

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 62

Die deutschen Länder im Prozeß der Europäischen Einigung

**Eine Analyse der Europapolitik unter
integrationspolitischen Gesichtspunkten**

Von

Dr. Doris Fuhrmann-Mittlmeier



Duncker & Humblot · Berlin

DORIS FUHRMANN-MITTLMEIER

**Die deutschen Länder im Prozeß
der Europäischen Einigung**

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 62

Die deutschen Länder im Prozeß der Europäischen Einigung

**Eine Analyse der Europapolitik unter
integrationspolitischen Gesichtspunkten**

Von

Dr. Doris Fuhrmann-Mittlmeier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fuhrmann-Mittlmeier, Doris:

Die deutschen Länder im Prozess der europäischen Einigung :
eine Analyse der Europapolitik unter integrationspolitischen
Gesichtspunkten / von Doris Fuhrmann-Mittlmeier. — Berlin :
Duncker und Humblot, 1991

(Beiträge zur Politischen Wissenschaft ; Bd. 62)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07279-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0421

ISBN 3-428-07279-0

Für Thomas

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer Dissertation, die im Sommersemester 1990 vom Fachbereich Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München angenommen wurde.

Für die bereitwillige Hilfestellung bei der Sichtung des Materials im Bayerischen Hauptstaatsarchiv bin ich Herrn Professor Dr. Busley zu Dank verpflichtet. Dank auszusprechen ist an dieser Stelle auch den Mitarbeitern des Bundesratsarchivs, vor allem Frau Hamann, des Bundesarchivs, des Parlamentsarchivs, des Hauptstaatsarchivs in Stuttgart sowie des Archivs des Bayerischen Landtags.

Des weiteren möchte ich mich bei den Damen und Herren aus den Kreisen der Landesregierungen, die durch das großzügige Bereitstellen von Informationsmaterial den Fortgang der Arbeit unterstützten, sehr herzlich bedanken.

München, im Juli 1991

Doris Fuhrmann-Mittlmeier

Inhalt

A. Einleitung: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft	23
1. Das Problem.....	23
2. Bisherige Behandlung in der Forschung.....	27
3. Auswahlgesichtspunkte.....	30
4. Quellen.....	31
5. Zum Aufbau der Arbeit	31
B. Die Diskussion um die politische Gestalt Deutschlands und Europas nach 1945: Föderalismus als Ordnungsmodell.....	33
I. Die Bedeutung bundesstaatlicher und regionalistischer Elemente für die Integra- tion Europas: Theorie und Methoden der Integration.....	33
1. Föderale Einheiten als Untersuchungsgegenstände einer Europäischen Union.....	33
1.1 Zum Begriff der Integration.....	35
1.2 Zum Begriff der Europäischen Verfassung.....	37
2. Integrationstheorien.....	38
2.1 Der föderalistische Ansatz.....	39
2.2 Integration als Lern- und Kommunikationsprozeß.....	39
2.3 Der funktionalistische Ansatz.....	40
2.4 Der neo-funktionalistische Ansatz	40
3. Föderalismustheorien	41
3.1 Föderalismus als dynamisches Prinzip.....	42
3.2 Der Ansatz des österreichischen Instituts für Föderalismusforschung	44
3.3 Regionalisierung des europäischen Raums als Schrittmacher des Föde- ralismus in Europa	45
3.4 Begriff und Wesen des Regionalismus	46
3.5 Regionalismus und Föderalismus.....	48
II. Das Wirken der Länder für einen Bundesstaat Deutschland und ihr Einsatz für die europäische Integration.....	49
1. Die Entscheidung für den Föderalismus als staatsrechtliche Organi- sationsform eines zukünftigen Deutschlands.....	50
1.1 Die Besatzungspolitik der Alliierten.....	52
1.2 Das Wiederaufleben des Regionalismus in den Besatzungszonen.....	57

