
Guido Thiemeyer

Nordrhein-Westfalen und die Entstehung des europäischen Mehrebenensystems 1950–1985

Die Europäische Union wird in den Sozialwissenschaften seit einigen Jahrzehnten als typischer Fall eines Mehrebenensystems bezeichnet. Hierunter versteht man die Verteilung von politischer Souveränität und Kompetenz auf verschiedene Ebenen. In der politischen Praxis führt dies dazu, dass Zuständigkeiten kaum noch voneinander zu trennen sind, auch weil es keine völkerrechtlich exakte Kompetenztrennung mehr gibt. Charakteristisch ist vielmehr eine starke Politikverflechtung, in der sich offizielle und inoffizielle Strukturen und Prozesse des Regierens nicht klar voneinander abgrenzen lassen. Dies wiederum führt oft zu Effizienzverlusten in der Regierungspraxis und wirft zugleich auch Legitimationsprobleme auf.

Während das Problem in den Sozialwissenschaften seit einigen Jahren intensiv diskutiert wird, ist die geschichtswissenschaftliche Forschung in dieser Frage noch am Anfang. Zwar gibt es einige Untersuchungen zur „Europäisierung“ der Nationalstaaten. Allerdings wissen wir sehr wenig über die Entstehung des europäischen Mehrebenensystems. In diesem Beitrag sollen die Auswirkungen der supranationalen europäischen Integration auf das föderale System der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel Nordrhein-Westfalens (NRW) untersucht werden. Die mit dem sogenannten Schuman-Plan vom 9. Mai 1950 beginnende supranationale europäische Integration hatte weitreichende Auswirkungen auf die deutschen Bundesländer. Zum einen stellte sich die prinzipielle verfassungspolitische Frage, wie die Länder reagieren sollten, wenn die Bundesregierung nationale Souveränitätsrechte, zunächst im Bereich der Kohle- und Stahlpolitik, später auch in anderen Politikfeldern, an eine europäische Organisation delegierte. Dadurch, dass der Bund Souveränitätsrechte an die neue Europäische

Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) übertrug, entmachtete er auch die Länder. Insbesondere die EGKS beschäftigte NRW in besonderer Weise, weil das Land in den 1950er Jahren durch die Kohle- und Stahlindustrie an der Ruhr geprägt war.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Auswirkungen der supranationalen europäischen Integration auf das deutsche politische System zwischen 1950 und der Mitte der 1980er Jahre zu skizzieren. Inwieweit veränderte supranationale europäische Integration das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland? Wie entstand das in der politischen Wissenschaft sogenannte europäische Mehrebenensystem? Wie reagierten die Bundesländer auf die Übertragung nationaler Souveränität auf die europäische Ebene? Im Zentrum der Betrachtung steht dabei Nordrhein-Westfalen. Das ist insofern berechtigt, als das größte deutsche Bundesland aufgrund seiner wirtschaftlichen Struktur in besonders starkem Maße von der europäischen Integration betroffen war. Diese begann mit den Diskussionen um die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und setzte sich Ende der 1950er Jahre mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) fort. In der Mitte der 1980er Jahre eröffneten alle deutschen Bundesländer politische Repräsentanzen in Brüssel. Dies war ein vorläufiger Endpunkt in einem Prozess, der mit der Montangemeinschaft im Jahr 1950 begonnen und dazu geführt hatte, dass die deutschen Bundesländer eigene offizielle Beziehungen zu einer internationalen Organisation aufnahmen. Auch wenn die Entwicklung damit keineswegs zu Ende war, soll dies der Endpunkt der vorliegenden Betrachtung werden, weil damit einerseits ein wichtiger Einschnitt in der Geschichte der europäischen Integration verbunden war und zweitens die Archivalien der Forschung zur Verfügung stehen.

Damit greift der Beitrag in die seit einigen Jahren in der Geschichtswissenschaft geführte Diskussion um die „Europäisierung“ nach 1945 ein. Der Begriff ist bislang jedoch noch recht unscharf und es bedarf noch einiger Arbeit, um ihn präziser zu fassen. In den Politikwissenschaften, aus denen diese Debatte in die Geschichtswissenschaft geholt wurde, hat man sich weitgehend auf die Definition von Claudio Radaelli verständigt, der als „Europäisierung“ den „Prozess der Konstruktion, Verbreitung und Institutionalisierung von formalen und informellen Regeln, Praktiken, Paradigmen und Handlungsweisen“ versteht, die zunächst auf EU-Ebene und dann in den Diskursen und politischen Strukturen der Nationalstaaten durchgesetzt werden.¹ Dieser Begriff ist in den Geschichts-

1 Claudio M. Radaelli, *Europeanization: Solution or Problem?*, in: *European Integration online Papers (EIoP)* 8 (2004), Nr. 16, <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016>.

wissenschaften in den letzten Jahren in dreifacher Weise differenziert worden: Zum einen ist aus politikgeschichtlicher Perspektive darauf verwiesen worden, dass die Veränderung der politischen Systeme unter dem Einfluss der europäischen Integration nicht allein ein *top-down*-Prozess war, die Veränderungen also nicht nur von der europäischen auf die nationale und regionale Ebene delegiert wurden, sondern dass es sich ebenso um einen *bottom-up*-Prozess handelte, die Initiative also auch von der regionalen und nationalen Ebene ausging. Zweitens hat die Geschichtswissenschaft betont, dass gesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle spielten, es sich bei der Europäisierung also um einen Prozesse des gesellschaftlichen Transfers, der Verflechtung und der Harmonisierung handelte. Drittens schließlich ist aus kulturgeschichtlicher Perspektive auf die Bedeutung des Europa-Diskurses und seine Veränderungen hingewiesen worden. „Europäisierung“ wurde hier definiert als die Projektion von Ideen und Vorstellungen auf eine den regionalen und nationalen Raum überschreitende Ebene.² Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die politische Dimension des Problems. Er fragt nach dem Wandel des föderalen politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die europäische Integration zwischen 1950 und der Mitte der 1980er Jahre aus nordrhein-westfälischer Perspektive bzw. grundsätzlich danach, ob Europäisierung die Veränderung des nationalen politischen Systems durch die supranationale europäische Integration bedeuten kann.

1. Nordrhein-Westfalen und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Das Problem der Stellung der Bundesländer in der europäischen Integration tauchte zum ersten Mal im Mai 1950 auf, nachdem der französische Außenminister Robert Schuman eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vorgeschlagen hatte.³ Die Montanindustrie der teilnehmenden Länder sollte unter die Aufsicht einer supranationalen Hohen Behörde gestellt werden, der

pdf> (1.5.2015), S. 4; ders., Wither Europeanization? Concept Streching and Substantive Change, in: EIoP 4 (2000) Nr. 8; <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>> (1.5.2015).

2 Geschichtswissenschaftliche Begrifflichkeiten bei: Kiran Klaus Patel, Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973, München 2009, S. 20f.; Wolfgang Schmale, Geschichte Europas, Wien u.a. 2000, S. 14; Hartmut Kaelble, Sozialgeschichte Europas, München 2007.

