

Kramer / Heubl-Papier

(Anlagen zu den Beschlüssen der Regierungschefs der Länder vom 5. Juli [Anlage I – III] und 31. Oktober 1968 [Anlage IV] über die personelle Beteiligung der Länder an den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik, denen die Bundesregierung am 26. Juli 1968 zugestimmt hat)

Quelle: Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1995, S. 426 ff

Anlage I

Stellung und Aufgaben von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich in internationalen Verhandlungen des Bundes (einschließlich überstaatlicher Organisationen)

Eine Persönlichkeit aus dem Länderbereich, die an internationalen Verhandlungen des Bundes beteiligt wird, ist gegenüber dem Verhandlungspartner Regierungsvertreter des verhandelnden Völkerrechtssubjekts „Bundesrepublik Deutschland“. Sie nimmt eine ihr ad personam anvertraute Aufgabe gegenüber dem Verhandlungspartner aufgrund einer Ermächtigung des Bundes wahr.

1. Die nach außen zu vertretende Verhandlungslinie ist die für die Verhandlung erarbeitete Auffassung der Bundesregierung. Sie wird staatsintern gebildet und aufgrund von Beiträgen, die die Persönlichkeit aus dem Länderbereich in Vorbesprechungen oder delegationsintern als Vertreter der Länder gibt, sowie aus Beiträgen der Bundesressorts, die diese auf Grund ihrer eigenen Zuständigkeiten beisteuern. Die Bildung der Auffassung erschöpft sich nicht im Zur-Verfügung-Stellen von Material durch die Beteiligten (wozu sie nach bestem Wissen und Können verpflichtet sind), sondern schließt eine kooperative Bereitschaft zur Gesamtmeinungsbildung der Beteiligten für die zukünftigen Verhandlungen ein.

Als Vertreter der Länder in Vor-(Ressort-)Besprechungen, in der Delegation und im sonstigen Verkehr mit Beamten der Bundesressorts ist die betreffende Persönlichkeit Gesprächspartner des Bundes. Dabei vertritt er die sich aus der innerstaatlichen Zuständigkeit ergebenden fachlichen und politischen Belange der Länder.

Die Vertreter des Bundes vertreten ihm gegenüber die Argumente, die sich aus innerstaatlichen Bundeszuständigkeiten ergeben, sowie diejenigen Argumente, die im Hinblick auf die außenpolitischen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind.

2. Die Länder versehen ihren Vertreter mit Weisungen für die Vorbereitungsverhandlungen mit Bundesbeamten. Die Weisungen sollen ihm ermöglichen, den Länderbeitrag in die Gesamtkonzeption einzufügen; sie dürfen nicht auf eine Verweigerung der Mitarbeit durch ihren Vertreter hinauslaufen. Der Vertreter der Länder hat seinen Beitrag (Länderauffassung) nicht nur vorzutragen, er hat sich auch zu bemühen, ihn in die auswärtige Gesamtinteressenlage der Bundesrepublik einzufügen (bundesfreundliches Verhalten). Der Bund hat den Länderbeitrag sorgfältig zu prüfen und darauf hinzuwirken, ihn in die Gesamtkonzeption des nach außen Vorzutragenden einzufügen (länderfreundliches Verhalten). Dabei kann gesamtpolitisch bei sinnvoller Interessenabwägung sich ein Vorrang der Argumente, die den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung tragen, als notwendig erweisen.

