

Rudolf Hrbek

DOPPELTE POLITIKVERFLECHTUNG: DEUTSCHER FÖDERALISMUS UND EUROPÄISCHE INTEGRATION. DIE DEUTSCHEN LÄNDER IM EG-ENTSCHEIDUNGSPROZESS

I. Einleitung

In der Sitzung eines hohen Parteigremiums der CDU hat der Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern, *Gebhard Müller*, im September 1950 kritisiert, daß in die Beratende Versammlung des Europarates nur Bundestagsabgeordnete und nicht auch Vertreter der Länder entsandt würden. Und er pflichtete in diesem Zusammenhang auch der in der gleichen Sitzung vom späteren Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger* geäußerten Auffassung zu, daß die Länder für das künftige vereinte Europa eine große Bedeutung als starkes und für die künftige Gestalt Europas wichtiges Potential haben würden.¹

Dieser Vorgang aus dem Herbst 1950 zeigt zweierlei: Erstens - und das ist für das Thema der Tagung besonders einschlägig -, daß die angemessene Beteiligung der deutschen Länder am Prozeß der europäischen Integration von allem Anfang an als eine für die Bundesrepublik Deutschland als föderativer Staat bedeutsame Frage angesehen wurde. Zweitens - und das sollte bei Überlegungen zum Thema der Tagung nicht ausgeblendet oder bewußt übersehen werden -, daß die Länder als staatliche Einheiten die europäische Integration, also den Prozeß der Entstehung und Entwicklung einer internationalen Gemeinschaft ganz neuer Qualität, maßgeblich beeinflussen können und sollen.

II. Doppelte Politikverflechtung als Problem

1. Das grundsätzliche Problem

Grundgedanke und zentrales Anliegen der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist eine Zuordnung von Bund und Ländern, die beide

1 Den Hinweis auf diesen Vorgang verdanke ich meinem Assistenten Claus-Peter Grotz, der im Zusammenhang mit seiner Dissertation darauf gestoßen ist.

Komponenten unseres Gemeinwesens in Balance hält, was wesentlich zum demokratischen, gewaltenteiligen und freiheitsverbürgenden Charakter der politischen Ordnung der Bundesrepublik beiträgt. Die in Artikel 79, Abs. 3 GG normierte Bestandsgarantie der föderativen Struktur schreibt diesem Zusammenhang allerhöchste Bedeutung zu. Die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder und damit die Beseitigung der Balance sind somit unzulässig, alle in eine solche Richtung weisenden Tendenzen stoßen deshalb zu Recht auf Argwohn und Kritik.

Die Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur EG hat auf die föderative Ordnung der Bundesrepublik Auswirkungen, weil sich die Frage stellt, ob im Gefolge der EG-Entwicklung diese Balance zwischen Bund und Ländern beeinträchtigt wird. Konkret geht es um die Mitwirkung der Länder am Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten. Mit der EG-Mitgliedschaft ist die Verlagerung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Gemeinschaft verbunden. Die Bundesrepublik wird in dem dafür vorgesehenen Organ der Gemeinschaft, dem Rat, durch die Bundesregierung vertreten, und Gemeinschaftsentscheidungen betreffen auch Bereiche, für die nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung die Länder zuständig sind.

Bereits beim Ratifizierungsverfahren des Montanunion-Vertrages sprach Ministerpräsident *Karl Arnold*, Nordrhein-Westfalen, im Bundesrat im Sommer 1951 von der Gefahr, daß die Länder »zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt« würden.² Um der Staatlichkeit der Länder im Sinne der föderativen Struktur Rechnung zu tragen, sollten daher Mitwirkungsrechte der Länder bzw. des Bundesrates vor Erteilung der Weisungen an den Vertreter der Bundesregierung im Rat gesetzlich verankert werden.³ Der Vorstoß scheiterte, wie im übrigen auch ein anläßlich der Ratifizierung der Römischen Verträge 1957 erneuter über den Bundesrat eingebrachter Vorstoß der Länder.⁴ Im Ratifikationsgesetz wurden schließlich nur ein Informationsanspruch von Bundestag und Bundesrat und die Informationsverpflichtung der Bundesregierung verankert⁵, was nicht mehr als eine konkretisierende Bekräftigung der Bestimmung von Artikel 53, Satz 3 GG (»Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten.«) darstellt.

2 61. Sitzung des Bundesrates am 27.07.1951, Sitzungsbericht, S. 445.

3 Der Vorschlag Nordrhein-Westfalens sah diese Mitwirkung über ein neues Gremium vor: Der Bundesrat sollte einen Länderausschuß bestellen. Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung bei Günter Jaspert: Der Bundesrat und die europäische Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/1982, S. 17-32, hier: S. 18/19 (mit weiteren Nachweisen).

4 Vgl. zu Einzelheiten Jaspert (Anm. 3), S. 19/20.

5 In Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes (als Dok. 1 im Anhang abgedruckt).

Im Verlauf der Gemeinschaftsentwicklung wurde immer wieder - und das mit zunehmender Tendenz - deutlich, wie sehr Gemeinschaftsregelungen Bereiche von Länderkompetenzen und damit vitale Länderbelange betreffen.⁶ Beispiele sind vor allem die Nutzung von Artikel 235 EWG-Vertrag sowie Rechtsangleichungen auf der Basis von Artikel 100 EWG-Vertrag⁷, aber auch Regelungen im Bereich des Erziehungs- und Ausbildungswesens gemäß Artikel 57 EWG-Vertrag. Entsprechend bemühten sich die Länder um eine wirkungsvolle Beteiligung an Entscheidungen in EG-Angelegenheiten. Dabei stießen sie aber auf eine diesbezüglich sehr restriktive Haltung der Bundesregierung, im übrigen ganz unabhängig von ihrer jeweiligen parteipolitischen Ausrichtung.

Für ihre restriktive Haltung macht die Bundesregierung verfassungsrechtliche und politische Argumente und Überlegungen geltend. Verfassungsrechtlich verweist sie auf das nach Artikel 32 GG allein dem Bund zustehende Recht der Außenvertretung und pocht zusätzlich auf die Integrationsgewalt des Bundes gemäß Artikel 24 GG. Und sie erinnert an die in der Verfassung (Präambel und Artikel 24 GG) vorgenommene Grundentscheidung zugunsten der europäischen Integration, einschließlich der Bereitschaft zur Abtretung nationaler Souveränitätsrechte. Politisch macht sie auf die Gefahr einer Beschränkung des integrationspolitischen und des außenpolitischen Handlungsspielraums der Regierung als Folge verstärkter Mitwirkungsrechte der Länder sowie einer Erschwerung ihrer Verhandlungsposition in Brüssel, wenn sich der innerstaatliche Abstimmungs- und Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten zeitlich verlängern würde, aufmerksam.