3 Den Forschungsstand repräsentiert: Andreas Wilkens (Hg.), Le Plan Schuman dans l’Histoire. Intérêts nationaux et projet européen, Brüssel 2004.

die nationalen Regierungen ihre Souveränität in Bezug auf die beiden Schlüsselprodukte der damaligen Wirtschaft übertragen sollten. Es stellte sich also für die nordrhein-westfälische Landesregierung die Frage, wie sie sich zu diesem Vorschlag stellen sollte.⁴ Was bedeutete eine solche Kompetenzverschiebung für die Wirtschaft und welche Auswirkungen konnte dieses Projekt auch auf andere Bundesländer haben?⁵

Die politische Debatte bezog sich insbesondere auf die Stellung der Länder in der neuen supranationalen Gemeinschaft, die Argumente wurden von Ministerpräsident Karl Arnold in seiner Rede vor dem Bundesrat am 27. Juni 1951 formuliert.⁶ Arnold betonte seine grundsätzliche Zustimmung zur Integration Europas; er hatte schließlich 1949 selbst einen Vorschlag zur Integration der europäischen Kohle- und Stahlindustrie unterbreitet. Dann aber übte er deutliche Kritik an der Bundesregierung in Bezug auf die Montangemeinschaft. Erstens, so Arnold, seien die Länder nicht hinreichend über die laufenden Verhandlungen über den EGKS-Vertrag unterrichtet worden. Nicht nur die völkerrechtlichen, sondern auch die innerstaatlichen Verhältnisse würden durch diesen umgestaltet, „ein völlig neues Wirtschaftsrecht soll in Kraft treten“. Der Vertrag sei bereits am 19. März paraphiert und am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet worden. Den Länderregierungen sei der Text aber erstmals Anfang April übermittelt worden, diese hätten also keine Möglichkeit der Einflussnahme auf seinen Inhalt gehabt. Damit, so Arnold, habe die Bundesregierung ihre im Grundgesetz vorgeschriebene Anhörungspflicht der Länder verletzt. Sollte die europäische Integration, wie es der Schuman-Plan vorsah, auf anderen Sektoren weitergehen, so bestehe die Gefahr, dass die Länder im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland „zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“ würden. Damit würde ein verfassungsrechtlicher Strukturwandel eingeleitet, zumal der Vertrag vorgab, dass nur eine der beiden gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik, nämlich der Bundestag, an der politischen Willensbildung

4 Die Frage ist für die Montanunion bereits untersucht worden: Ursula Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa. Föderalismus und Europapolitik 1945–1955*, Essen 1990; dies., *Die Bundesländer und die Gründung der Montanunion 1951/52. Die Ratifikation der EGKS durch den Bundesrat*, in: *Geschichte im Westen* 6 (1991), S. 190–201.

5 Die wirtschaftliche Perspektive bei: Werner Bühner, *Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945–1952*, München 1986.

6 Kurt Düwell, Karl Arnold – überzeugter Föderalist zwischen gesamtdeutschen Zielen und europäischen Visionen, in: Karl Arnold, *Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident 1947–1956*, Düsseldorf 2001, S. 91–112.

der europäischen Organisation beteiligt würde, indem er Mitglieder in die parlamentarische Versammlung der EGKS entsende. Das von der Bundesregierung vorgebrachte Argument, dass der Bund die ausschließliche Kompetenz für die Außenpolitik der Bundesregierung habe, könne kein Argument für die „Liquidierung der Länder“ sein. Aus diesem Grund forderte Arnold ein Mitspracherecht für die deutschen Bundesländer bei der Formulierung der Instruktionen für den deutschen Vertreter im Ministerrat der Montangemeinschaft.

„Die Länder müssen ein Wort bei diesen Instruktionen mitzusprechen haben. Das ist nicht nur billig, sondern auch gerecht, zweckmäßig und nach meiner Auffassung unerlässlich, denn die Tätigkeit der Gemeinschaft berührt mittelbar und unmittelbar das gesamte wirtschaftliche Leben in den Ländern und in der Republik.“⁷

Arnold formulierte damit in der Öffentlichkeit ein Problem, das auf Seiten der Bundesregierung lange Zeit nicht beachtet worden war. Die Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950, die deutsche und französische Kohle- und Stahlindustrie unter die Aufsicht einer supranationalen Hohen Behörde zu stellen, und die nachfolgenden Verhandlungen lösten in der Bundesrepublik eine erste Diskussion um die Stellung der Länder im föderalen System aus. Damit begann eine Grundsatzdebatte um die Rolle der Bundesländer im Prozess der europäischen Integration, die bislang von der Geschichtswissenschaft kaum beachtet wurde. Verhandelt wurde ein elementares Problem: Wenn der Bund Teile seiner Zuständigkeiten an eine supranationale Organisation delegierte, wurde damit gleichzeitig auch die Souveränität der Länder eingeschränkt. Diese jedoch hatten keinen Einfluss auf die Verhandlungen über den Vertrag über die EGKS. In politischer Hinsicht standen sich somit zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen gegenüber: Die Bundesregierung und Bundeskanzler Konrad Adenauer betrachteten die Verhandlungen über die Montanunion als Bestandteil der Außenpolitik, für die alleine der Bund zuständig war. Die Montanunion war aus seiner Perspektive ein wesentlicher Schritt, um überhaupt wieder „in die Außenpolitik zu kommen“, wie Adenauer rückblickend im Jahr 1956 formulierte.⁸ Aus diesem Grund war das Bundeskanzleramt bemüht, jeden fremden Einfluss bei den Verhandlungen um den EGKS-Vertrag,

7 Deutscher Bundesrat, Sitzungsbericht der Sitzung vom 27.6.1950, S. 441, S. 445.

8 Adenauer an Erhard, 13.4.1956, zit. nach Volker Hentschel, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, Landsberg/München 1996, S. 254.

die zwischen Mai 1950 und April 1951 geführt wurden, zu vermeiden. Konrad Adenauer und der für die Verhandlungen zuständige Walter Hallstein beriefen sich hierbei auf das Grundgesetz: Dieses formulierte in der Präambel zum einen die Integration des westdeutschen Staates in ein „vereintes Europa“ als Staatsziel. Zweitens ermächtigte Artikel 24, Absatz 1 die Bundesregierung, „Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen“. Demgegenüber beharrte Arnold auf der Mitwirkung der Länder und konnte sich hierbei ebenfalls auf die Verfassung berufen.

