

Stellungnahme der Referenten
zu den Fachgesprächen am 11. und 12. Dezember 1987
in Freiburg

Perspektiven und Grenzen regionaler Problemlösungen in der Europäischen Gemeinschaft

UB Augsburg

N8<42103451

N8<42103451

Herausgegeben vom Ministerium für Justiz, Bundes- und
Europaangelegenheiten Baden-Württemberg

Herausgeber: Ministerium für Justiz, Bundes- und
Europaangelegenheiten Baden-Württemberg

Druck: Vollzugsanstalt Heilbronn

JuM - Dez. - 1988

Rudolf Hrbek

Tübingen, im Juli 1988

Regionen und Regionalisierungstendenzen im EG-Integrationsprozeß

Beitrag zum Themenkreis

"Perspektiven und Grenzen regionaler Problemlösungen in Europa"¹

Europäische Integration und Beschränkungen nationalstaatlicher Souveränität können als komplementäre Vorgänge verstanden werden. Auch wenn als Ziel der EG-Integrationspolitik nicht die Errichtung eines europäischen Superstaates mit zentralistischer Struktur angestrebt wird, so ist doch unstrittig, daß im Zuge des Integrationsprozesses der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten Einschränkungen erfährt. Strittig ist dagegen, welches Ausmaß diese Beschränkungen haben sollen und im Interesse erfolgreicher Integration haben müssen. Die Geschichte der europäischen Integration *nach* dem Zweiten Weltkrieg ist wesentlich von unterschiedlichen Auffassungen hierzu geprägt worden.¹

Auch wenn heute in den EG-Mitgliedstaaten übereinstimmend die Existenz der Europäischen Gemeinschaft als Friedens- und Sicherheits-Gemeinschaft (in der zwischen den Mitgliedstaaten auftretende Meinungsverschiedenheiten und (Interessen-) Konflikte friedlich gelöst werden), als Werte-Gemeinschaft (deren Mitglieder den Grundsätzen einer demokratischen, rechtsstaatlichen und soziale Gerechtigkeit anstrebenden politischen Ordnung verpflichtet sind) und als Wirtschafts-Gemeinschaft (also als wirtschaftlicher Großraum, der für die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Probleme weit besser geeignet ist als der einzelne Nationalstaat) befürwortet wird¹, so schließt das noch nicht *Kon-*
sens über die Ausgestaltung dieser Gemeinschaft, insbesondere über das Verhältnis zwischen ihr und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung bzw. den Vorzeichen ihres Zusammenwirkens, ein. Die Geschichte der EG-Entwicklung zeigt die Vielzahl der hierzu vertretenen Auffassungen- Zweifellos handelt es sich um die Kernfrage der Integrationspolitik.

Sie erhält eine zusätzliche Dimension, wenn man die EG*-Mitgliedstaaten nicht einfach pauschal als monolithische Einheiten versteht, sondern ihren spezifischen Strukturen und politischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen versucht. Solche Strukturen sind eine föderative Ordnung oder auch nur ein bestimmtes Maß an Dezentralisierung; in beiden Fällen existieren unterhalb der Ebene des Gesamtstaates territoriale Einheiten - in der Bundesrepublik die Länder - mit bestimmten Merkmalen und Interessen sowie bestimmten rechtlichen und politischen Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung und Politikgestaltung. Und im Fall eines Zentralstaates wird dieser regionale Gegebenheiten und Belange durch gezielte regionalpolitische Maßnahmen von seiner Seite berücksichtigen. Souveränitätsbeschränkungen als Voraussetzung und Folge des Integrationsprozesses betreffen daher sowohl den Nationalstaat in seiner Fähigkeit zu regionalpolitischer Gestaltung als auch solche subnationalen territorialen Einheiten mit eigenständigen Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten. Wenn Souveränitätsbeschränkungen folgen oder zu erfolgen drohen, werden die Betroffenen häufig nicht nur mit Kritik, sondern mit Abwehrmaßnahmen reagieren.

.

Das Engagement der deutschen Länder bei der Debatte um die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ist ein aktuelles und anschauliches Beispiel hierfür.³ Die Länder waren besorgt, im Zuge der EG-Entwicklung in ihrem rechtlichen und politischen Gestaltungsspielraum unzumutbar eingeengt zu werden und bemühten sich insgesamt erfolgreich um eine Vereinbarung mit der Bundesregierung über ihre künftigen Mitwirkungsrechte bei der innerstaatlichen Behandlung von EG-Angelegenheiten, die in Länderbelange eingreifen. Im Kern ging und geht es um Möglichkeiten regionaler Problemlösungen und die Frage ihrer Vereinbarkeit mit Erfordernissen fortschreitender EG-Integration.

Unabhängig von der Kontroverse anlässlich der Ratifizierung der EEA wird in den letzten Jahren verstärkt diskutiert, ob in der EG nicht die Zentralisierungstendenzen zu stark sind; ob nicht das Subsidiaritätsprinzip sowohl innerhalb der Staaten als besonders auch in der EG strikter beachtet werden müßte; ob nicht Regionen als Bausteine der Europäischen Gemeinschaft mehr Gewicht erhalten müßten. Diese Fragen bilden den Hintergrund für den folgenden Beitrag, in dem versucht wird, die Gründe für die aktuelle Be-

deutung der Diskussion um regionale Problemlösungen zu erläutern (Teil I), die in der Diskussion verwendeten Begriffe Regionalismus und Regionalisierung zu klären (Teil II), und zum Verhältnis von regionaler Problemlösung und EG-Integration Stellung zu nehmen (Teil III).

I. Regionale Problemlösungen: Forderungen und ihre Begründungen

Die föderative Ordnung der Bundesrepublik und die Existenz der Länder als Gliedstaaten mit eigenständigen Kompetenzen stellen eine verlässliche Grundlage für regionale Problemlösungen dar. Ihr Ausmaß ist jedoch immer wieder Gegenstand von Diskussionen zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander; bei weitem die meisten Änderungen des Grundgesetzes betreffen die Ausgestaltung des Föderalismus. Das liegt zum einen an der dem Föderalismus inhärenten Dynamik: Zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander eine angemessene Balance zu finden, bleibt hier eine immerwährende Aufgabe. Diese Balance kann zum zweiten durch Einwirkungen von außen in Frage gestellt werden; auch hier geht es dann um entsprechende Reaktionen und Anpassungen. In den vergangenen Jahren kam in der Bundesrepublik beides zusammen, wurde als Herausforderung für die föderative Ordnung - die starke und zu eigenständiger Politikgestaltung und Mitgestaltung fähige Länder voraussetzt - verstanden und macht Forderungen nach Gewährleistung regionaler, also dezentraler und differenzierter Problemlösung, verständlich. Im einzelnen liegen den Forderungen folgende Faktoren zugrunde.

Im Betroffenheit der Länder durch EG-Politik

Aktivitäten der Gemeinschaft haben Verflechtung und wechselseitige Abhängigkeit der Mitglieder des EG-Verbundes zur Folge. Die seit den 70er Jahren erfolgte Ausweitung des Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs der EG, zuletzt durch die EEA, haben die Interdependenz verstärkt und beschleunigt. Die Länder der Bundesrepublik werden dabei in dem Ausmaß in den Verflechtungszusammenhang mit einbezogen, in dem EG-Maßnahmen besondere sektorale und damit regionale Konsequenzen haben.