Das Problem liegt, kurz gesagt, darin, wie man sowohl der föderativen Struktur der Bundesrepublik und der entsprechenden innerstaatlichen Kompetenzverteilung als auch den funktionalen und politischen Erfordernissen der EG-Integration, der die übergroße Mehrheit der maßgeblichen politischen Kräfte in der Bundesrepublik grundsätzlich positiv gegenübersteht und insofern der verfassungsmäßigen Grundentscheidung zugunsten europäischer Inte-

6 Das wurde bereits vor Jahren in der wissenschaftlichen Literatur unter Nennung konkreter Beispiele angesprochen und diskutiert; vgl. z.B. Hans Eberhard Birke: Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften. Berlin 1973; Christoph Sasse: Bundesrat und Europäische Gemeinschaft. In: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Darmstadt 1974, S. 333-363; Karlheinz Oberthür: Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG. In: Integration 2/78, S. 58-65; 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 1/1979, S. 38-43.

7 Die Bedeutung gerade dieser beiden Typen von Fällen betont Rudolf Morawitz: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft. Bonn 1981, S. 10/11.

gration folgt, entsprechen und beides in eine angemessene Balance bringen kann.

Anders gesagt: Weder darf seitens des Bundes im Zuge fortschreitender Integration in der EG die föderative Struktur der Bundesrepublik in ihrer Substanz angetastet oder beseitigt werden - hier stellt Artikel 79 Abs. 3 Grundgesetz eine unübersteigbare Barriere dar -, noch darf seitens der Länder die Integration der Bundesrepublik in die EG blockiert oder wesentlich erschwert werden. Beide Seiten - Bund und Länder - können sich dabei auf den anerkannten Grundsatz der Bundestreue, also der gegenseitigen Rücksichtnahme im Sinne bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens berufen.

2. *Zuspitzung des Problems aus aktuellem Anlaß (Einheitliche Europäische Akte)*

Das Problem hat sich zugespitzt und wird erneut ganz grundsätzlich diskutiert anläßlich der jetzt anstehenden Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte⁸, also dem Vorhaben einer EG-Reform durch Änderung und Ergänzung der Verträge.

Die Einheitliche Europäische Akte stellt sich, wenn wir sie zusammenfassend würdigen⁹, als Versuch einer äußerst behutsamen Weiterentwicklung des EG-Systems dar. Auf einen groß angelegten Ausbau wurde verzichtet, erst recht auf einen radikalen Umbau oder eine Neukonstruktion. Mit Blick auf die der Gemeinschaft neu zugewiesenen Aufgaben - im übrigen nicht anstelle der Mitgliedstaaten, sondern komplementär zu ihnen - kann man von einem Teilausbau und hinsichtlich der Institutionen und Verfahren allenfalls von Schönheitsreparaturen sprechen. Von einem großen Entwurf, einem »großen Sprung« gar, ist die Reformakte sicherlich weit entfernt. Ein qualitativ überzeugender Integrationsfortschritt war, nachdem sich die Staaten für den Weg der Vertragsänderung und -ergänzung entschieden hatten, nicht zu erwarten. Das Reformpaket kennt Schutzklauseln und Ausnahmemöglichkeiten, läßt nationale Lösungen zu und schreibt für viele Fragen, die einzelnen Staaten wichtig sind, Einstimmigkeit vor. Das Veto-«Recht« - bei dem es sich, da ein solches »Recht« nicht existiert, vielmehr um eine seit 1966 geübte Praxis handelt¹⁰ - wird nicht angetastet. Das Europäische Parlament erfährt

8 Der Text ist abgedruckt in Europa-Archiv 6/1986, S. D 163-182.

9 Vgl. zum folgenden Rudolf Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten. In: Wirtschaftsdienst 4/1986, S. 172-178.

10 Vgl. zu diesem Gegenstand die klärenden Ausführungen von Rolf Lahr: Die Legende vom »Luxemburger Kompromiß«. In: Europa-Archiv 8/1983, S. 223-232.

keinen wirklich nennenswerten Kompetenzzuwachs. »So spiegelt die Einheitliche Europäische Akte die bisherige Praxis der Gemeinschaftsentwicklung: unter Beachtung der Interessen aller Beteiligten Pakete zu schnüren, also kleinste Schritte zu gehen, weil mehr nicht möglich ist, jedenfalls nicht im Kreis aller Mitgliedstaaten.«¹¹

Die Reaktion von Länderseite war dennoch sehr harsch. Es wurde erstens kritisiert, daß die Bundesregierung die Länder während der Aushandlung der Vertragsbestimmungen nicht rechtzeitig und angemessen an der Formulierung der Vertragsinhalte beteiligt, sondern »vor vollendete Tatsachen« gestellt habe.¹² Ein zweiter Strang der Kritik richtete sich gegen einzelne Bestimmungen in der Einheitlichen Europäischen Akte¹³:

- Bei der angestrebten Verwirklichung des Binnenmarktes durch Angleichung von Rechtsvorschriften wurde auf den Gebieten von Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz auf die Gefahr hingewiesen, daß die in Kraft befindlichen hohen deutschen Qualitätsstandards auf ein insgesamt niedrigeres europäisches Niveau herabgedrückt werden könnten.

Bei den Vorschriften zur Forschungs- und Technologiepolitik der Gemeinschaft wurde auf die doppelte Gefahr verwiesen, daß zum einen das Subsidiaritätsprinzip nicht beachtet und zum zweiten in die Kulturhoheit der Länder eingegriffen werden könnte.

- Auf dem Gebiet der Umweltpolitik der EG wandten sich die Länder dagegen, daß die Gemeinschaft umfassende Kompetenzen erhalten könnte und plädierten dafür, daß jeder Mitgliedstaat allein verstärkte Schutzmaßnahmen treffen kann.
- In der Übertragung weitgehender Befugnisse zur Durchführung von EG-Vorschriften durch den Rat an die Kommission wurden besondere Gefahren für die künftige Eigenständigkeit der Länder gesehen; die Kommission hätte dann die Möglichkeit, in Länderangelegenheiten einzugreifen.

Die Schlußfolgerung der Länder war ihre Forderung nach wirklich gesicherten substantiellen Mitwirkungsrechten bei Entscheidungen in EG-Angelegenheiten, die ihre Belange wesentlich betreffen.

11 Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten (Anm. 9), S. 177.

12 Der bayerische Staatsminister Peter M. Schmidhuber in seinem Beitrag »Bei der EG-Reform einen Verfassungskonflikt vermeiden!«. In: EG-magazin 3/1986, S. 5.

13 Vgl. die Zusammenfassung bei Rudolf Hrbek: Bundesländer im Bremserhäuschen?. In: Europäische Zeitung, Nr. 5/1986, S. 2. Die Vertreter der Länder haben sich dazu am 21.02. und 16.05.1986 im Bundesrat recht ausführlich geäußert.

