

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Zielsetzung

Der vom Kabinett am 21. Juli 1992 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sieht einen neuen Artikel 23 (Europa-Artikel) vor, in dem insbesondere die Rechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Grundgesetz verankert werden. Einzelheiten sind nach Artikel 23 Abs. 6 GG (neu) einem Gesetz vorbehalten.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf folgt dem Auftrag des Artikels 23 Abs. 6 GG (neu).

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (41) — 680 80 — Eu 87/92

Bonn, den 22. Oktober 1992

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Wirtschaft.

Der Bundesrat, dem die Vorlage am 25. September 1992 als besonders eilbedürftig zugeleitet wurde, hat in seiner 647. Sitzung am 16. Oktober 1992 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

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

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken die Länder durch den Bundesrat mit.

§ 2

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 Union, die für die Länder von Interesse sein könnten.

§ 3

Vor der Festlegung der Verhandlungsposition zu einem Vorhaben der Europäischen Union gibt die Bundesregierung dem Bundesrat rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist, soweit Interessen der Länder berührt sind.

§ 4

(1) Soweit der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären, beteiligt die Bundesregierung vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder an Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben.

(2) Gegenstand der Beratungen nach Absatz 1 ist auch die Anwendung der §§ 5 und 6 auf das Vorhaben. Dabei ist zwischen Bund und Ländern ein Einvernehmen anzustreben.

§ 5

(1) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates bei

der Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben.

(2) Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein Vorhaben im Schwerpunkt ins Gewicht fallende Auswirkungen auf bestehende Verwaltungsverfahren der Länder oder die Struktur ihrer bestehenden Behördenorganisation hat, ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; im übrigen gilt Absatz 1. Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertender Fragen, ist zu wahren. Stimmt die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, ist ein Einvernehmen anzustreben. Zur Herbeiführung dieses Einvernehmens erfolgt erneute Beratung der Bundesregierung mit Vertretern der Länder. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefaßten Beschluß, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend. Die Zustimmung der Bundesregierung ist erforderlich, wenn Entscheidungen zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können.

§ 6

(1) Bei einem Vorhaben, bei dem der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder bei dem die Länder innerstaatlich zuständig wären oder das sonst wesentliche Interessen der Länder berührt, zieht die Bundesregierung auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzu, soweit ihr dies möglich ist. Die Verhandlungsführung liegt bei der Bundesregierung; Vertreter der Länder können mit Zustimmung der Verhandlungsführung Erklärungen abgeben.

(2) Bei einem Vorhaben, das im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder 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. Für diese Ratstagungen kann vom Bundesrat nur ein Mitglied einer Landesregierung im Ministerrang benannt werden. Die Ausübung der Rechte durch den Vertreter der Länder erfolgt unter Teilnahme von und in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung. Die Abstimmung der Verhandlungsposition mit dem Vertreter der Bundesregierung

im Hinblick auf eine sich ändernde Verhandlungslage erfolgt entsprechend den für die interne Willensbildung geltenden Regeln und Kriterien.

(3) Absatz 2 gilt nicht für die Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Vorsitz im Rat zustehen. Bei der Ausübung dieser Rechte setzt sich die Bundesregierung, soweit Vorhaben im Sinne von Absatz 2 Satz 1 betroffen sind, mit dem Vertreter der Länder ins Benehmen.

(4) Absatz 2 findet unter der Voraussetzung, daß diese Behandlung in Abstimmung mit dem Vertreter der Länder erfolgt, keine Anwendung auf Tagesordnungspunkte der Ratstagungen, die der Rat ohne Aussprache genehmigt.

§ 7

(1) Die Bundesregierung macht auf Verlangen des Bundesrates unbeschadet eigener Klagerechte der Länder von den im Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen Klagemöglichkeiten Gebrauch, soweit Länder durch ein Handeln oder Unterlassen von Organen der Union in Bereichen ihrer Gesetzgebungsbefugnisse betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat. Dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertender Fragen, zu wahren.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn die Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof Gelegenheit zur Stellungnahme hat.

