

Bundesländer und Regionalismus in der EG*

Von Rudolf Hrbek

I. Einleitung: Die EG als Mehrebenensystem

Die Themenstellung trägt dem Umstand Rechnung, daß die Nationalstaaten nicht mehr länger als die einzigen und allein ausschlaggebenden „Bausteine“ der Europäischen Gemeinschaft angesehen werden können, daß vielmehr der EG-Integrationsprozeß zur Herausbildung einer komplexeren Struktur geführt hat, die zu differenzierterer Betrachtungsweise, nämlich zur Berücksichtigung zusätzlicher Komponenten, zwingt. Im Verständnis der EG als Mehrebenensystem finden diese Gegebenheiten begrifflich ihren Ausdruck.

Diese Sicht der Gemeinschaft findet sich explizit in dem von *Donald J. Puchala* bereits 1972 präsentierten Konzept der EG als Konkordanzsystem.¹ Er definiert es als „internationales System, in dem es die Akteure möglich finden, ihre Interessen zu harmonisieren, ihre Gegensätze auszugleichen und aus ihren Interaktionen gegenseitige Belohnungen zu erlangen.“ Zur außerordentlich komplexen Struktur eines Konkordanzsystems — darin liegt eines seiner zentralen Merkmale — gehört, daß es ein vier Ebenen umspannendes Aktionssystem ist. Neben die von den EG-Mitgliedstaaten gebildete nationale Ebene treten die supranationale Ebene (auf der die Gemeinschaftsinstitutionen angesiedelt sind), die transnationale Ebene (auf der sich die transnationale Kommunikation — Kontakt, Kooperation, Organisation — nichtgouvernementaler Akteure, wie insbesondere von Interessenverbänden und Parteien, aber auch von Unternehmen, abspielt) und schließlich die hier besonders interessierende subnationale Ebene. Letztere umfaßt territoriale Einheiten unterhalb des (Gesamt-)Staates. Indem *Pu-*

¹ Es handelt sich um die überarbeitete und mit Anmerkungen versehene Fassung des Referats.

¹ Diesen Begriff hat *Donald J. Puchala* in seinem Aufsatz „Of Blind Men, Elephants and International Integration“ in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10 (1972), No. 3, S. 267-284, auf die EG angewandt. Vgl. zu diesem Konzept auch *Rudolf Hrbek: Die EG ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung*, in: *Roland Bieber/Albert Bleckmann u.a. (Hrsg.): Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*, Bd. 1, Baden-Baden 1981, S. 87-103.

chala unterstreicht, daß die vier Ebenen einander nicht hierarchisch zugeordnet sind, gibt er jeder von ihnen ein Eigengewicht.

Im folgenden soll zunächst erläutert und — primär am deutschen Beispiel — illustriert werden, warum und inwieweit die subnationale Ebene im EG-System an Bedeutung und Eigengewicht erheblich zugenommen hat und in welchen ganz eigenständigen Aktivitäten deutscher Länder dies u.a. zum Ausdruck kommt. Sodann werden verschiedene Aspekte dieser neuen und verstärkten Rolle und Aktivitäten von Ländern — und generell von Regionen — im Rahmen des EG-Integrationsprozesses zu analysieren sein.

II. Gründe für die zunehmende Bedeutung der subnationalen Ebene in der EG

1. Entwicklungen in der EG

Der zweifellos wichtigste Grund für das zunehmende Gewicht von Akteuren auf subnationaler Ebene — in der Bundesrepublik Deutschland also der Länder — in der EG ist die Ausweitung des Funktionsbereichs der Gemeinschaft. Sie kann zum einen das Ergebnis förmlicher Vertragsänderungen oder -ergänzungen, oder der Anwendung der in Artikel 235 EWG-Vertrag enthaltenen sogenannten „Kompetenz-Kompetenz“, oder schließlich von Absprachen der Regierungen außerhalb des Vertragssystems sein. Zweitens kann es zu einer solchen Ausweitung kommen, wenn die Gemeinschaft Aufgaben wahrnimmt, die ihr die Verträge zwar nicht ausdrücklich übertragen haben, deren Wahrnehmung sie aber erlauben oder — etwa um des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes oder der Erfüllung allgemeiner Zielvorstellungen (wie in Präambel und Art. 2 EWG-Vertrag enthalten) willen — nahelegen.

Ein wichtiges Beispiel ist die Regionalpolitik der Gemeinschaft, die mit der Einrichtung des EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) im Jahre 1975 ein spezifisches Instrument bekam. Weiterhin sind Aktivitäten der Gemeinschaft auf dem Gebiet von Umweltpolitik sowie der Forschungs- und Technologiepolitik zu nennen, die sich pragmatisch und ganz allmählich entwickelt haben, mit der durch die EEA³ erfolgten Vertragsänderung und

² Vgl. dazu den knappen zusammenfassenden Überblick von *Rudolf Hrbek*: 30 Jahre Römische Verträge. Eine Bilanz der EG-Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 18/1987, S. 18-33, insbes. S. 22-31.

³ Vgl. als Überblick dazu die Beiträge in Heft 3/86 der Zeitschrift „Integration“; außerdem *Wolfgang Wessels*: Die Einheitliche Europäische Akte — Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union? In: *integration* 2/86, S. 65-79; *Rudolf Hrbek/Thomas Läufer*: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozeß, in: *Europa-Archiv* 6/86, S.

-ergänzung nunmehr in aller Form zu spezifischen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft erklärt wurden. Schon bisher hatten Gemeinschaftspolitiken sektorale und regionale Implikationen; so z. B. die Agrarpolitik, aber auch Maßnahmen zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes, die von Beginn an mit Regeln gemeinschaftlicher Wettbewerbspolitik verbunden waren. Sektorpolitiken, wie etwa auf den Gebieten von Kohle, Stahl, Textil und Schiffbau, hatten und haben meist besondere regionale Bedeutung und Wirkung.

