

## Der Ertrag der »Verfassungsdebatte« von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?

Mit der im Dezember 1990 erfolgten Einsetzung von zwei Regierungskonferenzen über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer Politischen Union hatten die EG-Mitgliedstaaten eine ganz substantielle Vertiefung der Gemeinschaft auf die Tagesordnung der EG-Politik gesetzt.<sup>1</sup> Um eine solche Vertiefung zu bewerkstelligen, bedienten sie sich der gleichen Methode, mit der Mitte der achtziger Jahre nach langwierigen und oft kontroversen Debatten mehrjährige Bemühungen um eine Reform der EG schließlich in Gestalt der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zum Erfolg geführt hatten: Im Rahmen einer Regierungskonferenz wurde eine Änderung und Ergänzung der die Europäischen Gemeinschaften begründenden Verträge vorgenommen.<sup>2</sup>

Auch diesmal handelte es sich bei dem Vorhaben einer Vertiefung der Gemeinschaft zunächst um zweierlei. Zum einen sollte ihr Aufgaben- und Tätigkeitsbereich erweitert, ihr sollten also zusätzliche Verantwortungen und Kompetenzen auf einer Reihe von neuen Politikbereichen zugewiesen werden. Zum anderen wurde die Reform und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems angestrebt; in erster Linie ging es um eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments (EP) und um weitere Maßnahmen, die auf eine Reduzierung der bislang dominierenden Rolle des Rates - und damit der Mitgliedsregierungen der Nationalstaaten - hinauslaufen sollten. Insgesamt ging es aber diesmal um mehr als nur punktuelle und partielle Änderungen und Ergänzungen der Verträge: Würden die vorgesehenen Maßnahmen realisiert, würden sich Struktur und Charakter der Gemeinschaft qualitativ verändern und die Finalität des Integrationsprozesses würde genauer definiert. Insofern ist es berechtigt, von einer Verfassungsdebatte zu sprechen.

Wenn das Vorhaben der Vertiefung der Gemeinschaft einen qualitativen Sprung zu bringen versprach, stand damit auch für die deutschen Länder, die bislang schon

1 Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rats vom 14./15. 12. 1990 in Rom sind abgedruckt in EA 1/1991, S. D 27 ff.

2 Vgl. dazu Rudolf HRBEK: Die »Europäische Union« als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe? Lehren aus dem Reform-Septennium der EG (1980—1987), in: Ernst-Joachim MESTMÄCKER/Hans MÖLLER/Hans-Peter SCHWARZ (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik in Europa. Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987, S. 167-200.

durch Politik und Entwicklung der EG betroffen waren und entsprechend engagiert reagiert hatten, viel auf dem Spiel. Der nachstehende Beitrag will analysieren, was die deutschen Länder in diese Verfassungsdebatte eingebracht haben und wie das Ergebnis der Debatte, die vom Europäischen Rat in Maastricht getroffenen Vereinbarungen<sup>3</sup>, mit Blick auf die Anliegen der Länder zu bewerten ist. Zunächst werden die bisherigen Bemühungen der Länder, ihre Belange im Zuge fortschreitender EG-Integration zu vertreten, kurz in Erinnerung gerufen (I.). Sodann werden die Forderungen der deutschen Länder für das Vorhaben der Errichtung einer Politischen Union erläutert (II.). Daran schließt sich die Darstellung von Positionen im Umfeld der Forderungen der deutschen Länder an (III.), bevor der Ertrag von Maastricht referiert und im einzelnen diskutiert wird (IV.). Abschließend wird die Frage erörtert, ob das Ergebnis des Maastrichter Gipfels, bei dem es sich um eine der für die EG so typischen Kompromißlösungen handelt, als Erfolg für das Anliegen des Föderalismus und die Interessen der deutschen Länder bewertet werden kann (V.).

## I. DIE DEUTSCHEN LÄNDER VOR DEN HERAUSFORDERUNGEN FORTSCHREITENDER EG-INTEGRATION

Die deutschen Länder haben in der Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur EG von Anfang an eine spezifische Herausforderung für ihre Qualität als Gliedstaaten und damit letztlich auch für die föderative Struktur der Bundesrepublik, die gemäß Artikel 79, Abs. 3 GG nicht geändert werden darf, gesehen.<sup>4</sup> Zur Qualität als Staat gehört, daß die Länder eigene Kompetenzen und damit einen eigenständigen politischen Gestaltungsspielraum haben; weiterhin gehört dazu, daß sie bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken, also an bundespolitischen Entscheidungen maßgeblich beteiligt sind. Durch die Politik der EG sehen die Länder beide Aspekte ihrer Staatlichkeit bedroht:

- Im Zuge der fortschreitenden und sich gerade in den achtziger Jahren rasch vertiefenden Integration der EG hat sich der Aufgaben- und Aktivitätsspielraum der Gemeinschaft stetig erweitert. Das Wirken der Gemeinschaft erstreckt sich

**3** Der hier interessierende Vertrag zur Politischen Union ist abgedruckt in *Agence Europe* Nr. 1750/1751 vom 13. 12. 1991.

**4** Vier Sammelbände informieren ausführlich über die Gesamtproblematik: Rudolf HRBEK/Uwe THAYSEN (Hrsg.): *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986*; Siegfried MAGIERA/Detlef MERTEN (Hrsg.): *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 103, Berlin 1988*; Detlef MERTEN (Hrsg.): *Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin 1990*; Bernhard VoGEL/Günther H. OETTINGER (Hrsg.): *Föderalismus in der Bewährung. Die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration, Stuttgart 1992*.

auf immer mehr Politikbereiche; darunter befinden sich mehr und mehr auch solche, die nach der deutschen innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung den Ländern vorbehalten sind. Gegenüber der sich stark ausweitenden Tätigkeit der Gemeinschaft, mit der Eingriffe in Länderkompetenzen einhergehen, werfen die Länder immer wieder die Frage auf, ob die EG überhaupt die erforderlichen Kompetenzen besitze, ihr Tätigwerden also eine ausreichende Rechtsgrundlage habe. Unabhängig von diesem ganz grundsätzlichen Einwand haben die Länder die EG-Kommission zu mehr Zurückhaltung und zu strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips aufgefordert.<sup>5</sup>

- Sodann bringen spezifische Merkmale des EG-Entscheidungssystems für die Bundesrepublik Deutschland als föderativ aufgebauten Mitgliedstaat Probleme mit sich. Im wichtigsten Rechtssetzungsorgan der Gemeinschaft, dem Rat, ist die Bundesrepublik durch die Bundesregierung vertreten. Diese wirkt im Rat an Entscheidungen auch auf solchen Gebieten mit, die nicht nur Auswirkungen auf Länderbelange haben, sondern teilweise deren ausschließliche Kompetenzen berühren, so daß die Bundesregierung innerstaatlich in diesen Fällen gar keine Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten hätte. Die Länder haben sich deshalb von Anfang an darum bemüht, bei innerstaatlichen Entscheidungen in EG-Angelegenheiten möglichst effizient mitzuwirken, um damit ihre Interessen zur Geltung zu bringen und durchzusetzen.<sup>6</sup> Die zwischen Bundesregierung und Ländern eingeführten Regelungen, die den Ländern Mitsprachemöglichkeiten einräumten, blieben hinter den Forderungen der Länder nach wirkungsvoller Mitentscheidungsmöglichkeit zurück. Die Kritik der Länder verstärkte sich in den achtziger Jahren angesichts der Ausweitung der Gemeinschaftsaktivitäten.

Diese für die Länder letztlich ganz und gar unbefriedigende Situation hat dazu geführt, daß sie sich seit Mitte der achtziger Jahre ganz systematisch darum bemüht haben, nicht noch weiter an Terrain zu verlieren, sondern ihre Position als Gliedstaaten in dem die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und territoriale Einheiten unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten umfassenden, immer dichter werdenden EG-Verflechtungssystem zu stärken. Sie haben ihre Mitwirkungsmöglichkeiten wesentlich verbessern und vor allem rechtlich verankern können; sie haben weiterhin eigenständige EG-Aktivitäten aufgebaut.

- Die Länder nahmen das Verfahren der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), mit der die Verträge über die Europäischen Gemeinschaften 1986 verändert und ergänzt wurden, zum Anlaß, auf einer Verbesserung und rechtlichen Verankerung ihrer Mitwirkungsrechte bei der innerstaatlichen Beratung von EG-Angelegenheiten zu bestehen. Da es sich um ein zustimmungs-

**5 Diese Position hatte Franz Joseph STRAUSS als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz im Gespräch dieses Gremiums mit dem Präsidenten der EG-Kommission, DELORS, im Mai 1988 in Bonn vorgetragen; abgedruckt in EA 17/1988, S. D 338 ff.**

**6 Hierüber informiert zusammenfassend Günter JASPERT: Der Bundesrat und die Europäische Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/1982, S. 17-32.**

pflichtiges Gesetz handelte, mußte die Bundesregierung den Ländern entgegenkommen. Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes<sup>7</sup> enthält eine Reihe von Regelungen, die die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder ganz wesentlich verbessern und die Bundesregierung verpflichten, in viel stärkerem Maße als bisher Länderbelangen Rechnung zu tragen.<sup>8</sup> Eine Bewertung, wie sich die neuen Bestimmungen in der Praxis ausgewirkt haben, wird erst möglich sein, wenn die Erfahrungen mehrerer Jahre vorliegen.<sup>9</sup>