Das gilt bereits für die Frühphase der EG. Beispiele sind die gemeinschaftliche Agrarpolitik, vor allem aber die im Zusammenhang mit der Errichtung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes stehende Wettbewerbspolitik. Um mit einem Gemeinsamen Markt unvereinbare Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern, sieht der EWG-Vertrag ein Beihilfeverbot vor, das spezifische Fördermaßnahmen im Rahmen regionaler Strukturpolitik wenn auch nicht pauschal untersagt, so doch bestimmten einschränkenden Regeln und damit der Kontrolle und Letztentscheidung der EG-Kommission unterwirft.⁵ Der Gestaltungsspielraum für nationale Strukturpolitik - sei es durch die zentrale Regierung, sei es in Regie von Ländern oder Regionen - ist eingeschränkt. Das ist bedeutsam und folgenreich, wenn in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten einzelne EG-Mitgliedstaaten die Lösung solcher Schwierigkeiten auf eigene Faust, mit nationalen Mitteln, zu erreichen suchen. Besonders die wohlhabenderen Staaten, deren Neigung zu solchen "Alleingängen" groß ist, sehen sich dann von Gemeinschaftsregeln betroffen und in ihren Gestaltungsmöglichkeiten unangemessen stark eingeschränkt. 1975 erhielt die Regionalpolitik der Gemeinschaft mit der Einrichtung des EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) ein spezifisches Instrument? auch hier liegt die Betroffenheit der Länder auf der Hand.

Besondere regionale Wirkungen haben Sektorpolitiken der Gemeinschaft entfaltet, wie von Anfang an die Kohle- und Stahlpolitik auf der Grundlage des Vertrags über die Montan-Union. Auf anderen Gebieten ist die Gemeinschaft ohne förmliche vertragliche Ermächtigung tätig geworden und hat ihre Aktivitäten Schritt für Schritt ausgeweitet.⁶ Das gilt für die Umweltpolitik, die zunächst pragmatisch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen entwickelt und erst in der EEA als eine eigenständige Gemeinschaftskompetenz ausgewiesen wurde. Es gilt ebenso für die Forschungs- und Technologiepolitik, mit der vor allem eine gemeinschaftliche Antwort auf die von Japan und den USA, aber auch - für bestimmte Produkte - von den sogenannten Schwellenländern ausgehenden Herausforderungen gegeben werden sollte? auch dieser Politikbereich wurde in der EEA der EG als besonderes Aufgabengebiet ausdrücklich zugewiesen.

Mit der Ausweitung, Vertiefung und Beschleunigung der Gemeinschaftsentwicklung, wie sie insbesondere durch EEA⁷ und Delors-Paket⁸ seit 1986/87 anstehen und während der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1988 bereits bemerkenswerte Ergebnisse erzielt haben, werden auch regionale Implikationen von EG-Maßnahmen zunehmen und damit die Betroffenheit der Länder durch EG-Politik.

2. Kritik der Länder an EG-Maßnahmen

Die deutschen Länder haben anlässlich der Beratungen um die Ratifizierung der EEA ihre Kritik an Maßnahmen der Gemeinschaft zusammengefaßt vorgetragen⁹. Sie haben dabei stets unterstrichen, daß solche Kritik nichts an ihrer grundsätzlichen Befürwortung der europäischen Integration und von Integrationsfortschritten ändere, daß sie vielmehr Bestrebungen zur Weiterentwicklung der EG zu einer Europäischen Union nachdrücklich unterstützen würden. Ihre Kritik an einzelnen Aspekten und Folgen von EG-Politik gelte deren für die Länder, aber letztlich auch für das Anliegen der Integration insgesamt nachteiligen Wirkungen. Die Argumente der Länder lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- EG-Maßnahmen würden auf Gebieten beschlossen, die nach innerstaatlicher Kompetenzaufteilung den Ländern vorbehalten seien oder wesentliche Belange der Länder berührten, ohne daß diese angemessen an der Entscheidung mitwirken könnten.
- Der eigenständige politische Gestaltungsspielraum der Länder werde durch Maßnahmen der Gemeinschaft erheblich und essentiell beschnitten, was die Qualität der Länder als Gliedstaaten in ihrem Kern gefährde.
- Die verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch gebotene föderative Balance zwischen Bund und Ländern verschiebe sich in unvertretbar großem Ausmaß zu Lasten der Länder; letztlich stehe die bewährte föderative Ordnung selbst auf dem Spiel.
- Maßnahmen der Gemeinschaft seien nicht sachgerecht und unzweckmäßig, weil sie spezifische regionale Gegebenheiten und Bedürfnisse nicht berücksichtigten; sie seien häufig unnötig, weil für die Erreichung zentraler Ziele der Gemeinschaft unerheblich; sie würden das auch der Gemeinschaft und dem EG-Integrationsprozeß inhärente Subsidiaritätsprinzip mißachten; ihnen fehle zuweilen sogar die rechtliche Grundlage.

- Eine solche EG-Politik sei geeignet, das Ansehen der Gemeinschaft zu beeinträchtigen; sie erschwere oder verhindere gar die für einen erfolgreichen Integrationsprozeß erforderliche Unterstützung und Zustimmung seitens der Bevölkerung.

3. Reföderalisierungs-Tendenzen: Stärkung des Gestaltungsspielraums der Länder

Die Einführung der föderativen Ordnung der Bundesrepublik zielte auf die Schaffung von Gliedstaaten (der Länder), die - auf der Grundlage eigenständiger Kompetenzen sowie eigener finanzieller Ressourcen - für ihren Bereich politische Gestaltungskraft haben und nutzen sollten und die - im Zusammenwirken mit dem Bund und den anderen Ländern - an gesamtstaatlichen Entscheidungen angemessen mitwirken sollten. Das Grundgesetz hatte also ein fein ausbalanciertes Verhältnis der verschiedenen Teile einer föderativen Ordnung angestrebt, wobei nach allen Erfahrungen mit der Dynamik des Föderalismus von Anfang an klar war, daß dieses Verhältnis stets aufs Neue bestimmt und die Balance immer wieder aufs neue gefunden werden mußte.

Im Laufe der Entwicklung der Bundesrepublik haben sich dann die Gewichte mehr und mehr zugunsten des Bundes und zu Lasten des eigenständigen politischen Gestaltungsspielraums der Länder verschoben.¹⁰ Zeritralisierungstendenzen und ein Trend zur Unitarisierung¹¹ waren unverkennbar. Mit der durch die Große Finanzreform erfolgten Einführung der sogenannten "Gemeinschaftsaufgaben" wurde der Versuch gemacht, das Zusammenwirken von Bund und Ländern auf eine (auch verfassungsrechtlich) neue Grundlage zu stellen. Da sich aber die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung auf Bereiche bezog, für die ursprünglich die Länder allein zuständig und politisch verantwortlich waren, konnte auch in dieser Phase der Entwicklung des Föderalismus die Erosion eigenständiger Gestaltungskraft der Länder nicht gestoppt werden. Das "Politikverflechtung" genannte Zusammenwirken von Bund und Ländern¹², gekennzeichnet durch gemeinsame Planung und Mischfinanzierung sowie die Praxis, wegen des starken Konsenszwangs bei der Inangriffnahme von gemeinsamen Vorhaben den Anliegen aller Beteiligten - gerade auch aller Länder - zuentsprechen, hat die Fähigkeit der Länder zu selbständiger Politikgestaltung erheblich reduziert. Solche grundsätzliche Bedenken oeaen das Svstem der Politikverflechtuna wur-

den durch Kritik an verschiedenen ihrer Aspekte ergänzt und verstärkt; beispielsweise seien die Landesparlamente bei Entscheidungen im Rahmen des neuen Verbundsystems zwischen Bund und Ländern weitestgehend ausgeschaltet. Oder: die Effizienz der Problemlösung leide durch Defizite in der Koordinierung zwischen einzelnen Politikbereichen.