2.	Echtes Anliegen oder vorgeschobene Idee? Die Grundgedanken der Landesregierungen zur Rolle der Länder in einem föderalistischen Europa.....	58
2.1	Bayern und Europa.....	58
2.2	Südwestdeutschland nach dem Krieg.....	62
2.2.1	Wohleb und die europäische Frage.....	63
2.2.2	Die Situation in Nord-Baden.....	65
2.2.3	Die Situation in Württemberg-Hohenzollern.....	67
2.3	Rheinland-Pfalz.....	68
2.4	Die Situation in den anderen Ländern.....	69
3.	Die Formation der Europäischen Einigungsbewegung und die Rolle deutscher Landespolitiker.....	70
3.1	Die Entstehung der Europäischen Bewegung.....	71
3.1.1	Der Haager Kongreß.....	73
3.1.2	Der Deutsche Rat der Europäischen Bewegung.....	74
3.2	Das Engagement der Landespolitiker in den europäischen Vereinigungen.....	75
3.3	Die deutsche Öffentlichkeit und ihre Einstellung zu Europa.....	77
III.	Auf dem Weg zur Bundesrepublik: Der Einsatz der Länder für eine föderalistische Staatsordnung.....	80
1.	Länderrat und Wirtschaftsrat als Institutionen der föderalistischen Zusammenarbeit auf dem Weg zur Staatsgründung.....	80
1.1	Der Länderrat.....	80
1.2	Der Wirtschaftsrat.....	82
1.3	Zur Funktion der Parteien.....	83
2.	Die Verfassungsberatungen.....	83
2.1	Die süddeutsche Zusammenarbeit im Friedensbüro.....	84
2.2	Die Verfassungsberatungen im Kreis der Parteien.....	84
2.3	Die Londoner Beschlüsse zur Frage des Weststaats.....	86
2.3.1	Die Konferenzen von Koblenz und Rudesheim.....	87
2.4	Die Verhandlungen von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat.....	91
2.4.1	Bundesrats- oder Senatslösung: die Koalition der Süddeutschen.....	92
2.4.2	Die Diskussion um die Artikel 24 GG und 32 GG im Parlamentarischen Rat.....	95
2.4.2.1	Artikel 24 GG.....	95
2.4.2.2	Artikel 32 GG.....	97
2.5	Die Einflußnahme nach Konstituierung der Bundesrepublik.....	98
2.6	Zur Anwendbarkeit der integrationstheoretischen Modelle für die föderalistischen Initiativen der Bundesländer nach 1945.....	99

C. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt 1949-1958. Die einzelnen integrationspolitischen Schritte: Fortschritt oder Rückschritt im Föderalismusverständnis der Länder?	101
I Die Handlungsspielräume bundesrepublikanischer Integrationspolitik	101
1. Die Rolle Adenauers	102
2. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland	105
2.1 Zur Rolle des Bundesrats bei der Regelung auswärtiger Angelegenheiten	106
II. Die einzelnen integrationspolitischen Schritte	110
1. Die Länder und die Gründung der OEEC	110
1.1 Zur Organisation der OEEC	110
1.2 Die Maßnahmen der Länder bei der Durchführung des ERP	112
2. Der Beitritt der Bundesrepublik in den Europarat	116
2.1 Die Gründung des Europarates	117
2.2 Die Aufnahme der Bundesrepublik in den Europarat	119
2.3 Die innenpolitische Diskussion um die Aufnahme der Bundesrepublik in den Europarat	120
2.3.1 Die Frage der Entsendung in die Beratende Versammlung	121
2.3.2 Die Bemühungen der Länder um Mitwirkungsmöglichkeiten	122
3. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	124
3.1 Der Schuman-Plan	124
3.2 Die innenpolitische Diskussion um die EGKS	126
3.3 Die Beratungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern	128
3.3.1 Die Problembereiche	128
3.3.1.1 Die Montan-Union und das Besatzungsregime	132
3.3.1.2 Die Diskussion um die Reichweite von Artikel 24 GG	134
3.3.2 Die Forderung nach Mitwirkungsmöglichkeiten	136
3.4 Die Auseinandersetzungen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium	138
3.5 Die Eigenkontakte der Länder	140
4. Die Europäische Verteidigungsmeinschaft (EVG)	141
4.1 Die Diskussion um den deutschen Verteidigungsbeitrag	142
4.2 Die Verhandlungen über die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft	144
4.3 Die öffentliche Meinung zur Frage der Remilitarisierung der Bundesrepublik	146
4.4 Die Vorbehalte der Landesregierungen gegenüber dem Integrationsprojekt	147