Zum einen wurde die bereits von der Enquete-Kommission »Verfassungsreform« Mitte der siebziger Jahre erhobene Forderung nach einer Änderung von Artikel 24 GG - danach sollte die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen »nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates« möglich sein¹⁴ - aufgegriffen¹⁵ und bekräftigt.¹⁶ Zum zweiten vertrat der Bundesrat die Auffassung, es sei »erforderlich, die innerstaatliche Willensbildung im Zusammenhang mit der Haltung der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in den zwischenstaatlichen Einrichtungen zu verbessern.« Zu diesem Zweck forderte der Bundesrat, in das Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte einen Artikel la einzufügen.¹⁸ Darin wird die Bundesregierung verpflichtet

- »den Bundesrat ... umfassend und zum frühest möglichen 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 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 Gründe 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.

14 Vgl. den Schlußbericht der Enquete-Kommission »Verfassungsreform«; hier die Beratungen und Empfehlungen zu Kap. 14 (»Internationale Beziehungen«); als Dok. 4 im Anhang abgedruckt.

15 So der Vorschlag einer von den Fraktionsvorsitzenden-Konferenzen einberufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe vom 09.01.1985, der dann von Länderparlamenten bekräftigt wurde; vgl. beispielsweise das Votum des Landtags von Baden-Württemberg vom 27.03.1985; als Dok. 9 im Anhang abgedruckt.

16 So der Bundesrat in seiner Entschließung vom 21.02.1986 zur Änderung der Römischen Verträge (Drucksache 50/86 Beschluß), als Dok. 15 im Anhang abgedruckt, und erneut in seiner Entschließung zum Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 16.05.1986 (Drucksache 150/86 Beschluß), als Dok. 18 im Anhang abgedruckt.

17 Entschließung des Bundesrates vom 21.02.1986 (Dok. 15 im Anhang).

18 Entschließung des Bundesrates vom 16.05.1986 (Dok. 18 im Anhang).

Die Einzelheiten des Informations- und Beteiligungsverfahrens sollten in einem Abkommen zwischen Bund und Ländern geregelt werden. Der Bundesrat kündigte im übrigen an, die Zustimmung zum Ratifikationsgesetz von der Einfügung dieses Artikels la abhängig machen zu wollen. Nachdem die Bundesregierung bereits im Vorfeld des eigentlichen Ratifikationsverfahrens von sich aus die Zustimmungsbedürftigkeit des Ratifikationsgesetzes festgestellt hatte¹⁹, konnten die Länder dieses - hinsichtlich seiner Zulässigkeit im übrigen mindestens umstrittene - Junktim aufstellen.

Die Einheitliche Europäische Akte und das dafür eingeleitete Ratifikationsverfahren war indessen nur der aktuelle Aufhänger für das massive Einbringen der Forderung nach wesentlich verstärkten Mitwirkungsrechten der Länder. Der Vorgang brachte, wie es *Edmund Stoiber*, Leiter der Staatskanzlei in München, formulierte²⁰, »das Faß (lediglich) zum Überlaufen«, denn schon seit geraumer Zeit müßten die Länder mit Unmut registrieren, »daß die Bundesregierung es unterläßt, die Interessen der deutschen Länder als gleichberechtigte Interessen neben den außenpolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung in die Verhandlungen mit den EG-Partnerstaaten einzubringen«. Beispielsweise weiche die Bundesregierung im Ministerrat sehr häufig von Stellungnahmen des Bundesrates ab, habe das 1979 neu eingeführte Länderbeteiligungsverfahren den EG-politischen Einfluß der Länder nicht verbessert und habe auch die von den Ländern angestrebte Steigerung der Effizienz des Wirkens des Länderbeobachters nicht durchgesetzt werden können. Und weiter: In der EG, insbesondere bei der EG-Kommission, seien »zentralistische Tendenzen« auszumachen, ein Trend »zum Zentralstaat« und zur »abstumpfenden Gleichmacherei«. Der bayerische Staatsminister *Schmidhuber* sprach in gleichem Sinn von £Kompetenzanmaßungen«^ier EG, die den politischen Gestaltungsspielraum der Länder in einem nicht mehr tolerierbaren Ausmaß einschränken würden.

Eine weitere Schlußfolgerung der Länder, die sich bereits vor der Ratifikationsdebatte deutlich abzeichnete, war, ihre Direktkontakte zu den EG-Organen zu stärken und zu verbessern, wozu vor allem die Einrichtung von besonderen Büros als Quasi-Ländervertretungen in Brüssel zu rechnen ist. Die Länder werden beide Stränge zielstrebig weiterverfolgen: Direktpräsenz

19 So Staatsminister Stavenhagen in der Sitzung des Bundesrates vom 21.02.1986.

20 Edmund Stoiber: Bayern und die EG-Reform. In: Europa im Blickfeld, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Nr. 4/1986 vom 25.04.1986, S. 1-4 (als Dok. 16 im Anhang abgedruckt).

21 In der Bundesratssitzung am 16.05.1986, Sitzungsbericht, S. 306. (Auszüge als Dok. 17 im Anhang abgedruckt).

in Brüssel sowie Absicherung und Verstärkung ihrer Mitwirkung im innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten.

III. *Formen der Mitwirkung der Länder an Entscheidungen in EG-Angelegenheiten*

Wenn man sich die jüngsten Vorstöße der Länder ansieht, könnte der Eindruck entstehen, daß sie bislang allenfalls am Rande und völlig ungenügend, nämlich ohne jede Wirkung und ohne Erfolg, am EG-bezogenen Entscheidungsverfahren beteiligt gewesen seien. Ein Blick auf die Praxis und auch der Blick auf das wissenschaftliche Schrifttum zeigen indessen, daß dieser Eindruck unzutreffend wäre. Vielmehr haben sich die Länder von allem Anfang an auf die neue Situation einzustellen versucht, haben konkrete Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen bestehender Instanzen und Verfahren sowie durch Schaffung von neuen gesucht. In der Alltagspraxis ist ihnen der Bund dabei entgegengekommen. Das ist im übrigen nicht verwunderlich, wenn man sich zweierlei vergegenwärtigt:

daß in der Praxis der föderativen Struktur der Bundesrepublik ein sehr dichtes Netz von Kooperations- und Koordinierungsformen existiert, was durch Bezeichnungen wie »kooperativer Föderalismus« und »Politikverflechtung« ausgedrückt wird;

- und daß viele Politikbereiche, über die in diesem föderativen Verbundsystem von Bund und Ländern beraten wird, eine europäische, also eine EG-Dimension erhalten haben, mit der sich die Beteiligten im wohlverstandenen Eigeninteresse auseinandersetzen müssen. Europapolitik ist in diesem Sinne nicht mehr nur klassische Außenpolitik, sie reicht vielmehr in alle möglichen Bereiche der »Innen«-Politik, also der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aspekte unseres Gemeinwesens hinein. Dem tragen die politischen Akteure, Bund und Länder, Rechnung.

