

Europaministerkonferenz am 08./09. Juni 1993

Beschluß zu TOP 2:

Europapolitik nach Maastricht - neue Verfahren zur Wahrung der Länderinteressen

Die Europaministerkonferenz faßt zur "Europapolitik nach Maastricht - Neue Verfahren zur Wahrung der Länderinteressen" folgenden Beschluß:

I. Ländervertreter

1. Die Europaminister und -senatoren stimmen den von der Ständigen Arbeitsgruppe der EMK ausgearbeiteten Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeit der vom Bundesrat beauftragten Ländervertreter (siehe Erläuterungen in der Anlage) zu und sprechen sich für deren Verwirklichung aus.
2. Die benannten Länder werden stärker in die Pflicht genommen, die Haltung des Bundesrates zur Geltung zu bringen. Dabei sind ihnen einerseits Verhandlungsspielräume einzuräumen. Andererseits sind sie verpflichtet, insbesondere in den Fällen, in denen aufgrund des Beratungsverfahrens wichtige Länderinteressen auf dem Spiel stehen, durch konkrete Beschlußvorschläge auf eine Stellungnahme des Bundesrates hinzuwirken oder bei der Europakammer eine Verhandlungsleitlinie anzuregen.
3. Die Bundesratsfachausschüsse sollen die fachliche Begleitung und Kontrolle der Arbeit der Ländervertreter durch den Bundesrat übernehmen.

4. Um zu einer effektiveren Aufgabenwahrnehmung zu kommen, soll geprüft werden, ob eine stärkere Konzentration auf weniger als die bisher rund 300 gremienbezogen benannten Ländervertreter möglich ist, wobei eine Gewichtung der Gremien vorgenommen werden soll.

II. Ständige Vertretung, Ausschuß der Ständigen Vertreter

1. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften wahrt die gesamtstaatlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Organen der Europäischen Gemeinschaft. Sie hat als permanente deutsche Delegation unter Wahrung der föderalen Strukturen Bund und Länder gleichermaßen zu vertreten. Nach Art. 23 GG ist sie dabei in Angelegenheiten, in denen die Haltung der Länder maßgeblich zu berücksichtigen ist, an die Weisungen gebunden, welche die Länder über den Bundesrat vorgeben.
2. Die Länder fordern, in der Ständigen Vertretung eine der Leitung unmittelbar unterstellte eigenständige Arbeitseinheit zur Wahrnehmung der Angelegenheiten einzurichten, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder in denen die Haltung der Länder maßgeblich zu berücksichtigen ist.

3. Die Länder sind bereit, zur Wahrnehmung der Befugnisse dieser Arbeitseinheit Beamte die Ständige Vertretung zu entsenden. Sie nehmen die Aufgaben innerhalb dieses Kompetenzbereiches vollständig wahr und sind nach außen regulärer Teil der deutschen Delegation. Die delegierten Beamten erhalten das Recht zur eigenständigen Berichterstattung.
4. Die Europaministerkonferenz empfiehlt der Ministerpräsidentenkonferenz, dieses Modell in die Verhandlungen mit der Bundesregierung zur Bund-Länder-Vereinbarung einzubeziehen.

III. Länderbeobachter, Informationsbüros

1. Die Europaminister und -senatoren der Länder treten für eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Länderbeobachter und Informationsbüros der Länder in Brüssel im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union ein. Zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben der Länder in Brüssel sollte der Länderbeobachter zuständig sein. Die Informationsbüros sollten dagegen weiter speziell für die Verwirklichung landesspezifischer Interessen in Brüssel arbeiten.
2. Sie fordern die Wahrung der speziellen Informations- und Zugangsmöglichkeiten des Länderbeobachters zur Erfüllung der Mitwirkungsrechte und -pflichten der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union.

3. Ferner fordern sie die Bundesregierung auf, deutliche Hilfe zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter der Informationsbüros der einzelnen Länder durch Unterstützung bei der erforderlichen Klärung ihres Rechtsstatus gegenüber dem belgischen Staat und gegenüber den Gemeinschaftsorganen zu leisten. Diese Unterstützung erwarten sie auch bei der Klärung des Rechtsstatus des Länderbeobachters gegenüber dem belgischen Staat.

4. Die Ständige Arbeitsgruppe wird beauftragt, im Lichte der Bund-Länder-Verhandlungen, der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder und der notwendigen Einbeziehung der neuen Länder in das Abkommen zum Länderbeobachter zu prüfen, welche Abkommensänderungen und Änderungen der Aufgaben des Länderbeobachters erforderlich sind, und dazu Vorschläge zu unterbreiten.

