

1 Einleitung

Mit der Erweiterung der Europäischen Union am 1.1.1995 um Finnland, Schweden und Österreich ist die Option vom „Superstaat EU“ in weite Ferne gerückt; die voraussichtlichen Beitritte osteuropäischer Staaten wie Polen, Tschechien und Ungarn um die Jahrtausendwende werden die Gemeinschaft abermals vergrößern, so daß „Vereinigte Staaten von Europa“ im Sinne systemischer Äquivalenz zu den USA allein aufgrund der Fülle und Verschiedenheit der politischen und gesellschaftlichen Systeme auszuschießen sind.

Im Spannungsfeld zentralistischer und föderalistischer Forderungen an ein gemeinsames Europa haben sich in den letzten Jahren die Diskussionen um das zukünftige politische System der Europäischen Union verschärft. Der Bedeutungszuwachs der Regionen der EU hat den faktischen Ansatz einer dritten politischen Gestaltungsebene im politischen System der Union entstehen lassen, der in den Maastrichter Verträgen durch das Subsidiaritätsprinzip und den Ausschluß der Regionen seinen Ausdruck fand.

Im Zentrum der Föderalisierungsdebatte stehen die deutschen Bundesländer, deren Kompetenzstreit mit dem Bund um die EG-Bildungspolitik und das Rundfunkrecht die Notwendigkeit der gemeinschaftlichen Aufgabenbegrenzung verdeutlichte. Verbunden mit der Initiierung der Föderalismusforderung konnten die Länder die Maastrichter Vertragsverhandlungen beeinflussen. Trotz der vertraglichen Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips und des Regionalausschusses hat deren bis dato fehlende Wirksamkeit die deutschen EU-Föderalisierungsbestrebungen allerdings wenig vorantreiben können.

In der Europäischen Union überwiegen die zentralen Elemente nach wie vor, ohne daß tiefgreifende Veränderungen im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft sichtbar würden. Die auf mittlerweile fünfzehn Mitglieder angewachsene Union steht somit vor der Herausforderung, ihre durch Unsicherheit und Uneinigkeit geprägte Zukunftsperspektive zu konkretisieren und ein Modell für Europa zu entwickeln, das die östlichen Demokratien einzubinden in der Lage ist und die Grundlage für dauerhaften Frieden bildet.

Da den jeweiligen Interessen der Mitgliedstaaten in einer zentralistisch geführten Union nur ungenügend Beachtung zukommen kann, sollte Voraussetzung für ein demokratischeres Europa die gleichberechtigte Mitwirkung der nationalen und supranationalen Ebenen an einem vertikal zweistufig strukturierten europäischen Projekt sein. Um dem europäischen Regionalisierungsprozeß Rechnung zu tragen, sollte die (wenn auch vorerst nur auf beratender Ebene stattfindende) Einbindung der Regionen in den europäischen Integrationsprozeß vorangetrieben werden. Die mit einer verfassungsrechtlich verankerten Staatsqualität ausgestatteten regionalen Gebietskörperschaften, wie die deutschen Bundesländer, müssen hingegen die sie betreffenden Integrationsbereiche mitgestalten dürfen. Eine europäische Integrationspolitik, die nach subsidiärer Maßgabe erfolgt, trägt zur Föderalisierung und damit aufgrund erhöhter Partizipationsmöglichkeit für den Bürger zur notwendigen Demokratisierung derselben bei. Die Schwierigkeiten der Umsetzung dieser Forderungen werden aber gerade aus deutscher Sicht gerne übersehen: Heterogenität der regionalen Gebietskörperschaften, Festhalten an nationalen Interessen und Brüsseler Harmonisierungs- und Zentralisierungsdrang stellen praktische Hindernisse dar, die einen hohen Föderalisierungsgrad und eine strukturelle Dreistufigkeit der EU vorerst nicht zulassen.

Aufgabe der vorliegenden Arbeit wird sein, Möglichkeiten und Chancen, aber auch Grenzen einer föderalisierten europäischen Ordnung zu untersuchen und als Alternative zum Brüsseler Zentralismus aufzuzeigen. Dazu werden als Grundlage in den Kapiteln 2 und 3 die systemtheoretischen Merkmale des Föderalismus und die Besonderheiten der Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt. Daß sich deutsche Hoffnungen auf eine bundesstaatliche und dreistufige Ordnung der zukünftigen Europäischen Union trotz der vorangeschrittenen Regionalisierung in Europa als unrealistisch erweisen, wird die separate Untersuchung der drei politischen Gestaltungsebenen (Kapitel 4-6) in der EU zeigen. Die Hauptursachen hierfür liegen in der überwiegend mangelhaften Politisierung der Regionen und deren strukturellen Heterogenität, in der politischen System- und Interessenvielfalt der EU-Mitgliedstaaten, dem unterschiedlichen Verständnis von „Föderalismus“ sowie in der fehlenden Bereitschaft der gemeinschaftlichen Institutionen, einmal auf die gemeinschaftliche Ebene übertragene Kompetenzen wieder zurückzugeben. Das dabei sichtbar werdende Spannungsfeld

erstreckt sich nicht nur auf den Bereich zwischen den Ebenen, sondern wird auch innerhalb der Politikebenen deutlich.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen in der EU wird in den darauffolgenden Kapiteln 7 und 8 dieser Arbeit die wissenschaftliche wie politische Diskussion um die ordnungspolitische bzw. integrationstheoretische Ausrichtung der Europäischen Union beleuchtet und als Fazit mögliche Alternativen für das Bundesstaatsmodell angeboten, dessen klassische Form nicht die Vorgabe für das zukünftige politische System der Europäischen Union sein kann.

Die sich bezüglich der Umbenennung der Europäischen Gemeinschaften in Europäische Union ergebenden terminologischen Schwierigkeiten wurden nach der gemeinschaftlichen Namengebung und nicht nach dem vertragsrechtlichen bzw. systempolitischen Status der Gemeinschaft zu lösen versucht (daß sich die Europäische Kommission bei juristischen und formellen Texten nach wie vor „Kommission der Europäischen Gemeinschaft“ nennt, mag als Hinweis auf die verbreitete Begriffsverwirrung genügen): Auch wenn zwei der drei „Säulen“ des EU-Vertrages nicht oder unzureichend verwirklicht worden sind und die Gemeinschaft sich zwischen „Maastricht I“ und „Maastricht II“ in einer Übergangsphase befindet, wird die Europäische Gemeinschaft ab 1994 als Europäische Union bezeichnet; soll sowohl der gemeinschaftliche Status vor wie nach 1994 berücksichtigt werden, ergibt sich die mittlerweile verbreitete Schreibweise EG/EU.

2 Grundlagen des Föderalismus

2.1 Entwicklung und Entstehung des Föderalismus

Die Untergliederung des Staates in autonome Einheiten wurde bereits in der Antike als Staatsmodell entworfen, doch den Föderationen der autonomen griechischen Stadtstaaten, die während des vierten Jahrhunderts v. Chr. zur vorherrschenden Regierungsform wurden, blieb aufgrund ihres inhärenten Partikularismus eine stabile und andauernde Staatenbildung versagt (SABINE & THORSON 1973, 128f.).

Die systematische Entwicklung der föderalistischen Idee zu einer Theorie begann im 17. und 18. Jahrhundert mit den politischen Theoretikern ALTHUSIUS (*Politica methodice digesta*, 1603), Hugo GROTIUS (*De iure belli ac pacis*, 1625) und MONTESQUIEU (*Esprit des lois*, 1748; vgl. KÜHNHARDT 1993; SCHWAN 1991). Mit dem Beginn des Zeitalters der Aufklärung wurde das Bedürfnis artikuliert, den despotischen Erscheinungen des Absolutismus eine politische Ordnungskonzeption entgegenzusetzen, die auf den humanistischen Werten von Freiheit und Menschenwürde basierte.

Das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung im Staat in Legislative (gesetzgebende Gewalt), Exekutive (vollziehende Gewalt) und Judikative (rechtsprechende Gewalt) war der erste methodische Ansatz in dieser Richtung und entsprang der klassischen Lehre von LOCKE und MONTESQUIEU; da die rein formale Unterscheidung der drei Teile der Staatsgewalt aber noch nichts über die tatsächliche Machtaufgliederung und -begrenzung aussagte, wurde nach weiteren Möglichkeiten gesucht, gegenseitige Kontrollmechanismen innerhalb eines Staatengebildes zu schaffen. Mit der Entwicklung der vertikalen Form der Gewaltenteilung (in Zentralstaat, Gliedstaat und Kommune) wurde dem Einheitsstaat eine dezentrale Staatsorganisation entgegengestellt, die den abgestuften Territorialeinheiten selbständige Entscheidungsrechte gewährte (OBERREUTER 1991, 193f.). Die Idee des bündischen Prinzips (*foedus* [lat.] = Bündnis) schien einem zentralistischen Machtanspruch genügend Gegengewicht entgegenbringen zu können.

ALTHUSIUS' description of the state as a community in which several cities and provinces have bound themselves by a common law offered

a better principle for limiting the power of a chief magistrate than a theory which contemplated a union of individuals under a sovereign ruler (SABINE & THORSON 1994, 389.)

ALTHUSIUS' „System föderativer Auffassungen“ als Absage an die konzentrierte, zentralistische Souveränitätsauffassung (KÜHNHARDT 1991, 39) sah das föderative System allerdings nicht innerhalb eines Staatsgebildes verwirklicht. Lediglich in der Form des Staatenbundes staatsrechtlich verankert sollte der Föderalismus neben der bereits bekannten horizontalen auch die vertikale Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Einzelstaaten gewährleisten.

Eine gänzlich neue Auffassung von Föderalismus entwickelte sich mit der amerikanischen Staatsgründung: der bundesstaatliche Föderalismus. Diese Auffassung entspricht der uns heute bekannten, basiert sie doch auf den Prinzipien des modernen demokratischen Nationalstaates, der sich im Laufe des 18. Jahrhunderts erst aus den im Mittelalter von Personenverbänden geleiteten Staatsgebilden entwickeln konnte (KILPER & LHOTTA 1996, 37). Die praktische Umsetzung des bundesstaatlichen Föderalismus gelang 1788 mit den von HAMILTON, MADISON und JAY veröffentlichten „Federalist Papers“, die mit der Berufung auf Althusius' *Politica methodice digesta* als theoretische Begründung der amerikanischen Verfassung dienten (GÖHLER 1991, 373). Hierin wurde die föderalistische Idee zu einer vertikal geteilten Staatsform weiterentwickelt, die Diktatur verhindern und Minderheiten schützen sollte; sie folgte damit einem pluralistischen Staatsverständnis. Dieses System von „checks and balances“ führte zu einer Trennung der Gewalten schon während des 19. Jahrhunderts, womit bereits das typisch amerikanische Verständnis von strikter Gewaltenteilung zum Ausdruck kommt.

Mit der amerikanischen Verfassungsdiskussion gewinnt die wechselseitige Beeinflussung von Föderalismustheorie und der realen politischen und institutionellen Entwicklung an Bedeutung: Föderalismus wurde als Staatstheorie anerkannt. Der US-amerikanische Föderalismus beeinflusste die Ideen der Französischen Revolution und fand besonders durch das Werk *Über die Demokratie in Amerika* des Franzosen TOCQUEVILLE Eingang in die europäische Staatsordnungsdebatte des 19. Jahrhunderts. Die Gründung des Rheinbundes (1806), des Deutschen Bundes (1915) und der Reföderalisierung der Schweiz (Mediationsakte von 1815) etablierte die (kon-)föderale Staatenorganisation schließlich in Mitteleuropa zugleich

konstitutionell (REICHARDT 1995, 104). Staaten wie die Schweiz (1848) Kanada (1867), Deutschland (1867/1871), Australien (1901) und Österreich (1920) wurden schließlich nach bundesstaatlichen Prinzipien organisiert.

Die unterschiedliche Ausgestaltung des Föderalismus, der sowohl eine interstaatliche (auf Pluralität beruhende) als auch intrastaatliche (auf Harmonisierung beruhende) Ausprägung haben kann, hat in der politischen Praxis ihre Begründung in der jeweiligen Geschichte des Staates. Die USA, Kanada und Australien wurden beispielsweise im Zuge von Dekolonialisierungsprozessen gebildet, um auf gemeinsamer ökonomischer und politischer Basis weiter expandieren zu können; dabei sollte die Garantie von Gewaltenteilung und einzelstaatlicher Selbstregierung erhalten bleiben. Eine andere Ursache für die Entstehung des Föderalismus war die Konser-vierung kultureller Vielfalt. Die Schweiz machte sich dieses Prinzip zunutze, um diese Vielfalt durch gemeinsame Markt- und Sicherheitsmechanismen zu schützen. Wie im Falle der deutschen Staatsentstehung 1871 sollte das föderale Prinzip gesellschaftliche Heterogenität und Länderinteressen schützen. Die 1945 vorgenommene neue Länderaufteilung diente vorrangig dem einen Zweck: der Verhinderung totalitärer Gleichschaltung.

An diesen Beispielen lassen sich die zwei wesentlichen Funktionsmechanismen des Föderalismus erkennen:

- Machtaufgliederung mittels vertikaler Gewaltenteilung in Bund-Länder-Kommunen (zugleich Minoritätenschutz durch territoriale Eigenständigkeit),
- Integration heterogener Gesellschaften (SCHULTZE 1991, 139).

In beiden Fällen sollte die (geographisch wie ethnisch bedingte) sozio-kulturelle Eigenständigkeit gewahrt werden und ökonomische und politische Integration zur Stabilisierung beitragen. Dabei ging es um die Vermittlung gegensätzlicher gesellschaftlicher Zielvorstellungen, die auf die Gleichheit der Lebensbedingungen bei regionaler Eigenständigkeit gerichtet war.

Wenn sich heute Staaten eine föderalistische Ordnung auferlegen, dann resultiert dies zum einen aus dem Zerfall eines zentralistischen und/oder totalitären Staates. Die Umwälzungen in Osteuropa bestätigen den Drang von Einzelstaaten, sich von der an Einfluß verlierenden Zentralmacht

loszulösen und das politische Schicksal innerhalb einer föderalen Gemeinschaft möglichst selbst bestimmen zu können. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstand so 1992 auf dem russischen Staatsgebiet eine Föderation mit bundesrepublikanischer Ordnung. Im Unterschied zum russischen Bundesstaat besteht seit demselben Zeitpunkt die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), die als Staatenbund gegründet wurde. Am Beispiel Tschetscheniens wird allerdings deutlich, daß einige der ehemaligen Teilstaaten die vollständige Souveränität anstreben, wenn sie sich aufgrund von Standortvorteilen (im Fall Tschetscheniens großer Erdölvorkommen) als politisch wie ökonomisch überlebensfähiger Nationalstaat betrachten.

Aber auch ein gegenläufiger Transformationsprozeß eines vormals einheitlichen Staatengebildes ist denkbar: So ist als zweite Typologie von Föderalisierungsprozessen der Zusammenschluß vormals selbständiger Staaten zu einem Föderalstaat zu nennen. Das Bedürfnis nach territorialer Ausdehnung des Machtbereiches, der gemeinsame Schutz gegen außenpolitischen Druck und der gemeinsame Wunsch supranationaler Befriedung und wirtschaftlicher Zusammenarbeit lassen föderative Staatsgebilde entstehen (KILPER & LHOTTA 1996, 51).

Diese Palette föderalistisch gestalteter Staaten zeigt die vielfältige Ausprägung des Föderalismus, der häufig fälschlicherweise und gerade im anglo-amerikanischen Verständnis auf die Form des Bundesstaates reduziert wird. Dazu bemerkte Ernst DEUERLEIN (1972, 306f.):

Es gibt keine normative Form des Prinzips Föderalismus, denn es ist nicht der Sache, wohl aber der Methode nach flexibel (...). Soweit seine Grundkriterien bewahrt bleiben, kann sich der Föderalismus allen Veränderungen anpassen.

Die wichtigsten Erscheinungsformen des Föderalismus sollen daher im folgenden dargestellt werden.

2.2 Föderalismustheorien / Föderalismusmodelle

Der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip umschreibt einen Staatsaufbau,

in dem sich mehrere Gliedstaaten mit einem Gesamtstaat die Erfüllung staatlicher Aufgaben teilen und dabei gegenseitig durch be-

stimmt Mit- oder Einwirkungsmöglichkeiten beeinflussen (BOHR 1992, VII).

Von großer Bedeutung für die Föderalismusdebatte in der Europäischen Union ist dabei, daß nicht nur Verwaltungskompetenzen auf die Gliedstaaten übertragen werden, sondern daß diese substaatlichen Einheiten von der Zentralregierung nicht abgeleitete politische Gestaltungsmöglichkeiten haben.

Für den Föderalismus als historische und damit höchst individuelle Organisationsform (KILPER & LHOTTA 1996, 16) gibt es keine Idealform und damit keine definitorische Singularität. Zugeschnitten auf den jeweiligen Staatstypus wurde der Föderalismus den herrschenden Bedürfnissen der Nationalstaaten angepaßt und daher mit unterschiedlichen Attributen und Funktionen versehen, wodurch die vielfältigen Bedeutungsformen entstanden sind. Übereinstimmungen lassen sich dennoch als gemeinsame Differenzierungsmerkmale zusammenfassen: Der im Bundesstaat verankerte Föderalismus, der in seiner normativen Reinform auch als „klassisch“ bezeichnet wird, unterscheidet sich somit von seinem organisationspolitischen Pendant, dem zentralistischen Einheitsstaat durch:

1. die Gliederung des Staates in territoriale Einheiten (Bundesrepublik Deutschland: Bundesländer, USA: Bundesstaaten, Rußland: Autonome Republiken, Regionen und Gebiete);
2. die Aufteilung der exekutiven und legislativen Gewalt auf Bund und Gliedstaaten, wobei diese über ein bedeutendes Maß an Autonomie verfügen (Bundesrepublik: ausschließliche Ländergesetzgebung bei Polizei, Bildung, Kultur etc.);
3. die Vertretung der Gliedstaaten im Bundesparlament und deren Beteiligung an der Willensbildung des Bundes (Zweikammersysteme: in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesrat und Bundestag; USA: Repräsentantenhaus und Senat; Rußland: Staatsduma und Föderationsrat);
4. Konfliktlösungsregelungen, die auf dem Prinzip des Aushandelns aufbauen und aufgrund des Minoritätenschutzes zusätzlich häufig qualifizierte Entscheidungsquoren erfordern (Stichwort „kooperativer Föderalismus“: Bund-Länder-Ausschüsse, Kultusministerkonferenz, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung etc.);
5. Verfassungsgerichtsbarkeit als Schiedsrichter bei Organstreitigkeiten zwischen beiden Ebenen (SCHULTZE 1991, 140).

Die als kooperativer Föderalismus bezeichnete Form des klassischen Föderalismusbegriffs verdeutlicht den Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern, der aufgrund von Vereinbarungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten sowie von Gliedstaaten untereinander getroffen werden können. Die Möglichkeit, gemeinsame Ausschüsse zu bilden, erlauben dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten einerseits, komplexe Materien über eine dynamische Kompetenzverteilung gemeinsam zu behandeln, andererseits aber Träger ihrer Zuständigkeiten zu bleiben (SCHAMBECK 1990, 29).

Dieser engen Politikverflechtungsvariante mit intrastaatlicher Ausprägung steht die bis 1937 im amerikanischen Verfassungsrecht vorherrschende Form des interstaatlichen Föderalismus gegenüber, die als „Dual Federalism“ bezeichnet wird. Diese Doktrin, erst durch den „New Deal“ während der Roosevelt-Ära aufgehoben, beruhte auf der strikten Trennung enumerierter Bundeskompetenzen und einer inhaltlichen „Police Power“ der dem Zentralstaat nachgeordneten Bundesstaaten. Dieser „unkooperative Föderalismus“ schlug wegen der Notwendigkeit einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik fehl (SCHARPF 1994, 125). Die starke Betonung der Rechte der Einzelstaaten und die fehlende Prämisse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verhinderten darüber hinaus die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Bürgerrechte durch die afro-amerikanische Minderheit - und das bis weit in das 20. Jahrhundert hinein (FALKE 1992, 414).

Da das Spannungsverhältnis von Integration und Autonomie im Föderalismus selten ausgeglichen ist, können verschiedene Ausgestaltungen des bundesstaatlichen Systems aufgezeigt werden. Die Entwicklung der föderalistischen Systeme in der Welt hat eine dem System immanente Dynamik offenbart, die sowohl einen auseinanderdriftenden (zentrifugalen) als auch einen ins Zentrum strebenden (zentripetalen) Charakter haben kann. Verdeutlicht sei dies an den Beispielen Kanadas und der Bundesrepublik Deutschland: Der kanadische Staat wandelte sich durch die Autonomiebestrebungen Quebecs vom konföderalen Bundesstaat in Richtung Staatenbund. Dem Bundesstaat Bundesrepublik widerfuhr in den siebziger und achtziger Jahren - durch Machtverschiebung zugunsten des Bundes - eine Wende in Richtung dezentraler Einheitsstaat (dies ist auch in den USA beobachtbar; vgl. FALKE, 1992, 416f.). Im ersten Fall ist eine partikularistische, im letzteren eine unitaristische Tendenz der föderalistischen Systeme sichtbar.

Somit stellt sich der Föderalismus als Zwischenform der Pole Zentralismus und Staatenbund (Allianz) dar:

	← zentrifugaler — Föderalismus — zentripetaler →				
Allianz	Eigenständigkeit und Vielfalt der Lebensbedingungen als oberste Ziele		Integration und Gleichheit der Lebensbedingungen als oberste Ziele		Einheitsstaat
	Staatenbund	konföderaler Bundesstaat	unitarischer Bundesstaat	dezentraler Bundesstaat	
	←-----→				

(Abb. nach SCHULTZE 1991, 140)

Die Unitarisierung ist eher als Ausnahme zu betrachten. Global und auf EU-Ebene ist ein allgemeiner Prozeß der Dezentralisierung zu erkennen. Dieser ist in vier Ebenen gliederbar (nach BRÜNNECK 1993, 291):

1. Die unterste Ebene der Dezentralisierung ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, wie dies in Polen und Rußland nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sichtbar wurde.
2. Der Regionalismus gilt als zweite Ebene des Dezentralisierungsprozesses. In Spanien, Italien und Frankreich haben sich in dieser Weise Veränderungen vollzogen.¹
3. Dritte Ebene der Dezentralisierung ist der Föderalismus, der sich z. B. in Australien stabilisiert hat.
4. Als vierte und letzte Stufe der Dezentralisierung gilt das Umschlagen des Föderalismus in Separatismus. Belgien und Kanada weisen diese Tendenz auf, im ehemaligen „(quasi)föderalen“ (LAUFER & FISCHER 1996, 17) Jugoslawien herrschte während der Kriegsjahre der Separatismus in seiner schärfsten Form.

Dennoch steckt im Föderalismus „das beachtliche Wandlungspotential“ (KILPER & LHOTTA 1996, 17), dem zunehmenden Trend zur Individualisierung und Regionalisierung in einem Staatsgebilde durch Kompetenzverteilung und Minderheitenschutz, allgemein ausgedrückt durch eine im zentralistisch organisierten Staat nicht zu erreichende Flexibilität, zu begegnen. Spanien und Belgien können hier als Beispiele gelten, auch wenn der Föderalisierungsprozeß nicht ohne Komplikationen abläuft.

¹ Vgl. Kap. 5.2.

Seit Ende der 80er Jahre hat der Föderalismus als Organisationsprinzip wieder an Attraktivität gewonnen. Im normativen Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt geht es dabei weniger um Effizienz, Integration und einheitliche Lebensverhältnisse, sondern wieder vorrangig um Subsidiarität, Autonomie und Vielfalt sowie um Schutz vor Majorisierung (...) und totalitärer Herrschaft durch Gewaltenteilung (SCHULTZE 1991, 145).

Es handelt sich also eher um die Anwendung föderalistischer Elemente, als um den Übergang zum „klassischen“ Föderalismus selber, wie dies Belgien seit 1980 aufgrund des ethnisch-kulturellen Konflikts zwischen Flamen und Wallonen vollzog (DELPÉRE 1993). Eher typisch für Europa ist die Vernetzung originär zentraler Staatsformen mit föderalistischen Komponenten, die von Frankreich in den letzten Jahren praktiziert worden ist. Mit der vom Zentralstaat verordneten Regionalisierung sollten und sollen vor allem die zentralen Institutionen entlastet werden.

Aufgrund der rechtlichen Stellung der Gebietskörperschaften oder regionalen Ebenen in den Mitgliedstaaten der EU lassen sich vier Kriterien entwickeln, nach denen sich die fünfzehn Staaten einteilen lassen:

1. „Unitarische Staaten“: Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Irland, Finnland, Schweden, Großbritannien. Die zum Teil nur auf lokaler Ebene existierenden Gebietskörperschaften beruhen nur auf gesetzlicher und nicht verfassungsrechtlicher Grundlage (SMITH 1986, 271).
2. „Unitarisch-Dezentralisierte Staaten“: Frankreich, Niederlande, Portugal. Die nachgeordneten (regionalen) Gebietskörperschaften verfügen über einen verfassungsrechtlichen Schutz oder Status.
3. „Regionalisierte Staaten“: Italien und Spanien. Die nach- oder nebengeordneten Gebietskörperschaften besitzen weitreichende Autonomie und Gesetzgebungsbefugnisse. Die deutliche Differenzierung von kommunaler und territorialer Ebene ist dem Bundesstaat ähnlich, läßt aber mindestens eines der föderalstaatlichen Prinzipien „Autonomie“, „Beteiligung“, „geregelter Konfliktlösung“, „Subsidiarität“ oder „Zusammenarbeit“ außer acht.
4. „Föderalstaaten“: Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Österreich und seit 1995 auch Belgien. Belgien als verfassungsmäßig föderalem Staat wurde bisher aufgrund der faktischen Unvollständigkeit föderaler Handlungsinstrumente noch nicht der Status eines reinen Bundes-

staates eingeräumt (KIMMEL 1992, 47). Während die beiden deutschen und österreichischen Bundesstaaten seit Beginn ihrer Entstehung einen föderalen Staatsaufbau haben, kommt Belgien diese seit dem Abschluß der vierten Phase seiner Regionalreform im Jahr 1995 ebenfalls zu. Spanien zählt trotz der Staatsstruktur mit föderativen Elementen noch nicht zu den Föderalstaaten (BULLMANN & EIBEL 1993, 12f.)²

Die Wesensmerkmale des klassischen Föderalismus und der ihm innewohnenden Dynamik lassen sich wie im kooperativen oder dualen Föderalismus in verschiedenen Ausprägungen aufzeigen. Als eigenes Föderalismusmodell erweist sich hingegen der integrale Föderalismus nach Joseph PROUDHON (1809-1865), das auf den europäischen Integrationsprozeß in naher Zukunft allerdings keinen Einfluß haben wird. Während die klassische Föderalistentheorie von der Reform eines Systems ausgeht, ist der integrale Föderalismus auf die grundlegende Neuordnung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne einer Revolution angelegt, die besonders die Institutionalisierung des Gruppencharakters, dem zentralen Element dieser Theorie, der Gesellschaft zum Ziel hat. Bei gleichzeitiger Übernahme parlamentarischer Demokratielemente wird der globale Austausch der nationalstaatlichen Struktur durch die Schaffung einer weltweiten Föderation von Föderationen angestrebt (ROEMHELD 1977, 10f.).

Die damit angesprochene Frage nach der Zukunft des Nationalstaates im europäischen Verbund wird als Element der Diskussion um das zukünftige staatliche Ordnungsprinzip der Europäischen Union immer wieder diskutiert; daß der Nationalstaat allerdings auf absehbare Zeit Entscheidungsträger der europäischen Integration bleiben wird, ist relativ unbestritten. Für die Föderalisierung der Europäischen Union ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, nach Modellen für Staatenverbindungen zu suchen, die die Souveränität der Gliedstaaten beibehält und dennoch für ein stabiles föderatives Gleichgewicht zu sorgen. Für solche Verbindungen, die unter dem Begriff „zwischenstaatlicher Föderalismus“ zusammengefaßt werden, gibt es in der jüngeren Geschichte einige Beispiele, wie den Deutschen Bund, die erste Föderation der nordamerikanischen Kolonien,

2 Die Einteilung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach diesem Muster gibt es in verschiedenen Varianten. So zählen LAUFER & FISCHER (1996, 113f.) Schweden zu den dezentralisierten Staaten.

die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie (MEYENBERG 1993, 53); zu den aktuellen Beispielen zählt der seit 1947 bestehende Benelux-Verbund (BAINBRIDGE & TEASDALE, 1996, 236).

2.3 Die Vorteile des Föderalismus gegenüber dem zentralstaatlichen Prinzip

Die Tatsache, daß sich immer mehr Staaten der Erde das Strukturprinzip des Föderalismus oder Elemente davon zunutze machen, läßt sowohl auf veränderte globale Rahmenbedingungen als auch auf gewisse Vorteile des Prinzips selber schließen. Soll das Experiment der Föderalisierung eines teilsouveränen Großstaatengebildes wie der Europäischen Union durchdacht werden, so ist nach Merkmalen des föderalen Prinzips zu fragen, deren Wirkungen auch auf den europäischen Integrationsprozeß übertragen werden können.

Der Europäischen Union kommt als staatenähnliches Gebilde und aufgrund ihrer zentralistischen Ausrichtung in Teilen die Bedeutung eines (aufgaben-spezifischen) Einheitsstaates zu. Die stetige Zunahme von Kompetenzen und starke Harmonisierungstendenzen verstärken diesen Eindruck, der mittlerweile von vielen Mitgliedern der EU kritisiert wird. Es ist daher von Nutzen für die Diskussion, die Prinzipien von Unitarismus und Föderalismus gegenüberzustellen und die Vorteile der möglichen föderalistischen Ausrichtung der Union darzustellen.

Der Einheitsstaat, dessen Gegenstück der Staatenbund ist (zwischen diesen beiden Polen befindet sich der Bundesstaat; vgl. ANDERSEN 1992, 65) zeichnet sich durch eine einheitliche staatliche Organisation und Rechtsordnung aus. Die Entstehung des Zentralismus als ideologische Staatsform ist unbestimmt; der auf den Zentralismus beruhende Einheitsstaat entstand im Zeitalter des Absolutismus (17./18. Jahrhundert), als der Monarch die gesamte Staatsgewalt in seiner Person sachlich und in seiner Residenzstadt räumlich zusammenfaßte (BECK 1986, 1086).

Kennzeichnend für den Zentralismus ist die einheitliche Regelung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dieser demokratischen Version steht die autoritäre gegenüber, die im zentralistischen Einheitsstaat wie der ehemaligen DDR Lenins „demokratischem Zentralismus“ entsprach (BLEEK 1992, 413).

Damit ist bereits eine der größten Gefahren des zentralistischen Ordnungsprinzips angesprochen: Durch die Gleichschaltung staatlicher Funktionen bietet der Zentralismus die Grundlage für totalitäre Regime wie im Faschismus oder Kommunismus. Als Beispiele dienen die deutsche „Gleichschaltung“ 1933, als die Länderparlamente ohne Neuwahlen nach dem Verhältnis der Reichstagswahl umgebildet wurden und die Zentralisierung der sowjetischen Besatzungszone nach 1945 (MÜLLER 1990, 265f). Hinter dem am 23. Juli 1952 von der DDR-Regierung verabschiedeten „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweisen der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ verbarg sich die faktische Zwangsauflösung der Länder, die de jure nie abgeschafft worden waren, aber in den Verfassungen von 1968 bis 1974 keine Erwähnung mehr fanden (WEIDENFELD & KORTE 1991, 50f.).

Daß die Alliierten der jungen Bundesrepublik eine föderalstaatliche Ordnung gaben, resultierte demnach aus den schlechten Erfahrungen mit dem Zentralstaatsprinzip. Diesem gegenüber kann eine Föderalordnung folgende Vorteile aufweisen:

1. Der Einheitsstaat regelt bestimmte Sachverhalte trotz regionaler Unterschiede gleich. Dies wirkt sich auf verschiedene Bereiche des Lebens nivellierend aus: Kulturelle Eigenarten sind davon genauso betroffen wie Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft. Die im Föderalismus verankerte „Vielfalt in der Einheit“ erlaubt den Regionen hingegen, Gestaltungsmöglichkeiten zu sichern, Besonderheiten zu behalten und weiterzuentwickeln. Die in Konkurrenz stehenden Lösungsmöglichkeiten der Gliedstaaten führen zu produktivem Wettbewerb und zur Verbreiterung des gesellschaftlichen Konsenses.
2. Im Gegensatz zur bereits angesprochenen zentralen Gleichschaltung von Staatsfunktionen, bietet die bundesstaatliche Ordnung mit der zweiten Organisationsebene eine wirksame Sperre gegen totalitäre Bestrebungen, da die Staatsgewalt aufgeteilt ist (vertikale Gewaltenteilung).
3. Die größere Achtung der Regionen im Föderalismus stärkt die Legitimierung der Staatsgewalt und fördert das demokratische Bewußtsein in der Bevölkerung. Das liegt daran, daß im Gegensatz zum Zentralstaat regionale Probleme nach Maßgabe der Subsidiarität „vor Ort“ besser und flexibler gelöst werden können und nicht nur Randerscheinungscharakter besitzen (z. B. Werftenkrise im Küstenbereich, Kohlekrise im Fördergebiet).

4. Die Einbindung von Partikularinteressen ist eine der wichtigsten Funktionen des Föderalismus. Ein (zentrifugales) Auseinanderdriften gesellschaftlicher, religiöser oder ethnischer Kräfte kann im Föderalismus dadurch verhindert werden, daß unterschiedlichen Gruppierungen politische Gestaltungsspielräume zugestanden werden, daß also Minderheitenschutz gewährt wird. Ein Zerfall gewachsener Strukturen kann so verhindert werden. Die bundesstaatliche Ordnung ist auch dann von Vorteil, wenn sich selbständige Staaten zusammenschließen, wie dies die deutschen Länder 1871 praktizierten.³ Der gegenteilige Prozeß, nämlich der Zerfall eines Staatsgebildes, kann wie im Fall der ehemaligen Sowjetunion durch die Föderalisierung der auseinanderstrebenden Kräfte aufgehalten werden; mit den gravierenden ökonomischen, politischen und ethnischen Problemen scheint der junge Bundesstaat Rußland allerdings überfordert zu sein.
5. Ein weiterer Vorteil einer föderalen Ordnung ist die unproblematische (friedliche) Erweiterung des Staatsgebietes, wie dies die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1957 (Saarland) und 1990 (Länder der ehemaligen DDR) erfuhr. Dies wäre im zentralistischen System aufgrund der vielfältigen Angleichungsprozeduren ungleich schwieriger. Im Hinblick auf die Europäische Union, deren Weichen in Richtung Erweiterung bereits gestellt sind, zeichnen sich die Probleme für den Zentralapparat Brüssel bereits ab (BOHR 1992, VIIff.).

