

Die europäische Integration prägte die Bundesrepublik früh: Montanunion, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und EURATOM avancierten nicht nur rasch zu Fixpunkten im Koordinatensystem der westdeutschen Außenpolitik, sondern sie bestimmten zunehmend auch die Agrar-, Wirtschafts- oder Infrastrukturpolitik in der Bundesrepublik mit. Mit der Übertragung nationaler Kompetenzen auf supranationale Organisationen veränderte sich aber auch die Rolle der Bundesländer, die Befugnisse verloren, ohne darüber mitentscheiden zu können. Guido Thiemeyer zeichnet die früh einsetzenden Bemühungen der Länderregierungen nach, Einfluss auf die neue, schnell expandierende politische Arena zu gewinnen, und legt so eine weitgehend übersehene Wurzel des komplexen europäischen Mehrebenensystems bloß.

Guido Thiemeyer

Stiefkinder der Integration

Die Bundesländer und die Entstehung des europäischen Mehrebenensystems 1950 bis 1985

I. Dynamische Widersprüche

Die Europäische Union wird seit einigen Jahren in den Politikwissenschaften als Mehrebenensystem beschrieben. Das bedeutet, dass politische Entscheidungen auf mindestens drei politischen Ebenen fallen: einer regionalen, einer nationalen und einer supranationalen. Dabei ist das System keineswegs hierarchisch, sondern durch eine komplexe Verteilung von Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen charakterisiert, die zudem je nach Politikfeld variieren. Föderalstaaten sind in diesem Mehrebenensystem in einer besonderen Situation: Sie setzen sich aus Teilstaaten zusammen, die sich wiederum durch eigene Staatsqualität auszeichnen. Die Politikwissenschaften haben in den letzten Jahren unter dem Begriff *Governance* ausgiebig versucht, die politischen Strukturen und Prozesse im europäischen Mehrebenensystem zu analysieren. Dabei stand allerdings ausschließlich die Zeit seit den 1980er Jahren im Mittelpunkt.¹ Es zeigten sich, je nach Politikfeld und Zeitpunkt unterschiedliche Formen des Regierens in Europa. Typisch ist in diesem Kontext nicht allein die Komplexität des Systems, sondern auch seine Dynamik. Die europäischen Institutionen wandelten sich, zugleich löste die Mehrebenenpolitik in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Anpassungsprozesse aus. Dabei wurde deutlich, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die europäischen Institutionen prägten und beeinflussten, sondern dass sich auch die politi-

¹ Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks (Hrsg.), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001, und Michèle Knodt, *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung nationalen Regierens?*, Baden-Baden 1998.

schen Systeme der Einzelstaaten unter den Bedingungen des Mehrebenensystems veränderten.²

Die Geschichtswissenschaft hat sich dieses Problems bislang erst in Ansätzen angenommen. Vor allem über die Entstehung des europäischen Mehrebenensystems vor 1980 wissen wir wenig. Es gibt zwar erste Studien, die die Auswirkungen der „Europäisierung“ einzelner Politikfelder auf die deutsche Administration untersuchen.³ Auch über die transnationale gesellschaftliche Verflechtung und ihre Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland liegen einige Arbeiten vor.⁴ Aber es erstaunt, dass bislang keine geschichtswissenschaftliche Untersuchung über die Konsequenzen des europäischen Mehrebenensystems für den deutschen Föderalismus existiert. Dabei ist offensichtlich, dass die Übertragung nationaler Souveränität auf die supranationale Ebene massive Auswirkungen auf das föderale System der Bundesrepublik hatte.⁵

Der Konflikt war bereits in der Verfassung angelegt: Das am 24. Mai 1949 in Kraft getretene Grundgesetz (GG) formulierte zwei Prinzipien für die deutsche Politik. Zum einen gebot es dem Bund, den westdeutschen Staat in ein – wie auch immer geartetes – „vereintes Europa“ zu integrieren, um den Frieden zu erhalten. Artikel 24, Absatz 1 ermächtigt die Bundesregierung daher auch ausdrücklich dazu, „Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen“. Die Verpflichtung zur Selbstintegration in Europa war daher von Beginn an Bestandteil der Staatsraison der Bundesrepublik Deutschland. Zum anderen wurde die Bundesrepublik Deutschland als Föderalstaat konstruiert. Das hatten die Alliierten gefordert, der Föderalismus als Strukturprinzip war aber auch unter den westdeutschen Verantwortlichen weitgehend unumstritten.

Die Bundesländer sind eigene Staaten, die über eigene Souveränitätsrechte verfügen. Zudem werden sie in wesentlichen Punkten an der Gesetzgebung des

² Vgl. Timm Beichelt, *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden 2009, S. 278–291; Roland Sturm/Heinrich Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2012, S. 86–116, und Michael Goldsmith/Kurt Klaudi Klausen (Hrsg.), *European Integration and Local Government*, Cheltenham/Brookfield 1997.

³ Vgl. Kiran Klaus Patel, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG, 1955–1973*, München 2009; Martin Conway/Kiran Klaus Patel (Hrsg.), *Europeanization in the Twentieth Century. Historical Approaches*, New York 2010, und Sibylle Hambloch, *Europäische Integration und Wettbewerbspolitik. Die Frühphase der EWG*, Baden-Baden 2009.

⁴ Vgl. Hartmut Kaelble, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart*, München 2007.

⁵ Vgl. Rudolf Hrbek, *Europapolitik als Kontroversthemata zwischen Bund und Ländern*, in: Hanns Jürgen Küsters (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013)*, Düsseldorf 2014, S. 383–418; Doris Fuhrmann-Mittlmeier, *Die deutschen Länder im Prozess der europäischen Einigung. Eine Analyse der Europapolitik unter integrationspolitischen Gesichtspunkten*, Berlin 1991, und Jean-Louis Georget, *Les Länder et la construction européenne. Le long chemin pour la reconnaissance des acteurs régionaux comme acteurs de la construction européenne*, in: Dominique Herbet/Hélène Miard-Delacroix/Hans Stark (Hrsg.), *L'Allemagne entre rayonnement et retenue*, Villeneuve-d'Ascq 2016, S. 131–142.

Bunds über den Bundesrat beteiligt (Artikel 32, Absatz 2 GG). Hieraus entstand aber ein Spannungsverhältnis: Wenn der Bund Teile der Souveränität an eine supranationale Organisation übertrug, beschnitt er damit zugleich die Souveränität der Länder, ohne dass diese ein Veto einlegen konnten. Mehr noch, hatten die supranationalen Organisationen die Kompetenz in einem Politikfeld erlangt, dann hatten die deutschen Bundesländer ihre vom Grundgesetz gesicherte Gestaltungsfähigkeit für dieses Politikfeld verloren.

Wie aber reagierten die Bundesländer auf den Transfer von nationaler Souveränität auf die europäische Ebene? Wie veränderte sich das deutsche föderale System unter dem Eindruck der „Europäisierung“? Oder, anders gefragt: Welche Folgen hatte die Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems für den westdeutschen Föderalismus? Im Fokus der vorliegenden Untersuchung steht die Zeit zwischen 1950 und 1985. Mit dem französischen Vorschlag einer Hohen Behörde, der die deutsche und französische Kohle- und Stahlindustrie unterstellt werden sollte, begann die Diskussion um die Rolle der Bundesländer in der supranationalen europäischen Integration. Mitte der 1980er Jahre entstanden schrittweise die Vertretungen der deutschen Bundesländer in Brüssel als ständige Repräsentanzen bei der Europäischen Gemeinschaft (EG). Damit war die Entwicklung des Mehrebenensystems zwar nicht abgeschlossen, die Entscheidung der Länder, ständige Repräsentanzen in Brüssel zu unterhalten, war aber eine wichtige Zäsur.

II. Zwischen Außen- und Wirtschaftspolitik. Adenauer, die Bundesländer und die Montanunion

Der Vorschlag des französischen Außenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950, die deutsche und französische Kohle- und Stahlindustrie unter die Aufsicht einer Hohen Behörde mit eigenen Rechtsetzungskompetenzen zu stellen, löste in der Bundesrepublik erstmals eine Debatte über die Rolle der Länder im Prozess der europäischen Integration aus. Es war vor allem Nordrhein-Westfalen, das sich in dieser Frage positionierte, während die anderen Bundesländer sich zunächst nur zurückhaltend äußerten. Dabei wurde der Düsseldorfer Landesregierung sehr schnell klar, dass es sich nicht allein um ein wirtschaftliches Problem handelte, sondern dass grundlegende politische Fragen auf der Tagesordnung standen.

Die Diskussion drehte sich um die verfassungspolitische Position der Bundesländer in der supranationalen Organisation. Es war vor allem der nordrhein-westfälische Minister für Bundesangelegenheiten, Carl Spiecker (CDU), der darauf drängte, dass die Landesregierung ihre Mitwirkungsrechte in Bezug auf die Schumanplan-Verhandlungen energisch einfordern müsse.⁶ Spiecker verwies in diesem Kontext auf Artikel 32, Absatz 2 des Grundgesetzes, der die Bundesregierung

⁶ Vgl. Ursula Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa. Föderalismus und Europapolitik, 1945–1955*, Essen 1990, S. 86–131; Hans Eberhard Birke, *Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1973, S. 36 f., und Günter Jaspert, *Die Beteiligung des Bundesrates an der Europäischen Integration*, in: Siegfried Ma-

verpflichtete, vor Abschluss eines Vertrags, „der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt“, dieses Land zu hören. Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Landesregierung konnte kein Zweifel daran bestehen, dass im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Markt und der Hohen Behörde für Kohle und Stahl besondere Interessen des Lands tangiert waren.

