

25.11.22**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Konferenz zur Zukunft Europas - Von der Vision zu konkreten Maßnahmen
COM(2022) 404 final

Der Bundesrat hat in seiner 1028. Sitzung am 25. November 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Einleitung

1. Der Bundesrat nimmt Bezug auf die laufenden Überlegungen, ob Entscheidungen, die im Rat der EU und im Europäischen Rat bisher mit Einstimmigkeit gefasst werden, künftig als Mehrheitsentscheidungen getroffen werden sollen.
2. Er steht zu seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für ein starkes, handlungsfähiges und einiges Europa in der Welt.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass der Übergang von bislang einstimmigen Entscheidungen hin zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit die in Artikel 23 Grundgesetz (GG) niedergelegte Gesamtverantwortung von Bund und Ländern berühren würde, wie sie vom Bundesverfassungsgericht betont wird und im Integrationsverantwortungsgesetz ihren gesetzlichen Ausdruck findet.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 8. Juli 2022, Drucksache 282/22 (Beschluss)

4. Der Bundesrat unterstreicht abermals seinen verfassungsrechtlich in Artikel 23 GG verankerten Mitwirkungsanspruch in Angelegenheiten der EU. Wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wiederholt bestätigt hat, sieht Artikel 23 Absatz 2 GG eine weitreichende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung vor. In seiner Entscheidung vom 27. April 2021 (Az: 2 BvE 4/15) hat das BVerfG insbesondere klargestellt, dass die weite Informationspflicht nach Artikel 23 Absatz 2 GG auch umfasst, dass die Bundesregierung über informelle Beratungen der Organe der EU, an denen sie beteiligt ist, bereits im Voraus und rechtzeitig informieren muss, auch wenn noch keine förmlichen Vorschläge oder sonstigen Beratungsgrundlagen vorliegen.
5. Unter Verweis auf die Entscheidungen des BVerfGs und die vorhergehenden Stellungnahmen des Bundesrates (vergleiche Stellungnahmen vom 13. März 2020, BR-Drucksache 37/20 (Beschluss), vom 8. Oktober 2021, BR-Drucksache 738/21 (Beschluss) und vom 8. Juli 2022, BR-Drucksache 283/22 (Beschluss)) fordert dieser die Bundesregierung auf, ihn umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle weiteren Schritte, auch zu weiteren Reformvorhaben, zu unterrichten und diesbezügliche Stellungnahmen des Bundesrates zu berücksichtigen.
6. Der Bundesrat erwartet, dass insbesondere die Verhandlungspositionen, die die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen, rechtzeitig vorab mit den Ländern abgestimmt werden. Im Verhältnis zwischen Bundesrat und der auf EU-Ebene verhandelnden Bundesregierung müssen die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Länder in ihren Kompetenzbereichen gewahrt bleiben.
7. Er sieht daher insbesondere in den folgenden, nicht abschließenden Bereichen eine besondere Notwendigkeit einer engen Einbeziehung bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition.

Steuerpolitik

8. Der Übergang von Einstimmigkeits- zu Mehrheitserfordernissen bei Abstimmungen im Rat im Steuerrecht würde die Interessen der Länder berühren, die in der nationalen Gesetzgebung bei Steuern, deren Aufkommen ihnen ganz oder teilweise zusteht, ein substantielles Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht ha-

ben. Zudem erinnert der Bundesrat an das verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltungsrecht in eigenen Angelegenheiten, das auch die kommunale Finanz- und Abgabenhoeheit umfasst. Die Gesetzgebungskompetenz zu örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Ländern zu (Artikel 105 Absatz 2a GG) und das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu (Artikel 106 Absatz 6 Satz 1 Halbsatz 2 GG). Der Steuervollzug erfolgt durch die Länder.

Wahlrecht (Artikel 22 Absatz 2 AEUV und Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV)

9. Der Bundesrat stellt fest, dass das Wahlrecht auf allen staatlichen Ebenen zu einer der sensibelsten Materien in Demokratien gehört. In Deutschland handelt es sich beim Kommunalwahlrecht zudem um eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, die von Entscheidungen auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 22 AEUV berührt sein kann.

Bürgerrechte (Artikel 25 Absatz 2 AEUV)

10. Artikel 25 Absatz 2 AEUV ermöglicht weitere Maßnahmen im Bereich Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft und ist in seinen Regelungsbereichen schwer vorhersehbar. Die Berührung von Länderkompetenzen ist allerdings unter anderem durch seine Bezugnahme auf die in Artikel 20 Absatz 2 AEUV genannten Unionsbürgerrechte wie die Niederlassungsfreiheit oder das Wahlrecht denkbar.

Passwesen (Artikel 77 Absatz 3 AEUV)

11. Ein Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit bei Artikel 77 Absatz 3 AEUV hinsichtlich der Ausstellung von Pässen und Personalausweisen würde auch die Verwaltungsinteressen der Länder berühren. Zudem dürften auch die allgemeinen Sicherheitsinteressen der Länder berührt sein, für die sie grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz haben.