3. In den Verhandlungen selbst ist die Persönlichkeit aus dem Länderbereich Mitglied der deutschen Verhandlungsdelegation; sie ist in Rechten und Pflichten den übrigen Delegationsmitgliedern gleichgestellt und muss sich wie diese der Delegationsleitung unterordnen. Die Berichterstattung über die Verhandlungen erfolgt durch den Delegationsleiter; vertritt die Persönlichkeit aus dem Länderbereich eine abweichende Auffassung, so ist dies auf ihr Verlangen in dem Delegationsbericht zu vermerken. Dies gilt sowohl für die Berichterstattung während der Verhandlungen als auch für die abschließende Berichterstattung nach den Verhandlungen. Benötigt die Persönlichkeit aus dem Länderbereich bei Verhandlungen im Ausland zusätzliche Weisungen, so übermittelt der Delegationsleiter das Ersuchen auf dem üblichen Wege dem Auswärtigen Amt, das für die Weiterleitung an die von der Persönlichkeit aus dem Länderbereich bezeichnete Stelle sorgt. Die benötigten Weisungen werden auf dem gleichen Wege übermittelt.
4. Die Möglichkeit, Persönlichkeiten aus dem Länderbereich mit nur beratender Funktion zu Verhandlungen des Bundes hinzuzuziehen, bleibt unberührt.

Anlage II

Verfahren bei der Heranziehung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich zur Mitwirkung an internationalen Verhandlungen sowie zur Mitwirkung in internationalen und überstaatlichen Organisationen

Die Praxis lässt zwei Gruppen von Mitwirkungen von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich erkennen:

- a) die Mitwirkung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich an internationalen Verhandlungen, die vom Verhandlungsgegenstand her oder zeitlich begrenzt sind, und
- b) solche Mitwirkungen, die eine laufende Mitarbeit in institutionalisierten internationalen und überstaatlichen Gremien wie Ausschüssen und periodischen Konferenzen darstellen.

Zu lit. a) dürfte sich die Auswahl der zu beteiligenden Persönlichkeiten mehr oder minder zwangsläufig aus den Vorbereitungsbesprechungen zwischen Bund und Ländern ergeben, so dass ein besonderes Benennungsverfahren nicht erforderlich erscheint.

Zu lit. b) dagegen bedarf die Entsendung, da es sich um Daueraufträge von zum Teil erheblicher fachlicher und politischer Bedeutung handelt, eines zusätzlichen Benennungsverfahrens. Hierfür wird folgendes vorgeschlagen:

1. Soweit eine Mitwirkung erfolgen soll (Anlage III), ersucht der Bund (Fachressort) die Länder, ihm Fachkräfte aus dem Länderbereich namhaft zu machen. Der Bund ist dabei berechtigt, seinerseits Hinweise auf geeignete Persönlichkeiten zu geben. Die Länder werden solche Hinweise prüfen und bei Zweifeln an ihrer Zweckmäßigkeit sich bemühen, in Gesprächen mit dem Bund eine Übereinstimmung herbeizuführen. Der Bund wird einen Vorschlag der Länder nur dann - nach vorheriger Erörterung mit den Ländern - zurückweisen, wenn schwerwiegende Zweifel an der Sachkunde oder Bedenken bezüglich der Eignung des Benannten für seine Mitwirkung nach außen bestehen. Dies gilt entsprechend, wenn sich schwerwiegende Bedenken bezüglich der Eignung der benannten Persönlichkeit erst im Verlauf der Verhandlungen ergeben. In dringenden Fällen kann von einer vorherigen Erörterung mit den Ländern abgesehen werden.
2. Für die Frage, an wen sich der Bund bei Anforderungen von Fachkräften aus dem Länderbereich wenden soll, haben sich folgende Alternativen abgezeichnet:

a) Die Bundesfachressorts wenden sich an die Konferenzen der entsprechenden Länderfachminister.

Dieses Verfahren wurde bei der "ESO-Regelung" vorgeschlagen mit der Maßgabe, dass die Anforderungen an den Präsidenten der KMK zu richten sind. Von der Bundesseite wurden jedoch gegen eine solche generelle Verfahrensregelung verfassungspolitische Bedenken erhoben mit dem Hinweis, dass eine solche Regelung die Bildung von institutionalisierten Sekretariaten bei den Fachministerkonferenzen fördern könnte. Schwierigkeiten können sich bei diesem Verfahren auch in der praktischen Durchführung deswegen ergeben, weil

aa) für die Bundesfachressorts die Abgrenzung der Zuständigkeiten der einzelnen Fachministerkonferenzen nicht immer leicht feststellbar und damit ein schneller und reibungsloser Ablauf nicht immer gewährleistet ist,

bb) eine schnelle Erreichbarkeit in Eilfällen nicht immer gewährleistet ist, insbesondere dann nicht, wenn in Zweifelsfällen über eine Mitwirkung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich kurzfristige Verhandlungen zwischen dem Bund und der Kontaktstelle der Länder notwendig werden.