Die Haltung der Bundesregierung jedoch wurde von ganz anderen Fragen bestimmt: Für Bundeskanzler Konrad Adenauer hatte der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen höchste außenpolitische Priorität. Die Montangemeinschaft sollte ein wesentlicher Schritt in seinem außenpolitischen Konzept sein, das vorsah, den westdeutschen Staat durch eine gleichberechtigte Integration in die Institutionen der westlichen Welt Schritt für Schritt zur Souveränität zu führen.⁷ Der Kanzler hatte keine Zweifel daran, dass landespolitische und wirtschaftliche Interessen hinter diesen außenpolitischen Motiven zurückzutreten hatten. Daher wehrten Adenauer und sein Verhandlungsführer Walter Hallstein jeden Versuch ab, von außen auf die Verhandlungen Einfluss zu nehmen. Obwohl der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold (CDU) darauf drängte, wurde kein Repräsentant der Landesregierung in die deutsche Delegation bei den Schumanplan-Verhandlungen aufgenommen. Die Regierungen der Bundesländer hatten deswegen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Gespräche. Sie wurden am 15. März 1951 von Hallstein, Leiter der deutschen Delegation, über den Stand der Verhandlungen informiert. Im Auswärtigen Ausschuss des Bundesrats betonte Hallstein erneut die hohe außenpolitische Bedeutung des Vertrags für die Bundesregierung, aus der sich für ihn die Verpflichtung der Länder zur Zurückhaltung ergab.⁸

Unter diesen Umständen erfuhren die Regierungen der Länder erst nach der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 18. April 1951 von den konkreten Inhalten. Der nun beginnende Ratifikationsprozess war komplex und wurde im Kern durch zwei Faktoren bestimmt: Einerseits spielten parteipolitische Überlegungen eine Rolle, andererseits die politischen und wirtschaftlichen Interessen der Länder. Die SPD lehnte den Vertrag ab. Dies spielte im Bundestag, wo Adenauer sich auf die christlich-liberale Regierungsmehrheit verlassen konnte, keine Rolle, wohl aber im Bundesrat. Hier bestand die Gefahr, dass die Länder, in denen die SPD regierte oder mitregierte, den Vertrag ebenfalls ablehnen würden. Umso wichtiger war aus der Sicht der Bundesregierung, dass die von der Union geführten Länder für den Vertrag stimmten. Damit rückten Nordrhein-Westfalen und Bayern in eine Schlüsselrolle. In beiden Ländern regierte die Union zusammen mit der SPD und beide

giera/Detlef Merten (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, S. 87–110.

⁷ Vgl. Klaus Schwabe, *L'Allemagne, Adenauer et l'option de l'intégration à l'Ouest*, in: Andreas Wilkens (Hrsg.), *Le Plan Schuman dans l'histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Brüssel 2004, S. 81–105.

⁸ Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abt. Rheinland (künftig: NW), NW 74–170, betr. Staatssekretär Walter Hallstein über Schuman-Plan. 14. Sitzung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des Bundesrats, 15.3.1951.

waren wegen ihrer Größe und Bewohnerzahl von hoher Bedeutung im Bundesrat. Adenauer wollte vor allem wegen des außenpolitischen Signals nach Möglichkeit vermeiden, dass der Vertrag nach der Ratifikation im Bundestag in der Länderkammer abgelehnt wurde und dann in den Vermittlungsausschuss gelangte. Aus diesem Grunde entsandte der Kanzler seine beiden wichtigsten Berater in Fragen der Montanunion, Hallstein und Herbert Blankenhorn, am 8. April 1951 nach Düsseldorf, wo sie Ministerpräsident Arnold zur Zustimmung zum Vertrag bewegen sollten.

Arnold jedoch beharrte auf seiner Position, die er einige Wochen später, anlässlich der Debatte um das so genannte Zustimmungsgesetz im Bundesrat am 27. Juni 1951 noch einmal klarstellte. Der Schuman-Plan, so Arnold, sei ja nur als erster Schritt einer „europäischen Zusammenfassung“ gedacht. Wenn man sich vorstelle, dass bald auch andere Sektoren der Wirtschaft in die Integration einbezogen würden, dann hätte das für die Bundesrepublik Deutschland zur Konsequenz, dass die Bundesländer „zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“ würden. Ein „verfassungsrechtlicher Strukturwandel“ der Bundesrepublik durch die europäische Integration sei unvermeidlich. Nach dem vorliegenden Vertrag würde nur eine der beiden gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik an der politischen Willensbildung beteiligt sein, nämlich der Bundestag. Die Bundesregierung könne über ihren Vertreter im Ministerrat der EGKS politischen Einfluss nehmen. „Lediglich die dritte verfassungsmäßige Säule, die Ländervertretung, wird von einer Beteiligung an der politischen Willensbildung ausgeschlossen“. Dies sei um so paradoxer, als die durch den Vertrag an die EGKS übertragenen Hoheitsrechte in der Mehrzahl von den Bundesländern kämen. „Auch das Argument, dass der Bund ausschließlich für die auswärtige Politik zuständig ist, kann nicht zur Rechtfertigung einer *Liquidierung der Länder* angeführt werden“.⁹

Damit war erstmals in der Öffentlichkeit das Kernproblem der supranationalen europäischen Integration für die Bundesländer formuliert: Wenn der Bund Teile nationaler Souveränität an eine internationale Organisation übertrug, entzog er zugleich auch den Ländern ihre Mitwirkungsrechte an der westdeutschen Politik. Arnold sprach, gewiss zugespitzt, von einer „Liquidierung der Länder“, um auf das Problem aufmerksam zu machen.¹⁰

Obwohl das Problem alle Bundesländer betraf, wurde es keineswegs einheitlich diskutiert. Insbesondere die SPD-geführten Länder Hessen und Hamburg versuchten, die Ratifikation des EGKS-Vertrags im Bundesrat durch ihre Ablehnung zumindest zu verzögern, CDU-geführte Länder sprachen sich für eine rasche Ratifikation aus, um die Außenpolitik der Bundesregierung zu unterstützen.

⁹ Deutscher Bundesrat. Sitzungsbericht. 61. Sitzung am 27. 6. 1951, S. 446; URL: www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/1951/Plenarprotokoll-61.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [6. 2. 2017].

¹⁰ Vgl. Kurt Düwell, Karl Arnold. Überzeugter Föderalist zwischen gesamtdeutschen Zielen und europäischen Visionen, in: Karl Arnold. Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident 1947 bis 1956 (Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Bd. 13), Düsseldorf 2001, S. 91–112, und Detlev Hüwel, Karl Arnold. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980, S. 268–272.

Drei Länder – Württemberg-Baden, Bayern und Nordrhein-Westfalen – allerdings stellten die von Arnold formulierten verfassungspolitischen Probleme in den Mittelpunkt und plädierten für weitere Verhandlungen mit der Bundesregierung, um die Länder in den europapolitischen Entscheidungsprozess einzubinden.¹¹ Neben Arnold verteidigte vor allem der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard (CDU) die Rechte der Länder auch in der Außenpolitik vehement. Am 29. Mai 1951 reiste Ehard nach Düsseldorf und hielt dort eine Grundsatzrede über den Föderalismus in Deutschland.¹² Gemeinsam mit Arnold plädierte er für eine stärkere Beteiligung der Länder an der Außen- und Europapolitik. Während es aber Ehard darauf ankam, den gerade wiedergewonnenen Föderalismus zu stärken, ging es Arnold neben dem Föderalismus auch um wirtschaftliche Fragen.

Im Sommer und Herbst 1951 wurden zwei Varianten diskutiert, um den politischen Einfluss der Länder auf die supranationalen Gemeinschaften zu stärken: Ein Vorschlag sah vor, neben Abgeordneten des Bundestags auch Delegierte des Bundesrats in die Parlamentarische Versammlung der EGKS zu entsenden. Dies wurde jedoch von der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten abgelehnt. Zudem hatte die Parlamentarische Versammlung lediglich beratende Funktion im Rechtssetzungsprozess der EGKS und bot daher kaum Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Eine zweite Konzeption zielte daher darauf, die Bundesregierung zu verpflichten, die Regierungen der Länder bei den Weisungen an den deutschen Vertreter im Ministerrat der EGKS zu beteiligen. Eben diesen Weg schlug Arnold ein. Er erschien erfolgversprechend, weil Adenauer nach der Rede Arnolds im Bundesrat zugestanden hatte, dass die Ausführungen des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten „einen wahren Kern“ enthielten, der Kanzler war sich des Problems also bewusst. Zudem bestand aus seiner Sicht die Gefahr, dass der Ratifikationsprozess ins Stocken geraten würde, wenn Nordrhein-Westfalen und Bayern den Vertrag ablehnten.

Dennoch verliefen die weiteren Verhandlungen sehr komplex und keineswegs gradlinig. Zwar konzedierte die Bundesregierung am 5. Dezember 1951 nach harten Diskussionen den Ländern einen Zusatz im so genannten Zustimmungsgesetz, dass sie die Weisungen an den deutschen Vertreter im Ministerrat der EGKS, abgesehen von Eilfällen, „im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Bundesregierung und Bundesrat“ geben würde.¹³ Doch scheiterte dieser Zusatz am 11. Januar 1952 für alle Beteiligten völlig überraschend an einer Zufallsmehrheit im Bundestag. Um den Prozess nicht noch weiter in die Länge zu ziehen, wurde zwischen Adenauer und Arnold ein sogenanntes Verwaltungsabkommen vereinbart. Damit sicherte die Bundesregierung der nordrhein-westfälischen Regierung zu, die Weisungen an den deutschen Vertreter im Ministerrat der EGKS nach vorheriger

¹¹ Vgl. Ursula Rombeck-Jaschinski, Die Bundesländer und die Gründung der Montanunion 1951/52. Die Ratifikation des EGKS-Vertrags durch den Bundesrat, in: Geschichte im Westen 6 (1991), S. 190–201, hier S. 196.

¹² Vgl. Karl-Ulrich Gelberg, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992, S. 371 f.

¹³ Zit. nach Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, S. 125.

Beratung mit der Landesregierung zu geben, das heißt die Düsseldorfer Regierung wurde an der deutschen Politik gegenüber der EGKS beteiligt. Bemerkenswert daran war zweierlei: Zum einen war es den Bundesländern nicht gelungen, die Bundesregierung rechtlich zu verpflichten, den Bundesrat an der Europapolitik zu beteiligen. Das Verwaltungsabkommen hatte lediglich den Status einer politischen Selbstverpflichtung der Bundesregierung. Zum anderen wurde nur die nordrhein-westfälische Regierung an der Europapolitik im Rahmen der EGKS beteiligt, die anderen Landesregierungen blieben außen vor.

Diese, auf den ersten Blick überraschende Tatsache, wird verständlicher, wenn man die wirtschaftliche Dimension des Problems betrachtet. Das besondere Interesse Nordrhein-Westfalens an der EGKS erklärt sich nicht zuletzt aus der wirtschaftlichen Struktur des Lands. 1950 wurden an der Ruhr 98 Prozent der westdeutschen Steinkohle gefördert und rund 80 Prozent des Stahls produziert. So überrascht es kaum, dass auch die Kohle- und Stahlindustrie über ihre Verbände sehr bald versuchte, Einfluss auf die Verhandlungen in Paris zu nehmen. Hauptziel der Industrie war es, die durch das Ruhrstatut auferlegten Produktionsbeschränkungen aufzuheben. Zudem sollte erreicht werden, dass die westdeutsche Industrie gegenüber der ausländischen, vor allem französischen Konkurrenz nicht weiter benachteiligt würde. Im Prinzip waren die Industriellen nicht gegen einen gemeinsamen europäischen Markt für Kohle und Stahl. Allerdings hatte man Angst, dass die Hohe Behörde zu dirigistisch agieren und politisch in die Märkte intervenieren würde.¹⁴ Doch scheiterten die Industrieverbände ebenso wie die Landesregierung mit ihrem Versuch, einen Vertreter in die deutsche Delegation bei den Schumanplan-Verhandlungen zu entsenden, am Widerstand der Bundesregierung. Auf Seiten der Industrie versuchte man nun, die nordrhein-westfälische Landesregierung dafür zu gewinnen, bei der Bundesregierung für die Interessen der Wirtschaft an Rhein und Ruhr einzutreten. Diese Initiative war insofern erfolgreich, als damit auch das politische Gewicht der Regierung Arnold gestärkt wurde. Auch Adenauer war sich der Bedeutung der Ruhr-Industrie für die politische und wirtschaftliche Struktur der Bundesrepublik bewusst. Hinzu kam, dass die meisten anderen Bundesländer die Montanunion zunächst vor allem unter wirtschaftlichen Aspekten sahen und deshalb ihre politische Bedeutung unterschätzten.