Die Kritik am Föderalismusbegriff greift vornehmlich an drei Punkten an: Zweitens ist die bundesstaatliche Ordnung für ihre Schwerfälligkeit im Entscheidungsprozeß bekannt (GEORGE & HOLTMANN 1988, 204). Durch die Koordination verschiedener Lösungsvorgaben geraten die Prozesse oftmals ins Stocken, was zur Verhinderung staatlicher Überreaktion, aber auch langfristig zu Akzeptanzproblemen führen kann:

Der Aushandlungszwang in föderalen Verbundsystemen, zumal in der Form des Allparteienkompromisses (...), führt nämlich (...) zu Konfliktvermeidung und Innovationsstau, zur Ausblendung neuer gesellschaftlicher Probleme und zur politischen Immobilität, woraus sich auf längere Sicht schwerwiegende Legitimationsprobleme ergeben können (SCHULTZE 1992, 106f.).

3 Zur Problematik des „Pseudo-Föderalismus“ im Bismarck'schen Reich, die u. a. durch die Hegemonialstellung Preußens bedingt war, vgl. LAUFER 1991, 35f.

Zweitens ist die in der föderalen Ordnung nötige Balance zwischen den Gliedstaaten und der Zentralregierung oftmals der Gefahr ausgesetzt, durch Krisen zur zentrifugalen oder zentripetalen „Schlagseite“ der Staatsordnung beizutragen. So erkennt SCHULTZE (1992, 106) als Ursachen expansiver Staatsfunktionen in Föderalstaaten zum einen die Konflikte zwischen Bund und Gliedstaaten um die Finanzverfassung, welche sich häufig zuungunsten der substaatlichen Einheiten entwickelt hat. Zum anderen gilt der Ausbau des exekutiven Föderalismus als zentripetale Kraft: Durch die Ausdehnung der Bürokratien auf beiden Staatsebenen ergibt sich die gesamte Schwächung der Legislative, insbesondere aber der einzelstaatlichen Parlamente,

die die meist unter dem Blickwinkel der Einheit der Lebensverhältnisse geschlossenen Kompromisse der Regierungen und Bürokratien vielfach nur noch nachträglich sanktionieren können (SCHULTZE 1992, 106).

Dieser Entwicklung wird dadurch Vorschub geleistet, daß die Konferenzen und gemeinsamen Gremien auf Minister- und Verwaltungsebene zunehmen.

Eine entgegengesetzte, zentrifugale Dynamik kann den Zerfall föderaler Staatsstrukturen bedeuten, wie dies in Kanada oder Rußland ansatzweise sichtbar wurde. Der Vorwurf, die inhärente Dynamik des föderalen Prinzips fördere als historisches Zwischenstadium lediglich die Entwicklung zum modernen Einheitsstaat (KILPER & LHOTTA 1996, 16), erweist sich also als unzutreffend.

Der dritte und fundamentalste Kritikpunkt setzt an der vermeintlichen Unvereinbarkeit von Demokratie und Föderalismus an. Diese Kritik ist nur unter der - unzulässigen - Dehnung beider Begriffe zu verstehen, wobei dem föderalen Prinzip die Aushöhlung des Volkssouveräns durch die Mitsprache von Einzelgliedern im Entscheidungsprozeß angelastet wird, und Demokratie als nationale Angelegenheit im Sinne der Französischen Revolution angesehen wird, welche durch eine niedrigere demokratische Ebene in Frage gestellt werden könnte.⁴

⁴ Vertreter dieser Richtung war beispielsweise Carl SCHMITT mit seiner 1929 erschienenen „Verfassungslehre“, in der autonome Gliedstaaten laut „Naturgesetz“ durch die staatliche Einheit ersetzt werden sollten (KÜHNHARDT 1991, 40).

Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall: Durch die vertikale wie horizontale Gewaltenteilung werden die am politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten nicht nur zahlenmäßig größer, sie sind auch gezwungen, der dadurch auf mehreren Ebenen handlungsfähigen Opposition verstärkt Rechnung zu tragen: „Unteilbar gehört zur Demokratie, daß eine Vielheit der Bürger aktiv am Staate mitwirkt und die Mehrheit entscheidet“ (BRINKMANN 1967, 2). Damit sind mehrere Elemente des klassischen Demokratieverständnisses angesprochen: Partizipation und Gewaltenteilung im engeren und Pluralismus und Herrschaftslimitierung im weiteren Sinne (NOHLEN 1991, 71). Hieraus ergibt sich die wechselseitige Einwirkung und Ergänzung von Föderalismus und Demokratie, die gerade in Bezug auf das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union von Vorteil sein kann.

Weder purer Zentralismus noch purer Föderalismus scheinen also in der zukünftigen Entwicklung politischer Systeme von Bedeutung zu sein. Dies gilt es auch bei der nachfolgenden Untersuchung einer zukünftigen föderalen Ordnung der immer noch stark zentralisierten Europäischen Union zu berücksichtigen. Karl SCHMIDT hat bereits 1966 formuliert (1991, 155): „Es geht (...) darum, daß aus der unitarischen und der pluralistischen Denkweise heraus jenes Dritte entstehen sollte, das man 'europäischen Föderalismus' zu nennen pflegt.“

Mit den Revisionsverhandlungen zu den Maastrichter Verträgen könnte sich mit der Berücksichtigung der Vorteile des föderalen Prinzips tatsächlich eine neue Qualität des Föderalismus im Sinne eines „europäischen Föderalismus“ andeuten. Die Divergenzen in der Europäischen Union hierüber erweisen sich aber noch immer als beträchtlich.

2.4 Föderalismus und Europäische Union

Die aus den vorhergehenden Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse bezüglich der Optionen des Föderalismus lassen sich ohne Weiteres auf die Entwicklung der Europäischen Union übertragen; die Vorteile einer Föderalisierung für die Staatengemeinschaft - Erhaltung der sozio-kulturellen Eigenstaatlichkeit bei politischer und ökonomischer Integration, Gewaltenteilung, Demokratisierung, Subsidiarität, Einbindung von Partikularinteressen, flexible Staatsstruktur und schließlich Voraussetzung des Zusammenlebens mehrerer Völker in einem Staat oder einer

Staatengemeinschaft - liegen auf der Hand; soll der zukünftige, den Verträgen entsprechende Fahrplan der EU eingehalten werden, was Ausweitung und zunehmende Komplexität der Union angeht, so scheint eine fortschreitende Föderalisierung derselben unumgänglich und nützlich.

Die Verbindung von Föderalismus und europäischem Integrationsprozeß hat Tradition: Die Idee einer europäischen Föderation, die besonders gegen und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs populär war, wurde mit dem Wiederaufbau Europa zu einer klaren Alternative zum Modell des Nationalstaates, in dessen Bestehen viele die Ursache für die beiden Weltkriege sahen. Die Forderung nach der Verteilung der nationalen Souveränitäten auf mehrere Ebenen eines multinationalen Föderalstaates sollte den lang gehegten Wunsch nach dauerhafter Befriedung des Kontinents erfüllen; das klassische Modell des Föderalstaates, das seit dem 18. Jahrhundert theoretisch entwickelt und bei Staatenbildungen umgesetzt werden konnte, wurde zum Vorbild genommen.

Die Nachkriegssituation war durch den totalen Zusammenbruch Deutschlands, den annähernden Bankrott Großbritanniens und den Verlust der Großmachtrolle Frankreichs gekennzeichnet; 1946 war Europa ein ökonomisches Katastrophengebiet und die Angst vor Hungersnöten, innenpolitischer Instabilität und außenpolitischer Aggression ließ einen transnationalen oder supranationalen Staat wünschenswert erscheinen. Diese Vision einer europäischen Föderation wurde bereits während des Zweiten Weltkrieges von Ernesto ROSSI und Altiero SPINELLI, einem späteren Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, benutzt, um den Widerstand in Europa gegen Hitler zu mobilisieren (O'NEILL 1996, 24).

Die Vorstellung „Vereinigter Staaten von Europa“, die Winston CHURCHILL 1946 in seiner berühmten Züricher Rede vorschlug, führte allerdings mancherorts zu der irrigen Annahme einer dem amerikanischen Föderalismus entsprechenden europäischen Föderation. Dabei betonte der ehemalige Premierminister lediglich

to re-create the European family, or as much as we can, and provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety, and in freedom. We must build a kind of United States of Europe (zit. n. BAINBRIDGE & TEASDALE 1996, 482).

CHURCHILL sah in den „Vereinigten Staaten von Europa“ eine Regionalorganisation unter Führung der UNO, vor allem aber schloß er die Beteiligung Großbritanniens in diese Organisation aus: „CHURCHILL did not see the United Kingdom as part of the United States of Europe but as its 'friend and sponsor': the primary British obligation was to another 'natural grouping', the Commonwealth“ (BAINBRIDGE & TEASDALE 1996, 482). Dennoch sollten sich auf der Grundlage Churchills wegweisender Rede die Europabewegung und andere Gruppen zur Verbreitung des Europagedankens formieren, viele mit dem Ziel eines europäischen Föderalstaates, dessen Nicht-Verwirklichung CHURCHILL im Jahr 1957 keineswegs bedauerte:

Wohl ist manch einer enttäuscht, daß es nicht rasch zu einer Föderation der europäischen Staaten kam; doch das langsame, auf Erfahrungen gegründete Vorgehen ist in jeder Hinsicht gerechtfertigt. Derart gewichtige Dinge kann man den Menschen nicht von oben her aufzwingen, wie hervorragend der Plan auch sein mag. Sie müssen vielmehr nach und nach aus echten, von vielen geteilten Überzeugungen erwachsen (1996, 1112).

Mit dem Vorschreiten und dem Konkretisieren des Europäischen Integrationsprozesses in der EGKS wurden die Föderationspläne Westeuropas immer mehr aus der Tagespolitik ausgeblendet. Die Beibehaltung nationaler Politiken, die von nationaler Identität unterstützte Dominanz nationaler Interessen, der Einfluß nationaler Ereignisse auf den Integrationsprozeß und dessen Abhängigkeit von denselben haben bald die Unwahrscheinlichkeit einer bundesstaatlichen Ordnung aufgezeigt. Dennoch haben föderalistische Prinzipien immer wieder im Verlauf des Integrationsprozesses Eingang in den politische Diskurs und den politischen Prozeß finden können (O'NEILL 1996, 29).

Obwohl die Hereinnahme des Begriffs „föderal“ in die Maastrichter Verträge durch britischen Widerstand verhindert wurde, zeigen sich doch, wie noch zu zeigen ist, zumindest Ansätze vertikaler Gewaltenteilung im Vertragswerk. Die Frage lautet also nicht, ob die Föderalisierung der EU ratsam ist, sondern in welcher Ausprägung und in welchem Maße: Aufgrund der angesprochenen Flexibilität des Prinzips Föderalismus ergibt sich eine Bandbreite zwischen föderalem Bundesstaat und zwischenstaatlichem Föderalismus. Hier tut sich das Spannungsfeld zentrifugaler und zentripetaler

Kräfte auf, das die Ausprägung der Föderalisierung bestimmen wird. Von EU-Seite wird daher vor überzogenen Föderalismusforderungen gewarnt. So erklärte Jaques DELORS (1993, 158):

Wenn wir jegliche unnötige Konfrontation vermeiden wollen, dürfen wir diesen föderalen Ansatz nicht unter die Fahne des Föderalismus stellen, die einige bei jeder Gelegenheit schwingen (...).

Er fügte allerdings hinzu, daß unter methodischem Aspekt „allein die föderalistische Lesart die geordnete Diskussion über die Verteilung von Aufgaben und die Übertragung von Souveränitätsrechten“ erlaube. DELORS' Unterscheidung von Föderalisierung und Föderalismus richtet sich in erster Linie an die deutschen Föderalisten, die eine ausgeprägte föderative Ordnung der EU fordern:

Ein föderativ strukturiertes Europa muß sich vor allem auch im Aufbau der Gemeinschaft widerspiegeln. Wir brauchen ein dreistufig gegliedertes Europa mit einer Ebene der Länder bzw. der Regionen, mit einer Ebene der Nationalstaaten und mit einer europäischen Ebene. Jede Ebene sollte mit einem legislativen und exekutiven Organ ausgestattet sein (TEUFEL 1992, 7).

Diese Haltung entspricht dem Kanon der deutschen Bundesländer, die bis 1993 eine unterrepräsentierte Sonderstellung innerhalb der Staatengemeinschaft innehatten. Die Föderalisierung der EG/EU basiert daher größtenteils auf den Bemühungen der deutschen Bundesländer; die Forderung dreier gleichberechtigter politischer Gestaltungsebenen wird vor dem Hintergrund des deutschen Föderalismus besser deutlich. Dieser soll im folgenden Kapitel beleuchtet und im Hinblick auf seine EG-spezifische Problemlage hin analysiert werden.

3 *Der bundesdeutsche Föderalismus*

3.1 Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus

Die dem föderalen Prinzip innewohnende Flexibilität und Dynamik ergibt fast zwangsläufig für jedes föderal gestaltete Staatengebilde eine eigene Charakteristik, die aus den spezifischen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen an das System resultieren. Mitentscheidend für die föderale Ausprägung ist daher auch die Frage nach der Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung. So wie die Vereinigten Staaten von Amerika den Föderalismus aufgrund rationaler Überlegungen und Abwägungen in die Verfassung einbrachten, so entstand die föderale Ordnung auf deutschem Gebiet eher aufgrund der Notwendigkeit historischer Gegebenheiten als infolge bewußter Konstruktion und rationaler Politik. Anders als die amerikanische und auch schweizer Föderalstaatsentstehung stellt die Entwicklung des deutschen Föderalismus also beinahe einen logisch zwingenden Prozeß dar, der allerdings „durch politische Zufälligkeiten, Formelkompromisse und Kaschierung von Hegemonialbestrebungen“ (LAUFER 1991, 25) gekennzeichnet ist.

Am Beispiel der so unterschiedlichen deutschen Staatenbildungen seit 1815 werden verschiedene Determinanten föderaler Ordnungen sichtbar, womit sich zum einen ein Überblick über verschiedene Ausprägungsmöglichkeiten der föderalistischen Ordnung im Allgemeinen ergibt; zum anderen aber offenbaren sich anhand der unterschiedlichen Ausprägungen des deutschen Föderalismus die Vorteile und Schwächen dieses strukturpolitischen Ordnungsprinzips. Auch wenn die spezifisch historischen Bedingungen einen direkten Vergleich mit den heutigen Föderalismusmodellen ausschließen, finden sich in der deutschen Nationalstaatsbildung genügend Parallelen, die der neuzeitlichen Diskussion zuträglich sein und anhand der Bandbreite, die von der staatenbündischen bis zur unitarisch-bundesstaatlichen Form reicht, verdeutlicht werden können.

Das von 962 bis 1806 bestehende Heilige Römische Reich deutscher Nation war ein loser Verbund von Einzelstaaten, mehr ein regionalstrukturierter Flickenteppich teilsouveräner Gebietskörperschaften als ein Staatengebilde.

Die anhand der klassischen Staatsmodelle feststellbare undefinierbarkeit Deutschlands in dieser Zeit weist auf eine Besonderheit hin, die auch im Verlauf der Föderalismusdiskussion von Bedeutung sein wird: Das in der Struktur des Reiches angelegte Problem der Souveränität führte zu der spezifisch deutschen Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund als die zentrale Interpretationsmöglichkeit des Föderalismus (KILPER & LHOTTA 1996, 38).

Die 1806 durch Napoleon vorgenommene Auflösung des Staatenbundes wurde als solcher im Rheinbund unter napoleonischem Protektorat neu geschaffen und nach dem Ende französischer Hegemonie auf dem Wiener Kongreß 1815 einer völligen Neuordnung unterzogen. Die sogenannte großdeutsche Lösung mit Österreich und Preußen berücksichtigte die Forderungen deutscher Nationalisten nicht, einen Föderalstaat zu schaffen. Dies gelang auch mit dem Entwurf der Paulskirchen-Verfassung von 1848/1849 nicht, die die Form des zwischenstaatlichen Föderalismus in die einer bundesstaatlichen Ordnung umzuwandeln versuchte.

Als 1867 mit dem Norddeutschen Bund schließlich der erste Bundesstaat auf deutschem Gebiet entstand, geschah dies unter preußischer Hegemonie, die auch nach der Gründung des deutschen Kaiserreichs 1871 andauerte. Das deutsche Kaiserreich unter Reichskanzler Bismarck wurde verstanden als „monarchisch-hegemonialer Bundesstaat“, versehen mit einem klassischen Zweikammersystem. Obwohl der Bundesrat als Ländervertretung und der Reichstag als parlamentarische Versammlung juristisch gleichgestellt waren, galt der Bundesrat aufgrund seiner Stellung als Beschlußorgan als die machtvollere Institution.

Aufgrund der preußischen Vormachtstellung im Bundesrat und der Personalunion von preußischem König und Kaiser, der finanziellen Abhängigkeit des Reiches von den Gliedstaaten, des zum Bundesrat fehlenden Gegengewichts durch den parteipolitisch zersplitterten Reichstag, des Fehlens des föderativen Streitschlichters durch ein Reichsgericht und der Reservatrechte der deutschen Südstaaten ergibt sich aus der Betrachtung des Bismarck'schen Reiches ein derart hochgradig föderales Ungleichgewicht, daß die Reichsstruktur bis 1919 als „Pseudoföderalismus“ bezeichnet werden muß (LAUFER 1991, 35).

Die Lehren der föderalen Ungleichheit in der Vergangenheit aufgreifend, wurde mit der Errichtung der ersten deutschen Republik eine föderale Um-

gewichtung angestrebt. Die neue Verfassung der Weimarer Republik aber kehrte die bisherige föderale Unausgeglichenheit lediglich in sein Gegenteil um: Die Gliedstaaten wurden zu Ländern degradiert, die finanzielle Zuweisungen bekamen und kaum noch über Reservatrechte verfügten. Das Fehlen eines gerechten Finanzausgleiches wie schon vor 1919 spiegelte die Verhältnisse zwischen Reichstag und Reichsrat wider: Der Reichstag als Beschlußorgan ließ dem weisungsgebundenen Reichsrat als Vertretung der Gliedstaaten, der weder über Gesetzgebungskompetenz noch über ein Initiativrecht verfügte, kaum Einflußmöglichkeiten.

Diese föderale Ordnung der Weimarer Republik, die aufgrund des Machtübergewichts der Reichsebene allenfalls rudimentär vorhanden war, wurde mit der 1932 vorgenommenen Amtsenthebung der preußischen Regierung vollends aufgehoben und erlaubte den Nationalsozialisten 1934 schließlich das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches, das zur Auflösung der Landtage und des Reichsrates führte.

Waren die Ansätze deutscher Staatsbildung von 1815 bis 1867 noch auf intergouvernementaler Ebene errichtet, so ergab sich zum Ende des 19. Jahrhunderts die Nationalstaatsbildung nach bundesstaatlichem Muster. Dieses bot den jahrhundertlang autonomen deutschen Einzelstaaten die Möglichkeit, ihre Selbständigkeit auch im Nationalstaat zu gewährleisten. Die Majorisierung der staatlichen durch die substaatliche, preußisch kontrollierte Ebene im deutschen Kaiserreich verhinderte aber die Stabilisierung der regierungslosen Reichsebene und damit ein funktionierendes föderales Gleichgewicht.

Die Umkehrung dieser Machtinkongruenz in der Weimarer Republik führte zu einer derartigen Schwächung des Föderalismus in Deutschland, daß faktisch ein dezentraler Einheitsstaat entstand. Dieser wiederum erleichterte die Errichtung eines totalitären Zentralstaates.

3.2 Die Dynamik des deutschen Föderalismus

Die Wiederherstellung des Föderalismus in Deutschland im Jahre 1945 galt in erster Linie als machterteilendes Prinzip, als Mittel zur Demokratisierung und zur Friedenssicherung (RUDZIO 1991, 331). Präziser formuliert ergeben sich vier Hauptpunkte für die Entscheidung zur bundesstaatlichen Ordnung:

1. Zum Zeitpunkt der Schaffung des Grundgesetzes hatten die politischen Wirkungseinheiten bereits die erste politische Konsolidierungsphase hinter sich. Das damit bestärkte Beharrungsvermögen föderaler Strukturen gründete sich auf die Mitwirkung der Ländervertreter an der Verfassungsgebung und auf territorial-historische Traditionen.
2. Der offene Charakter der politischen Ordnung, der durch die Vorläufigkeit des Grundgesetzes determiniert war, wurde durch den in seinem Wesen flexiblen Föderalismus gefördert. Die Möglichkeit zum Beitritt anderer Teile wurde durch Art. 23 GG ausdrücklich vorgesehen und somit offengehalten; ein Zentralstaat wäre demgegenüber als etwas viel Entgültigeres erschienen.
3. Das Ziel der Freiheitssicherung: Die vertikale Gewaltenteilung sollte die erneute Gleichschaltung durch einen Zentralstaat verhindern.
4. Die Schaffung einer bundesstaatlichen Ordnung unterlag dem Einfluß der Alliierten, die in einer deutschen, politischen wie wirtschaftlichen Zentralmacht in Europa eine Gefahr sahen (WASSERMANN 1989, 1301f.).

Im Zuge der 1948 begonnenen Reföderalisierung wurden die westdeutschen Bundesländer einer künstlichen Neuordnung unterzogen, die nur wenig Rücksicht auf die historischen Traditionen nahm:

Das Fehlen grundlegender regional gebundener ethnischer, sprachlicher, oder kultureller Unterschiede bedingte (...), daß weniger die Integrationsaufgabe als vielmehr die zusätzliche Gewaltenteilung, ein System von 'checks and balances', die Begründung für den neugeschaffenen Bundesstaat lieferte (ANDERSEN 1992, 67).

So behielten nur Bayern und die Stadtstaaten Bremen und Hamburg ihre frühere Form. Die gedachte Vorläufigkeit dieser Ordnung wird dadurch bestätigt, daß Zweifel an der Lebensfähigkeit der neuen Bundesländer aufgrund der unterschiedlichen Größe und Ausstattung unter anderem das Gebot der Neugliederung der Bundesrepublik (Art. 29) in das Grundgesetz aufnehmen ließen. Die bundesstaatliche Ordnung der neuen Bundesrepublik wurde nach der deutschen Einigung 1990 beibehalten, bzw. für die ehemaligen Länder der DDR wieder in Kraft gesetzt und im Grundgesetz verankert.

Die im Föderalismus verankerte Trennung und Kooperation zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bestimmt in der Bundesrepublik das Verhältnis

von Bund und Ländern, das im legislativen, exekutiven und finanziellen Bereich besteht und als Politikverflechtung bezeichnet wird. So gliedern sich die Gesetzgebungskompetenzen in:

- Ausschließliche Bundesgesetzgebung (Art. 71 u. 73 GG; Beispiele: Auswärtiges, Verteidigung, Währung).
- Konkurrierende Gesetzgebung, d.h. die subsidiäre Gesetzgebungsbefugnis der Länder, solange der Bund von seinem Recht keinen Gebrauch macht (Art. 72, 74 u. 74a GG; Beispiele: Bürgerliches und Strafrecht, Wirtschaft, Umwelt und Regionalpolitik).
- Rahmengesetzgebung des Bundes. d. h. allgemeine Regelungen des Bundes (Art. 75 GG; Beispiele: Hochschule, Raumordnung, Presse und Film).
- Gemeinschaftsaufgaben; d.h. Mitwirkung des Bundes bei Länderaufgaben (Art. 91a GG; Beispiele: Hochschulausbau, Küstenschutz).
- Ausschließliche Ländergesetzgebung (Art. 70 GG; Beispiele: Kultur, Schulwesen, Polizei).

Die Aufgliederung der Bundesrepublik in Länder und die damit verbundene Föderalordnung ist vom Grundgesetz geschützt und vorgeschrieben (Art. 79 Abs. 3).

Daß sich innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Grenzen das Staatsordnungsprinzip im Laufe der letzten 50 Jahre ändern konnte, resultiert aus dem Gepräge der Bundesrepublik Deutschland als „labiler Bundesstaat“, dessen einzelne bundesstaatliche Struktur zu beseitigen von Rechts wegen zwar ausgeschlossen ist, dessen einzelne Länder aber weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch die Bundesgewalt verfassungsrechtlich geschützt sind (LEIBHOLZ 1994, 20). Die folgenden Stationen föderaler Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland verdeutlichen dies:

1. „Klassischer Föderalismus“: Von 1949 bis 1968 besaßen die Länder ein relativ hohes Eigengewicht, das sich durch die Zunahme der Bundeskompetenzen aber stetig verkleinerte. Dies geschah nicht zuletzt aufgrund des in Artikel 72 Abs. 2 GG angelegten Ziels, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im ganzen Land sicherzustellen.

2. „Unitarischer Bundesstaat“: Homogenität im Bund-Länder-Verhältnis, in dem der Bundesrat in den 60er Jahren eine gewichtige Rolle spielte; es kam dennoch zur Ausdehnung der Bundeskompetenzen.¹
3. „Kooperativer Föderalismus“: Die Zunahme der Kooperation zwischen den Ländern einerseits und den Ländern und dem Bund andererseits. Letztere entstand in den siebziger Jahren auf der Grundlage der Artikel 91a GG (Gemeinschaftsaufgaben) und 91b GG (Zusammenarbeit bei Bildungsplanung und Forschung).
4. „Fiduziarischer Föderalismus“: Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten entstand ein fiduziarisches (treuhänderisches) Verhältnis zwischen den alten und den neuen Bundesländern, so daß eine temporäre Zweiteilung der zweiten Organisationsebene entstand (HÄBERLE 1992, 208f.).

Im Laufe dieser Entwicklung mußten die Länder immer wieder Kompetenzausweitungen des Bundes hinnehmen. Die zusätzliche Kompetenzminderung durch die extensiv ausgerichtete EG-Politik führte zur sog. doppelten Politikverflechtung (HRBEK 1986), die die Länder subsidiäre und föderale Elemente in die EG-Verträge einfordern ließ.

Die „Länderblindheit der EG“ (IPSEN 1966, 256) führte seit Ende der siebziger Jahre zu Spannungen zwischen den Ländern, dem Bund und der Gemeinschaft, und erst mit der Ratifizierung der Maastrichter Verträge flauten diese ab. Die schrittweise Einschränkung der Kulturhoheit der Länder wurde als föderalistischer Substanzverlust beklagt, der mit zunehmendem Fortschreiten zum entscheidenden Einbruch in die Länderrechte führen konnte. Daher beriefen sich die Länder vermehrt auf das verfassungsrechtliche Verbot, durch Übertragung von Hoheitsrechten in das Grundgefüge der Verfassungsordnung einzugreifen; denn die damit implizierte föderale Struktur wird durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt, der die Beseitigung des Föderalismus für unzulässig erklärt.

¹ Der Begriff des unitarischen Bundesstaates wurde vom Staatsrechtler Konrad HESSE (1962) entwickelt, um die Kompetenzerweiterung des Bundes zu erläutern.

3.3 Die deutschen Länder und das Spannungsverhältnis zur Europäischen Gemeinschaft

Die Bundesrepublik Deutschland hatte aufgrund ihrer (bis 1995 in der Gemeinschaft einzigartigen) Föderalstruktur besondere Rücksicht auf die Bundesländer zu nehmen, die in mehrfacher Hinsicht ausschließliche Länderkompetenzen durch die Gemeinschaftsverträge berührt sahen. Dies gilt insbesondere für den rundfunkrechtlichen, den aufenthaltsrechtlichen und den bildungspolitischen Bereich.

Die Bildungspolitik in der Bundesrepublik ist „Hausgut“ der Länder, also ausschließlich der Ländergesetzgebung unterworfen. Außer der Rahmenkompetenz des Bundes in der Aufstellung allgemeiner Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Nr. 1a GG) obliegen den Ländern alle kulturellen Angelegenheiten wie Schule, Erziehung und Wissenschaft nach föderalem Prinzip. So formulierte auch das Bundesverfassungsgericht die Bildung als „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 1957, 346f.).

Da nach herrschender Meinung die unmittelbare Mitwirkung der Länder im Rat der Gemeinschaft verboten war,² mußten die Länder über den Bundesrat Einfluß auf die EG-Politik zu nehmen versuchen, dessen Einwirkungsmöglichkeiten aber ebenfalls begrenzt waren. Grundlegend für die jeweilige Bundesregierung war nämlich die Deklaration der europäischen Politik als Außenpolitik, welche nach Art. 32 (1) des Grundgesetzes der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes entsprach. Damit war die Delegation eines Bundesvertreters in EG-Gremien möglich, der im Auftrage der Bundesregierung handelte und der, indessen unzulänglichen, Kontrolle des Bundestages unterworfen war.³ Die Übertragung von Länderkompetenzen auf den EG-Bereich, der nur von nationalen Regierungsvertretern behandelt wird, läßt sich als „Exekutivföderalismus“ bezeichnen, da dem Bundesrat von der Regierung Mitwirkungsmöglichkeiten im legislativen Bereich abgenommen werden (VITZTHUM 1990, 286).

2 Art. 2 Fusionsvertrag (vom 8.4.1965). In: Bundesgesetzblatt II1965, 1453.

3 Die Einflußnahme des Bundestages auf die EG/EU-Politik ist nach wie vor unzulänglich; vor 1991 konnten die Parlamentarier die EG-Beschlüsse lediglich zur Kenntnis nehmen. Mit der Einsetzung des EG-Ausschusses am 13.6.1991 wurde die Stellung des Bundestages nur unzureichend gestärkt. Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1993.

Die Bundesregierung konnte sich somit zu vielen bildungspolitischen Themen äußern, die nach dem föderalistischen Prinzip eigentlich den Ländern vorbehalten waren. Und da der Bundestag laut Verfassung keine Zuständigkeit für die Kulturhoheit der Länder berührenden Fragen besaß, war die demokratische Kontrolle des Bundeshandelns praktisch ausgeschlossen. Von den Ländern faktisch unbeeinflussbar konnte der EG-Rat dann Rechtsakte erlassen, für deren innerstaatliche Umsetzung aufgrund von Art. 24 Abs. 1 GG und dem Prinzip der Bündnistreue die Länder zuständig waren (SCHWEITZER 1992, 610).

Die Forderung nach mehr Beteiligungsrechten der Länder an der EG-Politik, die mit der Formel „no benefits, only costs“ unterstrichen wurde, führte indes zu mehreren Ansätzen, die das politische Ungleichgewicht zugunsten des Bundes nivellieren sollte. Schon 1957 führten die Bund-Länder-Verhandlungen zu einem ersten Lösungsansatz: Das in Art. 2 des „Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen“ verankerte sog. Zuleitungsverfahren verpflichtete die Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag laufend über die Entwicklung im EG-Rat zu unterrichten.⁴ Bei unmittelbaren Auswirkungen auf deutsches Recht wurde der Bundesrat noch vor der Ratsentschließung gehört; seine Stellungnahmen wurden in der Regel berücksichtigt, hatten aber keine verbindliche Wirkung.⁵

Mit dieser Regelung war aber weder eine klare verfassungsmäßige Kompetenzabgrenzung, noch eine für die Länder befriedigende Lösung gefunden. Die Länder forderten die direkte Einflußnahmemöglichkeit auf das jeweilige deutsche Ratsmitglied und die direkte Konsultation bei länderrelevanten Fragen.

Der Bundesrat blieb weiterhin einzige verfassungsrechtliche Interventionsmöglichkeit für die Bundesländer. Die von seiner Zustimmung abhängige Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) nutzten die Länder, um weiter Druck auf die Bundesregierung auszuüben - mit Erfolg: In Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur EEA⁶ erfolgte die Aufnahme des sog. Bundesratsverfahrens, das wie das Zuleitungsverfahren die Information des

4 Vgl. Bundesgesetzblatt II/1957, 753.

5 1985 gab es beispielsweise 364 solcher Zuleitungsverfahren. Vgl. SCHWEITZER 1992, 610.

6 Art. 2 Abs. 2 EEAG zur bildungspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EG. In: Bundesgesetzblatt II/1986, 1102f.

Bundesrats bei länderrelevanten Fragen vorsieht, dessen Stellungnahme dann aber bei EG-Ratsentscheidungen zu berücksichtigen ist. Der Bundesrat gründete zur Durchführung dieses Verfahrens eine eigene „Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft“, die bei eiligen Vorlagen schnell und flexibel anstelle des Bundesratsplenums entscheiden konnte.

Auch damit fand die Kompetenzdiskussion kein Ende. Die 1988 beschlossenen Einrichtungen des „Beobachters der Länder bei der EG“, der weder Sprachbefugnis noch Stimmrecht besaß, und des „Vertreters der Länder bei der EG“, der an den Beratungen der EG-Fachausschüsse zu Vorbereitungen von Rechtsakten beteiligt wurde, boten nurmehr indirekte Einflußmöglichkeiten, so daß weiterhin von einer „Degradierung der Länder zu hochpotenzierten Selbstverwaltungskörpern“ (LAUFER 1991, 239) gesprochen werden konnte. Der Bund blieb weiterhin Entscheidungsträger in EG-Fragen, die neuen Zusammenarbeitsverfahren mit dem Bundestag erwiesen sich als marginal und damit undemokratisch.

Die in den Maastrichter Verträgen aufgenommenen Beteiligungsrechte der Bundesländer und Regionen, auf die noch einzugehen ist, haben die Kritik an dem „Föderalismusdefizit“ der EU nicht verstummen lassen: Aufgrund der EU-zentralen Regionalförderpraxis wird eine Aushebelung der kommunalen Selbstverwaltung und durch die anstehende Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion die Störung des föderalen Gleichgewichts in Deutschland befürchtet:

In Maastricht wurde der falsche Weg zu einem unbestreitbar notwendigen und wünschenswerten europäischen Zusammenwachsen in föderativen Strukturen beschritten. Es fehlte teilweise das richtige Verständnis für das föderative Prinzip und teilweise die Bereitschaft, seine Konsequenzen zu akzeptieren (BOHLEY 1993, 45).