- Unter den eigenständigen EG-Aktivitäten der Länder haben am stärksten öffentliche Beachtung die Einrichtung sogenannter Informationsbüros der Länder in Brüssel gefunden. Zwischen 1985 und 1987 haben alle Länder solche Einrichtungen geschaffen; mittlerweile verfügen auch die neuen Länder über entsprechende Einrichtungen. Die Betrachtung der von den Büros wahrgenommenen Funktionen<sup>10</sup> ergibt, daß sie keine »Neben-Außenpolitik« betreiben, wie die Bundesregierung anfänglich kritisch mutmaßte.<sup>11</sup> Sie dienen vielmehr der Informations-Aufbereitung und -Vermittlung, sie wirken an der Wirtschaftsförderung des Landes mit und helfen Unternehmen oder anderen Einrichtungen des Landes bei der Projektbearbeitung, sofern EG-Instanzen eine Rolle spielen; schließlich dienen sie der Repräsentation des betreffenden Landes und stellen ein nützliches Diskussionsforum dar. Einzelne von ihnen wurden mittlerweile personell und sächlich aufgestockt; ein deutliches Indiz für den praktischen Nutzen, den sich die Landesregierungen vom Wirken dieser Einrichtungen versprechen. Andere Erscheinungsformen eigenständiger Länderaktivitäten in EG-Angelegenheiten sind beispielsweise die Einrichtung eigenständiger EG-Referate in den Ministerien der Landesregierungen; die Ausweitung der Kompetenz von Landesministern für Bundesangelegenheiten um Zuständigkeiten für EG-Angelegenheiten; die verstärkte Befassung verschiedenster Gremien des

7 Das Ratifikationsgesetz zur EEA ist abgedruckt in BGBl. 1986 II, S. 1104.

8 Vgl. dazu Rudolf HRBEK: Die deutschen Länder vor den Herausforderungen der EG-Integration, in: VOGEL/OETTINGER (S. Anmerkung 4), Seite 9-30.

9 Eine erste Analyse des Verfahrens, ergänzt um erste Erfahrungen, nehmen Georg-Berndt OSCHATZ und Horst RISSE vor: Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Neue Verfahrensregeln der Bundesrats-Geschäftsordnung für EG-Vorlagen, in: Die Öffentliche Verwaltung 12/1989, S. 509-519.

10 Vgl. dazu Ottokar HAHN: EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik? in: HRBEK/THAYSEN (S. Anmerkung 4), S. 105-110; sowie Rudolf W. STROHMEIER: Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, in: Die Öffentliche Verwaltung 15/1988, S. 633-637.

11 Gegen die These einer »Nebenaußenpolitik« wandte sich Ministerpräsident Bernhard VOGEL, Rheinland-Pfalz, in einem Vortrag zum Thema »Gibt es eine Außenpolitik der Länder? Eine Klarstellung aus der Sicht eines Ministerpräsidenten«, gehalten vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 19. 2. 1987 (hetrographiertes Manuskript der DGAP). Zu dieser Diskussion äußert sich auch Klaus Otto NASS: Nebenaußenpolitik der Bundesländer, in: EA 21/1986, S. 619-628.

DER ERTRAG DER »VERFASSUNGSDEBATTE« VON MAASTRICHT:  
EIN ERFOLG FÜR DEN FÖDERALISMUS UND DIE DEUTSCHEN LÄNDER?

kooperativen Föderalismus mit EG-Politik; nicht zuletzt auch Initiativen der Landesparlamente, ihrerseits am Entscheidungsprozeß in EG-Angelegenheiten mitzuwirken.

In Ergänzung zu den eben genannten Maßnahmen streben die Länder eine Änderung des Grundgesetzes an. Sie möchten ihre Mitwirkungsrechte verfassungsrechtlich verankern und haben daher die Änderung von Artikel 24, Abs. 1 GG (»Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.«) vorgeschlagen. Nach dem im Dezember 1989 von den Regierungen Bayerns, Hessens, Nordrhein-Westfalens und von Rheinland-Pfalz eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Art. 24, Abs. 1 GG<sup>12</sup> soll die Verfassungsbestimmung folgenden Wortlaut erhalten: »Der Bund kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. In Angelegenheiten dieser Einrichtungen wirken die Länder bei der Willensbildung des Bundes mit. Das Nähere regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Soweit die im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten der Länder oder ihre wesentlichen Interessen berührt werden, ist die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme der Länder vorzusehen.« Da sich bislang keine Anzeichen dafür zeigen, daß sich im Bundestag eine verfassungsändernde Mehrheit finden könnte, ist es mehr als zweifelhaft, ob dieser Vorstoß einer Verfassungsänderung Erfolg haben wird. So ist es nur konsequent, daß die Länder mit einer weiteren Initiative unmittelbar auf den Entscheidungsprozeß auf EG-Ebene zielten.

II. DIE FORDERUNGEN DER DEUTSCHEN LÄNDER FÜR EINE POLITISCHE  
UNION

Die deutschen Länder haben nie einen Zweifel daran gelassen, daß sie dem EG-Integrationsprozeß positiv gegenüberstehen und die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Richtung auf eine Europäische Union nachdrücklich unterstützen. Sie haben dieses generelle Bekenntnis aber mit sehr konkreten Aussagen ergänzt, wie diese Europäische Union beschaffen sein und auf welchen Strukturprinzipien sie beruhen müsse; dazu gehörten Aussagen über die Stellung von Regionen - also territorialen Einheiten unterhalb der Ebene der Nationalstaaten, im Falle Deutschlands: der Länder - in dem zu errichtenden Gebilde einschließlich der wirksamen Beteiligung der Regionen am Rechtssetzungsprozeß der EG. Ihre diesbezüglichen Vorstellungen haben die Länder mit Blick auf eine anstehende Weiterentwicklung der Gemeinschaft im Rahmen weiterer Regierungskonferenzen nach Inkrafttreten der EEA systematisch entwickelt und - in erster

**12 BR-Drucksache DRS 703/89. Der Bundesrat behandelte den Antrag auf seiner Sitzung am 12. 12. 1989 und beschloß ihn auf seiner Sitzung am 16. 3. 1990 als Gesetzentwurf des Bundesrates.**

Linie an die Bundesregierung gerichtet - in die europapolitische Diskussion eingebracht.<sup>13</sup>

Ausgangspunkt dieser neuen Runde von Initiativen, nach Inkrafttreten der EEA, war der Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom Oktober 1987 in München.<sup>14</sup> Als ihr Ziel formulierten sie »ein Europa mit föderativen Strukturen« und forderten, daß beim Fortgang des EG-Integrationsprozesses folgende zehn Grundsätze im Interesse der Erhaltung des politischen Gestaltungsspielraums der Länder beachtet werden: 1. Wahrung der vertraglichen Grundlagen (»Bei Auslegung und Handhabung der vertraglichen Kompetenzen ist auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland Rücksicht zu nehmen.«) 2. Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips. 3. Föderalismus statt Zentralismus (Die Gemeinschaftspolitik müsse an föderalen Grundsätzen orientiert und der künftige Ausbau der EG an bundesstaatlichen Regeln ausgerichtet werden.) 4. Sicherung der Bildungs- und Kulturhoheit der Länder. 5. Wahrung der Rundfunkhoheit der Länder. 6. Sicherung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft. 7. Sicherung einer eigenständigen regionalen Strukturpolitik der Länder. 8. Wahrung wichtiger Qualitäts- und Verbraucherstandards. 9. Notwendigkeit mittelstandsfreundlicher Rahmenbedingungen. 10. Subsidiarität in der Forschungspolitik.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 1989 wurde eine Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien mit dem Auftrag eingesetzt, über die Stellung der Länder und Regionen bei der Weiterentwicklung der EG zu berichten. Die Arbeitsgruppe hat ihren Bericht zum Thema »Europa der Regionen - Beteiligung der Länder an der interregionalen Zusammenarbeit sowie Fortentwicklung der Rechte und politischen Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa« im Mai 1990 vorgelegt. Der sehr ausführliche Bericht<sup>15</sup> geht von der doppelten Feststellung aus, daß »Länder und Regionen in Europa ... für den europäischen Integrationsprozeß immer größere Bedeutung« gewinnen und daß »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 der EG und von der EG selbst erkannt« werden. Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb vor, »den Ländern und Regionen durch eine Änderung der Gemeinschaftsverträge Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen«

**13** Vgl. dazu Michael BORCHMANN: **Doppelter Föderalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Länder zur Politischen Union**, in: EA 11/1991, S. 340-348. In der von Joachim BAUER herausgegebenen Dokumentation (»Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß«, Berlin 1991), sind eine Reihe einschlägiger Dokumente abgedruckt und damit gut verfügbar. Auch der von VOGEL/OETTINGER herausgegebene Band (s. Anmerkung 4) enthält einen Dokumentenanhang.