Die Ausweitung des gemeinschaftlichen Funktionsbereichs ist gleichbedeutend mit einer Zunahme der gegenseitigen Verflechtung und Abhängigkeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Sie bewirkt, daß die Zahl der von Gemeinschaftspolitik Betroffenen größer wird — wobei die Betroffenheit von Fall zu Fall in einzelnen Regionen besonders ausgeprägt sein kann — und daß deshalb die Gemeinschaft ihrerseits verstärkt zum Adressaten von Erwartungen und Forderungen, aber auch von Kritik, einer stetig wachsenden Zahl von Akteuren — als Betroffene und Interessenten zugleich — wird.

Das lenkt den Blick auf eine weitere Entwicklung in der EG, nämlich die Ausdifferenzierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüges. Dazu gehören die Einrichtung eines „Unterbaus“ des Rates, bestehend aus dem Ausschuß der Ständigen Vertreter mit einer Vielzahl von speziellen Arbeitsgruppen, die von den Mitarbeitern der zu gut ausgebauten Behörden gewordenen Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten beschickt werden. Weiterhin die Ausbreitung des Ausschußwesens mit einer großen Zahl von Beratenden Ausschüssen einerseits, Verwaltungsausschüssen andererseits. Sodann die mit der Direktwahl des Europäischen Parlaments verbundene Erhöhung seiner Mitgliederzahl (wobei diese Abgeordneten auch als Repräsentanten bestimmter Interessen und Regionen verstanden werden und sich so verhalten können, zumal sie sich mit Blick auf die Wiederwahl profilieren müssen) und der Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste einschließlich von Mitarbeitern der einzelnen Abgeordneten. Mit der Zunahme der Zahl der Akteure ging eine Intensivierung der Kommunikation — sowohl in ihrer formalisierten Form, als auch informell — einher, so daß auch für das Einbringen spezifischer regionaler Belange jetzt mehr Kanäle als früher zur Verfügung stehen. Am Beispiel der deutschen Länder läßt sich zeigen, daß Repräsentanten regionaler Belange darüber hinaus mit Erfolg versucht haben, sich selbst zusätzliche Kanäle zu schaffen und aktiv im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge mitzuwirken.⁴

173-184 (in diesem Heft ist auch der Text der EEA abgedruckt, S. D 163-182); *Rudolf Hrbek*: EG-Reform in kleinen Schritten, in: *Wirtschaftsdienst* 4/86, S. 172-178; *Werner Weidenfeld*: Die Einheitliche Europäische Akte, in: *Außenpolitik* 4/86, S. 375-383.

⁴ Vgl. dazu die Übersicht von *Rudolf Hrbek*: Doppelte Politikverflechtung: deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Ent-

Als Folge der Ausweitung des EG-Funktionsbereichs sind Interesse und Bedürfnis von EG-Institutionen an Kontakten — auch direkter Art — zur subnationalen Ebene gewachsen; sowohl für die angemessene Vorbereitung von Gemeinschaftsvorhaben als auch für ihre Implementierung ist die Einbeziehung von Repräsentanten dieser Ebene nützlich und wichtig. Schließlich bringen die Regierungen der Mitgliedstaaten spezifische regionale Belange in die Beratungen des Rates und seiner Gremien ein; sei es, weil sie so starkem innenpolitischen Druck von durch Gemeinschaftspolitik (potentiell) Betroffenen entsprechen wollen; sei es, um ihr Verhalten den Partnern gegenüber zu erklären und zu rechtfertigen.

2. *Dezentralisierungs- und (Re-)Föderalisierungstendenzen in den EG-Mitgliedstaaten*

Seit etlichen Jahren lassen sich in einigen EG-Mitgliedstaaten deutliche Dezentralisierungs- und Föderalisierungstendenzen ausmachen.⁵ In Großbritannien kritisierten die Landesteile Schottland und Wales, daß der Londoner Zentralismus ihren besonderen Belangen nicht Rechnung trage; sie forderten mehr Autonomie (entsprechende Bemühungen zur verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Strebens firmierten unter dem Begriff „devolution“), 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 Aufgabe gesamtstaatlicher Koordinierung. 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. Selbst Frankreich mit seinem traditionellen Zentralismus begann 1981 mit dem ehrgeizigen Plan einer Dezentralisierung. Und in Spanien sind Status und Rolle der sogenannten Autonomen Gemeinschaften bislang nicht befriedigend geklärt.⁶

Scheidungsprozeß, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, S. 17-36; und Rudolf Hrbek: Die deutschen Länder in der EG-Politik, in: Außenpolitik 2/87, S. 120-132.

⁵ Vgl. dazu Beiträge in dem von *Roger Morgan* für das European Center for Political Studies am Policy Studies Institute, London, herausgegebenen Sammelband (*Regionalism in European Politics*, London 1986) sowie in dem von *Michael Keating* und *Barry Jones* herausgegebenen Sammelband (*Regions in the European Community*, Oxford 1985).

⁶ Vgl. dazu *Maria J. Montoro Chiner: Spanien als Staat der Autonomen Gemeinschaften, in: Die Öffentliche Verwaltung 3/87, S. 85-94.*

In allen Fällen geht es um die Verlagerung von Befugnissen auf subnationale Einheiten: ihr politischer Gestaltungsspielraum soll erweitert werden. Diesen Tendenzen liegen teils ethnische, kulturelle und historische Rivalitäten zugrunde; teils gehen sie auf die Einsicht in die Unzulänglichkeit zentraler Problemlösungen zurück. Weit verbreitet sind auch Unbehagen, ja Mißtrauen gegen Entscheidungen, die fernab von den im Einzelfall Betroffenen gefällt werden. Solches Denken findet sich zwar auch in „grünen“ und „alternativen“ Positionen⁷, geht aber weit darüber hinaus und läßt sich — als eher genereller Trend — nicht einfach bestimmten politisch-ideologischen Richtungen zuschreiben.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland, dem einzigen EG-Mitgliedstaat mit ausgeprägt föderativer Struktur, sind solche Tendenzen seit einigen Jahren unverkennbar. Der Trend zur Unitarisierung⁸ und die Folgen der mit der Großen Finanzreform und der Einführung der sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“ verbundenen „Politikverflechtung“⁹ stoßen auf Skepsis, Kritik und Ablehnung. So standen bereits in den Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform Mitte der 70er Jahre Fragen der föderativen Ordnung der Bundesrepublik im Vordergrund.¹⁰ Wenn von der Notwendigkeit der „Entflechtung“ und der Betonung des „Konkurrenz-Föderalismus“¹¹, wenn von „Re-Föderalisierung“ gesprochen wird, so stehen all diese Schlagworte für das Bestreben, die Rolle der Länder als Gliedstaaten mit eigenem politischen Gestaltungsspielraum zu stärken.¹² In diesem Zusammenhang sind dann auch die Aktivitäten der Länder zu sehen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten bei innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten auf eine wesentlich verbesserte rechtliche Grundlage zu stellen und zu stärken,

⁷ So lautete ein Wahlslogan der Grünen für die Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1984: „Global denken, vor Ort handeln“.