(3) Hinsichtlich der Prozeßführung vor dem Europäischen Gerichtshof stellt die Bundesregierung in den in den Absätzen 1 und 2 genannten Fällen sowie für Vertragsverletzungsverfahren, in denen die Bundesrepublik Deutschland Partei ist, mit dem Bundesrat Einvernehmen her, soweit im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat.

§ 8

Die Länder können unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen unterhalten, soweit dies zur Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient. Die Länderbüros erhalten keinen diplomatischen Status. Stellung und Aufgaben der Ständigen Vertretung in Brüssel als Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften gelten uneingeschränkt auch in den Fällen, in denen die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundes-

republik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, auf einen Vertreter der Länder übertragen wird.

§ 9

Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung der Länder nach diesem Gesetz bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

§ 10

Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist bei Vorhaben der Europäischen Union das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und sind ihre Belange zu schützen.

§ 11

Dieses Gesetz gilt nicht für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.

§ 12

Dieses Gesetz gilt auch für Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.

§ 13

Die in § 9 genannte Vereinbarung kann weitere Fälle vorsehen, in denen die Länder entsprechend diesem Gesetz mitwirken.

§ 14

Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (BGBl. II S. 1102) tritt mit Inkrafttreten dieses Gesetzes außer Kraft.

§ 15

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Begründung**Allgemeiner Teil**

1. Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorgelegt, mit dem die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Ratifikation des Vertrages über die Europäische Union geschaffen werden sollen. Dieser Entwurf sieht u. a. die Einfügung eines neuen Artikels 23 (Europa-Artikel) vor.

2. Durch diesen Europa-Artikel soll u. a. die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union erweitert und in der Verfassung verankert werden (Artikel 23 Abs. 2 bis 4 GG [neu]).

Zusätzlich soll vorgesehen werden, den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union zu übertragen (Artikel 23 Abs. 5 GG [neu]).

Bisher ist die Beteiligung der Länder in Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. Dezember 1986 (BGBl. II S. 1102) und in der in Ausführung hierzu geschlossenen Bundesländer-Vereinbarung vom 17. Dezember 1987 geregelt.

3. Nach Artikel 23 Abs. 6 GG (neu) sollen die Einzelheiten in einem Ausführungsgesetz geregelt werden, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

4. Das vorgeschlagene Gesetz regelt die Beteiligung der Länder bei EG-Vorhaben und führt nicht zu zusätzlicher Belastung der Wirtschaft und insofern auch nicht zu preislichen Auswirkungen.

Besonderer Teil**Zu § 1**

§ 1 folgt Artikel 23 Abs. 2 GG (neu) und regelt die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union (sog. Bundesratsverfahren).

Zu § 2

§ 2 enthält eine umfassende Unterrichtungspflicht des Bundes gegenüber dem Bundesrat über alle Vorhaben der Europäischen Union, die für die Länder von Interesse sein können. Das entspricht der bisherigen Praxis nach Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte.

Zu § 3

§ 3 stellt den Grundsatz auf, daß die Bundesregierung — vor der Festlegung der Verhandlungsposition zu einem Vorhaben der Europäischen Union — dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat, soweit Interessen der Länder berührt sind. Auch diese Vorschrift entspricht im wesentlichen der geltenden Rechtslage.

Zu § 4

§ 4 regelt, in welchen Fällen die Bundesregierung Vertreter der Länder an ihren Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition beteiligt. Hierzu wird das jeweils federführende Bundesressort einladen. Gegenstand dieser Beratungen sind auch die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anwendung von §§ 5 und 6 ergeben können. Erforderlichenfalls muß ein Einvernehmen hierüber auf politischer Ebene herbeigeführt werden.

Zu § 5

§ 5 legt fest, welche Bedeutung die Stellungnahmen des Bundesrates im Rahmen der Entwicklung der Verhandlungsposition (gemäß § 4) für die einzelnen Vorhaben der Europäischen Union durch die Bundesregierung haben.

