

08.10.92

EG - In - K - R

16.10.92

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und
Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union

Punkt 5 der 647. Sitzung des Bundesrates am 16. Oktober 1992

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen
Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Kulturfragen (K) und
der Rechtsausschuß (R)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76
Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Allgemeines

- EG 1. Der Bundesrat unterstreicht seine Auffassung, daß die Ver-
abschiedung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund
und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union auf
der Grundlage von Artikel 23 GG (neu) eine unabdingbare
Voraussetzung für die Ratifizierung des Vertrages über die
Europäische Union durch den Bundesrat darstellt. Bereits
beim gegenwärtigen Stand der europäischen Integration ist
eine Weiterentwicklung von Artikel 2 des Gesetzes zur
Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986

Ausgeliefert am 08. OKT. 1992

...

(BGBI. II S. 112) geboten. Durch die im Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft - insbesondere auch im Bereich von Länderzuständigkeiten wie Bildung, Kultur, Medien, Gesundheit, Kommunalrecht, innere Sicherheit - ist eine Fortentwicklung der Länderbeteiligung auf der Grundlage einer Verankerung im Grundgesetz zur Erhaltung der Länderstaatlichkeit zwingend.

Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Beteiligung der Länder über den Bundesrat eine Konsequenz des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland ist. Durch die Beteiligung der Länder wird das politische und administrative Potential der Bundesrepublik Deutschland in den Verhandlungen auf europäischer Ebene gestärkt. Der Bundesrat ist darüber hinaus der Auffassung, daß im Hinblick auf die aktuelle Diskussion über den Vertrag über die Europäische Union die Beteiligung der Länder Befürchtungen und Ängsten der Bürger vor einer undurchschaubaren zentralistischen Europäischen Union entgegenwirken kann.

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt eine gute Grundlage für die Weiterentwicklung der Länderbeteiligung in EG-Angelegenheiten dar. Der Bundesrat würdigt in diesem Zusammenhang die bisherige Zusammenarbeit mit der Bundesregierung. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sind jedoch noch eine Reihe von Punkten zu klären. Unbeschadet des im Gesetzentwurf enthaltenen Verfahrens müssen nach der Auffassung des Bundesrates ergänzende Formen der fachlichen Zusammenarbeit und die Fachkontakte zwischen Bund und Ländern fortgeführt werden.

Im Hinblick auf die in die Bund-Länder-Vereinbarung verwiesenen Fragen fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, mit den Ländern unverzüglich in die Klärung der Eckpunkte dieser Regelung einzutreten.

Der Bundesrat ist insbesondere der Auffassung, daß unter die Regelung von § 6 Abs. 1 des Gesetzentwurfs neben der Teilnahme an Ministerratssitzungen in besonderen Fällen auch die Teilnahme am Ausschuß der Ständigen Vertreter, dem Sonderausschuß Landwirtschaft, dem Koordinierungsausschuß nach Artikel K 4 sowie dem Währungsausschuß und sonstigen im Vertrag aufgeführten Ausschüssen fällt. Die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten des Beobachters der Länder gegenüber der Bundesregierung und den Gremien der Europäischen Gemeinschaft müssen unberührt bleiben.

Festgelegt werden sollten auch die Einzelheiten weiterer Fälle, in denen nach § 13 des Entwurfs die Mitwirkung der Länder in Frage kommt. Zu denken ist hier neben Regierungskonferenzen auch an Erweiterungsverhandlungen, Beschlüsse oder zwischenstaatliche Vereinbarungen aller oder mit mehreren Mitgliedstaaten der Union sowie - soweit dies der Bundesregierung möglich ist - an informelle Treffen. Der Bundesrat geht davon aus, daß Verhandlungen über Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit dritten Parteien unmittelbar unter die Regelungen des Gesetzes fallen.

Der Bundesrat fordert insbesondere auch, daß in der Bund-Länder-Vereinbarung bei Fragen der Forschungsförderung auf EG-Ebene - entsprechend der innerstaatlichen Regelung von Artikel 91 b GG - ein einvernehmliches Zusammenwirken von Bund und Ländern vorgesehen wird.

...

Im einzelnen

K

2. Zu § 5 Abs. 1

In § 5 ist Absatz 1 wie folgt zu fassen:

"(1) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund von seinem Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung einschließlich der Rahmengesetzgebung Gebrauch gemacht hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates bei der Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben."

Begründung:

Nach der von der Bundesregierung zu dem neuen Artikel 23 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes vertretenen Auffassung, soll es für die Frage, ob

die Stellungnahme des Bundesrates bei Vorhaben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu berücksichtigen oder maßgeblich zu berücksichtigen ist, darauf ankommen, ob dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, nicht darauf, ob er von diesen Gesetzgebungsbefugnissen Gebrauch gemacht hat. Danach wäre lediglich eine hypothetische Bedürfnisprüfung vorzunehmen (vgl. dazu BR-Drs. 501/92 S. 19). Bejahendenfalls wäre die Stellungnahme des Bundesrates nicht maßgeblich, sondern nur zu berücksichtigen.