⁸ Dieser Befund kommt im Titel einer von *Konrad Hesse* 1962 veröffentlichten und stark beachteten Schrift zum Ausdruck: „Der unitarische Bundesstaat“, Karlsruhe 1962.

⁹ Mit diesem Phänomen haben sich von politikwissenschaftlicher Seite *Fritz W. Scharpfund* seine Mitarbeiter *Bernd Reissert*, *Fritz Schnabel* in mehreren Beiträgen befaßt; insbes. in dem Band „Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“, Kronberg/Ts. 1976. Auf sie geht auch der Begriff „Politikverflechtung“ zurück.

¹⁰ Der Schlußbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ vom 2.12.1976 ist abgedruckt in Bundestags-Drucksache 7/5924.

¹¹ *Wolfgang Zeh*: Spätföderalismus: Vereinigungs- oder Differenzierungsföderalismus? Zur Arbeit der Enquete-Kommission an ihrem schwierigsten Objekt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/77, S. 475-490.

¹² Zusammenfassend dazu *Hartmut Klatt*: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 28/86, S. 3-21.

wie sie während der Beratungen des Gesetzes zur Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) während des Jahres 1986 erfolgt sind.¹³

3. Grenzüberschreitende Kooperation und das „Europa der Regionen“

Unabhängig vom Geschehen innerhalb der EG ist es im Laufe der letzten 20 Jahre zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit gekommen, deren Träger „Regionen“, also territoriale Einheiten auf subnationaler Ebene, sind.¹⁴ Solche grenzüberschreitenden Aktivitäten können bilateral oder multilateral sein und an ihnen beteiligen sich keineswegs nur Regionen aus EG-Mitgliedstaaten. Ausgangspunkt der Aktivitäten ist stets die Identifizierung gemeinsamer Probleme und die Überzeugung, daß ihre Bewältigung nur im Verbund, also durch organisierte Koordinierung und Kooperation erfolgen kann.

Ein Beispiel ist die 1972 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (abgekürzt: Arge Alp), an der von deutscher Seite Bayern teilnimmt.¹⁵ Ihre Funktion besteht in der Entwicklung gemeinsamer Ziele und Lösungsvorschläge hierfür, die gegenüber nationalen und „europäischen“ Instanzen vertreten werden, und in gegenseitiger administrativer Hilfe. Grundlage ist eine Vereinbarung der jeweiligen regionalen Regierungsinstanzen. Die Organisation spiegelt 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 aller Gremien vor. Als bisherige Ergebnisse gelten Bemühungen um ein gemeinsames Leitbild für die Entwicklung des Alpenraums, die Erarbeitung gemeinsamer Strukturdaten, Maßnahmen auf dem Gebiet der Denkmalpflege und zum Schutz von Kulturgütern, nicht zuletzt auch die Herausbildung und Pflege eines gewissen Zusammengehörigkeitsgefühls. Was letzteren Punkt betrifft, so

¹³ Über diese Bestrebungen und verschiedene damit verbundene Aspekte und Probleme informiert der von *Rudolf Hrbek* und *Uwe Thaysen* herausgegebene Sammelband (s. Fußn. 4), in dem auch einschlägige Dokumente und Materialien (Stand bis einschließlich Nov. 1986) enthalten sind.

¹⁴ Bereits Mitte der 70er Jahre wurde hierzu eine sehr informative Monographie vorgelegt: *Viktor von Malchus*: Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bonn 1975.

¹⁵ 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.

gewinnt die Einsicht an Boden, daß hierfür auch die Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte erforderlich ist, daß grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht allein auf gouvernementales Handeln beschränkt bleiben 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-Landschaft, Teile des Landes Baden-Württemberg (das Gebiet der Regionen Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein und Landkreis Lörrach) und des Landes Rheinland-Pfalz (Region Südpfalz) sowie die Region Elsaß (Departement Bas-Rhin und Haut-Rhin) umfaßt. Für diesen Raum wurde durch Vereinbarung 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 hinzuziehen.¹⁶

Eine ganz andere Form grenzüberschreitenden Regionalismus repräsentiert die Zusammenarbeit zwischen dem Land Baden-Württemberg und der französischen Region Rhone-Alpes.¹⁷ Hier handelt es sich nicht um benachbarte Grenzregionen, sondern um zwei Partner, die sich wegen ähnlicher wirtschaftlicher Strukturmerkmale und entsprechend verwandten Interessen zu engerem Kontakt entschlossen haben. Beide versprechen sich von ihrer Zusammenarbeit, die auch kompetitive Elemente enthalten soll, zusätzliche Impulse für die ökonomische und soziale Entwicklung. Ausdrücklich wird gesagt, 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. Speziellen Charakter hat sodann die Bodenseekonferenz der Anrainer-Staaten und -Regionen.

Stärker auf die EG ausgerichtet ist die Region Saar-Lor-Lux, die das Saarland, Lothringen und Luxemburg umfaßt. Die Unterschiede im rechtlichen Status der Beteiligten — ein EG-Mitgliedstaat, ein Land der Bundesrepublik und eine französische Region — stellen für die praktische Arbeit offenbar keine unübersteigbaren Hindernisse dar. Es handelt sich um benachbarte Grenzregionen, die zudem eine sehr ähnliche wirtschaftliche

¹⁶ Klärungsbedürftig sind Status und Funktion der Abgeordneten; je nach der beschlossenen Lösung müßte die Regierungsvereinbarung geändert werden.

¹⁷ Die entsprechende Vereinbarung wurde am 17. Juni 1986 abgeschlossen. Beide Seiten bemühen sich im übrigen, in ihr Kooperationsmodell noch andere vergleichbare europäische Regionen einzubeziehen; konkret ist an Katalonien und die Lombardei gedacht.