Grundlage für den Gesetzestext sind

- die von der Bundesregierung vorgelegte Neufassung zu Artikel 23 Abs. 4 GG (neu) einschließlich der hierzu verabschiedeten Begründung,
- die insoweit von der Gemeinsamen Verfassungskommission vereinbarten Elemente für das Ausführungsgesetz zu Artikel 23 GG (neu).

Danach wird zwischen zwei Bereichen differenziert:

- Erstens in Absatz 1 Bereiche, in denen die Stellungnahme des Bundesrates zu „berücksichtigen“ ist. Das gilt für die Vorhaben der Europäischen Union, die zu den ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes gehören oder bei denen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, die aber auch Interessen der Länder berühren. Hier hat die Bundesregierung die Argumente der Länder zur Kenntnis zu nehmen, in ihre Entscheidungsfindung einzubeziehen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen, ist aber nicht an die Stellungnahme gebunden. Die Sachbereiche der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung fallen nach Maßgabe der Artikel 72 und 75 GG hiernach ebenfalls unter diese Vorschrift. Das gilt

auch dann, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht noch keinen Gebrauch gemacht hat.

- Zweitens in Absatz 2 Bereiche, in denen die Stellungnahme „maßgeblich zu berücksichtigen“ ist. Dies soll gelten, soweit bei Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat. Zu Absatz 2 gehören auch die Vorhaben, die im Schwerpunkt ins Gewicht fallende Auswirkungen auf bestehende Verwaltungsverfahren der Länder oder die Struktur ihrer bestehenden Behördenorganisation haben. Der „Schwerpunkt“ wird nicht quantitativ bestimmt, sondern ist Ergebnis einer qualitativen Beurteilung.

Bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat ist ein Einvernehmen anzustreben. Zu den zu diesem Zweck erforderlichen Beratungen lädt die Bundesregierung Ländervertreter ein. Dadurch wird festgelegt, daß die Initiative von der Bundesregierung auszugehen hat. Die Formulierung läßt offen, auf welcher Ebene entsprechende Einigungsversuche unternommen werden. Damit ist auch die politische Ebene nicht ausgeschlossen.

Entsprechend den von der Gemeinsamen Verfassungskommission zu Artikel 23 GG (neu) beschlossenen Elementen kann in diesen Fällen der Bundesrat sich mit einer Zweidrittelmehrheit gegenüber der Auffassung der Bundesregierung letztlich durchsetzen. Hierzu muß aber eine erneute Beschlußfassung unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung im Bundesrat erfolgen; das heißt, der Bundesrat muß sich mit der Meinung der Bundesregierung noch einmal auseinandersetzen.

§ 5 Abs. 2 Satz 6 stellt sicher, daß die Bundesregierung kostenrelevanten Entscheidungen zustimmen muß.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich Bund und Länder über ein sachbezogenes Vorgehen zur Anwendung dieser Vorschrift verständigen.

Zu § 6

§ 6 regelt die Hinzuziehung von Ländervertretern bei Verhandlungen in Beratungsgremien von Kommission und Rat sowie im Rat selbst und die Ausgestaltung der Rechte dieser Ländervertreter.

Nach Absatz 1 sind Ländervertreter auf Verlangen in den Beratungsgremien von Kommission und Rat hinzuzuziehen, soweit wesentliche Länderinteressen berührt sind. Das gilt mit der Einschränkung, daß dies der Bundesregierung sowohl rechtlich als auch praktisch möglich ist. Die Bundesregierung wird sich im Einzelfall jeweils bemühen, die Hinzuziehung eines Länderververtreters zu ermöglichen.

§ 6 Abs. 2 ist die Ausführungsbestimmung zu Artikel 23 Abs. 5 GG (neu). Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Bundesregie-

rung die Verhandlungsführung in den Gemeinschaftsgremien und bei Ratstagungen auf Ministerebene auf einen Ländervertreter übertragen. Die Übertragung beschränkt sich jeweils auf den Tagesordnungspunkt, für den diese Qualifikation gilt. Übergreifende Aufgaben der Delegationsleitung sind — unbeschadet der Verhandlungsführung zu einzelnen Vorhaben — vom Vertreter der Bundesregierung im Benehmen mit dem Vertreter der Länder wahrzunehmen. Aus der Formulierung „soll übertragen“ ergibt sich auch hier die Einschränkung, daß die Übertragung der Rechte der Bundesregierung rechtlich und praktisch möglich ist.

