

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 118

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. iur. Marcus LUTTER
Institut für Handels- und Wirtschaftsrecht
der Universität Bonn

EUROPA UND DAS UNTERNEHMENSRECHT

Vortrag vor dem Saarbrücker Rechtsforum e.V. in Verbindung
mit dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 26. Januar 1988

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 117

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Rudolf HRBEK
Institut für Politikwissenschaft
der Universität Tübingen

**DIE BETEILIGUNG DER DEUTSCHEN LÄNDER AN
DEN INNERSTAATLICHEN BERATUNGEN UND
ENTSCHEIDUNGEN IN EG-ANGELEGENHEITEN
(INSBESONDERE IM LICHT VON ART. 2 EEA-
GESETZ UND DER BUND-LÄNDER-VEREINBARUNG)**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 12. Juni 1987

I. Das Problem

Die Bundesrepublik Deutschland ist der einzige Mitgliedstaat der EG mit ausgeprägt föderativer Struktur. Mit der Bezeichnung "Bundesstaat im Staatenbund" hat Theodor Eschenburg versucht, diese Konstellation zu charakterisieren.¹ Georg Röss hat anhand Hans Kelsens in ganz anderem Zusammenhang 1927 angestellte Überlegungen zum "dreistöckigen Bundesstaat" und seine dort gemachte Aussage - "ein Bundesstaat im Bundesstaat bedeutet organisations-technisch eine heillose Komplikation" - erinnert.² Ich selbst habe in diesem Zusammenhang 1979 geschrieben: "Politikverflechtung macht an den Grenzen nicht halt"³; und 1986 habe ich von "doppelter Politikverflechtung" gesprochen.⁴

Es handelt sich durchweg um Versuche begrifflicher Annäherung an eine Konstellation, mit der zwei Probleme verknüpft sind:

- Erstens die Auswirkungen der EG-Mitgliedschaft auf den bundesrepublikanischen Föderalismus. Dabei geht es um die Frage, ob bei fortschreitendem Integrationsprozeß die Qualität der Länder als staatliche Einheiten mit eigenständigem politischem Gestaltungsspielraum auf der Grundlage verfassungsmäßig verankerter Kompetenzen nicht beeinträchtigt und die der föderativen Ordnung inhärente Balance zwischen Bund und Ländern nicht gestört wird.

- Zweitens die Auswirkungen des Föderalismus auf den Integrationsprozeß. Dabei geht es um die Frage, welche Folgen es für den integrationspolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung haben könnte, wenn den Ländern maßgebliche Mitwirkungsrechte an innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten eingeräumt würden. Zugespitzt: ob die Länder nicht zur Abwehr vermeintlicher oder tatsächlicher Eingriffe von EG-Politik in ihre spezifischen Belange eine europapolitische Bremser-Rolle einnehmen, nämlich ihre Mitwirkungsrechte nutzen würden, um der Bundesregierung für ihre Europapolitik Fesseln anzulegen.

Die Lösung der beiden eng miteinander verknüpften Probleme verlangt, Erfordernisse der föderativen Struktur der Bundesrepublik - also die innerstaatliche Kompetenzverteilung, die Mitwirkung der Länder an der gesamtstaatlichen Willensbildung und, nicht zuletzt, das Prinzip der Bundestreue - mit den politischen Erfordernissen der EG-Integration in Einklang zu bringen. Konkret ist ein Arrangement zwischen den Ländern und der Bundesregierung gefordert.

Um dieses Arrangement hat es seit Beginn der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EG immer wieder Auseinandersetzungen gegeben. Die Länder haben von Anfang an die Gewährleistung substantieller Mitwirkungsrechte bei innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten gefordert⁵ und sich dabei auf Prinzipien föderativer Ordnung sowie auf aus der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu erwartende Eingriffe in essentielle Länderbelange berufen. Die Bundesregierung bekundete zwar stets Verständnis für das Anliegen der Länder, verhielt sich aber hinsichtlich der rechtlichen Verankerung von erweiterten Mitwirkungsrechten äußerst restriktiv. Verfassungsrechtlich berief sie sich auf die Art. 32 und 24 GG, also das bei ihr liegende Recht der Außenvertretung der Bundesrepublik sowie die sogenannte Integrationsgewalt. Politisch argumentierte sie mit funktionalen und politischen Erfordernissen der EG-Integration, die es verbieten würden, ihr europapolitisches Handeln in den Institutionen der EG an die Zustimmung des Bundesrates oder gar jedes einzelnen Landes zu binden. Die Bundesregierung machte geltend, bei ihrem europapolitischen Handeln stets den Grundsatz der Bundestreue zu beachten, also Belangen der Länder angemessen Rechnung zu tragen.

II. Bisherige Formen europapolitischer Mitwirkung der Länder

Angesichts dieser unterschiedlichen Grundsatzpositionen von Bundesregierung und Ländern und bei Aufrechterhaltung ihrer gegensätzlichen Rechtsauffassungen haben beide Seiten in pragmatischer Weise Regeln und Verfahren für die Mitwirkung der Länder am innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten gefun-

den, praktiziert und immer wieder weiterentwickelt. Dabei handelt es sich um formalisierte wie auch um informelle Formen der Mitwirkung.⁶

1. Das Bundesrats-Verfahren (Zuleitungsverfahren)

Im Ratifikationsgesetz zu den Römischen Verträgen von 1957⁷ wurden die Informationspflicht der Bundesregierung und ein Informationsanspruch des Bundesrates (sowie des Bundestages) festgelegt: die Bundesregierung muß demnach den Bundesrat Vorschläge über Verordnungen oder Richtlinien zuleiten, sobald diese von der EG-Kommission an den Rat übermittelt worden sind. Der Bundesrat kann dann über diese Vorschläge beraten und der Bundesregierung Empfehlungen geben. Falls Entwürfe in wesentlichen Teilen geändert werden, erfolgt eine erneute Zuleitung. Die Regierung ist zwar nicht an die Empfehlungen des Bundesrates gebunden, muß sie aber entsprechend dem Grundsatz der Bundestreue in ihren Erwägungen und ihrer Verhandlungsführung berücksichtigen. Auf Antrag des Bundesrates gibt die Regierung Auskunft über im Rat getroffene Entscheidungen sowie über eventuelle Abweichungen von den Empfehlungen des Bundesrates. Seit 1973/74 berät der Bundesrat zusätzlich über die periodischen Integrationsberichte der Bundesregierung.

Mit dem Zuleitungsverfahren haben die Länder Möglichkeiten zur wirkungsvollen Beeinflussung der innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten erhalten, denn in der Praxis hat sich aus bloßer Information des Bundesrates ein regelmäßiger und recht intensiver Meinungs-austausch zwischen Bundesregierung und Bundesrat, also den Repräsentanten der Länderregierungen, entwickelt. Da die Länder Sachverstand und ihre Verwaltungserfahrung in diese Kommunikation eingebracht haben, war und ist sie auch für die Bundesregierung nützlich und wertvoll; nicht zuletzt deshalb, weil die innerstaatliche Umsetzung und Ausführung von EG-Beschlüssen meist Ländersache ist. Das Verfahren wird von Beteiligten und von informierten Beobachtern positiv bewertet⁸, obwohl es - aus der Sicht der Länder - hinter ihrem Anspruch nach wirklicher Mitentscheidung zurückbleibt.

2. Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften

Diese Einrichtung, kurz Länderbeobachter genannt, wurde bereits 1956, während der Vertragsverhandlungen, geschaffen.⁹ Seine Aufgabe ist es, Informationen zu beschaffen und an Bundesrat, Fachministerkonferenzen und Länder weiterzuleiten. Er nimmt an den Sitzungen im Bundesministerium der Wirtschaft, wo die Weisungen der Bundesregierung an die Ständige Vertretung in Brüssel vorbereitet werden, sowie dann an Sitzungen des Rates und seiner Gremien teil. Darüber hinaus hat er vielfältige Kontakte in Brüssel und ist so an einer zentralen Stelle im Informationsfluß platziert. Seine Tätigkeit ist für die Länder sicherlich nützlich, bleibt aber wegen äußerst bescheidener personeller und sächlicher Ausstattung des Länderbeobachters in ihrer Wirksamkeit begrenzt.