Struktur aufweisen, einschließlich spezifischer Problemsektoren (Kohle und Stahl).

Es kann nicht Aufgabe dieses Beitrags sein, einen Überblick über die große Zahl solcher europäischer Regionalmodelle zu geben, so nützlich diese Bestandsaufnahme wäre.¹⁸ 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 zweier Dachorganisationen ablesen:

- Seit einigen Jahren existiert eine Europäische Konferenz der Grenzregionen, die regelmäßige Zusammenkünfte abhält.
- 1985 wurde der Rat der Regionen Europas gegründet.¹⁹ 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.“²⁰

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.

Solche Aktivitäten und Organisationsstrukturen verdichten sich hier und dort zum Konzept des „Europa der Regionen“²¹. Ihm liegt die (normative) Vorstellung zugrunde, Regionen und nicht Nationalstaaten müßten die Bau-

¹⁸ Neben dem Band von von *Malchus* (s. Fußn. 14) befaßt sich eine Themenausgabe der Zeitung „Das Parlament“ mit der Zusammenarbeit in Grenzregionen: Nr. 3-4/1984.

¹⁹ Vgl. hierzu den Bericht in *Europäische Zeitung*, Sept. 1985, S. 8.

²⁰ Ebenda.

²¹ Entsprechende Äußerungen finden sich beispielsweise in Aussagen von Ministerpräsident *Späth* und des 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.

steine europäischer Integration und der EG sein, regionale Kooperation würde dem EG-Integrationsprozeß Impulse geben und ihn beschleunigen. Daran ist sicherlich richtig, daß Gemeinschaftsbildung — wie in der EG — intensive Kommunikationsbeziehungen zwischen den beteiligten Einheiten, also zwischen bei ihnen angesiedelten Akteuren, zur Voraussetzung hat. Sie sind zugleich Merkmal für Integrationsprozesse und Indikatoren für Integrationsfortschritt.²² Ein Umbau der EG dergestalt, daß „Regionen“ an die Stelle der Staaten als Mitglieder treten, ist gewiß unrealistisch; dazu sind die Unterschiede zwischen den „Regionen“ — und das in vielfacher Hinsicht — zu groß. Auch Überlegungen in Richtung auf Schaffung einer „Regionen-Kammer“ als zweiter Kammer in der EG neben dem Europäischen Parlament gehen — jedenfalls bis auf weiteres — an den Realitäten vorbei.

Im Konzept vom „Europa der Regionen“ kommt aber, und das ist in unserem Zusammenhang wichtig, das gewachsene Selbstbewußtsein subnationaler territorialer Einheiten zum Ausdruck, sowie ihr Interesse und Bestreben, eigene Belange besser berücksichtigt zu sehen; sei es durch Dezentralisierung und die damit gegebene Möglichkeit zur ganz selbständigen, „autonomen“ Problembearbeitung; sei es durch Zusammenwirken mit anderen „Regionen“ im Rahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in ihren verschiedenen Formen; sei es, daß sie ihre Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten im innerstaatlichen Entscheidungsprozeß verstärken.

Im EG-Rahmen, um den es hier geht, nehmen Akteure auf subnationaler Ebene bereits mancherlei Mitwirkungsfunktionen wahr, wie sich am deutschen Beispiel zeigen läßt,²³ und für ihre Konsolidierung und Erweiterung lassen sich verschiedene Möglichkeiten denken. Bevor auf solche Aspekte der Rolle und Aktivitäten der Länder in der EG eingegangen wird, sollen noch einige Begriffe geklärt werden.

III. Zu den Begriffen „Region“, „Regionalismus“, „Regionalisierung“²⁴

1. Region

Ganz allgemein wird der Begriff „Region“ zur Bezeichnung einer territorialen Einheit verwendet, die einerseits mehr als den lokalen/kommunalen

²² Auf diese Aspekte von Integration und Integrationsprozessen hat in nach wie vor überzeugender und gültiger Weise *Karl W. Deutsch* in vielen Beiträgen und größeren Projekten hingewiesen. Die Zusammenfassung seiner Position findet sich in seinem Werk: *Analyse internationaler Beziehungen*, Frankfurt 1968, Kap. 18: Erreichung und Erhaltung von Integration, S. 272-289.

²³ Vgl. dazu den in Fußn. 13 bzw. 4 genannten Sammelband.

²⁴ Die nachfolgenden Ausführungen sind wesentlich einem Diskussionspapier des Verfassers zum Thema „Perspektiven und Grenzen regionaler Problemlösungen in

Bereich umfaßt, die andererseits nur Teil einer größeren (Gesamt-)Einheit ist.²⁵ Der Umstand, daß solche Teileinheiten, also Regionen, geschaffen werden bzw. existieren, weist auf ein wie auch immer begründetes Bedürfnis nach regionaler Gliederung größerer Einheiten 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 solcher 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, wie in der Bundesrepublik Deutschland, haben nicht nur ein — in der Regel „verfassungsfestes“ — Mindestmaß an eigenen Kompetenzen sowie die zu ihrer Nut-

Europa" vom Dez. 1987 entnommen. Der Beitrag war für eine Gesprächsrunde beim baden-württembergischen Minister für Europafragen angefertigt worden.

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).

zung 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 Funktionen 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“ wird überwiegend 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.²⁶

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 ausschließlich als Garant für die Gewährleistung kultureller und ethnischer Identität. Beispiele hierfür sind Bestrebungen in Belgien (die Pläne zur „Staatsreform“ sollen die Ansprüche der Flamen und Wallonen befriedigen), in Großbritannien (dort sind entsprechende Forderungen der Schotten und Waliser im Rahmen der Bemühungen zur „Devolution“ betrieben worden) und in Spanien (mit Aktivitäten in Andalusien, Galizien, Katalonien und im Baskenland, die auf die Schaffung eines möglichst großen Ausmaßes an Autonomie gerichtet sind). Regionalismus ist insofern als politische Bewegung aufzufassen.