So kam es, dass in den Anfängen der supranationalen europäischen Integration zwischen 1950 und 1952 vor allem die nordrhein-westfälische Landesregierung die politische Dimension der neuen supranationalen politischen Ebene und die hier liegenden Probleme für den deutschen Föderalismus thematisierte. Sie versuchte, die drohende Aushöhlung des Föderalismus dadurch zu umgehen, dass sie sich von der Bundesregierung Mitsprachrechte an der Politik gegenüber der EGKS zusichern ließ. Das Grundproblem war damit allerdings nicht gelöst.

¹⁴ Vgl. Werner Bühner, *Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945–1952*, München 1986, S. 203–206.

III. Die Mühen der Ebene

Die Frage nach dem Verhältnis von Bund, Ländern und Europa stellte sich neu, als im Sommer 1956 die Regierungsverhandlungen über die Gründung eines Gemeinsamen Markts und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) in Brüssel begannen. Der Gemeinsame Markt umfasste nicht nur einen Wirtschaftssektor, sondern grundsätzlich die europäischen Gütermärkte, insbesondere betraf er auch die Agrar- und Verkehrspolitik. Damit war nun allen Bundesländern von Beginn an klar, dass ihre Interessen von der europäischen Integration betroffen waren. Ähnlich wie bereits 1950 betrachteten aber Bundeskanzler Adenauer und das in dieser Frage nun federführende Auswärtige Amt die Europapolitik als wesentlichen Bestandteil der Außenpolitik. Wie schon bei den Beratungen über die Montanunion bemühten sie sich, die Brüsseler Verhandlungen von regionalen oder sektoralen Sonderinteressen freizuhalten.

Wie regierten die Bundesländer auf diese neue Herausforderung? Insgesamt lassen sich vier verschiedene Ansätze zur Lösung des Problems identifizieren, die zum Teil parallel, zum Teil in Abhängigkeit voneinander verfolgt wurden. Ein erster Ansatz zielte darauf, wie schon zu Beginn der 1950er Jahre, den Bund auf rechtlichem Wege zur Beteiligung der Länder in der Europapolitik zu verpflichten. In diesem Sinne ergriff der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Fritz Steinhoff (SPD) am 5. April 1957 in einem Brief an die Ministerpräsidenten der Länder die Initiative. Der nun vorliegende Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und EURATOM, so Steinhoff, formuliere in wichtigen Bereichen nur Rahmenbedingungen, die durch die künftige Politik der Gemeinschaften auszufüllen seien. „Um den Rahmen, der durch das Vertragswerk gesteckt wird, auszufüllen, wird eine kontinuierliche Rechtsetzung erforderlich sein, an der in der ersten Linie die Bundesregierung durch ihren Vertreter im Ministerrat sowie der Bundestag durch die in die Versammlung zu entsendenden Abgeordneten beteiligt werden.“ Die Länder, so warnte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident, würden aber von diesem Rechtsetzungsprozess ausgeschlossen, weil die Gesetze nicht der Zustimmungspflicht des Bundesrats unterlägen. Er sei der Meinung, dass die Bundesregierung ihre Instruktionen an den deutschen Vertreter im Rat der Gemeinschaft nach Beratung mit einem vom Bundesrat zu diesem Zweck zu bildenden Ausschuss von Ländervertretern erteilen müsse. Daher schlug Steinhoff vor, das Genehmigungsgesetz um einen Artikel zu erweitern, der den Bund verpflichtete, die Weisungen an das deutsche Mitglied im Ministerrat erst „nach Beratung mit einem vom Bundesrat zu bildenden Ausschuss von Ländervertretern“ zu erteilen. Zudem sollte der Ausschuss über die „Führung der Geschäfte im Ministerrat auf dem Laufenden“ gehalten werden.¹⁵ Damit versuchte Steinhoff die 1952 gescheiterte Initiative zu einer rechtlichen Verpflichtung des Bunds, die Länder in die Europapolitik einzubeziehen, in einem zweiten Anlauf doch noch zum Erfolg zu führen. Der neue Ausschuss im

¹⁵ NW 708, Nr. 80, Fernschreiben an die Ministerpräsidenten der Länder, betr. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 5. 4. 1957.

Rahmen des Bundesrats hatte hierbei eine doppelte Funktion: Einerseits sollten die Länder damit Einfluss auf die Europapolitik erhalten, indem sie an der Formulierung der Weisungen an den deutschen Vertreter im Ministerrat der EGKS beteiligt würden. Zum zweiten aber sollten die Länder auch über die Vorgänge auf der europäischen Ebene informiert werden.

Während der Vorschlag Steinhoffs in Bayern und Baden-Württemberg auf grundsätzliche Zustimmung stieß, gab es in anderen Ländern Bedenken. Vor allem der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Kai-Uwe von Hassel (CDU) wies auf die praktischen Probleme hin, die durch ein solches Vorgehen entstehen würden: Zum einen seien die Weisungen der Bundesregierung an den deutschen Vertreter im Ministerrat der EWG geheim. Sollten sie aber vorher im Bundesrat verhandelt werden, wäre die Geheimhaltung nicht länger gewährleistet. Das könne zum Nachteil für die deutsche Europapolitik werden. Zum zweiten aber gehe Steinhoff davon aus, dass die Länder stets eine einheitliche Position zu allen EWG-Fragen hätten. Dies sei erfahrungsgemäß jedoch nicht so; was aber wäre, wenn es verschiedene Ansichten gäbe?¹⁶ Ähnlich argumentierte auch der Leiter der Europa-Abteilung im Auswärtigen Amt, Karl Carstens.¹⁷

Auf einer Konferenz in Lindau einigten sich schließlich die Vertreter der Staatskanzleien und der Bundesregierung Ende Oktober 1957 darauf, die Länder grundsätzlich in die Europapolitik des Bundes einzubinden: „Soweit völkerrechtliche Verträge auf den Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden“. Hinzugefügt wurde noch, dass das Einverständnis vorliegen solle, bevor der in Frage kommende Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangte. Zudem sollten die Länder möglichst frühzeitig über die auf der supranationalen Ebene laufenden Projekte informiert werden.¹⁸ Damit war der zweite Versuch der Länderregierungen fehlgeschlagen, die Bundesregierung zur Kooperation in der Europapolitik im rechtlichen Sinne zu binden. Ausschlaggebend hierfür war gewiss die weiterhin hinhaltende Position der Bundesregierung, insbesondere des Auswärtigen Amts, das sich die volle Handlungsfreiheit in der Europapolitik erhalten wollte. Ganz gewiss führten aber auch die vom schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten von Hassel formulierten praktischen Schwierigkeiten zu diesem für die Länder wenig zufriedenstellenden Ergebnis.

Ein zweiter, eng mit dem ersten Ansatz verbundener Versuch der Länder, Einfluss auf die Europapolitik zu erhalten, zielte darauf ab, im Rahmen des Bundesrats geeignete Instrumente der Kommunikation zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Dies hatte bereits Steinhoff angedeutet. Unmittelbar nach Unterzeichnung der Römischen Verträge war im Rahmen des Bundesrats ein eigener, ausschließlich für die Belange der Europapolitik zuständiger Ausschuss gebildet worden. Die Hauptaufgabe war es zunächst, die Ratifikation der neuen Verträge

¹⁶ NW 708, Nr. 80, Fernschreiben von Kai-Uwe von Hassel an Fritz Steinhoff, 1.5.1957.

¹⁷ NW 708, Nr. 80, Aufzeichnung Dr. Kordt für Ministerpräsident und Staatssekretär, 31.5.1957.

¹⁸ NW 708, Nr. 80, Beschlüsse der Konferenz der Staatskanzleien in Lindau, 23.–25.10.1957.

vorzubereiten.¹⁹ Schon im Dezember 1957 wurde allerdings beschlossen, den Sonderausschuss Gemeinsamer Markt und Freihandelszone zu einer Dauereinrichtung zu machen, dessen organisatorische Struktur nun genauer bestimmt wurde. Jedes Bundesland sollte von nun an nur noch einen Vertreter in den Ausschuss entsenden. Diese „Generalreferenten“ sollten die EWG-relevanten Informationen an ihre Regierungen geben und gleichzeitig die Stellungnahmen der Länder zu europapolitischen Fragen koordinieren. Zudem sollten weitere Unterausschüsse entstehen, um sich mit den Sektoren der Integration zu beschäftigen; vorgesehen waren Ausschüsse für Agrarpolitik, Verkehrspolitik, Arbeits- und Sozialpolitik sowie für Steuern und Finanzen. Der Sonderausschuss wurde zudem hochrangig besetzt. Den Vorsitz übernahm der bayerische Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU), sein Stellvertreter wurde der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Hermann Kohlhasse (FDP). Auch die anderen Mitglieder des Ausschusses waren Minister und Staatssekretäre. Das zeigt, welche Bedeutung die Landesregierungen europapolitischen Fragen beimaßen.