Auf diesem Hintergrund war verständlich, daß bereits bei den Beratungen der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" Mitte der 70er Jahre Fragen der föderativen Ordnung der Bundesrepublik erneut im Vordergrund standen¹³, ohne daß es indessen zu Anpassungen und Reformen kam. Die Kritik am Verbundsystem der Politikverflechtung wurde massiver und konzentrierte sich mehr und mehr auf die für die föderative Ordnung essentielle Frage nach der Eigenständigkeit der Länder und der angemessenen Balance zwischen ihnen und dem Bund. Föderalismus müsse differenziertere Antworten auf drängende Probleme ermöglichen¹⁴ und bedinge ein bestimmtes Ausmaß an Konkurrenz von Bund und Ländern und der Länder untereinander. Mit Plädoyers für Dezentralisierung und Entflechtung wurde die Rückkehr zu einer Struktur der föderativen Ordnung der Bundesrepublik gefordert, die durch Länder mit der Fähigkeit möglichst großer Eigenständigkeit der Politikgestaltung und damit durch gesunden Wettbewerb zwischen ihnen gekennzeichnet ist. Nur dann seien die Länder auch imstande, ihre Rolle als Gegengewicht des Bundes - weiteres Charakteristikum der in der Bundesrepublik angestrebten föderativen Balance - angemessen auszuüben. In diesen Forderungen der Länder wurde nicht zuletzt ihr neues, erstarktes Selbstbewußtsein als Gliedstaaten erkennbar. Tendenzen zur erneuten Beschneidung ihres Handlungsspielraums, wie sie im Zuge der fortschreitenden EG-Integration zu verzeichnen waren und von ihnen auch so wahrgenommen wurden, stießen deshalb auf ihren umso entschlosseneren Widerspruch.

Dezentralisierungs- und Föderalisierungstendenzen lassen sich seit etlichen Jahren im übrigen auch in anderen EG-Mitgliedstaaten ausmachen.¹⁵ Es ist gewiß nicht übertrieben, hier von einem generellen Trend zu sprechen, der territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates mehr Gewicht und Gestaltungsspielraum einräumen will. In Großbritannien haben die Landesteile Schottland und Wales kritisiert, daß der Londoner Zentralismus einigen ihrer besonderer Belange nicht angemessen

Rechnung trage; sie haben deshalb mehr Autonomie (entsprechende Bemühungen zur verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Strebens firmierten unter dem Begriff "Devolution", scheiterten jedoch zunächst), mindestens jedoch eine bessere Berücksichtigung ihrer Interessen. In Belgien ist die sogenannte "Staatsreform" seit Jahren das beherrschende innenpolitische Thema. Es geht dabei um die den Sprachgruppen einerseits, den Landesteilen Flandern und Wallonien sowie der besonderen Region Brüssel andererseits zu übertragenden Kompetenzen, einschließlich der dann zu lösenden Aufgabe gesamtstaatlicher Koordinierung. Die neue belgische Regierung hat im ersten Halbjahr 1988 neue Initiativen ergriffen, die letztlich auf eine Art föderative Struktur des Landes hinauslaufen. In Italien sind zwar Regionen eingerichtet worden, die Zuweisung von Befugnissen und die Zusammenarbeit mit der Zentralregierung in Rom gelten aber weiterhin als noch nicht, bzw. nicht befriedigend gelöst. Auch wenn es hier nicht um die Einführung föderativer Strukturen geht, ist doch das Bestreben zu einer Verlagerung von Kompetenzen auf die Regionen unverkennbar. Selbst Frankreich mit seinem traditionellen Zentralismus hat 1981 mit dem insofern ehrgeizigen Plan einer Dezentralisierung begonnen. Eines der beherrschenden Themen der spanischen politischen Entwicklung nach der Rückkehr zur Demokratie ist Status und Rolle der sogenannten Autonomen Gemeinschaften, also von historisch gewachsenen "Regionen", wie etwa Galicien, Katalonien, Baskenland.

In all den eben genannten Fällen geht es um die Verlagerung von Befugnissen und Verantwortlichkeiten auf territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates: Ihr politischer Gestaltungsspielraum soll erweitert werden. Diesen Tendenzen liegen ethnische, kulturelle und historische Faktoren zugrunde; sie gehen aber auch auf die Einsicht in die Unzulänglichkeit zentraler Problemlösungen zurück. Weit verbreitet sind dort, aber vor allem auch in der Bundesrepublik, Unbehagen, ja Mißtrauen gegen Entscheidungen, die fernab von den im Einzelfall Betroffenen gefällt werden. Solches Denken findet sich zwar auch in "grünen" und "alternativen" Positionen¹⁶ geht aber darüber weit hinaus und läßt sich - als starker zeitgenössischer Trend - nicht einfach bestimmten politisch&n-ideologischen Richtungen zuschreiben.

4. Intensivierung der transnationalen/internationalen Zusammenarbeit der Länder und das "Europa der Regionen"

Parallel zum Geschehen in der EG, das in erster Linie von den Nationalstaaten bestimmt wird, aber letztlich unabhängig von diesen geschieht, haben die Länder eigenständige Aktivitäten auf dem Gebiet transnationaler und internationaler Kooperation entwickelt.¹⁷ Solche grenzüberschreitenden Aktivitäten können bilateral oder multilateral sein und an ihnen sind auch keineswegs nur Regionen aus EG-Mitgliedstaaten beteiligt; Probleme in Grenzregionen bedingen für manche Länder der Bundesrepublik, insbesondere für Baden-Württemberg, sich mit territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates der Nachbarstaaten Österreich und Schweiz zu koordinieren. Ausgangspunkt all dieser Aktivitäten ist stets die Identifizierung gemeinsamer Aktivitäten und die Überzeugung gewesen, daß ihre Bewältigung nur im Verbund, also durch organisierte Koordinierung und Kooperation erfolgen kann.

Ein Beispiel ist die 1972 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (abgekürzt: ArGeAlp), an der von deutscher Seite Bayern teilnimmt.¹⁸ Ihre Funktion besteht in der Entwicklung gemeinsamer Ziele und Lösungsvorschläge für diese Ziele, die dann gegenüber nationalen und "europäischen" Instanzen vertreten werden, und in gegenseitiger administrativer Hilfe. Grundlage ist eine Vereinbarung der jeweiligen regionalen Regierungsinstanzen. Die Organisation spiegelt auch (den stark gouvernementalen Charakter des Unternehmens: Es existiert eine Konferenz der Regierungschefs, die einmal jährlich tagt; daneben eine Arbeitsgruppe leitender Beamter, die als politische Koordinierungsgruppe fungiert und in dieser Eigenschaft auch Initiativen entwickelt. Für drei Aufgabengebiete wurden spezielle Kommissionen eingerichtet: Verkehr, Berglandwirtschaft und Alpine Raumordnung, Kultur. Eine gemeinsame Geschäftsstelle bereitet die Sitzungen und Arbeiten aller Gremien vor. Als bisherige Ergebnisse gelten Bemühungen um ein gemeinsames Leitbild für die Entwicklung des Alpenraumes, die Erarbeitung gemeinsamer Strukturdaten, Maßnahmen auf dem Gebiet der Denkmalpflege und zum Schutz von Kulturgütern, nicht zuletzt auch die Herausbildung und die Pflege eines gewissen Zusammengehörigkeitsgefühls. Was diesen letzten Punkt betrifft, so gewinnt die Einsicht an Raum, daß hierfür auch die Mitwirkung gesellschaft-

lieber Kräfte erforderlich ist, daß also grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht allein auf gouvernementales Handeln beschränkt werden kann.

