierungsebene sowie in den europapolitischen Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung. Dies schränkt das Organisationsermessen auf Regierungsebene ebenfalls ein. Auf nationaler Ebene empfiehlt sich zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben vor dem Hintergrund des Verhältnisses von Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip die Einrichtung einer beim Bundeskanzleramt angesiedelten, personell angemessen ausgestatteten Koordinierungseinheit nach französischem Vorbild. Das demokratische Prinzip erfordert eine klare personale Verantwortlichkeit von europapolitischen Entscheidungen, was eine entsprechende personelle Zuordnung der Europapolitik bedeutet, etwa durch eine politische Leitung der Koordinierungseinheit (Minister mit Kabinettsrang). Auf europäischer Ebene würde die Vertretung eines Mitgliedstaates in einem koordinierenden Rat idealerweise allseits durch solche Minister mit Kabinettsrang erfolgen, die das Vertrauen des Regierungschefs genießen sollten, ohne dass man sie gleich zu Vize-Premierministern machen müsste.¹³⁷ Aus dem Erfordernis der Transparenz zur Gewährleistung demokratischer Kontrolle von Entscheidungen ergibt sich die Forderung nach einer weitergehenden Öffentlichkeit von Ratssitzungen. Die Herstellung transparenter Entscheidungsstrukturen und von Öffentlichkeit bedeutet dabei freilich nur im Sinne eines Angebotes die Schaffung von Voraussetzungen für die Ausübung demokratischer Kontrolle von Entscheidungen. Ob diese tatsächlich erfolgt und das Angebot angenommen wird, hängt aber davon ab, dass Parlamente und Öffentlichkeit

¹³⁶ Unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramtes *Steinmeier* besteht eine Personalrunde auf Staatssekretärs- und Abteilungsleitersebene, die die Identifizierung von für Deutschland strategisch wichtigen Positionen und Vakanzen sowie die Förderung deutscher Mitarbeiter bei der Besetzung von Positionen innerhalb europäischer Organisationen und die Überwindung von personalpolitischen Partikularinteressen einzelner Ministerien verfolgt, *Gretschmann* (Fn. 7), S. 29.

¹³⁷ So *Jacques Delors* 'Empfehlung im Herbst 2000, Notre Europe-Studie (Fn. 17), S. 32.

diese Kontrolle auch wahrnehmen. Über eine ausschussartige Struktur der Fachministerräte um den Koordinierungsrat lässt sich nachdenken. Jedenfalls sollten die Fachministerräte nicht völlig abgeschafft werden. Inwieweit sich eine koordinierende Ratsstruktur durchsetzt, dürfte nicht zuletzt vom politischen Format der Akteure abhängen.

Hält man nun einen Moment inne und richtet man den Blick zurück auf die nationale Ebene, so stellt sich allerdings die Frage, inwieweit Prinzipien der Verfassung wie Kanzlerprinzip, Kollegial- oder Ressortprinzip nicht ohnehin durch die europäische Integration transformiert und relativiert werden¹³⁸, weil die innerstaatliche Verfassungsordnung sich internationalisiert: im Rat agierende Bundesminister oder in den Arbeitsgruppen diskutierende Ressortbeamte entziehen sich ein Stück weit der ‚Aufsicht‘ des Bundeskanzlers und den Grenzen des Art. 65 S. 2 GG; das Kabinett bestätigt oft nur noch formal auf europäischer Ebene bereits getroffene Entscheidungen; politische Richtlinien des Bundeskanzlers für die Regierungspolitik sind in gewissem Sinne überlagert durch in internationalen Gremien wie den G8 oder eben dem Europäischen Rat unter der Mitwirkung des Bundeskanzlers - aber eben nicht ausschließlich durch ihn - formulierte politische Zielvorstellungen,¹³⁹ die parallel zu Ressortzuständigkeiten, teilweise sogar zu Länderzustän[*124]digkeiten liegen. In Anbetracht dieser Tendenz zur europaverfassungsrechtlichen Überformung auch des Staatsorganisationsrechts und zur Auflösung isolierter nationaler exekutivischer Politikstrukturen bzw. zu ihrer internationalen Überlagerung, wenn nicht gar Harmonisierung, könnte man die Sinnhaftigkeit der Frage nach der europapolitischen Koordinierung auf Bundesebene ganz grundsätzlich bezweifeln: orientiert sie sich doch letztlich noch am Mitgliedstaat und dessen Interesse als abgeschlossener, maßgeblicher Größe und geht von einer - zumindest theoretisch - bestimmbaren, optimalen nationalen Verhandlungsposition aus. Die Berechtigung dieser Frage nach der optimalen europapolitischen Koordinierung auf nationaler Ebene liegt aber letztlich darin, dass die europäische Integration auf absehbare Zeit die Mitgliedstaaten voraussetzt und als Staaten- und Bürgerunion¹⁴⁰ nicht auf die Überwindung der Staaten gerichtet ist, wenn sie auch als Verfassungsverbund¹⁴¹ einen bloßen Staatenbund oder –verbund¹⁴² hinter sich lässt.