Vor diesem Hintergrund entstand im Sommer 1951 eine intensive rechtswissenschaftliche Debatte darüber, welchen Charakter das Gesetz zur Gründung der EGKS in der Bundesrepublik haben würde. Die SPD-Fraktion im Bundestag vertrat die Ansicht, dass es sich um ein verfassungsänderndes Gesetz handle. Dieses hätte im Bundestag eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen erfordert, nach Lage der Dinge also die Zustimmung der SPD notwendig gemacht. Demgegenüber vertrat die Bundesregierung, gestützt durch ein Gutachten des Bundesjustizministeriums, die Auffassung, dass es sich um ein einfaches Gesetz handle, das auch die Zustimmung des Bundesrates keineswegs nötig mache. Schließlich beharrten vor allem Nordrhein-Westfalen und Bayern auf der Position, dass es sich um ein „Zustimmungsgesetz“ handle, damit also eine Zustimmung des Bundesrates notwendig sei. Offen blieb nur, ob der Bundesrat in diesem Fall lediglich ein Einspruchsrecht hatte, ein negatives Votum also wieder durch den Bundestag überstimmt werden könne, oder ob er lediglich gehört werden musste ohne die Möglichkeit zu haben, das Gesetz zu verhindern.⁹

Noch wichtiger aber waren aus der Perspektive Nordrhein-Westfalens die langfristigen Folgen der supranationalen Integration für die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Wenn der Bund mehr und mehr Kompetenzen an supranationale europäische Organisationen übertragen würde (gleichzeitig wurde über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und eine Europäische Agrarunion verhandelt), dann würden die Länder tatsächlich zu „reinen Verwaltungseinheiten“ degradiert werden. Schon am 7. November 1950 hatte Arnold daher in einem persönlichen Gespräch mit Adenauer versucht, Einfluss auf die EGKS-Verhandlungen zu gewinnen.¹⁰ Der Kanzler hatte hier unverbindliche Zusagen gemacht, diese aber aus der Sicht Arnolds nicht eingehalten. Dies war der Hintergrund, vor dem der nordrhein-westfälische Ministerpräsident

⁹ Zur juristischen Debatte: Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 4), S. 96–117.

¹⁰ Detlev Hüwel, Karl Arnold. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980, S. 268–272.

nun versuchte, verbindliche Zusagen der Bundesregierung über die institutionelle Einbindung der Länder in die europapolitischen Entscheidungsprozesse zu erlangen. Ziel war es, wie in der Kabinettsitzung am 25. Juni 1951 vereinbart wurde, die Gründung eines Verbindungsgremiums zwischen dem Bundesrat und dem deutschen Vertreter im Ministerrat der Montangemeinschaft zu schaffen. Ein Gespräch des zuständigen Ministers für den Bundesrat, Hans Spiecker, mit Walter Hallstein am 27. August 1951 in Bonn führte in dieser Hinsicht nicht weiter. Erst als Arnold damit drohte, eine entsprechende Gesetzesinitiative über den Bundesrat einzubringen, wurde die Bundesregierung aktiv. Am 5. Dezember reichte sie den Entwurf für einen Zusatzartikel zum Ratifikationsgesetz ein, mit dem ein Ausschuss von Ländervertretern etabliert wurde. In diesem sollten „in gegenseitigem Einvernehmen“ zwischen Bundesregierung und Bundesrat die Weisungen an den deutschen Vertreter im Ministerrat der Montangemeinschaft formuliert werden. Dies entsprach sehr weitgehend den Vorstellungen und Forderungen der Landesregierungen. Das Gesetz scheiterte zwar, weil bei der Abstimmung zu später Stunde im Bundestag bereits viele Abgeordnete das Parlament verlassen hatten und sich deswegen keine Mehrheit mehr fand. Jedoch akzeptierte der Bundesrat folgenden Zusatz des Begleitgesetzes zur Ratifikation der Montangemeinschaft am 1. Februar 1952:

„[...] dass er von einer Erklärung des Bundeskanzlers Kenntnis nehme, wonach die Bundesregierung sich bereit erklärt habe, einen Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses laufend über Vorgänge in der weiteren Entwicklung und Durchführung des Vertragswerks zu unterrichten sowie zu Fragen, bei denen einzelne Länder besonders beteiligt seien, diese Länder zu hören.“¹¹

Damit war das unmittelbare Problem, das drohende Scheitern der Montangemeinschaft im Deutschen Bundesrat, zwar gelöst, die grundsätzliche Frage nach der Stellung der deutschen Länder in der europäischen Integration aber nicht beantwortet. Politisch waren die Länder in der schwierigen Situation, dass sie einerseits nicht zulassen konnten, dass ihre staatliche Souveränität durch die europäische Integration ausgehöhlt wurde. Andererseits aber waren sich die Ministerpräsidenten ihrer außenpolitischen Verantwortung und der Verpflichtung gegenüber dem Bund bewusst. Letzteres hatte schließlich den Ausschlag dafür

11 Zit. nach Günter Jaspert, Die Beteiligung des Bundesrates an der Europäischen Integration, in: Siegfried Magiera/Detlef Merten (Hg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, S. 87–110, hier S. 88.

gegeben, dass der Vertrag über die EGKS den Bundesrat passiert hatte. Die Frage nach den Konsequenzen der Integration für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern hingegen blieb offen.

2. Die Debatte in den 1960er und 1970er Jahren

Auch nach der Gründung der EWG blieb die Frage der Beteiligung der Länder an den Tätigkeiten der Gemeinschaft unklar. Vor allem das Auswärtige Amt versuchte, alle Einflüsse der Länder auf europäischer Ebene und bei weiteren Wirtschaftsverhandlungen auf internationaler Ebene zurückzudrängen. So erhielt der baden-württembergische Minister für Bundesangelegenheiten, Oskar Farny, am 7. Juli 1957 in einem Gespräch mit Bundesaußenminister Heinrich von Brentano von diesem die Zusage, dass die Länder selbstverständlich auch einen Beobachter zu anstehenden Verhandlungen über die von Großbritannien angeregte Freihandelszone entsenden sollten. Obwohl von Brentano dies offenbar an die Beamten des Auswärtigen Amtes weitergeleitet hatte, versuchten diese den Einfluss der Bundesländer gering zu halten: Man könne, so schrieb der Abteilungsleiter für Europafragen im Auswärtigen Amt, Karl Carstens, nicht alle Dokumente weiterleiten, werde aber die für die Länder wichtigen Informationen berücksichtigen. Aufgrund dieser ablehnenden Haltung versuchte Farny nun über den Bundesminister für die Angelegenheiten des Bundesrats, Hans-Joachim von Merkatz, Einfluss auf die Verhandlungen zu gewinnen, und dieser sagte tatsächlich zu, dass ein Länderbeobachter an den Beratungen über die Freihandelszone sowohl in Brüssel als auch in den Beratungen auf Referenten-Ebene in Bonn teilnehmen dürfe.¹² Zudem wurden dem Ländervertreter alle Dokumente der Europäischen Gemeinschaft (EG) zugänglich gemacht und auch zur Weiterleitung an die interessierten Länderregierungen überlassen. Damit war den Ländern ein wichtiger Erfolg gelungen. Der im Rahmen der Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt und EURATOM von der Bundesregierung ad hoc zugelassene Länderbeobachter wurde damit gewissermaßen institutionalisiert.

Es war aber nicht nur der Konflikt mit der Bundesregierung, der die Position der Länder in der deutschen Europa-Politik schwächte. Charakteristisch wurde vielmehr auch ein Wettbewerb unter den Bundesländern um Informationen aus

12 Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abt. Rheinland, Duisburg (LA NRW), Bestand Staatskanzlei NW 94, Nr. 5442, Vermerk über die Besprechung am 3.7.1958.