Diesen Überlegungen versucht man, in einem anderen europäischen Regionalmodell Rechnung zu tragen: In dem grenzüberschreitenden Raum, der die schweizerischen Kantone Basel-Stadt und Basel-Land, Teile des Landes Baden-Württemberg (das Gebiet der Regionen Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein, Landkreis Lörrach) und des Landes Rheinland-Pfalz (Region Süd-Pfalz) sowie die Region Elsaß (Departement Bas-Rhin und Haut-Rhin) umfaßt. Für diesen Raum wurde durch Vereinbarungen der Regierungen 1975 eine Regierungskommission gebildet, um die Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen zu erleichtern. 1985 konkretisierten sich Überlegungen, zu dieser Regierungskommission auch Parlamentarier hinzuzuziehen, wobei insbesondere Status und Funktion der mitwirkenden Abgeordneten klärungsbedürftig sind.

Eine ganz andere Form grenzüberschreitender Zusammenarbeit stellt das zwischen dem Land Baden-Württemberg und der französischen Region Rhone-Alpes entwickelte und praktizierte Modell dar.¹⁹ Hier handelt es sich nämlich nicht um benachbarte Grenzregionen, sondern um zwei Partner, die sich aufgrund ähnlicher wirtschaftlicher Strukturmerkmale und entsprechend gleichgelagerter Interessen zu engerem Kontakt entschlossen haben. Beide versprechen sich von ihrer Zusammenarbeit, die auch kompetitive Elemente enthalten soll, zusätzliche Impulse für ihre ökonomische und soziale Entwicklung. Ausdrücklich wird betont, daß diese Zusammenarbeit die Vertiefung der deutsch-französischen Beziehungen, vor allem auf dem Gebiet der Forschung, des Technologietransfers, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Aus- und Fortbildung, des Jugendaustausches und der Kultur unterstützen soll.

Noch spezialisierter ist die zwischen den Universitäten Basel, Freiburg und Straßburg in Angriff genommene Kooperation auf den Gebieten von Forschung und Technologie. Die Bewältigung einer anderen Art spezieller Aufgaben hat sich die Bodensee-Konferenz der Anrainer-Staaten und -Regionen zum Ziel gesetzt.

Sehr viel stärker auf die EG ausgerichtet ist die Zusammenarbeit in der Region Saar-Lor-Lux, die das Saarland, Lothringen und Luxemburg umfasst. Die Unterschiede im rechtlichen Status der Beteiligten - es handelt sich um einen Nationalstaat, um ein Land der Bundesrepublik und um eine französische Region - stellen für die praktische Arbeit offensichtlich keine unübersteigbaren Hindernisse dar. Grundlage der Zusammenarbeit dieser benachbarten Grenzregionen ist eine sehr ähnliche wirtschaftliche Struktur, einschließlich spezifischer Problemsektoren (Kohle und Stahl).

Es kann nicht Aufgabe dieses Beitrages sein, einen Gesamtüberblick über die vorhandenen europäischen Regionalmodelle zu geben, so nützlich eine solche Bestandsaufnahme auch wäre.^{2**} Für unseren Zweck genügt der durch Beispiele illustrierte Hinweis auf das längst zum europäischen Alltag und Besitzstand gewordene Faktum grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit. Wie sehr sich dieser europäische Regionalismus bereits etabliert hat und wie stark er auch politisch schon verwurzelt ist, läßt sich an der Existenz und dem Wirken zweier Dachorganisationen ablesen.

- Seit einigen Jahren existiert eine Europäische Konferenz der Grenzregionen, die regelmäßige Zusammenkünfte abhält.
- 1985 wurde der Rat der Regionen Europas gegründet²¹. Er versteht sich als demokratische europäische Regionalvertretung, der nur gewählte Vertreter von Regionen angehören; Als erster Präsident wurde Edgar Faure, Präsident der Region Franche-Comte, und als Vizepräsident der Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, Erich Schneider, gewählt. Die Organisation will folgende Aufgaben wahrnehmen: "Einen Dialog für die Zusammenarbeit zwischen den Regionen zu organisieren, sowie gemeinsame Studien und politische Aktionen der Regionen, die den Mitgliedstaaten der EG und des Europarates angehören, durchzuführen; die Stimme der Regionen Europas gegenüber europäischen Institutionen und den Nationalstaaten zu Gehör zu bringen; ein Beratungsforum für die Regionalpolitik der EG zu sein; innerhalb des Europarates Einfluß auf die Probleme der regionalen Zusammenarbeit zu nehmen."²² Der Umstand, daß der Präsident der neuen Organisation, Faure, vom Präsidenten der EG-Kommission, Delors, empfangen wurde, kann als Indiz für die Bedeutung dieser grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit im Rahmen des Integrationsprozesses der EG gewertet werden.

1. Region

In einem ganz allgemeinen Sinn wird der Begriff "Region*" zur Bezeichnung einer territorialen Einheit verwendet, die einerseits mehr als den lokalen/kommunalen Bereich umfaßt, die andererseits nur Teil einer größeren (Gesamt-)Einheit ist. Der Umstand, daß solche Teileinheiten (= Regionen) geschaffen werden bzw. existieren, weist auf das wie auch immer begründete Bedürfnis nach regionaler Gliederung hin.

Die Definition einer territorialen Einheit als Region erfolgt anhand bestimmter Merkmale,, die ihr ein bestimmtes Profil geben, sie also diesbezüglich von anderen unterscheidet oder mit anderen gleichsetzt. Eine Region kann vor allem durch folgende Merkmale bestimmt werden:

- geographische Gegebenheiten, die ein Territorium zu einer geographischen Region machen;
- ethnische, sprachliche, kulturelle oder auch religiöse Gemeinsamkeiten der in einem bestimmten Territorium lebenden Bevölkerung - oder ihrer großen Mehrheit -, die dem Territorium seine regionale Identität geben;
- die gemeinsame historische Vergangenheit;
- die wirtschaftliche Struktur, die einem Territorium das Gepräge gibt.

Fallen mehrere Merkmale zusammen, wird die Identität des entsprechenden Territoriums als Region umso ausgeprägter sein.