...

Dieses Ergebnis ist unangemessen, weil den Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes das uneingeschränkte Recht zur Gesetzgebung und damit zu eigenverantwortlicher Gestaltung zusteht, solange und soweit keine bundesrechtlichen Regelungen ergangen sind. Eine EG-Regelung würde danach den Gestaltungsspielraum der Länder einschränken.

Der Bundesrat hat sich durch seine Stellungnahme vom 25.09.1992 gegen die Rechtsauffassung der Bundesregierung zu Artikel 23 Abs. 4 GG gewandt - vgl. BR-Drs. 501/92 (Beschluß) Ziff. 2 -. Um Zweifel auszuschließen, erscheint eine Korrektur des Wortlauts von § 5 Abs. 1 im vorliegenden Gesetzentwurf angezeigt.

EG 3. Zu § 5 Abs. 2 Satz 1

In
K
R
In § 5 Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz sind die Worte "und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat" zu streichen.

Begründung:

Diese Vorschrift beruht auf der Interpretation des vorgesehenen neuen Artikels 23 Abs. 4 Satz 2 GG durch die Bundesregierung, welcher der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes -BR-Drucks. 501/92 (Beschluß) Ziff. 2 - widersprochen hat.

Die Formulierung des Gesetzentwurfs schränkt die Stellung der Länder, wie sie in Absatz 4 des neuen Artikels 23 GG (vgl. BR-Drs. 501/92) festgelegt ist, weiter ein. Artikel 23 Abs. 4 GG stellt bereits einen Kompro-

miß dar, hinter den die Länder nicht zurückgehen können. Da sich Bund und Länder im Vorfeld nicht auf eine einheitliche Auslegung dieser Bestimmung einigen konnten, muß sich das Ausführungsgesetz am Wortlaut des Verfassungstextes orientieren.

Die Bestimmung ist daher an den Wortlaut des Artikels 23 Abs. 4 Satz 2 GG anzupassen.

In
(bei Annahme
entfällt
Ziffer 5)

4. Zu § 5 Abs. 2 Satz 1

In § 5 Abs. 2 sind in-Satz 1
die Worte

"oder ein Vorhaben im Schwerpunkt ins Gewicht fallende
Auswirkungen auf bestehende Verwaltungsverfahren der
Länder oder die Struktur ihrer bestehenden Behörden-
organisation hat,"

durch die Worte

"oder wenn die Einrichtung der Behörden der Länder
oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind,"
zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung greift die Formulierung
in Artikel 23 Abs. 4 Satz 2 GG auf
(vgl. BR-Drs. 501/92).

...

EG
K
R

5. Zu § 5 Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz

In § 5 Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz sind die Worte "ins Gewicht fallende Auswirkungen auf bestehende Verwaltungsverfahren der Länder oder die Struktur ihrer bestehenden Behördenorganisation" durch die Worte "Auswirkungen auf die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren" zu ersetzen.

Begründung:

Die im Entwurf vorgesehene Regelung stellt eine mit dem neuen Artikel 23 Abs. 4 Satz 2 GG nicht zu vereinbarende Einschränkung des Kreises der Vorhaben dar, bei denen die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen ist. Die Vorschrift ist daher an den Wortlaut des Artikels 23 Abs. 4 Satz 2 GG anzupassen.

R

6. Zu § 5 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz

§ 5 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz ist zu streichen.

Begründung:

Es erscheint nicht sachgerecht und findet auch in dem vorgesehenen Artikel 23 Abs. 4 Satz 2 GG keine hinreichende Stütze, daß nach § 5 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs bei Vorhaben der Europäischen Union, die die Voraussetzungen dieser Verfassungsbestimmung erfüllen, die Auffassung des Bundesrates nur teilweise maßgeblich berücksichtigt werden soll. Wenn Vorhaben der Europäischen Union "im Schwerpunkt" Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen und die Vorhaben damit durch derartige Regelungen in qualitativer oder quantitativer Hinsicht ihr entscheidendes Gepräge erhalten, ist es nach Auffassung des Bundesrates geboten, daß seine Auffassung zu solchen Vorhaben insgesamt maßgeblich berücksichtigt wird.

EG 7. Zu § 5 Abs. 3 -neu -

In
K
R

In § 5 ist nach Absatz 2 folgender Absatz 3 - neu -
anzufügen:

"(3) Für Vorhaben, die auf Artikel 235 EWGV gestützt
werden, ist das Einvernehmen mit dem Bundesrat
erforderlich."