Strafrecht (Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe d, Artikel 83 Absatz 1, Artikel 86 Absatz 1 AEUV)

12. Aufgrund der Unbestimmtheit der in Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe d AEUV enthaltenen Regelungsbereiche im Strafverfahrensrecht besteht die Möglichkeit, dass die EU Vorgaben für das Strafverfahren macht, die Einfluss auf die Verfahren und Behörden der Länder haben (zum Beispiel Einrichtung neuer Behörden, Bestimmung des Umfangs von durchzuführenden Ermittlungsmaßnahmen, Ausweitung des Kreises der Verfahrensbeteiligten inklusive staatlicher Pflicht zur Erstattung von deren Kosten). Durch entsprechende Regelungen auf der Grundlage von Artikel 83 AEUV wird auch die Rechtsanwendung durch die Landesstaatsanwaltschaften berührt. Beispielsweise können eigene Ermessensentscheidungen der Staatsanwaltschaft, zum Beispiel nach § 153a StPO, betroffen sein.

Europäische Staatsanwaltschaft (Artikel 86 Absatz 1 AEUV)

13. Gemäß Artikel 86 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 86 Absatz 4 AEUV kann der Europäische Rat eine Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der (das heißt im Ergebnis jeder) schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension, über die Straftaten gegen die finanziellen Interessen der EU hinaus, beschließen und hiermit die Befugnisse der Landesstaatsanwaltschaften einschränken.

Polizei Kooperation (Artikel 87 Absatz 3, Artikel 89 AEUV)

14. Die aktuell der Einstimmigkeit unterworfenen Zusammenarbeit von Polizeiverbänden und -organisationen auf EU-Basis betrifft auch die Landes- und Ortspolizeien.

Defizitverfahren (Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 2 AEUV)

15. Die Ausgestaltung der Verfahren der europäischen Haushaltsüberwachung wirkt sich auch auf die Länder aus. Die relevanten Fiskalkennziffern im präventiven und im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (insbesondere Defizit- und Schuldenquote, strukturelles Defizit) beziehen sich auf den Gesamtstaat einschließlich der Länder. Sollten im Rahmen eines Defizitverfahrens nach Artikel 126 AEUV Sanktionszahlungen gegen Deutschland verhängt werden, so tragen Bund und Länder nach dem Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz den jeweils auf sie entfallenden Anteil (65 Prozent beziehungsweise 35 Prozent).

Umweltpolitik (Artikel 192 Absatz 2 Unterabsatz 1 AEUV)

16. Artikel 192 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe a AEUV könnte auch die kommunale Rechtssetzungshoheit einschließlich der kommunalen Finanz- und Abgabenhöhe betreffen.
17. Die Länder sind zudem wegen ihrer verfassungsrechtlichen Abweichungsbefugnis im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für den Wasserhaushalt von Artikel 192 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe b AEUV besonders betroffen. Zudem kann hier die kommunale Trinkwasserversorgung betroffen sein und damit eine grundsätzliche Frage der Daseinsvorsorge. Auch weitere Abweichungsbefugnisse des Artikels 72 Absatz 3 GG können betroffen sein.

Handelspolitik (inklusive bezüglich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen und des Handels mit Dienstleistungen des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssektors; Artikel 207 Absatz 4 Satz 3 Buchstabe a und b AEUV)

18. Nach Artikel 167 Absatz 1 AEUV leistet die Union einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes. Nach Absatz 2 zweiter Spiegelstrich fördert die Union durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit im Bereich des künstlerischen und literarischen Schaffens einschließlich des audiovisuellen Bereichs. Im Themen-

bereich „Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen“ in Artikel 207 Absatz 4 AEUV sind die Länder durch ihre Zuständigkeiten im Bereich Medien und Kultur besonders betroffen.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH): Zuständigkeitsübertragung geistiges Eigentum (Artikel 262 AEUV)

19. Im Rahmen der Zuständigkeitsübertragung auf den EuGH in Fragen des geistigen Eigentums (Artikel 262 AEUV) mit Blick auf eine mögliche Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse des EuGHs zu Lasten der mitgliedstaatlichen Justizsysteme wären in Deutschland insbesondere auch die Landesjustizsysteme betroffen.

Zusammensetzung Ausschuss der Regionen (AdR) (Artikel 305 Unterabsatz 2 AEUV)

20. Der AdR ist die einzige Institution auf EU-Ebene, in der regionale und lokale Vertreterinnen und Vertreter direkt am EU-Gesetzgebungsverfahren teilnehmen. Aus Sicht des Bundesrates erfüllt er damit eine zentrale Aufgabe zur Einbindung der regionalen und lokalen Ebene. Seine Zusammensetzung beziehungsweise das Entscheidungsverfahren hierzu sind daher von zentralem Interesse für die Länder.