3. Präsenz und Mitwirkung von Ländervertretern in EG-Gremien

Diese Form der Ländermitwirkung entwickelte sich ohne feste Rechtsgrundlagen und wird ganz pragmatisch gehandhabt.¹⁰ Es geht hierbei um die Beteiligung von Ländervertretern an der Delegation der Bundesregierung in internationalen Verhandlungen und Organisationen, insbesondere auch in EG-Gremien. Diese Ländervertreter haben eine doppelte Funktion: zum einen bringen sie als Angehörige der Delegation der Bundesregierung ihren Sachverstand ein, was im übrigen auch für die Bundesregierung überaus bedeutsam sein kann; zum andern haben sie aber auch die Möglichkeit, spezifische Interessen der Länder zu vertreten. Was den Status dieser Ländervertreter angeht, so sind sie nach außen Regierungsvertreter der Bundesregierung, im Innenverhältnis dagegen Vertreter der Länder. In der Praxis kam es zu einer sehr vielfältigen Präsenz von Ländervertretern in den verschiedensten EG-Gremien.¹¹

4. Das Länderbeteiligungsverfahren

Als Mitte der 70er Jahre die Aktivitäten der Gemeinschaft zunahmen, die Länder daher häufiger von Rechtsakten der EG betroffen wurden und sie die ihnen zur Verfügung stehenden Mitwirkungsmöglichkeiten als nicht ausreichend ansahen, forderten sie für ihre Mitwirkung an Entscheidungen in EG-Angelegenheiten eine rechtlich

verbindliche Regelung. Die Bundesregierung war indessen nur zu einer Selbstverpflichtung bereit. Ende 1979 wurde als Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen hierüber in einem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem damaligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz das sogenannte Länderbeteiligungsverfahren eingeführt.¹²

In dieser Vereinbarung wurde zunächst die Pflicht von Bund und Ländern zu enger und vertrauensvoller Zusammenarbeit bei EG-Vorhaben, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, unterstrichen. Die Informationspflicht wurde gegenüber dem Bundesratsverfahren jetzt auf Initiativen und Vorlagen der Kommission, noch vor der förmlichen Zuleitung an den Rat, ausgedehnt. Die Bundesregierung erwartete nach dieser Regelung, daß die Länder zu einem einheitlichen Standpunkt kommen, diesen innerhalb angemessener Frist vorlegen und dabei auf die außen- und integrationspolitischen Ziele und Notwendigkeiten der Bundesregierung Rücksicht nehmen. Die Bundesregierung kann von diesen Länderstandpunkten nur "aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen" abweichen und muß dafür Gründe angeben. Auf Verlangen der Länder wird die Bundesregierung, wenn möglich, jeweils zwei Länderrepräsentanten zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien von Rat und Kommission hinzuziehen. In die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) wurde ein neuer Paragraph 85a mit den Bestimmungen für das neue Verfahren eingefügt.¹³ Die Länder richteten für die verschiedenen Politikbereiche sogenannte Gemeinsame Stellen als Kontakt- und Ansprechpartner für die entsprechenden Ressorts der Bundesregierung ein.¹⁴

Im Unterschied zum Bundesratsverfahren ist hier jedes Land gleichberechtigt. Statt eines Mehrheitsvotums wie im Bundesrat muß in diesem neuen Verfahren jeweils Einvernehmen zwischen den Ländern erzielt werden. Der hohe Koordinations- und Konsensbedarf ist einer der Gründe dafür, daß das neue Verfahren überwiegend negativ bewertet wird. Weitere Gründe sind die Doppelgleisigkeit, also das Nebeneinander von zwei Verfahren, vor allem aber die

faktische Überlegenheit des Bundesratsverfahrens, weil der Bundesrat eine etablierte Institution mit guter und leistungsfähiger Infrastruktur sowie einer Vielzahl bewährter Kontakte ist.¹⁵

5. Behandlung von EG-Angelegenheiten im Rahmen der "normalen" Bund-Länder-Koordinierung

Neben den eben genannten besonderen Einrichtungen und Verfahren für die Mitwirkung der Länder an EG-Angelegenheiten verfügen die Länder im Rahmen der normalen Bund-Länder-Beziehungen, wie sie für die föderative Struktur der Bundesrepublik typisch sind, über weitere Einflußkanäle. Da Probleme der EG in die meisten Politikfelder hineinreichen - man kann hier mit guten Gründen von "Politikverflechtung" sowie von "europäischer Innenpolitik" sprechen -, werden diese Probleme gleichsam automatisch bei der für föderative Praxis üblichen Koordinierung zwischen Bund und Ländern mitbehandelt. Das gilt für Konferenzen der Fachminister ebenso wie für spezielle Arbeitskreise der EG-Referenten in den jeweiligen Ressorts. Am Beispiel der Regionalpolitik läßt sich diese "doppelte Politikverflechtung" besonders gut illustrieren: innerstaatlich gehört ein Teil der Regionalpolitik zu den Gemeinschaftsaufgaben, die Bund und Länder gemeinsam wahrnehmen; die EG-Regionalpolitik wiederum ist als Ergänzung nationaler Regionalpolitik konzipiert.

6. Eigenständige und direkte EG-Aktivitäten der Länder

Zu diesen Aktivitäten zählen zum einen politische Kontakte von Landesbehörden und Landespolitikern mit Brüsseler Behörden, vor allem der EG-Kommission. Weiter gehören in diese Kategorie Einrichtung und Tätigkeit sogenannter Informationsbüros der Länder in Brüssel seit Mitte der 80er Jahre; auf diesen Punkt wird später noch eingehender eingegangen werden. Zu den direkten EG-Aktivitäten der Länder zählt sodann auch das Wirken ihrer Landesvertretungen in Bonn. Die meisten von ihnen haben ausdrücklich die Wahrnehmung von EG-Aufgaben übertragen bekommen. Sie dienen, ähnlich wie die Informationsbüros in Brüssel, als Anlaufstelle in EG-Angelegenheiten für Unternehmen und verschiedenartigste Organisationen des jeweiligen Landes in der Bundeshauptstadt. Nicht

vergessen werden darf in diesem Zusammenhang schließlich das Bemühen der Landesparlamente, an Beratungen und Entscheidungen über EG-Angelegenheiten, sofern Länderbelange auf dem Spiel stehen, mitzuwirken. Es gibt kein Landesparlament mehr, das sich nicht bereits mit EG-Problemen befaßt hätte; sei es im Zusammenhang mit der Behandlung einzelner Politikfelder, die mit der EG und ihrer Politik verknüpft sind, sei es in Form einer regelrechten EG-Debatte. Das Engagement der Landesparlamente ist die zwangsläufige Folge der "doppelten Politikverflechtung".

III. Länderforderungen nach erweiterten Mitwirkungsrechten

Der Umstand, daß die Enquête-Kommission Verfassungsreform "die verfassungsrechtliche Verankerung eines verstärkten Mitwirkungsrechts der Länder bei Eingriffen in die föderative Struktur der Bundesrepublik" als "nicht nur systemgerecht", sondern "im Interesse der Erhaltung eines gesunden Föderalismus in der Bundesrepublik auch sachlich erforderlich" bezeichnet und deshalb eine Neufassung von Art. 24 Abs. 1 GG vorgeschlagen hatte ("Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, solche der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates")¹⁶, war ein deutliches Indiz für die verbreitete Sorge, im Gefolge der EG-Integration könnte die föderative Struktur der Bundesrepublik gefährdet werden. Die Abgabe eines Sondervotums, in dem die vorgeschlagene Verfassungsänderung "für verfassungspolitisch bedauerlich und verfassungsrechtlich im Zweifel überflüssig" erklärt wurde¹⁷, zeigte allerdings auch, daß das Problem ganz unterschiedlich bewertet wurde.

In den langen Verhandlungen zwischen Ländern und Bundesregierung, die zum Länderbeteiligungsverfahren führten, kamen die gegensätzlichen Positionen erneut zum Ausdruck. Die Länder haben die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zum Anlaß genommen, ihrem Standpunkt Geltung zu verschaffen, nämlich die Verstärkung und rechtliche Verankerung ihrer Mitwirkungsrechte bei der innerstaatlichen Behandlung von EG-Angelegenheiten durchzusetzen. Was waren ihre wesentlichen Argumente und worauf bezogen sich die Forderungen im einzelnen?

1. Die Argumentation der Länder: zunehmende Eingriffe der EG-Politik in Länder-Belange

Die EG hat die Befugnis zur Rechtsetzung auch auf Gebieten, für die nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung weitgehend oder ausschließlich die Länder zuständig sind. Das Tätigwerden der Gemeinschaft basiert

- auf Vertragsbestimmungen, die - wie bei der Agrar-, Zoll-, Wettbewerbs- und Verkehrspolitik - echte Gemeinschafts-Zuständigkeiten begründen;
- auf Art. 100 EWG-Vertrag über die Harmonisierung von Rechtsvorschriften auf Gebieten, die für Errichtung und Funktionieren des Gemeinsamen Marktes wichtig sind;
- auf Art. 235 EWG-Vertrag, der die sogenannte "Kompetenz-Kompetenz", also eine Art Generalermächtigung zur Rechtsetzung, enthält.

Nachstehende Beispiele¹⁸ zeigen, daß die Gemeinschaft bei Wahrnehmung dieser Befugnisse Länderinteressen nicht nur berührt, sondern in originäre Länder-Zuständigkeiten eingreift:

- Erziehungs- und Ausbildungswesen, wo die EG im Zusammenhang mit Freizügigkeit für Arbeitnehmer Maßnahmen ergreifen oder zur Ermöglichung der Freizügigkeit für Selbständige die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationsvoraussetzungen zur Berufsausübung vorsehen kann.
- Verkehrswesen, wo die EG vor allem auf dem Gebiet der Hafenverkehrswirtschaft tätig geworden ist.
- Umweltschutz, wo die EG eine Reihe gemeinschaftlicher Richtlinien zum Gewässerschutz erlassen hat.
- Haushalts- und Strukturpolitik, wo die EG unter Berufung auf das Subventionsverbot als wesentliche Komponente gemeinschaftlicher Wettbewerbspolitik intervenieren oder durch eigene Maßnahmen - zum Beispiel bei Agrarstrukturpolitik - präjudizieren kann.