4.5	Die Ratifizierungsverhandlungen zum EVG-Projekt.....	148
4.5.1	Die Verhandlungen im Rechtsausschuß: Zur Erfordernis eines verfassungsändernden Gesetzes	149
4.6	Die Stellungnahme der Länder zum Antrag der Bundestagsabgeordneten Luise Albertz.....	150
4.6.1	Der Antrag der SPD-Abgeordneten Luise Albertz und anderer Mitglieder des Deutschen Bundestags	151
4.6.1.1	Die Stellungnahme der hessischen Landesregierung	151
4.6.1.2	Die Stellungnahme der Bundesregierung	152
4.6.1.3	Weitere Stellungnahmen der Länder.....	153
4.6.2	Der Bundesrat und die Vertragsgesetze: der zweite Durchgang.....	154
4.6.3	Die abschließenden Beratungen.....	157
5.	Die Länder und das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG).....	158
5.1	Die Initiativen zur Schaffung der EPG.....	159
5.2	Zur Organisation der EPG.....	159
5.3	Die Erwartungen der Länder an die EPG	160
6.	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	161
6.1	Die Haltung des Bundeswirtschaftsministers zur Wirtschaftsunion	161
6.2	Die Römischen Verträge	162
6.3	Zur Organisation der EWG	164
6.4	Zur Beteiligung von Ländervertretern bei den Brüsseler Verhandlungen.....	164
6.5	Das Ratifizierungsverfahren zu den Römischen Verträgen.....	166
6.5.1	Die Regelungen bezüglich der Beihilfen und des Verkehrs	167
6.5.2	Die Stellungnahmen der Länder zur politischen Dimension des Einigungswerks	169
6.5.3	Die Diskussion um die Reichweite von Art. 24 GG	170
6.5.4	Die Diskussion um erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten für die Länder.....	171
6.5.4.1	Zur Beschickung der Europäischen Versammlung	171
6.5.4.2	Die Reaktion der Bundesregierung.....	174
6.5.5	Zwischen Kritik und Unterstützung: Die Haltung der Länder zu den Integrationsprojekten	175
III.	Der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder: Zur Tätigkeit des Länderbeobachters	176
D.	Die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Prozeß der europäischen Einigung von 1958 bis heute: Kompetenzen und Motive.....	181
I.	Der Bundesrat und die Europäische Gemeinschaft.....	181
1.	Die Funktion des Bundesrats in der Beurteilung seiner Präsidenten.....	181

2.	Das Thema Europa in den Antrittsreden der Bundesratspräsidenten	183
3.	Der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrats	186
3.1	Bundesrat und Europäische Gemeinschaften: Darstellung der Informations- und Einflußmöglichkeiten	187
3.1.1	Das Länderbeteiligungsverfahren von 1979	188
3.1.2	Das Bundesratsverfahren von 1986	188
3.2	Die Beschickung der europäischen parlamentarischen Gremien durch Bundesratsmitglieder	190
3.3	Die Direktkontakte des Bundesrats mit den Organen der Europäischen Gemeinschaft	191
3.4	Zur Arbeit des EG-Ausschusses	193
3.4.1	Die EG-Kammer	194
3.5	Zu den Tätigkeiten des Bundesrats	195
II.	Tendenzen europapolitischer Aktivitäten der deutschen Länder in den 60er und 70er Jahren	199
1.	Die Integrationspolitik in den 60er und 70er Jahren: Wechselwirkung zwischen politischer und wirtschaftlicher Einigung	199
2.	Die Europäische Gemeinschaft und die Länder in den 60er und 70er Jahren: Integrationspolitische Vorstellungen und der Einsatz der Länder: Eckpfeiler einer eigenständigen Europapolitik	201
2.1	Die Vorstellungen über die Zukunft der Wirtschaftsgemeinschaft	202
2.2	Die Reisediplomatie der Länder	203
III.	Die Länder und das Konzept der Politischen Union: Die Fouchet-Pläne und der Deutsch-Französische Freundschaftsvertrag	204
1.	Die Fouchet-Pläne	204
2.	Der Bundesrat und seine Stellungnahme zur Erweiterung der Gemeinschaft	206
3.	Der Deutsch-Französische Freundschaftsvertrag	206
3.1	Die Vorbehalte der Länder gegenüber dem Deutsch-Französischen Freundschaftsvertrag	207
3.2	Die Wünsche nach Einbeziehung der Länder in die Organisation zur Ausführung des Freundschaftsvertrages	209
3.3	Die Ratifizierung im Bundesrat	209
IV.	Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ihre Funktion für die Völkerverständigung nach dem Zweiten Weltkrieg	211
1.	Zur Funktion der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	213
2.	Zur Bedeutung kommunaler Partnerschaften	214
3.	Die Anfänge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	218
3.1	Die Kontakte zu Frankreich	219
3.2	Die Kontakte zu Belgien	220