²⁶ Vgl. dazu *Dirk Gerdes* (Hrsg.): *Aufstand der Provinz: Regionalismus in Westeuropa*. Frankfurt/M. 1980; sowie *Edward A. Tiryakian/Ronald Rogowski* (Hrsg.): *New Nationalisms of the Developed West*, London 1985.

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 zu einem Sammelbegriff für Tendenzen geworden, 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 erstens regionalistische Strömungen und Bewegungen, die mit dem Stichwort „Regionalismus“, wie eben kurz 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 sei. Elemente dieser Ordnung sind das Subsidiaritätsprinzip, also die sachgerechte Aufgaben- und Kompetenzzuweisung; das Demokratieprinzip, also ein größeres Maß an Transparenz sowie an Mitwirkungsmöglichkeiten; der Grundsatz von 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 Pluralis-

mus — ermöglicht. Föderalismus ergänzt und unterstützt damit den rechtsstaatlichen und demokratischen Charakter eines politischen Systems und fördert die möglichst angemessene Problemlösung.

- 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, wie bereits erwähnt, unter den Stichworten „Entflechtung“, „Konkurrenz-Föderalismus“ 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. Am Beispiel der Bundesrepublik wird im folgenden Abschnitt erläutert, worum es sich dabei handelt und was künftig geschehen könnte.
- 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 — Renationalisierungstendenzen gesehen, die den Zusammenhalt und die Solidarität in der EG zu 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 **12** Mitgliedern einen Umfang

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.

Damit ist die Frage aufgeworfen, ob Regionalisierung mit dem Anliegen der EG-Integration vereinbar ist, wie weit also regionale Belange und „Sonder“-Interessen im Rahmen der Gemeinschaft Berücksichtigung finden können und dürfen. Der Blick auf die Verträge lehrt, daß „Regionalisierung“ im Sinn der Vertretung spezifischer regionaler Anliegen mit „Europäisierung“, verstanden als Auf- und Ausbau der EG, vereinbar ist. So spricht die Präambel des EWG-Vertrages 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 regionale Implikationen bedacht worden.

Beide Tendenzen, Regionalisierung und Europäisierung, gehören also zum Integrationsprozeß und die Gemeinschaft braucht eine Struktur und Politik, 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.

Die fehlende oder mangelhafte Berücksichtigung regionaler Belange müßte sich im übrigen auf den Prozeß der Gemeinschaftsbildung negativ auswirken. Erstens 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. Zweitens 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. Mit diesen Hinweisen sind bereits Punkte angesprochen, die im folgenden Abschnitt zu behandeln sind.

IV. Die deutschen Länder und der EG-Entscheidungsprozeß

Aus der Kombination von deutlich erstarktem Selbstbewußtsein der Länder und wesentlich größerer Betroffenheit durch EG-Politik erklärt sich das Bemühen der deutschen Länder, ihre spezifischen Interessen bei Entscheidungen in EG-Angelegenheiten wirkungsvoller zur Geltung zu bringen. Das kann auf verschiedene Weise geschehen:

- durch Mitwirkung an innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten;
- durch eigene Aktivitäten von Länder-Institutionen gegenüber EG-Behörden;
- durch nichtgouvernementale Akteure aus den Ländern, die primär politische Kanäle nutzen.

Im folgenden werden diese Aktivitätsformen überblickartig dargestellt, es wird auf ihre Voraussetzungen und Begleiterscheinungen eingegangen und es wird nach ihren Wirkungen — für die Länder, die Bundesrepublik Deutschland und die EG und den Integrationsprozeß — gefragt.

/. Die Mitwirkung der Länder an innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten

a) Bisherige Mitwirkungsformen

Von Anfang an haben die Länder substantielle Mitwirkungsrechte bei innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten gefordert. Die Bundesregierung verhielt sich solchen Forderungen gegenüber stets restriktiv, weil sie fürchtete, in ihrem europapolitischen Gestaltungsspielraum von den Ländern eingeschränkt zu werden. Verfassungsrechtlich berief sie sich dabei auf die Artikel 32 und 24 GG, also das bei ihr liegende Recht der Außenvertretung der Bundesrepublik sowie die sogenannte Integrationsgewalt. Politisch argumentierte sie mit funktionalen und politischen Erfordernissen der EG-Integration, die es verbieten würden, ihr europapolitisches Handeln in den Institutionen der EG an die Zustimmung des Bundesrates oder gar jedes einzelnen Landes zu binden. Die Bundesregierung machte geltend, bei ihrem europapolitischen Handeln stets den Grundsatz der Bundesstreue beachtet zu haben und zu beachten, also Belangen der Länder angemessen Rechnung zu tragen.

Angesichts dieser unterschiedlichen Grundsatzpositionen von Bundesregierung und Ländern und bei Aufrechterhaltung ihrer gegensätzlichen Rechtsauffassungen haben sich beide Seiten zunächst ganz pragmatisch arrangiert, nämlich Regeln und Verfahren für die Mitwirkung der Länder am

innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten gefunden, praktiziert und immer wieder weiterentwickelt. Dabei handelt es sich um formalisierte wie auch um informelle Formen der Mitwirkung. Sie sollen im Rahmen dieses Beitrags nur kurz aufgezählt, aber nicht im einzelnen erläutert werden, weil dies an anderer Stelle geschehen ist.²⁷

- Es handelt sich um das sogenannte Zuleitungsverfahren — auch Bundesratsverfahren genannt —, für dessen praktische Handhabung recht detaillierte Vorschriften ausgearbeitet und verschiedentlich weiterentwickelt wurden. Der Bundesregierung wird die Pflicht zur Unterrichtung der Länder (via Bundesrat) auferlegt, während diese das Recht erhalten, der Bundesregierung Stellungnahmen zu EG-Vorlagen auf den Weg zu geben.
- Das 1979 eingeführte Länderbeteiligungsverfahren kam ergänzend hinzu, bewährte sich aber nicht, weil dem besonderen Koordinationsbedarf für übereinstimmende Ländervoten nicht entsprochen werden konnte und sich das Bundesratsverfahren als überlegen erwies.
- Der Länderbeobachter sollte — als neue und eigenständig von den Ländern geschaffene Einrichtung — den Informationsbedarf der Länder zusätzlich decken helfen.
- Und die Einbeziehung von Länderbeamten in Delegationen der Bundesregierung für EG-Gremien stellte einen Schritt in Richtung auf mehr faktische Mitwirkung im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß dar.