Territoriale Einheiten, die aufgrund bestimmter Merkmale als Regionen gelten, treten in verschiedenen Formen auf und haben unterschiedliche rechtliche und funktionale Qualitäten:

- Verwaltungsregionen werden zum Zweck von primär wirtschaftlicher und politischer Planung und Verwaltung als "künstliche" Konstruktionen geschaffen; das kann sowohl von oben, also von einer Zentrale aus, geschehen, als auch von unten, also durch Zusammenwirken lokaler/kommunaler Einheiten. Solche Regionen sind Objekt von und Rahmen für Planung und Verwaltung. Als dezentrale Verwaltungseinheiten vollziehen sie an anderer Stelle getroffene Entscheidungen.
- (Teil-)Autonome Regionen verfügen im Vergleich dazu über ein bestimmtes Ausmaß an eigenständiger Gestaltungsbefugnis und -fähigkeit•

- Gliedstaaten in föderativ strukturierten Systemen haben nicht nur ein - in der Regel "verfa[^]ssungsfestes" - Mindestmaß an eigenen Kompetenzen sowie die zu ihrer Nutzung erforderlichen materiellen und politischen Ressourcen, sondern darüber hinaus das Recht und die Pflicht zur Mitwirkung am gesamtstaatlichen Entscheidungsprozeß.
- Transnationale, also grenzüberschreitende Regionen, werden zum Zweck der Erfüllung bestimmter Funktionen errichtet: es geht dabei um die Aufgabe grenzüberschreitender Problemlösung durch Kooperation und Koordination. An der Wahrnehmung dieser Funktion sind {mindestens zwei} Regionen als subnationale Einheiten von Nationalstaaten beteiligt. Weiter oben sind eine Reihe von Beispielen für diese Art von Regionen gegeben worden.

2. Regionalismus

Der Begriff "Regionalismus" ist für unsere Fragestellung weniger einschlägig. Er wird nämlich vorrangig zur Bezeichnung von Bestrebungen verwendet, die - gestützt auf ethnische, kulturelle und historische Merkmale einer Region und der hier lebenden Bevölkerung - gegen den Herrschaftsanspruch der Zentralregierung gerichtet sind und für die Region Autonomie-Rechte verlangen, teilweise auch die Sezession, also den Gewinn staatlicher Unabhängigkeit, anstreben.²⁵

Regionalistische Bewegungen begründen ihre Forderungen darüber hinaus häufig mit dem Hinweis auf wirtschaftliche und soziale Benachteiligung durch die Zentralregierung, die angeblich um der dauerhaften Diskriminierung einer (ethnischen und kulturellen) Minderheit und Randgruppe willen erfolge. Regionale Autonomie wird insofern als Instrument zur Herbeiführung besserer materieller Verhältnisse verstanden und nicht nur als Garant für die Gewährleistung kultureller und ethnischer Identität. Beispiele hierfür sind Bestrebungen in Belgien (Vorhaben der "Staatsreform", um den Ansprüchen der Flamen und Wallonen zu entsprechen), in Großbritannien (Versuche einer "devolution", um die Forderungen der Schotten und Waliser zu befriedigen) und in Spanien (auf die Schaffung möglichst selbständiger autonomer Gemeinschaften gerichtete Aktivitäten in Andalusien, Galicien, Katalonien und im Baskenland). Regionalismus ist insofern als politische Bewegung aufzufassen.

3. Regionalisierung

Vom Regionalismus als politischer Bewegung kann man Regionalisierungstendenzen unterscheiden, die in Westeuropa in verschiedenen Formen auftreten, auf ganz unterschiedliche Antriebskräfte zurückgehen und - für unsere Fragestellung besonders wichtig - sich im Prozeß der EG-Integration bemerkbar machen, nämlich Fragen nach Struktur und Entwicklung der Zwölfer-Gemeinschaft aufwerfen.

Regionalisierung ist ein Sammelbegriff für Tendenzen, die die Verlagerung von Entscheidungen auf überschaubare und kleinere Einheiten bzw. deren stärkere Mitwirkung bei der Lösung von Problemen, von denen sie besonders betroffen sind, anstreben. Um welche verschiedenen Tendenzen es sich dabei hauptsächlich handelt, zeigt ein Blick auf ihre Motive und Antriebskräfte:

- Da gibt es zum einen regionalistische Strömungen und Bewegungen, die mit dem Stichwort "Regionalismus", wie eben unter Ziffer II erläutert, bezeichnet werden.
- Zum zweiten ist in den letzten Jahren das Unbehagen an zentral gesteuerten, also fernab von Betroffenen erfolgenden Entscheidungen spürbar gewachsen. Anonyme Strukturen in Technik und Bürokratie begegnen starkem Mißtrauen; viele Menschen fühlen sich solchen Kräften gegenüber hilflos ausgeliefert und als bloße Objekte. Unter den Schlagworten "Bürgernähe" sowie "Partizipation" oder gar "Selbstbestimmung" werden als Reaktion darauf die Verlagerung von Kompetenzen nach "unten", Dezentralisierung und die Einführung wirkungsvoller Mitbestimmungsmöglichkeiten gefordert.
- Im Zusammenhang damit stehen, drittens, Zweifel, ob zentral vorgenommene Entscheidungen wirklich sachgerechte und die Belange von Betroffenen "an der Basis" - also in einzelnen Regionen - angemessen berücksichtigende Lösungen bringen können.
- Viertens ist eine regelrechte Renaissance des Föderalismus als Ordnungsprinzip und Organisationsstruktur zu verzeichnen. Begründet wird dieser Trend durch Erwartungen, daß föderative Ordnung für die Bewältigung der anstehenden Probleme der am besten geeignete Rahmen ist. Elemente dieser Ordnung sind:
 - das Subsidiaritätsprinzip, also die sachgerechte Aufgaben- und Kompetenzzuweisung;

- das Demokratieprinzip, also ein größeres Maß an Transparenz sowie an Mitwirkungsmöglichkeiten;
- Gewaltenteilung und -kontrolle;
- die stärkere Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und Anliegen;
- der auf bestimmten Institutionen und Verfahren beruhende Zwang zum Zusammenwirken der verschiedenen Einheiten, der die Berücksichtigung möglichst vieler Interessen (im Sinn des Pluralismus) ermöglicht.

Föderalismus ergänzt und unterstützt damit den rechtsstaatlichen und demokratischen Charakter eines politischen Systems und erlaubt angemessene Problemlösungen.

- Fünftens sind schließlich Unmutsäußerungen gegen Maßnahmen der EG nicht zu überhören: Brüssel übersehe oder mißachte regionale Gegebenheiten in einem nicht länger tolerierbaren Ausmaß; angesichts der jetzigen Größe und damit auch strukturellen Heterogenität der Zwölfer-Gemeinschaft könnten und dürften viele Entscheidungen nicht mehr pauschal für die ganze Gemeinschaft ergehen, sondern müßten differenzieren, also je spezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Der Vielfalt von Motiven und Antriebskräften entsprechen verschiedene Formen und Äußerungen von Regionalisierung:

- Versuche, regionalistische Strömungen in geordnete Bahnen zu lenken, nämlich ihnen durch Anpassungen der Verfassungsordnung entgegenzukommen.
- Dezentralisierungstendenzen wie in Frankreich und Italien, um den Gestaltungsspielraum der jeweiligen "Region" zu vergrößern.
- Vorkehrungen zur Erweiterung von Mitwirkungsrechten der Bürger "an der Basis".
- Maßnahmen zur Stärkung föderativer Struktur, wie sie in der Bundesrepublik in den letzten Jahren unter den Stichworten "Entflechtung" und "Re-Föderalisierung" zu verzeichnen sind.
- Bestrebungen, die Belange von "Regionen" - unabhängig von ihrem rechtlichen Status - im Rahmen des EG-Entscheidungsprozesses stärker zur Geltung zu bringen. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigt, daß es sich dabei sowohl um verbesserte und effizientere Mitwirkungsrechte der Länder bei innerstaatlichen Entscheidungen über EG-Angelegenheiten (vgl. Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte)***, als auch um eigen-

ständige und direkte Aktivitäten der Länder auf Gemeinschaftsebene und gegenüber Gemeinschaftsgremien (vgl. insbesondere die Informationsbüros der Länder in Brüssel)²⁷ handeln kann.