¹³⁸ Ähnlich Dreier/*Hermes*, Art. 65, Rn. 7 m.w.N.

¹³⁹ Eine Parallele zwischen der Zuständigkeit des Europäischen Rates nach dem EUV und der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 GG wird angedeutet bei Dreier/*Hermes*, Art. 65, Rn. 6.

¹⁴⁰ Dies ist die Leitformel in der Humboldt-Rede von Bundesaußenminister *Fischer* (Fn. 135). Bemerkenswert ist dabei die Betonung des Bürgers: Fischer geht damit über die Formel der "Union der Völker und der Staaten" (s. etwa Entschließung des EP zum Vertrag von Amsterdam (*de Vigo-* und *Tsatsos-Bericht*) v. 19.11.1997, EuGRZ 1998, 69, S. 70 (Ziff. I b)) und das Beharren auf der Bezugsgröße 'Volk', wie es auch in den Präambeln der Verträge angelegt ist ('immer engere Union der Völker Europas'), hinaus und stellt das Individuum gleichberechtigt neben den Staat.

¹⁴¹ Zum Konzept s. insbesondere *Pernice* (Fn. 99). Andere Konzeptualisierungen der europäischen Verfassungsdimension sind beispielsweise das Konzept der Doppelverfassung (*Öhlinger*, Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, 1999, S. 165 ff.; *Pernthaler*, Die neue Doppelverfassung Österreichs, FS

Letzteres wird auch bei der Reform der Institutionen bis 2004¹⁴³ zu berücksichtigen sein, bei der eine Rückkehr zu traditionellen intergouvernementalen Strukturen und eine weitgehende Rückführung auf eine bloße Staatenunion nicht weiterführen wird.¹⁴⁴

Ob die tages- und parteipolitischen Hindernisse und die institutionellen Beharrungskräfte für die erforderlichen Neuerungen in Deutschland und auf europäischer Ebene überwunden werden können, ist offen. Insbesondere wird in Deutschland die Ressortenteilung immer wieder von koalitionspolitischen Motiven und Konstellationen abhängig gemacht.¹⁴⁵ Gerade um die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Organisation der Europapolitik zu gewährleisten, wäre aber zu überlegen, die genannten, sich bereits heute aus der Verfassung ergebenden Vorgaben in den Wortlaut der Verfassung - ähnlich wie in Art. 45 GG den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union - klarstellend aufzunehmen, um die Organisation der Europapolitik vor sachfremden Einflüssen zu schützen. ---

Winkler, 1997, S. 773); das der Unionsgrundordnung (*Tsatsos*, EuGRZ 1995, 287) oder das der supranationalen Föderation (v. *Bogdandy*, *Integration* 1999, S. 95). S. auch die Nachweise bei *Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassungen Europas*, 2001.

¹⁴² Dazu, dass der Staatenverbund (geprägt durch *P. Kirchhof*, EuR 1991 (Beiheft 1), S. 47, s. auch BVerfGE 89, 155, 181, 190 - Maastricht) letztlich den Staatenbund meint, s. *Kahl*, *Der Staat* 1994, 241.

¹⁴³ Erste Reformen aufgrund des *Solana*-Berichtes vom März 2002 (Fn. 30) unterhalb der Schwelle einer Vertragsänderung stehen auf der Tagesordnung des Europäischen Rates von Sevilla (Juni 2002). Daneben sind institutionelle Reformen Gegenstand der Arbeit des Konventes (Fn. 1).

¹⁴⁴ Uneindeutig ist insoweit etwa die britische Motivation hinter den Forderungen nach einer Ratsreform. S. dazu neben den Äußerungen von Premierminister *Blair* (Fn. 18) insbesondere die Forderungen des Außenministers *Straw* v. 21.2.2002, <<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?5926>>.

¹⁴⁵ Entsprechende öffentliche Erörterungen kehren mit Regelmäßigkeit auf den Titelseiten der Tagespresse wieder. S. etwa *Schwennicke*, SZ v. 23.5.2001, S. 1; zuletzt FAZ v. 19.3.2002, S. 1 („Schröder plant Neuordnung der Europapolitik“). Mitgliedstaaten, die traditionell Koalitionsregierungen kennen, weisen tendenziell auch weniger zentrale Strukturen der europapolitischen Koordinierung auf, *Sauron* (Fn. 8), S. 34.