IV. Europakammer

1. Aufgaben der Europakammer

- a) "Stellungnahmen des Bundesrates" (§ 3 ZaBL) zu EG-Vorlagen sollen in Eilfällen durch die Europakammer statt durch das Bundesratsplenum beschlossen werden.

- b) In Eilfällen kann die Europakammer neben Stellungnahmen des Bundesrates auch folgende Entscheidungen treffen:

- Bestätigung der Auffassung des Bundesrates bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und Bundesrat (Bestätigungsbeschluß, § 5 Abs. 2 Satz 5 ZaBL);

- Erklärung des Einvernehmens des Bundesrates zu EG-Vorhaben, die auf Art. 235 EWG-Vertrag gestützt sind (§ 5 Abs. 3 ZaBL);
- Beschlüsse über die sich aus § 7 ZaBL ergebenden Rechte (Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof).

Unbenommen soll jedem Land das Recht bleiben, die Behandlung eines Punktes im Plenum des Bundesrates zu verlangen.

- c) Soweit erforderlich, werden Weisungen (Verhandlungsleitlinien) für vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder für die Ressortbesprechungen zur Vorbereitung der Räte, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und der Ratsarbeitsgruppen sowie für die Teilnahme der Ländervertreter an den Tagungen von Gemeinschaftsgremien durch die Europakammer des Bundesrates beschlossen.

Die Weisungen sind im Gegensatz zu den Stellungnahmen vertraulich. Deshalb berät die Europakammer über Weisungen in nichtöffentlicher Sitzung, und diese Beschlüsse werden nicht veröffentlicht. Im übrigen muß bei der Europakammer eine dem Plenum des Bundesrates entsprechende Öffentlichkeit sichergestellt werden.

- d) Das Einvernehmen in den Fällen des § 5 Abs. 2 Sätze 3 und 4 ZaBL soll in der Europakammer herbeigeführt werden.

2. Zusammensetzung

*2. Stelle im Parlament
→ wenig mögl.*

Jedes Land entsendet ein Mitglied oder ein stellvertretendes Mitglied des Bundesrates als Mitglied in die Europakammer. Seine weiteren Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates sind stellvertretende Mitglieder der Europakammer.

3. Einbeziehung von Vertretern, die nicht Mitglieder der Landesregierung sind

Soweit ein Land bei einer Sitzung der Europakammer nicht durch ein Mitglied oder stellvertretendes Mitglied der Europakammer vertreten sein kann oder eine solche politische Vertretung nicht für erforderlich erachtet, kann es seine Rechte in der Europakammer im Einzelfall auch durch Vertreter, die nicht Mitglieder der Landesregierung sind, wahrnehmen lassen.

4. Beteiligung der Fachausschüsse

Die Sitzungen der Europakammer sollen unter Einbeziehung der Ausschüsse des Bundesrates vorbereitet werden, soweit dies zeitlich möglich ist. Die Federführung liegt dabei beim EG-Ausschuß des Bundesrates.

Anlage zu TOP 2: "Europapolitik nach Maastricht - neue Verfahren zur Wahrung der Länderinteressen"

Erläuterungen zu I:

Grundsätzlich bleibt es bei dem bisherigen Verfahren der Benennung von gremien- und vorlagenbezogenen Ländervertretern. Dabei wird als erstes das Land, dann der Ressortbereich und als letztes der Verantwortliche auf der Arbeitsebene festgelegt. Die benannten Länder übernehmen damit gegenüber den übrigen, vertretenen Ländern die Verantwortung, daß die Haltung des Bundesrates ordnungsgemäß zur Geltung gebracht wird. Es ist sicherzustellen, daß diese Aufgaben vorrangig wahrzunehmen sind; häufig sind hierfür Teilentlastungen der Mandatsträger von ihren übrigen Dienstaufgaben notwendig.

In den Fällen, in denen der Bundesrat zusätzlich zu dem Ländervertreter keine Stellvertreter benennt, ist die Vertretung von den benannten Ländern intern zu regeln. Dabei kann es wegen der Ortsnähe notwendig sein, daß Bedienstete der Landesvertretung des jeweiligen Landes in Bonn vertretungsweise an den entsprechenden Ressortbesprechungen des Bundes teilnehmen und Bedienstete des jeweiligen Verbindungsbüros die Sitzungen in Brüssel wahrnehmen.