- Weiterhin gehören hierzu aber auch Forderungen, um der Berücksichtigung wichtiger regionaler Belange willen nationale Sonderlösungen anzustreben (vgl. insbesondere die Beispiele Stahl, Landwirtschaft und regionale Strukturförderung), wenn Gemeinschaftsregelungen als untauglich oder unvertretbar angesehen werden und wenn eine Anpassung der Gemeinschaftsnormen, die die Berücksichtigung spezifischer regionaler Anliegen, also regionale Problemlösungen, erlauben würden, nicht möglich ist.

In solchen Bestrebungen werden häufig - nicht immer zu Unrecht - Regionalisierungs-Tendenzen gesehen, die den Zusammenhalt und die Solidarität in der EG untergraben, ja schließlich zu beseitigen geeignet sein könnten. Auf der anderen Seite muß man sich allerdings vergegenwärtigen, daß die Gemeinschaft nach dem Vollzug der Süderweiterung mit jetzt zwölf insgesamt überaus unterschiedlich entwickelten und strukturierten Mitgliedern einen Umfang mit einer Vielfalt erreicht hat, der einheitlich für alle geltende Regelungen fragwürdig macht und das Bedürfnis nach je sachgerechten differenzierten Lösungen - allerdings unter dem gemeinsamen Dach der EG als Rechtsgemeinschaft - stärker werden läßt. Das wirft dann die Frage nach der Vereinbarkeit von Regionalisierung - verstanden als Versuch regionaler Problemlösung - und dem Anliegen der EG-Integration auf: wie weit also regionale Belange und "Sonder"-Interessen im Rahmen der Gemeinschaft Berücksichtigung finden können und dürfen.

III« Regionale Problemlösung und EG-Integration

Neben der Frage, ob die Berücksichtigung besonderer regionaler Belange auf dem Weg regionaler Problemlösung ("Regionalisierung") mit den Anliegen der EG-Integration ("Europäisierung") vereinbar ist, geht es - falls dies insgesamt bejaht werden kann - um die Vorzeichen und Bedingungen, unter denen regionale Problemlösungen erfolgen.

1. Die Vereinbarkeit von "Regionalisierung" und "Europäisierung"

Für die hier vertretene Auffassung, daß beide Anliegen miteinander vereinbar sind, lassen sich folgende Gründe anführen:

- Bestrebungen, regionale Belange im Rahmen der EG-Integration zur Geltung zu bringen, widersprechen keineswegs den Intentionen der Verträge. So spricht die Präambel des EWG-Vertrags ausdrücklich vom Bestreben der Vertragsgründer, "ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern". Mit der Europäischen Investitionsbank, dem Sozialfonds, dem Agrarfonds (Abteilung: Ausrichtung) und vor allem dem Regionalfonds sind Instrumente geschaffen worden, deren Einsatz regionalpolitische Wirkungen haben soll. Und bei Entscheidungen in den verschiedenen Sektorpolitiken sind stets auch regionale Implikationen beachtet worden.
- Wenn in der Gemeinschaft von Regionen und von Maßnahmen der Gemeinschaft mit regionalen Auswirkungen die Rede ist, dann geht es gewiß primär um die zurückgebliebenen und benachteiligten Regionen der ärmeren und weniger entwickelten Mitgliedstaaten. Es würde jedoch dem Sinn der Verträge widersprechen, auf Entwicklungen und neu entstehende Probleme in anderen Regionen, die deren Entwicklungsstand essentiell zu beeinträchtigen drohen, nicht angemessen zu reagieren. Zur regional ausgewogenen Entwicklung gehört, neben Bemühungen um Ressourcentransfer zugunsten schwächerer Regionen, einschneidende wirtschaftliche und soziale Verschlechterungen in zunächst besser entwickelten Regionen zu verhindern sowie ihre stetige Weiterentwicklung zu fördern.
- Konkret bedeutet das: Regionalisierung im Sinn der Vertretung spezifischer regionaler Anliegen ist grundsätzlich mit "Europäisierung" (= Aufbau und Weiterentwicklung der EG) vereinbar. Es handelt sich nicht um unvereinbare Tendenzen. Beide gehören vielmehr zum Integrationsprozeß und die Gemeinschaft braucht eine Struktur, die beide Trends in eine Balance bringt. Diese Balance zu finden kann nicht abstrakt erfolgen, sondern stellt sich als Aufgabe im Zusammenhang mit Einzelfällen immer wieder neu und kann nicht ein für allemal, also abstrakt, gelöst werden. Wichtig ist, das hier vorhandene Strukturproblem der EG

als sich langsam entwickelnde Integrations-Gemeinschaft zu erkennen und bereit zu sein, es bei der Behandlung von Einzelfällen in Rechnung zu stellen.

- Wenn dies nicht anerkannt und berücksichtigt wird, wenn also wichtigen regionalen Belangen nicht Rechnung getragen wird, muß sich das auf den Integrationsprozeß negativ auswirken. Zum einen verliert Gemeinschaftspolitik - und damit das Anliegen der Weiterentwicklung der Gemeinschaft hin zu einer Europäischen Union - an Zustimmung und Unterstützung, wenn auf regionaler oder nationaler Ebene Gemeinschaftsmaßnahmen als nicht sachgerecht, nicht einsichtig und nicht zumutbar kritisiert und abgelehnt werden. Zum zweiten beeinträchtigt das die Bereitschaft und Fähigkeit der jeweiligen nationalen Regierung, sich auf Gemeinschaftslösungen einzulassen und ihnen zuzustimmen, weil jede nationale Regierung nach wie vor in erster Linie vom innenpolitischen Kräftefeld abhängig ist.

2. Vorzeichen und Bedingungen regionaler Problemlösungen

Bei der Verwirklichung des Anspruchs auf regionale Problemlösung muß darauf geachtet werden, daß die Gemeinschaft mit ihrer Rechtsordnung als Rahmen erhalten bleibt, daß also insofern "Gemeinschaftsdisziplin" eingehalten und der Grundsatz der "Gemeinschafts-Treue" beachtet wird. Das wiederum setzt voraus, daß der Rahmen der gemeinschaftlichen Rechtsordnung so beschaffen ist, daß die Einhaltung dieser Disziplin möglich und zumutbar ist, was im einzelnen folgendes bedeutet:

- Kompetenzen sollten so weit als möglich auf der regionalen Ebene belassen werden. Bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaft ist auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu achten.
- Es ist sodann zu prüfen, ob bereits auf die Gemeinschaft übertragene Kompetenzen wieder auf die nationale und damit auch regionale Ebene zurückgeführt werden können. Da die Änderung des Gemeinschaftsrechts ein außerordentlich langwieriger und komplizierter Vorgang ist, könnte sich allerdings das Drängen auf Vertragsänderungen als vergeblich erweisen. Deshalb ist vorzuziehen, sich um praktische politische Arrangements zu bemühen, sofern das geltende Recht hierfür Spielräume eröffnet. Ob das der Fall ist, muß für jeden in Frage kommenden Einzelfall (also zum Beispiel Agrarpolitik, Wettbewerbspolitik,