Den Ländern geht es in diesem Verbund, in diesem Verflechtungssystem, um stärkere Mitwirkungsrechte. Für die Würdigung der jetzt vorgetragenen Forderungen der Länder und für die Würdigung der Diskussion hierüber ist es nützlich und wichtig, sich einen knappen Überblick über die bisher praktizierte Mitwirkung der Länder bei Entscheidungen in EG-Angelegenheiten zu verschaffen. Der folgende Überblick soll zudem Einsichten in die Bedingungen einer wirklich effizienten Mitwirkung der Länder geben, die ihren spezifischen Belangen und zugleich den Erfordernissen der EG-Entwicklung, vom Standpunkt der Bundesrepublik und ihren Interessen her gesehen, Rechnung trägt.

1. Das Zuleitungsverfahren (Bundesrats-Verfahren)

Nach dem Zuleitungsverfahren gemäß Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes zu den Römischen Verträgen von 1957 ist die Bundesregierung gehalten, Bundestag und Bundesrat alle Vorschläge für Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen, die von der Kommission an das Ratssekretariat übermittelt werden, zuzuleiten.²² Diese EG-Vorlagen werden dann in den Fachausschüssen des Bundesrates, vor allem aber im »Ausschuß für Fragen der EG« beraten, wobei Vertreter der Bundesregierung anwesend sind. Falls Entwürfe in wesentlichen Teilen geändert werden, erfolgt eine erneute Zuleitung. Seit 1973/74 wird zusätzlich über die Integrationsberichte der Bundesregierung beraten. Das Beratungsergebnis wird der Bundesregierung in Form von Empfehlungen übermittelt. Inwieweit die Vertreter der Bundesregierung bei den Verhandlungen in EG-Gremien diese Empfehlungen beachten, bleibt dem Ermessen der Bundesregierung überlassen, die allerdings, wie bereits erwähnt, dem Grundsatz der Bundestreue verpflichtet ist. Auf Antrag des Bundesrates gibt dann das zuständige Ressort der Bundesregierung Auskunft über den Ratsbeschluß und inwieweit Bundesrats-Empfehlungen befolgt wurden. Das Verfahren ist durch Initiative des Bundesrats ab 1979 verbessert worden.²³

Die Bewertung dieser Form der Mitwirkung - Zuleitungsverfahren - fällt insgesamt durchaus positiv aus.²⁴ Folgende Gründe werden dafür angeführt:

- Die Länder werden auf diese Art und Weise in den Kommunikations- und Informationsfluß eingebunden. Was zunächst eine bloße Informationspflicht bzw. seitens der Länder ein Anspruch war, hat in der Praxis zu einem sehr intensiven Meinungsaustausch zwischen Bundesregierung und Vertretern der Landesregierungen sowie der Vertreter der Länder untereinander geführt.
- Die Länder können ihre Interessen, vor allem aber auch ihre Verwaltungserfahrung und ihren Sachverstand einbringen, und die Bundesregierung kann, wie im übrigen auch im innerstaatlichen Bereich, diesen Sachverstand und diese Erfahrungen nutzen. Sie profitiert also auch für ihre Verhandlungen in Brüssel von dieser Art des Meinungsaustauschs.
- Die Vertreter der Bundesregierung, die im Bundesratsausschuß die Auffassungen der Ländervertreter kennenlernen und sich mit ihnen austauschen, vertreten dann im übrigen in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen der Brüsseler Gremien die Bundesrepublik.
- Bei ihrer Reaktion auf ein Votum des Bundesrates muß die Bundesregierung im übrigen beachten, daß die Durchführung von EG-Beschlüssen primär von den Ländern erledigt wird.

- Der Umstand schließlich, daß sich der Bundestag häufig den Bundesratsvoten anschließt, gibt diesen Voten zusätzliches politisches Gewicht.

Als Fazit ergibt sich: Die Länder sind durchaus maßgeblich in den EG-bezogenen innerstaatlichen Willensbildungsprozeß eingebunden und haben Einwirkungsmöglichkeiten. Für den Bund, der an diesem Prozeß aktiv und keineswegs widerwillig teilnimmt, ist diese Mitwirkung vielfach sehr hilfreich.

2. *Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften*

Diese Einrichtung²⁵, kurz Länderbeobachter genannt, wurde bereits 1956 während der Verhandlungen über die Römischen Verträge geschaffen. Der jeweilige Amtsinhaber wird von der Konferenz der Länderwirtschaftsminister ernannt und ist, wie die Bezeichnung zutreffend sagt, Beobachter und mitten im EG-bezogenen Informationsfluß plaziert. Er nimmt nicht nur an den Ratssitzungen teil, sondern auch an den vorbereitenden Sitzungen im Bundeswirtschaftsministerium, wo Weisungen an die Ständige Vertretung vorbereitet werden. Er gibt den Ländern, dem EG-Ausschuß des Bundesrates und den Fachministerkonferenzen Informationen, und zwar über das hinaus, was im normalen Zuleitungsverfahren unterbreitet wird. Im Länderbeteiligungsverfahren hat er in der Informationsphase neue, wichtige Informationsfunktionen. Schließlich pflegt er in Brüssel Kontakte zu den Institutionen der Gemeinschaft, aber auch zu den Ständigen Vertretungen aller Mitgliedsstaaten. Inwieweit er Wünsche der Länder an die EG-Kommission übermittelt hat oder übermittelt, kann nicht beantwortet werden.

Seine Funktion ist für die Länder zweifellos nützlich. Allerdings - das muß man nachdrücklich sagen - ist seine personelle und technisch-administrative Ausstattung nicht so üppig, daß er eine zentrale Schaltstelle im EG-bezogenen Kommunikationsprozeß werden könnte. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt sicher in der Informationsbeschaffung. Dabei ist er weder Lobbyist, also zielstrebig arbeitender Interessenvertreter der Länder, noch einem Botschafter der vereinigten Länder vergleichbar. Seine Präsenz, gerade in Ratsgremien in Brüssel, signalisiert der Bundesregierung allerdings kontinuierlich das

22 Das Verfahren im einzelnen wurde durch ein Schreiben des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt an die Bundesminister vom 06.09.1963 (im Anhang als Dok. 3 abgedruckt) und durch ein weiteres Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes an alle Bundesminister vom 09.08.1981 (im Anhang als Dok. 7 abgedruckt) festgelegt.

23 Siehe dazu Morawitz (Anm. 7), S. 31.

24 Siehe dazu insbes. Jaspert (Anm. 3), S. 24-26.

25 Zur Funktion des Länderbeobachters siehe Oberthür (Anm. 6), S. 62, sowie Morawitz (Anm. 7), S. 31-33.

Vorhandensein von Länderinteressen und mahnt die Bundesregierung und ihre Vertreter, diese Interessen zu berücksichtigen.