b) Die Kontaktstelle wird bei dem Vorsitzenden der Ständigen Vertragskommission der Länder eingerichtet. Die Bundesressorts wenden sich mit ihren Ersuchen um Mitwirkung an diese Kontaktstelle. In den Fällen, in denen die Zuständigkeit der Kultusminister der Länder eindeutig festliegt und in denen das bisherige Verfahren sich bewährt hat, wird das betreffende Bundesressort zur Arbeitsvereinfachung gleichzeitig das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder anschreiben.

Die Lösung zu b) verdient den Vorzug. Durch die Konzentration auf eine Stelle ist ein schneller und reibungsloser Ablauf am besten gewährleistet. Die unter lit. a) genannten Bedenken sind bei dieser Lösung berücksichtigt.

Anlage III

In welchen Fällen sollen Persönlichkeiten aus dem Länderbereich an internationalen Verhandlungen und in den Gremien der internationalen und überstaatlichen Organisationen beteiligt werden

1. In dieser Frage sind die rechtlichen Ausgangspunkte der Überlegungen der Bundes- und der Länderseite kontrovers geblieben.

a) Die Länderseite machte geltend, dass eine unmittelbare Beteiligung rechtlich zumindest immer dann geboten sei, wenn in den internationalen Verhandlungen zur innerstaatlichen Zuständigkeit der Länder (Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz) gehörende Fragen behandelt würden. Dies gelte im besonderen Maße für die Beteiligung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften; denn das Handeln eines Mitgliedstaates im Rahmen der Europäischen

Gemeinschaften könne nicht mehr im Sinne der Wahrnehmung von Beziehungen eines Staates zu anderen Völkerrechtssubjekten, sondern als ein solches integrierter Träger dieser Gemeinschaften verstanden werden. Mit Rücksicht darauf, dass den Europäischen Gemeinschaften nicht nur Kompetenzen des Bundes, sondern auch solche der Länder übertragen und unmittelbare Rechtsetzungsbefugnisse eingeräumt seien, er-

scheine eine Mitwirkung der Länder in den Gremien dieser Gemeinschaften sowohl rechtlich wie fachlich geboten.

- b) Die Bundesseite wies demgegenüber darauf hin, dass sich aus dem Grundgesetz in dieser Beziehung nichts ergebe, im Gegenteil Art. 32 Absatz 2 GG dahin auszulegen sei, dass die Mitwirkung der Länder hierin abschließend geregelt sei. Wenn daher auch nach Auffassung des Bundes kein Rechtsanspruch der Länder auf unmittelbare Beteiligung an internationalen Verhandlungen bestehe, so werde doch anerkannt, dass die Hinzuziehung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich zu internationalen Verhandlungen in einer Reihe von Fällen zweckmäßig und unter praktischen Gesichtspunkten auch geboten sei. Das federführende Bundesressort müsse sich hierbei nicht zuletzt von dem Grundsatz der (gegenseitigen) Bundestreue leiten lassen. Über eine Beteiligung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich müsse von Fall zu Fall entschieden werden; sie komme grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn sie zur Erreichung des Verhandlungsziels erforderlich erscheine. Innerstaatliche Zuständigkeit könnte hierfür nur mittelbar eine mehr allgemeine Grundlage bieten. Keinesfalls könne eine Argumentation akzeptiert werden, die davon ausgeht, die Länder müssten sich unmittelbar davon überzeugen können, ob der Bund die Fragen, die innerstaatlich zum ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder gehören, ordnungsgemäß vertrete. Eine derartige Auffassung unterstelle dem Bund die Bereitschaft zum Verstoß gegen die ihm obliegende Bundestreue.