Die ständigen Sitzungsvertreter des Bundesrats-EG-Ausschusses sollten mit den Vertretern der Fachausschüsse prüfen, ob eine stärkere Konzentration auf weniger als die bisher rund 300 gremienbezogen benannten Ländervertreter möglich ist, um zu einer effektiveren Aufgabenwahrnehmung zu kommen. Dabei sollte eine Gewichtung der Gremien vorgenommen werden. Erst nach Abschluß dieser Prüfung ist eine Bewertung möglich, ob der Arbeitsanfall in einzelnen Bereichen eine hauptamtliche Ländervertretung erforderlich macht. Auch die sich daran anschließenden Organisationsentscheidungen sollten so lange zurückgestellt werden.

Die Ländervertreter sind grundsätzlich an die Stellungnahmen des Bundesrates gebunden. Das Mandat des Ländervertreters sollte aber soweit gehen, daß er die Möglichkeit erhält, auf der Grundlage des Beschlusses des Bundesrates und im Rahmen der gegebenenfalls

vorliegenden Verhandlungsleitlinien der Europakammer auf neue Verhandlungssituationen zu reagieren. In diesem Rahmen muß er für die Ländergesamtheit Entscheidungen treffen dürfen, die unter dem vergleichbaren Vorbehalt der politischen Zustimmung stehen, mit dem ein Bundesvertreter in EG-Gremien verhandelt.

In den Fällen, in denen der Bundesrat vorlagenbezogene Ländervertreter benannt hat, liegt zumeist ein umfangreicher und detaillierter Bundesratsbeschluß für die Beratungen dieser Vorlagen in den EG-Gremien vor. Wird der Entwurf des Rechtsaktes überarbeitet oder stark modifiziert, ist es Aufgabe des beauftragten Landes, auf eine erneute Beschlußfassung des Bundesrates hinzuwirken oder bei der Europakammer eine Verhandlungsleitlinie anzuregen.

Für gremienbezogen benannte Ländervertreter sind bei der Beratung der Materien, zu denen der Bundesrat sich bereits geäußert hat, die Bundesratsbeschlüsse maßgeblich. In den EG-Gremien werden zum Teil aber auch Materien behandelt, die nicht vorher vom Bundesrat beraten worden sind. Hier ist der Ländervertreter stärker auf andere Erkenntnisse angewiesen. Er unterliegt damit auch einer größeren Verantwortung bei der Bewertung der Grenzen seines Mandats. Wenn in Brüssel wichtige Interessen der Länder auf dem Spiel stehen, ist es Aufgabe des beauftragten Landes, auf eine Stellungnahme des Bundesrates hinzuwirken oder bei der Europakammer eine Verhandlungsleitlinie anzuregen.

Die fachliche Begleitung und Kontrolle der Arbeit der Ländervertreter durch den Bundesrat obliegt dem Bundesratsfachausschuß, dessen Benennungsvorschlag der Bundesrat gefolgt ist. In Zweifelsfällen legt der Bundesrat den verantwortlichen Fachausschuß in seinem Benennungsbeschluß fest. Die ständigen Sitzungsvertreter der benannten Länder berichten dem jeweiligen Ausschuß regelmäßig über die Verhandlungsfortschritte in den Arbeitsgruppen bzw. zu den einzelnen EG-Vorlagen und lassen sich hierzu - soweit notwendig - von den Ländervertretern begleiten. Berichte sind insbesondere vor Eintritt in eine neue Verhandlungsebene

notwendig, also z.B. beim Übergang von der Arbeitsgruppe in den Ausschuß der Ständigen Vertreter und vom Ausschuß der Ständigen Vertreter in den Rat. Aus den Berichten soll sich nicht nur ergeben, wie den Forderungen des Bundesrates Rechnung getragen worden ist, sondern auch zu der Frage Stellung genommen werden, ob eine (neue) Bundesratsentschließung notwendig erscheint; der Ländervertreter soll hierzu konkrete Vorschläge vorlegen. In den Berichten der gremienbezogen benannten Ländervertreter ist auch darzustellen, ob für die weitere Beratung der einzelnen Vorlagen die Benennung eines vorlagenbezogenen Ländervertreters angezeigt ist.

Erläuterung zu II:

Die Ständige Vertretung ist keine exklusive Einrichtung der Bundesregierung. Sie vertritt - wie jede diplomatische oder konsularische Mission - nach außen stets den Gesamtstaat, nach deutschem Föderalismusverständnis also Bund und Länder. Auf den Feldern der verstärkten Länderrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union muß sie die Weisungen ausführen, deren Inhalt die Länder festlegen und die Verhandlungsposition der Länder durchzusetzen suchen. Dies gilt für alle Angehörigen der Ständigen Vertretung einschließlich des Botschafters und seines Stellvertreters.