Seit 1992 scheint sich zumindest für den deutschen Bundesrat eine befriedigende Lösung der dargestellten Kompetenzfragen anzudeuten: Als entscheidender Schritt zur Sicherung der deutschen Länderinteressen in der deutschen EG/EU-Politik gilt der neue Europa-Artikel 23 GG, der von der Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat im Jahre 1991 ausgearbeitet und von beiden Organen im Zuge der Ratifizierung der Maastrichter Verträge am 2. bzw. 18. Dezember 1992 mit der erforderlichen Zweidrittel-

mehrheit verabschiedet wurde. Art. 23 GG Abs. 1 n. F. regelt den deutschen Beitrag zur Europäischen Einigung:

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

Mit der hierin implizierten „Struktursicherungsklausel“, der föderalen Bestandsgarantie nach Art. 79 (3) GG ähnlich, und der Beteiligung des Bundesrates an der Übertragung von Hoheitsrechten wird hier schließlich den elementaren föderativen Grundsätzen des Grundgesetzes und den jahrelangen Forderungen der Bundesländer entsprochen - denn bereits am 21. Februar 1986 hatte der Bundesrat in seinem Entschluß zur Änderung der Römischen Verträge diese Grundgesetzänderungen verlangt (KILPER & LHOTTA 1996, 230). Von den Bundesländern wird der Artikel als politischer Erfolg im Kompetenzstreit angesehen, da diese somit die letzte Entscheidung für die deutsche Europapolitik künftig selbst treffen können, wenn im Schwerpunkt die Gesetzesbefugnisse oder die Verwaltungshoheit der Länder betroffen sind: Die in den Absätzen 5 und 6 des "Europa-Artikels" geregelte Länderbeteiligung sieht vor, im Falle der Berührung ausschließlicher Länderkompetenzen die Entscheidung im EU-Rat an einen vom Bundesrat benannten Vertreter zu übergeben. In welchem Fall Hoheitsrechte berührt sind, will das Bundesverfassungsgericht prüfen. Dies geht aus dem vielbeachteten Urteil des BVerfG vom 12.10.1993 zur Verfassungsmäßigkeit des Maastrichter Vertrages hervor, das die Ratifizierung des Vertrages durch die Bundesrepublik erst ermöglichte (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 1993, 156ff.).

Als weitere Beschränkung der ausschließlichen Außenvertretung des Bundes gemäß Art. 32 GG wurde am 12. März 1993 das "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union" vom Bundestag verabschiedet. Die Übertragung von

Hoheitsrechten, die zum Kompetenzbereich der ausschließlichen Länderbeteiligung gehören, ist nach Art. 23 GG nur dann noch möglich, wenn der Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zustimmt. Die Länderkammer kann sich somit gegen den Willen des Bundes durchsetzen und ihn an die Länderposition binden.

Damit ist zumindest prinzipiell für die Länder eine substantielle Verbesserung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten an der EG-Politik und die Sicherung der Kulturhoheit gewährleistet. Daß der neue Artikel 23 zu einer „Nebenaußenpolitik“ der Länder führen kann, wird mancherorts durch die Lobbyarbeit der Länderbüros in Brüssel befürchtet, die ab 1985 (zuerst von Hamburg und vom Saarland) als „Vertretungen der Länder bei der EG“ mit der Aufgabe errichtet wurden, länderspezifische Informationen zu sammeln und Ansprechpartner für die eigene Wirtschaft zu sein (BORCHMANN 1994, 116).

Die Forderung der deutschen Bundesländer nach der Beteiligung der dritten politischen Gestaltungsebene im EG/EU-System ist aus deutscher Sicht sinnvoll und verfassungsgemäß, sie stoßen allerdings auf den Widerstand unitaristischer Kräfte in der EU. Inwieweit sich die bundesdeutschen Hoffnungen auf einen Machtzuwachs in einem dreistufigen „Europa der Regionen“ mit den Regionalisierungsbestrebungen im EG/EU-Europa decken, ist daher die Leitfrage des nächsten Kapitels.

4 *Die Regionalisierung Europas: Die Einforderung politischer Partizipation am Integrationsprozeß*

Die Betrachtung der europäischen Regionalstruktur ist durch eine Vielfaltigkeit geprägt, die schon eine überblicksartige Herangehensweise wesentlich erschwert. Wenn sich mit den Spezifika der europäischen Regionalisierungsprozesse auch Vergleichsmöglichkeiten auf kontinentaler Ebene ergeben, so ist der für die vorliegende Betrachtung zugrundeliegende Raum auf den Kreis der fünfzehn EU-Mitgliedstaaten beschränkt. Auch wenn die Regionalisierung Europas ein über diese Grenzen hinausgehender Prozeß ist (wobei den Staaten des ehemaligen Ostblocks eine eigene Dimension zukommt), so ergeben sich aus der Sichtweise der Europäischen Union doch bereits die wesentlichen Merkmale der Regionalisierung und darüber hinaus einige Charakteristika, die speziell aus dem Integrationsprozeß resultieren.

Was ist nun charakteristisch für den europäischen Regionalisierungsprozeß? In erster Linie ist hier eine Dynamik zu erkennen, die von den Regionen selber ausgeht, die aber in vielen Fällen von den Mitgliedstaaten mitgetragen wird und schließlich auch ein Echo auf der supranationalen Ebene findet. Zurückzuführen ist diese Dynamik auf die stetig zunehmende Ausprägung und Bedeutung der Regionalstrukturen in politischer, ökonomischer und sozialpsychologischer Hinsicht.

Nachweisbar wird die Regionalisierungstendenz unter anderem anhand der empirischen Sozialforschung: Anhand der Umfragen von *Eurobarometer* (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1991, 66f.; EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996, 87ff.) zur Stellung der Region im europäischen Aufbauwerk läßt sich die Bedeutungszunahme überschaubarer Territorialeinheiten für die meisten Bürger leicht nachvollziehen. Der Vergleich der 1995 erhobenen Daten mit denen von 1991 belegt die Tendenz der Zunahme (in den Zahlen von 1995 sind die neuen Mitgliedstaaten bereits berücksichtigt).

So haben im Jahr 1995 90 Prozent (1991: 87%) der Befragten angegeben, mit ihrer Region „sehr“ oder „ziemlich verbunden“ zu sein. Diese Werte lagen über denen zur Verbundenheit mit eigenem Land (89 Prozent; 1991: 88%) und über denen zur Stadt/Dorf-Verbundenheit (87 Prozent; 1991: 85%). Zur EG fühlten sich 1991 48 Prozent, 1995 noch 43 Prozent der Be-

fragten verbunden. Bei den Befragten, die sich „sehr verbunden“ fühlten, erreichte die Region mit 56 Prozent (1991: 55%) den höchsten Wert vor dem Dorf mit 54 Prozent (1991: 54%) und dem Land mit 53 Prozent (1991: 53%).

Bezogen auf die Verbundenheit ergibt sich also eine Gewichtung zugunsten der Länder, Regionen und Städte, während die Europäische Union oder Europa insgesamt mit 43 beziehungsweise 42 Prozent (1991: 43 bzw. 41%) eher distanziert wahrgenommen werden. Da die Werte für die Fünfzehner-Gemeinschaft mit denen für die Zwölferegemeinschaft fast genau übereinstimmen, kann gesagt werden, daß der Beitritt der neuen Mitgliedstaaten praktisch keinen Einfluß auf die Gesamtergebnisse hatte. Erwartungsgemäß fühlten sich die drei neuen EU-Mitglieder aber am wenigsten mit der Europäischen Union verbunden: 36 Prozent der Österreicher, 23 Prozent der Finnen und 21 Prozent der Schweden gaben ein Zugehörigkeitsgefühl zur EU an (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996, 89).

Noch deutlicher wird die Tendenz der Bürger zur regionalen Identifikation in den Bereichen, die aufgrund nationaler Neuordnung noch keine feste Bindung an den Nationalstaat und damit noch kein verfestigtes Nationalbewußtsein entwickeln konnten. Die Frage „welchem Raum fühlen Sie sich verbunden?“ wurde 1994 in den neuen deutschen Bundesländern gestellt. Von je 100 Befragten fühlten sich jeweils verbunden

ihrer Gemeinde	90%
der Region Erzgebirge/Sachsen	92%
Deutschland	65%
Der Europäischen Union	25%
Europa	46%
der gesamten Welt	12%

(Repräsentativumfrage von 823 Personen ab vierzehn Jahren in Ostdeutschland; Zahlen nach RAISCH 1994, 191).

Der Region kommt somit für die Bürger eine zunehmend wichtige Bedeutung als Identifikationsobjekt zu, das der Bedeutung des Nationalstaates zwar gleichkommt, selbigen aber nicht ersetzt. Die Europäische Kommission betont hinsichtlich der Unterschiede der Verbundenheit zwischen Land, Region sowie Stadt einerseits und der Europäischen Union andererseits:

Diese Unterscheide sollten allerdings nicht als Ablehnung der größeren Strukturen gewertet werden, sondern vielmehr als Zeichen

dafür, daß sich die Bürger stärker mit kleineren Gruppen identifizieren (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996, 87).

Gründe hierfür liegen vor allem in der überschaubaren Größe der Region, die einen „personennahen, physischen, gesellschaftlichen und kulturellen Raum“ (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 1993, 40) darstellt. Daß dieser auch beim Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses politisch nicht weiter von EU-Seite her übersehen werden soll, ist nicht zuletzt auf die Hoffnung der auf europäischer Ebene Verantwortlichen zurückzuführen, die Akzeptanz der Integrationspolitik durch die Bürger zu stärken und durch den Regionalbezug das offensichtliche Legitimations- und Demokratiedefizit der Europäischen Union zu mindern.

Die „Wiederbelebung regionaler und lokaler Kulturen“ (MÜNCH 1993, 280), die seit den siebziger Jahren beobachtet und daher als Reaktion auf eine drohende europa- und weltweite Einheitskultur gewertet wird, hat sich aufgrund ihrer zunehmenden Bedeutung aber nicht nur zum europäischen Politikum entwickelt, sondern deutet auf ein globales Phänomen hin:

The past decade (1975-1985) has witnessed a marked change in the cultural state of the world that could not have been predicted in the 'progressive years' of the 1960s. In the increasingly crisis-ridden centers of the world system there has been an implosive loss of faith in the progress of 'civilisation', and a corresponding explosion of new cultural movements, from cults and religious revival to primitivism, a new traditionalism, a striving for the re-establishment of a new culturally defined identity. All of this activity is accompanied by an increasing 'national' and ethnic fragmentation in the center (FRIEDMAN 1994, 78).

Hat die europäische Regionalisierung also vor allem ihre Ursachen im globalen Dezentralisierungsprozeß, der auf der Aufteilung der Staatsaufgaben, der regionalspezifischen Wirtschaftsförderung und eben der regional-kulturellen Rückbesinnung beruht, so können in bezug auf die Europäische Union weitere Determinanten ausgemacht werden.

In Europa kann von einem direkten Zusammenhang von Regionalismus und supranationalem Integrationsprozeß ausgegangen werden, da zumindest zeitlich mit der Vergrößerung der Europäischen Gemeinschaft die Regionalbewegungen aufkamen, die damit als identifikatorischer Gegenpol zur zunehmenden Unübersichtlichkeit und internationalen Vernetztheit fungieren konnten. Auch für die sich während der siebziger

Jahre in einer Dauerkrise befindlichen Europäischen Gemeinschaft bot sich durch die Berücksichtigung der europäischen Regionen im Integrationsprozeß Gelegenheit zur besseren Selbstdarstellung, da die Gemeinschaftsvorhaben auf anderen Politikebenen stagnierten. Diesen Zusammenhang bestätigt mit Jean MONNET einer der geistigen Väter der Europäischen Gemeinschaft: „Die Regionalpolitik war also ein geeigneteres Gelände für die Demonstration einer konkreten Solidarität, die Europa so dringend brauchte“ (MONNET 1980, 649).

Mit dem Schlagwort „Europa der Regionen“ fand die Fokussierung der Bürger auf die kulturell und territorial homogene Ebene der Region auch in der nationalen und europäischen Regionalpolitik ihre Entsprechung. Der Aufwertung der Region schien die Möglichkeit innezuliegen, ein „Europa der Bürger“ zu schaffen, den bisher hartnäckig bestehenden Nationalismus zu überwinden und diesen gleichzeitig durch ein regionaleuropäisches Bewußtsein zu ersetzen. Die Logik dieses Konzepts ließ an mancher Stelle eine gewisse Euphorie aufkommen - demnach sei es „das einzig erfolgreich scheinende Muster des europäischen Einigungsprozesses: europäische ‘Unifikation’ bei regionaler ‘Plurifikation’ - oder die Versöhnung von emotionaler Wärme der Region mit dem kalten, rationalen Kalkül von Europa“ (KAHLENBORN & ZIMMERMANN 1994, 33).

Der Einzug des Schlagwortes „Europa der Regionen“ in Politik und Wissenschaft zog zahlreiche Veröffentlichungen zum Thema nach sich, doch haben diese weder dazu beigetragen, den Regionenbegriff zu präzisieren, noch hat sich geklärt, was eigentlich unter dem Konzept zu verstehen ist. Die Häufigkeit, mit der die „Europa der Regionen“-Formel in Reden und Beiträgen aller politischen Richtungen benutzt wird, belegt das breite Auslegungsspektrum.¹ In den verschiedenen Konzeptionen einer zukünftigen Struktur der Europäischen Union nimmt das „Europa der Regionen“ ebenfalls einen festen Platz ein; kontextabhängig können damit aber sehr unterschiedliche Ziele verbunden sein. So kann das „Europa der Regionen“

1. auf die Forderung der Ablösung des Nationalstaats als territoriale und ethnische Einheit durch die Region,

1 Beispielsweise nennt Ralf DAHRENDORF „das Europa der Regionen einen doppelt schlechten Rat (...). Es gibt keinen Anlaß für den Glauben, daß Europa jegliche Aufsplitterung in Regionen aufzufangen vermag“ (DAHRENDORF 1991, 705). Demgegenüber sieht Peter GLOTZ das „Europa der Regionen“ als „eine notwendige - allerdings ferne - europäische Utopie“ (1994, 189).

2. auf die Notwendigkeit einer dritten politisch gleichgestellten Ebene im EU-System,
3. auch einfach auf die Stärkung der Region als identitätsstiftende Größe hinweisen.

Tatsache allerdings ist, daß, wird das begriffsimmanente Deutungsspektrum einmal außer acht gelassen, mit dem „Europa der Regionen“ ein Prozeß beschrieben wird, der mit Beginn der siebziger Jahre in Gang gesetzt wurde und der nunmehr Eingang in die Europadiskussion der neunziger Jahre gefunden hat: Die Regionalisierung² Europas bzw. die Stärkung des regionalen Bewußtseins ist ein gesamteuropäisches Phänomen, das unabhängig von der Gestaltung der jeweiligen Nationalstaaten eine Bewegung entstehen ließ, die schließlich genügend politisches Gewicht bekam, um in den Entscheidungsprozeß der europäischen Integration, ursprünglich als reine (National-) Staatengemeinschaft geplant, Eingang finden zu können.

Die Einrichtung politischer Partizipation der Regional- und Länderebene am europäischen Einigungswerk wird zum erstenmal in den Maastrichter Verträgen dokumentiert: Das Subsidiaritätsprinzip und der Ausschuß der Regionen sind in erster Linie auf die Forderungen der dritten politischen Gestaltungsebene und hier im besonderen auf die Einflußnahme der deutschen Bundesländer sowie der spanischen Autonomieregionen zurückzuführen.

Der Region als politischer Gestaltungs- und Identifikationsebene kommt dabei im besonderen Maße auch eine ökonomische Funktion zu; die expandierende Regionalpolitik der EG/EU faßt die Region als ökonomische Einheit auf, die es gezielter und effizienter zu fördern und strukturieren ermöglicht. Die Regionalisierung Europas trägt damit zwar Merkmale eines Föderalisierungsprozesses, der Gebietskörperschaften innerhalb der Mitgliedstaaten und damit eine dritte politische Gestaltungsebene im System der Europäischen Union entstehen läßt, zusammengefaßt überwiegen allerdings dezentralistische Tendenzen. Föderalismus und

2 Regionalisierung, gleichbedeutend mit regionalen Prozessen unterhalb der Nationalstaatsebene, wird mit Regionalismus gleichgesetzt, welcher sowohl den (häufig ökonomisch bedingten) Zusammenschluß geographisch benachbarter Länder (MENZEL 1994, 390), als auch die gesellschaftliche Interessenvertretung unterhalb der Nationalstaatsebene meint. Für die vorliegende Arbeit wird die letztere Interpretation herangezogen, da diese in der aktuellen Diskussion dominiert (GERDES 1991, 588).

Regionalismus gleichzusetzen wäre daher unkorrekt, auch wenn die Übergänge „zunehmend fließender“ werden.³

Die Bandbreite des europäischen Regionalismus kann autonome, föderale oder separatistische Programmatiken enthalten, die sich in erster Linie auf die kulturelle Eigenständigkeit, aber auch lediglich auf sozio-ökonomische Belange stützen können und damit nur teilweise Elemente der (politischen) Föderalismustheorie enthalten. Es läßt sich sogar erkennen, daß der Föderalismus auf die Regionalisierung einen ausgrenzenden Effekt hat, da „in Ländern mit einer gewachsenen föderalistischen Staatsstruktur regionalistische Bewegungen zu den Ausnahmereischeinungen gehören.“ (VOIGT 1989, 27.)

Dennoch: Regionalisierung und Föderalisierung bedingen einander, letztere scheint allerdings im Regelfall der ersteren zu folgen. Dies zeigt sich an den zunehmenden regionalen Bewegungen und darauffolgenden föderalen Anstrengungen, die in vielen europäischen Nationalstaaten unternommen werden, um die nationale Einheit nicht zu gefährden (siehe nächstes Kapitel). Diese Veränderungen der nationalstaatlichen Strukturen, so unterschiedlich sie ausfallen, basieren doch auf der, wenn auch normativen Logik, die Hermann LÜBBE (1985, 194) folgendermaßen zusammenfaßt:

Föderalisierung ist das besonders geeignete Mittel, um verfassungspolitisch die internationalstaatlichen Spannungen aufzufangen, die der ‘Aufstand der Provinzen’, wie man das genannt hat, zwangsläufig mit sich bringt. Sodann: Föderalisierung ist das geeignete Mittel, der Verödung der Provinzen zu begegnen und die Provinzen politisch und kulturell zu revitalisieren.

Inwieweit die westeuropäische Regionalisierung, deren Heterogenität häufig übersehen wird, ihre europapolitischen Vorstellungen bündeln kann, welche Zielrichtungen dabei verfolgt und auf welche politischen und strukturellen Grenzen gestoßen wird, die eine dreistufige Föderalisierung der Europäischen Union erschweren, soll im weiteren Verlauf dieses Kapitels untersucht werden.

3 Zu dieser Einschätzung kommen die Teilnehmer des Symposiums „Föderalismus zwischen Integration und Sezession“ 1992 in Hannover. Vgl. KRAMER 1993, 14.

4.1 Bedeutungszuwachs der Regionen und interregionale Zusammenarbeit

Die Stärkung des regionalen Selbstbewußtseins in Westeuropa beginnt nach dem Zweiten Weltkrieg und geht auf verschiedene Ursachen zurück; allgemein kann aber von ethnisch-kulturellen Motiven ausgegangen werden, die zunächst die Beibehaltung oder Wiederbelebung regionaler Sprache, Volkszugehörigkeit, Lebenskultur und kollektivem Geschichtsbewußtsein auch als verfassungsrechtliche Bestandsgarantie bedeutete. Aber auch der Rückzug in die Provinz als Reaktion auf die verheerenden Weltkriege und der strukturelle Ausbau aufgrund zunehmender wirtschaftlicher Prosperität sind als regionalisierende Faktoren zu werten.

Dem Wunsch der Wiederherstellung des regionalen Bewußtseins liegt ebenfalls die Tatsache zugrunde, daß die regionale Gliederung Europas älter ist als die nationale. Das Entstehen der Nationalstaaten im 17. und 18. Jahrhundert hatte ein fortwährendes Konfliktpotential geschaffen, das erst nach den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts wieder offen zutage trat (SCHRÖDER 1995, 59).

Der europäische Regionalisierungsprozeß setzte vorerst unauffällig und langsam ein, an regionalen Konfliktpunkten aber traten alsbald offene Auseinandersetzungen zutage. War in den fünfziger Jahren der Kontinent noch mit der politischen Neuordnung und dem Wiederaufbau nach dem Krieg beschäftigt, so zeigten sich bereits in den sechziger Jahren bei den Auseinandersetzungen zwischen protestantischen Loyalisten und katholischen Nationalisten in Nordirland oder den Unabhängigkeitsbestrebungen im Baskenland regionalistische Bewegungen, die in Separatismus und Bürgerkrieg umgeschlagen sind.

Die Entstehung der westeuropäischen Regionalbewegungen basierte auf Problemlagen, die eine bestimmte Volksgruppe betraf und die häufig die Einforderung von politischer Autonomie, kultureller Selbstbestimmung, ökonomischer Gleichstellung, Besitzrechten in den Regionen oder Abbau abhängiger Entwicklungen nach sich zog. Eine der Hauptursachen dafür konnte in der peripheren Lage der Regionen liegen, die fernab von den aufstrebenden nationalen Industriezentren einer ökonomischen, und damit gleichzeitig sozio-kulturellen Unterprivilegierung unterlagen. Regionalismus als Zentrum-Peripherie-Konflikt ist daher kein singuläres Merkmal föderalisierter Systeme, es trat entsprechend auch in traditionellen Einheitsstaaten wie Großbritannien oder Frankreich auf (KILPER & LHOTTA 1996, 34).

Abhängig von der politischen Mobilisierung und Radikalität der Regionalbewegungen wurde dabei nicht allein die Föderalisierung der bestehenden Machtapparate angestrebt, sondern oftmals die Bewegung als Alternative zum herrschenden System angesehen (BLASCHKE 1980, 7). Diese Tendenz wird nach dem Ende der globalen Ost-West-Konfrontation besonders deutlich: Die Zahl der regionalen Konflikte, die sich auf der Welt auch mit kriegerischen Mitteln fortsetzen, hat danach drastisch zugenommen (Metzger 1996, 1). Damit ist die Kehrseite des Regionalismus aufgezeigt, dem damit auch eine „unglaubliche politische Sprengkraft“ zukommt und in dem Kritiker die „Rückkehr ins Mittelalter“ sehen (SEGL & ECO, zit. n. FÖBEL 1994, 298).

Die global zu beobachtende Regionalisierung fand nicht nur von innen heraus statt, sie wurde erleichtert durch den ebenfalls global zu verzeichnenden Bedeutungsverlust des Nationalstaates. Der mit den siebziger Jahren einsetzende Internationalisierungsprozeß auf weltwirtschaftlicher Ebene folgte ein politischer, kultureller sowie gesellschaftlicher Vereinheitlichungsprozeß, der den Nationalstaat immer mehr in internationale Verträge und Abkommen einband und schließlich wie in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft dazu führte, nationale Macht auf eine supranationale Organisation zu übertragen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts, so konstatiert auch der Historiker HOBBSAWM (1995, 709) war der Nationalstaat also in die Defensive geraten:

gegenüber einer Weltwirtschaft, die er nicht mehr kontrollieren konnte; gegenüber einer Europäischen Union, der er selbst aufgebaut hatte, um seiner eigenen internationalen Schwäche abzuhelpfen; gegenüber einer scheinbaren finanziellen Unfähigkeit, all die Dienste für seine Bürger aufrechtzuerhalten, die er ein paar Jahrzehnte zuvor so zuversichtlich eingeführt hatte; und gegenüber seiner realen Unfähigkeit, aufrechtzuerhalten, was gemäß seinen eigenen Kriterien seine wichtigste Aufgabe war: die Wahrung von Recht und Ordnung.

Damit kam den substaatlichen Einheiten zwar mehr politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit zu, dem in den siebziger Jahren global einsetzenden Internationalisierungsprozeß hatten die Regionen aber nichts entgegenzusetzen. Während die supranationale Ebene kompetenzrechtliche Bedeutung in politischer und ökonomischer Hinsicht gewann, hatten die seit den siebziger Jahren entstehenden Organisationen und Kooperationen auf interregionaler Ebene lediglich die Überwindung der nationalen Barrieren

in gemeinsamen Bereichen wie Kultur, Technologie und Ökologie als Zielrichtung.

Die Ausgestaltungen der Kooperationen waren allerdings vielfältig: In bi- und multilateralen Verbindungen von benachbarten oder auseinanderliegenden Regionen konnten völkerrechtlich verbindliche sowie rein absichtserklärende Zusammenschlüsse eine interregionale Verbindung herstellen. Die Voraussetzung hierfür war die gemeinsame Überzeugung, politische, ökonomische oder ökologische Probleme in Zusammenarbeit besser lösen oder durchsetzen zu können. Die Kooperationen zwischen mehreren nicht-benachbarten Regionen waren wie die Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen AGEG oder der Versammlung der Regionen Europas (VRE) eher politisch motiviert, d. h. auf gemeinsame politische Ziele wie die Einflußnahme auf die EG-Politik gerichtet. Daher kann als eine Ursache des westeuropäischen Regionalismus auch der europäische Integrationsprozeß benannt werden, da einerseits durch die Beschneidung nationalstaatlicher Kompetenzen auch die subnationalen Gebietskörperschaften tangiert wurden, was diese wie in Deutschland zur Einforderung von verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen veranlaßte. Andererseits bekamen die Regionen durch die zunehmende Durchlässigkeit der nationalstaatlichen Grenzen die Möglichkeit, durch interregionale Kooperation die Abhängigkeit vom Zentralstaat zu verringern.

Viele Regionalkooperationen allerdings entstanden vor dem Hintergrund gemeinsamer konkreter Problemstellungen. Diese verschärften sich aufgrund der wirtschaftlichen Rezession in der Mitte der siebziger Jahre gerade in den Grenzgebieten, die ohnehin schon durch ihre nationale oder EG-europäische Randlage benachteiligt waren. Durch die Koppelung gemeinsamer Anstrengungen auf grenzüberschreitender Ebene erhofften sich die Regionen zum einen wirtschaftliche Vorteile, zum anderen aber auch die Stabilisierung des Nachbarschaftsverhältnisses, da viele Grenzregionen aufgrund der oftmals willkürlichen nationalen Grenzziehungen zerschnitten (und nicht selten zerstritten) waren.⁴

4 Inwieweit die Kooperationen bisher erfolgreich waren und sind, läßt sich aufgrund fehlender statistischer Erhebungen nicht sagen. Kritiker bemängeln die fehlende Effektivität der Partnerschaften. So z. B. Günter König, stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Oldenburg, der beanstandete, die seit vier Jahren existierende Neue Hanse Interregio (NHI), bestehend aus den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie den vier holländischen Provinzen Friesland, Drenthe, Groningen und Overijssel, sei „nicht über das Stadium des Nachdenkens hinausgekommen“ (zit. n. SCHRÖDER 1994, 3).

Zusammengefaßt werden können die Aufgaben der interregionalen Zusammenschlüsse folgendermaßen:

- Überwindung der Folgen europäischer Raumordnungspolitik durch Abstimmung der Regionalplanungen über die nationalen Grenzen hinweg.
- Förderung der ökonomischen Potentiale durch eine interregionale Wirtschaftspolitik.
- Verbesserung der Infrastruktur auf dem Transportsektor und bei der Energieversorgung.
- Förderung im Kulturbereich wie Mehrsprachigkeit in den Schulen im Grenzgebiet, Jugendaustausch, Zusammenarbeit der Universitäten.
- Verstärkte Demokratisierung, Partizipation und Bürgernähe durch sachnahe Problemlösungen und Entscheidungen in der Region (HRBEK & WEYAND 1994, 45).

Die damit einhergehende Forderung nach Ausweitung des eigenen Handlungsspielraums forcierte bereits initiierte Dezentralisierungsprozesse oder -vorhaben. Dies ermöglichte den subnationalen Einheiten die internationale Orientierung und eine gewisse Loslösung vom nationalen Zentralstaat. Die vermehrten direkten Kontakte der gemeinschaftlichen Regionen nach Brüssel bestätigen den Ansatz einer eigenständigen regionalen Außenpolitik, die parallel zu der (inter-) nationalen existiert.

4.2 Die Forderung nach politischer Partizipation und regionaler Institutionalisierung

Die Andeutung der dritten politischen Gestaltungsebene in den Maastrichter Verträgen ist die Konsequenz der langjährigen Bemühungen europäischer Regionen (mit den deutschen Bundesländern als treibende Kraft), politische Partizipation am europäischen Einigungswerk zu erhalten. Bis 1992 wurden die Regionen und Länder von der Europäischen Gemeinschaft als „staatsrechtliches Niemandsland“ (THALMANN 1990, 20f.) behandelt, was der EG den Vorwurf der bereits erwähnten „Länder-Blindheit“ einbrachte. Gemeint war damit die vertragsrechtliche Nichtbeachtung der Regionen und sogar der verfassungsrechtlich statuierten subnationalen Einheiten durch die Gemeinschaft, die, wie aufgezeigt, im Falle der Bundesrepublik Deutschland Auswirkungen auf die innerstaatliche Aufgabenaufteilung hatte und zu Kompetenzverschiebungen führte.

Da die Gemeinschaftsverträge bis 1992 nur auf der Grundlage souveräner Nationalstaaten basierten, wurden die staatlichen Untergliederungen, ungeachtet ihres innerstaatlichen Rechtsstatus, als reine Ausführungs- und Verwaltungsorgane nationaler und gemeinschaftlicher Politik angesehen und waren somit ohne direkte Einwirkungsmöglichkeit auf den Entscheidungsprozeß dem EG-Recht unterworfen.

Während die deutschen Bundesländer gezwungen waren, kompetenzrechtliche Auseinandersetzungen mit der Gemeinschaft indirekt auf der nationalstaatlichen Ebene auszutragen und Mitwirkungsrechte über den Bundesrat einzuklagen, verharnte die Gemeinschaft auf ihrer Position der zwei politischen Ebenen.

Erste Bewegung in dieses starre Konzept brachten die Regionalisierungsprozesse einiger Mitgliedstaaten in der Mitte der achtziger Jahre, als mit dem Beitritt Spaniens und dessen autonomer Regionen, Frankreichs Dezentralisierungsgesetze und Belgiens föderalistischer Staatsreform die subnationalen Einheiten an Bedeutung gewannen und in den gemeinschaftlichen Diskurs einbezogen wurden.⁵ Als Reaktion darauf verabschiedete der EG-Ministerrat 1988 eine Reform der Regionalfondsverordnung von 1975, in der die zu fördernden Regionen, die bis dato auf die Mittelvergabe keinen Einfluß hatten, zumindest in die Koordinierung des Strukturfonds einbezogen werden sollten (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1988c, 1ff.). Die Berücksichtigung der Regionalinteressen hatte damit eingesetzt, im Netzwerk der EG-Politik gestaltete sie sich aber langsam und schwierig:

Charakteristisch für den (...) Umdenkungsprozeß war denn auch die Tatsache, daß sich die Umsetzung im Bereich des Unverbindlichen bewegte und grundsätzlich auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurückgeworfen wurde (ENGEL 1994, 96).

Im Vorfeld zur Umgestaltung der Regionalverordnung hatte das Europäische Parlament auf Initiative des Italiener Altiero Spinelli im Herbst 1983 einen Vertragsentwurf „zur Gründung einer Europäischen Union“ vorgelegt, wobei auch die Beteiligung der Regionen am Integrationsprozeß und die Errichtung eines „Unionsregionalrates“ erörtert wurde. Dieses Papier sowie die Entschlüsse einer ersten vom Parlament 1984 einberufenen „Konferenz der Regionen“ hatten die

5 Vgl. Kap. 5.2.

Kommission schließlich veranlaßt, den aus 42 Mitgliedern der zwölf EG-Mitgliedstaaten zusammengesetzten „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EG“ einzusetzen und damit die direkten Beziehungen zu Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Beirat zu institutionalisieren. Da der Beirat nur beratende Funktion in Fragen der gemeinsamen Regionalpolitik und der möglichen lokalen Auswirkungen anderer EG-Politiken innehatte, war sein Handlungsspielraum sehr begrenzt (HRBEK & WEYAND 1994, 100). Er sollte „zu allen Fragen der regionalen Entwicklung und insbesondere der Ausarbeitung und Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft (...) angehört“ (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1988a, 23) werden, was jedoch weitgehend zu vernachlässigenden Zuständigkeiten gleichkam. Aus der Tatsache, daß die Konsultation des Beirates in der Regel erst dann erfolgte, wenn die Kommission ihren Standpunkt festgelegt hatte und damit belanglos wurde, erklärt sich dann auch dessen generell schwache Besetzung (LEONARDY 1990, 190). Ähnliches gilt für den 1985 in Straßburg eingerichteten „Rat der Regionen Europas“ (RRE), der über 100 Mitglieder vereint, allerdings mehrheitlich aus „dezentrierten Verwaltungseinheiten ohne eigene Autonomie zusammengesetzt“ ist (KNEMEYER 1990, 449).

Das Entstehen dieser Institutionen allerdings spiegelte das Bedürfnis der westeuropäischen Regionalvertreter wider, die heterogenen Interessen zu bündeln und auf Gemeinschaftsebene zu artikulieren. Unterstützung bei den anfänglichen Interventionsbemühungen auf EG-Ebene erhielten die westeuropäischen Regionen vom Europäischen Parlament, das neben der Entschließung von 1984 „zur Rolle der Regionen beim Aufbau eines demokratischen Europas und zu den Ergebnissen der Konferenz der Regionen“ 1988 eine „Entschließung zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen“ verabschiedete, wobei letzterer die „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“ (ERC) als Arbeitsgrundlage beigegeben wurde (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1988b, 296). Neben dem Aufruf zur Dezentralisierung der EG wurden subsidiäre Elemente in den Gemeinschaftsverträgen gefordert, die den noch zu institutionalisierenden Regionen eigenständige Gesetzgebungsbefugnisse ermöglichen und gleichzeitige Beteiligung an den Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft zusichern sollten. Durch die Unbestimmtheit dieses Papiers, dem große Beachtung geschenkt wurde, kommt den Forderungen aber keine präkonstitutionelle Absicht zu:

Vielmehr ist festzuhalten, daß dieses Dokument keine echte Europäisierung der Regionen im Sinne einer Angleichung ihres innerstaatlichen Gewichts und ihrer Befugnisse beabsichtigt. Der Regionalismus-Charta kommt somit allenfalls eine deklamatorische Bedeutung zu (MÜLLER-BRANDECK-BOUQUET 1991, 20).

Bereits hier deutet sich die Grenze dessen an, was die Europäische Gemeinschaft den Regionen bereit war, an föderaler Beteiligung zuzugestehen: Den mannigfaltigen verbalen Zugeständnissen an die dritte politische Gestaltungsebene folgten allenfalls beschränkte Konsultationsmöglichkeiten, die von gleichberechtigten Mitentscheidungsrechten weit entfernt sind.

Was die regionale Interessenorganisation anbetrifft, so läßt sich andererseits erkennen, daß sich mit der Einrichtung der verschiedenen Institutionen zwar eine Interessenartikulation und -bündelung, aber keine effektive europapolitische Strategie der beteiligten Regionen abzeichnete. Dafür waren und sind die organisierten Gebietskörperschaften mit zuwenig Kompetenzen ausgestattet und erweisen sich bis heute als zu heterogen bzw. unzureichend strukturiert.