**14** Abgedruckt in BAUER (s. Anmerkung 13), als Dokument 1.

**15** Abgedruckt in BAUER (S. Anmerkung 13), als Dokument 4.

und legt konkrete Vorschläge zu dieser Länderbeteiligung an EG-Entscheidungsprozessen vor. Die Vorschläge für eine Änderung der Gemeinschaftsverträge beziehen sich auf vier Punkte: Die Einfügung des Subsidiaritätsprinzips, Modelle für die Beteiligung von Ländern und Regionen an der Arbeit des Ministerrats der EG, die Bildung eines »Regionalorgans« auf Gemeinschaftsebene zur Stärkung der gemeinschaftsrechtlichen Position von Ländern und Regionen, schließlich die Einführung eines eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen beim Europäischen Gerichtshof. Daß sich die Länder auf eine längere Entwicklung bei der Ausgestaltung der Europäischen Union einstellen, geht aus den Überlegungen zur Bildung eines Regionalorgans auf Gemeinschaftsebene klar hervor. Die Arbeitsgruppe nennt hierfür zwei Modelle, »die dem jeweiligen Entwicklungsstand einer Europäischen Politischen Union Rechnung tragen« müßten:

- »Die - kurzfristig durch entsprechende Änderungen des EWG-Vertrages realisierbare - Einrichtung eines Mitwirkungsorgans mit umfassenden Anhörungsrechten (Regionalrat)
- oder die - im Rahmen weiterer Integrationsschritte mögliche - Schaffung einer »dritten Kammer« auf EG-Ebene als eigenständiges Vertretungsorgan, das den anderen Organen der EG gleichgestellt ist (Regionalkammer).«

Der Bericht der Arbeitsgruppe war die Grundlage für den Beschluß der Regierungschefs der Länder vom 7. 6. 1990, in dem sie konkrete Vorschläge für die bevorstehende Regierungskonferenz zur Errichtung einer Politischen Union machten.<sup>16</sup> Diese Forderungen wurden sodann in einer EntschlieÙung des Bundesrates vom 24. 8. 1990 formuliert, die sich an die Bundesregierung richtete. Die EntschlieÙung<sup>17</sup> enthält folgende Punkte als Forderungen der Länder:

- In die Gemeinschaftsverträge müsse das Subsidiaritätsprinzip als allgemeines Prinzip aufgenommen werden. Hierfür wurde folgender Formulierungsvorschlag gemacht: »Die Gemeinschaft übt die ihr nach diesem Vertrag zustehenden Befugnisse nur aus, wenn und soweit das Handeln der Gemeinschaft notwendig ist, um die in diesem Vertrag genannten Ziele wirksam zu erreichen und hierzu Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften nicht ausreichen.«
- Länder und Regionen sollen an der Arbeit des EG-Ministerrats dadurch beteiligt werden, daß jeder Mitgliedstaat einen weiteren Vertreter in den Rat entsenden kann, »soweit der Rat über Angelegenheiten berät und entscheidet, die innerstaatlich ausschließlich in die Zuständigkeit von Ländern oder Regionen fallen oder deren wesentliche Interessen berühren.« Die Initiative der antragstellenden Länder ließ erkennen, daß sie sich die Stimmführerschaft für die Delegation der Bundesrepublik Deutschland im Rat auch bei einem Ländervertreter vorstellen

<sup>16</sup> Abgedruckt in BAUER (S. Anmerkung 13), als Dokument 5.

<sup>17</sup> BR-Dr. 550/90 (Beschluß); abgedruckt in BAUER (S. Anmerkung 13) als Dokument 6, sowie in VOGEL/OETTINGER (S. Anmerkung 4), als Dokument 4.

können. Die vertragliche Verankerung der Möglichkeit zur Entsendung eines weiteren Vertreters, der Länder repräsentiert, wäre eine wesentliche Ergänzung der entsprechenden Vorschrift im EEA-Ratifikationsgesetz.

- Der regelmäßigen Mitwirkung von Ländern und Regionen im EG-Entscheidungssystem dient sodann der Vorschlag, in den Verträgen ein besonderes »Regionalorgan« zu verankern. Es soll die Bezeichnung »Regionalrat« tragen. Die zahlenmäßige Zusammensetzung soll der des Wirtschafts- und Sozialausschusses entsprechen. Der Regionalrat soll zwei Hauptbefugnisse haben: Er soll bei allen Vorhaben der Gemeinschaft Stellungnahmen abgeben können, und er soll ein Klagerecht vor dem EuGH erhalten, welches sich auf die Verletzung seiner Mitwirkungsrechte oder des Subsidiaritätsprinzips bezieht.
- Weiterhin wird gefordert, daß jedes einzelne Land oder jede Region ein eigenständiges Klagerecht vor dem EuGH gegen Maßnahmen des Rates oder der Kommission erhält, »soweit sie gemäß der innerstaatlichen Rechtsordnung durch das Handeln des Rates und der Kommission in eigenen Rechten berührt sein können.«
- Über diese Vertragsänderung hinaus fordern die Länder in der Entschlieung des Bundesrates die Bundesregierung auf, sie an den Arbeiten der Regierungskonferenz, einschließlich der Vorbereitungen, auf denen die deutsche Verhandlungsposition erarbeitet wird, zu beteiligen.

Die Entschlieung des Bundesrates vom 9. 11. 1990<sup>18</sup> - an dieser Sitzung waren erstmals auch die fünf neuen Länder durch gewählte Landesregierungen vertreten - enthielt erneut ein klares Bekenntnis der deutschen Länder zum föderativen Aufbau Europas. Die Entschlieung warnte vor der »Gefahr einer Mißdeutung föderalistischer Ordnungs- und Strukturprinzipien«. Eine solche Mißdeutung läge dann vor, wenn »lediglich bestimmte staatliche Entscheidungen auf einer höheren Stufe getroffen« würden. Dem stellten die Länder die nachdrückliche Forderung nach der klaren Unterscheidung von drei Ebenen entgegen: »Eine nach föderativen Grundsätzen errichtete Europäische Politische Union muß daher die europäische Ebene als Feld einer künftigen politischen Ordnungs- und Strukturpolitik zur Lösung übergreifender Aufgaben, die nationalstaatliche Ebene als den Bereich der nationalen Gesetzgebung und Ordnung, die regionale Ebene als Bereich für die Gestaltung der vielfältigen und differenzierten Lebensbedingungen unserer Bürger klar unterscheiden.« Die Länder forderten weiterhin, daß »die in nächster Zeit notwendig zu führende europäische Verfassungsdiskussion« nicht ohne Beteiligung der Regionen erfolgt.

Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 20./21. 12. 1990 - erstmals seit 1947 unter Beteiligung der fünf gewählten Ministerpräsidenten der neuen Länder - verabschiedete eine »Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa«.» Darin

**18** BR-Dr. 780/90 (Beschluß); abgedruckt in BAUER (S. Anmerkung 13), als Dokument 11.  
**19** Abgedruckt in BAUER (S. Anmerkung 13), als Dokument 12.

wurde die Bedeutung des Föderalismus als unverzichtbares Strukturmerkmal beim Aufbau eines geeinten Europa« erneut unterstrichen. Es heißt weiter: »Damit die Vorteile des Föderalismus auch für Europa in vollem Umfang nutzbar werden, muß die zukünftige Politische Union einen dreistufigen Aufbau erhalten und den Ländern und Regionen ein Klagerecht sowie Mitwirkungsrecht im Ministerrat und in einem eigenständigen Regionalorgan einräumen. Als Grundpfeiler der Politischen Union ist ein justiziables Subsidiaritätsprinzip in den Verträgen zu verankern. Unabdingbar ist eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den drei Ebenen.« In dem Beschluß wurden weiterhin Forderungen der Länder zu verschiedensten Themenkreisen der Regierungskonferenz über die Politische Union formuliert. Sie beziehen sich nicht nur auf die Beteiligung der Regionen am Rechtssetzungsprozeß der EG, sondern äußern sich sehr konkret zu den Vorhaben einer Vertragsänderung bzw. -ergänzung in einer Reihe von Politikbereichen. In diesen Forderungen wird das Bestreben der Länder erkennbar, eine weitere Aushöhlung von Länderkompetenzen sowie die Beeinträchtigung ihres politischen Handlungsspielraums zu verhindern. Schließlich traten die Länder für die Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament ein und plädierten für eine Orientierung der Wahlkreise an der regionalen Gliederung; »Dadurch würde das Parlament besser in den Regionen verwurzelt und die Verbindung zum Bürger gestärkt.«

In der Endphase der Beratungen der Regierungskonferenzen äußerte sich der Bundesrat nochmals am 8. 11. 1991 und bekräftigte seine bisherige Position.<sup>20</sup> Das Votum der Länder erging in Kenntnis der Vertragsentwürfe der luxemburgischen bzw. niederländischen EG-Präsidentschaft, die nach Auffassung der Länder ihren Forderungen nicht ausreichend entsprachen. Deshalb forderten sie Korrekturen und ergänzten: ». .. soll die Zustimmung des Bundesrates zu den Vertragsänderungen nicht gefährdet werden.« Die EntschlieÙung nannte sodann zehn Kernforderungen: 1. Verankerung des Subsidiaritätsprinzips »im Sinne einer kompetenzregulierenden Schranke«. 2. Eine bessere Ausstattung des Regionalausschusses. 3. Die Ermöglichung der Mitwirkung der Länder im Rat. 4. Eine Ablehnung der Ausweitung von Artikel 235 EWG-Vertrag. 5. Die Beschränkung der Gemeinschaft auf lediglich unterstützende und fördernde Tätigkeit in den Bereichen Bildung, Kultur, Medien, Forschung, Soziales und Gesundheit; die Ablehnung neuer EG-Kompetenzen in den Bereichen Energie, Transeuropäische Netze, Industrie, Fremdenverkehr und Katastrophenschutz. 6. Befürwortung einer abgestimmten Einwanderungs- und Asylpolitik, aber Ablehnung der Ausstattung von Europol mit Vollzugskompetenzen zum gegenwärtigen Zeitpunkt. 7. Beihilfen für das

**20** BR-Dr. 680/91 (Beschluß). Vor Verabschiedung der EntschlieÙung debattierte der Bundesrat am 8. 11. 1991 sehr ausführlich über die Thematik; die Debatte gibt einen sehr guten Überblick über die von den Ländern vertretenen Auffassungen (Stenographischer Bericht, S. 481-494).