Entsprechend Artikel 146 EG-Vertrag muß der Ländervertreter im Rat Ministerrang haben, dasselbe gilt für seinen Vertreter. Er spricht für die Bundesregierung.

§ 6 Abs. 3 stellt klar, daß im Falle der deutschen Präsidentschaft der Vorsitz im Rat immer beim zuständigen Vertreter der Bundesregierung liegt. Die Wahrnehmung erfolgt gegebenenfalls im Benehmen mit dem mit der Verhandlungsführung beauftragten Ländermister.

Mit § 6 Abs. 4 wird sichergestellt, daß die Abstimmung über die A-Punkte (Genehmigung ohne Aussprache) insgesamt durch den zuständigen Vertreter der Bundesregierung erfolgt und daß im schriftlichen Verfahren die federführende Koordinierung beim Bund liegt. Im übrigen gelten auch hier die Mitwirkungs- und Beteiligungsregelungen dieses Gesetzes.

Zu § 7

Die Vorschrift betrifft Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bzw. dem Gericht erster Instanz.

Absatz 1 regelt die Frage, in welchen Fällen die Bundesregierung auf Verlangen des Bundesrates den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bzw. das Gericht erster Instanz anruft. Er bezieht sich auf die Nichtigkeitsklagen nach Artikel 173 des EG-Vertrages und Untätigkeitsklagen nach Artikel 175 des EG-Vertrages.

Absatz 2 regelt die Frage, in welchen Fällen sich die Bundesregierung auf Verlangen des Bundesrates an einem laufenden Verfahren beteiligt. Er bezieht sich insbesondere auf Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 177 des EG-Vertrages.

Absatz 3 regelt die Willensbildung sowohl für die inhaltliche als auch die formelle Seite der Prozeßführung, wenn gemäß Absatz 1 oder Absatz 2 die Entscheidung gefallen ist, daß die Bundesregierung ein Verfahren einleitet oder sich daran beteiligt. Darüber hinaus betrifft er die Fälle, in denen die Bundesrepublik Deutschland in einem Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 169 des EG-Vertrages Beklagte ist.

Zu § 8

§ 8 regelt Aufgabe und Stellung der Länderbüros in Brüssel. Auch hier übernimmt der Gesetzestext einen Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Ausgestaltung des Ausführungsgesetzes.

Die Bundesregierung unterstützt über die Ständige Vertretung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und soweit erforderlich die Länderbüros in Einzelfragen im Hinblick auf ihre Aufgaben.

Zu § 9

§ 9 überläßt die weiteren Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern. Dies entspricht der Regelung im Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. Dezember 1986. Auch dort ist in Artikel 2 Abs. 6 eine solche Bund-Länder-Vereinbarung vorgesehen, die am 17. Dezember 1987 unterzeichnet wurde.

Zu § 10

§ 10 verweist auf das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, das auch bei Vorhaben der Europäischen Union nach dem Subsidiaritätsprinzip zu wahren ist.

Diese Vorschrift folgt einer entsprechenden Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission.

Zu § 11

§ 11 regelt, daß die Unterrichts- und Beteiligungsrechte der Länder sich nicht auf den Bereich der

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstrecken, wie er im Vertrag über die Europäische Union definiert ist. Damit soll nicht die schon bisher in diesem Bereich übliche Unterrichtung der Länder in Form oder Umfang eingeschränkt werden.

Zu § 12

§ 12 stellt klar, daß das Gesetz auch für die „Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ gilt (sog. Gemischte Beschlüsse). Diese Vorschrift wird nach dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union an Bedeutung verlieren, in einzelnen Bereichen aber auch künftig anzuwenden sein.