Brüssel. Ein typisches Beispiel hierfür war der Streit um die Stellvertretung des von Baden-Württemberg entsandten Länderbeobachters May. Dieser hatte nach der Gründung der EWG und von EURATOM 1958 erklärt, dass er mit der anfallenden Arbeit überfordert sei und Entlastung durch einen Stellvertreter brauche. Sofort versuchte Nordrhein-Westfalen einen eigenen Beamten, den Ministerialrat Max Weinfurth, als Stellvertreter Mays nach Bonn und Brüssel zu entsenden. In der Düsseldorfer Staatskanzlei hielt man es für „sehr wünschenswert, wenn erreicht werden könnte, dass ein Vertreter Nordrhein-Westfalens zum Stellvertreter ernannt würde.“ Der Länderbeobachter hätte

„zahlreiche Möglichkeiten der Information über aktuelle Vorgänge. Wie wichtig es sein kann, über Vorgänge in den europäischen Gemeinschaften rechtzeitig orientiert zu sein, ergibt sich aus den schwebenden Kreditverhandlungen, betreffend Errichtung einer Niederlassung der Firma Opel, Bochum“.¹³

Schnell wurde jedoch deutlich, dass man in Hamburg, Niedersachsen und Bayern ebenfalls hoffte, einen eigenen Beamten in diese Position bringen zu können. Nachdem die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder keine Einigung in der Frage erzielt hatte, wurde sie den Ministerpräsidenten übertragen, die ebenfalls uneins blieben. Erst am 26. Januar 1961 konnten sich die Ministerpräsidenten darauf einigen, dass Weinfurth die Stellvertretung Mays übernehmen würde. Damit wurde gleich zu Beginn der Tätigkeit der EWG ein Strukturelement der Beziehungen zwischen den Ländern und der supranationalen Ebene deutlich, das bleiben sollte: Es gab zwischen den Ländern von Beginn an einen harten Wettbewerb um Informationen über die Tätigkeit der Brüsseler, Luxemburger und Straßburger Institutionen. Dies wiederum führte dazu, dass die Position der Länder gegenüber dem Bund geschwächt wurde.

Inbesondere Nordrhein-Westfalen war aber keineswegs gewillt, sich alleine auf die Berichterstattung des Länderbeobachters zu verlassen. Die Landesregierung versuchte stattdessen offenbar erfolgreich, auch von den Straßburger Institutionen, vor allem aus dem Europäischen Parlament, Informationen zu erlangen. Dies stieß bei den anderen Ländern auf Opposition. Der baden-württembergische Minister Farny erklärte in der Sitzung des Sonderausschus-

13 LA NRW, NW 736, Nr. 416, Aufzeichnung betrifft: Bestellung eines Stellvertreters des Länderbeobachters bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und bei den Verhandlungen mit der EFTA, Ministerialrat May (Baden-Württemberg)

ses Gemeinsamer Markt und Freihandelszone vom 5. Februar 1959, dass Nordrhein-Westfalen sich dort „offenbar rein persönlich und privat“ Informationen beschaffe, die es den anderen Ländern nicht zur Verfügung stelle. Farny kommentierte dies kritisch: „Wenn schon einer, dann einer für alle!“ Der anwesende nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Hans Lauscher erwiderte darauf, dass der NRW-Vertreter in Straßburg auch nur auf der „üblichen Zuschauertribüne“ des Parlamentes sitze und ansonsten auf „inoffizielle Kontakte angewiesen“ sei. Er sagte aber zu, die dort gewonnenen Informationen künftig an die anderen Bundesländer weiterzugeben.¹⁴

Zu einer anderen Informationsquelle für die Landesregierungen wurden die mit der Gründung der EWG in Brüssel errichteten Verbindungsbüros deutscher Verbände und Interessenvertretungen. Der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Bundesverband der Deutschen Industrie und andere große Wirtschaftsverbände würden den Ländern wichtige Informationen zur Verfügung stellen, erklärte Länderbeobachter May in der bereits erwähnten Sitzung vom 5. Februar 1959. Dies, so meinte er, sei insgesamt „sicherlich kein idealer Zustand“.¹⁵ Positiv hob May aber hervor, dass sich der Präsident der Europäischen Kommission, Walter Hallstein, für die Probleme der Länder in der supranationalen europäischen Integration offen gezeigt habe. Auch die Kommission, so habe Hallstein erklärt, habe ein Interesse an einer Kooperation mit den Ländern, denn diese seien ja „praktisch die ausführenden Organe“ der EWG-Politik. Er habe daher zugesagt, dass die deutschen Bundesländer einen „Vertrauensmann“ bei den Abteilungsleitern der Kommission einführen könnten. Hierzu, so May, müssten die Länder Spezialisten der jeweils betroffenen Ressorts entsenden, er als Ländervertreter könne die verschiedenen Arbeitsgebiete der Kommission nicht überschauen. Die Spezialisten könnten allerdings nur kurzfristig entsandt werden, die Einrichtung eines größeren Büros in Brüssel mit der permanenten Präsenz der Spezialisten „verbiere sich schon aus Kostengründen“.¹⁶

May wies aber auch auf ein Strukturelement der EWG-Politik hin, das für die Länder sehr problematisch war. Die entscheidenden Sitzungen seien die Ressortbesprechungen, die in der Regel spät abends vor den Sitzungen des EWG-Ministerrates stattfanden, um diese vorzubereiten. In diesen Sitzungen würde

14 Ebd., Interne Sitzung des Sonderausschusses Gemeinsamer Markt und Freihandelszone vom 5.2.1959.

15 Ebd.

16 Ebd.

er als Länderbeobachter einerseits sehr viel erfahren, andererseits gebe es keine Möglichkeit für die Länder mehr, die Entscheidungen zu beeinflussen. Ziel der Länder müsse es sein, bereits bei den vorangehenden Expertenberatungen anwesend zu sein und dort die Länderinteressen zu artikulieren.

Mit den supranationalen europäischen Gemeinschaften waren also in den 1950er Jahren neue Strukturelemente in den deutschen Föderalismus eingebracht. Das wichtigste war in dieser Phase ganz sicher der Länderbeobachter bei den europäischen Gemeinschaften, der seinen Sitz in der Landesvertretung Baden-Württembergs in Bonn nahm, seine Informationen aber allen Bundesländern zur Verfügung stellte. Seine Aufgabe war es, über die Europapolitik der Bundesregierung zu berichten und für die Länder relevante Informationen aus Brüssel weiterzuleiten. Er nahm auch an Ausschuss-Sitzungen in Brüssel und Bonn teil und wurde von der Bundesregierung geduldet. Ein Problem aus Sicht der Länder war jedoch, dass die Informationen dem Länderbeobachter in Bonn über das Bundeswirtschaftsministerium zugeleitet wurden. Dieses bestimmte daher auch, was den Ländern an Information zustand. Nicht zuletzt deswegen versuchten die Länder, wie oben erläutert, bereits in den 1950er Jahren durch inoffizielle Kontakte zu europäischen Institutionen an für sie relevante Informationen zu kommen. Kontaktpersonen hierbei waren z.B. Europa-Parlamentarier, Beamte der Kommission und andere Informationsträger. Dies wiederum führte zu latenten Konflikten zwischen den Ländern, wie die Kontroverse zwischen den Ministern Farny und Lauscher 1959 zeigte. Eine Rolle spielten hierbei auch die wirtschaftlichen Interessenverbände, die sich ebenfalls schnell um Informationen aus Brüssel bemühten. Wichtig waren diese Kanäle für die Länder, weil sie alleine Informationen lieferten, die nicht von der Bundesregierung kontrolliert werden konnten. Langsam, Schritt für Schritt, entstand so das europäische Mehrebenensystem.