4.3 Die Verflechtung der Regionen im System der Europäischen Union

Konnten bis zum Beitritt Spaniens und Portugals 1986 nur die deutschen Bundesländer und in beschränktem Maße die italienischen Regionen aufgrund ihrer ausgebildeten Organisation und Struktur Einfluß auf die Europäische Gemeinschaft geltend machen, besaßen die anderen regionalen Behörden der Mitgliedstaaten weder ein ausgeprägtes Konfliktpotential noch politische Ressourcen, die sich für den Integrationsprozeß nutzbar machen ließen (ENGEL 1994, 99). Mit der Stärkung der unteren territorialen Ebenen in mehreren Mitgliedstaaten und der damit einsetzenden Föderalisierung sowie der konzentrierten interregionalen Partizipationsforderung konnten die Regionen ab Mitte der achtziger Jahre von der EG nicht mehr ignoriert werden. Der sich ab 1988 einsetzende Regionalisierungsprozeß in der Gemeinschaft sollte die Diskussion um die Zukunft der EG nachhaltig mitbestimmen.

Anstöße auf nationaler Ebene zur Regionalisierung und Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft kamen in erster Linie aus Deutschland. Im Oktober 1987 hatten die bundesdeutschen Ministerpräsidenten die „Zehn

Münchener Thesen“ zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft aufgestellt. Dem Ziel eines föderalen (nicht als Staatenbund konzipiertem) Europa wurden Grundsätze beigefügt, die in der Zukunft beachtet werden sollten:

1. Wahrung der vertraglichen Grundlagen bei Rücksichtnahme auf die föderale Struktur der Bundesrepublik;
2. Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips;
3. Föderalismus statt Zentralismus;
4. Sicherung der Bildungs- und Kulturhoheit der Länder.

Die Erläuterung zum dritten Punkt lautet:

Zur Wahrung der Vielfalt Europas ist die Gemeinschaftspolitik an föderalen Grundsätzen zu orientieren. Auch der künftige Ausbau der Europäischen Gemeinschaft muß an bundesstaatlichen Regeln ausgerichtet werden. Der bundesstaatlichen Gliederung einzelner Mitgliedstaaten ist durch eine Beschränkung der Gemeinschaftstätigkeit auf die Gestaltung der notwendigen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.⁶

Neben dieser Forderung des bundesstaatlichen Ordnungsprinzips für die Europäische Gemeinschaft gilt die Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips als wichtigster Punkt der Erklärung, zumal er als einziger wörtlich in die Maastrichter Verträge aufgenommen wurde, wenn auch mit Einschränkungen verbunden.⁷ Eine von der Ministerpräsidentenkonferenz 1989 eingerichtete Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien legte am 22. Mai 1990 den Bericht „Europa der Regionen - Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa“ vor, der die Brüsseler Verhandlungen um die Wirtschafts- und Währungsunion und der Politischen Union begleitete. Die Länderposition wurde dem Europäischen Rat von zwei Ländervertretern vorgetragen (HOCHBAUM 1992, 514). Der Bericht ging davon aus, daß „Länder und Regionen in Europa (...) für den europäischen Integrationsprozeß immer größere Bedeutung“ gewinnen und daß

6 Vgl. die „Münchener Erklärung“, dessen Hauptbestandteil die Zehn Münchener Thesen zur Europapolitik sind. In: PRESSEERKLÄRUNG der bayerischen Staatskanzlei 31/87 vom 27.10.1987.

7 Vgl. Kap. 6.2.

die Vorteile von Föderalismus und Regionalismus (Erhaltung der kulturellen Eigenarten und der gesellschaftlichen Vielfalt, vertikale Gewaltenteilung, Gewährleistung ausgewogener Wirtschaftsentwicklung, Bürgernähe der Entscheidungen) zunehmend auch in anderen Mitgliedstaaten und von der EG selbst erkannt werden.⁸

Neben Subsidiarität und regionaler Mitbestimmung wurde ein „Regionalorgan“ in der Europäischen Gemeinschaft gefordert, das die Länder- und Regionenposition stärken und mit einem eigenständigen Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof verbunden sein sollte. Die vom Rat der Europäischen Regionen (RRE) und der Versammlung der Regionen Europas übernommenen Forderungen der deutschen Länder waren auf die bereits begonnenen Verhandlungen zur Vertragsrevision der EG gerichtet, die als „Maastrichter Verträge“ veröffentlicht wurden.⁹ Im Dezember 1990 bekräftigten die deutschen Ministerpräsidenten noch einmal die Forderung der Föderalisierung der zukünftigen Europäischen Union in der „Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa“, da Föderalismus ein wesentlicher Garant für Freiheit und Demokratie sei. Er gewährleiste größtmögliche Bürgernähe, bewahre kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt und setze durch den Wettbewerb neue Kräfte für die Fortentwicklung Europas frei: „Daher bekräftigen die Regierungschefs der Länder die Bedeutung des Föderalismus (...) als unverzichtbares Strukturmerkmal beim Aufbau eines geeinten Europa.“

An den Vorbereitungen zu den Regierungskonferenzen der EG waren schließlich außer den deutschen Bundesländern lediglich die belgischen Gemeinschaften und Regionen beteiligt. Vertreter der Bundesländer konnten sowohl an der Ausarbeitung der deutschen Verhandlungsposition als auch an den Verhandlungen zur EG-Vertragsrevision selbst mitwirken.¹⁰ Über die beiden nationalen Regionalvertreter konnten somit auch

8 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien zu dem Thema „Europa der Regionen - Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa“. In: BAUER 1991, 42.

9 Zu den Verfahren und Entwürfen im Vorfeld der Maastrichter Vertragsnovellierungen vgl. HOCHBAUM 1992, 514.

10 In den EG-Gremien waren schon vorher (allerdings nicht stimmberechtigte) Ländervertreter zugegen, so beispielsweise bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen (WOYKE 1990, 104).

die Positionen der europäischen Regionalorganisationen Eingang in den Entscheidungsprozeß finden (HRBEK & WEYAND 1994, 116).

Mit dem Ausschluß der Regionen und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Maastrichter Verträgen wurden schließlich organisatorische und rechtliche Mechanismen eingeführt, die die Stellung und die Mitbestimmung der europäischen Regionen in der zukünftigen EU sichern sollen, die aber, wie noch aufzuzeigen ist, genau betrachtet nur die Andeutung einer dritten politischen Ebene in der Union darstellen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß, obwohl an der Regierungskonferenz in Maastricht mehrheitlich nicht beteiligt, die westeuropäischen Regionen erstmals entscheidenden Einfluß auf supranationaler Ebene geltend machen konnten. Lediglich vom politisch einflußarmen Europäischen Parlament unterstützt, hatten die Regionen im Verlauf der achtziger Jahre aus eigener Kraft den Weg nach Brüssel einschlagen können, wobei den deutschen Bundesländern die Vorreiterposition zukam. Mit der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft 1986 um Portugal und Spanien konnte schließlich die supranationale Gemeinschaft die dritte Gestaltungsebene in Westeuropa nicht mehr unberücksichtigt lassen - einerseits waren die Einflüßbereiche der EG auf regionaler Ebene zu groß geworden, als daß den Gebietskörperschaften ein Mitspracherecht weiterhin verweigert werden konnte und andererseits hatte der fortschreitende Regionalisierungsprozeß in Westeuropa zur Zunahme des regionalen Selbstbewußtseins und zur Einforderung vermehrter Selbstbestimmung geführt. Die Hoffnung, die Einbindung der Regionalebene in den Gemeinschaftsprozeß könnte positive Wirkungen auf das Demokratiedefizit und auf das Image der Gemeinschaft haben, hatte in Brüssel Wohlwollen gegenüber den Regionen entstehen lassen. Und die interregionalen Organisationen waren der erste Schritt zur Partizipation auf internationaler Ebene und erreichten die Interessenkanalisation der unterschiedlichen Gebietskörperschaften, so daß es zu Beginn der achtziger Jahre erst zu innerstaatlichen und ab 1986 zu supranationalen Föderalisierungsprozessen kam, die ihren Ausdruck in den Maastrichter Verträgen fanden.

Voraussetzungen dieser Entwicklung waren in erster Linie die innerstaatlichen Föderalisierungs- und Regionalisierungsprozesse, die ohne die Bereitschaft bzw. Notwendigkeit der Zentralstaaten zur Kompetenzerweiterung ihrer direkt nachfolgenden politischen Ebenen nicht auf die EG hätten übergreifen können. Die seit 1990 rapide angestiegene Zahl der regionalen

Verbindungsbüros in Brüssel bestätigt das Umdenken der Mitgliedstaaten, obwohl Italien die Einrichtung von Regionalbüros weiterhin untersagt (ENGEL 1994, 101).

Entscheidende Veränderungen der dritten politischen Gestaltungsebene in der Europäischen Union sind aber nicht zu erwarten. Allein das Vorhandensein von autonomen Regionalregierungen, durch entsprechende Regionalparlamente legitimiert, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in Belgien der Fall ist, würden eine gleichberechtigte Einbindung aller substaatlichen Gebietskörperschaften der EU rechtfertigen. Doch gerade das Fehlen der entscheidenden Willensbildungsorgane auf der dritten politischen Ebene verhindert eine dreistufige Europäische Union; um so wichtiger allerdings ist die Berücksichtigung derjenigen Länder und Regionen, die über solche Organe verfügen.

Die folgende Übersicht, die die Flächengröße der subnationalen Einheiten dem Staatsaufbau und der staatlichen Organisationsform gegenüberstellt, soll noch einmal verdeutlichen, welche immanente Varianz einem „Europa der Regionen“ zugrunde liegt und welche strukturpolitischen Hindernisse überwunden werden müßten, um einen gemeinsamen regionalpolitischen Nenner auf der Ebene der Europäischen Union finden zu können.

Tab.: Regionalstruktur in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹¹

Mitgliedstaaten	Regionen	Einrichtungsdatum	Durchschnittliche Fläche der Regionen (in 1000 qkm)	Staatsform, staatliches Strukturprinzip
Belgien	3 „Gemeinschaften“ (sprachlich) 3 Regionen („communités“ und „regions“ bzw. „gemeenschappen“ und „gewesten“)	(1970) (1980)	10,16	konst. Mon., föd. Staat
Dänemark	14 „Kreisgemeinden“ (amtskommuner)	1970	3,07	konst. Mon., unit. Staat
Deutschland	16 „Bundesländer“	1949/1990	22,31	dem. Bst., föd. Staat
Finnland	12 Provinzen („Lääni“) Insel Åland als autonomes Gebiet	1919	28,09	dem. Rep., unit. Staat
Frankreich	22 „Regionen“ („regions“)	1982	24,72	dem. Rep., dez. Staat
Großbritannien	78 „Grafschaften“ (9 „regional counties“, Schottland 47 „shire counties“ und 6 metropolitan counties“, England und Wales 26 „county districts“, Nord-Irland)	1972-1973	3,12	konst. Mon., unit. Staat
Griechenland	13 „Regionen“	1986	10,15	dem. Präs., unit. Staat
Irland	31 „Grafschaften“ (27 „counties“ und 4 „county boroughs“)	1889	2,26	dem. Rep., unit. Staat
Italien	20 „Regionen“ („regioni“)	1948/1970	15,06	dem. Rep., reg. Staat
Luxemburg	3 „Distrikte“	1868	0,86	konst. Ghzt., unit. Staat

11 Eine ausführlichere Beschreibung (ohne die drei neuen EU-Mitgliedstaaten) zur Staatsgliederung und den Kompetenzverteilungen zwischen Zentralstaat und subnationalen Einheiten findet sich bei GABRIEL (1992, 474-476).

Mitgliedstaaten	Regionen	Einrichtungsdatum	Durchschnittliche Fläche der Regionen (in 1000 qkm)	Staatsform, staatliches Strukturprinzip
Niederlande	12 „Provinzen“ („provincien“)	1850	3,34	konst. Mon., dez. Staat
Österreich	9 „Bundesländer“	1920	9,31	dem. Bst., föd. Staat
Portugal	18 „Distrikte“ („distritos“)	1984	5,08	dem. Rep., dez. Staat
Schweden	24 Provinzen („Län“)	1809	17,15	konst. Mon., unit. Staat
Spanien	17 „Autonome Gemeinschaften“ („comunidades autonomas“)	1979-1983	29,69	konst. Mon., reg. Staat
ohne überseeische Gebiete				
ohne das Londoner Großstadtgebiet				
ohne die beiden „autonomen Provinzen“ Bolzano (Bozen-Südtirol) und Trento (Trient)				

(*Quellen: LÄUFER 1995, 98; GABRIEL 1992, 454f.; eig. Daten*)

Abkürzungen:	„konst. Mon.“:	Demokratisch-parlamentarische konstitutionelle Monarchie
	„konst. Ghzt.“:	Demokratisch-parlamentarisches Großherzogtum
	„dem. Bst.“:	Demokratisch-parlamentarischer Bundesstaat
	„dem. Rep.“:	Demokratisch-parlamentarische Republik
	„dem. Präs.“:	Demokratisch-parlamentarische Präsidentialrepublik
	„unit. Staat“:	unitarischer Staat
	„dez. Staat“:	dezentralisierter Staat
	„reg. Staat“:	regionalisierter Staat
	„föd. Staat“:	föderaler Staat

Anhand der Beispiele Belgiens, Frankreichs, Italiens und Spaniens soll im nächsten Kapitel auf die unterschiedlichen Ursachen, Folgen und Grenzen nationalstaatlicher Föderalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse eingegangen werden. Trotz der gemeinsamen innerstaatlich-zentrifugalen Ausrichtung entsteht aufgrund der national-spezifischen Determinanten ein heterogenes Bild, das die Entstehung einer einheitlichen Regionalstruktur - nicht zuletzt aufgrund des Fehlens geeigneter Willensbildungsorgane - der Europäischen Union vorerst ausschließt.

5 *Föderalistische Entwicklungen in Staaten der EU*

Der Blick auf die globale Situation nationalstaatlicher Veränderungen zeigt in erster Linie, daß der Prozeß der Regionalisierung zu Beginn der siebziger Jahre ein primär westliches Phänomen war. Autonomistische und separatistische Bewegungen konnten beispielsweise in Großbritannien, Spanien, Kanada, Belgien, der Schweiz und sogar in Dänemark beobachtet werden, doch auch im gleichen Zeitraum in Jugoslawien, dem am wenigsten zentralisierten sozialistischen Staat. Erst mit dem Zusammenbruch des Kommunismus weitete sich das Phänomen des Regionalismus auch auf den Osten Europas aus, wo nach 1991 mehr neue und nominelle Nationalstaaten gebildet wurden als zu irgendeiner anderen Phase des 20. Jahrhunderts (HOBSBAWM 1995, 529).

Für die Staaten der Europäischen Gemeinschaft, deren Regionalbewegungen schon weiter fortgeschritten waren, ergab sich bald die folgende Situation: Weitreichende Reformen in der territorialen Organisation von Politik und Verwaltung zu Beginn der achtziger Jahre beschleunigten den Wandel in der Frage der Einbeziehung der Regionen in das EG-Netzwerk. Ursachen für diese parallele Entwicklung sind in der strukturellen wie organisatorischen Überlastung der Staatsapparate, aber auch in den regionalen Emanzipationsbewegungen in Westeuropa zu suchen.

In traditionell zentralistisch geordneten Staaten wie Frankreich hat die Umorientierung in bezug auf das staatliche Ordnungsprinzip zu mehr Offenheit gegenüber einem „Europa der Regionen“ geführt. Die Einbindung föderalistischer Elemente in einen zentralistischen Staat stellt indessen keinen Widerspruch dar; er ist vielmehr Beleg für die Varianz der Föderalismusidee, die, wie bereits aufgezeigt, in ihrer klassischen wie partiellen Ausgestaltung Vorteile für ein Staatsgebilde haben kann, so eben auch und gerade für die Europäische Union.

In diesem Kapitel sollen die verschiedenen Entwicklungsstadien föderativer Ordnungen bzw. die sich im Dezentralisierungsprozeß befindlichen Staaten analysiert werden, so daß die bereits bestehenden Föderalstaaten in der EU Österreich und Deutschland hier nicht von Interesse sind, auch wenn sich die Bundesstaatsordnungen beider zweifellos im Wandel befinden. Der

Prozeß der dargestellten Dezentralisierung wird dabei nicht mit Föderalisierung gleichgesetzt, sondern als voraussetzender Bestandteil des letzteren angesehen.¹ Dementsprechend ist ein sich dezentralisierender Staat nicht notwendigerweise auf dem Weg zu einer bundesstaatlichen Ordnung, er bewegt sich allerdings bezüglich des staatlichen Organisationsprinzips in dessen Richtung.

5.1 Allgemeine Voraussetzungen der Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozesse

Wie bereits im zweiten Kapitel erwähnt, ist global, aber auch im innereuropäischen Vergleich ein seit den siebziger Jahren einsetzender und in den achtziger Jahren beschleunigender Prozeß der Dezentralisierung auf Regionalebene zu beobachten. Nahezu unabhängig von der bestehenden Staatsstruktur der betreffenden Länder, auf die noch einzugehen ist, zeigt sich die Tendenz zur Stärkung der dem Staatsgebiet direkt nachfolgenden territorialen Einheiten, die als Länder oder Regionen bezeichnet werden, auch als empirisch belegbar (BRÜNNECK 1993, 292). Unzweifelhaft deutet sich hier ein von der jeweiligen Staatsstruktur unabhängiger Prozeß ab, der den Bedürfnissen moderner Politikgestaltung entspricht.

Heute richtet sich der Prozeß staatlicher Modernisierung nicht mehr allein auf Zentralisierung und funktionale Differenzierung. In den Modernisierungspolitiken der 80er Jahre spielen vielmehr Regionalisierungs- und Dezentralisierungsforderungen eine entscheidende Rolle. Sie werden nicht mehr - wie noch vor einigen Jahren - ausschließlich durch politische Kräfte in der Peripherie getragen, sondern sind wesentlicher Bestandteil des staatlichen Versuchs, institutionelle Arrangements neu zu ordnen. So wird erwartet, daß der Staat durch die Erweiterung von Zuständigkeiten, Handlungsspielräumen und Ressourcen für regionale wie lokale Gebietskörperschaften in die Lage versetzt wird, besser auf differenzierte Probleme zu reagieren, zusätzliche Potentiale zur

1 Die unterschiedlichen Auffassungen bezüglich des Verhältnisses von Dezentralisierung und Föderalismus sollen hier nicht wiedergegeben werden. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit stimmt mit FLEINER überein, daß Föderalismus mehr sei, als „der Verzicht der obersten Staatsgewalt auf die Durchsetzung ihrer vollen Souveränität (...) zugunsten einer eigenen Entscheidungsfreiheit territorial umschriebener Körperschaften“ (FLEINER 1973 zit. n. FRENKEL 1984, 224), sondern der Föderalismuserstehung mindestens eine historisch-territoriale Komponente zuzählt. Vgl. FRENKEL 1984, 224.

Aufgabenerfüllung zu aktivieren, die Effizienz staatlicher Leistungserbringung zu steigern und den Partizipationsansprüchen gesellschaftlicher Gruppen gerecht zu werden. Daher stehen die Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Institutionen im Mittelpunkt der gegenwärtig praktizierten Modernisierungspolitik (HESSE & BENZ 1990, 14)

Zu den in einen Föderalisierungsprozeß eingebundenen Staaten der Europäischen Union gehören Spanien, Italien und Belgien, wobei erstere sich im föderalistischen Entstehungsprozeß und letzteres bereits im Wandel einer bundesstaatlichen Ordnung befindet.

Die strukturellen Ursachen der westeuropäischen Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozesse lassen sich in drei große Bereiche aufteilen, in einen psychosozialen, einen organisatorischen und einen universalen:

1. Der Dezentralisierungs- und vor allem der Regionalisierungsprozeß der siebziger Jahre hängt mit der Veränderung im individuellen Verhalten zusammen, den die Soziologen als Individualisierung bezeichnen. Damit einher geht der Bedeutungsverlust von übergeordneten sozialen Werten, so daß Begriffe wie „Vaterland“ oder „Nation“ die Menschen nicht mehr wie noch zu Beginn dieses Jahrhunderts zu faszinieren in der Lage sind. Daher läßt sich auch ein Wandel in bezug auf die Identitätsfindung von der nationalen auf die lokale Ebene verfolgen: Das Objekt der kollektiven Identität hat sich vermehrt vom Staat zur Region als übersichtlicherer territorialer Größe gewandelt, da der Nationenbegriff für den einzelnen zu abstrakt sowie seiner Alltagserfahrung häufig entzogen ist (SCHMÜCKER & HERING 1994).
2. Der pragmatischste Grund für eine Dezentralisierung ist sicherlich das Anwachsen der staatlichen Aufgaben seit dem Zweiten Weltkrieg, wie es in der Etablierung und Ausbreitung des Sozialstaates zum Ausdruck kommt. Viele Staaten sahen sich mit wachsenden Problemen wie der Staatsfinanzierung oder ökologischen Krisen überfordert, so daß Zentralstaaten der unterschiedlichsten Ausgestaltungen darauf mit Dezentralisierungsstrategien reagierten. Allein die Zunahme des verwaltungstechnischen Aufwandes verlangte schon, dezentral verlagert zu werden, um die Effizienz des Staatsapparates zu sichern.
3. Parallel zur Individualisierung hat in den vergangenen drei Jahrzehnten eine Universalisierung in sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen begonnen, die auf den rasant angewachsenen Austausch von

Informationen, die Verbreitung der Medien und die Internationalisierung von Politik und Ökonomie zurückzuführen ist. Die kulturellen Wertmuster gleichen sich in bezug auf Mode, Musik und Sprache weltweit an, die fortgeschrittene Globalisierung der wirtschaftlichen Prozesse und Determinanten findet auf einem gemeinsamen Weltmarkt statt, der durch das GATT geregelt wird und die Universalisierung der Politik geschieht durch die immer größer werdenden internationalen Zusammenschlüsse wie die der Europäischen Union oder der UNO (BRÜNNECK 1993, 292). Dezentralisierung durch globale Universalisierung ist nur scheinbar ein Widerspruch; während globale Problemlösungsstrategien aufgrund ihrer Komplexität nur allgemeinen Charakter haben können, erweist sich die Dezentralisierung von Aufgaben von geringerer Wichtigkeit dann als vorteilhaft, wenn spezielle Aufgabenfelder bestehen. Um so mehr sind allerdings universelle Normen und Strukturen notwendig, um die dezentralen Prozesse wiederum bündeln zu können. Mit der zunehmenden Universalisierung wird also auch die Tendenz zur Dezentralisierung steigen.

Neben den grundsätzlichen gesellschaftlichen und strukturellen Voraussetzungen für Dezentralisierung und Föderalisierung wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder Gewaltenteilung und der Notwendigkeit, staatliche Aufgaben dezentral zu verlagern, muß ein Staatengebilde auch gewisse ökonomische Voraussetzungen erfüllen, um die innere Stabilität nicht zu gefährden. Einer Untersuchung zufolge gehörten im Jahre 1973 Staaten mit einem hohen Dezentralisierungsgrad eher zu den reicheren, Länder mit einem hohen Zentralisierungsgrad zu den ärmeren Nationen der Erde (SHARKANSKY 1973, 175).

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß die Tendenz zur innerstaatlichen Dezentralisierung einem gesellschaftlichen und politischen Prozeß folgt, der sich sowohl auf die individuelle, regionale, staatliche sowie internationale Ebene erstreckt. Neben bestimmten gesellschaftspolitischen und ökonomischen Voraussetzungen müssen besondere Bedingungen die Kompetenzverlagerung von staatlichen Aufgaben auf substaatliche Institutionen erforderlich machen, um so die gewünschten Effekte in bezug auf die ökonomische oder politische Integration

heterogener Gesellschaften zu erzielen. Diese Möglichkeit der staatlichen Effizienzsteigerung machen sich immer mehr Staaten zunutze:

Die Neugestaltung ihrer inneren Gliederung und der Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen scheint so für die westlichen Industriestaaten in der gegenwärtig angebrochenen Entwicklungsphase auch schon ohne Integrationsdruck zu einer wesentlichen Konfliktbewältigungs- und Modernisierungsressource zu werden (BULLMANN 1994, 23).

Bezogen auf eine zukünftige Eigenstaatlichkeit der Europäischen Union träfen viele der dargestellten Voraussetzungen zu, die einen Dezentralisierungsprozeß mittragen würden; es ergäbe sich dann allerdings die Anforderung an die EU, eine (für eine weitreichende Föderalisierung notwendige) verwaltungstechnische und organisationspolitische Homogenität der zweiten und auch dritten politischen Ebene vorweisen zu können; diese aber erweist sich unter den gegebenen Umständen als inexistent und vorerst nicht realisierbar. Selbst die Betrachtung der mitgliedstaatlichen Ebene ergibt bezüglich der innerstaatlichen Einflußmöglichkeiten der nationalen Parlamente auf das Stimmverhalten ihrer Regierungen ein stark inhomogenes Bild: Während die griechische Volksvertretung keinerlei Einfluß auf die Entscheidungen ihrer Regierung in Brüssel ausüben kann, war der dänische Folketing bisher in der Lage, über etwa eintausend Rechtssetzungsvorschläge der EU-Kommission zu beschließen. Parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten, die die Annahme von Kommissionsvorschlägen im Rat verzögern können, bestehen darüber hinaus lediglich in Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland (LAUFER & FISCHER 1996, 69).

5.2 Beispiele für Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozesse

Die Varianzbreite der innereuropäischen Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozesse soll im Folgenden an den Beispielen Belgiens, Frankreichs, Spaniens und Italiens verdeutlicht werden. Daß sich daraus noch lange keine gemeinschaftliche Übereinstimmung über die Beteiligung der Regionen an der EU-Politik und damit über die zukünftige Ausgestaltung des EU-Systems ergibt, wird verständlich vor dem Hintergrund der Heterogenität der Systemveränderungen, welche schließlich auf den nationalspezifischen Systemen basieren und daher keine systempolitische

Angleichung bedeuten. Konnte zumindest im regionalen Bereich noch von grundlegenden Übereinstimmungen der Beteiligten über die Ausgestaltung einer gemeinsamen Politikrichtung gesprochen werden, so ergibt sich auf nationaler Systemebene trotz zunehmender Zentrifugalität innerhalb der Staatssysteme ein unüberschaubares Bild der politischen Interessen.

Unter den EU-Mitgliedstaaten kann derzeit allein in Belgien von einem föderalistischen Prozeß mit bundesstaatlicher Qualität gesprochen werden. Dieser hat seit der dritten und letzten Phase der belgischen Staatsreform 1992 zur Verankerung der föderalstaatlichen Ordnung in der seit 1831 gültigen Verfassung (Artikel 1) geführt. Das sog. Sint-Michiels-Abkommen sollte einen Schlußstrich unter die seit den sechziger Jahren andauernden Verhandlungen um eine Neuregelung des staatlichen Ordnungsprinzips setzen, von dessen Inkrafttreten sich die belgische Regierung die Entschärfung des Konflikts der verfeindeten Volksgruppen der Flamen und Wallonen verspricht.

Den Gliedstaaten Flandern, Wallonien und Brüssel wurden weitreichende Kompetenzen zuteil (Kulturhoheit, weite Bereiche der Wirtschafts- und Außenpolitik), die sogar die Kompetenzen der bundesdeutschen Länder überschreiten. Da auch nach der Verfassungsreform die Unstimmigkeiten zwischen den zerstrittenen Volksgruppen weiter fortbestehen, wird von Experten sogar die Aufspaltung des Zweivölkerstaates in eine Konföderation nicht ausgeschlossen (VON HEYGENDORFF 1996, 15).

Als diametral entgegengesetztes Beispiel, wo also statt föderalisierende nun zentralisierende Systemveränderungen in der EU zu beobachten sind, gilt Großbritannien. Auch wenn die mit gewissen Reservatrechten (im Bildungs- und Rundfunkbereich) ausgestatteten Lokal- und Regionalräte als kompetenzreich gelten, entspricht das politische System in Großbritannien dem zentralistischen Einheitsstaat. Mit den Autonomiebestrebungen Schottlands wurden zwar immer wieder Verfassungsreformen gefordert, die politische Realität hat aber eine gegenläufige Tendenz im System offenbart. So ging mit weitreichenden Privatisierungen gegen Ende der siebziger Jahre eine Rezentralisierung des politischen Systems einher. Die damit einsetzende Zurückdrängung des öffentlichen Sektors, die lediglich durch die eher symbolträchtige Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten („administrative devolution“) aufzuheben versucht wurde, stärkte eher die Zentripetalität des britischen Einheitsstaates.

Die Regionalisierungsversuche von Schottland und Wales, von den großen Parteien gebilligt durch die Sorge um den weiteren Zerfall ihrer politischen Basis, scheiterten im Jahr 1979 am Ergebnis eines zu dieser Frage durchgeführten Referendums. Der Erfolg der Volksabstimmung hätte den genannten Regionen zu dem Recht verholfen, in bestimmten Bereichen eigene Gesetze zu verabschieden und hierfür eigene Versammlungen einzuberufen. Die britische Zentralmacht regierte darauf mit - kontraproduktiver - politischer Härte, wobei beispielsweise ganze institutionelle Ebenen aufgelöst wurden. Die jüngste, im Jahr 1989 in die Wege geleitete Initiative Schottlands mit dem Ziel einer eigenen parlamentarischen Vertretung scheiterte 1992, als mit dem Wahlsieg der Konservativen Partei John MAJORS die einzige Partei in Schottland obsiegte, die den dortigen konstitutionellen Status quo verteidigt. Den Autonomiebestrebungen wurde lediglich mit Zugeständnissen auf administrativer Ebene begegnet (BULLMANN 1994, 23; BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 1987, 6; STURM 1994, 188).

Während Spanien und auch Italien als traditionell unitarisch ausgerichtete Staaten nachträglich Regionalisierungen zugelassen haben, befindet sich Frankreich mit seiner vorsichtigen Dezentralisierungspolitik auf einem Mittelweg, auf dem die Regionalisierungstendenzen an Eigendynamik zunehmen (BULLMANN 1994, 23).

In dem als „Dezentralisierungspolitik von oben“ beschriebenen Prozeß in Frankreich handelt es sich um den Versuch der Pariser Zentralregierung, dem Druck regionalistischer Politik zu begegnen und den in Jahrhunderten zielstrebig ausgebauten Zentralstaat schrittweise abzubauen. Anders als in Spanien hatten die französischen Regionalisierungsbestrebungen keine separatistischen Ursachen, obwohl Korsika dahingehend eine, mittlerweile kaum weniger extremistische Ausnahme darstellt. Nachdem de Gaulle bereits 1969 an einer Dezentralisierung bezüglich der Errichtung rechtsfähiger Gebietskörperschaften gescheitert war und sein Nachfolger Pompidou rechtlich schwache, eher im Sinne regionalökonomischer Planungseinheiten gedachte Regionen schuf, war es der sozialistische Präsident Mitterrand, der den Dezentralisierungsprozeß entscheidend vorantrieb. Maßnahmen wie die Zurücknahme der zentralstaatlichen Kontrolle sowie die Einsetzung von gewählten und mit Befugnissen ausgestatteten Präsidenten der Regionalgremien, die eigene Planungs- und Entscheidungskompetenzen besitzen, verhalfen den Departements zu einer

gewissen Selbständigkeit, die auch auf EU-Ebene sichtbar wird (VOIGT 1989, 24).

So dürfen in Frankreich die Regionen ohne weiteres Büros in Brüssel einrichten. Erlaubt sind allerdings nur Kontakte mit der Kommission auf Informationsebene, über die die französische Regierung vorab informiert werden muß; Verhandlungen über Projekte und deren Präsentation bleiben hingegen der Regierung vorbehalten (ENGEL 1994, 101).

Während Frankreich den Übergang zum föderalistischen System ausschließt, befindet sich Spaniens „Staat der Autonomien“ in einem Föderalisierungsprozeß, der die Bundesstaatsstruktur als Reaktion auf die zentralistische Diktatur zum Ziel hat.

Spaniens Dezentralisierungs- und Föderalisierungsbestrebungen dienen dem klassischen Ziel der Föderalismustheorie, der Integration einer heterogenen Gesellschaft. Die starke Ausprägung der „drei historischen Nationalitäten“ Galiziens, Kataloniens und des Baskenlandes haben zu einem separatistischen Regionalismus geführt, der durch seine ethnische und sprachliche Heterogenität bedingt ist. Die nicht immer den sprachlich-ethnischen Grenzen entsprechenden autonomen Gemeinschaften beinhalten daher noch immer ein Spannungspotential, das sich besonders im baskischen Separatismus zeigt. Die mit einem hohen Grad an politischer, administrativer und legislativer Kompetenz ausgestatteten Gebietskörperschaften entstanden 1978 nach dem Übergang von der diktatorischen zur demokratischen Staatsform, um der kulturellen Vielfalt Spaniens gerecht zu werden.

Trotz der weitreichenden Autonomie der spanischen Gliedstaaten wird Spanien von den politikwissenschaftlichen Experten noch nicht in die Liste der westeuropäischen Bundesstaaten aufgenommen. Das liegt einerseits an der flexiblen Verfassung, die nach dem sog. offenen Modell konzipiert wurde: Sie enthält nur wenige für den Bund reservierte Rechte und gibt weder eine umfassende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Autonomien, noch eine spezifische Staatsform vor. Die Aufgabenverteilung ist damit zur Disposition gestellt und erweist sich als nicht unproblematisch. So gab es 1988/89 einen Verfassungskonflikt über die Eingliederung des baskischen Informationsbüros in die Struktur der regionalen Exekutive; die von den spanischen Autonomen Gemeinschaften eingerichteten Büros sind daher

heute Handelsgesellschaften in zum Teil privater Trägerschaft. (ENGEL 1994, 101).

Die föderale Aufgabenverteilung läßt somit verschiedene Autonomiestadien der Gebietskörperschaften zu (KIMMEL 1992, 47). Die Dynamik des spanischen Staatengebildes zielt durch die stetige Ausweitung regionaler Kompetenzen allerdings eindeutig auf eine föderale Ordnung; so dürfen die autonomen Regionen seit 1994 fünfzehn Prozent der Einkommensteuer, die auf ihrem Territorium anfällt, selbst erheben und verwalten. Diese Initiative wurde im besonderen von Katalonien gefördert, der einzigen Region mit einem über dem EU-Durchschnitt liegenden Bruttoinlandsprodukt. Dieser föderalen Dynamik entspricht das seit Ende 1993 geplante Vorhaben, die zweite Kammer des spanischen Parlaments, den Senat, zu einer Vertretung der Regionalregierungen umzubauen. „Der spanische Staat bewegt sich so zu einer materiell föderalen Lösung, die die Verschiedenartigkeit der internen regionalen oder autonomen Ebenen nicht beeinträchtigt“ (ALFONSO 1991, 75).

Der Übergang Spaniens zum Bundesstaat wird andererseits durch den relativ schwachen territorialen Unterbau erschwert; während Deutschland eine relativ ausgeglichene sozioökonomische Struktur aufweist (multizentrisch, austauschintensiv und einsprachig), ist Spanien durch Disparität, Verkehrsarmut und Mehrsprachigkeit gekennzeichnet, was die Entstehung einer einheitlich handlungsfähigen regionalen Ebene bisher nicht zuließ (HELD 1993, 23f.).