Beitrittsgebiet müßten mit Blick auf die Nachwirkungen der Teilung Deutschlands übergangsweise auch weiterhin zulässig sein. 8. Eine Unterstützung der Grundpositionen der deutschen Verhandlungslinie bei dem Vorhaben zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. 9. Die Forderung nach gleichgewichtigen Fortschritten bei den beiden Vorhaben einer WWU und einer Politischen Union. 10. Die Unterstützung der Bestrebungen, die Rolle des Europäischen Parlaments zu stärken. Über diese zehn Kernforderungen hinaus forderten die Länder in ihrer Entschließung von der Bundesregierung, »die innerstaatliche Mitwirkung der Länder bei Entscheidungen der EG im Rahmen des Ratifikationsverfahrens zum Unionsvertrag weiterzuentwickeln.«

### III. POSITIONEN IM UMFELD DER FORDERUNGEN DER DEUTSCHEN LÄNDER

Die Erfolgchancen der Länderforderungen waren ganz wesentlich davon abhängig, daß sie auch außerhalb Deutschlands Unterstützung fanden, daß also ein Umfeld existierte, in dem sie nicht als ausschließlich deutscher Sonderwunsch - begründet durch die fest etablierte föderative Struktur der Bundesrepublik - erschien, sondern in dem sie gute Chancen hatten, als plausibel und unterstützenswert angesehen zu werden. Eine ganze Reihe von Vorgängen trug dazu bei, ein solches Umfeld zu schaffen; nicht zuletzt haben sich die deutschen Länder selbst bemüht, sein Entstehen zu fördern.<sup>21</sup>

In einer ganzen Reihe westeuropäischer Staaten lassen sich in den vergangenen Jahren verstärkt Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen ausmachen; ganz deutlich im Verlauf der vergangenen beiden Jahrzehnte. Die Ursachen und Triebkräfte für solche Tendenzen sind unterschiedlich, desgleichen die Ziele entsprechender Bestrebungen. Dennoch ist ihnen eines gemeinsam: Die Belange der regionalen Ebene sollen stärkere Berücksichtigung finden und territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats bemühen sich um den Status eines eigenständigen Akteurs, jedenfalls für einzelne ausgewählte Politikbereiche.<sup>22</sup>

Auch das Europäische Parlament hat diese Tendenzen aufmerksam verfolgt, sich mit ihnen beschäftigt und sich in einer Entschließung zur »Regionalpolitik in der Gemeinschaft und Rolle der Regionen« vom 18. 11. 1988 geäußert.<sup>23</sup> Das EP spricht sich darin für eine dezentrale Ordnung in den EG-Mitgliedstaaten aus und

**21** BORCHMANN (s. Anmerkung 13), S. 343/44.

**22** Vgl. dazu beispielsweise den Sammelband von Fritz OSSENBÜHL (Hrsg.): *Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden 1990*; oder den kurzen zusammenfassenden Beitrag von Rudolf HRBEK: *Die Regionen in Europa*, in: Werner WEIDENFELD/Wolfgang WESSELS (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91*, S. 277-284.

**23** ABl. EG Nr. C 326 v. 19. 12. 1988, S. 289ff., abgedruckt in BAUER (S. Anmerkung 13), als Dokument 3.

befürwortet regionale Einheiten mit einem gewissen Maß an eigenständigem Gestaltungsspielraum und Kompetenzen. In Ergänzung zu dieser Entschließung hat das EP eine »Gemeinschaftscharta der Regionalisierung« angenommen<sup>24</sup>, in der die EG-Mitgliedstaaten aufgefordert werden, solche Regionen zu schaffen bzw. sie beizubehalten und zu stärken.<sup>25</sup>

Seit einiger Zeit wird immer wieder von einem »Europa der Regionen« gesprochen.<sup>26</sup> Das Schlagwort spiegelt unzweideutig die gewachsene Bedeutung von Regionen und den Umstand, daß ihnen als politische Handlungsebene vermehrte Aufmerksamkeit zuteil geworden ist. Dabei ist unverkennbar, daß sich hinter dem Schlagwort ganz unterschiedliche Konzepte und Vorstellungen verbergen. Für die einen geht es ganz einfach um die Wünschbarkeit regionaler Kooperation, sei es Zusammenarbeit von Grenzregionen, sei es Kooperation weit entfernt liegender Regionen mit entweder gleicher oder auch unterschiedlicher und insofern komplementärer Struktur. Nach einem anderen Verständnis sollen Regionen anstelle der Nationalstaaten die zentralen Bausteine des europäischen Zusammenschlusses sein. Dieses Verständnis des Slogans hat unverkennbar utopischen Charakter und seine Realisierung kann für die voraussehbare Zukunft ausgeschlossen werden. Schließlich kann es sich darum handeln - und dieses Verständnis dominiert mittlerweile ganz eindeutig -, für die EG und ihre Entwicklung zur Politischen Union die Notwendigkeit eines dreistufigen Aufbaus zu fordern: Neben der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sollen territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats - kurz »Regionen« genannt - als eigenständige Ebene anerkannt und mit vertraglich verankerten Mitgestaltungsrechten im EG-Integrationsprozeß ausgestattet werden.<sup>27</sup>

Zum Aufgabenspektrum der EG gehört spätestens seit Mitte der siebziger Jahre mit der Einrichtung des Regionalfonds eine eigenständige Regionalpolitik, die das Ziel verfolgt, zu mehr Kohäsion beizutragen. Dabei sind die Gemeinschaftsorgane, insbesondere die mit der Durchführung der Regionalpolitik beauftragte Kommission, auf eine möglichst enge Verbindung und Kooperation mit regionalen Akteuren angewiesen. Das ist der Hintergrund für die im Juni 1988 erfolgte Entscheidung der EG-Kommission, einen »Beirat der regionalen und lokalen Körperschaften«

24 Ebenda.

25 Der Bundesrat hat in einer Entschließung vom 16. 2. 1990 diese Gemeinschaftscharta ausdrücklich befürwortet (BR-Dr. 279/89 [Beschluß]; abgedruckt in BAUER [S. Anmerkung 13], als Dokument 2).

26 Vgl. beispielsweise Wolfgang CLEMENT: Auf dem Weg zum Europa der Regionen, in: Joachim Jens HESSE/Wolfgang RENZSCH (Hrsg.): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden 1991, S. 15-26; oder auch Rudolf HRBEK: Die Regionen in Europa (s. Anmerkung 22).

27 Die Bemühungen der deutschen Länder zielen eindeutig auf dieses Verständnis des Schlagworts »Europa der Regionen«, ohne daß dies etwa auf Kosten der seit Jahren betriebenen regionalen Zusammenarbeit gehen würde.

einzurichten.<sup>28</sup> Der Beirat hat ausschließlich beratende Funktionen und wird von der EG-Kommission in Fragen der Formulierung und Implementierung der EG-Regionalpolitik sowie allgemeinen Problemen regionaler Entwicklung konsultiert. Das Gremium spielt lediglich eine untergeordnete Rolle<sup>29</sup> und wird, was die Regionen auch nachdrücklich kritisiert haben, meist erst sehr spät in die Beratungen einbezogen, wenn nämlich die EG-Kommission ihre Position schon weitgehend fixiert hat. Diese aus Sicht der Regionen negativen Erfahrungen werden den Forderungen nach Errichtung eines Regionalgremiums mit echten Mitentscheidungsrechten zusätzlichen Auftrieb gegeben haben.

Weiterhin existieren europaweite Gremien, gleichsam europäische Dach-Organisationen, die sich als Interessenvertretung für territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats verstehen und die Belange solcher Regionen europaweit vertreten wollen.<sup>30</sup> Adressaten sind dabei nicht nur die EG-Organe, sondern beispielsweise auch der Europa-Rat, aber auch KSZE-Gremien. Die Mitgliedschaft ist im übrigen auch nicht nur auf Regionen aus EG-Mitgliedstaaten beschränkt.

- Da ist zum einen die 1985 gegründete Versammlung der Regionen Europas (VRE), deren Mitgliederzahl schnell angewachsen ist und zum Jahreswechsel 1990/91 schon über 160 betrug. Die Mitglieder, also die Regionen, weisen hinsichtlich rechtlichem Status und politischer Qualität überaus große Unterschiede auf; insofern ist die VRE nur ein ganz locker strukturierter europäischer Dachverband.<sup>31</sup>
- Eine zweite Dachorganisation ist die »Konferenz Europa der Regionen« die, auf Einladung des bayerischen Ministerpräsidenten Streibl, erstmals im Oktober 1989 in München stattfand.<sup>32</sup> Mit 36 Regionen war dieses Gremium deutlich kleiner. Weitere Konferenzen fanden im März 1990 in Brüssel, im Oktober 1990 in Riva (Trient) und im Mai 1991 in Linz statt.<sup>33</sup>

Beide Organisationen haben in ihren Verlautbarungen die von den deutschen Ländern und im August 1990 vom Bundesrat vorgetragene Forderungen aufgegrif-

28 Die Entscheidung der Kommission vom 24. 6. 1988 ist abgedruckt in ABl. EG Nr. L 247 vom 6. 9. 1988, S. 23-25.

29 So auch Uwe LEONARDY: *Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, »Europa der Regionen« und staatliche Einheit Deutschlands*, in: ZParl. 2/90, S. 180-200, hier S. 190.

30 Vgl. dazu BORCHMANN (s. Anmerkung 13); sowie Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET: *Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45/91, S. 13-25.

31 MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET (S. Anmerkung 30) sowie HRBEK (S. Anmerkung 22).

32 Siehe dazu Michael BORCHMANN: *Konferenzen »Europa der Regionen« in München und Brüssel*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 20 (1990), S. 879-882; hier sind auch die Resolutionen der beiden Konferenzen abgedruckt.

33 Siehe dazu BORCHMANN (S. Anmerkung 13) und MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET (S. Anmerkung 30).