Mit fortschreitender EG-Entwicklung hat die Zahl der Fälle zugenommen, in denen die Länder eine unangemessene Einengung ihres eigenen Gestaltungsspielraums bis hin zu schwerwiegenden Eingriffen in ihren ureigensten Kompetenzbereich gesehen haben. Im Zu-

sammenhang mit dem Verfahren zur Ratifizierung der EEA - sie soll die EG durch Änderung und Ergänzung der die Europäischen Gemeinschaften begründenden Verträge reformieren, also Integrationsfortschritt induzieren¹⁹ - haben die Länder scharf kritisiert, daß die Gemeinschaft in Länderangelegenheiten eingegriffen habe, ohne daß jeweils ein sachliches Bedürfnis oder gar eine integrationspolitische Notwendigkeit bestanden habe, oft auch ohne rechtliche Grundlage tätig geworden sei.²⁰

Der bayerische Staatsminister Schmidhuber sprach in diesem Zusammenhang ausdrücklich von "Kompetenzanmaßungen" der EG und nannte als Beispiele für fehlende Gemeinschaftszuständigkeiten bzw. nicht notwendige Gemeinschaftsregelungen: "Qualitätsanforderungen an Süßwasser, Erhaltung von Vogelarten, Spielzeugsicherheit, Umweltschutzprogramm, Verbrauchererziehung in den Primar- und Sekundarschulen, Aktionsprogramm der EG zur Verhütung von Krebs, Europäisches Verwaltungsgericht, kulturelle Aktivitäten." Und er fuhr fort: "Auch vor Kernbereichen der Länderzuständigkeit, wie Medienfragen, dem Hochschulrecht und der regionalen Wirtschaftsförderung, hat der Regelungseifer der EG nicht halt gemacht. Es ist höchste Zeit, diesem zentralistisch-bürokratischen Denken entgegenzutreten."²¹

Die harsche Kritik der Länder bezog sich auf die bisherige Praxis der EG-Politik. In einer Reihe von Zielvorstellungen und Bestimmungen der EEA sahen die Länder Einfallstore für künftig noch viel gravierendere Eingriffe in essentielle Länderrechte. In den Sitzungen des Bundesrates am 21.02. und 16.05.1986 haben Mitglieder verschiedener Landesregierungen ihre diesbezüglichen Bedenken vorgebracht, wobei die jeweilige parteipolitische Ausrichtung keine Rolle spielte. In der einmütig angenommenen Stellungnahme des Bundesrates vom 16.05.1986 zum Ratifikationsgesetz zur EEA²² wurden diese Bedenken wie folgt zusammengefaßt²³:

- Bei der Schaffung des Binnenmarktes durch Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten müsse verhindert werden, daß "der hohe Schutzstandard auf den Gebieten der Gesundheit, Sicherheit des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes in der Bundesrepublik Deutschland auf ein ins-

- gesamt niedrigeres europäisches Niveau abgesenkt wird". Und bei beabsichtigten Änderungen von Grundsätzen der Berufsordnung - also der Ausbildung und der Bedingungen über den Berufszugang - müsse beachtet werden, daß die Zuständigkeiten hierfür in der Bundesrepublik ganz oder teilweise den Ländern zustehen.
- Bei den neuen Vertragsvorschriften zur Forschungs- und Technologiepolitik monierten die Länder eine doppelte Gefahr: Eingriffe in ihre Kulturhoheit und Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips. Einzelstaatliche Maßnahmen müßten weiterhin möglich sein und dürften nicht behindert werden.
 - Auch im Bereich der Umweltpolitik müsse das Subsidiaritätsprinzip strikt beachtet werden. Kompetenzübertragungen an die Gemeinschaft, sofern erforderlich, müßten scharf abgegrenzt werden und der in der Bundesrepublik bereits erreichte hohe Standard von Umweltschutzanforderungen dürfe nicht verlassen werden. Im übrigen dürften gemeinschaftliche Maßnahmen keine unververtretbaren Wettbewerbsverzerrungen bei den Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft zur Folge haben.
 - Bei den Vorhaben, die auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft zielen, müßten die Bestimmungen des Art. 91a GG beachtet werden; in der Entschliebung des Bundesrates heißt es ausdrücklich: "Regionale Wirtschaftsförderung ist eine Aufgabe der Länder und darf nicht in Verbindung mit Art. 10 der EEA unterlaufen werden." In diesem Zusammenhang kritisierten die Länder auch "das Vorgehen der Kommission gegen die im Grundsatz bewährte regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung weitgehend in der Verantwortung der Länder liegt." Da diese Förderung standortspezifische Nachteile innerhalb der Bundesrepublik ausgleichen, nicht aber grenzüberschreitende Wettbewerbsvorteile erreichen wolle, sei die Anwendung des wettbewerbsrechtlichen Kontrollinstrumentariums des EWG-Vertrages nicht gerechtfertigt. Und: "Diese Untersagung nationaler Fördermöglichkeiten wirkt umso unverständlicher, als sie auch Regionen trifft, die gegenwärtig mit den tiefgreifenden Folgen der EG-Agrarpolitik konfrontiert werden." Hier liegt unverkennbar ein vitales Interesse der Länder.²⁴

- In der beabsichtigten Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die EG-Kommission sahen die Länder einen Angriff auf ihre Verwaltungszuständigkeit und damit Gefahren für ein Kernelement ihrer Staatlichkeit.

Zu diesen gegen inhaltliche Bestimmungen der EEA gerichteten Bedenken traten Vorwürfe der Länder gegen die Bundesregierung, sie hätte sie während der Beratungen über die EEA nicht - jedenfalls nicht ausreichend - konsultiert und einbezogen, sie hätte durch mangelnde Berücksichtigung von Länderinteressen dem Prinzip der Bundestreue (hier: länderfreundliches Verhalten) nicht entsprochen und sie hätte damit gegen Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und Ländern, deren Mitwirkung an der innerstaatlichen Beratung und Entscheidung in EG-Angelegenheiten betreffend, verstoßen.

Die Schlußfolgerung der Länder war die kategorische Forderung nach Verankerung erweiterter Mitwirkungsrechte im Ratifikationsgesetz, um künftig - insbesondere bei der Verwirklichung des in der EEA angelegten Reformprogramms - eigene Interessen wirkungsvoll vertreten zu können. Die Länder machten ihre Zustimmung zum Ratifikationsgesetz von der Erfüllung ihrer Forderungen abhängig, nachdem die Bundesregierung schon recht frühzeitig die Zustimmungsbefähigung des Ratifikationsgesetzes konzediert hatte.

2. Die Forderungen der Länder nach mehr europapolitischen Mitwirkungsrechten im einzelnen

In der Stellungnahme des Bundesrates zum Ratifikationsgesetz zur EEA vom 16.05.1986²⁵ wurde die Einfügung eines Artikels gefordert, der der Bundesregierung folgende Verpflichtungen auferlegen sollte:

- "den Bundesrat ... umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten", zu unterrichten;
- "Vor ihrer Zustimmung zu Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder

- Die Bundesregierung wird - mit Blick auf ihre Handlungsfähigkeit in EG-Gremien - entgegen der ursprünglichen Forderung des Bundesrates nicht verpflichtet, dessen Stellungnahmen abzuwarten, sondern sie "gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der EG, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist."
- Die Bundesregierung wird auch nicht von Weisungen des Bundesrates abhängig gemacht, sondern sie "berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragene Länderbelange in ihre Abwägung ein."
- "Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit."
- "Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist."
- "Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten."

Die neue Regelung hat offensichtlich die dem Länderbeteiligungsverfahren zugrundeliegenden Festlegungen als Vorbild. Sie geht über diese in mehrfacher Hinsicht - zugunsten der Länder - hinaus: die in Form einer Erklärung des Bundeskanzlers seinerzeit erfolgte einseitige Verpflichtung wird jetzt durch eine gesetzlich fixierte abgelöst; statt einer Stellungnahme der Länder - die möglichst einheitlich erfolgen sollte - handelt es sich jetzt um ein (Mehrheits-)Votum des Bundesrates; Kriterium für die Einholung von Stellungnahmen und die Hinzuziehung von Ländervertretern ist nicht mehr nur die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, sondern auch, wenn deren wesentliche Interessen

fallen oder deren wesentliche Interessen berühren, die Stellungnahme des Bundesrates einzuholen" und diese "bei den Verhandlungen zu berücksichtigen", und "bei Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen ... hiervon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen" abzuweichen und "im Falle einer Abweichung ... dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründen mitzuteilen";

- "auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuziehen", wenn es sich um Fälle handelt, bei denen die Stellungnahme des Bundesrates einzuholen ist.

Nach den Vorstellungen der Länder sollten die Details des neuen Informations- und Beteiligungsverfahrens in einem besonderem Abkommen zwischen Bundesregierung und Ländern festgelegt werden.

Mit der ergänzenden Forderung, Art. 24, Abs. 1 GG im Sinn der Vorschläge der Enquête-Kommission Verfassungsreform zu ändern, machten die Länder deutlich, daß sie die jetzt verlangte Verbesserung und rechtliche Verankerung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten mittelfristig noch weiter ausbauen wollten.

3. Der neue Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes zur EEA

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates erfolgte erst am 12. November 1986.²⁶ Darin kam die Bundesregierung den Ländern weitgehend entgegen, was die fristgemäße Beendigung des Ratifikationsverfahrens - die EG-Mitgliedstaaten hatten Ende 1986 als äußersten Termin fixiert - ermöglichte: der Bundestag stimmte am 04.12.1986 zu und der Bundesrat am 19.12.1986.