Doch die neue Institution stieß rasch an ihre Grenzen. Am 13. Mai 1958 übersandte die Bundesregierung den Entwurf einer Verordnung der EWG zur Beratung, in der es um die soziale Sicherheit von Wanderarbeitern ging. Die Verordnung, so schrieb der nordrhein-westfälische Minister für Bundesangelegenheiten, Karl Siemsen (SPD), sei „ein Musterbeispiel für die Schaffung neuen, in der Bundesrepublik unmittelbar geltenden Rechtes durch übernationale Institutionen“.²⁰

Problematisch war aus der Sicht Siemens, dass die Bundesregierung den Entwurf der Verordnung erst eine Woche vor der vorgesehenen Beschlussfassung des Ministerrats der EWG an den Bundesrat übermittelt hatte. Eine grundsätzliche Diskussion und eine darauf basierende Stellungnahme der Länder sei unter diesen Bedingungen unmöglich. Aus der Sicht des Ministers war das ein eindeutiger Verstoß der Bundesregierung gegen die in Lindau eingegangene Selbstverpflichtung zur rechtzeitigen Information der Länder. Doch das war nicht das einzige Problem des Sonderausschusses. Schon im März 1958, EWG und EURATOM hatten gerade ihre Arbeit aufgenommen, war klargeworden, dass die Informationsmenge aus den neuen Gemeinschaften von einem einzelnen Ausschuss gar nicht bewältigt werden konnte. Der Sonderausschuss könne aus der „Fülle des Stoffes“ unmöglich übersehen, „was zu bearbeiten sei“.²¹ Man einigte sich daher darauf, dass die Sitzungen künftig von einem Arbeitsstab vorbereitet werden sollten, um die Arbeit des eigentlichen Ausschusses effizienter zu gestalten. Bald tauchte aber noch ein weiteres Problem auf: Die hochrangige Besetzung des Ausschusses sollte einerseits deutlich machen, welche Bedeutung die Europapolitik für die Länder hatte. Andererseits waren die Minister und Staatssekretäre durch andere Ver-

¹⁹ NW 708, Nr. 80, Minister für Bundesangelegenheiten des Lands Nordrhein-Westfalen, Karl Siemsen, an den Chef der Staatskanzlei, 13. 4. 1957.

²⁰ NW 708, Nr. 80, Minister für Bundesangelegenheiten des Lands Nordrhein-Westfalen, Siemsen, an Ministerpräsident Steinhoff, 24. 5. 1958.

²¹ NW 708, Nr. 80, Aufzeichnung Dr. Hilker für Herrn Minister über Herrn Staatssekretär, betr. Wirtschaftsministerkonferenz am 12. Juni 1958, 27. 5. 1958.

pflichtungen im Rahmen ihrer Ämter sehr in Anspruch genommen und konnten nicht so intensiv in die Arbeit einsteigen wie eigentlich erforderlich. Insgesamt wurde daher sehr schnell deutlich, dass der Ausschuss des Bundesrats für europäische Angelegenheiten in dieser Form die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen konnte.

Ein dritter Ansatz der Länder, Einfluss auf die europapolitischen Entscheidungen zu erhalten, zielte auf eine Mitwirkung des Bundesrats in der parlamentarischen Versammlung der EWG ab. Wie schon im Falle der Montanunion setzte sich dieses Gremium aus Delegierten zusammen, die die nationalen Parlamente dorthin entsandt hatte. Die Länder plädierten nun dafür, dass nicht nur der Bundestag, sondern auch der Bundesrat Mitglieder in die Versammlung nach Straßburg schicken könne. Der Hamburger Bürgermeister Kurt Sieveking (CDU) schrieb in diesem Sinne einen Brief an Bundesaußenminister Heinrich von Brentano (CDU), in dem er darauf verwies, dass auch andere Mitgliedstaaten der EWG Abgeordnete aus beiden Kammern ihres Parlaments nach Straßburg entsandten. Er bat den Außenminister um Unterstützung für einen entsprechenden Vorstoß der Länder im Bundestag. Als ein entsprechendes Papier allerdings von den Ländern im Sonderausschuss des Bundestags präsentiert wurde, stieß der Vorstoß dort auf „eisige Ablehnung“. Keine der Bundestagsparteien zeigte sich bereit, die Initiative zu unterstützen. Für die SPD wies ihr Fraktionsvorsitzender Erich Ollenhauer darauf hin, dass die Abgeordneten der beratenden Versammlung ja nur solange aus den nationalen Parlamenten entsandt würden, bis es zu einer Direktwahl kam. Zudem habe die beratende Versammlung nur wenige Kompetenzen.²² Ausschlaggebend dafür, dass diese Initiative nicht weiter verfolgt wurde, waren aber erneut vor allem praktische Gründe: Die Arbeitsbelastung der Delegierten in der beratenden Versammlung erwies sich als so hoch, dass sie nur von hauptamtlichen Abgeordneten wahrgenommen werden konnte. Die Delegierten des Bundesrats hingegen waren in der Regel auch Mitglieder ihrer Landesregierungen und deswegen kaum in der Lage, regelmäßig an den Sitzungen der beratenden Versammlung teilzunehmen. Somit scheiterte auch dieser Vorstoß der Länder, ihre drohenden Kompetenzverluste durch strukturelle Reformen in der Bundespolitik aufzufangen.

Parallel dazu gab es noch einen vierten Ansatz, der von Bedeutung war. Bereits während der Verhandlungen über EURATOM und den Gemeinsamen Markt im Herbst 1956 hatten die Regierungen Bayerns und Baden-Württembergs Außenminister von Brentano dafür gewinnen können, einen Beobachter der Länder als Mitglied der deutschen Delegation bei den Verhandlungen zuzulassen. Dieser hatte Einsicht in alle Dokumente und war auch bei den internen Beratungen der deutschen Delegation anwesend. Der Länderbeobachter erwies sich als sehr effizientes Instrument der Information über die Brüsseler Verhandlungen. Aus diesem Grund drängte der baden-württembergische Minister für Bundesangelegen-

²² NW 708, Nr. 82, Vermerk betr. Besprechung der Regierungschefs und Länderminister über die Behandlung der Stellungnahme des Bundesrats zum Gemeinsamen Markt im Sonderausschuss des Bundestags, 21. 6. 1957.

heiten, Oskar Farny (CDU), mit Erfolg darauf, dass der Länderbeobachter auch bei den anstehenden Verhandlungen über die europäische Freihandelszone als Mitglied der deutschen Delegation teilnehmen könne.²³

Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften nahm seinen Sitz in der Vertretung des Lands Baden-Württemberg in Bonn. Er erhielt seine Informationen zum einen über das seit 1958 für EWG-Fragen zuständige Bundeswirtschaftsministerium, nahm aber auch selbst an den Sitzungen des Rats, der ständigen Vertreter und der Arbeitsgruppen zu konkreten Fragen in Brüssel als Mitglied der deutschen Delegation teil.²⁴ Der Länderbeobachter entwickelte sich zum wichtigsten Informationsinstrument der Länder für die politischen Prozesse in der Europapolitik. Doch auch diesem Instrument waren Grenzen gesetzt: Zum einen lieferte der Länderbeobachter zwar wichtige Informationen, eignete sich aber nicht als Instrument zur Einflussnahme auf nationaler oder europäischer Ebene. Die Landesregierungen wurden nun zwar über die Vorgänge auf europäischer Ebene informiert, konnten aber ihre Interessen in diesem Zusammenhang nicht einbringen. Zudem war der Länderbeobachter bei den Europäischen Gemeinschaften keine rechtlich gesicherte Institution. Er blieb aus der Sicht des Bundes politisch geduldet. Zwar akzeptierte man in der Bundesregierung, insbesondere im Bundeswirtschaftsministerium, seine Existenz, die Länder hatten aber kein Recht darauf. Schließlich stand auch der Länderbeobachter vor jenem Problem, das schon dem EWG-Ausschuss im Bundesrat bekannt war: Aus Brüssel kam eine wahre Informationsflut, die für ein einzelnes Büro kaum zu bewältigen war. Schon 1960 bekam der Länderbeobachter aber einen Stellvertreter.²⁵ Außerdem richteten die Länder bald sogenannte EWG-Arbeitskreise ein, in denen die Sachprobleme unter den Referenten aus den entsprechenden Ministerien beraten wurden.²⁶ Der europapolitischen Koordination unter den Ländern diente der Arbeitskreis Wirtschaft, in dem die jeweiligen EWG-Referenten der Landesregierungen und ein Repräsentant der Bundesregierung zusammenkamen.

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass auch in den 1960er Jahren die Versuche der Länder scheiterten, den durch die supranationale europäische Integration drohenden Kompetenzverlust durch strukturelle Reformen zu verhindern. Das führte dazu, dass die Länder nun mehr und mehr neue, inoffizielle Strukturen schufen, um einerseits Informationen über die Politik auf der supranationalen Ebene zu erlangen, und andererseits dort Einfluss im Sinne ihrer Interessen zu nehmen. Langsam entwickelte sich so ein Netz inoffizieller Strukturen zwischen den einzelnen Bundesländern und der EWG. Hierzu gehörten seit den

²³ NW 736, Nr. 416, Vermerk betr. Beteiligung eines Vertreters des Bundesrats an den Freihandelszonen-Verhandlungen, 3. 7. 1958.

²⁴ Vgl. Birke, Bundesländer, S. 53.

²⁵ NW 736, Nr. 416, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – Beobachter der Länder bei den Verhandlungen über die Freihandelszone – und bei der EWG, Vermerk betr. Benennung von Ministerialrat Weinfurth als Stellvertreter von Herrn Ministerialrat May als Beobachter der Länder bei der Kommission der EWG und den Verhandlungen über eine Freihandelszone, 21. 11. 1959.

²⁶ Vgl. Birke, Bundesländer, S. 56.

1960er Jahren beispielsweise Besuche von Landesministern oder Ministerpräsidenten bei der Europäischen Kommission.²⁷ Auch Referenten aus den Landesministerien nutzten oft persönliche Kontakte zu Beamten der Kommission, um rasch an konkrete Informationen zu kommen. Der Länderbeobachter Fritz Stöger rief die Länder zudem unmittelbar dazu auf, diese inoffiziellen Kontakte aufzubauen und zu pflegen.²⁸ Das Wirtschaftsministerium aus Nordrhein-Westfalen entsandte ab 1958 einen permanenten Vertreter zu den Beratungen der parlamentarischen Versammlung der EWG nach Straßburg. Weil dieser nicht den Status eines Abgeordneten hatte, verfolgte er die Beratungen von der Zuschauertribüne aus. Gleichwohl nahm er auch Kontakte zu Abgeordneten auf, insbesondere jenen aus Nordrhein-Westfalen, von denen er mit Hintergrundinformationen versorgt wurde. Diese gelangten in ausführlichen Berichten nach Düsseldorf.²⁹ Der Informationsaustausch wurde aus der Sicht der Länder umso wichtiger, als die in den 1960er Jahren entstehende gemeinsame europäische Agrarpolitik und die gemeinsame Außenhandelspolitik zentrale Interessen der Länder berührten.