DER ERTRAG DER »VERFASSUNGSDEBATTE« VON MAASTRICHT:  
EIN ERFOLG FÜR DEN FÖDERALISMUS UND DIE DEUTSCHEN LÄNDER?

fen und unterstützt; die entsprechenden Entschlüsse der beiden Organisationen enthalten praktisch identische Positionen. Ausgehend von der Forderung nach einem dreistufigen Aufbau der Politischen Union sprechen sie sich für die Aufnahme der folgenden Elemente in den Unionsvertrag aus: Subsidiaritätsprinzip und Kompetenzabgrenzung, Mitwirkung von Vertretern der Regionen im Rat, die Einrichtung eines Regionalgremiums und ein Klagerecht vor dem EuGH. Ergänzend plädieren sie dafür, das Wahlrecht für das EP so zu gestalten, daß dessen Mitglieder in regionalen Wahlkreisen gewählt werden.<sup>34</sup>

IV. DER ERTRAG VON MAASTRICHT<sup>35</sup>

*1. Das Föderalismus-Prinzip und die Finalität des Integrationsprozesses*

Während der Entwurf der Präsidentschaft in den einleitenden Bestimmungen davon sprach, daß der neue Vertrag »eine neue Stufe bei der schrittweisen Verwirklichung einer Union mit föderativer Ausrichtung« darstellt, fehlt in den von den Staats- und Regierungschefs angenommenen Formulierungen jede nähere Charakterisierung der angestrebten Union. Die Streichung des Hinweises auf den föderativen Charakter der Union geht auf Forderungen der britischen Regierung zurück, für die das Attribut »föderativ« ganz offensichtlich gleichbedeutend mit zentralistisch und deshalb abzulehnen ist. So ist es auch nur konsequent, wenn in der schließlich vereinbarten Revisionsklausel - 1996 soll demnach eine Regierungskonferenz einberufen werden - der ursprünglich enthaltene Hinweis auf eine Stärkung des föderativen Charakters der Union eliminiert wurde,

t Über die Finalität des EG-Integrationsprozesses wird, jedenfalls explizit, nichts ausgesagt. Darin spiegelt sich die schon traditionelle Divergenz im Verständnis von Charakter und Entwicklung der Gemeinschaft. \

34 Die Entschlüsselung der VRE ist abgedruckt in: VOGEL/OETTINGER (S. Anmerkung 4), als Dokument 5; die Resolutionen der »Konferenz Europa der Regionen« finden sich in BORCHMANN (s. Anmerkung 32).

35 Die folgenden Ausführungen basieren auf der in Agence Europe (deutsche Ausgabe) veröffentlichten Fassung des Vertragsentwurfs über die Politische Union (s. Anmerkung 3). Die amtliche Fassung ist in englischer Sprache verfaßt. Die nachfolgenden Zitate entstammen der deutschen Übersetzung in der Veröffentlichung von Agence Europe.

## 2. Das Subsidiaritätsprinzip\*<sup>1</sup>

Die Ziele der Union sollen »unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips« verwirklicht werden, wobei auf die Definition in Artikel 3 b des Vertrages verwiesen wird. Dort heißt es: »Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag übertragenen Befugnisse und gesteckten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher, wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen, besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.« In dieser Formulierung sehen die Länder keine »klare Absage an zentralistische Entwicklungen in Europa«; für die Länder handelt es sich um »eine Kompromißformel, um das Äußerste, nämlich eine zentralistische Optimierungsformel ... auf europäischer Ebene zu verhindern.«<sup>37</sup> Der noch im November 1991 vom Bundesrat erhobenen Forderung (»Das Subsidiaritätsprinzip muß als allgemeines Handlungsprinzip im Vertrag an zentraler Stelle klar und unzweideutig im Sinne einer kompetenzregulierenden Schranke verankert werden.«)<sup>38</sup> ist mit der jetzt gefundenen Formulierung in der Tat nicht entsprochen worden. Die Formulierung macht das Prinzip sicherlich nicht justizierbar; als Berufungsgrundlage für Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Maßnahmen oder Entscheidungen der EG verspricht die neue Bestimmung wenig Erfolg.

## 3. Der »Ausschuß der Regionen«

Das neue Gremium gilt nicht als ein »Organ« der Gemeinschaft, sondern wird, wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), als eine Institution, die den Rat und die Kommission »mit beratender Aufgabe unterstützt«, definiert. Die in den Artikeln 198 a bis c enthaltenen Bestimmungen über den Ausschuß der Regionen zeigen, daß dem Gremium nur eine Nebenrolle zugeordnet wurde; es gibt unklare bzw. problematische Formulierungen. Insgesamt hat der Ausschuß aber zweifellos Entwicklungsmöglichkeiten, so daß die Würdigung von Länderseite - er sei in seiner Ausgestaltung als erster Schritt akzeptabel<sup>39</sup> - verständlich wird. Im einzelnen:

**36** Vgl. dazu ganz grundlegend Vlad CONSTANINESCO: Subsidiarität. Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: *Integration 4/1990*, Seite 165-178.

**37** So Minister Wolfgang CLEMENT (Nordrhein-Westfalen) in der ersten offiziellen Stellungnahme von Länderseite zu den Ergebnissen von Maastricht in der Sitzung des Bundestages am 13. 12. 1991. (Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Stenographische Berichte, S. 5830-5832).

**38** BR-Dr. 680/91 (Beschuß), (s. Anmerkung 20).

**39** So Minister CLEMENT (S. Anmerkung 37).

**DER ERTRAG DER »VERFASSUNGSDEBATTE« VON MAASTRICHT:  
EIN ERFOLG FÜR DEN FÖDERALISMUS UND DIE DEUTSCHEN LÄNDER?**

- Der Ausschuß soll »aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften« ... gebildet werden. Insofern erinnert er an den bei der Kommission 1988 eingerichteten Beirat für regionale und lokale Gebietskörperschaften. Nimmt man hingegen die Forderungen der deutschen Länder sowie die letztlich identischen unterstützenden Forderungen von Zusammenschlüssen regionaler Einheiten, kann es keinen Zweifel daran geben, daß die kommunale Ebene hier nicht repräsentiert sein soll. Für die Bundesrepublik Deutschland wird man daher, soweit bisher erkennbar, ausschließen können, daß die drei kommunalen Spitzenverbände in dem neuen Gremium vertreten sein werden. Von Länderseite wurde in diesem Zusammenhang bereits angekündigt, daß die Kommunen den bei der Kommission bestehenden Beirat künftig zur alleinigen Vertretung ihrer Interessen nutzen sollten.<sup>40</sup> Da es den Ländern um die förmliche Etablierung und Anerkennung einer dritten Ebene im Rahmen des EG-Systems geht, ist ihre diesbezügliche Haltung nur konsequent. Fraglich ist indessen, ob sich die Kommunen, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände, mit einer solchen Lösung abfinden werden.
- Der Ausschuß wird aus insgesamt 189 Mitgliedern bestehen; Deutschland erhält, wie die anderen großen Staaten, 24 Sitze zugesprochen. Der Vertrag schreibt vor, daß die Ausschußmitglieder »sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern« ... »vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt« werden und daß Wiederernennung zulässig ist.
- Wie der Vorschlag der einzelnen Mitgliedstaaten zustande kommt, bleibt den jeweiligen innerstaatlichen Bestimmungen überlassen. Es ist davon auszugehen, daß in Deutschland jedes der 16 Länder einen Sitz beanspruchen und besetzen wird (sowie jeweils einen Vertreter). Offen bleibt, wie die dann noch verbleibenden acht Sitze verteilt werden. Da ist zum einen die Möglichkeit, daß die kommunalen Spitzenverbände mindestens je einen, also insgesamt drei Sitze beanspruchen könnten. Da ist sodann die Möglichkeit, den größeren Ländern jeweils einen zusätzlichen Sitz zuzuschreiben. Nicht vergessen werden darf schließlich die von Landesparlamenten vertretene Forderung, ihnen eine Repräsentationsmöglichkeit zu geben.<sup>41</sup> Wenn dafür allerdings nur acht (oder gar nur fünf) Sitze zur Verfügung stehen, bliebe zu entscheiden, welche Landesparlamente hier berücksichtigt werden. Schon diese wenigen Hinweise zeigen, daß in der Frage der Auswahl der deutschen Mitglieder nicht unerheblicher Konfliktstoff liegt.
- Die Möglichkeit der Benennung von Stellvertretern dürfte für die praktische Arbeit des Ausschusses im Alltag von erheblicher Bedeutung sein. Von Landesministern als Ausschußmitgliedern wird man keine regelmäßige Präsenz

<sup>40</sup> Ebenda.

<sup>41</sup> So beispielsweise der Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, Erich SCHNEIDER (Bericht in Stuttgarter Zeitung, 20. 12. 1991, S. 5).

und aktive Mitarbeit erwarten können; umgekehrt ist erhebliches Engagement der Ausschußmitglieder erforderlich, um die jetzt gegebenen Möglichkeiten auszuschöpfen und die Stellung des Gremiums, insbesondere seine Kompetenzen und seine Position im interinstitutionellen Dialog, schrittweise zu stärken. Es ist nicht auszuschließen, daß sich die im Europäischen Parlament bekannte Problematik des Doppelmandats, die seit der Direktwahl 1979 mindestens für die deutschen Mitglieder gelöst ist, auch für den Ausschuß stellt. Es wird zu überlegen sein, ob die bisherige Doppelfunktion von Ministern (beziehungsweise Senatoren) für Bundes- und Europaangelegenheiten auch künftig aufrechterhalten werden kann oder nicht zugunsten einer Beschränkung auf EG-Angelegenheiten verändert werden muß.