Art. 2 des Ratifikationsgesetzes²⁷ enthält folgende Bestimmungen:
- Die Informationspflicht der Bundesregierung wird erweitert: sie unterrichtet den Bundesrat "umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EG, die für die Länder von Interesse sein könnten."

berührt werden; und nicht zuletzt müssen die Einzelheiten des neuen Verfahrens durch eine förmliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt werden.

Der Bundesrat vertrat in seiner Sitzung am 19.12.1986 die Auffassung, daß die neuen Bestimmungen mit dem Inkrafttreten des Ratifikationsgesetzes zur EEA anzuwenden seien, also unabhängig von der noch ausstehenden ergänzenden Vereinbarung, die nur "den Vollzug der Vorschrift erleichtern und Zweifelfragen klären" soll.²⁸ Dem stimmte für die Bundesregierung Staatsminister Stavenhagen ausdrücklich zu.²⁹ In der Folgezeit bemühten sich beide Seiten um den Abschluß dieser Vereinbarung. Der Umstand, daß zur Jahresmitte 1987 noch kein Einvernehmen erzielt werden konnte, läßt den Schluß zu, daß die Auffassungsunterschiede über das faktische Mitwirkungsrecht der Länder und die der Bundesregierung dabei zufallenden Verpflichtungen auch nach der Einigung über den Gesetzestext strittig geblieben sind.

IV. Die Bund-/Länder-Vereinbarung über die neuen Mitwirkungsrechte der Länder

Zwei Gründe ließen erwarten, daß der Abschluß der Bund-Länder-Vereinbarung nach Art. 2, Abs. 6 des Gesetzes über die EEA nur schwierig zu erreichen sein würde:

- Da war der Umstand, daß einige Formulierungen des Art. 2 überaus vage gefaßt, also durchaus interpretationsfähig waren. Darin spiegelte sich die vom Ansatz her gegensätzliche Interessenlage von Bundesregierung und Ländern: während erstere um ihre europapolitische Handlungsfähigkeit fürchtete und daher bestrebt war, die Mitwirkung der Länder via Bundesrat eher restriktiv zu praktizieren, waren letztere an möglichst weitgehenden Mitwirkungsmöglichkeiten interessiert. Beide Seiten würden daher versuchen, ihren jeweiligen Standpunkt in der Vereinbarung zu verankern.
- Die Bundesregierung beabsichtigte offensichtlich, in der Vereinbarung auch solche Punkte zu regeln, die über den Inhalt von Art. 2 EEA-Gesetz hinausgingen, nämlich eigenständige EG-Aktivitäten der Länder betrafen. In ihrer Gegenäußerung hatte die Bundesregierung folgende Fragen als klärungsbedürftig bezeich-

net: "Die Hinzuziehung von beratenden Vertretern der Länder zu Verhandlungen, die Einbeziehung von Landesbeamten in die Ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften und die Funktion der im Auftrag einiger Länder in Brüssel bereits eingerichteten oder beabsichtigten Büros mit dem Ziel, die einheitliche Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel zu gewährleisten."³⁰ Es war höchst zweifelhaft, ob die Länder bereit sein würden, sich hier irgendwelche zusätzliche Fesseln anlegen zu lassen.

Im folgenden sollen die zwischen Bundesregierung und Ländern zur Klärung anstehenden Punkte einer Vereinbarung sowie die mit ihnen verbundenen Probleme angesprochen werden, wie sie sich während der Verhandlungen - und auch zum Zeitpunkt des Vortrags des Verfassers im Juni 1987 - dargestellt haben. Erst zum Jahresende 1987 konnte die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder unterzeichnet werden. Sie wird im Anhang zu diesem Beitrag abgedruckt, so daß sich jeder Leser selbst ein Bild über die schließlich gefundene Lösung, d.h. über "Zugeständnisse", "Opfer" oder "Erfolge" der Verhandlungspartner machen kann.

1. Unterrichtung des Bundesrates

Da frühzeitige und dabei umfassende Information unerläßliche Voraussetzung für effiziente Mitwirkung ist, haben sich die Länderregierungen um möglichst detaillierte Festlegung dessen, was Gegenstand ihrer Unterrichtung - via Bundesrat - sein soll, bemüht. Informationen über EG-Vorhaben sind dem Bundesrat auch bisher schon zugeleitet worden. Nach den Verfahrensvorschriften für das sogenannte Zuleitungsverfahren vom 6. September 1963³¹ und vom 9. August 1981³² mußte der Bundesrat (und der Bundestag) über alle "Entwürfe zu Verordnungen und Richtlinien des Rates" sowie "die Entwürfe zu offensichtlich in die innerdeutsche Gesetzgebung eingreifenden Entscheidungen des Rates" informiert werden. Zur Information gehört sodann eine Angabe über "den voraussichtlichen Zeitpunkt der Verabschiedung im Rat" sowie die Unterrichtung über den Verhandlungsstand einschließlich der Veränderungen der zur Beschlußfassung anstehenden Vorlagen. Im Zusammenhang mit dem

Länderbeteiligungsverfahren wurde im neuen Paragraph 85a GGO II festgelegt, daß dem Länderbeobachter - der seinerseits die Landesregierungen zu informieren hat - Dokumente des Rates direkt von dessen Sekretariat, also nochmals beschleunigt, zugeleitet werden, und daß ihm das jeweils federführende Ministerium auch Vorentwürfe und Dokumente der Dienststellen der Kommission übermittelt.

Trotz dieser Verfahrensregeln scheinen die Länderregierungen von einem Informations-Defizit auszugehen, was wohl nicht darin begründet liegt, daß die Bundesregierung diese Regeln nicht eingehalten hat, sondern darin, daß die Informations-Materie zu begrenzt war. So forderten die Länder, daß die Unterrichtung inhaltlich erweitert und künftig auch auf Berichte über Sitzungen untergeordneter Gremien von Rat und Kommission - insbesondere die bei diesen EG-Organen existierenden zahlreichen Ausschüsse -, auf Dossiers der Bundesregierung und einzelner Ressorts, auf informelle Vorgänge im EG-Entscheidungssystem und auf vertrauliches Material erstreckt werden muß.

So verständlich diese Forderungen sein mögen, so sehr stellt sich andererseits die Frage, ob ein langer und detaillierter Katalog von für die Unterrichtung vorzusehenden Materien den Informationsstand der Länder faktisch entscheidend verbessern kann. Wenn schon bisher die Frage nach der Fähigkeit der Länderregierungen zur Verarbeitung der ihnen übermittelten Informationen aufgeworfen wurde, so wird sich diese Frage angesichts erheblich größerer Informationsmassen noch schärfer stellen. Nicht unproblematisch ist weiterhin, wenn die Länder via Bundesrat Ansprüche auf Information über regierungs- und ressort-interne Ausarbeitungen zu EG-Angelegenheiten geltend machen können. Hier sind, wenn die Länder dies extensiv ausschöpfen möchten, Konflikte vorprogrammiert, denn eine so weitgehende Öffnung des Regierungshandelns für die Länder könnte die in föderativer Struktur liegende Balance zwischen Bund und Ländern allzu einseitig verschieben.

Unabhängig von Formulierungen in der Bund-Länder-Vereinbarung wird viel vom vertrauensvollen Zusammenwirken von Bund und Ländern - gerade auch informell, ohne daß auf förmliche Übermittlung

bestimmter Dokumente gepocht wird - abhängen. Der Umstand, daß im Rahmen des Bundesrates diese Kooperation und Koordination gut eingespielt ist, sich in jahrzehntelanger Praxis bewährt und insofern zur - in gutem Sinn - Routine geworden ist, läßt ein reibungsloses Verfahren, jedenfalls im Alltagsbetrieb, erwarten. Dies umso mehr, als sich beide Seiten wiederholt zum wechselseitigen Treueverhältnis - Charakteristikum der föderativen Ordnung und ihrer bisherigen Praxis in der Bundesrepublik - bekannt haben.

2. Stellungnahmen des Bundesrates

Dieser sich auf die Absätze 2-4 von Art. 2 EEA-Gesetz beziehende Punkt wirft eine Reihe von Problemen auf.

- Da geht es zunächst um die Festlegung der Fälle, bei denen die Bundesregierung dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Bei den meisten Fällen wird unstrittig sein, ob sie "ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren" (so die Formulierung in Art. 2, Abs. 2 EEA-Gesetz); aber schon das zweite Kriterium - Berührung wesentlicher Interessen der Länder - ist viel zu vage, als daß es nicht zu Auffassungsunterschieden kommen könnte. Nachdem sich Bundesregierung und Länder auf diese Gesetzesklausel geeinigt haben, wird die Bundesregierung akzeptieren müssen, daß die Länder bestimmen, wann ihre wesentlichen Interessen berührt werden. In der Praxis ist nicht zu erwarten, daß die Länder dies unangemessen extensiv interpretieren werden, weil sie der damit verbundene Arbeitsanfall überfordern würde. Da es sich um Stellungnahmen des Bundesrates, nicht einzelner Länder, handelt, kommt zur Aufgabe der Informationsverarbeitung und Reaktion darauf noch das Erfordernis der Abstimmung von Auffassungen der Länder untereinander. Wollen die Länder mit ihren Stellungnahmen erfolgreich sein, werden sie sich voraussichtlich (zunächst) auf besonders wichtige Fällen konzentrieren.