Die mit der Gründung der EWG entstandenen neuen Strukturen im Rahmen des deutschen föderalen Systems bewährten sich zunächst, gerieten aber in der Mitte der 1970er Jahre in die Diskussion. Die Verantwortlichen in den Ländern und auch der in Bonn ansässige Länderbeobachter waren angesichts des allein quantitativ stark anwachsenden Informationsmaterials aus Brüssel und Straßburg zunehmend überfordert. Das hatte nicht zuletzt mit der vergleichsweise rasanten Entwicklung der EG in den 1960er und 1970er Jahren zu tun. In dieser Zeit wurde die Zollunion verwirklicht, die Gemeinsame Agrarpolitik vollendet und die EG begann in den 1970er Jahren mit einer eigenständigen Regionalpolitik. Alle diese Politiksektoren berührten in zentraler Weise die Interessen Nordrhein-Westfalens. Hinzu kam, „dass die Maßnahmen der EG in ihrer rechtlichen und politischen Bedeutung den Beschlüssen der nationalen Gesetzgebungsor-

gane“ gleichkamen.¹⁷ Angesichts dieses Bedeutungsgewinns der supranationalen Ebene erwies sich das 1958 eingeführte Verfahren als ineffizient. Auf Länderebene war man sich einig, dass das bestehende Verfahren in zwei Punkten geändert werden müsse: Zum einen müssten die Verantwortlichen in den Ländern sehr viel früher über die Ziele und Entscheidungen der EG-Institutionen informiert werden, um diese nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern eventuell auch beeinflussen zu können. In diesem Kontext waren aus Ländersicht vor allem die Bundesministerien für Wirtschaft, Landwirtschaft und Verkehr wichtig, die die entsprechenden Informationen liefern könnten. Doch waren die Bundesinstitutionen im Rahmen des Bundesratsverfahrens keineswegs verpflichtet, alle Informationen an die Länder weiterzugeben. Vor allem an diesem Punkt setzten die Länder in den frühen 1970er Jahren an.

Ziel war eine rechtliche Verpflichtung des Bundes, die Länder in die europapolitischen Entscheidungen einzubinden. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Ländern und Bund gebildet, die die rechtlichen und politischen Strukturen der Kooperation zwischen beiden Ebenen in europapolitischen Fragen formulieren sollte. Doch war das nunmehr in EWG-Fragen führende Bundeswirtschaftsministerium ebenso wie das Auswärtige Amt wie schon in den 1950er Jahren nicht daran interessiert, seine Handlungsspielräume durch Ländereinflüsse einschränken zu lassen. Auch wenn die Vertreter der Bundesinstitutionen in den Verhandlungen die Interessen der Länder durchaus anerkannten, waren sie nicht bereit, hieraus konkrete politische Vereinbarungen abzuleiten. Beide Seiten führten hierzu vor allem verfassungsrechtliche Argumente an: Der Bund war nicht bereit, die durch das Grundgesetz gesicherte alleinige Kompetenz für die Außen- und Europapolitik aufzugeben, die Länder bestritten dagegen die Möglichkeit des Bundes, Kompetenzen, die die staatliche Souveränität der Länder betrafen, an die EG zu delegieren.¹⁸ Während die Länder in dieser Situation eine rechtsverbindliche, institutionell abgesicherte Vereinbarung forderten, die die Kooperation mit dem Bund regelte, war die Bundesregierung hierzu nicht bereit. Sie konzedierte lediglich eine Selbstverpflichtung, die Interessen der Länder zu wahren. Das Ergebnis der Verhandlungen war schließlich ein Brief von Bundeskanzler Helmut Schmidt an den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes

17 LA NRW, NW 736, Nr. 420, Vorschlag zur Regelung des Verfahrens bei der Behandlung der EG-Maßnahmen durch die Länder, 1.2.1979.

18 Aus der Perspektive eines der Akteure: Rudolf Morawitz, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1981, S. 57–68. Morawitz war Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums.

Rau vom 19. September 1979, in dem er die Prinzipien der Kooperation zwischen Bund und Ländern in Fragen der Europapolitik formulierte.¹⁹ Für den Bund sagte Schmidt zu, dass die Bundesregierung die Länder „rechtzeitig und umfassend“ in allen Fragen der EG-Politik informieren werde. Für Politikfelder, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen, erhielten diese die Möglichkeit „ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen“. Allerdings müssten sie eine einheitliche Position einnehmen und diese „in die außen- und integrationspolitischen Zielsetzungen und Notwendigkeiten des Bundes einordnen.“ Der Bund wiederum werde die Stellungnahme der Länder bei der Europapolitik berücksichtigen und „nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen“. Hierfür werde er die Gründe gegenüber den Ländern erläutern. Zudem sagte Schmidt zu, dass der Bund in diesen Politikfeldern, „soweit ihm dies möglich ist“, bei Beratungen in der Europäischen Kommission und im Ministerrat zwei Vertreter der Länder „hinzuziehen“ werde. In Politikfeldern, in denen nur wesentliche Interessen der Länder berührt würden, werde „der Bund die Länder anhören“ und die sich aus dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ergebenden Verpflichtungen beachten. Diese Selbstverpflichtung des Bundes wurde vom Präsidenten des Bundesrates, dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes Rau, bestätigt. Damit wurde das etwas später sogenannte „Neue Länderbeteiligungsverfahren“ eingeführt. Bemerkenswert waren daran zwei Aspekte: Zum einen hatte sich der Bund politisch durchgesetzt. Die Zusage Schmidts war eine reine politische Selbstverpflichtung des Bundes gegenüber den Ländern, die damit keine Möglichkeit erhielten, ihre Ansprüche auf dem Rechtswege einzuklagen.²⁰

Zum anderen entstand mit dem „Neuen Länderbeteiligungsverfahren“ gleichzeitig auch eine neue Struktur im deutschen Föderalismus, die nicht zuletzt auf Betreiben der nordrhein-westfälischen Regierung eingeführt wurde. Im Kontext der Verhandlungen mit dem Bund gingen die Länder untereinander eine Übereinkunft zur Regelung des Verfahrens bei EG-Maßnahmen ein. Hierin verpflichteten sie sich, gegenüber dem Bund mit einer Stimme zu sprechen: „Die Meinungsbildung unter den Ländern obliegt den jeweils federführenden Ressorts [...] sofern nicht wichtige Angelegenheiten eine Entscheidung der Re-

19 Der Brief ist publiziert bei Morawitz, Zusammenarbeit (wie Anm. 18), S. 102–105.

20 Rudolf Hrbek, Europapolitik als Kontroversthemata zwischen Bund und Ländern, in: Hanns Jürgen Küsters (Hg.), Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013), Düsseldorf 2014, S.383–418, hier S. 391.

gierungschefs oder Kabinette“ erfordern. Zudem „werden keine neuen Verwaltungsstellen und keine neuen Verwaltungsstrukturen errichtet, vielmehr soll es [...] bei der [...] Einrichtung eines Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften verbleiben, der entsprechend auszustatten ist.“²¹ Damit wurden die Dilemmata der Länder in der fortschreitenden europäischen Integration der Bundesrepublik deutlich. Zum einen war es ihnen wieder nicht gelungen, den Bund zu einer Kooperation in europapolitischen Fragen institutionell und rechtlich zu verpflichten. Der Konflikt mit dem Bund in dieser Hinsicht ging also weiter. Zum anderen waren die Länder gezwungen, untereinander weitgehend zu kooperieren, so dass sie am Ende des Prozesses eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund vertreten konnten. Dies war eine politische Notwendigkeit, weil die Länder nur mit einer gemeinsamen Position darauf hoffen durften, dass ihre Interessen auf bundes- und europapolitischer Ebene überhaupt beachtet wurden. Beides, die Dominanz des Bundes in europapolitischen Fragen, aber auch der Zwang zur Kooperation in diesem Sektor schränkte den politischen Handlungsspielraum der Länder ein.