Italien stagniert bei der Regionalisierung seit längerem, doch die letzten Erfolge der regionalistischen Lombardischen Liga haben die Diskussion wieder aktualisiert. So hat der Führer der separatistischen „Lega Nord“ BOSSI unlängst die Zusammenlegung der unter seinem Einfluß stehenden norditalienischen Regionen entlang der Padana-Ebene zum unabhängigen Staat „Padania“ gefordert. Die Teilung Tschechiens und Sloweniens als Vorbild, sieht der rechtsgerichtete Populist - unterstützt von breiten Teilen des italienischen Mittelstandes, der Kleinbürger, Angestellten und des Handwerks, die bei den letzten Parlamentswahlen der „Lega Nord“ einen landesweiten Stimmenanteil von immerhin zehn Prozent einbrachten - den Zentralstaat als Ursache allen Übels an und hat in Venedig bereits ein Pseudoparlament errichtet (COPPOLA 1996, 5). Eigentlicher Hintergrund dieser als historisch-traditionalistisch verdeckten Bewegung ist, wie der Historiker HOBSBAWM (1995, 532) richtig erkennt und wie bereits das Beispiel Katalo-

niens gezeigt hat, „der Wunsch der reichen Region, ihre Ressourcen für sich zu behalten.“

Unabhängig von dieser zwar bemerkenswerten, aber vorerst nicht akuten Autonomiebestrebung zeigt sich für die subnationale Ebene des südeuropäischen Staates die folgende Situation: Italiens Regionen gelten in der EU zu den autonomeren Gebietskörperschaften, da auch sie über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen. Aufgrund der Unterschiedlichkeit des Regionalstatus (so gibt es neben den fünfzehn ordentlichen Regionen fünf besondere), die sich in dem Autonomiegrad widerspiegelt, ergibt sich ein Bild, das dem spanischen ähnelt und diesem als Vorbild gedient haben mag. Auch hier erschwert die unklare Kompetenzaufteilung zwischen Staat, Region und Provinz die Einordnung des Grades an Selbständigkeit, zumal sich der italienische Staat gravierende Eingriffsbefugnisse vorbehält. Feststellbar bleibt, daß Italiens Regionen über einen niedrigeren Autonomiestatus verfügen als die spanischen - das Verbot der italienischen Regierung, regionale Kontaktbüros in Brüssel zu errichten, belegt dies. In Abgrenzung zu Frankreich und Spanien kann der italienische Regionalismus bislang als stabil bezeichnet werden, da bisher weder zentripetale noch zentrifugale Kräfte eine Staatsreform erzwingen können.

An den Beispielen Belgiens, Spaniens, Frankreichs und Italiens wird die Unterschiedlichkeit der Föderalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in der EU deutlich: Während der spanische Staat der Autonomien die klassische föderalistische Staatsform, die in Belgien bereits vorherrscht, anstrebt, bleibt Frankreich trotz staatlicher verordneter Regionalisierung und Dezentralisierung ein zentralistischer Staat und damit weit vom Bundesstaatsmodell entfernt. Auch Italien wird sich trotz fortgeschrittener Regionalisierung in naher Zukunft nicht zunehmend föderalisieren.

Die notwendige Trennung der Begriffe Föderalismus, Dezentralisierung und Regionalisierung läßt eine heterogene, wenn auch sich im allgemeinen Prozeß der Dezentralisierung befindlichen Karte der westeuropäischen Staatsmodelle entstehen, die voreiligen Rückschlüssen bezüglich einer bevorstehenden grundlegenden Dreistufen-Föderalisierung der Europäischen Union den argumentativen Boden entzieht.

Die unverkennbare Tendenz zur Regionalisierung und zur Stärkung der Regionen im gemeinschaftlichen Entscheidungssystem trägt genau betrachtet nur wenige föderalistische Züge im Sinne einer regionalen Eigenstaat-

lichkeit mit Verfassungsstatus, sie erscheint vielmehr als Effektivitätssteigerung des Zentralstaates und als Duldung einer nicht mehr zu übersehenden politischen Kraft, der in der Regel aber die erforderlichen Organe zur eigenen Willensbildung fehlt. Diese Duldung bezieht sich auch auf die Förderungswürdigkeit mancher Regionen durch die EG/EU, die gerade von nationalem Interesse ist - erhofft sich doch so mancher Staat dadurch Ersparnisse in der innerstaatlichen Regionalförderung.

Der europapolitische Pragmatismus in den Mitgliedstaaten findet daher seine Grenzen in der verbindlichen Beteiligung der Regionen an der inneren Politikgestaltung, wenn es nicht um die Inanspruchnahme von Fördermitteln geht; die Beteiligung wird oftmals nur toleriert, „wo es individuelles Lobbying bzw. eine Partizipation an den Fördertöpfen der EG und insofern eben auch um die wirtschaftlichen und finanziellen Belange des Gesamtstaates geht“ (ENGEL 1994, 102). Dieser nationalökonomische Egoismus spiegelt sich auch auf der subnationalen Ebene wider: Die Wahrung des regionalen Besitzstandes, sei es durch die Konzentration von Bodenschätzen, Kapital, Arbeitskraft, Technologie oder Wissen, gehört zu den vornehmlichen Gründen für die Einforderung von kompetenzrechtlicher Autonomie, die eine Verteilung der Wertschöpfung der begünstigteren Regionen über staatliche Finanzausgleichszahlungen an die ärmeren Regionen erschweren oder die Zahlung derselben an einen verschuldeten Zentralstaat verhindern soll. Allgemeiner ausgedrückt läßt sich dieses Fazit regionaler Selbstbestimmungsforderungen auf alle ethnisch-territoriale Autonomiebestrebungen ausweiten:

Die Essenz von ethnischer oder ähnlich strukturierter Politik in urbanisierten, also fast schon per Definition heterogenen Gesellschaften war in Wirklichkeit der Wettbewerb mit anderen Gruppen um einen Anteil der Ressourcen des nichtethnischen Staates (HOBSBAWM 1995, 533).

Eine genauere Betrachtung der Regionalinteressen im Bereich der Europäischen Union wird sich aus der substaatlichen Sichtweise ergeben: Wie die Beteiligung der Regionen am europäischen Einigungsprozeß geregelt ist, wie der regionale Einfluß darauf einzuschätzen ist und in welcher Weise die Regionalförderung der Europäischen Union dabei eine Rolle spielt, soll daher das folgende Kapitel aufzeigen.

6 *Die Föderalisierungstendenzen im System der Europäischen Union*

In den Maastrichter Verträgen sind föderale Elemente festgeschrieben: Das Subsidiaritätsprinzip geht von mehreren politischen Gliederungsebenen aus und der Ausschuß der Regionen vertritt die dritte - regionale - Gestaltungsebene. Die Effektivität dieser „Föderalisten“ hängt allerdings von politischen Willen der Entscheidungsträger ab, und der wird im Spannungsfeld von Föderalismus und Zentralismus unterschiedlich bewertet.

Hatte sich in bezug auf die Beteiligung der regionalen Kraft in der EG das Europäische Parlament als einziges EG-Organ im Vorfeld der Regionalisierungs- und Föderalisierungsdiskussion für eine dritte politische Ebene im EG-System eingesetzt, so gab im Verlauf des fortschreitenden Prozesses auch die Kommission ihren bislang reservierten Standpunkt auf. Die Brüsseler Behörde allerdings als „treibende Kraft beim Umdenken hinsichtlich der Einbeziehung von Regionen in die europäischen Entscheidungsprozesse“ (ENGEL 1994, 101) zu bezeichnen, kann zumindest aus deutscher Ländersicht nicht bestätigt werden; die Kritik der deutschen Bundesländer an Brüssel, was die Wahrnehmung von Regionalinteressen angeht, ist auch nach der Ratifizierung der Maastrichter Verträge nicht verstummt.¹ So hat die Kommission zwar zahlreiche Gemeinschaftsinitiativen der Regionalpolitik sowie der interregionalen Zusammenarbeit in die Wege geleitet, zu einer innergemeinschaftlichen Mitentscheidung der von den jeweiligen Bevölkerungen gewählten Regional- und Länderregierungen führte dies aber nicht.

Der Beharrlichkeit der deutschen Bundesländer, die neben den belgischen Regionalvertretern als einzige Delegierte der subnationalen Ebene an den Konferenzen zur EG-Vertragsnovellierung teilnehmen durften, ist es daher in erster Linie zu verdanken, daß neben dem Regionalausschuß das Subsidiaritätsprinzip und das Leitmotiv der Bürgernähe in die Verträge aufgenommen wurden. Im Bewußtsein der Tatsache, daß dies lediglich der - mögliche - Einstieg in einen dreistufigen Aufbau der Gemeinschaftsebene

¹ Vgl. die Beiträge aus Ländersicht von STOIBER und WALTER, worin im besonderem Maße die Zögerlichkeit der Kommission in bezug auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bemängelt wird (STOIBER 1995; WALTER 1995).

bedeutete, haben die Bundesländer in der Europaministerkonferenz bereits 1993 eine Arbeitsgruppe „Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996“ eingerichtet, um die Föderalisierung der EU voranzutreiben (BÖHM 1993, 551).

Die Kritik am Status quo der Länder- und Regionalbeteiligung in der Europäischen Union setzt an der politischen Schwäche des Regionalausschusses, am unbestimmten Subsidiaritätsprinzip und an der fehlenden Mitentscheidungsmöglichkeit an der EU-Regionalpolitik an, womit die Gegenstände der nachfolgenden Untersuchung benannt sind. Da das Motiv der Bürgernähe, das schließlich ebenfalls Einfluß auf die Regionalisierung der EG/EU hatte, weder einen institutionellen noch juristischen Charakter besitzt, entfällt aufgrund fehlender Untersuchungskriterien eine genauere Betrachtung.

Es kann bereits jetzt gesagt werden, daß sich die EU nach Maastricht zwar in einem Föderalisierungsprozeß befindet, aber von der Verwirklichung eines föderalen Systems, wie lange von den deutschen Ländern gefordert, weit entfernt ist. Die Zielsetzung einer Senatslösung für den Ausschuß der Regionen, der an Stelle des Ministerrates mit dem EP ein Zweikammersystem innerhalb der EU bilden soll, ist auch auf längerfristige Sicht auszuschließen; das Zweikammersystem würde die Ablösung der Nationalstaaten zugunsten der Regionen und damit die Entwicklung der EU zum Bundesstaat voraussetzen. Auch die Idee einer Aufwertung des AdR zu einer dritten, gleichberechtigten Kammer im EU-System (so unter anderem vom Bundesrat für 1996 gefordert) erscheint vor dem Hintergrund politischer und struktureller Gegebenheiten als unrealistisch, da die damit zunehmende Komplexität der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung den Integrationsprozeß ungleich erschweren, wenn nicht unmöglich machen würde. Diese Meinung vertritt unter anderem der Soziologe und ehemalige EG-Kommissar Ralf DAHRENDORF, wenn er diesbezüglich vor einer „Aufsplitterung Europas in Regionen“ warnt (1991, 705).

6.1 Der Ausschuß der Regionen

Über die faktischen Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Ausschuß der Regionen besteht bei den Experten Uneinigkeit; fest steht, daß der mit Artikel 198a EGV eingesetzte Ausschuß ein eigenständiges Organ innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union darstellt und damit zumindest die formale Anerkennung der dritten Ebene im Gemeinschaftsaufbau bedeutet. Organisatorisch wurde der

AdR an den Wirtschafts- und Sozialausschuß gegliedert, was aufgrund der verschiedenen Aufgabenverteilungen der beiden Gremien umstritten ist.²

Die Motive zur Einsetzung des Ausschusses der Regionen lagen zum einen in der Forderung, dem Subsidiaritätsprinzip ein institutionelles Pendant zur Seite zu stellen, und zum anderen in der Kritik aller Mitgliedstaaten an der zentralen Regelungsgewalt der Europäischen Kommission, die die Länder und Regionen bisher lediglich als Ausführungsorgane ihrer Entscheidungen benutzte. Damit einher ging die Diskussion um das Demokratiedefizit, das mit der Einsetzung des neuen Gremiums und der Beteiligung der Regionalvertreter an dem Rechtssetzungsprozeß der Europäischen Union gemindert werden sollte. Vor allen Dingen aber war der Ausschuß der Regionen Ausdruck der Bemühungen der deutschen Bundesländer, das „föderale Defizit“ der Gemeinschaft zu beheben.

Im Vorfeld der Verhandlungen zu den Vertragsrevisionen der Europäischen Gemeinschaft hatten die deutschen Länder erklärt, daß es Ziel sein müsse,

ein Europa mit föderativen Strukturen zu schaffen, das die Erhaltung der kulturellen Eigenarten, der gesellschaftlichen Vielfalt, eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung und die Bürgernähe der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten gewährleistet.³

Die Forderung einer Regionalkammer oder eines Regionalrats war bereits 1989 von der Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien erhoben und im gleichen Jahr von der Konferenz „Europa der Regionen“ präzisiert worden; die Diskussionen um die Schlußresolutionen hatten deutlich gemacht, daß aufgrund der Heterogenität der europäischen Regionalszene das geplante Regionalorgan vorerst nur als „repräsentative Institution“ fungieren sollte. Ähnliche Forderungen stellte 1990 auch die Versammlung der Regionen Europas (VRE) und die Konferenz der italienischen Regionen und autonomen Gebietskörperschaften im November 1991 (KALBFLEISCH-KOTTSIEPER 1994, 134).

Bei den Maastrichter Vertragsverhandlungen zeichneten sich bald Bestrebungen von Seiten der Kommission und einiger Mitgliedstaaten ab, die Befugnisse des zukünftigen Regionalgremiums möglichst gering zu gestalten. Die Anknüpfung an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und die Einbe-

2 Auf Aufbau, Geschäftsordnung und Arbeitsweise des AdR soll hier aufgrund hinreichender Literatur nicht ausführlich eingegangen werden. Vgl. u. a. HRBEK 1993/94, 105ff.

3 Beschluß der Regierungschefs der Länder vom 7.6.1990. In: BAUER 1991, 92.

ziehung der lokalen Ebene, die die Heterogenität des AdR vergrößerte und damit den Handlungsspielraum verkleinerte, waren, so KALBFLEISCH-KOTT-SIEPER (1994, 137), „von den handelnden Hauptakteuren der nationalen Regierungen ganz offensichtlich als Disziplinierungsmechanismen gedacht.“

Zur Auseinandersetzung um die Zusammensetzung des Ausschusses kam es innerhalb der deutschen Ländergemeinschaft. Die Gemeinden und Gemeindeverbände kritisierten den Alleinvertretungsanspruch der Bundesländer auf die dritte europäische Politikebene und erstritten sich im Rahmen der Ratifizierung der Maastrichter Verträge drei Sitze im Regionalausschuß, die mit drei gewählten Vertretern auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände besetzt wurden (KLATT 1995, 14). Für die deutschen Bundesländer sowie für alle EU-Regionen mit ausreichender Autonomie ist der Ausschuß der Regionen aufgrund seiner Heterogenität und der damit beschränkten Handlungsfähigkeit eher von sekundärem Interesse, was den Einfluß auf die EU angeht.

Neben Vertretern deutscher Bundesländer sitzen die Bürgermeister griechischer Kleinstädte, neben glühenden Verfechtern des Föderalismus aus Spanien sitzen Vertreter aus historisch streng zentralistisch orientierten Ländern wie Frankreich oder Großbritannien. Die deutsche Hoffnung, ihr bewährtes Modell des Föderalismus auf die europäische Bühne übertragen zu können, wurde bislang enttäuscht (SCHORS 1996, 12).

Die Einwirkungsmöglichkeiten über die Brüsseler Länderbüros erweisen sich als effektiver und diese werden sich die Bundesländer solange vorbehalten, bis sie mehr als die bisher marginalen Befugnisse des AdR nutzen können, um ihre föderalen Ansprüche geltend zu machen. Ob dies in naher Zukunft möglich sein wird, ist mehr als fraglich; die ungleichartige Zusammensetzung und die unterschiedlichen Interessenlagen im Ausschuß haben während der Konstituierungsphase (erste konstituierende Sitzung am 9./10. März 1994) und im Verlauf der ersten Plenumsitzungen erkennen lassen, welche Schwierigkeiten die Arbeit der Regionalvertreter in Zukunft prägen werden:

- Vertreter der regionalen und der kommunalen Ebene beanspruchen gleichermaßen Geltung im neuen Gremium.
- Die Konstituierung einzelner nationaler Gruppen in den ersten Sitzungen der AdR läßt wie in den anderen Organen der EU die Entstehung nationaler Interessenblöcke erwarten.

- Eine Blockbildung läßt sich durch die Fraktionenbildung auch auf parteipolitischer Ebene verfolgen.
- Mit der Wahl des Ausschußpräsidenten lebte die in der EU hinreichend bekannte Nord-Süd-Interessendivergenz auch im AdR auf (HRBEK 1994, 110).

Als nicht überraschend erweist sich aufgrund dieser Heterogenität die Forderung der VRE von 1992, im AdR nur die Vertreter der Regionen zu versammeln, während für die Kommunen eine andere Art der Repräsentation gefunden werden müsse (HRBEK & WEYAND 1994, 133f.)

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist ebenfalls die aufgekommene Skepsis des Europäischen Parlaments in bezug auf den Ausschuß der Regionen; hatte die europäische Völkervertretung den Regionen in ihrem politischen Emanzipationsprozeß noch unterstützend zur Seite gestanden und 1990 sogar die „Umwandlung der Gemeinschaft in eine echte Union des föderalen Typs“ gefordert,⁴ so ergibt sich seit ihrer institutionellen Intervention auf EU-Ebene neuerdings ein Interessenkonflikt, worin sich das Parlament um seine soeben durch die Maastrichter Verträge gestärkten Kompetenzen sorgt:

Befürchtet wurde eine Konkurrenz zur Unzeit (...). Auch der Entwurf eines Berichtes über die Verfassung der Europäischen Union, der im April 1993 vom damaligen Berichterstatter Oreja Aguirre vorgelegt worden ist, zeigt, daß das Parlament noch nicht bereit ist, den neuen Ausschuß der Regionen als einen Partner zu akzeptieren. Lediglich in Artikel 13 wird in einer Aufzählung der Ausschuß der Regionen erwähnt ... (Kalbfleisch-Kottsieper 1994, 140).

Die Forderung der deutschen Ministerpräsidenten 1994 in Brüssel und des deutschen Bundesrats nach der Weiterentwicklung des beratenden Ausschusses der Regionen zu einer Regionalkammer, also eines gleichberechtigten Organs in der EU und damit der Institutionalisierung der dritten politischen Gestaltungsebene im EU-System, erscheint unter den gegenwärtigen Voraussetzungen unter dem Hoffungsprinzip, „da trotz der Subsidiaritätsklausel (...) mit der Errichtung des Rates der Regionen keine institutionelle Verankerung der Länder/Regionen vorgesehen“ (STEWING 1992, 110) war.

4 Vgl. Unterrichtung durch das EP: Entschließung des EP zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des EP im Hinblick auf die Europäische Union. In: Bundesrats-Drucksache 538/90 vom 25.7.1990, 11.

Folgerichtig zielen die Forderungen der „starken“, also föderal strukturierten Regionen wie die deutschen und österreichischen Bundesländer, die belgischen Regionen und die spanischen Autonomien zusammen mit dem Ausschußvorsitzenden Maragall neben der Anerkennung des Ausschusses der Regionen als eigenständigem Organ, der Stärkung der legislativen Befugnisse und der größeren Eigenständigkeit gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vor allem auf eine Neufestlegung des juristisch unbestimmten Subsidiaritätsprinzips (WALRAF 1996, 1).

Die Aussicht auf Realisierung des Forderungskataloges dürften gering sein: Die Mehrheit der beteiligten Regionen wird einer solchen Kompetenzfülle schon organisatorisch und aufgrund der wenigen, ihnen zustehenden Autonomierechte nicht gewachsen sein, und die Widerstände von Seiten der Kommission, des Europäischen Parlaments und der Mehrzahl der Mitgliedstaaten werden die Entstehung einer Regionalkammer im Sinne einer Länderkammer auf der Maastricht-Nachfolgekonzferenz 1996 zu verhindern wissen.

6.2 Das Subsidiaritätsprinzip

Mit dem Subsidiaritätsprinzip hat ein föderaler Grundsatz Eingang in die europäische Integrationsdiskussion gefunden, der mit großen Hoffnungen auf ein bürgernahes und dezentrales Europa verbunden wird. Das Subsidiaritätsprinzip als klassisches Prinzip zur Kompetenzverteilung zwischen oberster Organisationseinheit und den nachgeordneten Abteilungen, denen die Zuständigkeitsvermutung zukommt, gilt als grundlegendes Element der Föderalismustheorie und findet sich dementsprechend wörtlich oder umschrieben in bundesstaatlichen Verfassungen. Sinngemäße Entsprechungen sind zum Beispiel in Art. 30 des deutschen Grundgesetzes und in der 10th Amendment der *US-Constitution* der Vereinigten Staaten enthalten.

Die Ursprünge der Subsidiarität finden sich bereits bei Thomas VON AQUIN und in der Staatsrechtslehre des Liberalismus. Die auch von der katholischen Soziallehre in Anspruch genommene Maxime der Subsidiarität wurde ebenfalls festgeschrieben in der Enzyklika „*Quadragesimo Anno*“ von Papst Pius XI. aus dem Jahre 1931. Hier wurde das Prinzip als Mittel zur Behauptung der Kirchenautorität gegenüber der Machtausweitung der Nationalstaaten angewandt (BAINBRIDGE & TEASDALE 1996, 430).

In Deutschland erlangte der Begriff Subsidiarität mit der Diskussion um die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft in bezug auf die Kulturhoheit der Bundesländer in den achtziger Jahren eine Wiederbelebung, da sich bereits in den sechziger Jahren die bundesdeutsche Staatsrechtslehre mit dem Prinzip beschäftigt hatte. Wegen der Inanspruchnahme dieses Rechtsprinzips durch die katholische Soziallehre wurde der Begriff in der Folgezeit nicht mehr benutzt (JACH 1992, 494f.).

Im Zuge der Vorverhandlungen zu den Maastrichter Verträgen und der sich abzeichnenden Hereinnahme des Subsidiaritätsprinzips wurde auch die Einsetzung des Ausschusses der Regionen erleichtert. Der direkte Zusammenhang von Ausschuss und Prinzip findet daher seinen Ursprung schon in der Initialisierung der Föderalismusforderung an den europäischen Integrationsprozeß. So war nach Meinung der Teilnehmer der Konferenz „Europa der Regionen“ am 24./25. Oktober 1990 in Riva del Garda (Trient) die Schaffung eines Regionalorgans in der EG notwendig, weil

das Subsidiaritätsprinzip seine volle Wirkung nur entfalten und ein föderaler Aufbau der Gemeinschaft nur verwirklicht werden kann, wenn die Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften die Gemeinschaftspolitik in den sie berührenden Bereichen mitgestalten können.⁵

Die Forderung der Koppelung des Subsidiaritätsprinzips an den Ausschuss der Regionen mag einerseits den Willen der Regionalvertreter bekunden, die Föderalisierung der EG/EU auf mehrere Ebenen, nämlich die juristische und institutionelle, zu verteilen und damit zu festigen. Andererseits spiegelt sich schon hier das mangelnde Vertrauen der Konferenz an der Europäischen Gemeinschaft wider, daß die Einhaltung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auch gewährleistet wird. Die im Dezember 1994 erfolgte außerordentliche Sitzung des Präsidiums des Ausschusses der Regionen galt daher nicht zufällig der Beratung über das Subsidiaritätsprinzip, das die hochgestellten Erwartungen bislang nicht erfüllen konnte. Während die Bundesländer „keinesfalls zufrieden“ (STOIBER 1995) mit dem ersten Jahresbericht zum Subsidiaritätsprinzip sein konnten, forderte der Regionalausschuß „einen spezifischen Hinweis auf die Rolle der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips“

5 Punkt Zwei der Entschließung der Teilnehmer der Konferenz „Europa der Regionen“ am 24./25.10.1990 in Riva del Garda (Trient). Abgedruckt in: HRBEK & WEYAND 1994, 187ff.

(KLATT 1995) sowie ein eigenständiges Klagerecht des AdR bei Verstößen gegen die Subsidiaritätsklausel.

Von der Bedeutung her wird im Subsidiaritätsprinzip der kleineren Einheit in der Staats- und Gesellschaftsordnung das prinzipielle Recht verbrieft, Regelungen vor der höheren Organisationseinheit aufgrund der Sachgebietsnähe vorrangig in Anspruch nehmen zu können. Dies gilt, wenn diese Regelung auf der niedrigeren Organisationsebene in gleichwertiger Weise getroffen werden kann, wie dies von der höheren Ebene zu erwarten ist. Auf den europäischen Einigungsprozeß bezogen sollte der neue Artikel 3b EGV auch die Stärkung der Länder und Regionen bedeuten, wobei nach der „Besser-Klausel“ die Gemeinschaft nur dann Regelungsbedarf anzeigen darf, wenn eine Überforderung der Unterebenen zu erwarten ist.

Im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozeß hat das Subsidiaritätsprinzip bereits 1975 und 1986 eine gewisse Bedeutung erlangt. Außerhalb des vertraglichen Bereiches wird Subsidiarität zum ersten Mal schon im Juni 1975 erwähnt. In Paragraph 12 der Erklärung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Tindemans-Bericht wird festgehalten:

No more than the existing Communities have done so, European Union is not to give birth to a centralizing superstate. Consequently, and in accordance with the *principe de susidiarité*, the Union will be given responsibility only for those matters which the Member States are no longer capable of dealing with efficiently (zit. n. BAINBRIDGE & TEASDALE 1996, 430).

Die hier zum Ausdruck kommende und angekündigte strenge Befolgung des Prinzips könnte die Föderalisierung der Europäischen Union ein weites Stück voranbringen und die bisherige „Länder-Blindheit“ durch eine angemessene Länderbeteiligung an der europäischen Politik ersetzen. Dementsprechend hoch waren auch die Erwartungen der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, daß sich durch den Art. 3b EGV eine weitere Aushöhlung ihrer Kompetenzen wie im Bildungsbereich vermeiden ließe.

Aufgrund der vertraglichen Rechtsgültigkeit gilt es in erster Linie, die Bedeutung der Subsidiarität als justiziable Handlungsmaxime zu untersuchen. Abgesehen vom Willen der Kommission und des Rates, die angedeutete Tendenz zur mitgliedstaatsfreundlichen und föderalistisch geprägten Politik auch umsetzen zu wollen, was bisher als zögerlich beschrieben werden muß, stellt sich die Frage nach dem dem Vertragstext immanenten Deu-

tungsspektrum der bisher „wenig beachteten und auch von der Kommission kaum ernst genommenen Vorschrift“ (HEINZEMANN 1993, 325).

Die Problematik wird deutlich an der Diskussion um den Artikel 130 r Abs. 4 Satz 1 EWGV, der durch die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 eingeführt wurde. In die Verträge der Gemeinschaft wurde mit diesem Artikel erstmals eine subsidiäre oder subsidiär anmutende Klausel aufgenommen, die unter dem Titel VII „Umwelt“ den Untertitel „Subsidiarität“ führte. Gemäß dieses Artikels „wird die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Abs. 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der Mitgliedstaaten“ (LÄUFER 1990, 81).

Der Geltungsbereich dieses separaten Subsidiaritätsprinzips galt als sehr beschränkt: Erstens waren andere Sachgebiete durch das Prinzip nicht berührt und zweitens war nicht einmal der gesamte Umweltbereich davon erfaßt. Denn für sämtliche Beschlüsse, die nur teilweise und untergeordnet umweltpolitisch relevant waren, entfiel die Anbindung an die Subsidiarität zugunsten der unter Art. 100 EWGV vorgenommenen Rechtsangleichung (SCHWEITZER 1992, 616).

Demnach ist in der Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips als allgemeiner Grundsatz der Maastrichter Gemeinschaftsordnung eine deutliche Aufwertung desselben zu erkennen. Von der sektoriellen Begrenzung erfährt das Prinzip eine Aufwertung zum normativen Leitsatz, der dem Regelwerk eine übergreifende Beschränkung zu geben scheint, zumal in verschiedenen Artikeln wie 130 u, 126, 127 und 128 EGV durch die direkte Nennung oder die Umschreibung der Subsidiaritätsklausel auch innerhalb der Regelungen das Prinzip noch einmal ausdrücklich festgeschrieben ist.

Der Geltungsbereich des Subsidiaritätsprinzips findet allerdings auch im EG-Vertrag eine Beschränkung, und zwar auf den Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union. Dieser umfaßt unter anderem die Bereiche der Entwicklungs- und Kulturpolitik, der Rechtsangleichung, des Verbraucherschutzes, der Forschungs-, Bildungs-, Technologie- und Umweltpolitik. Keine Anwendung findet das Subsidiaritätsprinzip dagegen im ausschließlichen Kompetenzbereich der Gemeinschaft, wozu der gesamte Binnenmarktbereich gehört. Dazu gehört beispielsweise das Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik, von deren Rechtssetzung die einzelnen Mitgliedstaaten mittlerweile ausgeschlossen sind (BAETGE 1992, 713).

Die oben aufgezeigte Unzufriedenheit der Vertreter der regionalen Ebene und des Ausschusses der Regionen deutet auf eine weitere Beschränkung des Subsidiaritätsprinzips hin: Die von den Ländervertretern geforderte explizite Erwähnung der „Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften“ in der vertraglichen Bestimmung zur Subsidiarität konnte nicht verwirklicht werden (LAUFER & FISCHER 1996, 87). Bereits durch die Betrachtung des Ausschusses der Regionen ließ sich erkennen: Die dritte politische Gestaltungsebene im System der Europäischen Union wird lediglich eine Andeutung bleiben, und durch die fehlende Erwähnung derselben im Subsidiaritätsprinzip wird dieser Andeutungscharakter manifestiert.

Mit der Definition des Geltungsbereichs der Subsidiaritätsklausel ist allerdings noch nichts über die Bedeutung des Begriffs selber ausgesagt. Dessen alleinige Festschreibung mag den Willen der Vertragspartner zum subsidiären Handeln zwar unterstreichen, eine politische und rechtliche Handlungsmaxime entsteht daraus aber noch nicht. Erst wenn eine Vorgabe justiziabel und im Einzelfall einklagbar ist, bekommt sie politisches Gewicht.

Die rechtliche Faßbarkeit hängt entscheidend von der begrifflichen Faßbarkeit ab, und die ist im Fall des Subsidiaritätsprinzips von großer Unbestimmtheit und Uneinheitlichkeit geprägt. Als „kontextabhängiges Chamäleon“ oder „Blankettbegriff mit begrenzter Wirkmächtigkeit“ wohnt dem Subsidiaritätsbegriff ein breites Auslegungsspektrum inne, das viele Interpretationen zuläßt und aufgrund dessen rechtlich kaum faßbar, also kaum justiziabel ist (JESTAED 1993, 725ff.).

Die Forderungen nach einer übereinstimmenden Definition des Subsidiaritätsbegriffes haben das Interpretationswirrwarr erst verdeutlicht: Abhängig von den jeweiligen europapolitischen Zielsetzungen plädieren Institutionen, Experten und Regierungen für unterschiedliche Interpretationsmuster, die der eigenen Politik am zuträglichsten erscheinen. Während Großbritannien beispielsweise einen weiten subsidiären Auslegungsspielraum erkennt, um nationale Regelungen durchsetzen zu können, gelangt das Europäische Parlament zu der Ansicht, daß, wenn sich eine solche Interpretation des Prinzips im Sinne einer „Durchführungs-Subsidiarität“ durchsetzen sollte, eine Gefahr für den gemeinschaftlichen Besitzstand und damit für die Gemeinschaft selbst entstünde (HEINZEMANN 1993, 326). Ebenfalls restriktiv wird der Art. 3b von einem kleinen EU-Mitgliedsland wie den Niederlanden interpretiert, da die Subsidiaritätsformel dann als gefährlich erachtet wird, wenn die großen Wirtschaftsmächte der EU sich das Prinzip

zunutze machen, um eigene Regelungen durchzusetzen und aufgrund ihrer ökonomischen Stärke auch durchzusetzen vermögen (EIJSBOUTS 1992).⁶

Beachtlich ist das Bemühen der Kommission, über das Subsidiaritätsprinzip gar neue Zuständigkeiten zu begründen. In dem 1991er Memorandum zur Berufsbildungspolitik spricht die Brüsseler Behörde von einer „dynamischen Auffassung des Subsidiaritätsprinzips (...), die nicht nur von einer Abgrenzung der Kompetenzen, sondern vielmehr auch auf einer gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Politik beruht“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1991a, 16f).

Es handelt sich beim Subsidiaritätsbegriff aufgrund des breiten und divergierenden Deutungsspektrums also um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff, der der Kommission und dem Rat durch die relative „Besser-Klausel“ und der Voraussetzung einer ebenfalls relativen „nicht-ausreichend“ zu bewertenden Maßnahme der Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum läßt. Bei Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Subsidiaritätsklausel müßte zwar der Europäische Gerichtshof entscheiden, doch gerade die Unbestimmtheit der rechtlichen Begrifflichkeit kann auch hier zu einer Entscheidungslücke führen, die durch die Luxemburger Richter nicht zu schließen wäre:

Dies führt im Ergebnis dazu, daß die Anwendung des Grundsatzes durch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes weitgehend entzogen ist. Der EuGH kann lediglich überprüfen, ob die Gemeinschaftsorgane bei ihrer Entscheidung von einer zutreffenden Tatsachenbasis ausgegangen sind, die Verfahrensregeln eingehalten haben und sich nicht von sachfremden Erwägungen leiten ließen (BAETGE 1992, 713).

Die Chronologie der Rechtsprechung der Europäischen Gemeinschaft hat gezeigt, daß die Urteilssprüche des EuGH im Zweifelsfalle zugunsten der Kommission gefällt wurden (WALKENHORST 1995, 76), was die Vermutung nahelegt, daß ein Rechtsstreit über das Subsidiaritätsprinzip zum Nachteil des Klägers, also der jeweiligen Regierung gesprochen wird.

6 Die Furcht der „kleinen“ Mitgliedstaaten vor Majorisierung drückt sich beispielsweise auch in der ablehnenden Haltung der niederländischen Regierung gegenüber einer vergrößerten Kompetenzzustattung des Europäischen Parlaments aus, da das eher dem Mehrheitsprinzip verhaftete EP nationalstaatlichen Minderheiten kaum noch Beachtung schenkt. Vgl. VON DER VRING 1995, 13.