Begründung:

Artikel 235 EWGV hat sich in der Praxis
zu einer Generalklausel entwickelt, die
- ungeachtet der normierten Voraussetzungen -
der EG die Inanspruchnahme von im Vertrag
nicht vorgesehenen Kompetenzen ermöglicht.
Materiell handelt es sich daher um Vertrags-
erweiterungen. Es ist daher gerechtfertigt,
diese Aktionen ebenso von der Zustimmung
des Bundesrates abhängig zu machen, wie
dies bei formellen Vertragsänderungen der
Fall ist. Der Gedanke des Artikels 23 Abs. 1
(vgl. BR-Drs. 501/92) ist entsprechend heran-
zuziehen.

K 8. Zu § 5a - neu -

Nach § 5 ist folgender § 5a - neu - einzufügen:

"§ 5a

Bei einem Vorhaben der Forschungspolitik wird die
Verhandlungsposition im Einvernehmen mit dem Bun-
desrat festgelegt."

...

Begründung:

Die in dem neuen Artikel 23 Abs. 4 GG und in § 5 des Ausführungsgesetzes vorgesehene Regelung führt nach Auffassung der Bundesregierung bei Vorhaben der EG-Forschungspolitik dazu, daß die Stellungnahme des Bundesrates lediglich zu berücksichtigen ist, weil der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung hat und eine hypothetische Bedürfnisprüfung in EG-Forschungsangelegenheiten immer positiv ausfallen wird.

Durch den Änderungsvorschlag zu § 5 Abs. 1 und Abs. 2 wird dieser Auffassung zwar der Boden entzogen, jedoch mit dem Ergebnis, daß die Stellungnahme des Bundesrates in Angelegenheiten der EG-Forschungspolitik gemäß § 5 Abs. 2 letztendlich maßgeblich ist, wenn sie mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen wird.

Auch dieses Ergebnis ist nicht sachgerecht und widerspricht dem Grundgedanken des Artikels 91 b GG. Danach ist die überregionale Forschungsförderung eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, die einvernehmlich handeln. Daraus folgt für den Bereich der EG-Forschungspolitik, der durch einen noch höheren Grad der Überregionalität ausgezeichnet sein muß, zwingend, daß Bund und Länder auch hier einvernehmlich handeln müssen und keine Seite die andere majorisieren darf.

...

K 9. Zu § 6 Abs. 1 Satz 1

In § 6 Abs. 1 sind in Satz 1 nach den Worten
"zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der
Kommission und des Rates"
die Worte
"und zu Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister"
einzufügen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf gewährt in § 5 Abs. 1 den Länderver-
tretern nur ein Recht auf Teilnahme an den Beratungs-
gremien der Kommission und des Rates. Die Ratstagungen
in der Zusammensetzung der Minister sind in § 5 Abs. 1
im Gegensatz zu Absatz 2 nicht erwähnt. Bei Ministerräten
hätten Ländervertreter deshalb nur ein Recht auf Teil-
nahme, wenn sie selbst die Verhandlungsführung hätten.

Vertreter der Länder müssen auch dann an Ministerräten teilnehmen
können, wenn innerstaatlich eine Mitwirkung des Bundesrates
gegeben wäre, wenn die Länder innerstaatlich zuständig wären oder
sonst wesentliche Interessen der Länder berührt sind. Dies ent-
spricht unserem föderalen Staatsaufbau und dem Grundgedanken des
neuen Artikel 23 GG.

...

K 10. Zu § 6 Abs. 1 Satz 2

In § 6 Abs. 1 ist in Satz 2 der zweite Halbsatz zu streichen.

Begründung:

Hinsichtlich der Abgabe von Erklärungen durch die Ländervertreter besteht kein Regelungsbedarf. Diese Frage ist vielmehr dem kollegialen Zusammenwirken der Vertreter von Bund und Ländern zu überlassen.

EG
R 11. Zu § 6 Abs. 4

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob § 6 Abs. 4 wie folgt gefaßt werden sollte:

"(4) Auf Tagesordnungspunkte der Ratstagungen, die der Rat ohne Aussprache genehmigt, findet Absatz 2 keine Anwendung, wenn diese Behandlung mit dem Vertreter der Länder abgestimmt worden ist."

Begründung:

Redaktionelle Verbesserung.

...