Damit waren auch durch das „Neue Länderbeteiligungsverfahren“ die strukturellen Probleme der europäischen Integration für die deutschen Bundesländer nicht beseitigt. In der ersten Hälfte der 1980er Jahre waren es vor allem drei Probleme, die die Landesregierungen beschäftigten: Erstens griff die Europäische Gemeinschaft nun immer weitgehender in sehr verschiedene Politikbereiche ein, neben Kohle und Stahl waren nun auch die Agrarpolitik, die Außenhandelspolitik und die Verkehrspolitik in starkem Maße von Entscheidungen auf der EG-Ebene beeinflusst. Hierauf musste die nordrhein-westfälische Landesregierung reagieren. Zweitens – damit zusammenhängend – entwickelten die Länder zunehmend eigene, zum Teil konkurrierende Interessen. Dies galt insbesondere für die in den 1970er Jahren entstehende Regionalpolitik der EG, aber auch für andere Sektoren. Drittens stellte die EG in zunehmendem Maße materielle und immaterielle Ressourcen bereit, um die Nordrhein-Westfalen mit anderen Bundesländern, aber auch anderen europäischen Regionen konkurrierte. Eine frühzeitige Information über die EG-Politik war daher immer wichtiger. Schließlich ging der Konflikt mit dem Bund um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder an der Europapolitik weiter.

21 LA NRW, NW 736, Nr. 420, Vorschlag zur Regelung des Verfahrens bei der Behandlung der EG-Maßnahmen durch die Länder, 1.2.1979.

3. Die Entstehung der Ländervertretungen bei der EG in Brüssel

Unter den Ländern gab es zwei verschiedene Reaktionen auf diese Entwicklung. Am 14. März 1984 überraschte der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Uwe Barschel seine Amtskollegen mit dem in der Tageszeitung „Die Welt“ veröffentlichten Vorschlag, dass die norddeutschen Länder und Berlin bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel ein gemeinsames Büro zur Vertretung ihrer Interessen errichten sollten. Der gemeinsame Länderbeobachter bei der Europäischen Gemeinschaft, so Barschel, sei zu wenig effizient. „Und ich erwarte“, so 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.“²²

Schon im Februar 1984 war diese Frage öffentlich aufgetaucht, als eine „Kleine Anfrage“ des Hamburger Bürgerschafts-Abgeordneten Georg Jarzembowski (CDU) an den Senat bezüglich einer norddeutschen Vertretung bei der EG positiv beantwortet wurde. Die Handelskammer Hamburg, der Deutsche Industrie- und Handelstag und die Handelskammer Bremen unterhielten bereits ein gemeinsames Büro in Brüssel und es wäre sinnvoll, die Erfahrungen des Büros auszuwerten und über die Möglichkeiten einer gemeinsamen Vertretung der norddeutschen Bundesländer zu beraten.²³

Mit diesem forsch vorgetragenen Vorstoß der norddeutschen Länder erhielt

22 Uwe Barschels Initiative für Berlin, in: Die Welt, 14.3.1984.

23 LA NRW, NW 736, Nr. 417, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 11/1957, Antwort des Senats 7.2.1984.

die Debatte um die Stellung der Länder in der europäischen Integration eine neue Dimension. Bislang hatte sich die Diskussion vor allem darum gedreht, dass die Position der Länder gegenüber dem Bund gestärkt werden musste, um den Einfluss der Teilstaaten auf der europäischen Ebene zu stärken. Gewiss war, das wurde am Beispiel Nordrhein-Westfalens deutlich, schon seit den 1950er Jahren die Tendenz deutlich geworden, dass die Länder ihre Interessen bei den supranationalen Organisationen in Brüssel, Luxemburg und Straßburg direkt geltend machten. Doch war dies bislang immer auf inoffiziellen Wege, über persönliche Kontakte oder Interessenverbände geschehen. Diese individuellen Kontakte wurden, das verdeutlichte die Haltung Bayerns und Baden-Württembergs, insgesamt auch kritisch gesehen. Es galt bis in die 1980er Jahre hinein der Grundsatz, dass die Länder in Europafragen gegenüber dem Bund und den europäischen Organisationen nur gemeinsam agieren sollten. Eben diesen Konsens stellten die norddeutschen Länder im März 1984 erstmals öffentlich in Frage.

Der Vorstoß Barschels wurde von der Bundesregierung mit großer Skepsis aufgenommen. Vor allem im Auswärtigen Amt wurden verfassungsrechtliche Bedenken laut. Eigene Landesvertretungen der Länder in Brüssel würden das verfassungsrechtlich gesicherte Recht des Bundes zur Außenvertretung der Bundesrepublik Deutschland in Frage stellen.²⁴ Doch auch unter den Ländern selbst war der Vorstoß umstritten. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Johannes Rau reagierte mit einem Brief, in dem er seine Bedenken formulierte. Auch er, Rau, 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 zu gewährleisten, 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

24 LA NRW, NW 736, Nr. 417, Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 17./18.5.1984, betr. Verbesserung der Information und Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten, 10.5.1984.

ihre Belange gemeinsam geltend machen. Ich befürchte daher, dass die Schaffung von ‚Sondervertretungen‘ in Brüssel letztlich die Position aller Länder schwächen könnte.“²⁵

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. Mit dem Vorstoß Barschels und der Reaktion Raus, die von Bayern und Baden-Württemberg unterstützt wurde, war erneut und nun in zugespitzter Weise der bereits seit den 1950er Jahren existierende Konkurrenzkampf der Länder um den Zugang zu Informationen aus Brüssel aufgebrochen.

