

Bericht der 67. Europaministerkonferenz

29./30. Januar 2015

TOP 5: Briefwechsel mit der Bundesregierung zu den Modalitäten der künftigen Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH)

Berichterstatter: Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Saarland

Bericht

In Bezug auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ist in den vergangenen Monaten ein Dissens zwischen Bundesregierung und Ländern zu Tage getreten, der erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Länder hat, ihre eigene Rechtsordnung vor internationalen Gerichten zu verteidigen und grundlegende Fragen der Bund-Länder-Beziehungen berührt.

1. Sachverhalt

Ausgangspunkt für den Dissens ist ein Sachverhalt, der das Land Nordrhein-Westfalen betrifft.

In einem Vorabentscheidungsersuchen der Vergabekammer Arnberg hatte der EuGH über die Vereinbarkeit von Teilen eines nordrhein-westfälischen Landesgesetzes mit europäischem Recht zu befinden (vgl. Rs. C-549/13; Bundesdruckerei ./ Stadt Dortmund). Klägerin des Ausgangsverfahrens war die Bundesdruckerei GmbH, ein Unternehmen, das sich zu 100% im Eigentum des Bundes befindet.

In diesem Verfahren hatte die Bundesregierung trotz Aufforderung durch das Land Nordrhein-Westfalen davon abgesehen, eine ihr fristgemäß zugegangene Stellungnahme in das Verfahren einzubringen. Die vom EuGH gesetzte Äußerungsfrist verstrich dadurch ungenutzt.

Einem Beschluss des Bundesrates vom 11. April 2014 (BR-Drs. 128/14(B)), der sie aufforderte, eine mündliche Verhandlung vor dem EuGH zu beantragen und die Rechtsauffassung des Landes Nordrhein-Westfalen in das Verfahren einzubringen, kam die Bundesregierung ebenfalls nicht nach.

Um einem drohenden Rechtsverlust vorzubeugen und die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung aufrecht zu erhalten, leitete das Land Nordrhein-Westfalen am 01.12.2014 - dem letzten Tag der Antragsfrist – ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) ein.

2. Rechtliche Problematik und Lösungsmöglichkeiten für die Länder

Das Vorgehen der Bundesregierung offenbart eine Anwendungslücke, die Auswirkungen auf die Möglichkeit aller Länder hat, vor internationalen Gerichten rechtliches Gehör für die von ihnen autonom gesetzte Rechtsordnung zu erlangen:

Da nach Art. 32 Abs. 1 GG die alleinige Außenvertretungskompetenz beim Bund liegt, ist nur die Bundesregierung berechtigt, vor internationalen Gerichtshöfen - wie dem EuGH - die Prozessvertretung wahrzunehmen. Dies gilt auch in den Fällen, in denen, wie hier, die Konformität von Landesrecht im Raume steht. Weigert sich die Bundesregierung, diese Rolle wahrzunehmen und Stellungnahmen eines Landes vor dem Gericht vorzutragen, hat ein Land anderweitig keine Möglichkeit, rechtliches Gehör zu erlangen.

Die föderale Ordnung der Bundesrepublik ermöglicht es den Ländern, sich innerhalb ihrer Kompetenzen eine eigene - durch den Landesgesetzgeber demokratisch legitimierte - Rechtsordnung zu geben. Die Länder müssen daher auch die Möglichkeit haben, diese Rechtsordnung unabhängig von der rechtlichen Bewertung durch die Bundesregierung vor internationalen Gerichtshöfen darzulegen und zu verteidigen.

Dieses Recht stellt notwendigerweise ein individuelles Länderrecht gegenüber dem Bund dar, das sich letztlich aus dem Grundsatz der Bundestreue, dem An-

spruch auf rechtliches Gehör sowie der verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzordnung ableitet.

Umso mehr gilt dies, wenn - wie hier - sogar ein Bundesratsbeschluss existiert, der nach Art. 23 GG Bindungswirkung entfaltet und auf dessen Einhaltung das Land ebenfalls einen Anspruch hat (vgl. z.B. BVerfGE 92/203 – EG-Fernsehrichtlinie).

Potenziell kann es - solange das Problem nicht geklärt ist - für jedes deutsche Land zu einem Konflikt mit der Bundesregierung kommen, wenn diese - als einzig vor dem EuGH vertretungsberechtigte Instanz - sich weigert, die Rechtsposition des Landes in das Verfahren vor dem EuGH einzuführen

Folgende Möglichkeiten sind grundsätzlich denkbar, um das Problem einer Lösung zuzuführen:

- Änderung von Art. 32 Abs. 1 GG mit dem Inhalt, dass in Verfahren vor internationalen Gerichtshöfen das betroffene Land eigenständig zur Außenvertretung befugt ist, soweit autonomes Landesrecht Verfahrensgegenstand ist.
- Einfachgesetzliche Regelung, z.B. durch Änderung des EuZBLG, mit dem Inhalt, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, in Verfahren vor internationalen Gerichtshöfen Stellungnahmen eines Landes, in denen es um die Konformität von Landesrecht geht, an den Gerichtshof weiterzuleiten.
- Treffen einer einvernehmlichen untergesetzlichen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, beispielsweise in einem Briefwechsel (vergleichbar der Vorgehensweise beim „inner circle“ oder beim sog. „Krapp-Bohl-Schriftwechsel“).

3. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Unabhängig von dem o.g. Bundesverfassungsgerichtsverfahren dürfte im Interesse aller Länder eine Lösung wünschenswert sein, die sicherstellt, dass vergleichbare Fälle für die Zukunft ausgeschlossen sind.

Eine solche außergerichtliche Lösung müsste allerdings nicht nur die Wiederholung eines derartigen Vorgangs zuverlässig ausschließen können. Sie müsste

darüber hinaus sicherstellen, dass auch in Fällen, in denen ein Bundesratsbeschluss nicht zustande kommt, ein einzelnes Bundesland mit seinen Argumenten vordringen kann. Denn die Beteiligungsrechte des Bundesrats nach Art. 23 GG schließen eigene Rechte der Länder, insbesondere aus anderen grundgesetzlich gewährleisteten Rechtspositionen wie den Prinzipien der Bundestreue und des rechtlichen Gehörs nicht aus.

Es wird daher angeregt, im Sinne einer möglichst gütlichen Einigung zunächst auf einen Briefwechsel zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. Hierzu hat der Ständige Beirat des Bundesrates bereits das Land Nordrhein-Westfalen damit beauftragt, mit der Bundesregierung in Verhandlungen zu treten. Eine abschließende Einigung mit der Bundesregierung über den Inhalt eines solchen Briefwechsels konnte jedoch bislang nicht erzielt werden.

Aufbauend hierauf sollte daher nunmehr die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder gebeten werden, einen derartigen Schriftwechsel zu initiieren.