Wird das Subsidiaritätsprinzip als Leerhülle entlarvt, d. h. werden juristische Wege mit Hilfe des EuGH gefunden, das Rechtsprinzip willkürlich zu umgehen, wird dem Art. 3 b EGV das gleiche Schicksal zuteil werden wie der Art. 72 Abs. 2 GG (Inanspruchnahme eines Gesetzgebungsrechts des Bundes bei der konkurrierenden Gesetzgebung); dieser als Begrenzung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes gedachte Tatbestand ist mittlerweile zum eigentlichen Träger der Vereinheitlichung geworden, gefördert durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (LAUFER 1991, 117).

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Wirkung des Subsidiaritätsprinzips bisher überschätzt wurde. Die unitaristisch ausgelegte und sich eigendynamisch zentralisierende Europäische Union wird trotz deklarierter Föderalistentendenz ihren Kurs vorerst fortsetzen, so daß die mit Hoheitsrechten ausgestatteten Länder und Regionen auf Dauer gezwungen sein werden, neue Wege der Einflußnahme zu suchen und die bereits bestehenden Möglichkeiten voll auszuschöpfen.

6.3 Die EG/EU-Regionalpolitik

Die Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft auf regionaler Ebene haben seit den siebziger Jahren stark zugenommen und sich von einer die nationalen Regionalmaßnahmen unterstützenden Politik zu einem eigenständigen politischen Handlungsfeld entwickelt. Waren die Regionen zu Beginn der EG-Strukturpolitik noch reine passive Mittelempfänger, so hat sich durch den Regionalisierungsprozeß eine Stärkung der Regionalebene und eine damit verbundene Artikulations- und Mitsprachebereitschaft derselben ergeben. Bezogen auf das politische System der EG/EU und der sich darin entwickelnden dritten Ebene ist hier ein Zusammenhang zu vermuten, der für den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses von Bedeutung sein könnte. Die diesbezügliche Fragestellung lautet also: Hat die EG/EU-Regionalpolitik selber zu einer ordnungspolitischen Gewichtsverlagerung der EG/EU beigetragen oder wird sie dazu beitragen?

Seit 1975 unterstützt die Europäische Gemeinschaft ihre ärmeren Regionen, um die „wichtigsten regionalen Ungleichgewichte“ korrigieren zu helfen (SPIEKERMANN 1988, 12). Die EG/EU entspricht damit dem Willen der EU-Bürger, die einer *Eurobarometer*-Umfrage von 1995 zufolge nach der Schaffung von Arbeitsplätzen (44%) „den Abbau der regionalen Ungleichgewichte“ (29%) als vorrangigstes Ziel der EU-Regionalpolitik ansehen; in Dänemark (34%), den Niederlanden (41%) und Österreich (36%) wurde der

Beseitigung regionaler Disparitäten sogar Priorität eingeräumt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996, 89f.).

Von der anfänglichen Unterstützung der nationalen Regionalpolitiken entwickelte sich die EG-Regionalförderung mit der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 130a-e EWGV) zur eigenständigen Politik, die durch die Maastrichter Verträge wiederum erweitert wurde (Art. 2, 3 und 130a-e EGV; vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1993). Zu diesem Zweck wurden zahlreiche Instrumente und Einzelprogramme geschaffen. Zu den Instrumenten gehören:

- der 1975 entstandene Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der 1988 mit dem Sozial- und Agrarfonds verknüpft wurde;
- die Europäische Investitionsbank;
- die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS);
- der Europäische Sozialfonds (ESF);
- der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL);
- seit 1993 der Kohäsionsfonds;
- seit 1994 das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF);

Zu den Programmen gehören unter anderem:

- Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) auf der Grundlage von nationalen Regionalplänen,
- Gemeinschaftsprogramme zur Umstellung der Eisen- und Stahlindustrie (Resider) und des Schiffbaus (Renaval).

Die Gründe für die regionalen Ungleichheiten sind vielfältig. Die anhand der regionalen Einkommen vorgenommenen Vergleiche beruhen auf Defiziten wie:

- der peripheren Lage der Region,
- einer ungenügenden Kapitalausstattung in der Produktion,
- einer unzureichenden Infrastruktur,
- dem niedrigen Niveau der beruflichen und allgemeinen Qualifikation,
- der ungünstigen Wirtschaftsstruktur mit großem Gewicht auf der Landwirtschaft,
- der hohen Arbeitslosigkeit (SEIDEL 1995, 296).

Die Problematik der regionalen Disparitäten in der EG/EU konnte bislang trotz der wachsenden Unterstützung der Gemeinschaft nicht aufgehoben werden, obwohl sich die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen der EU in den letzten Jahren verringert haben (VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1996, 13).⁷

Aber auch in Verfehlungen der EG/EU-Regional- und Strukturpolitik selber sind Ursachen für das andauernde Bestehen des regionalen Ungleichgewichts zu suchen. Dies liegt einerseits daran, daß durch den Binnenmarkt die wirtschaftsstarke Regionen zuerst gefördert werden (CZADA 1992, 537), und daß andererseits wohlhabende EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Dänemark oder die Niederlande von der gemeinschaftlichen Regionalförderpraxis profitieren konnten, was die Unzulänglichkeiten der EG/EU-Regionalpolitik zeigt. So erhielten die Niederlande 1989 fast den doppelten Betrag zurück, den sie im Rahmen der Strukturhilfe eingezahlt hatten und verzeichneten damit einen 40 Prozent höheren Betrag als Portugal und Irland zusammen (EIBEL 1994, 58).

Die EG-Regionalpolitik hatte insofern Einfluß auf die Regionalisierungsbestrebungen der achtziger Jahre, als daß sich die Regionen vom Objekt der Gemeinschaftspolitik hin zum Subjekt entwickeln konnten. Waren bis 1988 nur die nationalen Regierungen die Ansprechpartner der Europäischen Gemeinschaft in bezug auf die Regionalförderung, so zeichnete sich mit der Partizipationseinforderung der dritten Ebene eine Stärkung derselben ab: Die Entwicklung der EG-Regionalförderpraxis zur Orientierung an drei subnationalen Ebenen (die Einteilung der Gebietseinheiten in NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques - entspricht der deutschen Einteilung in Länder, Regierungsbezirke und Kreise) hat dazu geführt, daß die EU-Finanzhilfen ohne Einbeziehung der Nationalstaatsebene direkt an die betreffenden Regionen gerichtet werden. Damit wurden die Regionen zumindest als Ansprechpartner akzeptiert, auch wenn sie über die Vergabe der Mittel aus dem Regionalfonds noch immer kein Mitentscheidungsrecht innehaben.⁸

7 Von 1989 bis 1993 wuchsen die Ausgaben der Gemeinschaft für Regionen mit Entwicklungsrückstand um das Doppelte auf 21 Mrd. ECU, bis 1999 ist eine Erhöhung der Strukturmittel auf 30 Mrd. vorgesehen. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1994, 124.

8 Die Mitentscheidungsmöglichkeit durch das Anhörungsrecht des AdR hat bis Januar 1995 immerhin bei vier von 27 Stellungnahmen dazu geführt, daß Vorschläge und Anregungen des AdR in Rechtsakte von Rat und Kommission eingegangen sind (und zwar bei der Errichtung des Kohäsionsfonds, bei den Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds, beim

Der EU-Regionalpolitik, die im eigentlichen Sinne einer regionalen Wirtschaftspolitik entspricht, ist daher zwar eine die Regionen stärkende, aber keine föderalisierende Kraft zuzuschreiben, da die EU die Regionen zwar als ökonomische, nicht aber als politische Einheiten versteht (ESER 1991, 40). Es ist vielmehr der Einfluß der Zentralbehörde Brüssel, der diese Art der Förderung zu einer zentralistischen Politik sich hat entwickeln lassen. So stellt die EU-Kommission die Förderungswürdigkeit einer Region fest und stellt damit gleichzeitig das Förderungsverbot durch die Nationalstaaten fest.

Diese Einschränkung nationaler strukturpolitischer Maßnahmen hat bereits zu Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof geführt, wie das Beispiel aus dem deutschen Bundesland Sachsen zeigt: Die zur Sicherung von Arbeitsplätzen an die Volkswagen AG vergebenen 142 Millionen Mark Staatsbeihilfen erwiesen sich als Verstoß gegen die europäischen Wettbewerbsregeln und wurden vom zuständigen EU-Kommissar VAN MIERT untersagt. Sachsens Androhung einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zielte auf die anfängliche Zusage der Kommission, Subventionen in Höhe von 779,8 Mio. Mark zu gewähren; nach der Kürzung dieses Betrages um ein Drittel drohte der VW-Konzern mit der Verlegung der Produktion nach Osteuropa.

Da die Rechtslage nach dem Vertrag zur Europäischen Union eindeutig ist, wird mit der Abweisung der sächsischen Klage und mit einem politischen Kompromiß gerechnet. Schließlich erhielt gerade die wiedervereinigte Bundesrepublik Deutschland zwischen 1991 und 1993 für die Förderung der neuen Bundesländer drei Milliarden ECU aus den gemeinschaftlichen Strukturfonds, darüber hinaus wurden bis 1995 Darlehen von der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von 11 Mrd. DM und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in Höhe von 519,3 Mio. DM in Anspruch genommen. Von den anderen zahlreichen Programmen der EG/ EU konnten die neuen Bundesländer ebenfalls profitieren (TOEPEL 1995, 36).⁹

Angesichts der Beschneidung staatlicher Regionalpolitik zugunsten finanzieller EU-Zuwendungen, die im europäischen Verbund vor allem zu Lasten der wohlhabenderen Regionen geht, wird die Praxis der EG-Regionalförde-

Programm URBAN und bei der Gemeinschaftsinitiative im Hinblick auf die Modernisierung der portugiesischen Textilindustrie). Vgl. KLATT 1995, 14.

9 Für die Jahre 1994-1999 sind für die östlichen deutschen Bundesländer Strukturfördermittel in der Höhe von 1,36 Mrd ECU für die anderen Länder 4,8 Mrd ECU vorgesehen (VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN DEUTSCHLAND 1996, 11).

rung mehr und mehr zum Gegenstand der Kritik. So erklärte der ehemalige Wirtschaftsminister Nordrhein-Westfalens JOCHIMSEN bereits 1990 (275):

Die Beihilfenkontrolle der EG wirkt sich (...) mehr und mehr als Hemmschuh für die Regionalförderung aus. Sie darf nicht dazu führen, daß eine eigene Strukturpolitik der Mitgliedstaaten unmöglich gemacht wird.

Dies entspricht angesichts des Beispiels Sachsens der politischen Realität. Bezüglich der europäischen Mittelvergabe ergibt sich daher die mittlerweile zu beobachtende Spaltung des regionalen Lagers, wie dies schon bei der Konstituierung des Ausschusses der Regionen deutlich wurde. So beharren neuerdings gerade die wirtschaftsstarke Regionen der EU auf der Sicherung ihrer Interessen und treten im Gegensatz zu den peripheren Regionen als Machtblock auf. Dieser „Entsolidarisierungsprozeß“ der Regionen nach den ersten Erfolgen auf gemeinschaftlicher Ebene deutet auf die Widerspiegelung der Interessengegensätze auf mitgliedstaatlicher Ebene hin, wie dies der Nord-Süd-Gegensatz deutlich gemacht hat.

So ist in jüngster Zeit auch ein Umschwenken einiger deutscher Bundesländer beobachtbar, was die zukünftige Konstituierung der Europäischen Union angeht. Während die Mehrheit der europäischen Regionen gerade Erfahrungen mit einer föderalisierten EU machen und ihre Einflußmöglichkeiten im föderalen Sinne auszugestalten versuchen, hat sich das Bundesland Bayern mittlerweile „von der Vision Bundesstaat“ verabschiedet und verfolgt seinen Kurs der kompetenzrechtlichen Minimierung der EU (STOIBER 1995). Für die ärmeren Regionen ist eine deutlichere Hinwendung Brüssels aber weiterhin notwendig, um das bestehende Wohlstandsgefälle verkleinern zu können, womit eine einmütige Strategie der europäischen Regionen hinsichtlich der Turiner Maastricht-Nachfolgekonferenz hinfällig sein dürfte.

Diese wäre aber notwendig, wollte die dritte politische Gestaltungsebene der Europäischen Union seinen Einfluß auf den Integrationsprozeß vergrößern. Angesichts der global zu beobachtenden kulturellen Vereinheitlichung sehen sich gerade die Regionen von der Ablösung ihrer kulturellen Wurzeln bedroht, da ihre ökonomische wie politische Widerstandskraft als nur gering einzuschätzen ist. Regionale Einmütigkeit könnte einen Prozeß zumindest verlangsamen, der „nur eine sterile Folklore von Regionen“ (HENRICH 1993, 20) zurückzulassen droht, und den RICHARD MÜNCH bereits heute als unumkehrbar ansieht: die Zurückdrängung der ursprünglichen Regionalkultur durch die eindringende Massenkultur: „Europa wird kulturell

vielfältig sein, es wird jedoch nicht die Vielfalt der ursprünglichen Regional- und Nationalkulturen bewahren“ (1993, 298).

7 *Der Diskurs um das politische Ordnungsprinzip der Europäischen Union*

7.1 **Der organisationspolitische Status quo**

Soll die Diskussion um die ordnungspolitische Fortentwicklung der Europäischen Union genauer beleuchtet werden, ist es unerlässlich, sich einen Überblick über den derzeitigen strukturellen Status zu verschaffen. Die Europäische Union in ein organisationspolitisches Schema einzuordnen, gestaltet sich allerdings schwierig. Derzeit läßt sie sich weder als Einheitsstaat, Bundesstaat oder Staat überhaupt definieren. Demgegenüber stellt sie aber auch keinen Staatenbund bzw. keine Allianz dar. Die Untersuchung dieser Begriffe anhand der klassischen Staatslehre soll dies verdeutlichen:

1. *Staat*: Auch wenn verschiedene Politiker den Staatsbegriff auf die Europäische Gemeinschaft übertragen, so ergibt sich aus der herrschenden Staatsphilosophie, daß den Institutionen der Gemeinschaft diverse Eigenschaften fehlen, um dem Staatsbegriff zu entsprechen. Völkerrechtlich besteht ein Staat aus den drei Attributen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Ein Gewaltmonopol besitzt die EU nicht und ist daher nicht Träger der Staatsgewalt (PAPCKE 1992, 508). Die für ein Staatsgebiet nötige Territorialherrschaft hat die Union ebenfalls nicht inne (WOYKE 1992, 506); die nationalen Hoheitsgebiete bestehen nach wie vor. Mit einem EU-Paß ist eine europäische Staatsbürgerschaft und -angehörigkeit nur unzureichend erfüllt (Voraussetzung wäre die Souveränität der EG; Thränhardt & Santel 1992, 504), auch wenn dem Teile bereits entsprechen, wie das Aufenthaltsrecht (Art. 8a EGV), das Recht auf Schutz vor Ausweisung (Art. K 2 EUV) oder Kommunalwahlrecht (Art. 8b EGV).
2. *Bundesstaat*: Stimmen die Ziele der Gemeinschaft mit denen eines Bundesstaates auch weitgehend überein - stärkere Integration ökonomischer, militärischer außenpolitischer Interessen - so fehlt der Gemeinschaft die Eigenschaft eines souveränen, völkerrechtlich selbständigen Staates, dem nicht-souveräne staatliche Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich angehören.
3. *Staatenbund*: Der Begriff des Staatenbundes wird der Europäischen Gemeinschaft am ehesten gerecht, da er „nach außen als Einheit“ auftritt,

aber „kein selbständiger Staat“ ist. Als völkerrechtliche Verbindung von Staaten übertragen letztere „einen Teil ihrer staatlichen Aufgaben auf gemeinsame Organe, bleiben aber selbständig“ (MODEL 1992, 16). Dieser Definition ist allerdings die historische Bedeutung des Staatenbundes hinzusetzen, die vor allem in militär- und verteidigungspolitischer Absicht bestand. Darüber hinaus ist die partielle Entwicklung der EU schon zu weit fortgeschritten, um dem klassischen Begriff des Staatenbundes zu entsprechen (STEWING 1992, 120).

Das derzeitige Organisationsprinzip der Europäischen Union erfüllt also nicht die Kriterien der gängigen Staatsformen. Die Entwicklung der supranationalen Zusammenarbeit hat gezeigt, daß die Gemeinschaft zu keinem Zeitpunkt einer linearen Integrationstheorie oder Integrationsrichtung gefolgt ist, sondern immer ein Konstrukt der heterogenen Interessenlagen der Mitgliedstaaten und damit auch immer eine Reaktion auf die gegenwärtigen Verhältnisse in Europa war (KÜHNHARDT, 1993, 47). Waren die Werteorientierungen während der fünfziger Jahre vor allem auf Stabilität und Wohlstand ausgerichtet, was der zentralen Steuerung der europäischen Integration bedurfte, so ergab sich mit den Föderalisierungs- und Regionalisierungsbestrebungen der siebziger und achtziger Jahre eine Orientierung zur Erhaltung und Förderung der regionalen Vielfalt und Kulturen und gegen Nivellierungs- und Harmonisierungstendenzen. Mit der Föderalismusforderung ging speziell für die EG/EU das Bedürfnis nach mehr Bürgerpartizipation und damit nach der Verringerung des Demokratiedefizits ein.

Das Fehlen einer ideologischen Klammer der EG erlaubte so die flexible Gestaltung der Integrationspolitik, erschwerte aber gleichzeitig die Abgrenzung von Kompetenzen und die Konsensfindung.

Hieraus resultieren zwei Merkmale, die die Einordnung der EG/EU so schwierig gestalten:

1. das Offenhalten der Finalitätsfrage,
2. die Mischung verschiedener, sogar gegensätzlicher Integrationsmethoden (KÜHNHARDT 1993, 47).

Damit folgt die EU weder einem staats- noch demokratiethoretischen Modell, sie ist aber, wenn auch unzureichend, demokratisch legitimiert. Dies stellte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Maastrichter Verträge fest, worin die EU, einem „termi-

nologischen Geniestreich“ (THAYSEN 1995, 24) gleich, weder als Bundesstaat noch als Staatenbund, sondern als „Staatenverbund“ definiert wurde, der allerdings kein „sich auf ein europäisches Staatsvolk stützender Staat“ sei (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 1994, 156).

Die Europäische Union nach der Ratifizierung der Maastrichter Verträge noch als reinen wirtschaftlichen Zweckverband zu definieren, erweist sich aufgrund der nunmehr politischen Dimension der Verträge durch die zwei „Säulen“ der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ und der „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ als endgültig unzulänglich. Die intergouvernementale bzw. völkerrechtliche Ausrichtung der beiden genannten Politikbereiche sind aber lediglich unverbindlichen Charakters und daher mit keinerlei Sanktionsmechanismen ausgestattet, die bei Nichtbeachtung durch Mitgliedstaaten angewandt werden könnten (REGELSBERGER 1995, 172). So entsteht durch den EU-Vertrag zum ersten Mal der Eindruck einer sich auch politisch immer stärker integrierenden Union von Nationalstaaten, von einer staatsähnlichen EU-Außen- bzw. Innenpolitik ist die Gemeinschaft aber nach wie vor weit entfernt.

Unter dem Gesichtspunkt klassischer Kriterien zur Staatsformbestimmung stellt sich die EU als undefinierbar dar und fordert daher einen eigenen Platz in der Palette politischer Gemeinwesen. Die künftige Europäische Union ist also „ein staatsrechtlich noch gar nicht identifiziertes, historisch niemals zuvor existent gewesenes Gebilde“ (KÜHNHARDT 1993, 47), und LAUFER & FISCHER (1996, 29) stellen fest, daß „Versuche der Staats- und Völkerrechtslehre, das Gebilde Europäische Gemeinschaften/Union den Kategorien Föderation oder Konföderation zuzuordnen, der Vielschichtigkeit des Föderalismusbegriffs ohnehin nicht gerecht werden“. Daß sich die EU den bundesdeutschen Vorstellungen einer „Föderation eigenen Typus mit einer rechtsverbindlichen, handlungsfähigen übernationalen Institution“ (VON WEIZSÄCKER 1990, 1195) entwickeln wird, ist aufgrund ihrer bisherigen marginalen föderativen Ausstattung daher unwahrscheinlich.

7.2 Der Brüsseler Zentralismus

Um eine klassische Definition zu umgehen, kann die Europäische Union auch als Staatengemeinschaft bezeichnet werden. Die Besonderheit dieses staatenbundähnlichen Gebildes liegt in der supranationalen Teilsouveränität auf Gebieten wie Wirtschaft (Beispiel Agrarpolitik Art. 38 EGV), Soziales (Angleichung der Sozialordnungen in Art. 117) und Handelspolitik (Art.

110). Die zentralistische Ausrichtung der Europäischen Union hat andererseits im Wirtschafts- wie im Sozialbereich dazu geführt, daß im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes bis zu 80 Prozent der Gesetzgebung auf Unionsebene stattfindet. Die Union erhält mit einer derartigen Kompetenzzunahme in diesem Bereich wiederum Züge eines Einheitsstaates mit aufgabenspezifischer Legitimation, die durch die Nationalstaaten ausgesprochen wurde.

Da die Europäische Union keine eigene Verfassung hat, sind Organisationsstruktur und Rechtsordnung aus den insgesamt 17 Gemeinschaftsvertragstexten abgeleitet. Da weder Organisationsprinzip noch (Staats-) Zielbestimmung für eine zukünftige Struktur (Staatenbund bzw. Bundesstaat) definiert sind, müssen sie aus den vertragsimmanenten Verfahren extrahiert werden. Das erklärt die zur Zeit ausgebreitete Diskussion um das zukünftige politische Organisationsprinzip der EU.

Der systematische Aufbau der Europäischen Union ist dem französischen Vorbild angeglichen und somit zentralistisch; denn Organisationsstruktur und Rechtsordnung sind einheitlich (BOHLEY 1993, 39). Die zentrale Organisationsstruktur betreffend ist das Fehlen einer zweiten Kammer, in der die Vertreter der Mitgliedstaaten versammelt sind, charakteristisch. Der Rat der Europäischen Union ist zwar wie ein föderalistisches Organ die Konstituierung der staatlichen Einheiten auf höherer Ebene, verfügt allerdings über weit mehr Befugnisse im Bereich der Legislative und in Teilen der Exekutive; (ENGEL 1991, 259).

Daß die Rechtsordnung der Gemeinschaft einheitlich ist, ergibt sich aus den Vertragstexten, die für alle Mitgliedstaaten gleich gelten (die Reihe Ausnahmen, die im Maastrichter Vertragswerk von Einzelstaaten in Anspruch genommen wurden, bestätigen diese Regel). Diese einheitliche Regelung (Harmonisierung) war im Verlauf der Integration auch notwendig, um die Voraussetzungen eines gemeinsamen Binnenmarktes erfüllen zu können. Ohne Frage hat gerade das rechtliche Harmonisierungs- und Zentralisierungsinstrument zur Fortentwicklung der Gemeinschaft beigetragen. Die Politik der EG war von Beginn an nur aufgrund ihrer rechtsverbindlichen Aussagen möglich. Die Übereinkunft der Mitgliedstaaten, sich dem supranationalen Recht zu unterwerfen, unterschied sich von allen anderen internationalen Abkommen durch die verbindliche und unumkehrbare Souveränitätsabgabe durch die Mitgliedstaaten. Das Ziel des Gemeinsamen Marktes verlangte den Abbau mitgliedstaatlicher Hindernisse, die die Errichtung oder das Funktionieren des Marktes hätten stören können. Dazu

wurde das nationale Recht irreversibel in gemeinschaftliches Recht umgewandelt, es konnte also nicht mehr eigenmächtig verändert werden.

Daß seit den Römischen Verträgen die Zentralisierungstendenz auf den vertragskonformen wie vertragsfremden Gebieten (wie am Beispiel der Bildungspolitik aufgezeigt wurde) zugenommen hat, ist unbestritten. In den Maastrichter Verträgen wurden daher strikte Kompetenzabgrenzungen vorgenommen, um die Gemeinschaft enumerativ nur noch innerhalb des Aufgabenkatalogs tätig werden zu lassen (Art. 3b EGV). Dennoch behält sich die Union neben den in den Römischen Verträgen genannten Gemeinschaftsmaterien weiterhin mit dem Art. 235 EGV eine allgemeine Regelungskompetenz vor („Erlaß von Vorschriften für vorhergesehene Fälle“ im EWG-Vertrag, „Generalermächtigung“ im EG-Vertrag), die sie ermächtigt, über die Verträge hinaus Regelungen zu treffen. Diese „Kompetenz-Kompetenz“ nutzte die Gemeinschaft in der Vergangenheit teilweise exzessiv, so daß sich der Harmonisierungsmechanismus auf immer breitere Felder ausdehnen konnte.

Die grundlegende Zentralisierungstendenz der EU bleibt also weiterhin bestehen. Mit der Andeutung der dritten Ebene in den Maastrichter Verträgen bekommt das EU-System damit einen ambivalenten Charakter, der im Folgenden untersucht werden soll.

7.3 Die Diskussion um das Bundesstaatsmodell

In welche ordnungspolitische Richtung strebt die EU? Mit der Gewichtsverlagerung zugunsten einer Föderalisierung stellen die Maastrichter Verträge ein Dokument des Übergangs dar, das eine Doppelstrategie enthält: Mit der Stärkung supranationaler Kompetenzen auf der Gemeinschaftsebene wird gleichzeitig die Etablierung eines „Europas der Regionen“ propagiert. Die jüngsten Vertragsänderungen der EU folgen damit einmal der früheren Linie westeuropäischer Integrationspolitik, wie sie durch das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zum Ausdruck kam und die auf ein Aufgehen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft in einer supranationalen Einheit, also einer Art Bundesstaat, gerichtet war. Mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips und des Ausschusses der Regionen verfolgt der EU-Vertrag gleichzeitig die Linie intergouvernementaler Zusammenarbeit, die aufgrund der bevorstehenden Erweiterung der EU um Staaten aus Mittel- und Osteuropa immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Die Stärkung der ersten und dritten Ebene der Gemeinschaft geht zu Lasten der Zentralstaaten, die sich bei der Fortführung dieses Prozesses irgendwann als überflüssig erweisen würden (deshalb wird in diesem Zusammenhang auch immer über wieder die Zukunft des Nationalstaats nachgedacht, welcher bisher die europäische Integration bestimmt).¹

Die Diskussion über die offene Finalitätsfrage des europäischen Integrationsprozesses hat Tradition; schon vor der Entstehung gemeinsamer politischer Organe bildeten sich unter den Anhängern der Europaidee zwei Lager, die die unterschiedlichen und divergierenden Interessen auf nationaler und zwischenstaatlicher Ebene widerspiegeln: Auf der einen Seite standen die Befürworter eines politisch geeinten und selbständigen Europas - die „Föderalisten“ - und auf der anderen Seite die „Realisten“, die angesichts der Eindrücke des Kalten Krieges eine rasche Kooperation der westeuropäischen Demokratien favorisierten und eine europäischen Föderation allenfalls als Fernziel ansahen. Beispielhaft für dieses ideologische Auseinanderdriften ist die Zeitgleichheit der Züricher Rede Winston S. CHURCHILLS und der Veröffentlichung des Hertensteiner Programms der Europa Union im September 1946. Dem Pragmatismus CHURCHILLS, welcher, wie aufgezeigt, von einem staatenbündischen Konzept geleitet war, standen die eher idealistischen Föderalisten gegenüber, die wie die „Union Europäischer Föderalisten“ 1948 (SIEGLER 1961, 5) einen europäischen Bundesstaat anstrebten (GASTEYGER 1994, 30f.).

Die Diskussion über die Finalitätsfrage der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union hat über den gesamten Vereinigungsprozeß hindurch angehalten.² So forderte C. J. FRIEDRICH 1972 (262f.) die Herausbildung einer europäischen Föderation, um Europas Chancen im sich zu größeren Einheiten entwickelnden Weltsystem zu verbessern - ob als Bundesstaat oder Staatenbund ließ Friedrich offen.

Ursprünglich ausgehend von zwei möglichen Politikebenen, nämlich der nationalen und gemeinschaftlichen, ist durch die politische Aufwertung der

1 Vgl. hierzu die graphische Darstellung der sieben möglichen Gewichtsverlagerungen zwischen den drei staatlichen Ebenen der EU bei ESER (1991, 10).

2 Diese gilt auch für den politischen Bereich: Populäre Befürworter der bundesstaatlichen Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses waren u.a. Jean MONNET und Altiero SPINELLI; als vehemente Vertreter der Staatenbundversion, also der Beibehaltung der nationalen Souveränität, sind Charles DE GAULLE, Margaret THATCHER UND John MAJOR zu nennen.

Regionalebene seit den achtziger Jahren eine dritte Kraft entstanden, die Einfluß auf die vertikale Gewaltenteilung im Gemeinschaftssystem zu nehmen in der Lage ist. Besonders in der Bundesrepublik Deutschland wurde daher mit der Vorstellung eines dreistufigen Europa die Forderung nach der Föderalisierung der Europäischen Union verbunden, so daß die Diskussion um die organisationspolitische Zielrichtung mit den Vertragsnovellierungen der Einheitlichen Europäischen Akte und den Maastrichter Verträgen neue Schubkraft erhielt.

Die derzeitige Kontroverse soll an zwei Positionen festgemacht werden, die die unterschiedlichen Meinungen vertreten sollen: Roland BAADER, der die EU in Richtung Bundesstaat tendieren sieht und Hermann LÜBBE, der die Staatswerdung der EU ausschließt (BAADER 1993; LÜBBE 1994).

BAADER (ebd., 101) sieht in den Maastrichter Verträgen die „präkonstitutionelle“ Anlage zum Bundesstaat, der als politische Union durch die Wirtschafts- und Währungsunion erzwungen würde. Die Verträgen von Maastricht seien eine Euro-Verfassung, die vorbei an den europäischen Völkern von den reinen Exekutivorganen beschlossen sei. Die fehlende Legitimität dieser Verfassung sei ein „Staatsstreich in juristischer Verpackung“ (ebd., 101), der den Prinzipien von Demokratie und Föderalismus der nationalen Parlamente entgegenlaufe.

BAADER erkennt in den 1992er Verträgen eine unaufhaltsame Eigendynamik, die einen europäischen Zentralstaat zur Folge hat:

Nicht nur die Komplexität und wechselseitige Vernetztheit moderner Politik-Domänen wird dazu führen, daß alsbald sämtliche Problemkreise einen europäischen 'touch' bekommen und in den Zuständigkeitsso des Suprasouveräns geraten; schon die Entscheidungs- und Verantwortungsscheu der jeweiligen nationalen Administrationen wird solchen Tendenzen Vorschub leisten (1993, 102).

Hier bezieht sich BAADER auf die oben dargestellte Ausweitungsdynamik im EG-Rechtssystem vor 1993, die er auch nach der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag nicht gestoppt sieht: Das Subsidiaritätsprinzip sei eine Worthülse, die die Brüsseler Bürokraten nach Belieben auslegen könnten, um klare Kompetenzverteilungen (zu ihren Gunsten) vornehmen zu können. Zur wahren Bedeutungsinhalt des Prinzips sagt der Autor: „Letztlich geht es bei der Aufteilung von Kompetenzen um das Festzurren politischer Machtansprüche“ (BAADER 1993, 136). Auch wenn Baader hier

richtige Aspekte zusammenträgt, so scheint sich die Gesamtentwicklung der Gemeinschaft in eine andere Richtung zu vollziehen.

„Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben“ lautet der Untertitel von Hermann LÜBBES „Abschied vom Superstaat“. Die Gründe hierfür seien vor allem aus historischer Sicht abzuleiten:

1. Großstaatsbildungen in Europa sind mit dem Zweiten Weltkrieg verschwunden und die verbleibenden Imperien befinden sich im Auflösungsprozeß (Sowjetunion). Die weltweite Tendenz zum Pluralismus ist auch in der EG/EU verwurzelt. Beispielhaft für diese Haltung ist die Aussage John Majors 1992, daß es keine Vereinigten Staaten von Europa geben wird.
2. Die Völker lassen sich ihr (einmal errungenes) Selbstbestimmungsrecht nicht nehmen.
3. Großraumbildungen beinhalten die Gefahr von Zentralisierung und Diktatur (Nationalsozialismus, Faschismus, Real-Kommunismus).
4. Die Voraussetzung eines Staates, außenpolitisch und militärisch-sicherheitspolitisch Souverän zu sein, kommt der EG/EU, auch in ihrer Zielsetzung, nicht zu. Dazu fehlt die akute außenpolitische Bedrohung.

Während BAADER also die systemimmanente Eigendynamik für eine Staatenbildung Europas anführt und den Willen zur Umkehr bei den Nationalstaaten bezweifelt, stützt sich LÜBBE auf die Vernunft und den Widerwillen aller politischen Entscheidungsträger, einen Superstaat entstehen zu lassen.

Beiden gemeinsam ist die Feststellung, daß die Vereinigten Staaten von Europa wenn überhaupt nur langfristig anzustreben seien. Die Hauptaufgabe sei vorerst die Demokratisierung und die Föderalisierung der EU, in dem auch die Länder und Regionen ein Mitspracherecht haben.

In bezug auf die nahe Zukunft der Europäischen Union ist damit zu rechnen, daß LÜBBES Szenario realistischer sein wird. Die Nachfolgekonzferenz von Maastricht (Maastricht II) 1996/1997 steht im Zeichen der Verlangsamung und Ausweitung der Union, was aus der Betrachtung der nationalen Positionen zur Zukunft der EU hervorgeht.

7.4 Die Zukunft der Europäischen Union im Spannungsfeld von Zentralisierung und Föderalisierung

Der Blick auf die verschiedenen Haltungen der einzelnen Mitgliedstaaten zum Ordnungsprinzip der Europäischen Gemeinschaft macht die Schwierigkeit sichtbar, einen gemeinsamen Konsens zu finden.