Die Einrichtung einer eigenständigen Abteilung "Angelegenheiten der Länder" bündelt die Wahrnehmung der Interessen der Länder in der Ständigen Vertretung. Die vom Bundesrat zur Entsendung an die Ständige Vertretung zu benennenden Beamten werden von ihren

Heimatsdienststellen an das Auswärtige Amt abgeordnet, dürfen aber nur in der Abteilung "Angelegenheiten der Länder" eingesetzt werden und unterliegen dort den Weisungen, die inhaltlich von den Ländern bestimmt werden (vgl. Ziff. 1). Ihr Recht zur selbständigen Berichterstattung rundet ihren eigenständigen Status ab.

Da die delegierten Beamten regulärer Teil der Ständigen Vertretung sind, werden sie zugleich für ihren Zuständigkeitsbereich Mitglieder der deutschen Delegation im Ausschuß der Ständigen Vertreter. Damit ist auch für diesen entscheidenden Bereich im Willensbildungsprozeß der Gemeinschaft erstmals eine Beteiligung der Länder erreicht.

Erläuterung zu III:

Gegenwärtig verfügen die Länder über zwei Formen ihrer ständigen Präsenz in Brüssel: den Beobachter der Länder sowie die Informations- und Verbindungsbüros der Länder. Eine direkte Vertretung der Länder in der Ständigen Vertretung ist bislang an der Weigerung der Bundesregierung gescheitert, diese Vertreter von einer Unterstellung unter das Auswärtige Amt auszunehmen.

Der Länderbeobachter hat gemäß seinem Mandat gemeinsame Informationsbedürfnisse aller Länder im Rahmen des Bundesrates in bezug auf die Kommissions- und Ratsarbeitsphase zu erfüllen und hält direkten Kontakt zur Ständigen Vertretung. Unbeschadet der gesetzlichen Regelungen verfügt er über ein uneingeschränktes Zugangsrecht zu allen Ratstagungen. Er besitzt im Grundsatz keine Verhandlungsvollmacht oder Sprecherrolle für die Länder.

Die Informations- und Verbindungsbüros der Länder dienen vorrangig zur Erfüllung der spezifischen Informationsbedürfnisse einzelner Länder und zur Sicherung ihrer direkteren Interessen in bezug auf konkrete Projekte und Gesetzgebungsakte. Dabei arbeiten die Informationsbüros im Interesse der Informationsbeschaffung thematisch eng zusammen.

Zur Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union bedürfen sie einer Infrastruktur in Brüssel, die die Erfüllung folgender Aufgaben gewährleistet:

- Sicherung eines permanenten Kontaktes zur Ständigen Vertretung mit klaren Kontaktstrukturen;
- Sicherung eines ständigen Gesamtüberblicks über die Ratsberatungen, unabhängig davon, inwieweit die einzelnen Beratungsgegenstände unterschiedliche gesetzliche Mitwirkungsrechte begründen; einschließlich der Sicherung einer ressortübergreifenden Information;
- Sicherung eines möglichst umfassenden Überblicks über die vorbereitenden Gesetzgebungsarbeiten in der Kommission;
- Ausschluß länderspezifischer Interessen bei der Informationsweitergabe;
- Klare Kontaktstrukturen für die benannten Bundesratsvertreter.

Eine gemeinsame Institution der Länder zur Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben in Brüssel ist geeignet, die notwendige Klarheit in den Kontaktstrukturen für Länder und Bundesregierung zu gewährleisten und zugleich ein länderneutrales Verhalten zu sichern. Eine Vermischung zwischen Mitspracherechten der Länder über den Bundesrat und ihren Informationsbedürfnissen würde ausgeschlossen. Dem würde das Institut des Länderbeobachters gerecht werden können. Dafür haben sich bereits einzelne Fachministerkonferenzen ausgesprochen.

Im übrigen würde der Erhalt des Länderbeobachters nicht die ausnahmsweise Bestellung eines Mitarbeiters eines Brüsseler Informationsbüros als Bundesratsvertreter ausschließen. Auch eine

mögliche Abordnung einzelner Länderbeamter in die Ständige Vertretung würde nicht mit den umfassenden Informations- und Teilnahmerechten des Länderbeobachters kollidieren.

Bei der Festlegung der Struktur zur Erfüllung der gemeinsamen Informationsbedürfnisse der Länder ist auch die Haltung der Bundesregierung mit zu berücksichtigen. In den Verhandlungen zur Bund-Länder-Vereinbarung lehnt die Bundesregierung eine allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen Ständiger Vertretung und Informationsbüros ab. Ursprünglich lehnte sie auch eine Neubestätigung der besonderen Rechte und Informationsmöglichkeiten des Länderbeobachters ab. In den Verhandlungen zur Bund-Länder-Vereinbarung konnte inzwischen von der Bundesregierung die Zusage zur Neubestätigung des Länderbeobachters erreicht werden. Eine Regelung, die über die Neubestätigung der Rechte des Länderbeobachters hinausginge, insbesondere die gesetzliche Festlegung eines allgemeinen Zugangsrechtes von Bundesratsvertretern zum Rat ist aufgrund der strikten Weigerung der Bundesregierung nicht verhandelbar.