Die Verärgerung Raus wird dadurch erklärbar, dass bereits ein Jahr vor dem Vorstoß des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten, am 10. Juni 1983, von den Referenten der Länder-Wirtschaftsministerien eine Arbeitsgruppe unter der Führung Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs eingerichtet worden war mit der Aufgabe, Möglichkeiten zur Verbesserung der Information und Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten zu prüfen. In einem vorläufigen Ergebnisprotokoll wurde eine Vielzahl von bereits bestehenden und zu entwickelnden Instrumenten der Länder in dieser Hinsicht aufgeführt. Wichtig erschien den Experten dabei erstens die Rolle des Bundesrates in dieser Frage. Dabei ginge es weniger um dessen konkrete Beschlussfassung. Wichtiger seien vielmehr die Ausschuss- und Plenarberatungen, die sowohl von den Vertretern der Bundesregierung als auch der europäischen Institutionen wahrgenommen würden. Auf diesen Aspekt empfahlen die Experten in Zukunft zu achten. Hervorgehoben wurde zweitens die Bedeutung von Fachministerkonferenzen, zum Teil in Brüssel. „Beschlüsse von Fachministerkonferenzen – zu einem günstigen Zeitpunkt verabschiedet – können im Einzelfall durchaus auf die Meinungsbildung von Bundesregierung und EG-Kommission einwirken.“ Drittens wurde betont, dass Vertreter der deutschen Bundesländer bereits jetzt als Mitglieder der deutschen Delegation oder als Sachverständige in den EG-Gremien mitwirkten. Vor allem der ständige Agrarausschuss und der Ausschuss für Regionalpolitik seien hier wichtig. Europapolitische Themen spielten, so die Berichterstatter, auch in den zahlreichen Bund-Länder-Ausschüssen eine wichtige Rolle. Auch hier gebe es die Möglichkeit einer frühzeitigen Einflussnahme auf politische Entscheidungen in der deutschen Europapolitik.

25 Ebd., Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Rau, an den Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, Barschel, 9.4.1984.

Neben diesen offiziellen Institutionen spielten auch inoffizielle Kontakte eine zunehmend wichtigere Rolle: Insbesondere Kontakte von Ländervertretern zur EG-Kommission und Abgeordneten des Europäischen Parlamentes seien hier von Bedeutung. „Im Einzelfall kann es auch zweckmäßig sein, unmittelbar Verbindung mit zuständigen Beamten der EG-Kommission aufzunehmen, um bei einem spezifischen Anliegen eines Landes gezielte Informationen auszutauschen.“²⁶ Konkret schlug die Arbeitsgruppe vor, dass der Länderbeobachter, der seinen Dienstsitz nach wie vor in Bonn hatte, besser in Brüssel angesiedelt würde. Diesen Vorschlag hatte der bayerische Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr den Wirtschaftsministern der Länder ebenfalls in einem Brief vom 12. August 1983 unterbreitet.²⁷ Die Überlegungen in der Arbeitsgruppe und der bayerischen Landesregierung waren also den Vorschlägen der norddeutschen Länder durchaus ähnlich. Einigkeit bestand erstens darüber, dass die 1958 eingerichtete Institution des Länderbeobachters bei den Europäischen Gemeinschaften angesichts der Veränderung der europapolitischen Strukturen zu Beginn der 1980er Jahre nicht mehr ausreichend war. Daraus zog man – zweitens – die Konsequenz, dass die Länder ihre Informationen zukünftig direkt aus Brüssel beziehen sollten. Während aber die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg dafür eintraten, dass die Länder gegenüber der Bundesregierung und den europäischen Institutionen als Einheit auftreten sollten, plädierten die norddeutschen Länder dafür, dass jedes Bundesland selbst seine „Europapolitik“ gestalten sollte.

Die drei großen Länder, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, konnten sich in dieser Frage zunächst durchsetzen. Geplant wurde, den Ländervertreter in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften, de facto also der deutschen Botschaft bei der EG, unterzubringen. Dort könne er – finanziert von den Ländern – ein eigenes Büro beziehen und durch die räumliche Nähe unmittelbar die für die Länder relevanten Informationen aufnehmen. Der bayerische Wirtschaftsminister Anton Jaumann formulierte in diesem Sinne eine Anfrage an den zuständigen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hans Lautenschlager. Dieser jedoch ant-

26 Ebd., Bericht der ressortübergreifenden Länderarbeitsgruppe „Verbesserung der Information und Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten“, Entwurf, Stand 16.4.1984.

27 LA NRW, NW 736, Nr. 418, Der Bayerische 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.

wortete, ganz in der Tradition der Bundesregierung, ablehnend: Eine Integration des Länderbeobachters in die Ständige Vertretung in Brüssel werfe schwierige beamtenrechtliche Fragen auf. Zudem herrsche im Gebäude der ständigen Vertretung bereits jetzt Raummangel, auch aus diesem Grund müsse er die Anfrage der Länder abschlägig beantworten.

Am 7. Juni 1984 fand in Bonn eine Besprechung zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und den Ministerpräsidenten der Länder statt. Kohl erklärte, dass er für „den Wunsch der Länder nach besserer Information und Beteiligung in EG-Angelegenheiten Verständnis habe“.²⁸ Bürokratische Bedenken dürften in diesem Fall nicht überbewertet werden. Als Ergebnis des Treffens beschlossen Kohl und die Ministerpräsidenten die Einrichtung einer „hochrangigen Arbeitsgruppe“, die die „Informationsengpässe“ zwischen Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten prüfen solle. Ausdrücklich wurde auch die von den Ländern gewünschte Nutzung der „Möglichkeiten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel“ erwähnt.²⁹ Kohl setzte sich also über die ablehnende Haltung des Auswärtigen Amtes hinweg, ohne allerdings konkrete Zusagen zu machen.

Damit schien die von NRW-Ministerpräsident Johannes Rau formulierte Strategie einer gemeinsamen Länder-Position gegenüber dem Bund zunächst erfolgreich zu sein. Es war in der Besprechung vom 7. Juni 1984 gelungen, den Bundeskanzler von der Notwendigkeit einer stärkeren Einbindung der Länder in die deutsche Europapolitik zu überzeugen. Während sich das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium seit 1958 in dieser Hinsicht immer ausweichend verhalten hatten, hatte Kohl nun im Prinzip seine Unterstützung für die Länder signalisiert. Hierbei mag eine Rolle gespielt haben, dass Kohl als ehemaligem Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz die Position der Länder in dieser Frage durchaus vertraut war, während seinen Vorgängern Konrad Adenauer und Helmut Schmidt dieses Problem zunächst einmal fremd war.

Und doch begann die gemeinsame Position der Länder schon wenige Wochen nach dieser prinzipiellen Einigung wieder zu bröckeln. In einem Rundtelegramm des bayerischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß an die Ministerpräsidenten der anderen Länder vom 13. August 1984 bestätigte dieser zwar die Beschlüsse vom Juni. Er sei aber der Meinung, so schränkte Strauß nun ein, dass ein Angebot des Bundes, den Ländern eine Dienststelle in der Ständigen Ver-

28 Ebd., Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 7.6.1984 in Bonn.

29 Ebd.

tretung des Bundes in Brüssel einzuräumen, nur dann akzeptiert werden sollte, wenn die Länder die Möglichkeit erhielten, „ihre Belange in EG-Angelegenheiten selbständig und flexibel zu wahren“. Es müsse ohne Mitwirkung des Bundes 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.“³⁰ Damit deutete Strauß an, dass Bayern in Zukunft verstärkt eigene Delegierte zur Informationsgewinnung bei der EG einsetzen werde. Die Position des gemeinsamen Länderbeobachters würde damit geschwächt. Für einen Kurswechsel der bayerischen Politik in dieser Frage sprach auch der Brief des bayerischen Wirtschaftsministers Anton Jauernick an den Länderbeobachter in Bonn, Stöger, in dem er ankündigte, dass der von Bayern nach Bonn an die Dienststelle Stögers abgeordnete 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. Auch andere Länder hätten „in den letzten Monaten“ Sonderbeauftragte in Brüssel eingesetzt. Er erwähnte die Initiative der norddeutschen Länder für eigene Landesvertretungen in Brüssel. Zudem habe das Land Berlin einen hochrangigen ehemaligen Beamten der Kommission dafür gewonnen, sich „werbend für die Berücksichtigung von Berliner Forschungsprojekten bei entsprechenden EG-Programmen“ einzusetzen.³¹ Angesichts dieser Situation drohte die Dienststelle des Länderbeauftragten, die nach Beobachtung der Düsseldorfer Staatskanzlei „sowieso bereits zentrifugalen Kräften ausgesetzt“ sei, zu erodieren, obwohl im Sommer die Ministerpräsidenten der Länder gemeinsam beschlossen hatten, diese Institution zu stärken.