3.3	Die Kontakte zu den Niederlanden.....	221
3.4	Die Kontakte zu Dänemark.....	223
4.	Der Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Eine Bestandsaufnahme	224
4.1	Baden-Württemberg.....	225
4.2	Bayern.....	226
4.3	Bremen.....	226
4.4	Hessen.....	226
4.5	Niedersachsen.....	226
4.6	Nordrhein-Westfalen.....	227
4.7	Rheinland-Pfalz.....	228
4.8	Saarland.....	229
4.9	Schleswig-Holstein.....	230
V.	Der Einsatz der Länder für die Förderung des Europagedankens.....	231
1.	Die Bedeutung europapolitischer Kompetenz für die Schaffung eines Europäischen Bewußtseins	231
2.	Die Aktivitäten der Länder zur Förderung der Europa-Kompetenz.....	233
2.1	Baden-Württemberg.....	233
2.2	Bayern.....	234
2.3	Berlin.....	235
2.4	Bremen.....	236
2.5	Hamburg.....	237
2.6	Hessen.....	238
2.7	Niedersachsen.....	240
2.8	Nordrhein-Westfalen.....	241
2.9	Rheinland-Pfalz.....	242
2.10	Saarland.....	244
2.11	Schleswig-Holstein.....	245
3.	Zur Bewertung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Förderung der Europa-Kompetenz.....	245
VI.	Zur Beteiligung der Landtage an den Beratungen von Bundesratssachen	247
1.	Das Verhältnis von Landesexekutive und -legislative bezüglich der Informationsweitergabe in historischer Perspektive.....	248
2.	Die Landtage und die Frage des Kompetenzverlusts durch die Europäische Gemeinschaft	249
2.1	Zur Frage der Kompensation über den Bundesrat.....	251
2.2	Die Initiativen zu einer Reform.....	252
3.	Das Verhalten der einzelnen Landtage: Eine Bestandsaufnahme	254

3.1	Baden-Württemberg	255
3.2	Bayern	256
3.3	Berlin.....	259
3.4	Bremen.....	259
3.5	Hamburg.....	259
3.6	Hessen.....	260
3.7	Niedersachsen	260
3.8	Nordrhein-Westfalen	262
3.9	Rheinland-Pfalz	264
3.10	Saarland	266
3.11	Schleswig-Holstein	267
4.	Zur Bewertung der Chancen eines Beteiligungsföderalismus	268
E.	Der Einsatz der Länder für eine Politische Union: Zur Rolle der Länder als "Föderator" einer Europäischen Union	273
I.	Die Auseinandersetzung der Länder mit den Modellen für eine Politische Union in den 80er Jahren	273
1.	Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments	274
1.1	Die Stellungnahme des Bundesrats zur Entschließung des Parlaments	276
2.	Die Vorstellungen der Regierungschefs über die Schaffung einer Europäischen Union im Verlauf der 80er Jahre.....	277
2.1	Der Mailänder Gipfel.....	277
2.2	Das Treffen von Luxemburg.....	278
3.	Die innenpolitische Diskussion um die Einheitliche Europäische Akte.....	280
3.1	Das Ratifizierungsverfahren.....	280
4.	Die Auswirkungen des Ratifizierungsverfahrens	284
4.1	Die Bund-Länder-Vereinbarung	285
4.2	Weitere Beteiligungswünsche der Länder nach Verabschiedung der Bund-Länder-Vereinbarung.....	286
II.	Die Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten der Länder in der Folge des Ratifikationsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte	287
1.	Die Entscheidungsfindung innerhalb der Landesadministrationen	288
1.1	Die Koordinierung der Europapolitik durch die Landesregierungen: Eine Bestandsaufnahme.....	289
1.1.1	Baden-Württemberg	289
1.1.2	Bayern	290
1.1.3	Berlin.....	291
1.1.4	Bremen.....	292
1.1.5	Hamburg.....	292

1.1.6	Hessen	293
1.1.7	Niedersachsen	293
1.1.8	Nordrhein-Westfalen	294
1.1.9	Rheinland-Pfalz.....	294
1.1.10	Saarland.....	295
1.1.11	Schleswig-Holstein.....	296
1.2	Zur Verwaltungsorganisation in den Ländern: Eine Analyse.....	296
2.	Instrumente zur Wahrung landespezifischer Interessen in EG-Angelegenheiten: Darstellung weiterer Informationsmöglichkeiten.....	297
2.1	Die Kontakte zur Bundesregierung.....	297
2.2	Die Kontakte zur Kommission.....	299
2.3	Die Kontakte zur Ständigen Vertretung in Brüssel.....	299
2.4	Die Beziehungen zum Europarat	300
3.	Zur Beteiligung der Länder bei Verhandlungen in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften (Art. 2 Abs. 5 EEAG).....	300
4.	Der Beobachter der Länder bei der EG.....	303
5.	Die Informationsbüros der Länder in Brüssel.....	305
6.	Die Organisation und Tätigkeit der einzelnen Informationsbüros: Eine Bestandsaufnahme	307
6.1	Baden-Württemberg.....	307
6.2	Bayern.....	308
6.3	Berlin.....	309
6.4	Bremen.....	310
6.5	Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.....	310
6.6	Hessen.....	312
6.7	Nordrhein-Westfalen	313
6.8	Rheinland- Pfalz	313
6.9	Saarland	314
7.	Zur Problematik der Entscheidungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten	314
III.	Die Aktivitäten der Länder in den Bereichen Wirtschaft und Recht.....	316
1.	Die Rolle der Regionalpolitik für den Dezentralisierungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft.....	317
1.1	Die Reform der Regionalpolitik im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte.....	318
1.2	Die Steuerungsinstrumente der Gemeinschaft im Bereich der Strukturpolitik	319
1.2.1	Die Ziele der Strukturfonds.....	319
1.2.2	Die Schwerpunkte der Reform.....	320
1.3	Die Chancen auf Beseitigung der Disparitäten in der Gemeinschaft durch die gemeinschaftlichen Förderkonzepte	322