In der Frage der Beteiligung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften stellte die Bundesseite klar, dass lediglich bei gewissen Fachausschüssen eine Hinzuziehung in Betracht gezogen werden könne. Die Bundesseite wies ferner bezüglich der praktischen Konsequenzen des Rechtsstandpunktes der Länderseite darauf hin, dass die Länder damit eine bessere Stellung beanspruchten, als sie die nicht federführenden Bundesressorts hätten. Diese würden an internationalen und übernationalen Verhandlungen nur dann unmittelbar beteiligt, wenn ihre unmittelbare Mitwirkung zur Erreichung des angestrebten Verhandlungsziels erforderlich erscheint, wobei auch hierbei noch regelmäßig Einschränkungen zugunsten einer Kleinhaltung der Verhandlungsdelegation erfolgten. Auch die Bundesressorts müssten auf eine unmittelbare Teilnahme an Verhandlungen verzichten, wenn ihre fachlichen Anliegen nicht so schwerwiegend und kompliziert seien, dass eine besondere Fachkraft für eine flexible Verhandlungsführung erforderlich sei.

2. In den weiteren Erörterungen zeigte sich, dass eine generelle, nur an der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung orientierte Regelung kaum möglich und in jedem Falle unvollkommen sein dürfte. Darüber hinaus würde den praktischen Bedürfnissen nicht genügend Rechnung getragen. Eine solche Abgrenzung der Mitwirkungsbefugnisse hätte zur Folge, dass jeder Mitwirkung im Einzelfalle eine oft langwierige verfassungsrechtliche Prüfung vorausgehen müsste. Daneben gibt es rechtlich nicht fassbare Fälle, die mit Rücksicht auf die Verhandlungsmaterie oder den Verhandlungspartner eine Mitwirkung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich angezeigt erscheinen lassen. Die von der Länderseite geforderte Beteiligung und die von der Bundesseite gezeigte Bereitschaft, Fachkräfte wie politische Persönlichkeiten aus dem Länderbereich unmittelbar zu beteiligen, sollte daher zweckmäßigerweise in der Regel an der jeweiligen Verhandlungsmaterie orientiert werden. Bei der Bundesseite spielt darüber hinaus der faktische Zwang eine Rolle, die deutsche Delegation in einem etwa adäquaten Größenverhältnis zu anderen Delegationen zu halten.
3. Für die praktische Durchführbarkeit der Beteiligung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich erscheint es aber - unbeschadet der unterschiedlichen Rechtsauffassung zu Art. 32 GG - dennoch geboten, wenigstens in einem grob umrissenen Rahmen eine Ab-

grenzung für die Mitwirkung vorzusehen. Unberührt bleibt hierbei die sog. Lindauer Ab-
sprache. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Gesichtspunkte wird eine Beteiligung
von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich in Betracht gezogen, wenn

- a) der Bund wegen der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung keine eigenen Fachkräf-
te besitzt,
- b) wenn zur Erreichung eines optimalen Verhandlungsergebnisses eine Ergänzung der
Fachkunde notwendig erscheint,
- c) wenn der Verhandlungsgegenstand wesentliche Belange der betroffenen Länder be-
rührt.

In Zweifelsfällen sollen das federführende Bundesressort und die für das Benennungsver-
fahren vorgesehene Kontaktstelle (Anlage 2) sich rechtzeitig miteinander in Verbindung
setzen. Sollte keine Einigung erzielt werden, so können die beiderseits für die Zusam-
menarbeit von Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt beauftragten Her-
ren Staatsminister/Staatssekretäre eingeschaltet werden.