Erläuterungen zu IV:

Neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den in deren Ausfüllung ergangenen gesetzlichen Regelungen ist die noch nicht abgeschlossene Bund-Länder-Vereinbarung für die Organisation der Europakammer von Bedeutung.

Der Entwurf der neuen Bund-Länder-Vereinbarung enthält hierzu nur die pauschale Aussage:

"Die Regierungen von Bund und Ländern werden durch geeignete institutionelle und organisatorische Vorkehrungen sicherstellen, daß die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und eine flexible Verhandlungsführung auf EG-Ebene gewährleistet bleibt"; Ziffer VIII 2.

Erläuterung zu IV 1 Ziffer b

Die Europakammer sollte immer dann an die Stelle des Bundesrates treten, wenn mit einem Bundesratsbeschluß nicht bis zur nächsten Plenarsitzung gewartet werden kann.

In Ziffer III 4 Entwurf der neuen Bund-Länder-Vereinbarung ist vorgesehen, daß die Bundesregierung "die vom Bundesrat benannten Ländervertreter" zur erneuten Beratung einlädt, um in den Fällen des § 5 Absatz 2 ZaBL bei Differenzen zwischen der Auffassung der Bundesregierung einerseits und der Stellungnahme des Bundesrates andererseits Beratungen zur Herbeiführung des Einvernehmens durchzuführen. Ein oder auch zwei vom Bundesrat vorlagen- oder gremienbezogen benannte(r) Ländervertreter werden jedoch wegen

ihrer Bindung an die Stellungnahme des Bundesrates nicht inhaltlich mit der Bundesregierung verhandeln können. Wirkliche Vermittlungsverhandlungen werden nur auf handlungsfähiger Ebene geführt werden können, so daß in diesen Fällen letztlich die Europakammer tätig werden muß.

Erläuterung zu IV 1 Ziffer 1 c

Die Stellungnahmen des Bundesrates dienen den Ländervertretern in Ressortbesprechungen, die den Rat, den Ausschuß der Ständigen Vertreter und die Ratsgruppen vorbereiten, als Verhandlungsgrundlage.

Die Europakammer kann darüber hinaus durch die Erteilung von Weisungen im Einzelfall zusätzliche Verhandlungsleitlinien für die Mitwirkung von Ländervertretern in den Gemeinschaftsgremien und den diese vorbereitenden Ressortbesprechungen festlegen. Hierüber beschließt sie in nichtöffentlicher Sitzung.

Erläuterung zu IV 2

Diese Regelung führt dazu, daß alle Mitglieder der Landesregierung die Rechte des Landes in der Europakammer wahrnehmen können. Daher kann die Europakammer auch in Fachministerbesetzung tagen, wenn die Länder entsprechend entscheiden.

Erläuterung zu IV 3

Der in Artikel 52 GG neu eingefügte Absatz 3a ermöglicht es, in der Europakammer auch auf Beamtenebene zu entscheiden. Von dieser Möglichkeit wird vor allem bei Beratungen über die Herbeiführung des Einvernehmens (§ 5 Abs. 2 Sätze 3 und 4 ZaBL) und bei der Erteilung von Weisungen an die Ländervertreter (s.o. Nr. 2)

Gebrauch zu machen sein. Schon der enge Sitzungsrhythmus und der häufig technische Charakter der Angelegenheiten legen dies nahe. Daneben kommt es auch in Betracht, weniger bedeutende Stellungnahmen des Bundesrates (§ 3 ZaBL) auf Beamtenebene beschließen zu lassen.

Soweit die Europakammer für den Bundesrat Beschlüsse zu fassen hat, die politisch zwischen Bundesregierung und Ländern streitig sind oder sein könnten, wird die Europakammer schon aus Gründen des politischen Gewichts auf Mitgliederebene tagen müssen.

Erläuterung zu IV 4

Nicht immer wird es zeitlich möglich sein, eine Stellungnahme oder eine Weisung der Europakammer durch die Bundesratsausschüsse vorbereiten zu lassen. Es kann sich deshalb sowohl in der Europakammer als auch im Ständigen Beauftragtenausschuß als zweckmäßig erweisen, in fachlicher Besetzung zu tagen.