1.3.1	Die Auswirkungen der politischen Veränderungen in Osteuropa auf die Regionalpolitik der Gemeinschaft.....	322
1.3.2	Die Chancen für den Einsatz von Gemeinschaftsmitteln für die Bundesrepublik.....	323
1.3.3	Die Integrierung der neuen deutschen Länder in die Förderpolitik der Gemeinschaft.....	324
1.4	Die Handlungsmöglichkeiten der Länder bei der Zuweisung von Fördermitteln	326
1.4.1	Die neue Arbeitsweise bei der Zuweisung der Strukturfonds	327
1.4.2	Zur Problematik der Mittelbewilligung	328
1.4.2.1	Die Reduzierung der Fördergebietskulisse	328
1.4.2.2	Die Beihilfekontrollen der Gemeinschaft und die Reaktionen der Länder	329
1.5	Die Mittelzuweisungen der Gemeinschaft an die Länder.....	331
1.5.1	Die Mittelausstattung 1975 - 1987.....	331
1.5.2	Die Mittelzuweisung nach der Neuabgrenzung von 1988.....	332
1.5.3	Gemeinschaftliche Förderkonzepte 1989 - 1991/93	333
1.6	Bilanz der aktuellen Regionalpolitik in einzelnen Bundesländern.....	335
1.6.1	Baden-Württemberg	335
1.6.2	Hamburg	335
1.6.3	Rheinland-Pfalz.....	336
1.6.4	Saarland.....	336
1.6.5	Schleswig-Holstein.....	337
1.6.6	Die Chancen der Länder im Zuge der Neuorientierung der Strukturfonds: Versuch einer Bilanz	337
2.	Die Europäische Gemeinschaft als Rechtssetzungsgemeinschaft.....	338
2.1	Die Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts	339
2.2	Die Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf die Ausgestaltung des Gemeinschaftsrechts	342
2.2.1	Die Klage vor dem Europäischen Gerichtshof	343
2.2.2	Die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.....	344
2.2.2.1	Der Streitfall: EG- Rundfunkrichtlinie	347
2.2.2.2	Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	348
2.3	Der Gesetzesantrag zur Änderung von Artikel 24 Abs. 1 GG.....	350
IV.	Die Föderalismus- und Regionalismuskussion in bezug auf die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft	353
1.	Das Europäische Bewußtsein und die Forderung nach einer Europäischen Verfassung.....	353
1.1.	Die Zuordnung von Integrationstheorien	355
1.1.1	Föderalismus als Zukunftsmodell.....	355
1.1.2	Zur Anwendbarkeit der integrationstheoretischen Ansätze.....	358
2.	Die Länder und ein Europa der Regionen.....	360

2.1	Die Initiativen der Länder in Hinblick auf eine Wirtschafts- und Währungsunion.....	363
2.2	Die Forderungen der Länder nach einer Repräsentanz auf europäischer Ebene.....	363
Zusammenfassung		367
Quellen.....		371
I. Unveröffentlichte Quellen - Archivbestände		371
II. Mündliche oder schriftliche Auskünfte.....		372
1. Briefwechsel		372
2. Mündliche Auskünfte.....		374
III. Gedruckte Quellen		374
IV. Entscheidungssammlung.....		376
V. Zeitungen, Zeitschriften, Informationsdienste		376
Literatur.....		377