Während die Deutschen ihr föderalistisches System für vorbildlich und auf die Gemeinschaft für übertragbar halten, (so Kanzler KOHL am 18.6.1992: „Europa wird föderalistisch sein, oder es wird nicht sein“) sind Franzosen und Briten dem bundesstaatlichen Föderalismus kritisch gegenüber eingestellt, zumal in Großbritannien eine andere Auffassung des Föderalismusbegriffs vorherrscht. Frankreich, dessen System als Vorbild der Gemeinschaftsordnung diente, würde durch eine Bundesstaatsordnung seinen erheblichen Einfluß auf die Gemeinschaftspolitik verlieren, was die These unterstreicht, daß die Franzosen in Maastricht die zentralistische Ordnung und Hierarchie verteidigt haben (SIEDENTOP 1992, 199). Eine bundesstaatliche Ordnung kommt für Frankreich somit nicht in Frage. Das machte der ehemalige Präsident MITTERRAND 1992 deutlich, als er eine Konföderation (und keinen Bundesstaat) als Zielvorgabe der EG beschrieb.³

Ähnliche Motive, nämlich die Beibehaltung der nationalen Selbständigkeit, trieben auch Großbritannien, als es die Aufnahme des Föderalismusbegriffs in die Maastrichter Verträge verhinderte. Vorgesehen war ursprünglich der Begriff der „föderalen Berufung“ der Gemeinschaft in den Maastrichter Verträgen, das vom Vereinigten Königreich angesichts einer traditionellen Abneigung gegen den Gedanken des Föderalismus und des gegenteiligen Wortsinns im Englischen kategorisch abgelehnt wurde; „Federalism“ steht im englischen Sprachgebrauch gerade nicht für eine dezentrale Struktur, wie für Deutsche, Franzosen und Niederländer; „federal“ wird von vielen Briten mit dem Begriff der zentralen Leitung verknüpft. In diesem Zusammenhang erscheint es erwähnenswert, auf das unterschiedliche Verständnis der englischen Begriffe „unity“ und „union“ im europapolitischen Kontext hinzuweisen: Während „union“ eine eher lockere Vereinigung auf supranationaler Ebene meint, bedeutet „unity“ Einheit auf supranationaler Ebene. Für Großbritannien war die Zustimmung zur „ever closer union“ in den Maastrichter Verträgen daher relativ unverbindlich, während der deutsche und französische Unionsbegriff eine engere

3 Rede Mitterrands am 3.9.1992 an der Sorbonne. Zit. n.: BOHLEY 1993, 35.

Integration beinhaltet (VOLLE 1994, 386). Vor diesem Hintergrund wurde ersatzweise und aufgrund deutscher Initiative das Leitmotiv der Bürgernähe im EU-Vertrag akzeptiert (STROHMEYER 1993, 417). Als „zu föderalistisch“ lehnten die Briten 1994 dann auch Frankreichs und Deutschlands Kandidaten für den Kommissionsvorsitz DEHAENE ab, so daß schließlich mit Jaques Santer nur ein Kompromißkandidat das Amt antreten konnte.

Großbritanniens Ablehnung des Föderalismus entspricht seiner Ablehnung der (Bundes-) Staatenbildung der Europäischen Union.⁴ Ursache für diese Gleichsetzung findet sich im mit „Unitarisierungserfahrungen vorbelasteten“ (LAUFER & FISCHER 1996, 21) Verständnis von „federation“, das vor allem mit dem stark zentralisierten amerikanischen Bundesstaatsmodell verbunden wird. Dem muß zugute gehalten werden, daß die Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund aufgrund der historischen Entwicklungen eine spezifisch deutsche ist und dementsprechend im französisch- und englischsprachigen Raum keine Entsprechung findet (KILPER & LHOTTA 1996, 37, 44).

Die Kontroverse um den Föderalismusbegriff und die Finalität der Europäischen Union besteht daher auf der unterschiedlichen Gewichtung des Souveränitätsbegriffs und scheint daher zumindest teilweise auf sprachlichen Definitionsschwierigkeiten und -divergenzen zu beruhen:

For some time yet federation and federalism are likely to remain poorly understood. On the one hand they are thought to be synonymous with the 'European superstate', with 'rule from Brussels' and the decline of nationhood. On the other, they are seen as safeguards against overweening central authority and the emergence of a Europe in which the hard-won rights of nations and communities to manage their own affairs are not only recognized but guaranteed (BAINBRIDGE & TEASDALE 1996, 237).

Dieses Problem hat Jean MONNET bereits in den siebziger Jahren erkannt: „... denn die Worte, über die man sich streitet, sind zu ungenau: Föderation oder Konföderation. Was wir durch das Handeln der Gemeinschaft vorbereiten, hat vermutlich keinen Vorgänger“ (1980, 661).

4 Bereits 1950 wurde vom Vereinigten Königreich das „Ende der britischen Unabhängigkeit“ gefürchtet, als der britischen Öffentlichkeit die Vorbereitungen zum EGKS-Vertrag vorgestellt wurden und das Wort „Föderation“ genannt wurde (MONNET 1980, 389).

In bezug auf das Verständnis von Föderalismus läßt sich aus dem Verlauf der Diskussion eine Verschiebung zu Lasten der staatenbündischen Umsetzungsmöglichkeiten erkennen; Föderalismus wird immer mehr mit dem unitarischen Bundesstaatsmodell der Bundesrepublik Deutschland gleichgesetzt als mit der Alternative des staatenbündisch engen und mit einer funktionierenden Währungsunion ausgestatteten Benelux-Modells. Diese terminologische Dynamik erklärt ein tendenzielles Föderalismusverständnis, das dazu geführt hat, daß führende Politiker von der Option der föderalen Europäischen Union aufgrund der vermeintlichen Nähe zur unitarischen Bundesstaatscharakteristik abgerückt sind (LAUFER & FISCHER 1996, 12), da schon die vage Bezeichnung der Europäischen Union als föderales Gebilde zur Kontraproduktivität führt.

Diese Verunsicherung ist auch in den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten zu konstatieren: Obwohl die Nationalstaaten nach wie vor als „Herren der Verträge“ gelten, sind die EU-Bürger ob der fehlenden Zielvorgabe der Europäischen Union mißtrauischer geworden, was die Zukunft des Integrationsprozesses angeht: Dänemarks Nein zu den Maastrichter Verträgen vom 2. Juni 1992 (das erst durch das zweite Referendum von 1993 aufgehoben wurde) und die Weigerung der norwegischen Bevölkerung zum EU-Beitritt spiegeln die Angst vor einem unkontrollierbaren Harmonisierungsdrang einer Brüsseler Zentralregierung wider, der die Auflösung der Nationalstaaten zur Folge haben würde.

Daher läßt sich die Verunsicherung und Unschlüssigkeit auf politischer Ebene auch auf der Ebene der Bevölkerungen wiedererkennen: So wurde der Gedanke eines föderalen Europas 1995 von *Eurobarometer* (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996, 92ff.) untersucht, indem den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten die folgende Frage gestellt wurde:

Eine Reihe von Ländern sind föderalistisch strukturiert. In diesen Ländern, zu denen z. B. Österreich, Belgien und Deutschland gehören, sind die nationalen Regierungen und das Parlament unter anderem für die Außenpolitik, die Verteidigung und die Finanzpolitik verantwortlich, während die regionalen Regierungen und Parlamente für bestimmte andere politische Bereiche, insbesondere Bildungs- und Kulturpolitik, verantwortlich sind. Meinen Sie, daß die Europäische Union im Rahmen der Reform ihrer Institutionen 1996 in ähnlicher Weise strukturiert werden sollte?

Während diesem Vorschlag 45 Prozent der Befragten zustimmten und 15 Prozent ablehnten, wußten 40 Prozent keine Antwort auf die Frage. Interes-

sant ist auch die Betrachtung der einzelstaatlichen Befragungen: Eine Föderalisierung der Europäischen Union würde mit über der Hälfte der Befragten allein von den Niederländern (56 %) und den Belgiern (53 %) unterstützt; über dem EU-Durchschnitt liegen die Deutschen (49 %), die Italiener (48 %) und die Franzosen (47 %).

Die Österreicher, die aufgrund ihrer föderalen Staatsordnung auch in dieser Gruppe zu erwarten wären, bilden mit lediglich 35 Prozent Zustimmung beachtlicherweise mit Spanien (34%), Irland (32%), Schweden (30%) und Dänemark (30%) die Gruppe der Skeptiker einer föderalen Richtungsweisung für die EU, wobei die Dänen die mit Abstand größte Ablehnung (54%) zeigten. Finnland und Schweden folgen den Dänen mit jeweils 26 Prozent negativer Antworten auf die Frage.

Die bewußte Ablehnung des oben genannten Vorschlags zur Föderalisierung der EU wird besonders bei den Befragten aus den drei neuen Mitgliedstaaten deutlich: Verglichen mit der Zwölferegemeinschaft (14%) liegt die Ablehnung hier bei 26 Prozent. Nicht unberücksichtigt bleiben darf die hohe Anzahl der Unschlüssigen, die durchschnittlich 40 Prozent ausmacht. Hier liegen die Spitzen in Spanien (57%), Irland (57%), Griechenland (45%), und Österreich (45%).

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interpretationen des Begriffes Föderalismus und der mangelnden Erfahrungen dieses politischen Ordnungsprinzips für einen Großteil der Befragten ergibt sich vor allem aus der hohen Anzahl der Unschlüssigen eine verbreitete Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Europäischen Union. So wird auch durch die Konkretisierung in der Fragestellung der Grad der angestrebten Föderalisierung nicht deutlicher: Sollten die nationalstaatlich elementaren Kompetenzen wie Verteidigung, Finanzen und Außenpolitik tatsächlich vollständig (also nicht nach Maßgabe einer intergouvernementalen GASP oder „Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik“) auf die Europäische Union übertragen werden, so ergäbe sich zwangsläufig die Entwicklung zur Bundesstaatenbildung der EU. Es bleibt offen, ob die Befragten diese Folge mit berücksichtigt haben. So liegt auch für die *Eurobarometer*-Studie die synonyme Gleichsetzung von „Föderalismus“ und „Bundesstaat“ nahe, die für die Befürworter der EU-Föderalisierung immer noch ein beträchtliches Hemmnis darstellt.

Nicht übersehen werden darf die Zurückhaltung der EU-Organe in der Föderalisierungsfrage, sie erweist sich hier als zusätzliche Erschwernis. Die Institutionen haben ein nicht geringes Interesse an der Sicherung des

gemeinschaftlichen kompetenzrechtlichen Besitzstandes („*acquis communautaire*“), der durch die subsidiäre Rückverteilung an die nationalstaatliche und substaatliche Gestaltungsebene eingeschränkt würde.

Als Resümee des dargestellten Diskussionsstandes bleibt festzuhalten, daß eine klassische Staatenbildung der EU ist auf mittlere Sicht schon aufgrund der Dominanz nationaler Besitzstandswahrung ausgeschlossen werden muß. Als Staatenbund mit konkreter Aufgabenzuteilung muß aber die mit den Maastrichter Verträgen eingeschlagene Föderalisierung auf intrastaatlicher Ebene beibehalten werden. Das ist auch vom ehemaligen Kommissionspräsidenten DELORS bestätigt worden; seiner Meinung nach ist

der Föderalismus die vollendete Form der Demokratie, denn er verbindet Effizienz, Transparenz der Befugnisse und schließlich die greifbare Demokratie, da sich die Bürger auf regionaler Ebene voll und ganz am Leben des Gemeinwesens beteiligen und wirkliche Bürger sein können. Von daher bedeutet das föderale Europa keine Zentralisierung, keine heimliche Aufgabe von Befugnissen, sondern eine Form der Klarheit (DELORS 1993, 216).

Für die deutschen Bundesländer ist die Föderalisierung der EU lebenswichtig. Eine weitere Schwächung der Länderkompetenzen könnte einen Auflösungsprozeß der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik einleiten, der nach Art. 79 Abs. 3 GG verboten ist.

8.1 Abkehr vom Bundesstaatsmodell

Die dezentralistischen und föderalistischen Entwicklungen und Tendenzen in der Europäischen Union sind Ausdruck regionaler Bewegungen sowie systematischer Kompetenzverlagerungen von nationalstaatlichen auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Die Ausbildung vitaler dezentraler Strukturen bringt im Hinblick auf die zunehmende Komplexität staatlicher Organisation und Verwaltung Entlastung für den Zentralstaat. Die sich parallel dazu entwickelnde Zunahme an grenzüberschreitender Zusammenarbeit steht dazu nicht im Widerspruch, sondern belegt die Notwendigkeit der Abgabe bestimmter nationalstaatlicher Kompetenzen auf besser geeignete Einrichtungen, die jedoch keinen Ersatz für die staatlichen Institutionen sein können.

Daß diese offensichtliche Dezentralisierungstendenz in der Europäischen Union auch föderale Ausprägungen bekommen kann, ist jedoch nicht zu erwarten. Die Hemmnisse und Grenzen der EG/EU-Föderalisierung wurden aufgezeigt:

1. Die regionale Ebene ist zu heterogen, als daß sie eine kompakte und damit beschlußfähige dritte politische Gestaltungsebene in der EU darstellen könnte. Viele der regionalen Gebietskörperschaften sind organisatorisch, strukturell und kompetenziell nicht zu einer konstruktiven EG-Politik fähig, da sie sich gerade in einem Regionalisierungsprozeß befinden.
2. Auf der mitgliedstaatlichen Ebene ergibt sich aus der politischen Systemvielfalt und der unterschiedlichen polit-ökonomischen Interessenlage ebenfalls ein heterogenes Meinungsbild, was die Zielrichtung der EU angeht. Bezüglich der Bundesstaatsordnung stehen die Bundesrepubliken Österreich und Deutschland als einzige Mitglieder der Union mit föderalstaatlichen Erfahrungen allein der mehrheitlichen Ablehnung der Mitgliedstaaten, die schließlich die Zielrichtung bestimmen, gegenüber.
3. Auch wenn die Europäische Kommission einer föderalen Ordnung grundsätzlich nicht abgeneigt gegenübersteht, so hat die bisherige Umsetzung der föderalen Elemente in der politischen Praxis doch wenig Ernsthaftigkeit gezeigt:

Es wäre (...) sträflich naiv, diese verbale Brüsseler Föderalismuseuphorie für bare Münze zu nehmen. So sträuben sich Kommission und Parlament dagegen, den Regionen und Ländern eine angemessene Repräsentanz und Mitsprachemöglichkeit in Entscheidungsprozessen der EG zuzugestehen (MÜLLER-BRANDECK-BOUQUET 1991, 19).

Während die Beibehaltung der Föderalisierung der EU wünschenswert und notwendig ist, so muß also von der Verwirklichung des dreistufigen Bundesstaatsmodells Abstand genommen werden. Das Föderalismusprinzip scheint zwar in der Lage zu sein, regionale Autonomiebestrebungen kanalisieren zu können, wo sonst ein separatistischer Ablösungsprozeß folgen würde; der europäische Regionalismus hat Beispiele gezeigt, die von diesem Prinzip, wie in Spanien, profitieren können. Die Hoffnungen der deutschen Föderalisten auf die Übertragbarkeit des deutschen Föderalismusmodells und damit der Föderalisierung der zukünftigen Europäischen Union in Richtung Bundesstaat, wie zuletzt im Schäuble/Lamers-Papier von 1994 als „Modell föderaler Bundesstaat“ gefordert,¹ aber erweisen sich als realitätsfern:

Vor dem - naheliegenden - Gedanken an einen 'Export' des deutschen Modells in andere europäische Länder als Lösungsmuster für regionalistische Probleme muß jedoch gewarnt werden. Die politische Kulturforschung hat vielmehr gezeigt, daß die Unterschiede in den einzelnen Ländern viel zu groß sind, als daß sich 'Patentlösungen' realisieren ließen (VOIGT 1989, 27).

Die Europäische Union als Bundesstaat zu formieren hieße nicht nur die Einbeziehung der dritten politischen Ebene, sondern auch die Schaffung föderaler Strukturen in allen Mitgliedstaaten, was die Übernahme des deutschen oder österreichischen Föderalismus bedeuten und sich schon aufgrund der historisch gewachsenen Staatsstrukturen als unmöglich erweisen würde. Darüber hinaus würde eine föderale Dreigliederung der Europäischen Union eine vollständige Umgestaltung derselben bedeuten. Das Europäische Parlament müßte nach Maßgabe eines bisher in der EU nicht wirksamen unmittelbaren Demokratieprinzips den europäischen Willensbildungsprozeß in sich bündeln und damit die nationalen Parlamente entmachten. Die mit der Bundesstaatsordnung auf die EU-Organe übertragenen Primärverantwortung würde eine vom Parlament kontrollierte, handlungsfähige Exekutive erfordern, das die Umwandlung

1 Dazu bemerkte der ehemalige französische Verteidigungsminister Chevènement, ein solcher Gedanke rufe in Frankreich „schallendes Gelächter“ hervor. Vgl. MÖSCHEL, 1995, 10.

der Europäischen Kommission von einem „Interessenausgleichsorgan“ zu einem Ausführungsorgan bedeutete, das letztendlich dem Europäischen Parlament allein und nicht den Mitgliedstaaten gegenüber verantwortlich wäre. Wernhard MÖSCHEL (1995, 13) beschreibt dieses Modell zu Recht als romantisch und wirklichkeitsfremd:

Romantisch wirkt dieses föderale Grundmodell deshalb, weil ihm gegenwärtig und auf absehbare Zeit sämtliche Funktionsvoraussetzungen fehlen. Es gibt kein europäisches Volk, welches Quelle einer demokratischen Legitimation sein könnte.

Die Staatenbildung der Union gilt demnach zunächst als auszuschließen und abzulehnen: Wenn das neue Europa von seinen Bürgern akzeptiert werden soll, darf es sich nicht über die historischen Wurzeln der regionalen und nationalen Bindungen hinwegsetzen, sondern das Leben in den identitätsstiftenden Räumen ermöglichen und erweitern. Damit sind auch Vorschläge abzulehnen, die etwa das amerikanische oder schweizer Föderalismusmodell auf die Europäische Union zu übertragen versuchen. Diese erweisen sich aufgrund der unvergleichbaren historischen, ethnischen und politischen Traditionen entweder als nicht realisierbar oder würden bei dem Versuch ihrer Verwirklichung „starke Kräfte der Zentralisierung und Vereinheitlichung entfalten oder in den Fangnetzen der Politikverflechtung hängen bleiben“ (MÜNCH 1993, 154).

Der Versuch, aus dem europäischen Integrationsprozeß einen europäischen Föderalisierungsprozeß nach klassischem Vorbild zu machen, wird scheitern. Es kann daher vorerst nur um die Einführung föderaler Elemente gehen. Die Einführung föderaler Elemente auf der nationalen und EU-Ebene ermöglicht die systemische Anpassung an die Besonderheiten des europäischen Integrationsprozesses, und trägt in jedem Fall zu seiner notwendigen Demokratisierung bei. Im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der Union bedarf es aber vor allen Dingen der eindeutigen Kompetenz- und Aufgabenbegrenzung der supranationalen Ebene, um die Handlungsfähigkeit der Union zu gewährleisten und die Politik für die Bürger endlich übersichtlicher und nachvollziehbarer zu machen. In dieser Hinsicht deutet sich seit Maastricht ein Konzept in der Europäischen Union an, das die sektorielle Integration und Harmonisierung wirtschaftspolitischer Bereiche erlaubt, das aber parallel dazu strikt (vertraglich) getrennte und von der Unionsebene nicht zugängliche Ebenen vorsieht. Diese subsidiär den niedrigeren Gestaltungseinheiten zukommenden Bereiche könnten beispielsweise einen europäischen Kultur- oder Bildungsföderalismus entstehen lassen.

8.2 Alternativen zum Bundesstaatsmodell

Die Europäische Union wird sich im Spannungsfeld dreier politischer Gestaltungsebenen und zwischen den Polen (zentraler) Harmonisierung und (föderaler) Subsidiarität weiterentwickeln müssen; nicht nur aus deutscher Sicht ist dabei ein Mindestmaß an zentraler Steuerung Brüssels und maximaler nationaler wie subnationaler Selbstbestimmung anzustreben. Ein solches Spannungsverhältnis erweist sich laut LEPSIUS (1992, 189) dann als produktiv, wenn es unterschiedliche Rationalitätskriterien verschärft und untereinander vermittelt. Die Europäische Union sollte als dynamisches System diese innovativen Kräfte für sich zu nutzen wissen.

Dabei ist von einer rigiden Voranstellung regionaler Interessen gegenüber den Nationalstaaten sicherlich abzuraten. Die universalistische Variante einer gemeinsamen Weltkultur sollte nicht aus dem gesellschaftspolitischen Zielkatalog gestrichen werden, zumal eine parallele regionale wie universalistische Kulturentwicklungen zumindest modellhaft denkbar sind: Claus LEGGEWIES (1994, 33) Vorschlag einer europäischen Regionalidentität, basierend auf einem gemeinsamen Recht, Wohlstandssicherung durch transnationalen Wirtschaftsverkehr, Gemeindekooperation und die lebensweltliche Europäität an der Seite der Nationalstaaten soll dem Modell eines heterogenen Nationalstaates entsprechen, einer „european civic nation“.

Ein „Europa der Regionen“ nach Maßgabe einer gleichberechtigten dritten Politikebene zu gestalten, ist zur Zeit nicht erstrebenswert. Die große Anzahl substaatlicher Einheiten und die Unterschiedlichkeit in deren Ausgestaltung und politischer Erfahrung würde ein Interessengewirr hinterlassen, das die EU eher belasten denn weiterführen würde. Voraussetzung für eine ordnungspolitische Dreigliederung der Europäischen Union wäre in erster Linie eine weitgehende Konvergenz der rechtlichen Kompetenz und politischen Qualität der regionalen Gebietskörperschaften, die momentan nicht gegeben ist (HRBEK & WEYAND 1994, 155f.) Für die betroffenen Regionen bedeutet dies, ihre Möglichkeiten auf nationaler Ebene voll ausschöpfen und ihre europäische Kompetenz durch pragmatische und bürgernahe Politik beweisen zu müssen (BORKENHAGEN 1992, 44). Für die deutschen und österreichischen Bundesländer gilt es (weiterhin), ihre Mitwirkungsrechte zu nutzen und auszubauen.

Geht von der europäischen Regionalbewegung aber auch eine Gefahr aus? Vorbehalte gibt es sicherlich gegenüber einer kompetenzrechtlich völlig gleichgestellten Regionalebene in einer Europäischen Union, deren ordnungspolitische Ausrichtung noch nicht einmal festgelegt ist. Der Philosoph

Dieter HENRICH (1993, 65f.) sieht mit dem „neuen Regionalismus“ eine kulturelle wie wirtschaftspolitische Problematik verbunden:

Die Advokaten eines neuen Regionalismus übersehen, daß nicht Stämme und Regionen die Träger einer Kultur sein können, die sich im Blick auf Tiefendimensionen des menschlichen Lebens und auf globale Wandlungen der Situation dieses Lebens entfaltet (...).

Wer den Regionalismus gegen diese (nationalen, H. W.) Kulturen zur Geltung bringen will, favorisiert in der Konsequenz nur kleinere und dabei oft auch grenzüberschreitende Wirtschaftsräume in der Konkurrenz um den Erfolg am gesamteuropäischen Markt. So hat also jene neue Europa-Ideologie des Regionalismus ihre stärksten Motive in dem Vorbehalt von Landesteilen gegen nationale Traditionen, denen sie zwar zugehören, die sie sich aber nicht vollständig erschlossen haben, und außerdem in dem Vorherrschen einer Betrachtungsweise, die auf Wirtschaftsräume und deren Interessen konzentriert ist.

Diese Vision regionalistischer Dominanz muß entgegengehalten werden, daß, solange die europäischen Nationalstaaten über ihre Souveränität verfügen, kein europäisches subnationales Gebilde über eine solche politische und expansionistische Macht verfügen wird, die es erlaubt, den Nationalstaat in den Hintergrund zu drängen. Die Untersuchung der Regionalstruktur in den EU-Mitgliedstaaten hat gezeigt, daß mit einer solchen Machtverschiebung zugunsten der unteren politischen Gestaltungsebene nicht zu rechnen ist - auch im Falle separatistischer Kräfte nicht. Die bisher dürftigen Erfolge überregionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit (beispielhaft die HANSE-INTERREGIO) mögen ein Beleg dafür sein, daß auch national-grenzüberschreitende Vereinigungen regionalistischer Art (zugunsten welchen Staates?) kaum wahrscheinlich sind.

Hier ist HENRICH zuzustimmen: Der Nationalstaat ist nicht wegzudenken; zumindest auf mittlere Sicht nicht. Auch wenn die Schwäche der Nationen gegen Ende des 20. Jahrhunderts nicht zu übersehen ist, so gelten sie auch weiterhin als die vorrangige politische Einheit. Die pauschalen Verteufelungen des Staates helfen nicht nur aufgrund fehlender Alternativen nicht weiter; es war nicht der Nationalstaat, der Europa in die Katastrophe stürzte, sondern der totalitäre NS-Staat. Ihre Legitimität bezieht die EU nach wie vor aus den demokratischen Strukturen der Mitgliedstaaten, deren Grundordnungen daher durch den Einigungsprozeß nicht gefährdet werden dürfen. Der politische Willensbildungsprozeß der Nationalstaaten findet immer noch in den nationalen Parlamenten statt, deren Mitsprachemöglichkeiten aber begrenzt sind und deshalb einer Vergrößerung bedürfen. Das

Europäische Parlament mit seinen wichtigen Kontrollfunktionen kann die nationalen Völkerververtretungen nicht ersetzen (SCHAUER 1992, 8).

Wie sehen nun die Reformvorschläge für die Turiner Revisionskonferenz aus? Aussagen über die mögliche Finalität des Unionisierungsprozesses von Seiten der EU-Verantwortlichen sind trotz der sich abzeichnenden Entwicklungstendenzen nicht zu erwarten; die Vorstellungen der Mitgliedstaaten divergieren zu sehr, als daß die „Berufs-Europäer“ in Brüssel, Luxemburg und Straßburg inmitten der Revisionskonferenz eine Grundsatzdiskussion über die Finalität der EU entfachen würden. Dabei könnte eine Orientierung den EU-Bürgern helfen, die verbreitete Verunsicherung über das Wesen der Union zu beheben bzw. einen weiteren Vertrauensverlust („where there is no vision, the people perish“) zu vermeiden.

Die für die Revisionskonferenz 1996/1997 von der EU-Kommission und dem EU-Parlament herausgegebenen Reformvorschläge beinhalten demnach weder Kommentare zur Föderalisierungsforderung noch zur ordnungspolitischen Ausrichtung der Europäischen Union (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996a; EUROPÄISCHES PARLAMENT 1996, 100ff). Dies gilt ebenso für die anderen EU-Organe (deren Positionen sind abgedruckt in: VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1995) sowie für Vorschläge von Expertengruppen wie dem Bericht der Reflexionsgruppe der Europäischen Kommission (1995) oder dem Reformprogramm der Europäischen Strukturkommission (WEIDENFELD 1995b).

Demgegenüber steht eine Reihe von politikwissenschaftlichen Integrationsentwürfen mit konkreten Finalitätsvorstellungen. Die Anzahl dieser Modelle hat in den letzten Jahren stetig zugenommen und bietet eine kaum noch zu überschauende Vielfalt. Die verschiedenen Konzepte weisen in vielen Bereichen Überschneidungen und Ähnlichkeiten auf, geben aber nur in seltenen Fällen eindeutige Hinweise auf die zentrale Frage der nationalen Souveränität. Eine kurz umrissene Auswahl von Finalitätsmodellen soll hier die zahlreichen unterschiedlichen Ansätze verdeutlichen:²

- „Erweiterung und Vertiefung“: Von Kommission und Rat wird die gleichzeitige Vertiefung der Europäischen Union (d. h. Stärkung der Organe der supranationalen Ebene) und die Erweiterung (wie schon 1971, 1986 und 1995) gerade auf die mittel- und osteuropäischen Staaten angestrebt. Obwohl beide Prinzipien Gegenstand der Verträge sind

2 MECHTERSHEIMER unterscheidet bezüglich der Finalitätsmodelle lediglich fünf unterschiedliche Ansätze: „Europa à la carte“, „Europa der konzentrischen Kreise“, „Europa der differenzierten Integration“, „Kerneuropa“, „Europa der abgestuften Integration“ (1996, 31).

(Erweiterung Art. O EGV, Vertiefung Präambel EUV), wird die Parallelität beider von nicht wenigen Kritikern als entgegengesetzt und daher als nicht vereinbar abgelehnt. Mit dem Alternativkonzept „Erweiterung oder Vertiefung“ wird die Erkenntnis verbunden, das politische System der EU sei auf eine kleine Mitgliederzahl ausgerichtet und würde durch eine größere Anzahl arbeitsunfähig - dies würde seit der letzten Erweiterungsrunde 1995 sichtbar.

- „Europa à la carte“: als Strategie einer „abgestuften Integration“ und vergleichbar mit dem Konzept der „variablen Geometrie“ wird hier den Mitgliedstaaten die Entscheidung offen gelassen, ob sie sich an bestimmten Integrationsmaßnahmen beteiligen. Exemplarisch ist Großbritannien „opting-out“ zur europäischen Sozialcharta zu sehen. Dieses Konzept läuft Gefahr, über ein „Europa der Vaterländer“ DE GAULLES nicht hinauskommen, da allein die nationalen Interessen den Vereinigungsprozeß bestimmen.
- „Europa der konzentrischen Kreise“: abgestufte Integrationskreise bilden sich um einen gemeinsamen Mittelpunkt, d. h. um den Kern der Mitgliedstaaten der EU. Als zweiter Kreis würden die EFTA-Staaten, als dritter die EWR-Staaten und als vierter Kreis die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten fungieren. Dieses Modell erlaubt den Wechsel zwischen den verschiedenen Integrationsgraden und hat im Gegensatz zu vielen anderen Konzepten einen kontinentalen Ansatz.
- „Europäische Union“: Als erster fortschrittlicher Ansatz einer Europäischen Union, die schon 1929 als Modell konzipiert wurde, gilt der 1975 entwickelte Tindemans-Bericht. Diese erstaunlich aktuelle Strategie sah neben der Vereinfachung des politischen Systems der EG die Ausweitung der EG-Kompetenzen, die Verstärkung der gemeinsamen Außenpolitik, eine gemeinsame Währung, eine Transformation der Gesellschaftsordnung und mehr Solidarität vor (TINDEMANS 1976).
- „Kerneuropa“: das auch nach den Autoren benannte Schäuble-Lamers-Konzept sieht in den Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Deutschland, Frankreich, BeNeLux-Staaten, aber ohne Italien) den harten Kern in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten. Durch den in dieser Idee zum Ausdruck kommenden ausschließenden Effekt („Festung Europa“) wurde dieses Konzept stark kritisiert.
- „Positive und negative Integration“: Dieses vom britischen Politikwissenschaftler John PINDER 1968 entwickelte Konzept beinhaltet zwei grundlegende Integrationsstränge, die von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müßten. PINDER faßt das Konzept folgendermaßen zusammen:

The removal of barriers to free trade needs to be accompanied by the integration of policies beyond trade liberalization (...) with the

removal of barriers termed negative integration and the making of common policies beyond that termed positive integration (zit. n. BAINBRIDGE & TEASDALE 1996, 371).

Die konzeptionelle Vielfalt der Reformvorschläge entsteht aus dem Dilemma, sowohl ein gemeinsames Europa als auch den Nationalstaat zu wollen. Soll tatsächlich eine wirkungsvolle Außen- und Sicherheitspolitik am Ende des Integrationsprozesses stehen, dann ist diese nur auf föderativer Basis erreichbar (MECHTERSHEIMER 1996, 31); doch der damit verbundene Verzicht auf mitgliedstaatliche Souveränität kommt in keinem der vorangestellten Konzepte zum Vorschein.

Damit ist die grundsätzliche Unzulänglichkeit vieler dieser Ansätze angesprochen. Eine Untersuchung in den letzten Jahren entworfenen Reformkonzepte hat gezeigt, daß ein Großteil davon noch zu sehr an den vorgegebenen Strukturen bundesstaatlicher oder staatenbündischer Ordnungen orientiert ist. LAUFER und FISCHER kommen daher zu der Ansicht, daß viele Kompetenzabgrenzungskonzepte deshalb nicht überzeugen können, weil

- a. ihnen zu sehr bestehende bundesstaatliche Systeme und die jeweiligen nationalen Verfassungen als Modell zugrunde liegen und/oder
- b. ein 'Weiterwursteln' auf der Grundlage des erreichten Integrationsstandes in institutioneller Hinsicht und in bezug auf die Kompetenzverteilung bevorzugt wird und/oder
- c. eine interdisziplinäre Synthese divergierender Ansätze und Ausgangspositionen zur Rechtfertigung von Zuständigkeiten einer bestimmten Ebene in Europa möglicherweise zunächst zu gegensätzlichen Ergebnissen führen und die Suche nach einer optimalen Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten dadurch voraussichtlich erschwert würde (1996, 132f.).

Um der verwirrenden Vielzahl europäischer Geometrie sinnvoller begegnen zu können, als durch die bloße Aneinanderreihung der verschiedenen Konzepte, ist ein Raster angedacht, das sowohl die bereits bestehenden als auch zukünftige Strategien einzuordnen in der Lage ist. Hierzu muß zu allererst unterschieden werden zwischen den aufgezeigten, sehr speziellen politischen Finalitätsmodellen und den allgemeinen, die unterschiedlichen Ansätze umfassenden Integrationsmodellen bzw. -paradigmen. Gehen die Finalitätsmodelle in gewisser Weise von bereits vorgegebenen Integrationsstadien und einer bestimmten Entwicklungsthese aus, so liegen den Integrationsmodellen eher die eigentlichen Merkmale der Integrations-
theorie zugrunde.

Der moderne politische Integrationsbegriff definiert ein dynamisches, systematisches und mehrdimensionales Phänomen, das in einem Prozeß aus mehreren Akteuren (Staaten bzw. Gesellschaften unterschiedlicher Nationalität) einen neuen Akteur entstehen läßt (BELLERS 1994, 149). Im Gegensatz zu den finalen Modellen beinhalten Integrationsparadigmen kein anzustrebendes oder zwangsläufig sich entwickelndes Endstadium, sondern formulieren aufgrund verschieden gewerteter Determinanten (ökonomisch, politisch, gesellschaftlich) die Voraussetzungen für erfolgreiche Integrationsprozesse. Hier gilt es nun die zwei Hauptlinien der Integrationstheorie zu unterscheiden: Während die föderalistischen Integrations-Theoretiker (wie PRIESTLEY 1940, BRAILSFORD 1939, BRUGHMANS 1969, FRIEDRICH 1972, WHEARE 1990; vgl. O'NEILL 1996) den allgemeinen Integrationsprozeß nur als Ergebnis politischer Willensentscheidung durch bewußte und gesteuerte Übertragung nationaler Souveränität betrachten, so gehen die Vertreter der funktionalistischen Integrationstheorie (HAAS 1958, MITRANY 1966; vgl. BERGMANN 1995) von der Integrationskraft der liberalen Wirtschaftstheorie aus, die gleichsam die politische Integration nach sich zieht. Während also dem föderalistischen Paradigma zufolge die Funktion der Form folgt, so folgt nach funktionalistischem Ansatz die Form der Funktion.

Bezogen auf den europäischen Integrationsprozeß werden diese beiden Integrationstheorien, die beide eine supranationale Integrationsebene anstreben, durch zwei weitere Ansätze ergänzt. Zum einen gibt es noch die Möglichkeit, den Integrationsprozeß auf zwischenstaatlicher (intergouvernementaler) Kooperation zu belassen, und zum anderen ergibt sich ein aus allen Theorieblöcken zusammengesetztes (synkretisches) Paradigma. Dem Intergouvernementalismus liegt die Annahme zugrunde, daß der Nationalstaat aufgrund seiner ungebrochen vorherrschenden Position in der Weltgemeinschaft und aufgrund der Wiederbelebung nationaler Identitäten die einzige funktionierende politische Einheit ist, die die Stabilität des europäischen Kontinents durch konventionelle Mittel wie Diplomatie und internationale Kooperationen dauerhaft sichern kann (O'NEILL 1996, 54).