Das Kernproblem der Länder indes blieb weiterhin bestehen. Zwar entwickelten sich in den 1960er und 1970er Jahren ein zunehmend dichteres Netz von inoffiziellen Beziehungen zwischen den Bundesländern und der EWG, ein rechtlich garantiertes Mitspracherecht in EWG-Fragen blieb den Ländern jedoch verwehrt. Mitte der 1970er Jahre unternahmen die Länder einen neuen Versuch, der Bundesregierung ein rechtlich garantiertes Mitspracherecht abzurufen. Im Juni 1963 war bereits auf einer Konferenz in Saarbrücken eine Kommission eingesetzt worden, die über dieses Problem beraten sollte.³⁰ Die Bundesregierung beharrte weiterhin auf ihrem Standpunkt, dass ihr über das Grundgesetz einerseits die alleinige Kompetenz für die Außenpolitik und andererseits das Recht zustehe, Teile der nationalen Souveränität an supranationale europäische Organisationen zu übertragen. Die Länder könnten ihre Rechte über den Bundesrat im jeweiligen Zustimmungsgesetz artikulieren, seien dann aber nicht mehr Bestandteil des Verfahrens. Demgegenüber bestanden die Länder darauf, dass die ebenfalls im Grundgesetz verankerte gegenseitige Bundestreue die Bundesregierung zur fallweisen Abstimmung mit den Ländern verpflichtete.

Die Beratungen zogen sich über die 1960er und 1970er Jahre hin, ohne dass es zu einer konkreten Einigung kam. Auf der anderen Seite gewann die EG in den

²⁷ Vgl. die Dissertation von Hermann Schmitz-Wenzel, *Die deutschen Länder und ihre Stellung im europäischen Einigungsprozess. Ein Beitrag zur Wahrnehmung der internationalen Beziehungen im Bundesstaat*, Bonn 1969, S. 113 u. S. 147f.

²⁸ NW 736, Nr. 416, Vorlage des Länderbeobachters Dr. Fritz Stöger zur Vorbereitung von TOP1a der Sitzung des Arbeitskreises der EWG-Referenten der Wirtschaftsministerien der Länder am 26. 11. 1981.

²⁹ NW 736, Nr. 114, Niederschrift zur internen Sitzung des Sonderausschusses Gemeinsamer Markt und Freihandelszone am 5. 2. 1959.

³⁰ Vgl. Birke, *Bundesländer*, S. 62–64, und Rudolf Morawitz/Wilhelm Kaiser, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn 1994, S. 49–52. Morawitz schreibt aus der Perspektive eines Zeitgenossen – er war Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums.

1960er Jahren erheblich an Bedeutung. Die gemeinsame Agrarpolitik entstand ebenso wie die gemeinsame Außenhandelspolitik, zudem begann in den frühen 1970er Jahren die europäische Regionalpolitik. Alle diese Sektoren waren von zentraler Bedeutung für die Bundesländer. In der Mitte der 1970er Jahre intensivierte sich die ohnehin laufenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern daher erneut. Auslöser waren verschiedene Rechtsetzungsinitiativen der EG in Bereichen, die ganz oder teilweise in die Kompetenzen der Länder fielen.³¹ So unterbreitete die Europäische Kommission im Frühjahr 1975 eine Richtlinie über die Qualitätsanforderungen von Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung. Dieses Problem, so meinte man in der bayerischen Staatskanzlei, falle nicht in die Kompetenzen der Europäischen Kommission, sondern sei in der Bundesrepublik Deutschland Ländersache.³² Ähnlich argumentierte die rheinland-pfälzische Kultusministerin Hanna-Renate Laurien (CDU), als die Kommission eine Verordnung über die Beschulung der Kinder von Wanderarbeitern vorbereitete, weil die Ministerin hier die Kompetenzen der Länder in der Bildungspolitik eingeschränkt sah.³³

Das Ergebnis war einmal mehr, dass die Länder einen Ausschuss zur Beratung des Problems einsetzten. Die Länder bestanden nun unter der Führung Bayerns darauf, dass die europapolitischen Entscheidungen gemeinsam von Bund und Ländern getroffen werden müssten. Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften würden in einer Weise wachsen, dass, sollte es nicht zu einer geregelten Mitbestimmung der Länder kommen, diese in ihrer Existenz gefährdet seien. Die Länder forderten daher ein für beide Seiten verbindliches Abkommen zwischen Bund und Ländern über die Europapolitik. Demgegenüber bestand der Chef des Bundeskanzleramts, Manfred Schüler, auf einer „pragmatischen“, also nicht rechtlich kodifizierten Regelung der Beteiligung der Länder an der Europapolitik:

„Ich wiederhole das Interesse der Bundesregierung, in den Bund-Länder-Gesprächen vor allem pragmatisch nach Verbesserungen der bisher praktizierten Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundes- und Landesressorts bei EG-Vorhaben zu suchen. Von einer verfassungsrechtlichen Grundsatzdiskussion, der die Bundesregierung allerdings nicht ausweichen würde, verspreche ich mir nicht viel. Sie könnte schnell in die Sackgasse einander widersprechender Rechtsauffassungen führen.“³⁴

³¹ Bayerisches Hauptstaatsarchiv (künftig: BayHStA), Staatskanzlei, 16479–16481, Abkommen zwischen Bund und Ländern betreffend den Erlass von Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören.

³² BayHStA, Staatskanzlei, 16479, Leiter der bayerischen Staatskanzlei an den bayerischen Staatsminister und Bevollmächtigten des Lands Bayern beim Bund, 18. 3. 1975.

³³ BayHStA, Staatskanzlei, 16479, Staatssekretärin im Kultusministerium Rheinland-Pfalz an die bayerische Staatskanzlei, 28. 4. 1976.

³⁴ BayHStA, Staatskanzlei, 16482, Chef des Bundeskanzleramts, Manfred Schüler, an den Leiter der bayerischen Staatskanzlei, Rainer Keßler, 12. 9. 1977.

Das Ergebnis war schließlich ein Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Helmut Schmidt und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz, dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes Rau (SPD). Schmidt erklärte für den Bund, dass dieser sich an das von der Verfassung vorgegebene Treueverhältnis zwischen Bund und Ländern halten werde und eine „enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit“ mit den Ländern in europapolitischen Fragen anstrebe. Der Bund erklärte, dass er die Länder „rechtzeitig und umfassend“ über die Vorhaben der EG informieren werde. Soweit diese Vorhaben ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen, erhielten diese die Möglichkeit, ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen. Die Länder allerdings müssten in diesem Fall „eine einheitliche Haltung anstreben“ und ihre Stellungnahmen „in angemessener Frist“ abgeben. Grundsätzlich werde sich der Bund bemühen, mit den Ländern zu einem „eivernehmlichen Standpunkt zu gelangen“ und von diesem nur aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen“. Sollten ausschließliche Länderkompetenzen betroffen sein, so werde der Bund zwei Vertreter der Länder zu den Beratungsgremien hinzuziehen „soweit ihm dies möglich ist“. Zudem werde eine Informationspflicht der Länder in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien aufgenommen.³⁵ Rau bestätigte in seinem Schreiben das Einverständnis der Länder.³⁶

Insgesamt änderten die Zusagen des Bundeskanzlers an der politischen Situation der Länder nicht viel. Wie schon in den Vereinbarungen mit dem Bund aus den 1950er Jahren war es auch diesmal nicht gelungen, den Bund zur Kooperation mit den Ländern in der Europapolitik zu verpflichten. Der Brief Schmidts enthielt, wie schon die Zusagen Adenauers, lediglich eine rechtlich unverbindliche, politische Selbstbindung des Bunds gegenüber den Ländern, die zudem sehr weitreichende Ausnahmen vorsah. Das mit dem Briefwechsel eingeleitete „Neue Länderbeteiligungsverfahren“ änderte also grundsätzlich nichts am Dilemma der Länder in der europäischen Integration.

IV. Vereint schlagen oder dezent marschieren? Auf dem Weg zu den Ländervertretungen

Parallel zu diesen Diskussionen mit der Bundesregierung wurden einzelne Länder von sich aus initiativ, indem sie direkte Beziehungen zur Kommission aufbauten. Das lag auch daran, dass die Kommission in den 1970er Jahren – trotz der allgemein diskutierten „Euro-Sklerose“ – eine beachtliche Dynamik entwickelte, nicht zuletzt auch im Bereich der Regionalpolitik.³⁷ Das führte dazu, dass sich die

³⁵ Der Bundeskanzler an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz, Johannes Rau, 19. 9. 1979, in: Morawitz/Kaiser, Zusammenarbeit, S. 153–155.

³⁶ Der Ministerpräsident des Lands Nordrhein-Westfalen an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 26. 9. 1979, in: Ebenda, S. 156.

³⁷ Vgl. Antonio Varsori/Lorenzo Mechi, At the Origins of the European Structural Policy. The Community's Social and Regional Policies from the late 1960s to the mid-1970s, in: Jan

Bundesländer nicht nur in noch stärkerem Maße für die Politik auf der supranationalen Ebene interessierten. Sie waren auch zunehmend bemüht, in die dort laufenden politischen Prozesse einzugreifen, um frühzeitig ihre Interessen einbringen zu können. Schließlich führte nicht zuletzt die Entstehung der europäischen Regionalpolitik dazu, dass die Bundesländer um die finanziellen Ressourcen aus den verschiedenen europäischen Regionalfonds konkurrierten. Diese drei Elemente – die dynamische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, der Wunsch der Länder nach aktiver Mitgestaltung auf supranationaler Ebene und die zunehmende Konkurrenz unter den Bundesländern – verschärfte zu Beginn der 1970er Jahre erneut das seit den 1950er Jahren bestehende Problem des deutschen Föderalismus in der supranationalen Europäischen Integration.

Aus der Perspektive der Länder ergaben sich nun zwei verschiedene politische Konzeptionen zur Lösung des Grundsatzproblems: Während der erste Ansatz darauf abzielte, die Verhandlungen mit dem Bund über eine stärkere Einbindung der Länder in die Europapolitik im Rahmen des Bundesrats fortzuführen und zu vertiefen, zielte der zweite darauf ab, die bereits bestehenden, vielfältigen direkten Beziehungen zwischen den Ländern und der Europäischen Kommission in Brüssel zu stärken.

Der erste Ansatz wurde bereits parallel zu den Verhandlungen mit der Bundesregierung in den 1970er Jahren diskutiert.³⁸ Diese Verhandlungen unter den Länderregierungen mündeten am 30. Januar 1980 in ein zunächst probeweise eingeführtes „Neues Länderbeteiligungsverfahren“. Doch auch dieses funktionierte nicht zufriedenstellend, wobei die Probleme bekannt waren: Vor allem die während der Verhandlungen über die „Einheitliche Europäische Akte“ wachsende Informationsflut aus Brüssel ließ sich nur schwer bewältigen. Am 10. Juni 1983 wurde auf Initiative der Landesregierungen Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs erneut eine Arbeitsgruppe der EG-Referenten aus den Wirtschaftsministerien mit dem Ziel eingerichtet, die Kooperation der Bundesländer im Rahmen des Bundesrats zu stärken und den neuen Strukturen auf europäischer Ebene anzupassen. Bis zum Frühjahr 1984 wurden in diesem Rahmen verschiedene Maßnahmen diskutiert, um die Bedürfnisse der Länder in der europäischen Integration zu befriedigen. Hierzu gehörten regelmäßige Fachministertagungen der Länder, an denen nach Möglichkeit auch Vertreter des Bunds und der entsprechenden Generaldirektionen der Europäischen Kommission teilnehmen sollten. „Beschlüsse von Fachministerkonferenzen – zu einem günstigen Zeitpunkt verabschiedet – können im Einzelfall durchaus auf die Meinungsbildung

van der Harst (Hrsg.), *Beyond the Customs Union. The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969–1975*, Brüssel 2007, S. 223–250.