- Falls Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene liegen, müssen Repräsentanten und Organe der regionalen Ebene - im Fall der Bundesrepublik also die Länder - an Entscheidungen in EG-Angelegenheiten angemessen beteiligt werden. Diese Forderung gilt um so mehr, als EG-Politik zu Recht als europäische "Innenpolitik" verstanden wird. Das Ratifikationsgesetz zur EEA sieht insofern erweiterte Mitwirkungsrechte der Länder an innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten vor. Nach Abschluß der Vereinbarung über die Details dieser Mitwirkung zwischen Bundesregierung und Ländern müssen zunächst die praktischen Erfahrungen abgewartet werden.
- Die Länder müssen darüber hinaus die Möglichkeit zu eigenständiger Gestaltung dort haben, wo sie bereits bisher tätig gewesen sind. Gemeinschaftspolitik darf Maßnahmen nicht behindern oder verbieten, die bisher möglich waren und den Integrationsprozeß nicht negativ beeinflußt haben. Sofern es darüber Meinungsverschiedenheiten und Konflikte geben sollte, sind, wenn rechtliche Anpassungen - etwa eine Vertragsänderung - nicht möglich sind, die bereits genannten praktischen politischen Arrangements anzustreben. Die Länder können dabei auf die Beachtung des Prinzips des "länderfreundlichen Verhaltens" des Bundes bauen, wie dieser mit der "Bundestreue" der Länder rechnen kann.

Es sollte sichergestellt werden, daß von Kompetenzen, die bei der Gemeinschaft liegen, nur im Sinn relativ allgemeiner Zielsetzungen Gebrauch gemacht wird und die Ausgestaltung im Detail so weit als möglich den Repräsentanten der nationalen und regionalen Ebene vorbehalten bleibt bzw. nur unter ihrer maßgeblichen Mitwirkung erfolgt.

Zu eigenständiger regionaler Problemlösung muß weiterhin gehören, daß die Länder ihre transnationalen/internationalen Aktivitäten zielstrebig ausbauen und intensivieren können. Dabei geht es zum einen um grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Grenzregionen. Zum zweiten ist aber auch die Kooperation zwischen Regionen mit gleicher Struktur anzustreben und zu intensivieren, wobei der Aspekt des Wettbewerbs als Impulsgeber für ökonomische und soziale Entwicklungen besonderes Gewicht hat. Spezifische Probleme können im Rahmen solcher regionaler Kooperation gewiß schneller, pragmatischer und sachgerechter gelöst werden, als wenn jeweils Lösungen für die gesamte Zwölfer-Gemeinschaft gesucht würden. Kooperation von Regionen kann im

Rahmen der EG aber noch unter anderem Vorzeichen erfolgen: zwischen Regionen deutlich unterschiedlicher Struktur. Hier würde es sich darum handeln, daß sich unterschiedliche Regionen - im Rahmen der EG als Solidargemeinschaft - ergänzen, daß insoweit die leistungsfähigere Region Hilfe, Unterstützung und Impulse gibt.

- Zu den Bedingungen regionaler Problemlösung gehört schließlich aber auch, daß ihre Träger - in der Bundesrepublik vorrangig die Länder - für sich selbst die Voraussetzungen schaffen, verbessern und weiterentwickeln, die nötig sind, damit sie den berechtigten Anliegen der EG-Integration Rechnung tragen können. Auch die Länder sind - als Gliedstaaten der Bundesrepublik - zu "Gemeinschafts-Treue" verpflichtet; sie dürfen also Anliegen der Gemeinschaft (einschließlich ihrer Entwicklung zur "Europäischen Union") nicht ignorieren, sondern müssen sie mit eigenen essentiellen Belangen in eine ausgewogene Balance bringen. Voraussetzung hierfür ist, was treffend "Europa-Fähigkeit" der Länder genannt worden ist.** Dazu gehört, die EG in ihren verschiedenen Aspekten genau zu kennen und Vorgänge im Rahmen der Gemeinschaftsentwicklung zu verstehen. Das betrifft Besonderheiten des EG-Entscheidungsgefüges, Details verschiedener Politikbereiche in ihrer EG-Dimension, Kenntnisse über andere EG-Staaten und dort vorhandene Gegebenheiten. Die Länder werden in die quantitative und qualitative Verbesserung ihrer personellen und sächlichen Ressourcen investieren müssen, um diesen Anforderungen zu genügen. Die neuen Mitwirkungsrechte der Länder bringen erhöhten Koordinierungsbedarf mit sich - zwischen den Ressorts einer Landesregierung und zwischen den Ländern - weil sie gemeinsam über den Bundesrat ihren Standpunkt - also Xänderbelange - einbringen. Ohne zusätzliche Investitionen werden die Länder von den ihnen zur Verfügung stehenden Einwirkungsmöglichkeiten kaum angemessen Gebrauch machen können.

Beide Tendenzen, Regionalisierung und Europäisierung, gehören also zum Integrationsprozeß und die Gemeinschaft braucht eine Struktur und Politiken, die beide Trends gleichermaßen berücksichtigt und in eine Balance bringt. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe, die nicht abstrakt, also ein für alle Mal gelöst wird, sondern die sich im Zusammenhang mit Einzelfallentscheidungen immer wieder neu stellt.

Anmerkungen:

Grundlegend für diese Auffassungen in der Anfangsphase der europäischen Integration ist Heinrich Schneider: Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration. Bonn 1977. Eine Gesamtbilanz hierzu aus heutiger Sicht gibt Heinrich Schneider: Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung. Bonn 1986.

Vgl. zu diesen Charakterisierungen der Gemeinschaft die Beiträge von Rudolf Hrbek und Wolfgang Wessels ("Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozess" sowie "Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen? Optionen bundesrepublikanischer Europapolitik") in dem von ihnen herausgegebenen Sammelband "EG-Mitgliedschaft: Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?", Bonn 1984. S. 29-69 bzw. S. 501-542.

Über diese Problematik und die dazu vertretenen unterschiedlichen Auffassungen informiert ausführlich der von Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen herausgegebene Sammelband "Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften", Baden Baden 1986. Einen knappen Überblick gibt der Aufsatz von Rudolf Hrbek "Die deutschen Länder in der EG-Politik", in: Außenpolitik 2/1987, S.120-132.

Die folgenden Ausführungen stützen sich neben den bereits • genannten Beiträgen des Verfassers auf seinen Vortrag bei der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer vom 30.09.- 02.10.1987 zum Thema "Bundesländer und Europäische Gemeinschaft", der in überarbeiteter Form als Aufsatz veröffentlicht wurde (Rudolf Hrbek: Bundesländer und Regionalismus der EG. In: Siegfried Magiera / Detlef Merten (Hrsg.): Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Band 103, Berlin 1988, S. 127-149).

Vgl. zu diesem für die Länder besonders wichtigen Problem die Beiträge von Biehl, Dulsberg und Oppermann in diesem Band.

Über diesen Aspekt der Geraeinschaftsentwicklung informiert kurz Rudolf Hrbek "30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der

EG-Integration", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/1987, S. 18-33, hier S. 22-24.