Anlage IV

Allgemeine Grundsätze für die Durchführung der Bund/Länder-Absprache über das Zusam-
menwirken zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt

1. Die Kontaktstelle wird beim Vorsitzenden der Ständigen Vertragskommission der Länder
eingrichtet. Sie führt die Bezeichnung:
"Kontaktstelle beim Vorsitzenden der Ständigen Vertragskommission der Länder".
2. Der Vorsitz in der Ständigen Vertragskommission der Länder geht ab 1. Januar 1969 in
einem 3-jährigen Turnus auf den jeweiligen Bevollmächtigten der Länder Bayern, Nord-
rhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und
Hessen über. Mit dem Wechsel im Vorsitz ist jeweils der bisherige Vorsitzende für weite-
re 3 Jahre stellvertretender Vorsitzender.
3. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende der Ständigen Vertragskommission
der Länder sind die für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen der
auswärtigen Gewalt Beauftragten im Sinne der Bund/Länder-Absprache in Anlage III Nr.
3 Satz 5.
4. Für die Abgrenzung der Tätigkeit der Kontaktstelle zu der des Sekretariats der Ständigen
Konferenz der Kultusminister der Länder gilt folgendes:
 - a) Ersuchen von Bundesressorts an die Kontaktstelle sind vorbehaltlich der Buchstaben
b) und c) unverzüglich an den Vorsitzenden der zuständigen Fachministerkonferenz
mit der Bitte um Benennung geeigneter Persönlichkeiten weiterzuleiten. Die Kontakt-
stelle hat die vom Vorsitzenden der Fachministerkonferenz benannten Persönlichkei-
ten dem ersuchenden Bundesressort mitzuteilen. In besonders eilbedürftigen Fällen
kann die Kontaktstelle im Benehmen mit dem Vorsitzenden der Fachministerkonfe-
renz selbst geeignete Persönlichkeiten dem ersuchenden Bundesressort vorschlagen.
 - b) Ersuchen von Bundesressorts, die gleichzeitig an die Kontaktstelle und an das Sekreta-
riat der Ständigen Konferenz der Kultusminister gerichtet sind, werden vom Sekretari-
at der Ständigen Konferenz der Kultusminister unmittelbar bearbeitet. Ein Durchdruck
des Schreibens des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister an das er-
suchende Bundesressort soll der Kontaktstelle zur Kenntnisnahme zugeleitet werden.

- c) Ersuchen von Bundesressorts, die nur an die Kontaktstelle gerichtet sind, jedoch in die Zuständigkeit der Kultusminister der Länder fallen, sind von der Kontaktstelle an das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister mit der Bitte um Übernahme der Bearbeitung weiterzuleiten. Übernimmt das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister die Bearbeitung, so bestimmt sich das weitere Verfahren nach Buchstabe b). Hält das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister seine Zuständigkeit nicht für gegeben, so soll der Kontaktstelle hiervon unverzüglich Kenntnis gegeben werden; das weitere Verfahren richtet sich in diesem Falle nach Buchstabe a).
5. Das in der Bund / Länder-Absprache in Anlage II bestimmte Verfahren bei der Heranziehung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich geht davon aus, dass der Bund ein entsprechendes Ersuchen an die Kontaktstelle richtet. Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch die Länder unter den in Anlage III Nr. 3 umschriebenen Voraussetzungen den Bund um entsprechende Mitwirkung ersuchen können. Für die länderinterne Koordinierung wird in diesen Fällen folgendes Verfahren bestimmt:
- a) Das federführende Landesfachressort wendet sich an den Vorsitzenden der Länderfachministerkonferenz mit der Bitte um Herbeiführung eines entsprechenden Beschlusses.
 - b) Nach Beschlussfassung der Länderfachministerkonferenz, in der gleichzeitig eine geeignete Persönlichkeit aus dem Länderbereich benannt werden sollte, wendet sich der Vorsitzende der Länderfachministerkonferenz an den hierfür zuständigen Bundesminister.
 - c) Ergeben sich zwischen dem Vorsitzenden der Länderfachministerkonferenz und dem federführenden Bundesressort Meinungsverschiedenheiten, so ist die Angelegenheit gemäß Anlage III Nr. 3 Sätze 4 und 5 der Kontaktstelle zuzuleiten, welche die beiderseits im Rahmen der auswärtigen Gewalt beauftragten Herren Staatsminister/ Staatssekretäre einschaltet.