- Bei dem einstimmigen Beschluß des Rates wird es sich um die zustimmende Zurkenntnisnahme des Vorschlags der jeweiligen Mitgliedstaaten handeln.
- Die Festlegung einer Amtszeit von vier Jahren könnte sich in mehrfacher Hinsicht als problematisch erweisen. Da ist zum einen der Umstand, daß die Legislaturperioden einzelner Länder fünf Jahre betragen und gegenwärtig generell über eine Verlängerung der Legislaturperioden nachgedacht wird. Im Falle eines Regierungswechsels bzw. der Bildung einer neuen Landesregierung wird diese Wert darauf legen, eines ihrer Mitglieder in den Ausschuß zu delegieren. Das gilt auch für den zunächst sehr wahrscheinlichen Fall, daß sich in den ersten Jahren der Existenz des Ausschusses seine deutschen Mitglieder um ein möglichst hohes Maß an Einvernehmen bemühen werden, um das Gewicht und die Durchschlagskraft der neuen Institution zu stärken. Ein anderer Gesichtspunkt bezieht sich auf die Frage, ob nicht die Amtszeit verschiedener EG-Organen und EG-Institutionen angeglichen werden sollte; die Amtszeit der Kommission soll ab 1995 mit der Wahlperiode des EP synchronisiert werden, nämlich fünf Jahre betragen.
- Die Mitglieder des Ausschusses sind, wie der Vertrag formuliert, »an keine Weisungen gebunden. Sie üben ihre Tätigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft in voller Unabhängigkeit aus.« Diese Vorschrift entspricht der für die Mitglieder des WSA, dessen Mitglieder allerdings von den verschiedenen Interessenverbänden nominiert und dann von der Bundesregierung vorgeschlagen werden. Sie haben ein *ad personam*-Mandat. Mitglieder des Ausschusses der Regionen werden, jedenfalls in ihrer Mehrzahl, Mitglieder von Landesregierungen sein; in dieser Eigenschaft sind sie, wie auch als Mitglieder des Bundesrates, politisch und auch rechtlich gebunden. Und im Falle von Koalitionsregierungen wird die Wahrnehmung des Amtes im Ausschuß der Regionen der EG sicherlich auch Gegenstand von Absprachen zwischen den Koalitionspartnern sein. Die Normierung von Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit wird sich also in der politischen Praxis nicht realisieren lassen. Nimmt man die Intentionen, die zur Einrichtung des Gremiums geführt haben, so ist es auch unrealistisch, seine Mitglieder auf das »allgemeine Interesse der Gemeinschaft« verpflichten zu

wollen; sie werden sich als Repräsentanten ihrer Region, im Falle Deutschlands also in erster Linie als Repräsentanten des jeweiligen Landes verstehen, und sie werden auch als solche beurteilt werden. Zu dieser Rolle gehört, daß sie spezifische Landes-Interessen einbringen und verfolgen. Mit der Einrichtung des Gremiums ist nicht zuletzt die Erwartung verbunden, daß spezifische Länder- bzw. regionale Belange eingebracht werden, die dann eine Komponente in den für die Gemeinschaft typischen Aushandlungsprozessen darstellen.

Während für den WSA bestimmt wird, daß die Vergütungen für seine Mitglieder vom Rat mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden, fehlt für den Ausschuß der Regionen eine entsprechende Regelung. Diese Lücke kann beabsichtigt sein, nämlich bedeuten, daß die Mitgliedstaaten für eine entsprechende Regelung sorgen sollen, bzw. daß die Wahrnehmung der Funktionen als Mitglied des Ausschusses nur Teil eines anderen Hauptamtes ist, die Frage von Vergütungen sich also - mit Ausnahme von Reisekosten - gar nicht stellt. Für ein Gremium, welches sein institutionelles Selbstbewußtsein erst entwickeln und ein spezifisches Rollenverständnis finden muß, wären gänzlich unterschiedliche Regelungen dieser Frage schwer akzeptabel und dysfunktional.

Daß der Ausschuß auf eine lediglich unterstützende, nämlich beratende Hilfsfunktion beschränkt bleiben soll, ergibt sich auch aus der Bestimmung des Artikels 198 b, wonach seine von ihm ausgearbeitete Geschäftsordnung vom Rat einstimmig beschlossen werden muß.

Der Ausschuß tagt auf Antrag des Rates oder der Kommission und wird dann von seinem Präsidenten einberufen. Darüber hinaus hat er das Recht, auch von sich aus zusammenzutreten. Diese Verfahrensvorschrift ist zweifellos ein Ansatzpunkt für die Herausbildung einer eigenständigeren Rolle im Verhältnis zu den anderen Gemeinschaftsorganen.

Der Ausschuß ist auf eine beratende Funktion beschränkt. Der Vertrag sieht vier unterschiedliche Fälle für die Abgabe von Stellungnahmen vor.

- In einigen vom Vertrag genannten Fällen ist die Einholung einer Stellungnahme durch Rat oder Kommission obligatorisch. Dazu gehört die Entscheidung über Fördermaßnahmen für verschiedene Zwecke im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung der Jugend sowie im Bereich Gesundheitswesen, wobei es sich ausdrücklich nicht um die Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten handeln darf. Weitere Fälle sind spezielle Aktionen zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts außerhalb der Strukturfonds (Artikel 130 b), die Festlegung der Hauptziele und der Organisation der Strukturfonds (Artikel 130 b), Durchführungsbeschlüsse betreffend den Regionalfonds (Artikel 130 e), die bis zum 31. 12. 1993 vorgesehene Einrichtung eines neuen sogenannten »Kohäsionfonds« zur Unterstützung von Vorhaben in den Bereichen »Umwelt« und »Transeuropäische Netze« auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur, sowie die Festlegung von Leitlinien für den Gesamtbereich »Transeuropäische Netze«. Auf anderen

Gebieten, denen die Länder bekanntlich außerordentlich große Bedeutung zumessen, ist keine obligatorische Anhörung vorgesehen; so für Entscheidungen über das Rahmenprogramm im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (Artikel 130 i), bei der Entscheidung über Maßnahmen zur Umweltpolitik (Artikel 130 s), schließlich auch nicht bei Entscheidungen über unterstützende Maßnahmen in den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Industriepolitik.

- Rat oder Kommission können eine Stellungnahme des Ausschusses einholen, wenn sie dies in anderen Fällen für zweckmäßig erachten. Es wird zweifellos vom politischen Gewicht des Ausschusses abhängen, ob die beiden Gemeinschaftsorgane Veranlassung sehen, relativ häufig von dieser Möglichkeit der fakultativen Anhörung Gebrauch zu machen. Rat oder Kommission können dem Ausschuss für die Abgabe einer Stellungnahme in den beiden eben genannten Fällen eine Frist von mindestens einem Monat setzen. Um unter einem solchen Termindruck wirkungsvoll arbeiten, das heißt Entscheidungen der Gemeinschaft substantiell beeinflussen zu können, braucht der Ausschuss der Regionen ein beträchtliches Maß an innerer Kohärenz und muß über eingefahrene und rasch und reibungslos funktionierende Verfahren und Beratungstechniken verfügen.
- Der Ausschuss der Regionen kann von sich aus Stellungnahmen abgeben, wenn lediglich der WSA gehört werden muß; in jedem solchen Fall wird der Ausschuss der Regionen vom Rat oder von der Kommission über dieses Ersuchen um Stellungnahme unterrichtet. Das gilt beispielsweise für die beiden zuvor genannten Fälle, in denen keine obligatorische Anhörung des Ausschusses vorgesehen ist, also für die Fälle der Artikel 130 i und 130 s.
- Schließlich kann der Ausschuss der Regionen, »wenn er dies für zweckdienlich erachtet, von sich aus eine Stellungnahme abgeben«. Diese Vorschrift erlaubt dem Ausschuss, sich zur gesamten Breite des Aktivitätsspektrums der Gemeinschaft zu äußern. Man kann darin eine Chance für das neue Gremium sehen, sich zu einem starken Mitspieler im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge zu entwickeln. Die Vorschrift birgt aber auch, wie man am Beispiel des EP sehen kann, die Gefahr einer Verzettelung der Aufmerksamkeit in sich; der Ausschuss der Regionen wird sorgfältig erwägen müssen, ob die Konzentration auf einige wenige für territoriale Einheiten unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten besonders wichtige Bereiche nicht vorzuziehen ist, mindestens für die Anfangsphase der Arbeit des neuen Gremiums.

Die deutschen Länder hatten gefordert, daß Rat oder Kommission im Falle der Nichtberücksichtigung einer Stellungnahme des Ausschusses diesem die dafür maßgeblichen Gründe mitteilen, sich also rechtfertigen müssen. Eine solche, dem Mitwirkungsrecht des Bundesrates gemäß Artikel 2 des EEA-Gesetzes entsprechende Vorschrift fehlt. So wird es vom Gewicht des Ausschusses der Regionen abhängen, welche faktische Bedeutung seine Stellungnahmen haben.

- In einer Protokollnotiz wird festgelegt, daß der WSA und der Ausschuß der Regionen eine gemeinsame organisatorische Struktur haben. Das bedeutet, daß das beim WSA eingerichtete Generalsekretariat mit seinem Stab von Bediensteten zugleich auch für den Ausschuß der Regionen administrativer Unterbau sein soll. Die Möglichkeit, auf eine etablierte Behörde zurückgreifen zu können, kann allenfalls auf den ersten Blick als Vorteil für den Ausschuß der Regionen verstanden werden. Die deutschen Länder, aber auch regionale Einheiten anderer EG-Mitgliedstaaten haben völlig andere Interessen als die Repräsentanten von Interessenverbänden, die den WSA bilden. Um eine eigenständige Rolle zu spielen, bedarf der Ausschuß der Regionen zweifellos einer eigenen administrativen Infrastruktur. Das gilt auch, wenn man berücksichtigt, daß beispielsweise die deutschen Länder über eine hochqualifizierte eigene Verwaltung verfügen, auf deren Zuarbeit sich die Mitglieder im Ausschuß der Regionen werden stützen können.