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abl.	Amtsblatt
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ACDP	Archiv für christlich-demokratische Politik
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BArch.	Bundesarchiv
BayHStA	BayerischesHauptstaatsarchiv
BayVBl.	BayerischeVerwaltungsblätter
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLD	Bayerischer Landtagsdienst
BLPB	Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrats
BR-PIPr.	Bundesratsplenumsprotokolle
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestags
BullEG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
Burat	Bundesrat
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BZPB	Bundeszentrale für Politische Bildung
C	Communication: Abteilung im ABl. der EG
DA	Deutschlandarchiv
DIHT	Deutscher Industrie und Handelstag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
EA	Europa-Archiv
EAGFL	Europäischer Ausrichtung und Garantiefonds
ECU	European Currency Unit: Europäische Währungseinheit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEAG	Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament

EP-Dok.	Dokumente des Europa-Parlaments
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPU	Europäische Parlamentarierunion (franz. UPE)
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERP	European Recovery Program ("Marshallplan")
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europa Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europa-Recht
EUR 12	Die zwölf Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsge- meinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FRUS	Foreign Relations of the United States
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GeschOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
HAZ	Hannoverische Allgemeine Zeitung
HJB	Historisches Jahrbuch
HStAS EA	Hauptstaatsarchiv Stuttgart - Staatsministerium
IfG	Institut für Zeitgeschichte
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
L-Loi	Abteilung des ABl. der EG Landwirtschaft
LT	Landtag
MdB	Mitglied des Bundestages
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MECU	Millionen Europäische Währungseinheiten
MM	Münchener Merkur
N.F.	Neue Folge
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBI	Neues Gemeinschaftsinstrument
NEI	Nouvelles Equipes Internationales
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NZZ	Neue Züricher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Cooperation
Pol.Arch.AA	Politisches Archiv Auswärtiges Amt
PR	Parlamentarischer Rat
PVS	Politische Viertelsjahresschrift
RCE	Regionen der europäischen Gemeinschaften
RE	Rechnungseinheit
RGBI.	Reichsgesetzblatt
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
Sen.	Senat
SiBer.	Sitzungsbericht
SMAD	Sowjetische Militäradministration
StBer.	Stenographische Berichte
BayStBer.	Bayerischer Landtag Stenographische Berichte
StBKAH	Stiftung-Bundeskanzler-Adenauer-haus StenParl-Parlamentarischer Rat Stenographische Berichte
StK	Staatskanzlei
SZ	Süddeutsche Zeitung
TEPSA	Trans European Policy Studies Association
TOP	Topic (Thema)
UEF	Union Européenne des Federalistes
VSE-Liga	Bewegung Vereinigte Staaten von Europa
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VZG	Viertelsjahresschrift für Zeitgeschichte
WEU	Westeuropäische Union
WK	Weserkurier
WP	Wahlperiode
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZwArch.	Zwischenarchiv

A. Einleitung: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft

1. Das Problem

Die Ausführungen des österreichischen Staatsrechtlers Hans Kelsen zur möglichen staatsrechtlichen Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Reich beziehen sich auf die Situation von 1927; sie sind jedoch in ihrer Feststellung, die Bildung eines "dreistöckigen Bundesstaates" verursache eine "heillose Komplikation" und habe das Verschwinden oder zumindest die wesentliche Modifikation des bundesstaatlichen Charakters Österreichs zur Folge, auch heute noch in Hinblick auf die Situation der Bundesrepublik Deutschland in Europa anregend.¹ Gerade dieses Bild schien Theodor Eschenburg vor Augen zu haben, als er sich während der Ratifizierungsphase der Einheitlichen Europäischen Akte mit mehreren Beiträgen in die Diskussion um die Aushöhlung des föderativen Systems einschaltete, auftretende Verfassungskonflikte untersuchte und bewertete.²

Die innenpolitischen Auseinandersetzungen um die Einheitliche Europäische Akte waren der Beginn einer intensiv geführten Diskussion um die Funktion des Bundesstaats und die Rolle der deutschen Länder im Integrationsprozeß. Dabei wurden die politischen Konsequenzen für die verfassungsmäßig garantierte Eigenständigkeit der Länder thematisiert und Initiativen gefordert gegen Brüsseler "Kompetenzmaßnahmen und Kompetenzzentralisierungen".³ Offensichtlich erkannten die Länder nun ihre Chance, angesichts eines sich verstärkenden nationalen und supranationalen Integrationsdrucks ihre Positionen und Erwartungen zu

¹ Kelsen, Hans: Staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 6 (1927), S. 329 - 352 (331).

² Eschenburg erteilt einem dreistufigen Bundesstaat eine deutliche Absage, vgl. Eschenburg, Theodor: Europäische Akte. Bundesstaat im Staatenbund. Bahnt sich ein Verfassungskonflikt an, in: *Die Zeit* v. 24.10.1986; Ders.: Der dreistufige Bundesstaat, in: *Politik, Philosophie, Praxis. Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag*, hrsg. von Hans Maier, Ulrich Matz u.a. Stuttgart 1988, S. 349 - 359.