b) Die Neuregelung nach Artikel 2 EEA-Gesetz

So nützlich diese Verfahren und Praktiken waren, die Länder sahen in ihnen keine wirkungsvollen Instrumente zur erfolgreichen Geltendmachung und Durchsetzung ihrer Interessen und forderten im Zusammenhang mit der Ratifizierung der EEA — das entsprechende Gesetz war für zustimmungspflichtig erklärt worden — neben der Erweiterung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten deren rechtliche Verankerung. Ein zusätzliches Argument zur Begründung dieser Forderung war die Kritik, die Bundesregierung habe bei Entscheidungen über EG-Politik in den entsprechenden Gemeinschaftsorganen Länderbelange nicht ausreichend berücksichtigt, und sie sei ihrer

²⁷ Ein knapper Überblick kann hier genügen; ausführlichere Darstellungen mit entsprechenden Würdigungen finden sich bei verschiedenen Autoren: *Rudolf Morawitz: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn 1981; *Karlheinz Oberthür: Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG*, in: *Integration (Beilage zu Europäische Zeitung)*, 2/78, S. 58-65; *Günter Jaspert: Der Bundesrat und die europäische Integration*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/82*, S. 17-32; und die beiden Beiträge von *Rudolf Hrbek* (vgl. die Angaben in Fußn. 4).

Informationspflicht gegenüber den Ländern nicht befriedigend nachgekommen.

Die Beratungen zwischen Bundesregierung und Ländern gestalteten sich, wie auch die lange Dauer des Ratifikationsverfahrens zeigt, schwierig. Das Ergebnis, Bestimmungen über die künftige Mitwirkung der Länder — via Bundesrat — an Entscheidungen in EG-Angelegenheiten, ist in Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes zur EEA festgehalten. Die neue Regelung hat offensichtlich die dem Länderbeteiligungsverfahren zugrundeliegenden Festlegungen als Vorbild. Sie geht aber über diese in mehrfacher Hinsicht zugunsten der Länder hinaus: die in Form einer Erklärung des Bundeskanzlers seinerzeit erfolgte einseitige Verpflichtung wird jetzt durch eine gesetzlich fixierte abgelöst; der Informationsanspruch wird erweitert, indem eine rechtzeitigere und umfassendere Information vorgesehen ist; statt einer Stellungnahme der Länder handelt es sich jetzt um ein (Mehrheits-)Votum des Bundesrates; Kriterium für die Einholung von Stellungnahmen und die Hinzuziehung von Ländervertretern ist nicht mehr nur die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, sondern auch, wenn deren wesentliche Interessen berührt werden; und nicht zuletzt müssen die Einzelheiten des neuen Verfahrens durch eine förmliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt werden.

c) Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Landesregierungen gemäß Artikel 2 EEA-Gesetz

Um diese Vereinbarung wurde wiederum sehr lange gerungen; erst im Dezember 1987, also ein Jahr nach der Verabschiedung des EEA-Ratifikationsgesetzes, konnten beide Seiten schließlich den Text unterzeichnen.²⁸ Offensichtlich waren die Auffassungen darüber, was das Mitwirkungsrecht der Länder in der Praxis bedeuten und welche Verpflichtungen dabei der Bundesregierung zufallen sollten, auch nach der Einigung über den Gesetzestext strittig geblieben. Und da manche Formulierungen des Art. 2 EEA-Gesetz interpretationsfähig waren, konnte gar nicht ausbleiben, daß beide Seiten die möglichst weitgehende Durchsetzung ihrer Auffassungen anstreben würden:

- die Länder wollten ihre Rechte auch in den Durchführungsbestimmungen für den praktischen Vollzug möglichst extensiv festlegen;
- die Bundesregierung vertrat demgegenüber, weil sie nach wie vor um ihren europapolitischen Handlungsspielraum fürchtete, einen restriktiven Standpunkt. Und sie strebte auch Festlegungen zu Fragen an, die über den Inhalt von Artikel 2 EEA-Gesetz hinausgingen. Die Bundesre-

²⁸ Der Wortlaut der Vereinbarung ist in diesem Band abgedruckt.

gierung hatte in diesem Zusammenhang folgende zwei Punkte als klärungsbedürftig bezeichnet: „Die Hinzuziehung von beratenden Vertretern der Länder zu Verhandlungen, die Einbeziehung von Landesbeamten in die Ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften und die Funktion der im Auftrag einzelner Länder in Brüssel bereits eingerichteten oder beabsichtigten Büros mit dem Ziel, die einheitliche Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel zu gewährleisten.“²⁹

Da die Vereinbarung in diesem Band abgedruckt ist, ist es ausreichend, im folgenden die mit ihren Einzelpunkten verbundenen Probleme anzusprechen, wie sie sich bei Gegenüberstellung der beiderseitigen Verhandlungspositionen darstellten.³⁰

- Ein erster Punkt bezieht sich auf die Unterrichtung des Bundesrates. Wenn die Länder die bisherige Informationspraxis als ungenügend kritisierten, lag das an der ihrer Auffassung nach zu begrenzten Informations-Materie. Ihre inhaltliche Ausweitung auf Arbeiten der zahlreichen Ausschüsse, die bei EG-Organen eingerichtet wurden, auf interne Dossiers aus dem Bereich der Bundesregierung bzw. einzelner Ministerien, und schließlich auf informelle Vorgänge — die aber im EG-Entscheidungsprozeß eine Rolle spielen —, ist nicht unproblematisch. Zum einen stellt sich die Frage nach der Fähigkeit der Länderregierungen und **-Verwaltungen**, die Materialmasse zu verarbeiten, um das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen sinnvoll zu nutzen. Zum zweiten wäre, bei aller Bejahung des intensiven **Zusammenwirkens** von Bundesregierung und Ländern, eine zu weitgehende Öffnung des Bereichs der Bundesregierung für die Länder gerade mit Blick auf das im Föderalismus notwendige Gegenüber von Bundesregierung und Ländern problematisch. Wichtiger als ein vermeintlich umfassender Katalog der Informations-Gegenstände, auf die sich Informationspflicht bzw. Informationsanspruch beziehen, wird der vertrauensvolle gegenseitige Umgang miteinander sein.
- Der zweite Punkt bezieht sich auf die Stellungnahme des Bundesrates. Auch allergrößte Formulierungskunst wird spätere Differenzen darüber, ob die Bundesregierung im Einzelfall dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme geben muß, nicht verhindern; denn das Kriterium „Berührung wesentlicher Landesinteressen“ ist auslegungsfähig. Schwierig-

²⁹ Bundestags-Drucksache 10/6418 vom 12.11.1986.