Der Text der EEA ist abgedruckt in Europa-Archiv 6/1986, S. D 163-182, sowie in Europa-Recht 2/1986, S. 175 ff. In der von Thomas Läufer bearbeiteten Fassung des EWG-Vertrages ist die EEA eingearbeitet; die Veröffentlichung des Europa-Union Verlages ("EWG-Vertrag. Grundlage der Europäischen Gemeinschaft", Bonn 1987), erhältlich auch über die Bundeszentrale für Politische Bildung, ist insofern sehr nützlich. Kurze inhaltliche Würdigungen der EEA geben die folgenden Beiträge: Rudolf Hrbek / Thomas Läufer: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: Eine neue Etappe im Integrationsprozess. In: Europa-Archiv 6/1986, S. 173-184; Werner Weidenfeld: Die Einheitliche Europäische Akte. In: Außenpolitik 4/1986, S. 375-383; Rudolf Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten. In: Wirtschaftsdienst 4/1986, S. 172-178; sowie mehrere Beiträge in Heft 3/1986 der Zeitschrift "Integration".

Es handelt sich um die Mitteilung der Kommission (Dok. KOM (87)100) an den Rat vom 15.02.1987. unter dem Titel "Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden. Eine neue Perspektive für Europa"? das Dokument ist abgedruckt in: Bulletin der EG, Beilage 1/87 sowie, in wesentlichen Auszügen, in: Europa-Archiv 8/1987, S. D 117-132. Einen knappen, kommentierenden Überblick gibt Rudolf Hrbek: Der mühsame Einstieg in die EG-Reform. In: Wirtschaftsdienst 10/1987, S. 497-505.

Vgl. dazu die Entschließung des Bundesrates zur Änderung der Römischen Verträge, beschlossen in der 561. Sitzung am 20.02.1986 (Drucksache 50/86), die Beratungen des Bundesrates über das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte (Stenographischer Bericht), und die in der gleichen Sitzung vom Bundesrat beschlossene Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur EEA (Drucksache 51/86).

Einen zusammenfassenden Überblick über Entwicklungslinien des Föderalismus in der Bundesrepublik gibt Hartmut Klatt: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept.

In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/1986, S. 3-21.

So trägt die von Konrad Hesse 1962 veröffentlichte und stark beachtete Schrift den bezeichnenden Titel "Der unitarische Bundesstaat", Karlsruhe 1962.

- 12 Fritz W. Scharpf hat sich zusammen mit seinen Mitarbeitern Bernd Reissert und Fritz Schnabel in mehreren Beiträgen mit diesem Phänomen, aus politikwissenschaftlicher Sicht, befasst. Einschlägig ist insbesondere ihr Band "Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland", Kronberg/Ts. 1976. Der Begriff "Politikverflechtung" geht auf Scharpf zurück.
- 13 Der Schlußbericht der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" vom 02.12.1976 ist abgedruckt in: Bundestags-Drucksache 7/5924.
- 14 vgl. dazu Wolfgang Zeh: Spätföderalismus: Vereinigungs- oder Differenzierungsföderalismus? Zur Arbeit der Enquete-Kommission an ihrem schwierigsten Objekt. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1977, S. 475-490.
- 15 Vgl. dazu die Beiträge in dem von Roger Morgan für das European Center for Political Studies am Policy Studies Institute, London, herausgegebenen Band {"Regionalism in European Politics", London 1986) sowie in dem von Michael Keating und Barry Jones herausgegebenen Band ("Regions in the European Community", Oxford 1985). Das European Journal of Political Research hat im Sommer 1988 (Band 16, Nr. 4) eine Sonderausgabe zum Thema "Centralisation and Decentralisation: Changing Patterns of Intergovernmental Relations in Advanced Western Societies" herausgegeben, deren Beiträge sich gleichfalls mit diesem Phänomen befassen.
- 16 So lautete ein Wahlslogan der Grünen für die Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1984: "Global denken, vor Ort handeln".
- 17 Vgl. hierzu die bereits Mitte der 70er Jahre vorgelegte und sehr informative Monographie von Viktor von Malchus: Partnerschaft an purnnäischen Grenzen. Tnt-parafinn Hurrh

grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bonn 1975.

18 Für die Schweiz ist der Kanton Graubünden, für Österreich sind die Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg, für Italien die Regionen Bozen-Südtirol, Trient und Lombardei beteiligt.

19 Die entsprechende Vereinbarung wurde am 17.06.1986 abgeschlossen. Beide Seiten bemühen sich im übrigen, in ihr Kooperationsmodell noch andere europäische Regionen einzubeziehen. Vergleichbare Kooperationsmodelle bestehen bereits mit der Lombardei und Katalonien.

^o Mit der Zusammenarbeit in Grenzregionen befasst sich in Ergänzung zu dem in Anmerkung 17 genannten Titel eine Themenausgabe der Zeitung "Das Parlament", Nr. 3-4/1984.

21 Vgl. hierzu den Bericht in Europäische Zeitung, September 1985, S. 8.

22 Ebd.

23 Entsprechende Äußerungen finden sich beispielsweise in Aussagen von Ministerpräsident Späth und dem Präsidenten der Region Rhone-Alpes, Beraudier, anlässlich einer Zusammenkunft in Stuttgart Ende 1987. Sie unterstreichen, daß der Gedanke der europäischen Einigung durch das Konzept "Europa der Regionen" mit neuem Leben erfüllt werden könnte.

24 Zum Begriff der Region, aber auch zum Begriff Regionalismus und Regionalisierungstendenzen, vgl. den Sammelband von Fried Esterbauer (Hrsg.): Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa. Eine Einführung. München 1978 (Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit).

25 Vgl. dazu Dirk Gerdes (Hrsg.): Aufstand der Provinz: Regionalismus in Westeuropa. Frankfurt/M. 1980; sowie Edward A. Tiryakian / Ronald Rogowski (Hrsg.): New Nationalism of the Developed West. London, 1985.

26 Die Grundzüge der Mitwirkung der Länder sind in Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte, beschlossen am

19.12.1986 (BGBl II, S. 1102) enthalten; die in Abs. 6 von Art. 2 des Ratifikationsgesetzes vorgesehene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, die Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung der Länder regeln soll, datiert vom 18.12.1987. Sie ist als Anhang abgedruckt in Rudolf Hrbek: Die Beteiligung der deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten (insbesondere im Licht von Art. 2 EEA-Gesetz und der Bund-Länder-Vereinbarung). Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr.117, Saarbrücken 1988, S. 34-38. Die Anpassung der Geschäftsordnung des Bundesrates mit der Einführung eines beschließenden, besonderen EG-Ausschusses erfolgte vor der Sommerpause 1988.

Eine Übersicht über die bereits eingerichteten Informationsbüros enthält die Arbeit von Stefan Schmidt-Meinecke: Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand der Länderbeteiligung im Europäischen Einigungsprozeß. Speyerer Forschungsberichte 59, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1987, S. 100-110. Eine gute Charakterisierung von Rolle und Funktionen dieser Länderbüros gibt Ottokar Hahn: EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik? In: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.) a.a.O. (Anmerkung 3), S. 105-110, hier S. 109.

Diesen Begriff hat Wolfgang Wessels geprägt ("Es geht um die Europafähigkeit", in: Europäische Zeitung 6/1986, S. 1).