Unterdessen liefen die Beratungen in der von Bundeskanzler und Ministerpräsidenten eingesetzten Kommission weiter. Im September 1984 präsentierte nun das Auswärtige Amt in dieser Kommission den Vorschlag, dem Länderbeobachter ein Büro in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel einzuräumen. Allerdings müsse der Beamte der Länder an den Bund abgeordnet werden; alle Berichte des Länderbeauftragten seien daher dem Leiter der Ständigen Vertretung vorzulegen. Dies sei aus dienstrechtlichen Gründen unumgänglich. Auch wenn dies – vor allem wegen der dienstrechtlichen Stellung des Länderbeobachters – nicht ganz den Erwartungen der Länder entsprach, emp-

30 LA NRW, NW 736, Nr. 718, Der bayerische Ministerpräsident an die Ministerpräsidenten der Länder, 13.8.1984.

31 LA NRW, NW 736, Nr. 719, Der bayerische Minister für Wirtschaft und Verkehr an den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, 17.10.1984.

fahl der zuständig Referent in der Staatskanzlei in Düsseldorf, den Kompromiss zu akzeptieren. Die Präsenz des Länderbeobachters in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel ermöglichte ihm den Zugang zu präziseren Informationen als in Bonn. Sollte man diesen Kompromiss nicht akzeptieren, käme eine eigene gemeinsame Vertretung der Länder in Frage.³² Nordrhein-Westfalen hielt also immer noch an seiner Position fest, die darauf abzielte, die Einheit der Länder in der Europapolitik gegenüber dem Bund und den europäischen Institutionen zu wahren und damit auch das Amt des Ländervertreters zu stärken.

Diese Position fand allerdings keine Mehrheit mehr unter den Ministerpräsidenten. Auf der Jahreskonferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien, die am 3. und 4. Oktober 1985 in Bremen stattfand, wurde festgehalten, dass die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über eine Integration des Länderbeauftragten in die Ständige Vertretung des Bundes in Brüssel gescheitert waren. Nachdem sich diese Entwicklung im Herbst 1984 abgezeichnet hatte, hatten das Saarland und Hamburg bereits angekündigt, eigene Vertretungen in Brüssel zu eröffnen, und auch Nordrhein-Westfalen schloss sich im Oktober 1986 dieser Entwicklung an. Damit begann eine neue Phase in der Debatte um die Bedeutung des Landes Nordrhein-Westfalen im Mehrebenensystem der europäischen Integration.

4. Schluss: Nordrhein-Westfalen in der Europäischen Integration

Insgesamt hat Nordrhein-Westfalen – neben Bayern und Baden-Württemberg – eine Schlüsselrolle in der europäischen Integration der Bundesrepublik Deutschland gespielt. Dies hatte verschiedene Gründe: Zum einen war NRW von Beginn an in besonderem Maße von der Integration betroffen, weil diese in einem Sektor begann, der für das Land zu Beginn der 1950er Jahre von herausragender Bedeutung war. Umgekehrt war das Ruhrgebiet auch die Region mit der größten Bedeutung für das Entstehen der Montanunion. Die ersten strukturbildenden Konflikte um die Europapolitik fanden daher zwischen der nordrhein-westfälischen Landesregierung und der Bundesregierung statt.

Erst mit dem Beginn der Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt und EURATOM im Sommer 1955 erkannten auch die anderen Bundesländer die Bedeutung der europäischen Integration für den deutschen Föderalismus. Daher entstand seit 1956 schrittweise das Büro des Länderbeauftragten für die Europä-

32 LA NRW, NW 736, Nr. 419, Aufzeichnung betr. Besprechung der Ministerpräsidenten der Länder am 19.12.1984.

ischen Gemeinschaften mit Sitz in der Landesvertretung Baden-Württembergs in Bonn. Es entstand aber gleichzeitig auch ein strukturelles Problem: Nordrhein-Westfalen erhielt die für das Land relevanten Informationen nur über den Ländervertreter. Schon in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre bemühten sich die Düsseldorfer Ressorts daher um andere Informationsquellen in Brüssel und Straßburg. Hierbei spielten zunächst inoffizielle Kontakte zu Parlamentsabgeordneten, Kommissionbeamten und Interessenvertretern in Brüssel eine wichtige Rolle. Problematisch war dies, weil eine eigenständige Europa-Politik Nordrhein-Westfalens sowohl zunächst von den anderen Ländern als auch vor allem von der Bundesregierung skeptisch beobachtet wurde. Insbesondere in der Regierungszeit von Johannes Rau bemühte sich das Land daher, die Position des gemeinsamen Länderbeobachters zunächst in Bonn, dann in Brüssel zu stärken. Für die Staatskanzlei spielte hierbei eine wichtige Rolle, dass die Länderinteressen gegenüber dem Bund und der EG nur dann eine Bedeutung haben würden, wenn sie gemeinsam vorgetragen würden. Diese Position geriet aber angesichts des Vorstoßes der Nordländer und Bayerns in der Mitte der 1980er Jahre in die Diskussion. Schließlich konnte sich auch Nordrhein-Westfalen nicht mehr dem allgemeinen Trend einer jeweils eigenständigen Europa-Vertretung der Bundesländer entziehen.

Das europäische Mehrebenensystem resultierte also – legt man die hier eingenommene Perspektive zu Grunde – aus dem Versuch der deutschen Landesregierungen, ihre Interessen angesichts des dynamischen Wandels des deutschen föderalistischen Systems zu wahren. Dabei nutzte die Landesregierung seit 1950 verschiedene Wege, um einerseits Informationen über die auf supranationaler Ebene getroffenen Entscheidungen zu erhalten und um diese andererseits zu beeinflussen. Man bediente sich hierbei eines *trial-and-error*-Verfahrens und nutzte durchaus auch parallele Wege der Informationsgewinnung und Einflussnahme, wobei mal der eine, mal ein anderer erfolgreich war. Die Bedeutung der Europapolitik nahm für die Landesregierung beständig zu, was vor allem damit zusammenhing, dass Montangemeinschaft und EWG in immer weitere Politikbereiche bestimmend eingriffen. Insgesamt entstand so schrittweise ein politisches System, das kein staatstheoretisches Vorbild kannte.