³⁸ BayHStA, Staatskanzlei, 16484, Vermerk betr. Erlass von Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören oder deren wesentliche Interessen berühren, 29.6.1979. Vgl. auch Hans Boldt/Werner Reh, *Instrumente der Landespolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Bodo Hombach (Hrsg.), *Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa*, Bonn 1990, S. 59–71.

von Bundesregierung und EG-Kommission einwirken“.³⁹ Auch die bereits seit den 1950er Jahren übliche Beteiligung von Beamten der Fachressorts der Länder als Experten in der von der Bundesregierung gestellten deutschen Delegation bei konkreten Verhandlungen wurde als hilfreich angesehen, ebenso direkte, persönliche Kontakte von Beamten der Länderministerien mit der Europäischen Kommission benannt. Schließlich schlug die Länderkommission vor, die Rolle des Länderbeobachters bei den Europäischen Gemeinschaften zu stärken. Dieser hatte bisher in der Bonner Vertretung des Landes Baden-Württemberg residiert. Nun lag der Vorschlag auf dem Tisch, ein Büro für den Länderbeobachter in Brüssel einzurichten, am besten in der bereits bestehenden Ständigen Vertretung des Bundes bei der EG. Auch wenn damit die europapolitische Aktivität der Bundesländer intensiviert werden sollte, so blieb sie gemäß den Vorschlägen der Bundesrats-Kommission doch in dem seit den 1950er Jahren entstandenen Gefüge von offiziellen und inoffiziellen Institutionen. Im Kern waren das der Bundesrat mit seinen verschiedenen für die Europapolitik zuständigen Ausschüssen, der Länderbeobachter bei der EG, dessen Präsenz in Brüssel allerdings verstärkt werden sollte, und die vielfältigen inoffiziellen Kontakte zwischen den Administrationen auf Länder- und EG-Ebene. In politischer Hinsicht bedeutete das, dass die Länder nach wie vor geschlossen gegenüber dem Bund und den europäischen Institutionen auftreten sollten.

Doch stieß die neue europapolitische Aktivität der Länder schon bald wieder auf Schwierigkeiten. Als nämlich der bayerische Wirtschaftsminister Anton Jaumann (CSU) beim Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hans Lautenschlager, anfragte, ob die Ständige Vertretung des Bundes in Brüssel dem Länderbeobachter bei der Europäischen Gemeinschaft einen Büroraum zur Verfügung stellen könne, lehnte dieser ab. Zum einen herrsche bereits jetzt Raummangel, andererseits ergäben sich dienstrechtliche Komplikationen. Der Beobachter der Länder, so Lautenschlager, unterstehe, sollte er seinen Dienstsitz in der Ständigen Vertretung nehmen, dem Leiter der Vertretung. Damit sei er diesem weisungsgebunden, auch die Dienstkorrespondenz des Ländervertreeters habe immer über den Amtsleiter zu laufen. Es könne aber nicht im Sinne der Länder sein, dass der von ihnen eingesetzte Beobachter bei der EG einem Amtsleiter aus dem Auswärtigen Amt unterstehe.⁴⁰

Auch wenn diese Argumente nicht grundsätzlich falsch waren, waren sie vorgehoben. Sie zeigen, dass es in der Bundesregierung, und hier vor allem im Auswärtigen Amt, nach wie vor erhebliche Widerstände gegen die Einbindung der Länder in die Europapolitik gab. Im Gegensatz zum Auswärtigen Amt zeigte Bundeskanzler Helmut Kohl hingegen Verständnis für die Wünsche der Länder. An-

³⁹ NW 736, Nr. 417, Bericht der ressortübergreifenden Länderarbeitsgruppe „Verbesserung der Information und Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten“, Entwurf, Stand 16. 4. 1984.

⁴⁰ NW 736, Nr. 418, Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, Anton Jaumann, an den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Hans Lautenschlager, betr. Beteiligung der Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, 12. 8. 1983.

lässlich einer Konferenz des Kanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder, die am 7. Juni 1984 in Bonn stattfand, erklärte Kohl, dass er für „den Wunsch der Länder nach besserer Information und Beteiligung in EG-Angelegenheiten Verständnis habe“. Bürokratische Bedenken dürften in diesem Zusammenhang nicht überbewertet werden. Man beschloss die Einrichtung einer „hochrangigen Arbeitsgruppe“, um die „Informationsengpässe“ zwischen Ländern und supranationalen Institutionen zu überwinden. Ausdrücklich wurde in dem Papier auch die Möglichkeit für die Länder erwähnt, das Büro des Länderbeobachters in die Ständige Vertretung des Bunds in Brüssel zu integrieren. Kohl setzte sich damit über die Haltung des Auswärtigen Amts hinweg.⁴¹

Dies war gewiss ein wichtiger Erfolg für die Länder, der sich vor allem wohl daraus erklärt, dass Kohl als früherer Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz die europapolitischen Probleme der Länder sehr viel besser kannte als etwa Adenauer oder Schmidt. Andererseits blieb das Problem im Kern bestehen. Auch Kohl hatte lediglich eine unverbindliche Zusage gegeben, die europapolitischen Interessen der Länder stärker zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung für den Bund erwuchs aus dieser Zusage nicht.

Unter diesen Umständen war es nahezu folgerichtig, dass gleichzeitig eine andere Konzeption zur Lösung des Problems an Bedeutung gewann. Schon in den 1970er Jahren hatten einzelne Landesregierungen die direkten Kontakte zur Europäischen Kommission intensiviert und systematisch ausgebaut. Die in dieser Zeit neu entstehenden Strukturen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen lassen sich exemplarisch am Besuch von Peter Schulz (SPD), dem Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, bei der EWG-Kommission im Oktober 1973 zeigen. Die Idee zu diesem Besuch stammte vom Leiter der Pressestelle des Hamburger Senats, Paul O. Vogel, der im Mai 1973 vorschlug, dass Schulz noch vor der Bürgerschaftswahl im Jahr darauf einen Besuch bei der EWG-Kommission machen solle, um im Wahlkampf das internationale Engagement des Bürgermeisters und die Bedeutung Hamburgs zu unterstreichen.⁴² Dieser „Informations- und Orientierungsbesuch“, den der Bürgermeister „in seiner Funktion als Regierungschef eines deutschen Bundeslandes“ unternahm, wurde in den folgenden Monaten von der Senatsverwaltung vorbereitet; die Ressorts der Landesregierung benannten ebenso wie die Hamburger Handelskammer und die Gewerkschaften Themen, die aus ihrer Sicht für die Gespräche mit der Europäischen Kommission von Bedeutung waren.⁴³ Dies waren die Sektoren, für die die EG-Kommission politisch verantwortlich war, vor allem die gemeinsame Agrarpolitik und die Außenhandelspolitik, die von großer Bedeutung für den Hamburger Hafen waren, aber auch Politiksektoren wie die Sozial- und Bildungspolitik, in

⁴¹ NW 736, Nr. 418, Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 7. 6. 1984 in Bonn.

⁴² Staatsarchiv Hamburg (künftig: STAHH), Senatskanzlei, 131-1 II_4946, Europäische Gemeinschaft. Besuche und Gegenbesuche. Besuch der EG-Kommission in Brüssel durch Bürgermeister Peter Schulz, 5.-10. 10. 1973.

⁴³ STAHH, Senatskanzlei, 131-1 II_4946, Protokoll betr. Besuch des Ersten Bürgermeisters Schulz bei der EG-Kommission in Brüssel, 18. 9. 1973.

denen die EWG-Kommission nur eine koordinierende Funktion hatte. Weil aber die Hamburger Senatsverwaltung nicht über die notwendige Expertise in Fragen der gemeinsamen Agrarpolitik verfügte, bat der Leiter der Senatskanzlei, Harald Schulze, den Parlamentarischen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hans Apel (SPD), die Überlegungen der Hamburger Beamten zu überprüfen. Apel übermittelte der Hamburger Senatskanzlei darauf nicht nur eine ausführliche, mit handschriftlichen Anmerkungen und persönlichen Hinweisen versehene Stellungnahme der Experten des Auswärtigen Amts, die offensichtlich nicht wussten, dass es sich um Informationsmaterial für den Besuch des Hamburger Bürgermeisters handelte, sondern auch Kontaktadressen der Brüsseler Korrespondenten der führenden deutschen Zeitungen. Dies geschah aber nicht auf dem offiziellen Weg der Amtshilfe, sondern inoffiziell und vertraulich. Ganz offensichtlich kannten sich Schulze und Apel bereits persönlich aus anderen Kontexten, wahrscheinlich durch die gemeinsame Arbeit in den Parteigremien der SPD.⁴⁴

Parallel und unabhängig davon wurde auch Außenminister Walter Scheel (FDP) von der geplanten Reise des Hamburger Bürgermeisters informiert, ebenso die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EG in Brüssel. Vom 8. bis 10. Oktober 1973 fanden dann Gespräche zwischen Bürgermeister Schulz und den führenden Repräsentanten der EG-Kommission – mit Kommissionpräsident François-Xavier Ortoli sowie mit den Vizepräsidenten Carlo Scarcia Mugnozza, Henri François Simonet und Wilhelm Haverkamp statt. Zudem stattete der Hamburger Bürgermeister auch der belgischen Regierung und dem deutschen Botschafter Ulrich Lebsanft Besuche ab. Abgerundet wurde die Reise durch ausführliche Hintergrundgespräche mit deutschen Journalisten in Brüssel.⁴⁵

Aus der Perspektive des Hamburger Bürgermeisters war der Besuch in Brüssel ein voller Erfolg. Die Gespräche, so berichtete er vertraulich an seinen Parteifreund Apel, mit den wichtigsten Vertretern der Kommission seien „offen“ und „vorbehaltlos“ geführt worden. Diese Kontakte seien

„ein großer Gewinn und die auf diese Weise breit angelegten Informationen aus erster Hand von außerordentlichem Nutzen. Umgekehrt habe ich die Chance wahrgenommen, insbesondere auf den für Hamburg wichtigen Gebieten der Verkehrspolitik, der Schifffahrts- und der Seehäfenpolitik sowie der Regional- und Entwicklungspolitik den hamburgischen Standpunkt darzulegen. [...] Der Besuch in Brüssel war eine gute Sache, und ich glaube, wir haben Ansatzpunkte gefunden, auf einigen wichtigen Gebieten den Dialog mit der Europäischen Kommission fortzusetzen [...]“⁴⁶

⁴⁴ Dies legt der nicht-offizielle, vertrauliche Duktus des Briefwechsels nahe; STAHH, Senatskanzlei, 131-1 II_4946, Staatsrat Harald Schulze an den Parlamentarischen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hans Apel, 21. 9. 1973.