In den vergangenen Jahren unternommene Bemühungen, seine Funktion der Informationsbeschaffung zu verbessern, indem er in die Ständige Vertretung in Brüssel eingegliedert wird - allerdings als eigenständiger, eben nicht dem Weisungsrecht des Bundes unterworfenen Akteur -, scheiterte an Bedingungen der Bundesregierung, die den Ländern nicht akzeptabel schienen. Ob der Bund hierbei gut beraten war, wird mittlerweile im Auswärtigen Amt wohl selbst bezweifelt, und es mag durchaus ein, daß im Kontext der jetzt anstehenden Regelungen zwischen Bund und Ländern auch diese Frage einvernehmlich gelöst wird.²⁶

Die Einrichtung eigener Länderbüros in Brüssel nimmt dem Länderbeobachter tendenziell etwas von seiner Bedeutung als Informationsbeschaffer der Länder, ohne indessen seine Funktion bei der formalisierten Informationsweitergabe wesentlich zu tangieren.

3. Präsenz und Mitwirkung von Ländervertretern in EG-Gremien

Die Länder verlangten, bei internationalen Verhandlungen des Bundes, einschließlich Verhandlungen in überstaatlichen Organisationen, wie insbesondere EG, mit eigenen Vertretern beteiligt und eingeschaltet zu sein. Sie strebten in Beratungen mit dem Bund, die von 1964 bis 1968 dauerten, eine rechtlich bindende Bund/Länder-Vereinbarung an, wozu aber der Bund nicht bereit war. Das Ergebnis dieser sogenannten Kramer-Heubl-Gespräche²⁷ waren daher pragmatische Verfahrensregeln über Stellung und Funktion von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich in solchen internationalen Verhandlungen und Organisationen.

Danach wird die Beteiligung von Ländervertretern an der Delegation der Bundesregierung in Betracht gezogen, wenn der Bund selbst mangels Kompetenz nicht über ausreichende Fachkräfte verfügt, wenn zweitens für ein optimales Verhandlungsergebnis zusätzlicher Sachverstand nötig oder nützlich erscheint und wenn drittens in Verhandlungen wesentliche Länderbelange auf dem Spiel stehen. Die Verständigung darüber, wann eine dieser Bedingungen erfüllt ist, wird herbeizuführen versucht zwischen den jeweiligen Bundesressorts auf der einen Seite und einer Kontaktstelle, die bei der Ständigen

26 Staatsminister Stavenhagen sprach diesen Punkt vor dem Bundesrat am 16.05.1986 ausdrücklich an (Sitzungsbericht, S. 301).

27 Siehe dazu Morawitz (Anm. 7), S. 39-42. Das Ergebnis der Kramer/Heubl-Gespräche ist im Wortlaut im Anhang bei Morawitz (S. 87-94) abgedruckt.

Vertragskommission der Länder eingerichtet worden ist. Bei dieser Kontaktstelle sind dann seitens des Bundes Fachkräfte der Länder anzufordern. Das Verfahren sollte auch für einzelne EG-Ausschüsse, fachlich spezialisiert, gelten, wobei die Bundesregierung aber von vornherein deutlich machte, daß diese Einbeziehung in den EG-politischen Entscheidungsprozeß nicht zum Regelfall werden könne.

Was den Status der Ländervertreter angeht, so sollten sie nach außen Regierungsvertreter der Bundesregierung sein, im Innenverhältnis Vertreter der Länder. In der Praxis kam es so zu einer sehr vielfältigen Präsenz von Vertretern der Bundesländer in verschiedensten EG-Gremien.²⁸ Die Zusammenarbeit zwischen Brüssel und Ländern sei überwiegend »reibungslos« verlaufen.²⁹

4. *Bund/Länder-Kooperation in EG-Angelegenheiten über das Zuleitungsverfahren hinaus*

Es gibt also vielfältige Formen von Bund/Länder-Kooperation in EG-Angelegenheiten, die über das Zuleitungsverfahren hinausgehen und in sehr engem Zusammenhang mit der direkten Mitwirkung von Ländervertretern in EG-Gremien stehen. Primär geht es dabei um die innerstaatliche Vorbereitung solcher Beratungen in EG-Gremien³⁰, beispielsweise wenn Länder bei der Auswahl von Vorhaben für die Förderung durch den EG-Regionalfonds mitwirken, oder wenn sie dem Bund Informationen über Beihilfen geben - ein Bereich, der immer wieder zu Irritationen zwischen der Bundesrepublik und der EG führt -, oder wenn es um die Ausschreibung öffentlicher Aufträge geht. All dies ist nicht formalisiert, spielt aber in der Praxis eine ganz wesentliche Rolle im Sinne von Kommunikation, Informationen und, nicht zu vergessen, der Implementation, also der Umsetzung von Beschlüssen der Brüsseler Institutionen im nationalen Rahmen.

Allerdings entstehen bei stärkerer Mitwirkung der Länder Probleme und Schwierigkeiten. Sie sollen, da dieser Aspekt in der gegenwärtigen Diskussion eine wichtige Rolle spielt, stichwortartig genannt werden:

- Dauer der Meinungsbildung der Länder untereinander. Dieser Zeitfaktor kann die Mitwirkung der Bundesregierung in den Brüsseler Gremien gegebenenfalls nachhaltig belasten, nämlich ihre Verhandlungsfähigkeit vermindern.

28 Morawitz (Anm. 7) gibt hierzu eine Vielzahl konkreter Beispiele (S. 42-55).

29 Morawitz (Anm. 7), S. 47 und 53.

30 Siehe dazu Morawitz (Anm. 7). S. 42-47.

- Forderung der Länder nach einer größeren Zahl von Ländervertretern als Repräsentanten in EG-Gremien. Hier wird die Bundesregierung unter Hinweis auf eine dann unvermeidliche Überlastung der Gremien in Brüssel nicht zustimmen.

Die Länder bestreiten die Zuständigkeit der Gemeinschaft.

Die Länder sind untereinander uneins, sei es aus sachlichen Gründen, sei es, weil sich parteipolitische Differenzen zeigen.

Sprachprobleme, die in dieser vielsprachigen Gemeinschaft trotz effizienter Dolmetscher- und Übersetzerdienste auftreten können.

- Rückkopplungsprobleme zur Ebene der Länder, wenn Vertreter der Länder bei den Verhandlungen in Brüssel nicht über den notwendigen Verhandlungsspielraum verfügen.

Die Liste dieser (möglichen) Probleme und Schwierigkeiten verweist auf die Frage, inwieweit die Länder für eine stärkere Mitwirkung in EG-Angelegenheiten gerüstet, ob sie »europafähig«³¹ sind.