- Zweitens geht es um Fristen und ihre Einhaltung. Für den Bundesrat (also die Landesregierungen) heißt das, über den Zeitplan der Brüsseler EG-Gremien so genau informiert zu sein, daß die eigene Stellungnahme der Bundesregierung rechtzeitig über-

mittelt werden kann. Die Bundesregierung wiederum könnte sich in Einzelfällen - wenn ganz wesentliche Länderbelange auf dem Spiel stehen - veranlaßt sehen, ihren EG-Partnern längere Beratungsfristen zuzumuten, weil bei einem "übereilten" Beschluß - wenn also die Länder geltend machen würden, daß sie für ein der Bedeutung des betreffenden Einzelfalls angemessenes Votum mehr Beratungszeit benötigt hätten - sonst in der Phase der Implementierung, bei der die Länder eine wesentliche Rolle spielen, Schwierigkeiten auftreten können. Umgekehrt muß die Bundesregierung bestrebt sein, nicht den Eindruck unangemessener Verzögerung aufkommen zu lassen. In der Praxis könnten als Folge des in der EEA festgelegten neuen Rechtsetzungsverfahrens mit festen Fristen für alle Beteiligten, also gerade auch für den Rat, erhebliche Probleme durch knappe Fristen auftreten. Die schnelle Reaktionsfähigkeit des Bundesrates (also der Landesregierungen) wird auf eine harte Probe gestellt werden.

- Ein drittes Problem ergibt sich aus dem für die EG typischen Entscheidungsmodus, gekennzeichnet durch Einvernehmen und damit sogenannte "Paket-Lösungen". Das führt dazu, daß die im Rat versammelten Regierungen der EG-Mitgliedstaaten ihre Verhandlungslinie selten unverändert durchhalten können, sondern in der Regel entsprechend dem Gesamtverhandlungsverlauf anpassen müssen. Wollen die Länder auf EG-Entscheidungen Einfluß nehmen, müssen sie also ergänzende Stellungnahmen abgeben können. Das setzt permanente und intensive Kommunikation mit der Bundesregierung voraus sowie die Fähigkeit, über den Bundesrat schnell zu reagieren. Es ist schwer vorstellbar, daß die Bundesregierung bei sich verändernder Verhandlungslage im Rat jeweils neue Bundesrats-Stellungnahmen einholt; das würde sie im EG-Entscheidungsprozeß in eine schwierige, letztlich deutschen Interessen abträgliche Situation bringen. In der Sache geht es im wesentlichen darum, daß die Bundesregierung auch bei veränderter Verhandlungslage die ihr bekannten Länderbelange berücksichtigt und sie mit ihren eigenen außen- und integrationspolitischen Zielen in Einklang zu bringen sucht. Die Einbeziehung von Landesbeamten in die Delegation der Bundesregierung spielt dabei eine wichtige Rolle.

aus folgenreich, nämlich das spätere Ergebnis präjudizierend, ist. Für die Länder müßte es daher ein wichtiges Anliegen sein, einen Überblick über dieses Gremien-Netzwerk zu erhalten, um dann generelle oder auf den Einzelvorgang beschränkte Mitwirkungsforderungen stellen zu können.

Je größer die Zahl der EG-Gremien, für die die Hinzuziehung von Ländervertretern gefordert würde, und je zahlreicher die Sitzungen dieser Gremien, desto größer würden auch die Anforderungen an qualifizierte personelle Beteiligung seitens der Ministerialbürokratie der Länder. Weiter brauchten die Länder (via Bundesrat) auch umfassende Informationen über Termin und Tagesordnung solcher Sitzungen, dazuhin ausreichende eigene EG-Kenntnisse und -Erfahrungen, um jeweils beurteilen zu können, ob die Mitwirkung angezeigt ist oder nicht. Wenn die kontinuierliche und gleichsam automatische Mitwirkung von Ländervertretern angestrebt würde, müßten die Länder über entsprechend qualifiziertes Personal verfügen, das nicht nur in Bund-Länder-Gremien oder Kooperationsgremien der Länder untereinander tätig ist, sondern auch auf Gemeinschaftsebene.

- Die Benennung muß Sache der Länder, via Bundesrat, sein, wobei sich die Länder untereinander verständigen müssen, welche Beamten mit der Aufgabe betraut werden und welchen Anteil dabei die einzelnen Länder haben. Mit der im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens erfolgten Benennung sogenannter "Gemeinsamer Stellen" liegen hierfür Erfahrungen vor. Eine ganz andere Frage ist, ob die von den Ländern benannten Vertreter dann wirklich an den Verhandlungen mitwirken können. Hier ist der Spielraum der Bundesregierung, auch wenn sie den Ländern gegenüber großzügig und entgegenkommend sein will, nicht unbegrenzt; die Bundesregierung wird sich, was die Größe ihrer Delegation angeht, an die in den jeweiligen EG-Gremien üblichen Usancen halten müssen. Die Vereinbarung kann daher hier allenfalls Zielvorgaben enthalten.
- Ein Sonderproblem stellt die mögliche Mitwirkung des Länderbeobachters als Ländervertreter dar; seine Funktion würde damit eine Veränderung erfahren. Überhaupt wird das neue Verfahren gemäß Art. 2 EEA-Gesetz eine neue Definition seiner Funktion erfordern.

lich, wenn sie sich bemüht, solche Aktivitäten durch Regelungen in dieser Vereinbarung einzudämmen oder mindestens zu kontrollieren.

-- Das bezieht sich erstens auf Direktkontakte zwischen Landesregierungen und EG-Institutionen in Brüssel: so verständlich es sein mag, daß die Bundesregierung hierfür die Einhaltung des "Dienstwegs" - in ihren Augen also die Weiterleitung von Schriftsätzen der Landesbehörden über die Bundesregierung an EG-Behörden - sicherstellen möchte, so unwahrscheinlich ist es, daß sich die Länder - angesichts jahrelanger anderer Praxis - auf solche Vorschriften einlassen könnten.

-- Zweitens bezieht sich das auf die Informationsbüros der Länder. Hier möchte die Bundesregierung, wenn schon nicht die Abschaffung der Büros möglich ist, so doch wenigstens klare Festlegungen über die allenfalls zulässigen und tolerierbaren Aktivitäten. Wiederum spricht nichts dafür, daß die Länder dazu bereit sein könnten; und es ist in der Tat zweifelhaft, ob ein Katalog solcher Aktivitäten überhaupt festgelegt werden kann. Auf diese Länderbüros soll wenigstens kurz gesondert eingegangen werden.

V. Die Informationsbüros der Länder in Brüssel

Ganz unabhängig von den Bemühungen der Länder um mehr Mitwirkungsrechte bei der innerstaatlichen Behandlung von EG-Angelegenheiten, haben sie ihre eigenen direkten EG-Aktivitäten verstärkt (s.o. Punkt II., 6.). Dazu zählt die Einrichtung sogenannter Informationsbüros in Brüssel, deren Bewertung, wie bereits ausgeführt wurde, ganz unterschiedlich ist.

Die Bundesregierung hat, von ihrem Standpunkt her nicht unverständlich, darin eine mögliche Gefahr für die Einheitlichkeit des deutschen Standpunktes in der EG gesehen. Von "Neben-Außenpolitik" der Länder war die Rede³⁴, die verfassungsrechtlich unzulässig sei. Auch führende Repräsentanten der deutschen Länder haben Bedenken dieser Art geteilt: Ministerpräsident Bernhard Vogel³⁵ hat unterstrichen, "daß solche Einrichtungen nicht hätten entstehen sollen", daß er "diese Entwicklung für falsch und unrichtig

halte". Denn: "Die deutschen Interessen werden in Brüssel durch die Bundesregierung vertreten." Er hat daher auch klargestellt, daß das Informationsbüros des Landes Rheinland-Pfalz "die Zuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik nicht" beeinträchtigt, "bei anstehenden Entscheidungen in den Organen der EG nicht mitwirken" und "schon gar keine eigene Außenpolitik betreiben" werde. Alle Länder scheinen übereinzustimmen, daß die Informationsbüros keine diplomatischen Missionen sein können und keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen werden.

Der Grund für die Einrichtung der Informationsbüros "liegt nicht allein im gewachsenen Selbstbewußtsein der Länder begründet und der wachsenden Bedeutung der EG-Politik für die Länder", sondern "auch am nicht befriedigenden Informationsfluss von den zuständigen Stellen der Bundesregierung an die Länder." So sind die Brüsseler Büros "auch Ausdruck dafür, daß die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in vielen Fragen der EG-Politik nicht den Erwartungen und den Bedürfnissen der Länder entsprach."³⁶ Ottokar Hahn, der saarländische Minister für Bundes- und Europa-Angelegenheiten und Besondere Aufgaben, nannte als wichtige Aufgaben des Saarländischen Informationsbüros:

- "Es dient der Informationsvermittlung und -aufbereitung. Informationen über die Tätigkeit der Kommission und anderer EG-Institutionen werden über das Büro in die Landesverwaltung eingespeist, an die Kommunen und an die Unternehmen, auch an die Universitäten. Zugleich werden Informationsveranstaltungen und Gespräche in Brüssel, in Bonn, im Saarland mit Hilfe des Büros organisiert.
- Das Büro bemüht sich um die Wirtschaftsförderung. Auf Anfrage übernimmt es die Aufgabe, einzelne Firmen zu unterstützen, sei es bei der Kontaktsuche im Benelux-Bereich, sei es bei den EG-Institutionen.
- Das Büro hilft bei der Projektbearbeitung. Allein in diesen Monaten kamen 122 Anträge aus dem Saarland und weitere 54 Voranträge, die form- und fristgerecht bei der etwas schwerfälligen Bürokratie vorzubereiten und durch die verschiedenen Instanzen der EG-Entscheidungswege zu verfolgen waren.