⁴⁵ STAHH, Senatskanzlei, 131-1 II_4946, Vorläufiges Programm Reise Bürgermeister Schulz nach Brüssel, 7.-10. 10. 1973.

⁴⁶ STAHH, Senatskanzlei, 131-1 II_4946, Bürgermeister Schulz an Staatssekretär Apel, 19. 11. 1973.

Der Besuch des Ersten Bürgermeisters in Brüssel erhellt einige Charakteristika der Beziehung zwischen Bundesländern und der EG-Kommission in den 1970er Jahren. Zum einen agierte der Hamburger Senat selbstbewusst als die Regierung eines souveränen Staats, die im Wahlkampf der eigenen Öffentlichkeit die Bedeutung Hamburgs und seines Senats auch auf der internationalen Ebene deutlich machen wollte. Der Besuch ähnelte von der Struktur her einem klassischen Staatsbesuch, der Hamburger Bürgermeister wurde von der EG-Kommission empfangen wie der Regierungschef eines Nationalstaats. Auch der Besuch bei der belgischen Regierung bestätigt dies. Andererseits zeigt die interne Vorbereitung des Besuchs, dass sich der Senat auf unbekanntes Gebiet vorwagte. Von großer Bedeutung war der inoffizielle Kontakt zum Parlamentarischen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Apel, der nicht nur die Expertise für komplexe Politikinhalt lieferte, sondern auch wichtige Kontakte in Brüssel herstellte. Weder die Expertise noch die Kontakte standen dem Hamburger Senat zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung.

Zudem scheint es, als habe die Hamburger Senatsverwaltung durch diesen Besuch erst die Bedeutung der Brüsseler Kommission für die Interessen des Stadtstaats erkannt. Fortan reisten regelmäßig Hamburger Senatoren nach Brüssel, um dort in Gesprächen mit den Vertretern der Europäischen Kommission Informationen zu sammeln und spezifisch hamburgische Probleme anzusprechen. Von besonderer Bedeutung waren bald auch die Gespräche mit dem „Sozialdemokratischen Kreis“ in Brüssel, also leitenden Beamten der Kommission, die SPD-Mitglieder waren.⁴⁷ Hier zeigte sich erneut die Bedeutung der parteipolitischen Netzwerke für die entstehende Mehrebenen-Politik. Damit einher ging ein langsamer struktureller Wandel auch in der Hamburger Senatsverwaltung. Insbesondere nach dem Besuch von Bürgermeister Hans-Ulrich Klose (SPD) in Brüssel im November 1975 ließ dieser die ausführlichen Gesprächsprotokolle an die Hamburger Ressorts weiterleiten, mit der ausdrücklichen Aufforderung, die dort angesprochenen Themen weiter zu verfolgen und zu vertiefen. Damit vollzog sich schrittweise eine Hinwendung der Hamburger Senatsverwaltung zu EG-Themen. Hierdurch wurden auch die zwischen dem Senat und der Kommission verhandelten Angelegenheiten konkreter. So ging es beim Besuch von Klose in Brüssel im Februar 1979 statt um allgemeine Fragen der europäischen Integration um die Ansiedlung von EG-Forschungsinstitutionen in Hamburg und um Unterstützung für die Hamburger Werften. Zugleich wurde die regionale Wirtschaft stärker eingebunden. Die Handelskammer Hamburg hatte inzwischen gemeinsam mit der Wirtschaftsvertretung aus Bremen ein eigenes Büro in Brüssel eingerichtet, das ebenfalls in die Vorbereitung der Gespräche eingebunden wurde.⁴⁸ Leiter die-

⁴⁷ STAHH, Senatskanzlei, 131-1 II_4947, Europäische Gemeinschaft Besuch der EG-Kommission in Brüssel durch Bürgermeister Hans Ulrich Klose, 25.-26. 11. 1975, betr. Reise zur EG auf Einladung von Präsident François-Xavier Ortoli, 4. 11. 1975.

⁴⁸ STAHH, Senatskanzlei, 131-1 II_5266, Reise von Bürgermeister Klose und Senator Jürgen Steinert am 8.-9. 2. 1979 zur EG nach Brüssel. Schreiben Senatsdirektor Hans-Herbert Groothoff an den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der EG, Sigrist, 25. 1. 1979.

ses Büros war ein ehemaliger Ministerialdirigent der Senatsverwaltung, Eberhard Bömcke, der sehr konkrete Hinweise und Empfehlungen für den Besuch gab. Auch in diesem Fall zeigte sich die Bedeutung persönlicher Kontakte und inoffizieller Strukturen. Zugleich entwickelten die Hamburger Beamten eine gewisse Reife im Umgang mit der Europäischen Kommission. Das Auswärtige Amt wurde nun nicht mehr direkt in die Vorbereitung eingeschaltet, es gab lediglich ein kurzes Zusammentreffen zwischen Klose und dem deutschen Botschafter, die belgische Regierung erhielt Informationen zum bevorstehenden Besuch nur noch über das Generalkonsulat. Die Hamburger EG-Politik wurde in den 1970er Jahren insgesamt konstanter, zielorientierter und strukturierter – ein Trend, der in dieser Zeit typisch für alle Bundesländer war.⁴⁹

Am 14. März 1984 überraschte der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Uwe Barschel (CDU) seine Kollegen, als er im Rahmen eines Interviews mit der Tageszeitung *Die Welt* ankündigte, dass die norddeutschen Länder gemeinsam mit Berlin in Brüssel ein Büro eröffnen würden. Der gemeinsame Ländervertreter sei zu wenig effizient. „Und ich erwarte“, so erklärte Barschel, „daß mindestens die größeren Länder daraus die Konsequenz ziehen werden, indem sie sagen, wir machen in Brüssel unser eigenes Büro auf“. Die Belange Norddeutschlands müssten „effektiver vertreten werden“, zumal sich die Europäische Gemeinschaft „immer mehr in die regionale Politik“ einmische. Wir müssen, so Barschel,

„darauf achten, nicht jeweils vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden, wenn im Bundesrat wieder einmal die Zustimmung zu einer EG-Richtlinie ansteht. [...] Warum sollen die norddeutschen Länder nicht versuchen, durch Überzeugungskraft unter Zuhilfenahme eines solchen Büros Einfluss zu nehmen auf die Meinungsbildung in Brüssel? Wenn wir dort nämlich Erfolg haben, haben wir unser Ziel schneller erreicht, als wenn wir den Versuch unternehmen wollten, erst über den Bundesrat bei der Meinungsäußerung zu bereits fertigen Beschlussvorschlägen noch etwas zu ändern. Das ist in der Regel kaum möglich.“⁵⁰

Damit formulierte Barschel einen Ansatz, der in Norddeutschland bereits zuvor eine Rolle gespielt hatte. Die Hamburger Bürgerschaft hatte im Februar 1984 darüber diskutiert, ob der Senat nicht eine engere Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer der Hansestadt anstreben könne, die bereits ein Büro in Brüssel unterhalte.⁵¹ Mit dem Vorstoß Barschels, der auch in anderen Bundesländern diskutiert wurde, erhielt die Debatte eine neue Wende. Gewiss hatten die Länder schon zuvor versucht, über direkte Kontakte zu den Brüsseler Institutionen Informationen zu gewinnen und politische Prozesse zu beeinflussen. Nun

⁴⁹ Ähnlich war die Entwicklung in Bayern; BayHStA, Staatskanzlei, 16587, Besuch des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean Rey, 1970.

⁵⁰ *Die Welt* vom 14. 3. 1984: „Uwe Barschels Initiative für Berlin“.

⁵¹ NW 736, Nr. 417, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 11/1957, Antwort des Senats, 7. 2. 1984.

aber sollten diese inoffiziellen und punktuellen Kontakte institutionalisiert werden.

Doch die Ankündigung Barschels stieß auf heftige Kritik. Zum einen machten die Diplomaten des Auswärtigen Amtes verfassungsrechtliche Bedenken geltend. Eigene Vertretungen der Länder in Brüssel stellten die alleinige Zuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik in Frage, die Länder könnten so eine Art Nebenaußenpolitik betreiben, die der Bundesrepublik Deutschland insgesamt schade.⁵² Noch heftiger war die Kritik des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rau, der von den Regierungen Baden-Württembergs und Bayerns unterstützt wurde. Auch er sei der Auffassung, dass es für die Länder „von größter Wichtigkeit ist, an den sie berührenden Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften rechtzeitig beteiligt zu werden“. Die „fachliche und politische Arbeit der Landesregierungen“ erfordere eine schnelle und umfassende Information, um eine rechtzeitige Einflussnahme zu gewährleisten. Dies sei aber aus seiner Sicht nur möglich, wenn die Länder

„ein einheitliches Verfahren einhalten. Gerade die Verhandlungen mit dem Bund über das Länderbeteiligungsverfahren bei Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören oder deren wesentliche Interessen berühren, haben gezeigt, dass die Länder nur dann ein Mitspracherecht erreichen können, wenn sie ihre Belange gemeinsam geltend machen. Ich befürchte daher, dass die Schaffung von ‚Sondervertretungen‘ in Brüssel letztlich die Position aller Länder schwächen könnte.“

Rau plädierte daher dafür, den Länderbeobachter bei den Europäischen Gemeinschaften dadurch zu stärken, dass er nicht mehr in Bonn, sondern in Brüssel seinen Dienstsitz nehme.⁵³ Erneut war damit ein Grundkonflikt zwischen den Ländern aufgebrochen, der ebenfalls seit den 1950er Jahren existierte. Barschel plädierte dafür, die bereits seit langem bestehenden inoffiziellen Kontakte der Länder nach Brüssel unter Umgehung des Bundesrats und der Bundesregierung auszubauen und zu institutionalisieren, um so der steigenden Regulierungsdichte auf der supranationalen Ebene zu begegnen. Ein solches Vorgehen sei effizienter, weil es besser an die spezifischen Probleme der einzelnen Länder angepasst sei. Demgegenüber wollte Rau die Position aller Länder gegenüber dem Bund in europapolitischen Fragen stärken. Voraussetzung hierfür war aber, dass die Länder gegenüber der Bundesregierung mit einer Stimme sprachen. Diesen Weg hatten bislang die großen Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-

⁵² NW 736, Nr. 417, Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramts mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder, 17.-18. 5. 1984, betr. Verbesserung der Information und Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten, 10. 5. 1984.