5. *Das Länderbeteiligungsverfahren*

Dieses 1979 neu eingeführte Verfahren für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten ging auf Forderungen der Länder gegenüber der Bundesregierung zurück, die Mitwirkung der Länder an EG-Angelegenheiten mittels einer förmlichen Vereinbarung auf eine neue und verbindliche Grundlage zu stellen.³² Da die Rechtsauffassungen von Bund und Ländern zur Frage der Berechtigung eines solchen Mitwirkungsbehrens differierten, wurde eine pragmatische Lösung gefunden, die allerdings hinter den Erwartungen der Länder zurückblieb. Der Bund war nur zu einer Selbstverpflichtung bereit, die im Brief des Bundeskanzlers vom 19. September 1979 an die Ministerpräsidentenkonferenz formuliert wurde.³³

Darin wird einleitend auf die Pflicht von Bund und Ländern zu einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit aufgrund des wechselseitigen Treueverhältnisses bei EG-Vorhaben hingewiesen, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren. Sodann wird - insoweit über das Zuleitungsverfahren hinausgehend

- die Unterrichtungspflicht über EG-Vorhaben auf Vorlagen vor ihrer

31 Diesen Begriff verwendet Wolfgang Wessels (»Es geht um die Europafähigkeit«. In: Europäische Zeitung Nr. 6/1986, S. 1).

32 Siehe dazu Morawitz (Anm. 7), S. 57 ff.; Jaspert (Anm. 3), S. 27/28 und Ilva Hannaleck/Wolfgang Schumann: Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternativen. In: ZParl, Heft 3/1983, S. 362-371.

33 Als Dok. 5a im Anhang abgedruckt.

förmlichen Zuleitung an den EG-Ministerrat ausgedehnt. Die Länder sollen so möglichst rechtzeitig informiert werden, damit sie sich wiederum wirksam in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß einschalten können. Weiter wird für die Fälle ausschließlicher Länderkompetenz festgelegt, daß der Bund erwartet, daß die Länder ihren Standpunkt »in angemessener Frist« formulieren und mitteilen, daß sie dabei »eine einheitliche Haltung anstreben« und sich bemühen, »ihren Beitrag in die außen- und integrationspolitischen Ziele und Notwendigkeiten des Bundes einzuordnen«. Der Bund kann vom Standpunkt der Länder nur »aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen« abweichen. Er muß dies allerdings dann den Ländern gegenüber begründen. Auf Verlangen der Länder und soweit es der Bundesregierung möglich ist - hier hat sie also Ermessensspielraum -, wird die Regierung zwei Ländervertreter zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuziehen. Für Fälle, die nicht zur ausschließlichen Kompetenz der Länder gehören, sondern lediglich deren wesentliche Interessen berühren, verpflichtet sich die Bundesregierung, die Länder anzuhören und im weiteren Verlauf den Grundsatz der Bundestreue zu beachten. Solche wesentlichen anderen Interessen sind beispielsweise dann gegeben, wenn finanzielle Belastungen, also Folgelasten entstehen.

Man hat dieser Vereinbarung durch Einfügung eines neuen § 85a in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) Rechnung getragen³⁴, wo festgelegt wurde, daß dem Länderbeobachter auch alle Vorentwürfe und Dokumente der Kommissionsdienststellen übermittelt werden sollen. In diesem Paragraphen ist dann auch auf den Brief des Bundeskanzlers verwiesen worden.

Die Länder wiederum haben für die Realisierung des neuen Verfahrens sogenannte »Gemeinsame Stellen« für einzelne Politikbereiche eingerichtet, die für die Erarbeitung eines einheitlichen Länderstandpunkts sorgen sollen und insofern in der Meinungsbildungs- und Verhandlungsphase Ansprechpartner der Länder für das jeweilige Bundesressort sind.³⁵

Der Unterschied zum Zuleitungs- oder Bundesratsverfahren ist, daß hier die Stimmen der Länder gewichtet werden, während beim Länderbeteiligungsverfahren jedes Land gleichberechtigt ist und eben kein Mehrheitsvotum angestrebt wird, sondern eine einvernehmliche Lösung, eine einheitliche Auffassung. Letztlich ist mit dem Länderbeteiligungsverfahren im wesentlichen formalisiert worden, was längst Praxis war, nämlich die umfassende Informa-

34 Als Dok. 6 im Anhang abgedruckt.

35 Die Vereinbarung der Länder und eine Übersicht über die Gemeinsamen Stellen finden sich bei Morawitz (Anm. 7) im Anhang, S. 107-118.

tion der Länder und die Einbeziehung von Ländervertretern in die Delegation der Bundesregierung.

Der Umstand, daß sich die Länder beim jetzt laufenden Ratifizierungsverfahren über die Einheitliche Europäische Akte darauf verständigt haben, ihre Mitwirkung künftig über den Bundesrat laufen zu lassen, bedeutet das Eingeständnis des Scheiterns des Länderbeteiligungsverfahrens und bestätigt bereits frühzeitig geäußerte Bedenken gegen das neue Verfahren, insbesondere gegen die damit geschaffene, nicht von allen als funktional angesehene Doppelgleisigkeit.³⁶ Die Vorteile des Bundesratsverfahrens und die Nutzung des Kanals Bundesrat für die Mitwirkung der Länder liegen wohl in erster Linie darin, daß es sich hier um ein etabliertes Verfahren handelt, daß eine funktionierende Infrastruktur zur Verfügung steht und daß es eingespielte Kontakte des Bundesrates zum Bundestag, aber auch zum Europäischen Parlament und zu anderen EG-Institutionen³⁷ gibt. Daneben spielt die zunehmende Bedeutung von Direktkontakten der Länder mit EG-Institutionen sicherlich auch eine Rolle.

6. *Einbeziehung von EG-Angelegenheiten in die Bund/Länder-Koordinierung im Rahmen der föderativen Struktur und Praxis*

Mit diesem Punkt ist folgendes gemeint: Bund und Länder sind im Rahmen der föderativen Struktur der Bundesrepublik auf vielfältige Weise miteinander verbunden. Die Stichworte »kooperativer Föderalismus« und »Politikverflechtung« signalisieren, was damit im einzelnen gemeint ist. In diesem außerordentlich komplexen und dichten Verbundsystem werden auch - das ist unvermeidlich - EG-Angelegenheiten behandelt, weil sie in den Bereich der Innenpolitik hereinreichen, weil sie das wirtschaftliche, soziale und politische Gefüge der Bundesrepublik durchdringen: Politikverflechtung macht in der Tat nicht an Grenzen halt, ist nicht nur ein Phänomen, das zwei Ebenen - Bund und Länder - umschließt, sondern erstreckt sich auf eine weitere Ebene, die der Gemeinschaft, und zwar hinsichtlich vieler Politikbereiche und hinsichtlich der politischen Akteure und des Entscheidungsgefüges.