VI. Ausblick

Nachdem mit Art. 2 EEA-Gesetz und der sich daran anschließenden Bund-Länder-Vereinbarung die Mitwirkung der Länder - via Bundesrat - in EG-Angelegenheiten auf eine neue Grundlage gestellt worden ist, kann durchaus erwartet werden, daß der Bundestag seinerseits ein stärkeres Mitwirkungsrecht verlangt. Wenn die Rechtsetzung der EG quantitativ und hinsichtlich der Bedeutung der jeweiligen Entscheidungen deutlich zunimmt, was im Zuge der Verwirklichung des in der EEA angelegten Reformprogramms zu erwarten ist, wird es zwangsläufig zu einem solchen Begehren des Bundestages kommen. Ein mögliches Vorbild könnte der sogenannte "Markt-Ausschuß" des dänischen Parlaments sein.³⁹ Wer mit den Besonderheiten des dänischen Entscheidungssystems in EG-Angelegenheiten vertraut ist, wird die Übernahme des dortigen Modells unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des Entscheidungsverfahrens mit großer Skepsis bewerten. Ob der Bundestag andere Wege geht, um sein europapolitisches Mitwirkungsrecht zu verstärken, muß abgewartet werden. Das Schicksal der "Europa-Kommission" des Bundestages⁴⁰ und die nach der Bundestagswahl 1987 gefundene Nachfolgeregelung - die Bildung eines Unterausschusses des Auswärtigen Ausschusses - zeigen nur die Schwierigkeiten einer befriedigenden Lösung.

Im Zusammenhang mit den Bemühungen einer verstärkten Mitwirkung der Länder am innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten, müssen die Forderungen der Landesparlamente, ihrerseits an EG-bezogenen Beratungen und Entscheidungen mitzuwirken, beachtet werden. Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente hat am 4. November 1986 dazu folgende Regelungen vorgeschlagen⁴¹:

- Eine Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag über EG-Vorhaben, "die für das Land von Interesse sein könnten."
- "Die Landesregierung gibt dem Landtag vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder dessen wesentliche Interessen berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Eilfälle ist ein besonderes Verfahren vorzusehen."

ANMERKUNGEN

- *) Es handelt sich um die überarbeitete Fassung eines Referats, welches am 12. Juni 1987 im Europa-Institut der Universität des Saarlandes gehalten wurde. Vortrag und schriftliche Ausarbeitung stützen sich wesentlich auf die folgenden beiden Beiträge des Autors: "Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß", in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986, S. 17-36; sowie "Die deutschen Länder in der EG-Politik", in: Außenpolitik 2/1987, S. 120-132.
- 1) Theodor Eschenburg: Europäische Akte. Bundesstaat im Staatenbund. Bahnt sich ein Verfassungskonflikt an? In: DIE ZEIT Nr. 44 v. 24.10.1986, S. 13.
 - 2) Georg Ress: Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 13.Jg., H. 19 (Okt. 1986), S. 549-558, hier: 549.
 - 3) Rudolf Hrbek: Politikverflechtung macht an den Grenzen nicht halt. Auswirkungen der EG-Mitgliedschaft auf die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. In: Der Bürger im Staat, 29.Jg. 1979, H. 1 (Themenausgabe "Politikverflechtung oder Föderalismus heute"), S. 38-43.
 - 4) Rudolf Hrbek: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß. In: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986, S. 17-36.
 - 5) Siehe dazu den kurzen Überblick von Günter Jaspert: Der Bundesrat und die europäische Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/1982, S. 17-32.
 - 6) Der nachfolgende geraffte Überblick folgt weitgehend meiner Bestandsaufnahme anlässlich der im Juni 1986 in Stuttgart abgehaltenen Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen (s. Anm. 4) und meinem Beitrag "Die deutschen Länder in der EG-Politik", in: Außenpolitik 2/1987, S. 120-132. Vgl. zu den bisherigen Formen europapolitischer Mitwirkung der Länder auch die Beiträge von Jaspert (Anm. 5), Rudolf Morawitz: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1981; sowie Karlheinz Oberthür: Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG. In: Integration, Beilage zu Europäische Zeitung, H. 2/1978, S. 58-65.
 - 7) BGBI II, S. 753.
 - 8) Vgl. dazu insbesondere Jaspert (Anm. 5), S. 24-26.
 - 9) Zu den Funktionen des Länderbeobachters siehe Oberthür (Anm. 6), S. 62, sowie Morawitz (Anm. 6), S. 31-33.
 - 10) Diese Verfahrensregeln sind das Ergebnis der sog. Kramer/Heubl-Gespräche, die 1968 abgeschlossen wurden. Vgl. dazu Morawitz (Anm. 6), S. 39-42; das Gesprächsergebnis ist im Wortlaut im Anhang bei Morawitz (S. 87-94) abgedruckt.
 - 11) Eine Vielzahl konkreter Beispiele hierzu gibt Morawitz (Anm. 6), S. 42-55.
 - 12) Vgl. dazu die Ausführungen bei Jaspert (Anm. 5), S. 27/28 und Morawitz (Anm. 6), S. 57 ff.; sowie den Beitrag von Ilva Hannaleck/Wolfgang Schumann: Die Beteiligung der Länder an

- der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternativen. In: ZParl, H. 3/1983, S. 362-371. Der Text des Briefwechsels ist abgedruckt bei Morawitz (Anm. 6), Ziff. V u. VI Anhang; sowie als Dok. 5 im Anhang bei Hrbek/Thaysen (Anm. 4), S. 237/38.
- 13) Abgedruckt bei Morawitz, Ziff. VII Anhang sowie bei Hrbek/Thaysen als Dok. 6 im Anhang.
 - 14) Eine Übersicht über die Gemeinsamen Stellen findet sich bei Morawitz in Ziff. VIII Anhang, S. 107-118.
 - 15) Zu diesen Schwierigkeiten vgl. Hannaleck/Schumann (Anm. 12). Auch die Vertreter der Länder haben sich in den Debatten des Bundesrates am 21.02. und 16.05.1986 recht übereinstimmend kritisch-negativ zu diesem Verfahren geäußert.
 - 16) Kap. 14 "Internationale Beziehungen" des Schlußberichts der Enquête-Kommission "Verfassungsreform" vom 02.12.1976 (Bundestag-Drucksache 7/5924).
 - 17) Das Sondervotum wurde von Prof. Dr. Kewenig formuliert; 5 weitere Kommissionsmitglieder haben sich ihm angeschlossen.
 - 18) Solche Beispiele nennt bereits Hans Eberhard Birke: Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften. Berlin 1973. Jaspert, Morawitz und Oberthür (Anm. 5 u. 6) geben weitere Beispiele.
 - 19) Der Text der EEA ist abgedruckt in Europa-Archiv 6/1986, S. D 163-182, sowie in Europa-Recht 2/1986, S. 175 ff. Inhaltliche Würdigungen der EEA geben eine Reihe von Beiträgen. Rudolf Hrbek/Thomas Läufer: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozeß, in Europa-Archiv 6/86, S. 173-184; Wolfgang Wessels: Die Einheitliche Europäische Akte - Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union? In: integration 2/86, S. 65-79; Rudolf Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten. In: Wirtschaftsdienst 4/86, S. 172-178; Werner Weidenfeld: Die Einheitliche Europäische Akte. In Außenpolitik 4/86, S. 375-383; Hans-Joachim Glaesner: Die Einheitliche Europäische Akte, in: Europa-Recht 2/1986, S. 119-152; Pierre Pescatore: Die "Einheitliche Europäische Akte" - eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: Europa-Recht 2/1986, S. 153-169; sowie mehrere Beiträge in Heft 3/1986 der Zeitschrift "integration".
 - 20) So die Ausführungen mehrerer Landesminister in den Sitzungen des Bundesrates am 21.02. und 16.05.1986.
 - 21) In der Sitzung des Bundesrates am 16.05.1986.
 - 22) Bundesrat-Drucksache 150/86 (Beschluss) vom 16.05.1986.
 - 23) Die folgende Übersicht folgt meiner Darstellung in "Außenpolitik" (Anm. 6), S. 124/25.
 - 24) Wie konfliktträchtig gerade dieser Punkt sein kann, zeigte sich anlässlich der Pläne der baden-württembergischen Landesregierung, der Firma Daimler-Benz für ihre Industrieansiedlung im Raum Rastatt staatliche Hilfen zu geben.
 - 25) Bundesrat-Drucksache 150/86 (Beschluss) vom 16.05.1986.
 - 26) Bundestag-Drucksache 10/6418 vom 12.11.1986.
 - 27) BGBI. 1986, Teil II, S. 1102.
 - 28) Bundesrat-Drucksache 600/86 (Beschluss) vom 19.12.1986.
 - 29) Bundesrat, Stenographischer Bericht der Sitzung vom 19.12.1986, S. 698.
 - 30) Bundestag-Drucksache 10/6418 vom 12.11.1986.