³⁰ Vgl. den Beitrag von *Rudolf Hrbek*: Die Beteiligung der deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten (insbes. 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.

rigkeiten sind sodann hinsichtlich der Einhaltung der Fristen zu erwarten, wie sie das EG-Beschlußfassungsverfahren neuerdings vorschreibt; nur wenn die Länder rasch reagieren und sich auf wesentliche Vorgänge konzentrieren, werden sie mit dem Zeitdruck fertig werden. Praktische Probleme können sich weiterhin aus dem Interesse der Länder ergeben, ihre Stellungnahme je nach Verhandlungsverlauf, bei dem immer wieder Kompromisse und Paketlösungen gesucht werden, zu ergänzen; auch hier spielt der Zeitfaktor eine zentrale Rolle. Die Bundesregierung käme in eine fatale Lage, müßte sie bei sich ändernder Verhandlungslage erst ein Votum der Länder (via Bundesrat) einholen, bevor sie argumentieren und votieren kann. Alle Beteiligten stimmen schließlich darin überein, daß die Beratung von Bundesrats-Stellungnahmen nicht in öffentlicher Plenarsitzung erfolgen kann, sondern daß ein besonderes Bundesrats-Gremium — mit Beschlußrecht — geschaffen werden muß.

- Der dritte Punkt bezieht sich auf die Hinzuziehung von Landesvertretern zu Verhandlungen in EG-Beratungsgremien. Wiederum geht es um die Bestimmung der Fälle, in denen diese Hinzuziehung erfolgen muß. Bei der Vielzahl von Gremien stehen die Länder erneut vor Kapazitätsproblemen. Weil aber auch vorbereitende Gremien für die spätere Entscheidung überaus wichtig sein können, werden sich die Länder mit Selbstbeschränkung schwer tun. Das Ausmaß der Hinzuziehung hängt im übrigen auch von den Usancen in den EG-Gremien ab, über die alle 12 Mitgliedstaaten gemeinsam befinden; der Größe nationaler Delegationen können dabei Grenzen gesetzt werden, so daß für Landesvertreter kein Platz mehr sein kann. Schließlich können aus der faktischen Doppelrolle der Ländervertreter Schwierigkeiten erwachsen: im Innenverhältnis muß der Ländervertreter dem Votum des Bundesrates verpflichtet sein, nach außen ist er Mitglied der Delegation der Bundesregierung. Und diese wird sich nicht in jedem Fall Stellungnahmen des Bundesrates voll und ganz zu eigen machen.

2. Eigenständige und direkte EG-Aktivitäten der Länder

In Ergänzung zu diesen verschiedenen Mitwirkungsmöglichkeiten betreiben die Länder auch eigenständige Aktivitäten auf EG-Ebene. Dazu zählen vielfältige Kontakte von Landesbehörden und Landespolitikern mit EG-Behörden, insbesondere mit der EG-Kommission. Dazu zählt weiter das Wirken der Landesvertretungen in Bonn, zu deren Aufgabe seit etlichen Jahren auch die Beschäftigung mit EG-Angelegenheiten gehört; in der Amtsbezeichnung der jeweiligen Minister ist neben die Funktion „Bundesangelegenheiten“ der Bereich „Europa“ hinzugetreten.

In der Errichtung sogenannter EG-Informationsbüros der Länder in Brüssel wird ihr Bemühen um eigenständiges Wirken besonders deutlich erkennbar. Diese in den letzten Jahren entstandenen Büros sollen nach übereinstimmender Auffassung der Länder keine „Neben-Außenpolitik“ betreiben, keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen und nicht als diplomatische Missionen fungieren.³¹ Ihre Aufgaben können wie folgt zusammengefaßt werden:³² Informationsbeschaffung und **-Vermittlung** für Behörden, Organisationen und Unternehmen des Landes; Hilfestellung bei der Projektbeantragung und -bearbeitung gegenüber der EG-Kommission, also Mitwirkung bei der für die Länder wichtigen Aufgabe der Wirtschaftsförderung; Durchführung von Veranstaltungen zur Repräsentation des Landes, vergleichbar der Tätigkeit der Bonner Landesvertretungen; schließlich bieten sie sich auch als Diskussionsforum dar.

Ihre Tätigkeit wird auch als eine weitere Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung der erweiterten Mitwirkungsrechte verstanden, soll doch ein Schwerpunkt darin liegen, das gesamte EG-Geschehen vor Ort aufmerksam zu verfolgen und rechtzeitig gezielte Hinweise und Informationen zu geben. Hier und dort wird die Befürchtung geäußert, daß künftig zu viele — oft auch ganz gegensätzliche — deutsche Stimmen hörbar werden könnten, was der Einheitlichkeit deutscher Europapolitik und letztlich auch wirkungsvoller Vertretung deutscher Interessen nur abträglich sein könnte. Hier wird vieles von der Gestaltung der faktischen Beziehungen zwischen den Länderbüros und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel abhängen.

3. *Entwicklung und Nutzung von Kommunikationsbeziehungen durch nichtgouvernementale Akteure der Länder*

Länderbelange werden nicht nur durch Regierung und Verwaltung eingebracht und vertreten. Dafür kommen auch eine Vielzahl anderer, nichtgouvernementaler Akteure in Frage. Ohne größere Phantasie sind Ausbau und Weiterentwicklung eines bereits vorhandenen Netzwerks einschlägiger Kommunikationsbeziehungen, an denen Repräsentanten besonderer Interessen auf Länderebene beteiligt sind, vorstellbar. Die folgenden kurzen

³¹ Das bekräftigte Ministerpräsident *Bernhard Vogel* von Rheinland-Pfalz nochmals in seinem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 19.02.1987 zum Thema „Gibt es eine Außenpolitik der Länder? Eine Klarstellung aus der Sicht eines Ministerpräsidenten“, hektographiertes Manuskript, hrsg. von der DGAP, S. 13-15.