#### *4. Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder im Rat*

Artikel 146 des Vertrages, der die Zusammensetzung des Rates betrifft, wurde auf belgisches Verlangen geändert. In der alten Fassung hieß es: »Der Rat besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten. Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder.« Die neue Formulierung lautet: »Der Rat setzt sich je Mitgliedstaat aus einem Vertreter auf Ministerebene zusammen, der befugt ist, für die Regierung dieses Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.« Diese Änderung wird von den deutschen Ländern als überaus bedeutsam angesehen<sup>42</sup>, weil sie ihrer Meinung nach erlaubt, daß die Bundesrepublik bei der Behandlung spezifischer Fragen im Rat von Mitgliedern der Landesregierungen bzw. einem Mitglied des Bundesrates vertreten wird. Der Vertrag überläßt es innerstaatlichen Regelungen, wie die Vorschrift im einzelnen gehandhabt wird. Es ist davon auszugehen, daß die Länder alles daran setzen werden, mit der Bundesregierung ein Arrangement zu treffen, welches den Forderungen der Länder nach direkter Mitwirkung im Rat - jedenfalls in den Fällen, denen die Länder zentrale Bedeutung beimessen - entspricht.

#### *5. Klagerecht der Länder vor dem Europäischen Gerichtshof*

Der Forderung der deutschen Länder auf Gewährung eines eigenständigen Klagerechts vor dem EuGH wurde nicht entsprochen; auch die Bundesregierung war nicht bereit, das diesbezügliche Verlangen der Länder während der Regierungskonferenz zu unterstützen. Solange die Länder nicht als eine eigenständige und voll gleichberechtigte dritte Ebene im Rahmen des EG-Systems anerkannt werden, ist

<sup>42</sup> So CLEMENT (S. Anmerkung 37).

diese Haltung durchaus konsistent. Gegenwärtig gibt es lediglich fünfzehn privilegierte Klageberechtigte, nämlich die zwölf Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft, nämlich Kommission, Rat und - wenn auch mit gewissen Einschränkungen - Parlament. Ein praktischer Gesichtspunkt kommt hinzu: Da das Klagerecht sicherlich nicht nur für die deutschen Länder gelten könnte, sondern auch allen anderen territorialen Einheiten unterhalb der Ebene der Nationalstaaten - den Regionen - zuerkannt werden müßte, würde sich die Zahl der Klageberechtigten sprunghaft erhöhen und den EuGH mit einer gegebenenfalls nicht mehr zu bewältigenden Antragsflut konfrontieren.

Eine ganz andere Frage ist allerdings, ob nicht dem Ausschluß der Regionen ein solches Klagerecht zuerkannt werden könnte. Eine positive Lösung würde zweifellos voraussetzen, die subnationale Ebene der Regionen insgesamt aufzuwerten, sie also letztlich der Ebene der Nationalstaaten gleichzusetzen. Eine solche Regelung wird vermutlich noch geraume Zeit auf sich warten lassen. Deshalb dürfte das Bemühen der deutschen Länder darauf gerichtet sein, auf innerstaatlicher Ebene mit der Bundesregierung eine Vereinbarung zu erreichen, die eine formalisierte Mitwirkung der Länder bei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof erlaubt, und die Bundesregierung verpflichtet, in Befolgung des Grundsatzes der Bundestreue Klagebegehren der Länder zu folgen.<sup>43</sup>

#### *6. Die Beteiligung der deutschen Länder an den Regierungskonferenzen*

Zum Ertrag des Gipfels von Maastricht, also dem förmlichen Abschluß der Regierungskonferenzen über die WWU und die Politische Union, gehören - neben den Inhalten des neuen Vertrages - Art und Umfang der Beteiligung der deutschen Länder. Sie hatten gefordert, sowohl an den Arbeiten zur Formulierung einer deutschen Verhandlungsposition beteiligt zu sein, als auch an den Verhandlungen selbst mitwirken zu können.

- Was die erste Forderung betrifft, so hatte die Bundesregierung den Landesregierungen bereits im Herbst 1990 entsprechende Zusagen gemacht, die in eine für die Länder offensichtlich zufriedenstellende Praxis mündeten.<sup>44</sup> Vor den wöchentlichen Beratungen der persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs in Brüssel fanden unter Leitung des Auswärtigen Amtes Ressortbesprechungen statt, an denen Vertreter der Länder Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens für die Beratungen über die Politische Union teilnahmen. Die

<sup>43</sup> Das ergibt sich aus dem Votum der Länder in der Entschließung des Bundesrates zu den Regierungskonferenzen vom 8. 11. 1991 (BR-Dr. 680/91 [Beschluß], s. Anmerkung 20), das diese und andere Forderungen an die Bundesregierung, die sich auf die innerstaatlichen Beratungen über EG-Angelegenheiten beziehen, gleichsam »vorsorglich« enthält.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Details Michael BORCHMANN: Doppelter Föderalismus in Europa (s. Anmerkung 13).

Einbeziehung und Beteiligung der übrigen Länder war auf doppelte Weise gewährleistet: Über die von der Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 1990 geschaffene »Europakommission«, deren Arbeitsebene eine Arbeitsgruppe der Europareferenten der Staats- und Senatskanzleien ist; sie tagte regelmäßig vor den Ressortbesprechungen im Auswärtigen Amt. Darüber hinaus fanden mehr oder weniger regelmäßige Besprechungen zwischen der Bundesregierung und allen Ländern statt.

- Was die zweite Forderung betrifft, so nahmen Vertreter der deutschen Länder erstmals an den beiden Regierungskonferenzen im Dezember 1990 mit Vertretern teil; sie waren Mitglieder der deutschen Delegation. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen waren auf der Regierungskonferenz zur Politischen Union vertreten, Bayern und Hamburg repräsentierten die Länder bei der Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion. Auch an den folgenden Verhandlungsrunden beider Regierungskonferenzen waren Ländervertreter beteiligt.<sup>45</sup> In Maastricht allerdings blieben die Staats- und Regierungschefs mit den Außenministern unter sich; eine Mitwirkung von Länder-Repräsentanten fand nicht statt.

Neben Belgien ist die Bundesrepublik Deutschland der einzige Mitgliedstaat, in dem territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates mit der Qualität von Gliedstaaten existieren und deswegen mit besonderem Nachdruck eine Beteiligung auch an den Beratungen des Europäischen Rates fordern. Ihr Mitwirkung an den abschließenden Gipfelberatungen zu fordern hieße unter den gegebenen Umständen zweifellos, Sonderrechte zu beanspruchen und die anderen Partner zu überfordern.

So verständlich zwar die Kritik der deutschen Länder an der Nichtbeteiligung an den Gipfelberatungen ist<sup>46</sup>, letztlich wichtiger war für sie ein möglichst kooperatives Verhältnis zur Bundesregierung in der Phase der Verhandlungsvorbereitungen. Und hier kommen die Länder, wie der Bundesrat noch im November 1991 ausdrücklich unterstrichen hat, zu einem positiven Votum. Die Arbeitsbeziehungen zwischen Bundesregierung und den Ländern entsprechen damit den Forderungen des Prinzips der Bundestreue.<sup>47</sup>

45 Ebenda.

46 So auch CLEMENT (S. Anmerkung 37).

47 Das bestätigt für die Phase bis Ende 1990 auch der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten von Baden-Württemberg, Heinz EYRICH: Der Grundsatz der Bundestreue in der politischen Praxis: Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten, in: VOGEL/OETTINGER (S. Anmerkung 4), S. 35-43.

V. EIN ERFOLG FÜR DEN FÖDERALISMUS UND DIE DEUTSCHEN LÄNDER?

Mit den Beschlüssen von Maastricht ist insgesamt zweifellos eine Vertiefung der Gemeinschaft, ein Stück Integrationsfortschritt erfolgt.<sup>48</sup> Die deutschen Länder haben sich bemüht, ihre Stellung im Rahmen des dichter und festgefügt werdenden EG-Systems zu stärken. Wie ist das Ergebnis von Maastricht, das - wie gezeigt - ihren Forderungen nur partiell entspricht, aus der Sicht der deutschen Länder zu bewerten?

Die deutschen Länder standen und stehen weitgehend vor der ganz generellen Schwierigkeit, daß die Bundesrepublik Deutschland praktisch der einzige Mitgliedstaat mit einer ausgeprägt föderativen Struktur ist und daß nur sie die Qualität von etablierten Gliedstaaten haben. Regionen, also territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats, treten in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten in ganz unterschiedlicher Form auf, was rechtlichen Status und politisches Gewicht betrifft.<sup>49</sup>

Der neu eingerichtete Ausschuß der Regionen wird also aus Repräsentanten dieses so breiten und sehr heterogenen Spektrums bestehen. Es bleibt daher abzuwarten, ob und wie rasch das Gremium an Homogenität gewinnt, ein gemeinsames institutionelles Selbstbewußtsein und Rollenverständnis entwickelt, und auf dieser Grundlage auch dann zu einem - jedenfalls verglichen mit dem WSA - politisch ernstgenommenen und respektierten Mitspieler im interinstitutionellen Dialog wird, wenn, zunächst jedenfalls, seine förmlichen Kompetenzen außerordentlich gering sind. Die deutschen Länder bringen als Gliedstaaten gute Voraussetzungen, nicht zuletzt auch administratives Potential und entsprechende Erfahrungen mit, um die in dem neuen Gremium liegenden Möglichkeiten zu nutzen. Sie werden aber mit gebotener Behutsamkeit agieren müssen, um nicht den Eindruck deutscher Dominanz entstehen zu lassen, der letztlich einer wirkungsvollen Vertretung ihrer spezifischen Interessen nur abträglich sein könnte.