K 12. Zu § 6 a - neu -

Nach § 6 ist folgender § 6a - neu - einzufügen:

"§ 6a

(1) Bei einem Vorhaben der Forschungsförderung, das in seinem Schwerpunkt Angelegenheiten der Forschung an Hochschulen oder an außeruniversitären Einrichtungen der Grundlagenforschung betrifft, soll die Bundesregierung die Verhandlungsführung in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates und bei Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister auf einen Vertreter der Länder übertragen. § 6 Abs. 2 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(2) Bei anderen Vorhaben der Forschungsförderung zieht die Bundesregierung auf Verlangen Vertreter Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates und bei den Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister hinzu. § 6 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

Begründung:

Der Grundgedanke des Artikels 91 b GG sollte auch bei der Regelung der Verhandlungsführung beachtet werden.

Es erscheint angemessen, die Verhandlungsführung bei Vorhaben der Hochschul- und der Grundlagenforschung einem Landesminister zu übertragen.

EG
In
R

13. Zu § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3

In § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 sind jeweils die
Worte

"und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat"
zu streichen.

Begründung:

In allen Fällen, in denen die Stellungnahme
des Bundesrates nach § 5 Abs. 2 Satz 1 maßgeblich
zu berücksichtigen ist, sollte seine Auffassung
auch maßgebend sein für die Ausübung von Klage-
rechten und für die Prozeßführung vor dem
Europäischen Gerichtshof. § 7 Abs. 1 Satz 1
und Abs. 3 ist daher an den oben vorgeschlagenen
Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 1 anzupassen.

EG
In
R

14. Zu § 7 Abs. 3

In § 7 Abs. 3 sind die Worte "im Schwerpunkt" zu streichen.

Begründung:

Anpassung an die Formulierung in § 7
Abs. 1 des Entwurfs.

...

EG 15. Zu § 8

§ 8 regelt Aufgabe und Stellung der Länderbüros in Brüssel, soweit ihr Verhältnis zur Ständigen Vertretung betroffen ist. Entsprechend einem Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission erhalten die Länder keinen vergleichbaren diplomatischen Status. Die Bundesregierung wird gebeten, das Anliegen der Länder um Akkreditierung ihrer Büros bei der Europäischen Gemeinschaft und um Klärung ihres Rechtsstatus gegenüber dem belgischen Staat zu unterstützen.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus gebeten, über die Ständige Vertretung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und so weit erforderlich die Länderbüros in Einzelfragen im Hinblick auf ihre Aufgaben zu unterstützen.

In 16. Zu § 12
(bei Annahme
entfällt
Ziffer 17)

§ 12 ist wie folgt zu fassen:

"§ 12

Die Bundesregierung unterrichtet und beteiligt die Länder entsprechend den Bestimmungen in den §§ 1 bis 6 bei Regierungskonferenzen und Erweiterungsverhandlungen (Artikel N und O des Vertrages über die Europäische Union), bei Verhandlungen über Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit dritten Parteien sowie bei Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen sowie Beschlüsse oder zwischenstaatliche Vereinbarungen aller oder mit mehreren Mitgliedstaaten der Union gerichtet sind. Dasselbe gilt für informelle Treffen in diesem Rahmen sowie auf Ratsebene."

Begründung:

Aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit sollte der Anwendungsbereich im Gesetz selbst möglichst weitgehend festgelegt werden und nicht einer gesonderten Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten bleiben.

EG 17. Zu § 12

§ 12 ist wie folgt zu fassen:

"§ 12

Die Bundesregierung unterrichtet und beteiligt die Länder entsprechend den Bestimmungen in den §§ 1 bis 6 bei Regierungskonferenzen sowie bei Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen gerichtet sind.

Begründung:

Aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit sollte die Unterrichtung und Beteiligung insoweit im Gesetz selbst festgelegt werden und nicht einer gesonderten Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten bleiben.

...

630/1/92

EG
In
R

18. Zu § 13 a -neu-

Nach § 13 ist folgender § 13 a einzufügen:

"§ 13 a

Die Bundesregierung schlägt dem Rat der Union als Mitglieder des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertreter die von den Ländern benannten Vertreter vor."

Begründung:

Die Vorschrift bewirkt eine gesetzliche Klarstellung, daß die Länder für die Benennung der Mitglieder des Regionalausschusses zuständig sind. Das ist notwendig, weil nach dem Gemeinschaftsrecht die Mitglieder von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannt werden. Da der Ausschuß der Regionen eine Vertretung der dritten Ebene darstellen soll, kann dem Bund insoweit kein Entscheidungsspielraum zukommen. Wegen der notwendigen Klarstellung auf innerstaatlicher Ebene reicht insoweit eine Erklärung der Bundesregierung nicht aus.

EG

19. Zur Begründung (Seite 8, Zu § 4)

Der Bundesrat geht davon aus, daß das in der Begründung angesprochene Bestreben, erforderlichenfalls ein Einvernehmen auf politischer Ebene herbeizuführen, die Justitiabilität nicht ausschließt.