- 31) Das diesbezügliche Verfahren ist im Schreiben des Staatssekretärs des Bundeskanzleramtes an die Bundesminister vom 6. September 1963 festgelegt. Das Dokument ist abgedruckt bei Morawitz (Anm. 6), Anhang IV und bei Hrbek/Thaysen (Anm. 4), Dokument 3 des Anhangs.
- 32) Das diesbezügliche Verfahren ist im Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes an alle Bundesminister vom 9. August 1981 festgehalten. Das Dokument ist abgedruckt in Hrbek/Thaysen (Anm. 4), Dokument 7 des Anhangs.
- 33) Nachdem die Bund-Länder-Vereinbarung im Dezember 1987 unterzeichnet war, wurde mit den Arbeiten zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates begonnen. Es wird damit gerechnet, daß diese Arbeiten bis zur Sommerpause 1988 abgeschlossen sein werden.
- 34) Siehe dazu beispielsweise den Beitrag von Klaus Otto Nass: "Nebenaußenpolitik" der Bundesländer. In: Europa-Archiv 21/1986, S. 619-628.
- 35) Vortrag von Bernhard Vogel, Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 19.02.1987 zum Thema "Gibt es eine Außenpolitik der Länder? Eine Klarstellung aus der Sicht eines Ministerpräsidenten". (Hektographiertes Manuskript, hrsg. von der DGAP, S. 13-15).
- 36) Ebenda.
- 37) Ottokar Hahn: EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik? In: Hrbek/Thaysen (Hrsg.): (Anm. 4), S. 105-110, hier: S. 109.
- 38) Eine Übersicht über die bereits eingerichteten Informationsbüros enthält die Arbeit von Stefan Schmidt-Meinecke: Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand der Länderbeteiligung im Europäischen Einigungsprozeß. Speyerer Forschungsberichte 59, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1987, S. 100-110.
- 39) Vgl. hierzu Wolfgang Schumann: Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielräume dänischer EG-Politik. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-S 319/August 1985, insbesondere S. 66 ff.
- 40) Siehe dazu die ausführliche Studie von Peter Mehl: Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestages. Eine neue Einrichtung interparlamentarischer Zusammenarbeit. Kehl/Straßburg 1987.
- 41) Das Dokument ist abgedruckt in Hrbek/Thaysen (Hrsg.) (Anm. 4), S. 287.
- 42) Diesen Begriff hat Wolfgang Wessels geprägt ("Es geht um die Europafähigkeit", in: Europäische Zeitung 6/1986, S. 1).

DOKUMENTEN-ANHANG

Dokument 1: Zum Zuleitungsverfahren

Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (BGBl. II, S. 753)

Artikel 2: Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluß eines Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rats erfolgen.

Dokument 2: Zum Länderbeteiligungsverfahren

- a) Brief des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19. September 1979 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten
- b) Antwortschreiben des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 26. September 1979

a) Brief des Bundeskanzlers

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,
zu den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten erkläre ich Ihnen folgendes:

I. Der Bund betont, daß bei EG-Vorhaben, soweit sie ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, Bund und Länder auf Grund des wechselseitigen Treueverhältnisses zu einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet sind.

II. Auf dieser Grundlage gibt er folgende Erklärung ab:

- 1. Der Bund unterrichtet die Länder rechtzeitig und umfassend über die Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften.
- 2. Soweit EG-Vorhaben ganz oder in einzelnen Bestimmungen innerstaatliche in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen würden, erhalten die Länder die Möglichkeit, ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen. Der Bund erwartet, daß die Länder dabei eine einheitliche Haltung anstreben und diese - mit Rücksicht auf den zeitlichen Verhandlungsablauf in Brüssel - in angemessener Frist mitteilen werden.

Der Bund geht davon aus, daß sich die Länder bemühen, ihren Beitrag in die außen- und integrationspolitischen Zielsetzungen und Notwendigkeiten des Bundes einzuordnen.

Der Bund bemüht sich, mit den Ländern zu einem einvernehmlichen Standpunkt zu gelangen und diesen im Laufe der Verhandlungen soweit wie möglich einzubringen und durchzusetzen. Der Bund wird vom Standpunkt der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Weicht der Bund vom Standpunkt der Länder ab, so teilt er den Ländern die für seine abweichende Entscheidung maßgeblichen Gründe mit.

Betrifft die beabsichtigte Maßnahme eine ausschließliche Landeskompetenz, so wird der Bund auf Verlangen zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates zwei Vertreter der Länder hinzuziehen, soweit ihm dies möglich ist.

3. Bei EG-Vorhaben, die wesentliche Interessen der Länder berühren, wird der Bund die Länder anhören. Bei solchen Maßnahmen wird der Bund die sich aus dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik ergebenden Verpflichtungen beachten; dies gilt insbesondere auch, wenn finanzielle Interessen der Länder berührt werden.
4. Koordinierungsabsprachen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EG, aber im Rahmen ihrer Organe oder im Zusammenhang mit Beschlüssen ihrer Organe über Vorhaben getroffen werden, die innerstaatlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, werden nach den unter Ziffern 1-3 genannten Grundsätzen behandelt.

III. Das Verfahren der Zusammenarbeit wird in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien im Benehmen mit den Ländern geregelt werden. In der GGO werden u.a. Verfahrensregelungen über die von den Bundesministerien zu übernehmenden Informationsverpflichtungen und die Hinzuziehung von Ländervertretern in die Verhandlungsdelegation des Bundes aufgenommen werden.

Ich gehe davon aus, daß die Länder bei den Erörterungen über eine Verbesserung des Verfahrens bei der Behandlung von EG-Vorlagen im Bundesrat das hier erzielte Ergebnis miteinbeziehen.

Mit freundlichen Grüßen
Schmidt

b) Antwortschreiben

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler,
ich bestätige dankend den Eingang Ihres Schreibens vom 19. September 1979 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten. Ich freue mich, Ihnen im Namen der Regierungschefs der Länder das Einverständnis mit der von Ihnen abgegebenen Erklärung - unbeschadet der während der Verhandlungen gegenseitig vorgetragenen Rechtsauffassungen von Bund und Ländern - erklären zu können.

Mit freundlichen Grüßen
Johannes Rau

Dokument 3: Zum neuen Verfahren der Länder-Mitwirkung

GESETZ ZUR EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE VOM 28. FEBRUAR 1986
Vom 19. Dezember 1986 (BGBl II, S. 1102)

Artikel 2

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753) umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten.

(2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

(3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabwendbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragene Länderbelange in ihre Abwägung ein.

(4) Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit.

(5) Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

Dokument 4: Zum neuen Verfahren der Länder-Mitwirkung

VEREINBARUNG ZWISCHEN DER BUNDESREGIERUNG UND DEN REGIERUNGEN DER LÄNDER ÜBER DIE UNTERRICHTUNG UND BETEILIGUNG DES BUNDESRATES UND DER LÄNDER BEI VORHABEN IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN IN AUSFÜHRUNG VON ART. 2 DES GESETZES VOM 19. DEZEMBER 1986 ZUR AUSFÜHRUNG DES GESETZES ZUR EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE VOM 28. FEBRUAR 1986 (BGBl II, S 1102 f), vom 18. DEZEMBER 1987.

Bundesregierung und Regierungen der Länder bekennen sich zur Europäischen Einigung auf der Grundlage der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften einschließlich deren Folge-recht sowie zu den sich daraus ergebenden Informations- und Handlungspflichten in wechselseitigem Treueverhältnis Sie arbeiten deshalb bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eng und vertrauensvoll zusammen Zur Durchführung der diese Zusammenarbeit regelnden Bestimmungen des Art. 2 EEAG vereinbaren sie folgendes:

I. Unterrichtung des Bundesrats (Art. 2 Abs. 1 EEAG)

1. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat laufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten. Dies geschieht insbesondere durch Übersendung von der Bundesregierung vorliegenden
 - a) Dokumenten
 - der Kommission und ihrer Dienststellen, soweit sie an den Rat gerichtet oder der Bundesregierung auf sonstige Weise offiziell zugänglich gemacht worden sind,
 - des Europäischen Rats, des Rats, der informellen Ministertreffen und der Ratsgremien,
 - b) Berichten und Mitteilungen von Organen der Europäischen Gemeinschaften über Sitzungen
 - des Europäischen Rates, des Rates und der informellen Ministertreffen
 - des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie sonstiger Ausschüsse oder Arbeitsgruppen, des Rates;
 - der Beratungsgremien bei der Kommission
 - c) Berichten der Ständigen Vertretung über
 - Sitzungen des Rats, der informellen Ministertreffen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter,
 - Entscheidungen der Kommission, wobei der Bundesrat dafür Sorge trägt, daß diese Berichte nur an einen begrenzten Personenkreis in den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden weitergeleitet werden;
 - d) Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Gemeinschaften;
 - e) Dokumenten und Informationen über Verfahren vor den Europäischen Gerichten, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist;

Die Unterrichtung bezieht sich auch auf Vorhaben, die auf Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.

Im übrigen oder ergänzend erfolgt die Unterrichtung mündlich in ständigen Kontakten.

Die Unterrichtung wird auch in den Parlamentsferien aufrechterhalten.