⁵³ NW 736, Nr. 417, Ministerpräsident des Lands Nordrhein-Westfalen, Rau, an den Ministerpräsidenten des Lands Schleswig-Holstein, Uwe Barschel, 9. 4. 1984. Zur Europapolitik Raus vgl. Wilfried Loth, Im europäischen „Kernland“ NRW. Johannes Rau und die Europapolitik, in: Jürgen Mittag/Klaus Tenfelde (Hrsg.), Versöhnen statt spalten. Johannes Rau, Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte, Oberhausen 2007, S. 225–237.

Württemberg, unterstützt, wohl nicht zuletzt aus der Idee heraus, dass sie bei der internen Koordination der Länder eine stärkere Rolle einnehmen würden als die kleineren Brüder und Schwestern. Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen hingegen waren bis in die frühen 1980er Jahre hinein nicht mit Initiativen in dieser Frage aufgefallen, wohl auch, weil ihr Handlungsspielraum angesichts der Dominanz der großen Länder in diesen Fragen gering war.

Doch auch wenn der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rau nach Kräften gegen den Vorstoß Barschels kämpfte, stand er bald auf verlorenem Posten. Entscheidende Bedeutung kam hierbei Bayern zu, das bislang in dieser Frage immer die Position Nordrhein-Westfalens gestützt hatte. In einem Rundbrief an die Ministerpräsidenten der Länder vom 13. August 1984 kündigte der bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß (CSU) einen Kurswechsel seines Lands in der Europapolitik an. Die von Bundeskanzler Kohl in Aussicht gestellte Integration des Ländervertreters in die Ständige Vertretung des Bunds in Brüssel könne nur dann akzeptiert werden, wenn die Länder die Möglichkeit erhielten, „ihre Belange in EG-Angelegenheiten selbständig und flexibel zu wahren“. Es müsse ohne Mitwirkung des Bunds möglich sein, die Dienststelle nach Bedarf zu erweitern. „Es muss weiter möglich sein, dass alle oder einzelne Länder in Angelegenheiten, die für sie von besonderem Interesse sind, zusätzlich Vertreter entsenden“.⁵⁴

Dem bayerischen Ministerpräsidenten muss klar gewesen sein, dass diese Forderungen angesichts der skeptischen Haltung des Auswärtigen Amts nicht durchsetzbar waren. Kurz darauf wurde der gemeinsame Ländervertreter Stöger vom bayerischen Wirtschaftsminister Anton Jaumann darüber informiert, dass der bislang von der bayerischen Landesregierung an den Länderbeobachter delegierte Beamte „künftig im Einzelfall besondere Aufgaben für die Bayerische Staatsregierung wahrnehmen muß und dem Beobachter der Länder deshalb nicht mehr jederzeit mit seiner vollen Arbeitskraft zur Verfügung stehen“ könne.⁵⁵ Auch Bayern begann also im Sommer 1984 damit, eine eigene Landesvertretung zu organisieren. Ähnliche Anstrengungen unternahmen auch Berlin, das Saarland und Hamburg; die Norddeutschen waren gemeinsam mit dem Saarland die ersten, die im Herbst 1984 eine eigene Landesvertretung in Brüssel eröffneten. Mit dem offenen Kurswechsel Bayerns war daher die Entscheidung der Bundesländer für eigene Vertretungen in Brüssel gefallen. Die direkten Beziehungen der Bundesländer zur EG wurden institutionalisiert. Damit verloren die Bemühungen von Bedeutung, die Europapolitik gemeinsam mit der Bundesregierung im Rahmen des Bundesrats zu gestalten, ohne dass sie aber aufgegeben worden wären.

⁵⁴ NW 736, Nr. 718, Bayerischer Ministerpräsident an die Ministerpräsidenten der Länder, 13.8.1984.

⁵⁵ NW 736, Nr. 719, Bayerischer Minister für Wirtschaft und Verkehr an den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, 17.10.1984.

V. Ergebnis, Perspektiven und Desiderate

Die Institutionalisierung der unmittelbaren Beziehungen zwischen den Bundesländern und der EG durch die Errichtung ständiger Repräsentanzen in Brüssel markiert einen wichtigen Einschnitt in der Genese des europäischen Mehrebenensystems. Doch war die Grundsatzdebatte damit keineswegs beendet. Der hier geschilderte Prozess war vielmehr die erste Phase einer Diskussion um die Beziehung zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik, die sich aus der Entstehung und dem Ausbau des Mehrebenensystems zwischen 1950 und den 1980er Jahren ergab. Charakteristisch für dieses System ist bis heute seine Dynamik und die rasche Anpassung an neue Gegebenheiten. Eine verfassungsrechtliche Regelung fand das Problem erst, nachdem es den Bundesländern 1992 gelungen war, im Kontext der Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht im Artikel 23 des Grundgesetzes den Bund auch rechtlich zur Kooperation mit den Ländern in der Europapolitik zu verpflichten.

Wie entstand das europäische Mehrebenensystem? Charakteristisch war aus deutscher Sicht, dass es – im Gegensatz zur Entstehung des Systems auf der supranationalen Ebene – keine staatsrechtlichen oder politischen Entwürfe gab, in denen den Besonderheiten des föderalen Systems der Bundesrepublik in der europäischen Integration Rechnung getragen wurde. Die Beziehungen zwischen Ländern, Bund und den supranationalen Institutionen entwickelten sich vielmehr in einem Trial-and-Error-Verfahren, das in hohem Maße durch inoffizielle Strukturen geprägt war. Die wichtigsten Institutionen in diesem System, der Länderbeobachter bei der Europäischen Gemeinschaft und später die Ländervertretungen in Brüssel, hatten keinerlei rechtliche Grundlage, sondern waren das Ergebnis einer politischen Übereinkunft. Gleiches galt bis 1992 auch für die Beziehung zwischen Bund und Ländern in europapolitischen Fragen. Das Ergebnis war ein hochkomplexes, auch im Nachhinein schwer zu rekonstruierendes System, in dem sich offizielle und inoffizielle Strukturen vermischten und das sich zudem in sehr raschem Wandel befand. Die von Fritz Scharpf konstatierte Politikverflechtung lässt sich zwar historisch-empirisch nachweisen,⁵⁶ führte aber nicht zu der befürchteten Blockade der Politik. Vielmehr schufen die Akteure immer dann, wenn sich eine Blockade abzeichnete, neue Strukturen und führten die Kommunikation fort. Diese hohe Flexibilität war möglich durch den hochgradig inoffiziellen Charakter des Systems.

Aus demokratietheoretischer und staatsrechtlicher Sicht war dieses System allerdings gerade wegen seines inoffiziellen Charakters sehr problematisch. Zwar gelang es den Landesregierungen und ihren Verwaltungen recht schnell, sich an die neuen Strukturen anzupassen, doch entzogen sich diese weitgehend der parlamentarischen Kontrolle. Die Länderparlamente hatten deswegen nahezu keinen Einfluss auf die Entstehung des europäischen Mehrebenensystems, obwohl zentrale Interessen der Länder betroffen waren. Die eigentlichen Verlierer der

⁵⁶ Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323–356.

Europäisierung des deutschen Föderalismus waren daher, zumindest bis in die 1980er Jahre hinein, nicht die Landesregierungen und ihre Verwaltungen, sondern die Landtage.

Charakteristisch war zudem eine doppelte Verflechtung im politischen Sektor. Zum einen entstand im Laufe der Zeit eine sich intensivierende vertikale Verflechtung zwischen den politischen Ebenen: In der ersten Phase dominierte eine hierarchische Struktur der Beziehungen, in der die Bundesländer zunächst versuchten, über den Bund Einfluss auf die europäische Ebene zu erhalten. Dies erschien den Landesregierungen angesichts der ausschließlichen Kompetenz des Bunds für die Außenpolitik zunächst als selbstverständlich. Allein in Nordrhein-Westfalen erkannte man wegen der besonderen wirtschaftlichen Struktur des Lands die herausgehobene Bedeutung der supranationalen Integration über die Außenpolitik hinaus. Die Düsseldorfer Landesregierung bemühte sich daher als erste bereits in den frühen 1950er Jahren um direkte Kontakte zur supranationalen Ebene.

Je stärker aber die supranationale Ebene ihre rechtlich-ökonomische Regelungskompetenzen machte, desto intensiver wurden im Rahmen der vertikalen Verflechtung auch die Beziehungen zwischen den Ländern und den supranationalen Institutionen. Spätestens mit der Errichtung der Ländervertretungen in Brüssel war ein vertikales Beziehungsgeflecht entstanden, in dem die Bundesländer sowohl direkte Beziehungen zur EG pflegten als auch indirekte über die Bundesebene. Überdies veränderte sich die horizontale Verflechtung zwischen den Bundesländern durch die europäische Integration. Schon im Kontext der Verhandlungen über die Römischen Verträge ab 1956 wurde den Verantwortlichen in den Landesregierungen klar, dass die Länder nur dann eine Möglichkeit zur Mitgestaltung der deutschen Europapolitik haben würden, wenn sie mit einer Stimme sprachen. Dies setzte eine intensive Kommunikation und Abstimmung unter den Landesregierungen voraus. Das entscheidende Gremium in diesem Kontext war der Länderbeobachter bei der Europäischen Gemeinschaft, der die Informationen aus Brüssel bündelte. Weiterhin kamen der Konferenz der Wirtschaftsminister der Länder und den mit ihr verbundenen Ausschüssen Bedeutung zu. Gleichzeitig zeigte sich aber auch schon die Konkurrenz der Länder um Informationen, Einfluss und nicht zuletzt materielle Ressourcen aus Europa.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich das föderale System der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluss der supranationalen europäischen Integration veränderte. Dieser Prozess vollzog sich im Rahmen einer grundsätzlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderung der Bundesrepublik Deutschland, die man als „Europäisierung“ bezeichnen kann. Zugleich ergeben sich aber weitere Fragen: War dieser Prozess der „Europäisierung“, erstens, in allen politischen und wirtschaftlichen Sektoren gleich oder lassen sich Unterschiede ausmachen? Um dies festzustellen, wären weitere quellenbasierte Untersuchungen zu einzelnen Politikfeldern notwendig. Zweitens stellt sich die Frage nach dem Prozess der „Europäisierung“ in anderen politischen Systemen. Wie reagierten andere Föderalstaaten wie Belgien darauf, wie sah der Prozess in zentralistischen Staaten wie Frankreich aus? Auch hierüber wissen wir bislang wenig; es bleibt also viel zu tun.