Zu § 13

§ 13 geht davon aus, daß auch in Zukunft in anderen als von diesem Gesetz erfaßten Fällen im Rahmen des Möglichen eine Länderbeteiligung denkbar sein soll (etwa bei Regierungskonferenzen zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union). Einzelheiten sollen in der nach § 9 vorgesehenen Bund-Länder-Vereinbarung geklärt werden.

Zu § 14

§ 14 regelt das Außerkrafttreten von Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte, der durch dieses Gesetz obsolet wird.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 647. Sitzung am 16. Oktober 1992 zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung genommen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat unterstreicht seine Auffassung, daß die Verabschiedung 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 (BGBl. 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.

2. Zu § 5

Zu Absatz 2 Satz 1

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-Drucksache 501/92 (Beschluß) Nummer 2 — widersprochen hat.

Die Formulierung des Gesetzentwurfs schränkt die Stellung der Länder, wie sie in Absatz 4 des neuen Artikels 23 GG (vgl. BR-Drucksache 501/92) fest-

gelegt ist, weiter ein. Artikel 23 Abs. 4 GG stellt bereits einen Kompromiß 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.

3. Zu Absatz 2 Satz 1, erster 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.

4. Zu § 5 Abs. 3 — neu —

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 Vertragserweiterungen. 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-Drucksache 501/92) ist entsprechend heranzuziehen.

5. 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.

6. Zu § 7

Zu Absatz 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 Klagerechten 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.

7. Zu Absatz 3

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

Begründung

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

8. 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 Länderbüros 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 soweit erforderlich die Länderbüros in Einzelfragen im Hinblick auf ihre Aufgaben zu unterstützen.

9. 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.

10. Zu § 13a — neu —

Nach § 13 ist folgender § 13a einzufügen:

„§ 13a

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.

11. Zur Begründung (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.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates**Allgemeines (Nummer 1)**

Die Bundesregierung begrüßt, daß der von ihr vorgelegte Entwurf weitgehend die Zustimmung des Bundesrates gefunden hat. Sie sieht darin ein positives Ergebnis der im kooperativen Geist geführten bisherigen Gespräche und eine gute Grundlage für die Klärung der aufgeworfenen Fragen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Die Bundesregierung ist bereit, unverzüglich Gespräche über Eckpunkte für die in § 9 des Gesetzentwurfs vorgesehene Bund-Länder-Vereinbarung aufzunehmen. In diesen Gesprächen könnten auch die in Nummer 1 der Stellungnahme angesprochenen Mitwirkungswünsche der Länder erörtert werden.

Im einzelnen**Zu Nummer 2 (§ 5 Abs. 2 Satz 1)**

Die Bundesregierung stimmt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Streichung der Worte „und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat“ nicht zu.

Die Bundesregierung hält es für erforderlich, daß die Mitwirkungstatbestände nach Absatz 1 und Absatz 2 klar voneinander getrennt werden und sich nicht überschneiden. Durch den Zusatz „und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat“ im Anschluß an das Tatbestandsmerkmal „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ soll klargestellt werden, daß Absatz 1 auch dann gilt, wenn der Bund das Recht zur Gesetzgebung in Sachbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung hat, unabhängig davon, ob er von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat oder nicht. Dies entspricht Artikel 23 Abs. 4 GG (neu).

Zu Nummer 3 (§ 5 Abs. 2 Satz 1, erster Halbsatz)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates, 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, nicht zu.

Rechtsakte der Europäischen Union werden in der Regel — ggf. nach ihrer Umsetzung in das innerstaatliche Recht — durch die Länder ausgeführt, haben also „Auswirkungen“ auf ihre Behörden und Verwaltungsverfahren. Dies allein führt aber nicht zur Anwendung des Absatzes 2. Nach Artikel 23 Abs. 4 GG (neu) müssen die Einrichtungen der Behörden oder das Verwaltungsverfahren „betroffen“, nicht nur

„berührt“ sein, d. h. die Maßnahme der Europäischen Union muß ins Gewicht fallende Auswirkungen auf die bestehende Struktur der Behörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder haben (z. B. Änderungen des Behördenaufbaus, zusätzliche arbeitsintensive Verfahrensschritte).