Das bedeutet: EG-Angelegenheiten spielen für die Bund/Länder-Koordinierung ganz selbstverständlich eine Rolle und müssen in diesem Beziehungsgeflecht

36 Auf die in der Praxis aufgetretenen Schwierigkeiten bei diesem Verfahren machen Hannaleck/Schumann (Anm. 32) aufmerksam. Die Vertreter der Länder haben sich in den Debatten des Bundesrates vom 21.02. und 16.05.1986 übereinstimmend auch kritisch-negativ zu diesem Verfahren geäußert.

37 Siehe dazu Jaspert (Anm. 3), S. 29-32.

von den Beteiligten beachtet werden. Das heißt aber auch: Hier haben die Länder eine weitere Einflußmöglichkeit für ihre Belange in EG-Fragen, die schon bereitsteht, die nicht neu geschaffen werden muß, sondern einfach genutzt werden kann und auch genutzt wird, wie die folgenden kurzen Hinweise belegen.³⁸

Im Rahmen von Fachministerkonferenzen treffen sich Länderminister und koordinieren sich. Sie treffen sich mit dem zuständigen Bundesminister, und in diesem Rahmen wird dann auch über EG-Fragen eine politische Koordination versucht, während im Bundesrat die Koordination wohl primär auf Beamtenebene erfolgt. Mit dieser Koordination der Fachminister wird die Arbeit des Bundesrates vorbereitet, ergänzt und entlastet. Die in Einzelfällen erfolgte Hinzuziehung von Mitgliedern der EG-Kommission stellt dann, nach außen hin sehr sichtbar, den Verbund aller drei Ebenen - Länder, Bund und Gemeinschaft - her.

Auf der Ebene der Ministerialverwaltung haben sich die EG-Referenten der Landesministerien für Landwirtschaft, für Verkehr und für Wirtschaft zu speziellen EG-Arbeitskreisen zusammengefunden. Sie fungieren zugleich als Unterausschuß des Bundesrates, wobei dann zu den Sitzungen der Referent des Bundesministeriums, der Länderbeobachter, gegebenenfalls auch Mitglieder der Kommissionsdienststellen hinzutreten. In der Kultusministerkonferenz wurde 1976 die Kommission für internationale Angelegenheiten gebildet.

7. *Eigenständige und direkte EG-Aktivitäten der Länder*

Was unter diesem letzten Punkt zu subsumieren ist zeigt ganz deutlich, daß die Länder ihr EG-Geschick bewußt auch in die eigene Hand genommen haben und weiterhin nehmen wollen. Im einzelnen handelt es sich um verschiedenartige Aktivitäten.

a) *Direktkontakte der Länder mit Brüsseler Institutionen[^]*

Dazu zählen Besuche von Mitgliedern der Landesregierungen einschließlich der Ministerpräsidenten. Der Umstand, daß es hierzu 1978 einen Erlaß des Auswärtigen Amtes über Auslandsdienstreisen von Mitgliedern und Vertretern der Landesregierungen und Landtage gibt⁴⁰, zeigt die Bedeutung, die solchen Vorgängen schon vor Jahren beigemessen wurde. Die Länder wurden

38 Siehe dazu Hannaleck/Schumann (Anm. 32).

39 Siehe dazu Morawitz (Anm. 7), S. 33-35.

40 Der Text ist abgedruckt bei Morawitz (Anm. 7) im Anhang, S. 95-97.

darin gebeten, bestimmte Punkte zu beachten, wenn sie die Einschaltung des Auswärtigen Amtes und von Auslandsvertretungen wünschen sollten. Bezüglich der EG heißt das, daß die Ständige Vertretung mindestens die Chance hat, tätig zu sein und sich einen Überblick zu verschaffen, was im Rahmen eines solchen Besuchsprogramms passiert.

Schriftliche Kontakte entziehen sich der vollen Erfassung und können, wenn sie eine sehr intensive Form annehmen sollten, gegebenenfalls für die Vertretung der Bundesrepublik problematisch werden, nämlich die Verhandlungsposition der Bundesregierung tangieren, wenn die Länder hier ganz spezifische Belange einbringen.

Schließlich: Einrichtung besonderer Büros in Brüssel.⁴¹ Falls es nur Kontaktbüros sind, eine Art Lobby-Einrichtung, eine Public-Relations-Einrichtung, ist dies wohl unproblematisch für das Bund/Länder-Verhältnis. *Joseph H. Kaiser* hat aber bei der Anhörung des Bundesrates im November 1985 dazu dezidiert festgestellt: »Die Repräsentanz der Länder durch Vertreter bei den europäischen Organen nach Art von Lobbyisten steht nicht im Einklang mit dem Charakter und dem Verantwortungsbereich der Länder als Staaten.«⁴²

b) *Aktivitäten der Landesvertretungen in Bonn*

Bei den Aktivitäten der Landesvertretungen in Bonn spielen EG-Fragen zweifellos eine zunehmende Rolle, ebenso wie bei der Bund/Länder-Koordinierung. Teilweise werden den Landesvertretungen ausdrücklich EG-Aufgaben übertragen. Soweit man das übersehen kann, ist Bayern das erste Land gewesen, daß dies sehr bewußt betrieben hat. Andere Länder sind dem, vermutlich weil sie dafür gute Gründe gesehen haben, gefolgt. Oder: Direktwahlbeauftragte der Länder, eingerichtet im Zusammenhang mit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament, sind dann zu Europabeauftragten der jeweiligen Landesregierungen geworden. Sie haben in dieser Eigenschaft sicherlich eine Doppelfunktion, nämlich einmal die traditionelle Funktion des Direktwahlbeauftragten, also Öffentlichkeitsarbeit, Information über EG-Angelegenheiten und Werbung für den europäischen Gedanken;

41 Über diese Vorgänge ist in den vergangenen Monaten seit Anfang 1986 viel in der Presse berichtet und kommentiert worden. Die folgenden Ausgaben des vom Bundesrat herausgegebenen »Pressespiegels« sind eine Fundgrube hierfür: Nr. 3/86 vom 02.04.1986 (»Bundesrat, Länder und Europäische Gemeinschaften«), Nr. 5/86 vom 15.07.1986 (»Länder und Außenpolitik«), Nr. 7/86 vom 29.10.1986 (»Einheitliche Europäische Akte«).