³² Diese Zusammenstellung gibt der saarländische Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten, *Ottokar Hahn*, in seinem Beitrag „EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik?“ In: *Hrbek/Thaysen* (Hrsg.), Fußn. 4, S. 105-110, hier: S. 109.

Hinweise sollen verdeutlichen, worum es sich hier handelt bzw. künftig handeln könnte:

- Abgeordnete des Europäischen Parlaments können, auch wenn sie keine Wahlkreise haben, als Repräsentanten einer Region gelten und versuchen, entsprechende Interessen über das EP in den EG-Entscheidungsprozeß einzubringen. Das wird umso häufiger erfolgen, je mehr sich die Tätigkeit der Gemeinschaft auf immer weitere Bereiche erstreckt und die anstehenden Regelungen besondere sektorale und regionale Auswirkungen haben. Kontakte der EP-Abgeordneten mit Bundestag und Landesparlamenten, sowie mit Partei- und Verbandsorganisationen auf Länderebene, sind für diese Aktivitäten wichtig.
- In den Landesparlamenten der Bundesrepublik werden Aspekte der EG-Politik regelmäßig diskutiert; das illustriert u.a. den Gehalt der Bezeichnung „europäische Innenpolitik“. Es werden aber auch spezielle EG-Debatten geführt und im baden-württembergischen Landtag fand beispielsweise bereits wiederholt ein offizieller Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit den baden-württembergischen EP-Abgeordneten statt.³³
- Partei- und Verbandsorganisationen auf Landesebene können als potentielle Partner für transnationale Beziehungen zu entsprechenden Organisationen in anderen EG-Staaten, insbesondere im Bereich von Grenzregionen, fungieren. Bei zunehmender Verflechtung und Betroffenheit von EG-Politik werden sich auch diesbezügliche Beziehungen verdichten.

V. Voraussetzungen und Konsequenzen der verstärkten Rolle der Länder im EG-Entscheidungsprozeß

1. Die „Europa-Fähigkeit“ der Länder*

Mit Artikel 2 EEA-Gesetz und der sich daran anschließenden Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder sind den Ländern wesentlich erweiterte Mitwirkungsrechte erwachsen. Das entspricht ihrem Verlangen. Um die neuen Möglichkeiten wirksam nutzen zu können, sind seitens der Regierungen der Länder erhebliche Investitionen zur quantitativen und qualitativen Verbesserung ihrer personellen und sächlichen Ressourcen erforderlich. In der Administration der Länder werden

³³ Die letzte Veranstaltung dieser Art fand im Mai 1987 im Stuttgarter Landtag statt.

³⁴ Diesen Begriff hat Wolfgang Wessels geprägt („Es geht um die Europafähigkeit“, in: Europäische Zeitung 6/86, S. 1).

Beamte gebraucht, die die EG-Materie sowie das EG-Entscheidungsgefüge mit seinen Besonderheiten kennen. Innerhalb jeder Landesregierung entsteht — wie auf der Ebene der Bundesregierung — neuer Koordinationsbedarf, um die Erfordernisse der Ressorts aufeinander abzustimmen. Auch der Koordinationsbedarf zwischen den Ländern wächst: sie sollen nach den Bestimmungen des neuen Verfahrens ihren Interessenstandpunkt über den Bundesrat einbringen. Ohne Aufstockung der administrativen Ressourcen des Bundesrates wird dieser den ständig größer werdenden Arbeitsanfall nicht bewältigen können.

Was für Regierung und Verwaltung der Länder gilt, gilt für nichtgouvernementale Akteure in gleicher Weise, wollen sie sich als Mitspieler im EG-Entscheidungsprozeß wirksam in Szene setzen. Die Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 wirkt hier insbesondere für Akteure im wirtschaftlichen Bereich als starker Impuls.

2. Konsequenzen für die Bundesrepublik und die EG

Für die föderative Ordnung der Bundesrepublik ist die verstärkte Rolle der Länder im EG-Entscheidungsprozeß Herausforderung und Bewährungsprobe zugleich. Bundesregierung und Länderregierungen stehen vor der Aufgabe, die neu festgelegten Regeln und Verfahren zu praktizieren und dabei einen Ausgleich zwischen Ansprüchen der Länder und gesamtstaatlichen Erfordernissen der Außen- und Europapolitik der Bundesrepublik, denen die Bundesregierung primär verpflichtet ist, zu finden. Die bisherigen Erfahrungen im Zusammenwirken lassen erwarten, daß diese Ausbalancierung gelingt und das Prinzip der Bundestreue von den Beteiligten beachtet wird.

Für das Entscheidungssystem der EG bedeutet die verstärkte Einbeziehung der Länder zunächst eine Komplizierung, also auch eine mögliche Erschwerung. Auf das Problem der Einhaltung von Beratungsfristen ist hingewiesen worden. Diese Komplizierung ist aber durchaus nicht nur negativ zu sehen. Eine größere Zahl von Mitspielern im EG-Entscheidungsprozeß bedeutet zugleich, daß der Kreis derer, denen EG-Politik wichtig ist, wächst. Damit ist — solange sich an der Grundentscheidung der Westbindung der Bundesrepublik nichts ändert³⁵ — die Chance verbunden, daß EG-Politik, bei der es insgesamt immer wieder um einen Interessenausgleich geht, breitere Zustimmung und Akzeptanz findet. Wenn die EG-Politik ihrerseits regionale Belange mehr berücksichtigt, wenn sie also auf subnationaler

³⁵ Die Westbindung entspricht, wie an anderer Stelle ausgeführt, der Staatsräson der Bundesrepublik (vgl. dazu *Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels* (Hrsg.): *EG-Mitgliedschaft: Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn 1984).

Ebene als insgesamt sachgerecht, auch einsichtig und zumutbar angesehen wird, erwächst ihr daraus größere Legitimität, eine unerläßliche Voraussetzung für Integrationsfortschritt, also die Weiterentwicklung der EG zu einer Europäischen Union.