Mit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen ist, auch wenn es sich nicht um ein Gemeinschaftsorgan handelt, ein neuer Akteur und Mitspieler im interinstitutionellen Dialog auf den Plan getreten. Wie ist die Ausgangssituation für den interinstitutionellen Dialog, also das Verhältnis des neuen Gremiums zu den anderen Gemeinschaftsorganen.

- Die Beziehungen zum Rat dürften sich außerordentlich kompliziert entwickeln, da, wie erwähnt, die territoriale Einheit »Region« praktisch in jedem Mitgliedstaat etwas anderes bedeutet. Hinzu kommt, daß Regionen in einzelnen Staaten

48 Vgl. dazu erste Interpretationen und Gesamtwürdigungen des Verhandlungsergebnisses; zum Beispiel Wolfgang WESSELS in *Integration* 1/91; oder Rudolf HRBEK in: *Wirtschaftsdienst* 3/1992.

49 Vgl. dazu den sehr informativen und konzentrierten Gesamtüberblick von Christian ENGEL: *Regionen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine integrationspolitische Rollen-suche*, in: *Integration* 1/1991, S. 9-29.

möglicherweise in erster Linie daran interessiert sind, ihre Position gegenüber der zentralen Regierung zu stärken und an Autonomie zu gewinnen. Es bleibt unter diesen Voraussetzungen zweifelhaft, wie rasch das neue Gremium ein gemeinsames Rollenverständnis entwickeln kann und sich im Alltag der Gemeinschaftsentscheidungen als handlungsfähig erweist.

- Die Beziehungen zur Kommission könnten sich anders als die des WSA, nämlich sehr viel konfliktreicher entwickeln. Zwar definiert der Vertrag den Ausschuß der Regionen als eine Art Hilfseinrichtung von Rat und Kommission, die Regionen haben aber in der Vorbereitungsphase keinen Zweifel daran gelassen, daß sie sich, um ihrer regionalen Interessen willen, eher als Gegengewicht zur Kommission verstehen, nämlich ein möglichst hohes Maß an eigener Handlungsfähigkeit erhalten und nicht an die Gemeinschafts-Administration abgeben wollen. In diesem Verständnis ist der Ausschuß weniger ein Beratungsgremium der Kommission als eine Instanz, die - im Sinne des Grundsatzes der »checks and balances« - kontrollierend tätig sein will. Daneben verfügen einige der Regionen, sicherlich die deutschen Länder, über administrativen Sachverstand, der der Kommission bei der Vorbereitung wie bei der Implementierung von Entscheidungen auf manchen Gebieten eigentlich nur überaus willkommen sein kann.
- Das Europäische Parlament seinerseits wird sicherlich sehr argwöhnisch darauf achten, daß der Ausschuß der Regionen nicht mehr Kompetenzen erhält, als dem EP bislang zugewiesen wurden. Das gilt beispielsweise für ein förmliches Initiativrecht. Enge Kooperationsbeziehungen sind kaum zu erwarten, da der Ausschuß der Regionen wohl primär regionale Sonderbelange beachten und einbringen wird, das EP demgegenüber stärker auf die ganze Gemeinschaft ausgerichtet ist.
- Was schließlich das Verhältnis zum WSA betrifft, so vertritt dieser ganz andere Interessen und hat von daher andere Schwerpunkte für seine Aktivitäten. Möglicherweise kann der Ausschuß der Regionen schnell ein stärkeres Gewicht erlangen und für sich eine Position und förmliche Rechte erstreiten, die dann auch der WSA beanspruchen könnte. Die gemeinsame organisatorische Struktur wird sich kaum lange halten lassen; sie ist, wie ausgeführt wurde, nicht funktional.

Obwohl das Subsidiaritätsprinzip mittlerweile einen festen Platz im Vokabular der EG besetzt hat, bedeutet das noch nicht, daß der Begriff einheitlich verstanden wird. So kann er als ein Argument für einen primär intergouvernementalen Ansatz der Gemeinschaftsentwicklung benutzt werden. Er kann sodann als Begründung für eine recht strikte Dezentralisierung verwendet werden, wie umgekehrt als Berufungsgrundlage für einen massiven Zuwachs von Gemeinschaftskompetenzen. In der Formulierung der in Maastricht vereinbarten Vertragsrevision liegt keine Handlungsanweisung für konkrete Einzelfälle vor. Vielmehr muß sich in der Praxis erweisen, ob es gelingt, eine ausgewogene Balance zwischen den verschiedenen Ebenen herzustellen. Die zu erwartenden Meinungsverschiedenheiten, vielleicht

auch Auseinandersetzungen und Konflikte, eignen sich kaum dafür, vor dem EuGH ausgetragen zu werden. Die Erfahrungen des deutschen Föderalismus lehren, daß eine solche Balance möglich ist, wenn die Beteiligten zu gegenseitiger Rücksichtnahme, also zur Beachtung des Grundsatzes der sogenannten Bundes-treue, bereit sind, weil sie erkennen, daß die gegenseitige Blockade niemandem nützt. Letztlich geht es in diesem Zusammenhang um die Frage, ob die Beteiligten bereit und willens sind, bei Aufbau und Entwicklung der Politischen Union föderative Prinzipien zu beachten.

In diesem Zusammenhang soll auch kurz die Frage angeschnitten werden, was die hier behandelten Ergebnisse des Gipfels von Maastricht für den Integrations-prozeß und die weitere Dynamik der Gemeinschaftsentwicklung bedeuten. Mit dem Ausschluß der Regionen und der Gewährung formalisierter Mitwirkungs-rechte für Regionen ist ein neuer Mitspieler in das gemeinschaftliche Entschlei-dungsgefüge gekommen; dieses hat an Komplexität damit nochmals zugenom-men. Das bedeutet einerseits, daß es nicht unbedingt transparenter geworden ist. Auf der anderen Seite ist die Möglichkeit eröffnet, daß über Gemeinschaftspolitik dezentral beraten wird. Gemeinschaftsentscheidungen erhalten damit mehr Rück-kopplung; Gemeinschaftspolitik erfährt auf der regionalen Ebene mehr Beach-tung. Verflechtung, ein wesentliches Merkmal des EG-Systems, nimmt weiter zu. Wenn das, jedenfalls partiell, ein Synonym für Integration ist, dann versprechen die Vereinbarungen den Prozeß der Gemeinschaftsbildung positiv zu beeinflus-sen. Nicht zuletzt können auch Föderalisierungsprozesse in anderen EG-Mit-gliedstaaten gefördert werden, wodurch das föderative Prinzip als Konstruktions-prinzip für eine Europäische Union zusätzlich an Gewicht und Akzeptanz gewinnen würde.

Das Ratifikationsgesetz über die in Maastricht vereinbarte Vertragsänderung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Obwohl das Verhandlungsergebnis in einigen Punkten deutlich hinter den Forderungen der Länder zurückbleibt, ist an der Zustimmung des Bundesrates wohl nicht zu zweifeln.<sup>50</sup> Dafür sprechen die folgenden Erwägungen:

- Die Länder können die gefundenen Regelungen als Einstieg in institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten auf EG-Ebene verstehen und sich für die nächste Zukunft darauf konzentrieren, die neuen Möglichkeiten zu nutzen und schrittweise Verbesserungen vorzubereiten.
- Das Gesamtpaket von Maastricht kann als ein deutlicher Schritt zur Vertiefung der Gemeinschaft, damit als ein durchaus bemerkenswertes Stück Integrations-fortschritt gewertet werden. Da auch die Länder um die Notwendigkeit von Paketlösungen, also Kompromissen, bei der Weiterentwicklung des Integra-tionsprozesses wissen, werden sie das Verhandlungsergebnis, welches deutlich

**50 Auch die Äußerungen von Minister CLEMENT im Bundestag geben keinerlei Anlaß zu entsprechenden Zweifeln.**

diesen Charakter aufweist, sicherlich nicht durch ein Veto im Bundesrat zu Fall bringen. Das wäre auch mit dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens unvereinbar.

- Die Länder werden aber versuchen, im Zusammenhang mit dem Ratifikationsverfahren ihre Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten in EG-Angelegenheiten im innerstaatlichen Bereich zu stärken. Das insgesamt kooperative Zusammenwirken von Ländern und Bundesregierung in EG-Angelegenheiten, wie es sich insbesondere auch während der Verhandlungen in den beiden Regierungskonferenzen gezeigt und bewährt hat, spricht dafür, daß beide Seiten auch diesmal Vereinbarungen erreichen, die gewährleisten, daß die Länder über das in der EEA Erreichte hinaus ihre Mitentscheidungsmöglichkeiten im innerstaatlichen Bereich verstärken. Das bezieht sich auf die Praxis der Vertretung der Bundesrepublik im Rat, auf die faktische Wahrnehmung des Klagerechts der Bundesrepublik und nicht zuletzt auf die Bewertung von Einzelvorhaben der EG unter dem Maßstab des Subsidiaritätsprinzips.

Für die Länder ergibt sich insgesamt, daß sie an ihrer Doppelstrategie festhalten und diese fortsetzen können. Sie werden ihre innerstaatliche Position auszubauen und Mitwirkungsmöglichkeiten auf EG-Ebene auszuschöpfen und weiterzuentwickeln versuchen. So gesehen können sie mit dem Ergebnis des Gipfels von Maastricht zufrieden sein.