³ Stoiber, Edmund: Bayerns Stellung in Europa. Von den politischen Konsequenzen, in: *Bayernkurier* v. 17.1.1987; Text der EEA, in: *ABl.* 1987 Nr. L169; *BGBI.* 1986 II, S. 1102 - 1115; *BULLEG Beil.* 2/86; zum Grundsatz der Bundesstaatlichkeit, vgl. *BVerfGE* 1, 10, 14 (34); 36, 32, 342 (360 f.); vgl. auch Vitzthum, Wolfgang Graf: Bericht. Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts, in: Ders., Bernd-Christian Funk, Gerhard Schmid: *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*. Berlin, New York 1986, S. 7 - 56 (12, 28).

verdeutlichen.⁴ Der Bundesrat machte daher seine Zustimmung zum Vertragswerk von der rechtlichen Verankerung über Einrichtungen und Verfahren zur Mitgestaltung der Europapolitik durch die Länder abhängig.⁵

Die Tatsache, daß sich die Bundesländer in weiten Teilen mit ihren Vorstellungen durch die Einfügung eines Artikels 2 im Zustimmungsgesetz durchzusetzen vermochten,⁶ wird durch den Grundsatz der *Kompensation*⁷ in seiner Bedeutung sicher nicht abgedeckt, weil die Frage bleibt, welche Rückwirkungen die Vertragsänderungen auf den Gebieten Währungs-, Sozial-, Wirtschafts-, Forschungs- und Umweltpolitik auf den Charakter der Gliedstaatlichkeit haben werden.⁸ Das EG-Recht hält überdies keine Mechanismen bereit, um integrationsbedingte Kompetenzverluste der Länder aufzufangen,⁹ da es die Länder und Regionen als föderale Teileinheiten mit eigener Zuständigkeit innerhalb der Gemeinschaft nicht gibt.¹⁰

⁴ Den Bundesländern wurde vorgeworfen, sie hätten sich bis zur Ratifizierungsphase der EEA zu passiv verhalten; so auch Jacques Delors beim Treffen mit den deutschen Ministerpräsidenten am 19. Mai 1988 in Bonn, vgl. dazu EG-Nachrichten. Berichte und Informationen (hrsg. vom Presse- und Informationsbüro der Kommission der EG, Bonn) Nr. 5 v. 24.5.1988.

⁵ Zu den Stellungnahmen der Länder, BR-Drs. 150/1/86; 150/2/86; 150/3/86; 150/86 (Beschluß); 600/1/86; 600/86 (Beschluß); vgl. auch BR 564. Sitzung v. 16.5.1986, S. 299D - 308B; BR 572. Sitzung v. 19.12.1986, S. 693D - 698D.

⁶ Zustimmungsgesetz vom 19.12.1986, BGBl. 1986 II, S. 1102 f; aufgrund von Art. 2 Abs. 6 EEAG kam es zur "Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrats und der Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Art. 2 des Gesetzes vom 19.12.1986 zur EEA vom 28.2.1986", abgedr. in: Bundesländer und Europäische Gemeinschaft; hrsg. von Siegfried Magiera, Detlef Merten. Berlin 1988, Anhang S. 263 - 267.

⁷ Zum Grundsatz der Kompensation, Ress, Georg: Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, in: EuGRZ 13 (1986), S. 549 - 558 (555); Blanke stellt die Frage nach dem Maßstab für die Reichweite gebotener oder noch möglicher Kompensation, Blanke, Hermann-Josef: Die Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration, in: Gegenwartsfragen des öffentlichen Rechts; hrsg. von Dirk Heckmann, Klaus Messerschmidt. Berlin 1988, S. 53 - 81 (73 f); zur Vorsicht mahnt Vitzthum, S. 45; ähnlich Delors, in: EA 43 (1988), D 443; auch nach Ansicht von Kruis sind Kompensationen im Bund-Länder-Verhältnis eine Frage möglicher Surrogation, Kruis, Konrad: Variationen zum Thema Kompetenzkompensation, in: Verantwortlichkeit und Freiheit. Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger; hrsg. von Hans Joachim Faller u.a. Tübingen 1989, S. 155 - 178 (173).