Zu Nummer 4 (§ 5 Abs. 3 — neu —)

Die Bundesregierung stimmt dem vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Absatz 3 nicht zu, mit dem die Anwendung von Artikel 235 des EG-Vertrages von einem Einvernehmen mit dem Bundesrat abhängig gemacht werden soll.

Bei EG-Vorhaben nach Artikel 235 des EG-Vertrages handelt es sich nicht um Hoheitsrechtsübertragungen im Sinne von Artikel 23 Abs. 1 GG (neu), sondern um eine im Unions-Vertrag bereits enthaltene Kompetenzbegründung zugunsten der Europäischen Union. Die Mitwirkungsrechte der Länder richten sich nach Artikel 23 Abs. 2 bis 5 GG (neu). Der Entwurf für das Ausführungsgesetz schöpft den durch den neuen Verfassungsartikel festgelegten Rahmen aus. Für eine Sonderregelung für die Fälle des Artikel 235 ist daneben kein Raum.

Die Regelungen des Artikels 23 GG (neu) und des Ausführungsgesetzes knüpfen an die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern an, und zwar unabhängig davon, auf welche Rechtsgrundlage ein EG-Vorhaben gestützt wird. Diese Lösung ist auch sachlich gerechtfertigt, da sie den Ländern — abgestuft nach ihrer Betroffenheit — einen Ausgleich für den Verlust von Zuständigkeiten oder Mitwirkungsrechten im innerstaatlichen Bereich gibt.

Zu Nummer 5 (§ 6 Abs. 4)

Die Bundesregierung stimmt dem Bundesrat zu, § 6 Abs. 4 wie vorgeschlagen neu zu fassen.

Zu Nummer 6 (§ 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu, in § 7 Abs. 1 Satz 1 und in Abs. 3 jeweils die Worte „und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat“ zu streichen. Sie verweist insoweit auf die Ausführungen zu Nummer 3.

Zu Nummer 7 (§ 7 Abs. 3)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu, in § 7 Abs. 3 die Worte „im Schwerpunkt“ zu streichen.

Zu Nummer 8 (§ 8)

Die Bundesregierung verweist auf die Begründung zu § 8 ihres Gesetzentwurfs, wonach sie bereit ist, über die Ständige Vertretung im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und soweit erforderlich die Länderbüros in Einzelfragen im Hinblick auf ihre Aufgaben zu unterstützen.

Zu Nummer 9 (§ 12)

Die Bundesregierung stimmt der vom Bundesrat vorgeschlagenen entsprechenden Anwendung der §§ 1 bis 6 auf Regierungskonferenzen nicht zu.

Die Bundesregierung ist bereit, in anderen als von diesem Gesetz erfaßten Fällen eine Länderbeteiligung in Erwägung zu ziehen. Da hier jedoch aus Sachgründen eine differenzierende Regelung erforderlich ist, sollte dies in der nach § 9 vorgesehenen Vereinbarung geregelt werden.

Zu Nummer 10 (§ 13 a — neu —)

Die Bundesregierung stimmt einer Regelung nicht zu, wonach sie gesetzlich verpflichtet würde, die Vorschläge der Länder zur Besetzung des Ausschusses der Regionen zu übernehmen.

Nach Artikel 198 a EG-Vertrag ist es Sache der Mitgliedstaaten, die Kandidaten für den Ausschuß sowie eine gleiche Anzahl von Vertretern zu benennen.

Die Bundesregierung ist aber bereit, sich mit den Ländern — außerhalb dieses Gesetzes — über eine Wahrnehmung des ihr nach Artikel 198 a EG-Vertrag zustehenden Vorschlagsrechts zu verständigen.

Zu Nummer 11

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß mit der Begründung zu § 4 ihres Entwurfs, wonach erforderlichenfalls ein Einvernehmen auf politischer Ebene herbeizuführen ist, die Justitiabilität nicht ausgeschlossen wird.