42 Anhörung von Sachverständigen zu den mit der europäischen Integration verbundenen Rechtsfragen in der Sitzung des Ständigen Beirats des Bundesrates am 06.11.1985. Sitzungsbericht (vervielfältigt), Anlage 2 (Leitsätze von Prof. Dr. Joseph H. Kaiser), Ziffer 16, S. 6.

zum zweiten - und vielleicht heute sehr viel wichtiger - Informanten und in gewisser Weise auch Lobbyisten für das eigene Land und seine Interessen zu sein. Da werden - ich verweise etwa auf die Praxis der baden-württembergischen Vertretung - Informationsabende durchgeführt mit EG-spezifischen Themen und Referenten. Da werden Informationsreisen für verschiedene aus Baden-Württemberg kommende und an EG-Fragen interessierte Personen und Gruppen durchgeführt. Die Landesvertretung ist also Anlaufstelle in Bonn für EG-Fragen. Man muß nicht nur nach Brüssel oder Luxemburg oder Straßburg gehen. Die Amtsbezeichnung des für die Bonner Vertretung zuständigen Landesministers lautet häufig »Minister für Angelegenheiten des Bundes und besondere Aufgaben«, und als solche besonderen Aufgaben werden im Organisationserlaß EG-Fragen ausdrücklich genannt.

c) *Aktivitäten der Landesparlamente*

Nur erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang Aktivitäten der Landesparlamente in der Bundesrepublik. Da gibt es allgemeine Debatten über Europapolitik, aber auch Debatten über sehr spezifische Themen, die Belange der Länder tangieren. Und es gibt Kontakte der aus den einzelnen Ländern kommenden Mitglieder des Europäischen Parlaments mit den Landtagsabgeordneten.

IV. *Verstärkte Mitwirkungsrechte der Länder: Prämissen und Perspektiven*

Der vorstehende knappe Überblick, der durch die folgenden Beiträge wesentliche Erweiterungen, Vertiefungen und Präzisierungen erfahren wird, sollte verdeutlichen, welche Wirkung die Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur EG auf die politische Praxis im Rahmen des föderativen Gefüges gehabt hat. Wir können eine Vielzahl von Anpassungen an neue Gegebenheiten feststellen, was nur eine erneute Bestätigung für die Dynamik des Föderalismus ist. Anpassungen werden, wie wir gesehen haben, von Bund und Ländern vorgenommen. Anpassungen sind aber auch seitens der EG-Kommission erfolgt. Auch wenn die EG-Kommission sich nicht systematisch um Kontakte zur Ebene der deutschen Länder bemüht, so ist sie doch, wie man vermuten darf, mindestens sehr offen für Kontakte ihr gegenüber. Die Türen sind dort auch für jemanden, der als Landesvertreter kommt und sich als solcher zu erkennen gibt, offen. Das heißt, auch die Kommission muß der faktischen Politikverflechtung in ihrer Verhaltensweise Tribut zollen, und sie tut das. Der Überblick hat auch ergeben, daß die Länder faktisch sehr dicht und nahe

am EG-Geschehen sind, wobei die Mitwirkung nicht durchweg formalisiert, sondern in weiten Teilen eher informell ist. Nun streben die Länder eben diese Formalisierung ihrer Mitwirkung an, bis hin zu Grundgesetzänderungen. Mit diesen Forderungen und diesem Anspruch ist verbunden, daß im Fall ihrer Realisierung zusätzliche Verantwortungen auf die Länder zukommen: eben nicht nur für ihre eigenen Belange, sondern auch für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft, die nicht in erster Linie vom Interesse und vom Blickwinkel eines einzelnen Landes - also Bremens, des Saarlands, Baden-Württembergs oder Bayerns - her bestimmt wird und bestimmt werden darf. Hier ist dann auch die Frage erlaubt und erforderlich, ob die Länder auf die Wahrnehmung dieser Mitwirkung und die Übernahme dieser erweiterten Verantwortung ausreichend vorbereitet sind. Im einzelnen:

Wenn, wie wir wissen, die europapolitische Koordinierung von Ressortinteressen auf Bundesebene ein Problem darstellt, muß davon ausgegangen werden, daß solche Koordinierungsprobleme auch auf der Ebene der Länder entstehen, ohne daß es bereits Patentrezepte und bewährte Vorkehrungen zu ihrer Lösung oder Vermeidung gibt.

Wie ist auf der Ebene der Länder die EG-Tätigkeit organisiert? Haben die Länder die nötige Ausstattung personeller und sachlicher Art zur Verfügung gestellt? Haben sie eine eigene europapolitische Perspektive? Haben sie eigene Konzepte entwickelt?

- Und vor allem: Wie ist es mit der Abstimmung der Auffassungen mehrerer bzw. aller Bundesländer gegenüber dem Bund? Wenn sie den Bund stärker binden wollen, müssen sie zu Stellungnahmen kommen, die sich in den Verhandlungen bewähren, sonst beeinträchtigen sie die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung und damit auch vitale Interessen der Bundesrepublik in der EG. Solche Stellungnahmen müssen auf Gegebenheiten anderer EG-Staaten Rücksicht nehmen, denn Entscheidungen in der EG sind - wir wissen das - Paketlösungen. Das setzt Vertrautheit mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in anderen EG-Staaten, einschließlich von Sprachkenntnissen, also ein spezifisches Qualitätsprofil der hiermit befaßten Länder-Beamten voraus.

Umgekehrt ist aber auch die Frage erlaubt, ob der Bund nicht bisher immer noch zu zögerlich war, der faktisch bestehenden Politikverflechtung zwischen drei Ebenen ausreichend Rechnung zu tragen und die Länder noch bereitwilliger und stärker mitwirken zu lassen. Nimmt man den Verlauf der Bundessatzung vom 16. Mai 1986 dieses Jahres, so scheint ein Eingehen auf die Forderungen und Vorstellungen der Länder seitens der Bundesregierung wahrscheinlich.

Ein solches Ergebnis würde sich im übrigen im Einklang mit einer generellen Entwicklungslinie in unserem föderativ strukturierten Gemeinwesen befinden, nämlich dem deutlich wahrnehmbaren Trend zu einer Stärkung der Länder oder, um einen Terminus der politischen und wissenschaftlichen Diskussion zu verwenden, dem Trend zur Reföderalisierung, verstanden als Dezentralisierung und Entflechtung.⁴³ Wenn das ein genereller und überwiegend begrüßter Trend ist, warum dann die Länder nicht beim Wort nehmen und sie im Kontext der EG-Integration zeigen lassen, daß sie »europafähig« sind und daß sie diese »Europafähigkeit« noch weiter zu entwickeln bereit und in der Lage sind?

Dann wird es möglich sein, föderative Struktur der Bundesrepublik - dynamisch verstanden - und Erfordernisse der EG-Integration auch künftig miteinander in Einklang zu bringen. Das eine gegen das andere ausspielen zu wollen wäre kontraproduktiv und für beide Ebenen, die der EG und die der Länder, nur abträglich.

43 Siehe hierzu den zusammenfassenden Überblick von Hartmut Klatt: **Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept.** In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/86*, S. 3-21.