2. Die Bundesregierung übersendet die Unterlagen dem Bundesrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt und auf dem kürzesten Weg in jeweils zwei Exemplaren.
3. Die Ministerien des Bundes und der Länder eröffnen sich untereinander und dem Bundesrat im Rahmen der geltenden Datenschutzvorschriften Zugang zu ressortübergreifenden Datenbanken zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Die Bundesregierung wird sich bemühen, EG-Datenbanken, die den Regierungen der Mitgliedstaaten zugänglich sind, auch dem Bundesrat und den Regierungen der Länder zugänglich zu machen. Einzelheiten müssen gesondert geregelt werden.

II. Stellungnahme des Bundesrats (Art. 2 Abs. 2 bis 4 EEAG)

1. Um die rechtzeitige Abgabe einer Stellungnahme zu ermöglichen, informiert die Bundesregierung den Bundesrat unbeschadet der Unterrichtung nach Teil I dieser Vereinbarung bei allen Vorhaben, die erkennbar ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, über den zeitlichen Rahmen der Behandlung in den Ratsgremien. Diese gilt grundsätzlich auch für Vorhaben, die nach Auffassung des Bundesrates ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren.

Je nach Verhandlungslage teilt die Bundesregierung dem Bundesrat auch mit, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme wegen der sich aus dem Verfahrensablauf der Europäischen Gemeinschaften ergebenden zeitlichen Zwänge, insbesondere nach dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament, noch berücksichtigt werden kann.

2. Der Bundesrat kann seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften anpassen und ergänzen. Zu diesem Zweck unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat durch ständige Kontakte - in einer der Sache jeweils angemessenen Form - über wesentliche Änderungen bei den Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften.
3. Stellungnahmen des Bundesrates sind auch solche, die von einem Beschlußgremium des Bundesrates abgegeben werden, sofern der Bundesrat ein solches Gremium errichtet.
4. Weicht die Bundesregierung von einer Stellungnahme des Bundesrats zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder ab, so teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe in der Regel schriftlich mit.

In den übrigen Fällen erhält der Bundesrat vom Abschluß eines Vorhabens Kenntnis durch Berichte der Ständigen Vertretung nach Teil I, lc. Verlangt der Bundesrat eine Begründung, so gibt die Bundesregierung als mündlich im Plenum oder im Beschlußgremium des Bundesrats.

III. Hinzuziehung von Ländervertretern zu Verhandlungen in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften (Art. 2 Abs. 5 EEAG)

1. Werden in Beratungsgremien des Rates oder der Kommission Vorhaben behandelt, zu denen dem Bundesrat vor Zustimmung der Bundesregierung zu Beschlüssen der zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, so unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat unverzüglich über den Ort, den Zeitpunkt und die Beratungsgegenstände der Sitzungen dieser Gremien.
2. Unbeschadet der gesetzlichen Regelung des Art. 2 Abs. 5 EEAG stellen Bundesregierung und Regierungen der Länder gemeinsam eine Liste der Arbeitsausschüsse und -gruppen bei Kommission und Rat auf, an denen Vertreter der Länder teilnehmen können, soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterien oder wesentliche Interessen der Länder betroffen sind. Diese Liste kann bei Bedarf einvernehmlich geändert werden, ohne daß es einer förmlichen Änderung dieser Vereinbarung bedarf.
3. Der Bundesrat benennt der Bundesregierung die Ländervertreter bzw. die die Vertreter entsendenden Länder. Für die in der Liste erfaßten Gremien kann dies ebenfalls listenmäßig für einen bestimmten Zeitraum erfolgen. Werden Ländervertreter im Einzelfall außerhalb oder in Änderung der listenmäßig benannten Vertreter bestellt, teilt dies der Bundesrat vor den Verhandlungen mit.
Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung mindestens eines Ländervertreters, bei ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder von zwei Ländervertretern, entsprechen, soweit ihr das möglich ist.
Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung von zwei Ländervertretern zu Ratstagungen entsprechen, soweit ihr das möglich ist und ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind.
Nimmt in den Fällen des Art. 2 Abs. 5 EEAG kein benannter Ländervertreter teil, gilt der Beobachter der Länder als benannter Vertreter.
4. Vertreter der Länder sind Mitglieder der deutschen Delegation. Sie sind inhaltlich an Stellungnahmen des Bundesrats gebunden. Sie können an Delegationsbesprechungen vor Ort teilnehmen, die zur Vorbereitung der Sitzungen durchgeführt werden. Vorausgehende gemeinsame Vorbereitungen, die auch von den Ländervertretern angeregt werden können, bleiben unberührt.
5. Delegationsleitung und Sprecherrolle liegen bei der Bundesregierung. Ein Ländervertreter kann in Arbeitsausschüssen und -gruppen mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

IV. Schlußbestimmungen

1. Art. 2 EEAG und diese Vereinbarung ersetzen das Verfahren nach dem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19./26. September 1979.
2. Diese Vereinbarung gilt auch für Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.
3. Unbeschadet des obigen Verfahrens werden ergänzende Formen der fachlichen Zusammenarbeit und Fachkontakte zwischen Bund und Ländern fortgeführt..
Die bisherige Praxis* in den Bildungsministerräten sowie die

* Ländervertreter können in Bildungsministerräten mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

Rechte und Pflichten aus der Erklärung des Bundeskanzlers vom 19. Mai 1983 zu den Ministertreffen der für die kulturelle Zusammenarbeit zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten bleiben unberührt.

Die Ländervertreter können zu Lasten des EG-Haushalts Verpflichtungen nur mit Zustimmung der Bundesregierung eingehen.

4. Die Informations- und Beteiligungsmöglichkeit des Beobachters der Länder gegenüber der Bundesregierung und den Gremien der Europäischen Gemeinschaften bleiben unberührt.

Anlage 1: Protokollnotiz zu Abschnitt 1 der Vereinbarung

1. Die Unterlagen der Europäischen Gemeinschaften werden im allgemeinen unabhängig von ihrer EC-internen Qualifizierung offen weitergegeben.
Eine eventuell nach Ziffer I 1 des Rundschreibens des Bundesministers des Innern vom 10. Oktober 1983 vorzunehmende nationale VS-Einstufung wird vor Versendung an den Bundesrat vom Bundesminister für Wirtschaft - oder den sonst zuleitenden Ministerien - vorgenommen.
Unabhängig davon werden Mitteilungen der EG-Organe über eine besondere Vertraulichkeit vom Bundesrat beachtet.
2. Das jeweils federführende Ressort in der Bundesregierung trägt dafür Sorge, daß bei Vorhaben, die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat auch dem Ressort vorliegende vorbereitende Papiere der Kommission zur Verfügung gestellt werden, die für die Meinungsbildung der Länder von Bedeutung sein können.

Anlage 2: Bestellung von Ländervertretern nach Art. 2 Abs. 5 EEAG

Die Regierungschefs der Länder beschließen, bei der Benennung von Ländervertretern gemäß Art. 2 Abs. 5 EEAG nach folgenden Grundsätzen zu verfahren:

1. Der Bundesrat benennt der Bundesregierung namentlich Vertreter oder die Länder, deren Vertreter zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien hinzuziehen sind.
2. Beabsichtigt der Bundesrat eine Stellungnahme nach Art. 2 Abs. 2 EEAG, soll eine Benennung für den konkreten Fall in der Regel mit der Stellungnahme erfolgen. Im übrigen können die Ländervertreter oder entsendende Länder für bestimmte Sachgebiete oder Gremien auch unabhängig vom Einzelfall (z.B. Listen) benannt werden.
3. Bei der Entsendung von Vertretern sind alle Länder angemessen zu berücksichtigen. Dementsprechend sollen nach Ablauf von drei Jahren die Ländervertreter bzw. die entsendenden Länder neu benannt werden. Wenn die Fachministerkonferenzen Vorschläge unterbreiten, sollen sie entsprechend verfahren.
4. Die Ländervertreter sind inhaltlich an Stellungnahmen und sonstigen Weisungen des Bundesrates gebunden. Sie haben dem Bundesrat jeweils unmittelbar im Anschluß an die Sitzungen über den Verlauf der Beratungen zu berichten.

5. Soweit in den Fällen des Art. 2 Abs. 5 EEAG Ländervertreter nicht benannt worden sind oder im Einzelfall nicht tätig werden, nimmt diese Aufgabe der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften wahr Insofern gilt er als Vertreter der Länder.
6. Die Regierungschefs der Länder gehen davon aus, daß
 - Einzelheiten - insbesondere zu den Ziffern 2 und 3 - einer Regelung in der Geschäftsordnung des Bundesrates vorbehalten bleiben und
 - im Bundesrat regelmäßig über die Erfahrungen mit dem neuen Bestellungsverfahren - auch soweit es die Zahl und Verteilung der Ländervertreter betrifft - berichtet wird.

bei gegenseitiger Rücksichtnahme und Bereitschaft zu Interessenausgleich und Balance berücksichtigen sollte. In anderen EG-Mitgliedstaaten, die subnationale territoriale Einheiten haben (wie z. B. die Regionen in Italien und die Autonomen Gemeinschaften in Spanien) oder in denen Regionalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen anzutreffen sind (wie z.B. in Frankreich, vor allem auch in Belgien und in Großbritannien), wird die Entwicklung dieser Frage in der Bundesrepublik mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt werden.