⁸ Zu den Politikfeldern und Zielen sowie die institutionellen Veränderungen durch die EEA, vgl. Blanke, S. 57 f; zu den Eingriffen der EG in Zuständigkeitsbereiche der Länder, vgl. Hrbek, Rudolf: Die deutschen Länder in der EG-Politik, in: Außenpolitik 38 (1987), S. 120 - 132; vgl. auch Schmidhuber, Peter: "Es wird leider immer deutlicher, daß bei den übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, aber auch bei der Kommission das notwendige Verständnis für die Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland fehlt", in: BR 564. Sitzung v. 16.5.1986, S. 305D.

⁹ Vitzthum, S. 48 sowie daselbst Anm. 140.

¹⁰ Vgl. Nass, Klaus Otto: Staaten oder Regionen? Die Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaft - Anmerkung zu einer nicht endenden Diskussion, in: Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben; hrsg. von Ernst Joachim Mestmäcker u.a. Baden-Baden 1987, S. 285 - 302 (285). Die Bundesrepublik Deutschland bekommt durch Belgien

Das Problem läßt sich keineswegs mit dem Hinweis, der Bundesgesetzgeber habe durch extensiven Gebrauch seiner Gesetzgebung den Spielraum der Landesgesetzgebung ohnehin stark beschnitten,¹¹ so daß sich die Zuständigkeiten in der Regel nur noch auf Rand- und Restmaterien beschränkten,¹² aus der Welt schaffen. In der Leistungs-, Planungs- und Förderungsverwaltung war es den Ländern vielmehr möglich, ihr *Hausgut* auf den Gebieten des Polizei-, des Sicherheits- und Ordnungsrechts, im Umweltschutz, im Kultur- und Ausbildungswesen, im Bereich der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie im Rahmen der Verwaltung zum Teil zu erhalten oder sogar auszubauen.¹³

Mit Art. 24 GG hat die Bundesregierung ein Instrument zu weitreichender Integrationsverpflichtung in der Hand.¹⁴ Nach herrschender Lehre ist die Übertragungskompetenz nicht statisch auf den Zeitpunkt des Abschlusses des völkerrechtlichen Vertrages bezogen, sondern erfaßt auch den spezifischen Typus der in einer anderen Rechtsordnung angelegten Entwicklungsmöglichkeiten.¹⁵ Angesichts der verfassungsmäßig garantierten Bundesstaatlichkeit kann die Zustimmung jedoch offensichtlich davon aus-

"Konkurrenz" im föderalistischen Aufbau, vgl. dazu Vanhulle, Patrick: Belgien auf dem Weg zum föderalen Staat, in: EA 44 (1989), S. 457 - 464.

¹¹ Maunz, Theodor, Reinhard Zippelius: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 26. Aufl. München 1985, S. 110 f.

¹² Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 16. Aufl. Heidelberg 1988, Rdnr. 244, 252; Ingo von Münch: Art. 70, in: Grundgesetz-Kommentar, 3 Bände; hrsg. von Ingo von Münch, Band 3. 2. Aufl. München 1983, S. 1 - 15; über die Auswirkungen der Aufgabenverflechtung zwischen und Ländern, vgl. auch Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. München 1985, S. 79 f.

¹³ Reuter, Konrad: Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Heidelberg 1985, S. 36; zum Hausgut, vgl. BVerfGE 34, 2, 9 (19 f.); über Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit, vgl. Laufer, Heinz: Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag; hrsg. von Fried Esterbauer. Berlin 1983, S. 419 - 432 (423).

¹⁴ Zur Diskussion um die Änderung von Art. 24 GG, Weber, Albrecht: Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge, in: DVBL 101 (1986), S. 800 - 806 (806), der sich für eine Änderung ausspricht; Vogel, Hans-Jochen: Zu einigen aktuellen verfassungspolitischen Problemen im Bund-Länder-Verhältnis, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, 2 Bände; hrsg. von Walter Fürst u.a. Berlin 1987, S. 1059 - 1075 (1074 f.); vgl. auch BR-Drs. 150/86 (Beschluß).

¹⁵ Vgl. Ress, Georg: Verfassungsrechtliche Auswirkungen der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge. Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 2, S. 1775 - 1797 (1776). Das Schrifttum zu Art. 24 GG ist umfangreich, vgl. Tomuschat, Christian: Art. 24, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Loseblattsammlung. Hamburg Stand 1981, Rdnr. 102; zur Diskussion, ob das Übertragungsgesetz ein verfassungsänderndes Gesetz im materiellen Sinn ist oder ob, wie teilweise bereits festgelegt, in Art. 24 Abs. 1 GG "bereits eine vom Verfassungsgeber gewollte antizipierende, sich erst im Übertragungsakt konkretisierende Ermächtigung zur Verfassungsänderung gesehen" wird, Blanke, S. 55 f.