Das synkretische Paradigma erweist sich als das jüngste der Integrationsmodelle (Synkretismus: Vermischung mehrerer Religionen, philosophischer Lehren und Auffassungen). Es wurde vor dem Hintergrund entwickelt, daß die klassischen Modelle der Integrationstheorie den Herausforderungen der modernen Global- und Informationsgesellschaft nicht mehr angepaßt werden können und daher veraltet sind. Hier wird die europäische Integration als ein dialektisch verlaufender, Status-quo-orientierter, sowohl pragmatischer als auch politisch forciertes Prozeß aufgefaßt, der eher eine Komposition aus zusammenhängenden Maßnahmen, Übereinkünften und

gemeinsamen Reaktionen auf historische Gegebenheiten darstellt als ein singuläres Phänomen. Dieser Ansatz, der auch entgegenlaufenden Integrationslinien Raum bietet, geht von einer Vielzahl von Motiven, Integrationsrichtungen und variablen Geschwindigkeiten aus. Er enthält somit Teile der föderalistischen, funktionalistischen und intergouvernementalistischen Theorie und ergibt so eine hybride, partiell intergouvernementale und partiell supranationale Dynamik. Daß Schlagwörter wie Flexibilität und Variabilität die Revisionskonferenz von Turin entscheidend mitbestimmen, scheint die Funktionalität des synkretischen Paradigmas zu unterlegen.

Die Übersicht der dargestellten Modelle ergibt folgendes Raster:

1. Supranationales Paradigma (1): „Föderation“,
2. Supranationales Paradigma (2): „Funktionalismus“,

3. Nationalstaatliches Paradigma: „Intergovernmentalismus“,
4. Synkretisches Paradigma: „Synkretismus“ (O'NEILL 1996, VII).

Wie lassen sich nun die aus der vorangegangenen Zusammenstellung von Fakten und Analysen gewonnenen Erkenntnisse zusammenfassen? Die aus der Betrachtung der drei politischen Gestaltungsebenen der Europäischen Union ergibt sich zunächst das differenzierte Bild eines multi-dimensionalen, von einer ganzen Reihe politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Bedingungen abhängigen Gebildes, das durch eine permanent wechselnde Integrationsdynamik geprägt ist. Da keine der drei Ebenen über das Machtmonopol verfügt und voraussichtlich niemals verfügen wird, wird der Prozeß weiterhin durch gegenseitiges Aushandeln und Schließen von Kompromissen bestimmt sein. Hieraus ergibt sich als Folgerung für die supranationale Ebene, daß weder ein „Europa der Regionen“ im Sinne regionaler Dominanz noch „Vereinigte Staaten von Europa“ für die Europäischen Union mittelfristig zukunftsweisend sind. Das gilt aber ebenfalls für ein „Europa der konzentrischen Kreise“, das aufgrund verschiedener Geschwindigkeiten den gesamten Rechtssetzungs- und Entscheidungsapparat neuordnen und damit die EU faktisch neu schaffen müßte.

Als Kernsatz bleibt: Das föderalistische Prinzip ist nicht nur im Bundesstaat verwirklicht; die aus der Geschichte bekannten zwischenstaatlichen Föderationsmodelle bestätigen dies. Für die Europäische Union bedeutet dies in erster Linie, eine effektive, neuartige und vorerst zweistufige Ausbalancierung auf gemeinschaftlicher und nationalstaatlicher Ebene zu finden, die auf der Grundlage rechtlicher, kompetenzrechtlicher und materieller vertikaler Gewaltenteilung beruht. Die Beteiligung der Regionen auf Beratungsebene sollte vorangetrieben werden, um den gerade für die Bürger wichtigen europäischen Regionalisierungsprozeß zu unterstützen. Und den als Ausnahmen zu betrachtenden föderalen Einzelstaaten der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und Belgiens muß weiterhin ein Sonderstatus einräumt werden.

Auf diesen Erfahrungen bauen demnach auch in jüngerer Zeit veröffentlichte Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung der Europäischen Union auf, deren gemeinsames Merkmal die Anlehnung an das Staatenbundmodell mit föderaler Zweistufigkeit (Europäische Union und Mitgliedstaaten) ist.

Dies gilt beispielsweise für das auf der Wortschöpfung von FRANCIS (1965) aufbauende Konzept des „Nationalitätenstaates“ von Rainer LEPSIUS. Einer direkten Einbindung der Regionen aufgrund der oben dargestellten fehlen-

den Willensbildungsorgane gegenüber skeptisch gegenüber eingestellt, schlägt LEPSIUS die Stärkung der nationalen Parlamente im EU-System und damit die bleibende Verantwortung bei den Mitgliedstaaten vor, so daß der Europäischen Union die „Konsolidierung eines Staatenbundes über eine ausdifferenzierte, supranational organisierte Staatsfunktion“ (1992, 191) ermöglicht werden soll. Die EU ist laut LEPSIUS als Zweckverband konzipiert und soll ein solcher bleiben; dazu gehöre die explizite Kompetenzausdifferenzierung und die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten.

Ein ähnlicher Ansatz liegt den „Anregungen für eine föderale Ausgestaltung der Europäischen Union“ von LAUFER und FISCHER zugrunde. Die Autoren vertreten die Ansicht, daß das Nachdenken über föderale Politik in der Europäischen Union gerade nicht mit der Absicht erfolgt, um einen bestimmten Endzustand festzuschreiben, sondern um ein möglichst breites Spektrum von Optionen zur systematischen Weitergestaltung zu gewährleisten, wobei die Heranziehung des Begriffes „Bundesstaat“ konsequent vermieden werden soll (1996, 28). Die Streichung des Art. 235 EUV, der als 235 EWGV zur sekundärrechtlichen Kompetenzausweitung der EG/EU maßgeblich beigetragen hat, könnte die Aufstellung eines dezidiert enumerativen Kompetenzkataloges nach vertikal-föderativer Kompetenzaufteilung effizient erscheinen lassen.

Für Wissenschaftler wie Politiker gilt es also, eine ordnungspolitische Chimäre zu erdenken, da, wie MÜNCH (1993, 150f.) richtig erkennt,

der Staatenbund und auch der Nationalitätenstaat zu schwach sind für den Entscheidungsbedarf eines großräumig verflochtenen europäischen Binnenmarktes und für den Konsensbedarf einer wirtschaftlichen Supermacht im globalen Konkurrenzkampf mit den USA und Japan, der Bundesstaat nach dem Muster der USA jedoch den nötigen Konsens nicht im ausreichenden Maße beschaffen kann, weil der institutionelle Unterbau einer gesamteuropäischen Willensbildung und der kulturelle Unterbau einer gesamteuropäischen Meinungsbildung noch nicht genügend gewachsen sind (...).³

3 Die im Zuge der ökonomischen Globalisierung entstehenden Zentren werden neben den USA und Japan vor allem China, Südostasien und Südamerika sein. Die dieser Einschätzung zugrundeliegenden Wirtschaftsdaten und -prognosen sollen allerdings nicht zu der (zugegeben abwegigen) Vermutung führen, die USA und Japan würden damit als neues Feindbild herangezogen, wie dies der populäre britische EU-Kritiker CONOLLY (1995, 384) versucht, den EU-Befürwortern zu unterstellen, wenn er sagt: „The attempt of certain Euroenthusiasts to create such an enemy in the shape of the US and Japan smells nastily of 1984.“

Ebenso wie in der Bundesrepublik zentralistische Elemente neben der Föderalordnung bestehen, kann eine zukünftige Staatengemeinschaft, ohne Staat zu sein, beide Strukturelemente beinhalten. Möglich ist dies dann, wenn die Gemeinschaft genügend Handlungsspielraum erhält, um gemeinsame Probleme (Wirtschaftspolitik, Verteidigung, Ökologie) angehen zu können; dies kann nach Maßgabe der fiskalischen Föderalismustheorie geschehen, die eine Zentralisierung dann empfiehlt, wenn dadurch Kostenvorteile entstehen (MÖSCHEL 1995, 15). Die Souveränität der Mitgliedstaaten muß aber vorerst erhalten bleiben, was die konkrete Kompetenzabgrenzung zwischen den staatlichen Gliederungsebenen voraussetzt und damit eine Balance schafft, in der „das föderalistische Prinzip eine Bremse gegen das Übermächtigwerden der Zentralinstanzen“ (HAMANN 1961, 38) im Sinne der Beschränkung eigenmächtiger Kompetenzerweiterungen der supranationalen Ebene bedeuten kann.

Eine solche dualistische Konzeption, wie sie beispielsweise von MAIHOFER (1995, 61ff.) vertreten wird, die nach einer neuen Verfassungskonzeption zugleich Wirtschaftsunion und Kulturföderation sein kann, würde eine flexible und damit integrierende wie ausweitungsfähige Gemeinschaft begründen, die einen differenzierten Transfer von Souveränität ohne Aufgabe derselben zuließe. Als Grundlage für eine solche föderale Konzeption sind die elementaren demokratischen Prinzipien Parlamentarismus und Grundrechtssicherung unabdingbar.

Literatur

- ADAMS, Willy P. u. a. (Hrsg.), 1992: Länderbericht USA, Bd. I. Bonn.
- ALEMANN, Ulrich von u. a. (Hrsg.), 1990: Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn.
- ALFONSO, Luciano Parejo, 1991: Aufbau, Entwicklung und heutiger Stand des spanischen Staates und seiner Autonomen Gemeinschaften. In: Joachim Jens Hesse & Wolfgang Renzsch (Hrsg.): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa. Baden-Baden, 63-76.
- ANDERSEN, Uwe, 1992: Bundesstaat/Föderalismus. In: Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- ANDERSEN, Uwe & WOYKE, Wichard (Hrsg.), 1992: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- ARNOLD, Hans, 1995: Die Europäische Union zwischen Maastricht und Maastricht-Revision. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 3/4, 3-9.
- BAADER, Roland, 1993: Die Euro-Katastrophe. Für Europas Vielfalt - gegen Brüssels Einfalt. Böblingen.
- BAETGE, Dietmar, 1992: Grundzüge des Vertrags von Maastricht. In: Bayerische Verwaltungsblätter 23, 711-717.
- BAINBRIDGE, Timothy & TEASDALE Anthony, 1996: The Penguin Companion to European Union. London.
- BAUER, Joachim (Hrsg.), 1991: Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Einigungsprozeß. Berlin.
- BECK, Reinhart, 1986: Sachwörterbuch der Politik. Stuttgart.
- BELLERS, Jürgen, 1994: Integration. In: Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch internationale Politik. Bonn, 149-155.
- BERGMANN, Kristin, 1995: Integrationstheorien. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik Bd. I: Politische Theorien. München, 213-217.

- BERICHT der Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien zu dem Thema „Europa der Regionen - Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa“, 1991. In: Joachim Bauer (Hrsg.): Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß. Berlin, 41-91.
- BLASCHKE, Jochen (Hrsg.), 1980: Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegungen. Frankfurt/Main.
- BLEEK, Wilhelm, 1992: PDS-SED. In: Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems. Bonn, 411-414.
- BOHLEY, Peter, 1993: Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: Wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1, 34-45.
- BÖHM, Johann, 1993: Die Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland? In: Bayerische Verwaltungsblätter 18, 545-551.
- BOHR, Kurt, 1992: Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa. München.
- BORCHMANN, Michael, 1994: Die Aktivität der deutschen Länder. In: Bullmann, Udo (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Baden-Baden, 110-119.
- BORKENHAGEN, Franz H. U., 1992: Vom kooperativen Föderalismus zum „Europa der Regionen“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 42, 36-44.
- BRAILSFORD, H. N., 1939: The federal idea. In: Michael O'Neill, 1996: The Politics of the European Integration. London, New York, 164f.
- BRINKMANN, Karl, 1967: Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz. Bonn.
- BRÜNNECK, Alexander von, 1993: Thesen zum Stand des Föderalismusproblems. In: Jutta Kramer (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Baden-Baden, 291-294.
- BRUGHMANS, H., 1969: La Pensée Politique Federalisme. London 1969.
- BULLMANN, Udo (Hrsg.), 1994: Die Politik der dritten Ebene. Baden-Baden.

- BULLMANN, Udo & Eißel, Dieter, 1993: „Europa der Regionen“. Entwicklung und Perspektiven. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20/21, 3-15.
- BUNDESMINISTER DER JUSTIZ: Bundesgesetzblatt, verschiedene Ausgaben.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (Hrsg.): Entscheidungen des BVerfG. Karlsruhe, verschiedene Bände und Jahrgänge.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.) 1987: Großbritannien. Bonn.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.), 1988: Grundlagen unserer Demokratie. Bonn.
- CAEMMERER, Erich von u. a., 1966: Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein. Frankfurt/Main.
- CONOLLY, Bernard, 1995: *The Rotten Heart of Europe*. London.
- COPPOLA, Giuseppe, 1996: Für Bossi ist Zentralstaat Ursache aller Übel. In: *Nordwest Zeitung* 196, 5. Oldenburg.
- CHURCHILL, Winston S., 1996: *Der Zweite Weltkrieg*. Bern.
- CZADA, Peter u. a., 1992: *Wirtschaftspolitik. Aktuelle Problemfelder*. Berlin.
- DAHRENDORF, Ralf, 1991: Europa der Regionen? In: *Merkur* 8, 703-706.
- DAHRENDORF, Ralf, 1994: Die Zukunft des Nationalstaates. In: *Merkur* 9/10, 751-761.
- DELORS, Jaques, 1993: *Das neue Europa*. München.
- DELPÉRÉE, Francis, 1993: Le fédéralisme de confrontation à la belge. In: KRAMER, Jutta (Hrsg.): *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*. Baden-Baden, 133-144.
- DEUERLEIN, Ernst, 1972: *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*. Bonn.
- DEUTSCHER BUNDESRAT, 1990: Unterrichtung durch das EP: Entschließung des EP zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des EP im Hinblick auf die Europäische Union. In: *Bundesrats-Drucksache* 538/90 vom 25.7.1990.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.), 1993: *Stichwort EG-Ausschuß*. Bonn.

- EIJSBOUTS, W. T., 1992: Uitleg van subsidiariteit is overal een vrije kwestie. In: NRC Handelsblad vom 2.12.1992, 11.
- EIBEL, Dieter, 1994: Disparität oder Konvergenz im „Europa der Regionen“. In: Udo Bullmann (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Baden-Baden, 45-60.
- ENGEL, Christian, 1991: Ministerrat der EG. In: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn, 278-283.
- ENGEL, Christian, 1994: Regionen im Netzwerk europäischer Politik. In: Udo Bullmann (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Baden-Baden, 91-109.
- ESER, Thimo W., 1991: Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien. Trier.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, verschiedene Ausgaben.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1984: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle der Regionen beim Aufbau eines demokratischen Europas und zu den Ergebnissen der Konferenz der Regionen. In: Amtsblatt C 127 vom 13.4.1984, 240-242.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1988a: Beschluß (EWG) 88/487 der Kommission vom 24.6.1988. In: Amtsblatt L 247 v. 6.9.1988, 23-25.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1988b: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen vom 18.11.1988. In: Amtsblatt C 326 vom 19.12.1988, 289-296.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 1988c: Verordnung (EWG) 4254/88 vom 19.12.1988 über die Reform des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. In: Amtsblatt L 374 v. 31.12.1988, 1-14.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Commission Européenne), 1995: Conférence intergouvernementale 1996. Rapport de la Commission pour le groupe de reflexion. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union Nr. 44. Luxemburg.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION 1996a: Regierungskonferenz 1996. Stellungnahme der Kommission - Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung. Luxemburg.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT 1996: Vorschläge zur Reform der Europäischen Union. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz 1996. In: Klaus Löffler: Der EU-Reform-Kompaß. Orientierung zur Regierungskonferenz '96. Bonn, 100-107.
- FALKE, Andreas, 1992: Die föderale Struktur. In: Willy P. Adams u. a. (Hrsg.): Länderbericht USA, Bd. I. Bonn, 413-424.
- FÖBEL, Amalie, 1994: „Europa - aber was ist es?“ Aspekte einer kontrovers geführten Diskussion. In: Jörg A Schlumberger. & Peter Segl (Hrsg.): Europa - aber was ist es? Aspekte seiner Identität aus interdisziplinärer Sicht. Köln, 285-303.
- FRANCIS, Emerich K., 1965: Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie. Berlin.
- FRENKEL, Max, 1984: Föderalismus und Bundesstaat, Bd. I. Bern.
- FRIEDMAN, Jonathan, 1994: Cultural Identity and Global Process. London.
- FRIEDRICH, CARL J., 1972: Europa. Nation im Werden. Bonn.
- GADDUM, Eckart, 1994: Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl. Paderborn.
- GASTEYGER, Curt, 1994: Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 bis 1993. Bonn.
- GEORGE, Siegfried & HOLTSMANN, Antonius, 1988: Föderalismus. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Grundlagen unserer Demokratie. Bonn, 187-248.
- GERDES, Dirk, 1991 Regionalismus. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, 586-589.
- GLOTZ, Peter, 1994: Die falsche Normalisierung. Essays. Frankfurt am Main.
- GLOTZ, Peter, 1994: Europa der Regionen. Über große und kleine Nachbarländer. Ein offener Brief an Ralf Dahrendorf. In: Peter Glotz: Die falsche Normalisierung. Essays. Frankfurt am Main, 184-189.

- GÖHLER, Gerhard & KLEIN, Ansgar, 1991: Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. In: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn, 259-656.
- HAAS, Ernst B., 1958: The Uniting of Europe - Political, Social and Economical Forces, 1950-1957. London.
- HÄBERLE, Peter, 1993: Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland. In: Jutta Kramer (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Baden-Baden, 201-244.
- HAMANN, Andreas, 1961: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1945. Kommentar. Berlin.
- HEINZEMANN, Bernd, 1993: Suche nach Kriterien für Subsidiaritätsprinzip. In: Der Arbeitgeber 9, 325f.
- HELD, Gerd, 1993: Föderalismus am Mittelmeer? Neue Problemlagen regionaler Modernisierung am Beispiel Kataloniens. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 20/21, 23-29.
- HENRICH, Dieter, 1993: Nach dem Ende der Teilung. Über Identitäten und Intellektualität in Deutschland.
- HESSE, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe.
- HESSE, Joachim Jens & BENZ, Arthur, 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- HEYGENDORFF, Peter von, 1996: Die immerwährenden Nöte des Nachbarn - Belgiens unendliches Thema: Der Kampf um Konföderation und Konvergenz. In: Das Parlament 21/22, 15.
- HOBSBAWM, Eric, 1995: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München Wien.
- HOCHBAUM, Ingo, 1992: Nationales und gemeinschaftliches Interesse. Die europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 4, 505-520.
- HRBEK, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß. In: Rudolf Hrbek & Uwe Thaysen: Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden, 17-37.

- HRBEK, Rudolf, 1994: Der Ausschuß der Regionen. In: Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, 105-110.
- HRBEK, Rudolf & WEYAND, Sabine, 1994: Betrifft: Das Europa der Regionen. München.
- HRBEK, Rudolf & THAYSEN, Uwe (Hrsg.), 1986: Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden.
- IPSEN, Hans-Peter, 1966: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft. In: Erich von Caemmerer u. a.: Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein. Frankfurt/Main, 256f.
- JACH, Frank-Rüdiger, 1992: Das neue Subsidiaritätsprinzip im Gemeinschaftsrecht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 4, 493-504.
- JESTAED, Matthias, 1993: Die Relativität des Subsidiaritätsprinzips. In: Der Arbeitgeber 20, 725-727.
- JOCHIMSEN, Reimut, 1990: Die wirtschaftliche Zukunft des Landes Nordrhein-Westfalen im Europa der Zukunft. In: Ulrich von Alemann u. a. (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn, 269-280.
- KAHLENBORN, Walter & ZIMMERMANN, Klaus W., 1994: Die europäische Umweltunion in Theorie und Praxis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 49, 33-39.
- KALBFLEISCH-KOTTSIEPER, Ulla, 1994: Der Ausschuß der Regionen - ein neuer Akteur auf der europäischen Bühne. Institutionalisierung und Arbeitsperspektiven. In: Udo Bullmann (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Baden-Baden, 134-143.
- KASTENDIEK, Hans u. a., 1994: Länderbericht Großbritannien. Bonn.
- KILPER, Heiderose & LHOTTA, Roland, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- KIMMEL, Adolf, 1992: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen. In: Oscar W. Gabriel: Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Bonn, 23-49.
- KLATT, Hartmut, 1995: Die dritte Ebene der Europäischen Union will beteiligt werden. In: Das Parlament 1/2, 14.

- KNEMEYER, Franz Ludwig, 1990: Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation. Initiativen zu einem „Europa der Regionen“. In: Deutsches Verwaltungsblatt 9, 449-454.
- KOHLER-KOCH, Beate, 1992: Staat und Demokratie in Europa. Opladen.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1991: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft Nr. 36. Luxemburg.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1991a: Memorandum zur beruflichen Bildung in den 90er Jahren in der Europäischen Gemeinschaft, KOM 397, 16f.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1993: Strukturfonds der Gemeinschaft. Verordnungstexte und Erläuterungen. Luxemburg.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1994: Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen. Fünfter periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Luxemburg.
- KÜHNHARDT, Ludger, 1991: Föderalismus und Subsidiarität. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 45, 37-45.
- KÜHNHARDT, Ludger, 1993: Europäische Union und föderale Idee. Europapolitik in der Umbruchzeit. München.
- LAUFER, Heinz, 1991: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- LAUFER, Heinz & FISCHER, Thomas, 1996: Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union. Gütersloh.
- LÄUFER, Thomas, 1990: EWG-Vertrag. Bonn.
- LÄUFER, Thomas, 1995: 22 Fragen zu Europa. Die Europäische Union und ihre Reform. Bonn.
- LEGGEWIE, Claus, 1994: Europa beginnt in Sarajewo. Gegen den Skeptizismus in der europäischen Wiedervereinigung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 42, 24-33.
- LEIBHOLZ, Gerhard u. a., 1994: Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln.

- LEONARDY, Uwe, 1990: Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, „Europa der Regionen“ und staatliche Einheit Deutschlands. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, 180-200.
- LEPSIUS, Rainer, 1992: Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration. In: Beate Kohler-Koch: Staat und Demokratie in Europa. Opladen, 180-192.
- LÖFFLER, Klaus, 1996: Der EU-Reform-Kompaß. Orientierung zur Regierungskonferenz '96. Bonn.
- LÜBBE, Hermann, 1985: Die große und die kleine Welt. Regionalismus als europäische Bewegung. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Identität Europas. München, Wien, 191-205.
- LÜBBE, Hermann, 1994: Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben. Berlin.
- MAIHOFER, Werner, 1995: Föderativverfassung und Kompetenzverteilung einer Europäischen Union. In: Werner Weidenfeld, 1995a: Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996. Gütersloh, 61-74.
- MECHTERSHEIMER, Alfred, 1996: Zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2, 27-34.
- MENZEL, Ulrich, 1994: Regionalismus/Regionale Kooperation. In: Wichard Woyke (Hrsg.), 1994: Handwörterbuch internationale Politik. Ergänzter Neudruck der 5. aktualisierten und überarbeiteten Auflage 1993. Bonn.
- METZGER, Albrecht, 1996: Eine Welt ohne bewaffnete Konflikte bleibt Illusion. In: Das Parlament 16/17, 1.
- MERTEN, Detlef (Hrsg.), 1990: Föderalismus und Europäische Gemeinschaften. Berlin.
- MEYENBERG, Rüdiger, 1993: Deutschland - Europa - Politische Bildung. Die Schwierigkeiten europäischer Integration. Oldenburg.
- MITRANY, David, 1966: A Working Peace System. Chicago.
- MODEL, Otto u. a., 1992: Staatsbürger-Taschenbuch. 26. Auflage. München.

- MONNET, Jean, 1980: Erinnerungen eines Europäers. München 1980.
- MÖSCHEL, Wernhard, 1995: Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 3/4, 10-16.
- MÜLLER, Helmut M., 1990: Schlaglichter der deutschen Geschichte. Bonn, 265f.
- MÜLLER-BRANDECK-BOUQUET, Gisela, 1991: Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 45, 13-25.
- MÜNCH, Richard, 1993: Das Projekt Europa. Frankfurt am Main.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.), 1991: Wörterbuch Staat und Politik. Bonn.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.), 1992: Lexikon der Politik. Band III: Die westlichen Länder (Hrsg. für diesen Band Manfred G. Schmidt). München.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.), 1995: Lexikon der Politik. Band I: Politische Theorien (Hrsg. für diesen Band: Dieter Nohlen & Rainer-Olaf Schultze). München.
- OBERREUTER, Heinrich, 1991: Gewaltenteilung. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, 193-197.
- O'NEILL, Michael, 1996: The Politics of the European Integration. London, New York.
- PAPCKE, Sven, 1992: Staatsgewalt. In: Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 508-510.
- PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.), 1994: Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen (bearb. v. Thomas Läufer). Bonn.
- PRESSEERKLÄRUNG der bayerischen Staatskanzlei 31/87 vom 27.10.1987.
- PRIESTLEY, J. B., 1940: Federalism and Culture. In: Michael O'Neill, 1996: The Politics of the European Integration. London, New York, 164.
- RAISCH, Herbert (Hrsg.), 1994: Auf dem Weg zur Einheit. Aspekte einer neuen Identität. Idstein.
- RAISCH, Herbert, 1994: Zur Innovation raumbezogener Identität in Deutschland nach der Vereinigung - Schwerpunkt Ostdeutschland. In:

- Herbert Raisch (Hrsg.): Auf dem Weg zur Einheit. Aspekte einer neuen Identität. Idstein, 177-197.
- RANSOME, P., 1990 (Hrsg.): Studies in Federal Planning. London.
- REGELSBERGER, Elfriede, 1995: Europäische Politische Zusammenarbeit/ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A - Z. Bonn, 166-172.
- REICHARDT, Wolfgang, 1995: Föderalismus. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band I: Politische Theorien (Hrsg. für diesen Band Nohlen & Schultze). München, 102-110.
- RIBHEGGE, Wilhelm, 1995: „Preußen im Westen“. Großbritannien, die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen 1946 und die Wiedergeburt der Demokratie in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 28, 34-46.
- ROEMHELD, Lutz, 1977: Integraler Föderalismus. Modell für Europa. Ein Weg zur personalen Gruppengesellschaft, Bd. 1. München.
- RUDZIO, Wolfgang, 1991: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- SABINE, George H. & THORSON, Thomas L., 1973: A History of Political Theory. 4. Auflage (zuerst 1937). Fort Worth.
- SCHAMBECK, Herbert, 1990: Vom Wesen und Wert des Föderalismus heute. In: Detlef Merten: Föderalismus und Europäische Gemeinschaften. Berlin, 27-46.
- SCHAUER, Hans, 1992: Wir brauchen eine neue Europapolitik. Zu einer notwendigen Debatte über Struktur und Ziele der Europäischen Gemeinschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 42, 3-15.
- SCHLUMBERGER, Jörg A. & SEGL, Peter (Hrsg.), 1994: Europa - aber was ist es? Aspekte seiner Identität aus interdisziplinärer Sicht. Köln.
- SCHMIDT, Karl, 1966: Europa zwischen Ideologie und Verwirklichung. Psychologische Aspekte der europäischen Integration (Neuaufgabe 1990). Schaffhausen.
- SCHMÜCKER, Reinold & HERING, Rainer, 1994: Der Begriff der Nation berührt nur zwei Identitäten. Über Patriotismus, Nationalpatriotismus und die Suche nach Identität als Ausweg aus Unübersichtlichkeiten. In: Frankfurter Rundschau vom 22.6.1994, 10.

- SCHORS, Horst Willi, 1996: 222 Mitglieder im „Labor für Demokratie“. In: Das Parlament 42, 12.
- SCHRÖDER, Adolf, 1994: „Europa der Regionen“ - was ist das? Veranstaltung der Europa-Union mit der Universität Oldenburg. Oldenburg.
- SCHRÖDER, Konrad, 1995: Zur Problematik von Sprache und Identität in Westeuropa. Eine Analyse aus sprachpolitischen Perspektive. In: SOCIOLINGUISTICA - Internationales Jahrbuch für europäische Soziolinguistik 9, 56-66.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf, 1991: Föderalismus. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, 139-146.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf, 1992: Föderalismus. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band III: Die westlichen Länder (Hrsg. für diesen Band: Manfred G. Schmidt). München, 95-110.
- SCHWAN, Alexander, 1991: Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung. In: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn, 157-258.
- SCHWEITZER, Michael, 1992: Beteiligung der Bundesländer an der europäischen Gesetzgebung. In: Bayerische Verwaltungsblätter 20, 609-617.
- SEIDEL, Bernhard, 1995: Regionalpolitik. In: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration Bonn, 295-301.
- SHARKANSKY, Ira, 1973: Urban-centered Federalism in the United States. Philadelphia.
- SIEDENTOP, Larry, 1992: Models for Maastricht. In: Financial Times vom 13.8.1992, 7.
- SIEGLER, Heinrich, 1961: Dokumentation der Europäischen Integration 1946-1961, unter besonderer Beachtung des Verhältnisses EWG - EFTA. Bonn.
- SMITH, Gordon, 1986: Politics in Western Europe. Guildford.
- SOCIOLINGUISTICA - Internationales Jahrbuch für europäische Soziolinguistik 9/1995. Herausgeber für diesen Band: Harald Haarmann.
- SPIEKERMANN, Bernd, 1988: Europäische Regionalpolitik. Köln.

- STEWING, Celmens, 1992: Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union. Köln.
- STOIBER, Edmund, 1995: Von der Vision „Bundesstaat“ verabschieden. In: Das Parlament 1/2, 13.
- STROHMEYER, Rudolf W., 1993: Die Auswirkungen des Maastrichter Vertrages auf die Regionen. In: Bayerische Verwaltungsblätter 14, 417-423.
- STURM, Roland, 1994: Staatsordnung und politisches System. In: Kastendiek, Hans u. a., 1994: Länderbericht Großbritannien. Bonn, 185-212.
- TEUFEL, Erwin, 1992: Föderalismus als Ordnungsrahmen für Europa. In: Bernhardt Vogel & Günther H. Oettinger: Föderalismus in der Bewährung. Köln, 1-7.
- THALMANN, Jörg, 1990: Staatsrechtliches Niemandsland für die EG. In: EG-Magazin 5, 20f.
- THAYSEN, Uwe, 1995: Demokratie in Europa nach der Zeitenwende 1989/90. Editorial zum Sonderband aus Anlaß des 25jährigen Bestehens der Zeitschrift für Parlamentsfragen. In: Uwe Thaysen & Winfried Steffani, 1995: Demokratie in Europa. Sonderband der Zeitschrift für Parlamentsfragen zum 25jährigen Bestehen. Opladen, 7-30.
- THAYSEN, Uwe & STEFFANI, Winfried, 1995: Demokratie in Europa. Sonderband der Zeitschrift für Parlamentsfragen zum 25jährigen Bestehen. Opladen.
- THRÄNHARDT, Dietrich & SANTEL, Bernhard, 1992: Staatsangehörigkeit/Staatsbürgerschaft. In: Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 504-506.
- TINDEMANS, Leo, 1976: Tindemans-Bericht. In: Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, für Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit [Belgien] (Hrsg): Die Europäische Union - Bericht von Leo Tindemans, Premierminister von Belgien, an den Europäischen Rat. Informationsbericht: Sammlung "Ideen und Studien" Nr. 100. Brüssel 1976.

- TOEPEL, Kathleen, 1995: Regionale Strukturpolitik in den neuen Bundesländern unter Berücksichtigung des EU-Engagements. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49, 31-37.
- VITZTHUM, Wolfgang Graf, 1990: Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 115, 281-308.
- VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.), 1995: Reform '96. Positionen zur Regierungskonferenz '96. Europäische Dokumentation 2. Bonn.
- VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.) 1996: EU-Informationen Juli/1996.
- VOGEL, Bernhardt & OETTINGER, Günther H., 1992: Föderalismus in der Bewährung. Köln.
- VOIGT, Rüdiger, 1989: Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 3, 19-29.
- VOLLE, Angelika, 1994: Der mühsame Weg Großbritanniens nach Europa. In: Hans Kastendiek u. a.: *Länderbericht Großbritannien*. Bonn, 383-396.
- VRING, Thomas von der, 1995: Das Europäische Parlament im politischen System der EG/EU. Oldenburg.
- WALKENHORST, Heiko, 1995: Der Kompetenzstreit um die EG-Bildungspolitik: Das Spannungsverhältnis von Subsidiarität und Harmonisierung. Diplomarbeit. Oldenburg.
- WALRAF, Klaus, 1996: Deutsche Bundesländer sind die Vorreiter. Ausschluß der Regionen will mehr Mitsprache in EU. In: *Das Parlament* 8/9, 1.
- WASSERMANN, Rudolf (Hrsg.), 1989: *Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1. Neuwied.
- WEIDENFELD, Werner (Hrsg.), 1985: *Die Identität Europas*. München, Wien.
- WEIDENFELD, Werner, 1995a: *Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh.

- WEIDENFELD, Werner, 1995b: Europa '96: Reformprogramm für die Europäische Union. Erarb. von der Europäischen Strukturkommission. Gütersloh.
- WEIDENFELD, Werner & KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.), 1991: Handwörterbuch zur deutschen Einheit. Bonn.
- WEIDENFELD, Werner & WESSELS, Wolfgang (Hrsg.), 1995: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration Bonn.
- WEIZSÄCKER, Richard von, 1990: Rede zur Eröffnung des Akademischen Jahres des Europa-Kollegs Brügge. In: Bulletin der Bundesregierung 114, 1195.
- WHEARE, K. C., 1990: What Federal Government is. In: P. Ransome (Hrsg.): Studies in Federal Planning. London, 23f.
- WOYKE, Wichard, 1990: Nordrhein-Westfalen und die Europäische Gemeinschaft. Opladen.
- WOYKE, Wichard, 1992: Staatsgebiet. In: Uwe Andersen & Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik DEUTSCHLAND. BONN, 506-508.
- WOYKE, Wichard (Hrsg.), 1994: Handwörterbuch internationale Politik. Ergänztter Neudruck der 5. aktualisierten und überarbeiteten Auflage 1993. Bonn.

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuß der Regionen
AG	Aktiengesellschaft
Benelux	Wirtschaftsunion zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Land- wirtschaft
ECU	Europäische Rechnungseinheit (European Currency Unit)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)
GFK	Gemeinschaftliche Förderkonzepte
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Europäische Kommission
NUTS	Nomenclature des Unités Territorial Statistiques
Renaval	Gemeinschaftsprogramm zur Umstellung der Eisen- und Stahlindustrie
Resider	Gemeinschaftsprogramm zur Umstellung des Schiffbaus
RRE	Rat der Regionen Europas
URBAN	Gemeinschaftsaktion in Städten mit Krisenvierteln
VRE	Vereinigung der Regionen Europas
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß

