

WALTER RUDOLF

Deutsche Verfassung und Europa unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Länder

I.

Die jüngste deutsche Verfassung, die nach Volksentscheid vor weniger als drei Monaten in Kraft getretene Verfassung des Freistaats Thüringen, ist laut Präambel von dem Willen getragen: „Trennendes in Europa und der Welt zu überwinden“. Artikel 67 Abs. 4 dieser Verfassung bestimmt, daß die Landesregierung den Landtag rechtzeitig über „... Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft, soweit diese für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind“, unterrichtet.

In den Verfassungen der „alten“ Bundesländer kommt Europa nicht vor. Wenn – selten genug – in der Präambel überhaupt ein internationaler Bezug erwähnt wird, dann der Weltfrieden. Die weltläufigste, vielleicht auch vollmundigste Formulierung findet sich in der Hamburgischen Verfassung von 1952, wonach die Freie und Hansestadt Hamburg „im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt sein“ will. Die Welt hat darauf positiv reagiert: Das seit knapp zwei Monaten in Kraft befindliche Statut des Internationalen Seerechtsgerichtshofs bestimmt in Artikel 1 Abs. 2: „The seat of the tribunal shall be in the Free and Hanseatic City of Hamburg in the Federal Republic of Germany“. Hamburg in Deutschland, nicht Hamburg als Teil Deutschlands, nein: Hamburg in Deutschland.

Damit sind wir mitten in der juristischen Diskussion. Nachdem Herr *Seidel* das Thema „Deutsche Verfassung und Europa“ umfassend behandelt hat, wird mein Referat es nun unter bundesstaatlichen Aspekten betrachten, wobei die bereits behandelten Fragen, insbesondere die finanzverfassungsrechtlichen sowie die der Subventionen und der Regionalpolitik ausgeklammert werden können. Das Thema ist im übrigen angesichts der vielfältigen Facetten kaum auszuschöpfen. Zunächst ist auf die unterschiedliche Sichtweise von Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern in Bezug auf die Länder hinzuweisen. Die deutschen Länder stellen sich im europäischen Rahmen nämlich recht unterschiedlich dar, je nachdem ob man sie aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft, des Bundes oder der Länder selbst betrachtet. Sodann ist auf die Verankerung der Länder im Maastrichter Vertrag einzugehen. Schließlich wird eine verfassungsrechtliche Bewertung versucht.

II.

Aus der *Perspektive der Europäischen Gemeinschaft* sind die Länder ursprünglich überhaupt nicht relevant gewesen. Die Länder spielten für Europa keine Rolle. Wenn bei den Verhandlungen in Messina zwei Ländervertreter in der deutschen Delegation mitwirkten, agierten diese dort nach außen als deutsche Vertreter, nicht als Vertreter der deutschen Länder. In völkerrechtlichen Verträgen wird grundsätzlich dem föderativen Aufbau eines Staates nicht Rechnung getragen. Aus der Sicht des Völkerrechts sind Bundesstaaten und Einheitsstaaten gleich zu behandeln. Das Völkerrecht nimmt auf die Staatsform keine Rücksicht. Die Fälle, daß völkerrechtliche Verträge eine „federal clause“ enthalten, wonach die Erfüllung von Vertragspflichten von der Zustimmung der Gliedstaaten im Bundesstaat abhängig gemacht wird, sind äußerst selten.

Das Völkerrecht als Rechtsordnung, die nach wie vor entscheidend von den Staaten als den einzigen originären und letztlich entscheidenden Rechtssubjekten dieser Rechtsordnung getragen wird, behandelt alle Staaten ohne Rücksicht auf ihre innerstaatliche Ordnung grundsätzlich gleich. Auf die innerstaatliche Rechtsordnung nimmt das Völkerrecht nur selten Rücksicht: So etwa Artikel 46 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention, wonach sich ein Staat, der die Ungültigkeit eines Vertrages geltend machen will, nur auf die offenkundige Verletzung einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung berufen darf. Ist die Verletzung nicht offenkundig – und was ist bei verfassungsrechtlichen Streitigkeiten unter Juristen schon offenkundig? – dann ist die verfassungsrechtlich unwirksame Ratifikation trotzdem völkerrechtlich bindend. Artikel 47 der Wiener Vertragsrechtskonvention bestimmt, daß der Einwand der Ungültigkeit der Zustimmung zur Bindung an einen Vertrag wegen Nichtbeachtung innerstaatlicher Beschränkungen nur erhoben werden kann, wenn die Beschränkung dem anderen Partner notifiziert worden war, bevor die Zustimmung zum Ausdruck gebracht wurde.

Das Völkerrecht geht offensichtlich von dem nicht nur nach außen, sondern auch nach innen souveränen Staat aus. Der Staat, wie er vor allem von französischen Juristen seit dem 16. Jahrhundert konzipiert und etwa seit dem Westfälischen Frieden – vielfach allerdings auch erst später – in die Realität umgesetzt war, war der innerstaatlich von keinen anderen Kräften, keinen regionalen oder kirchlichen Institutionen abhängige Staat. „Le royaume est un et indivisible“ bestimmte Artikel 1 der französischen Verfassung von 1791 und Artikel 1 der Verfassung von 1793 wiederholte: „La République Française est une et indivisible“, ebenso Artikel 2 Satz 1 der geltenden französischen Verfassung von 1958: „La France est une république indivisible. . .“ Nach Artikel 5 Abs. 1 der italienischen Verfassung von 1947 ist die Republik eine Einheit und unteilbar. Diese lateinische Konzeption des Staates steht seiner Föderalisierung entscheidend im Wege.

Dem unteilbaren Einheitsstaat steht seit 1787 der Bundesstaat gegenüber, der nach außen aber ebenfalls als Einheit auftritt. Nur wenige Bundesstaaten wie zum Beispiel

die USA, die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz und seit 1988 auch Österreich gewähren ihren Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, also ebenfalls Völkerrechtssubjekte sein zu können. Fast alle Bundesstaaten lassen die innerstaatliche Kompetenzverteilung beim innerstaatlichen Vollzug völkerrechtlicher Verträge nicht gelten, sondern haben *expressis verbis* oder sonstwie die Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge innerstaatlich auch dann zu vollziehen, wenn dem Bund nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung die Zuständigkeit fehlen würde. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz garantiert den Vollzug völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung ebenso ausdrücklich wie etwa die indische Verfassung von 1950. In den USA ist seit der Entscheidung des Supreme Court von 1920 im Falle *Missouri v. Holland* der bundesstaatliche Vollzug auch bei ansonsten gliedstaatlicher Gesetzgebungskompetenz gewährleistet, ebenso seit der Entscheidung des australischen Supreme Court im Falle *Commonwealth v. Tasmania* von 1983 in Australien. In Deutschland fehlt diese Möglichkeit, wie seit dem Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1957 feststeht.

Auf die völkerrechtliche Sicht habe ich deshalb hingewiesen, weil die Gliedstaaten von Bundesstaaten für das Völkerrecht seit eh und je letztlich bedeutungslos waren und außerdem in den meisten Bundesstaaten die auswärtigen Beziehungen ohnehin beim Bunde in der Weise konzentriert sind, daß beim innerstaatlichen Vollzug von Völkerrecht der Bund auch dann die Kompetenz besitzt, wenn sie ansonsten bei den Gliedstaaten liegen würde. Daß dies in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich anders ist, bereitet die bekannten rechtlichen Schwierigkeiten, die allerdings durch die Praxis minimiert sind: Denken Sie etwa an die Lindauer Absprache von 1957 zwischen den Chefs der Staats- und Senatskanzleien und dem Auswärtigen Amt, die die einvernehmliche Kompetenzauslegung von Artikel 32 Abs. 2 und 3 GG bewirkte. Da die europäischen Gründungsverträge ebenso wie die nachfolgenden Änderungsverträge, vor allem die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag von Maastricht völkerrechtliche Verträge sind, die gemäß der Wiener Vertragsrechtskonvention anzuwenden und auszulegen sind, die Europäische Gemeinschaft mithin historisch und rechtsdogmatisch auf dem Völkerrecht beruht, ist der völkerrechtliche Aspekt äußerst wichtig. Er deckt sich im übrigen voll mit dem europarechtlichen.

Auch aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft hat die Bundesrepublik Deutschland – wie jetzt übrigens auch der neue Bundesstaat in der Gemeinschaft, nämlich Österreich sowie das sich föderalisierende Belgien – keinen anderen Status als die übrigen Mitgliedstaaten. Die Staatsform als Einheits- oder Bundesstaat ist unerheblich. Die Beziehungen der Länder zur Europäischen Gemeinschaft sind nicht anders zu bewerten als die von Regionen oder anderen Gebietskörperschaften oder Verwaltungsuntergliederungen aus denjenigen Mitgliedsstaaten, die als Einheitsstaaten organisiert sind. Deshalb besitzen auch die recht unterschiedlich organisierten Büros der Länder in Brüssel keinen europarechtlich oder völkerrechtlich relevanten Status. Offiziellen Zugang zu den Gremien der Gemeinschaft können die Länder nur über die Mitgliedschaft der Bundesrepublik erhalten, wobei die Akteure dann als deutsche, nicht aber als Repräsentanten ihres jeweiligen Landes erscheinen, oder sie werden als Lobbyisten

eingestuft und unterscheiden sich insofern nicht von Vertretern von Verbänden und Unternehmen.

Daß Kooperation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Ländern stattfindet, ist nichts ungewöhnliches, zumal der Europäischen Gemeinschaft ein Verwaltungsunterbau fehlt und sie deshalb daran interessiert ist, daß bei der Normsetzung Informationen und Erfahrungen der kompetenten regionalen und lokalen Behörden mit einfließen und daß das von ihr gesetzte Recht in den Mitgliedstaaten angewandt wird. Insofern werden die Länder als Teilorganisationen der Bundesrepublik behandelt, nicht anders als Verwaltungsuntergliederungen in den Einheitsstaaten. Kontakte von Behörden und Dienststellen der Länder mit den zuständigen Beamten der Kommission werden gepflegt, vor allen Dingen dann, wenn die EG finanzielle Mittel zur Verfügung stellt. Diese Kontakte fallen vornehmlich in die aus dem deutschen Bundesstaat weit über die Gemeinschaftsaufgaben hinaus bekannte Kategorie der sogenannten „vertikalen Fachbruderschaften“.

Da die innerstaatliche Kompetenzverteilung Sache der Mitgliedstaaten ist, sowie es die jeweilige Staatsverfassung vorschreibt, ist der Vollzug von Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft häufig regionalen oder örtlichen Behörden überlassen, auch wenn diese Behörden nicht solche des Mitgliedsstaates, sondern einer selbständigen Körperschaft im Mitgliedstaat sind. Aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft spielt es keine Rolle, wer das Gemeinschaftsrecht vollzieht, sondern nur, daß es vollzogen wird. Dies gilt nicht nur für Verordnungen, sondern gleichermaßen auch für Richtlinien. In welcher Form etwa die Fernsehrichtlinie innerstaatlich umgesetzt wird, ob hierfür der Bund zuständig ist oder die Länder, ist aus der europäischen Sicht gleichgültig. Die innerstaatliche Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat bleibt jedenfalls durch das Gemeinschaftsrecht unberührt.

III.

Vom Bunde her betrachtet, ist die innerstaatliche Kompetenzverteilung bei Maßnahmen der Union sehr wohl betroffen. Bis zur Verfassungsänderung vom Dezember 1992 hatte der Bund gemäß Artikel 24 GG die Befugnis, durch einfaches Bundesgesetz Kompetenzen auf die Europäischen Gemeinschaften zu übertragen, wobei es unstrittig war, daß auch Kompetenzen der Länder betroffen sein konnten. Über die Grenzen des Kompetenzverzichts hat sich die staatsrechtliche Literatur zunächst kaum, dann aber intensiv Gedanken gemacht.

Der Bund ging jahrzehntelang davon aus, daß die auf die EG übertragenen Länderkompetenzen innerstaatlich restlos verloren sind und damit die Länder über keine Mitwirkungsrechte mehr verfügten. Nach Ansicht des Bundes hatten die Länder hinsichtlich der Normgebung der EG innerstaatlich überhaupt keine Kompetenzen mehr. Die sogenannte „Integrationskompetenz“ wurde allein vom Bund wahrgenommen, zumal da der Bund durch Kompetenzverluste an die EG quantitativ ungleich stärker

betroffen war als die Länder. Diese Integrationskompetenz wurde als unteilbar angesehen und eine Mitwirkung der Länder – wie bei völkerrechtlichen Verträgen in der Lindauer Absprache vereinbart – nicht für erforderlich, ja nicht mehr für möglich gehalten. Eines innerstaatlichen Anwendungsbefehls wie bei völkerrechtlichen Verträgen bedarf es nicht, soweit es sich um unmittelbar anwendbares EG-Recht handelt, das die Länder in jedem Falle anzuwenden haben. Bei der Umsetzung von Richtlinien ist der Bund der EG gegenüber für die Ausführung verantwortlich. Die Länder führen EG-Recht konkretisierendes Bundesrecht wie normales Bundesrecht gemäß Artikel 83 ff. GG aus. Richtlinien, die Gegenstände der Landesgesetzgebung betreffen, kamen zunächst nicht vor.

Forderungen der Länder nach Mitsprache bei der Normsetzung der EG wurden deshalb zurückgewiesen. Das Zustimmungsgesetz zu den Gründungsverträgen von EWG und Euratom von 1957 führte nur ein Unterrichtungsverfahren ein, um Bundestag und Bundesrat in den Fällen zu informieren, in denen durch Beschluß eines Rates der Europäischen Gemeinschaften innerdeutsche Gesetze erforderlich wurden oder in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht geschaffen wurde. Die Länder wurden in allen Angelegenheiten informiert, die ohne Kompetenzübertragung auf die EG in die Bundesgesetzgebung fielen oder zur ausschließlichen Landesgesetzgebung gehörten. Das Informationsverfahren von 1957 diente nicht der Milderung des Verlustes von Landeskompetenzen, sondern von Kompetenzverlusten der gesetzgebenden Organe des Bundes, also auch des Bundesrats.

Kritisch beäugt hat der Bund die Länderbüros in Brüssel, da den Ländern eine eigenständige außenpolitische Vertretung unabhängig davon untersagt ist, ob sie völkerrechtlich relevant oder ob sie in öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Formen betrieben wird. Die bisherigen Ländervertretungen im Ausland – etwa die in Tokio – waren keine außenpolitischen. Inzwischen hat der Bund sich mit diesen Länderbüros in Brüssel abgefunden, da sie offenbar Aufgaben wahrnehmen, die sich von denen der Repräsentanten von Verbänden und Unternehmen in Brüssel nicht unterscheiden. Ja sie sind zum Teil wesentlich bescheidener als die Lobbyistenvertretungen der Industrie: Hamburg hatte sich ein früheres Mitglied der Kommission als „One-Dollar-Man“ zugelegt und das Büro von Daimler Benz bei der EG ist zum Beispiel personell besser ausgestattet als das des Landes Rheinland-Pfalz. Jedenfalls ist nicht jede politisch relevante Betätigung im Ausland bereits als Pflege auswärtiger Beziehungen im Sinne von Artikel 32 Abs. 1 GG zu kennzeichnen. Andernfalls wären auch grenzüberschreitende Beziehungen von privaten Verbänden mit politischer Relevanz nicht zulässig. Die Brüsseler Kontaktbüros agieren zudem in dem von der Bundesregierung teilweise in Abstimmung mit den Ländern festgelegten Rahmen deutscher EG-Politik.

Die Auffassung des Bundes, daß die Integrationskompetenz ausschließlich bei ihm liege, die Länder wie der Bund die übertragenen Kompetenzen total verloren haben, setzte sich schließlich mit dem Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom Dezember 1986 durch, nachdem sich die Länder die Mitwirkung bei der EG-Normsetzung über den Bundesrat, also ein Bundesorgan, sicherten. Damit war anerkannt, daß es sich bei den übertragenen Kompetenzen nach der Übertragung nicht

mehr um solche der Länder handelte. Die Länder beteiligten sich durch den Bundesrat an der beim Bund liegenden Integrationskompetenz. Da das Grundgesetz zunächst keine Bestimmung darüber enthielt, wurde die Beteiligung auf Artikel 50 GG gestützt: Die Länder wirken an der Gesetzgebung und Verwaltung durch den Bundesrat mit. Hier ging es um auswärtige administrative Kompetenzen. Die Integrationskompetenz war damit ungeteilt beim Bunde, wie es dieser von jeher durch den Mund der Bundesregierung behauptet hatte. Freilich hat die Bundesregierung erheblich Federn lassen müssen, indem dem Bundesrat ein Mitwirkungsrecht in EG-Angelegenheiten zugestanden wurde. Der Kompetenzverlust der Länder und der Kompetenzgewinn des Bundesrates wurden mit dem Kompensationsgedanken begründet, der seinerseits auf das Bundesstaatsprinzip oder die Bundestreue gestützt wurde.

Seit der Verfassungsänderung vom 21. 12. 1992, also rechtzeitig vor der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht, sind die Befugnisse des Bundes und innerhalb dieses die von Bundestag und Bundesrat in Bezug auf die Europäische Gemeinschaft genauer fixiert. Artikel 24 Abs. 1 GG blieb zwar unverändert, doch ist hinsichtlich der Europäischen Gemeinschaft ein neuer Artikel 23 in das Grundgesetz eingestellt worden – eine umfangreiche Bestimmung, die bekanntlich nicht nur wohlwollende Zustimmung gefunden hat. Danach sind die Einflußmöglichkeiten des Bundesrats erweitert worden. Die Bundesregierung ist an das Votum des Bundesrats stärker gebunden als zuvor. Die Bundesregierung hat die Stellungnahme des Bundesrats zu berücksichtigen, in drei genannten Fällen sogar maßgeblich zu berücksichtigen. Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes ist dabei zu wahren.

Darüber hinaus gibt der neu eingefügte Absatz 1a des Artikels 24 GG den Ländern die Befugnis, in ihrem Zuständigkeitsbereich mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen, was sie übrigens auch bereits vorher unter Berufung auf Artikel 32 Abs. 3 GG getan hatten, wie gerade hier im Trierer Raum Beispiele an der luxemburgischen Grenze zeigen: Grenzüberschreitende Zweckverbände, ein luxemburgisch-rheinland-pfälzisches Schiedsgericht. Die Beschränkung auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen in Artikel 24 Abs. 1a GG könnte sogar als Einschränkung bestehender Länderrechte gesehen werden im Vergleich zu deren Kompetenzen, wie sie sich aus der Auslegung von Artikel 32 Abs. 3 GG ergeben. Der Schaffung einer entscheidungsbefugten Kammer der Länder und Regionen in der EG würde Artikel 24 Abs. 1a GG nicht entgegenstehen. Tatsächlich hat sich aber wohl nichts geändert.

Während die Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 24 GG durch einfaches Gesetz möglich ist, sieht Artikel 23 Abs. 1 GG die Zustimmung des Bundesrates zum Übertragungsgesetz vor, so daß insoweit die Länder stärker eingebunden sind. Die Grenzen des Artikel 79 Abs. 2 und 3 GG sind zu beachten. In Angelegenheiten der EU wirken die Länder durch den Bundesrat mit, der auch an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen ist, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitgewirkt hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Soweit im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit des Bundes Länderinteressen berührt sind oder soweit der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt, wird die Stellungnahme des

Bundesrates von der Bundesregierung berücksichtigt, im Schwerpunkt Landesgesetzgebungsbefugnisse, der Einrichtung der Länderbehörden oder ihrem Verwaltungsverfahren sogar maßgeblich berücksichtigt. Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der deutschen Rechte in der Europäischen Gemeinschaft vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Auf die Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes ist in allen Fällen hingewiesen.

IV.

Nach *Auffassung der Länder* ist EG-Normsetzung bei Gegenständen der Landesgesetzgebung ohne ihre Beteiligung nicht möglich. Sie sind nicht etwa bloße Gebietskörperschaften des Bundes, sondern Staaten, die alle Kriterien und Elemente des Staates aufweisen; denn soweit ihnen der Bund nicht aufgrund des Grundgesetzes übergeordnet ist, besteht Gleichordnung zwischen Bund und Ländern, sind die Länder also nicht dem Bunde unterworfen. In den ihnen belassenen Bereichen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind sie ausschließlich zuständig. Dem Bund fehlen hier Ingerenzrechte selbst dann, wenn es um völkerrechtliche Verpflichtungen geht, wie dies seit dem Konkordatsurteil eindeutig feststeht.

Die Frage, ob die Länder souverän sind – vielleicht auch nur teilsouverän, wenn Souveränität überhaupt teilbar ist, was nach Artikel 3 der schweizerischen Verfassung für möglich gehalten wird – kann hier offen bleiben; denn die Frage führt nicht weiter. Daß nach der eidgenössischen Verfassung Schaffhausen und die übrigen Kantone souverän sind, die deutsche Verfassung sich aber über die Souveränität Bayerns und der restlichen 15 Länder ausschweigt, hat juristisch gar nichts zu besagen; denn aus solchen verfassungsrechtlichen Aussagen folgen unmittelbar keine rechtlichen Konsequenzen. Die Länder waren jedenfalls jahrzehntelang der Auffassung, daß die innerstaatliche Kompetenzverteilung in Bezug auf die den Europäischen Gemeinschaften übertragenen Hoheitsrechte keinesfalls obsolet geworden ist. Das Informationsverfahren von 1957 genügte ihnen nicht. Da die Bundesregierung eine der Lindauer Absprache vergleichbare Übereinkunft ablehnte, konnten die Länder nach mehrjährigen Verhandlungen nur erreichen, daß der Bundeskanzler 1979 eine mit den Ländern abgestimmte einseitige – das heißt auch jederzeit widerrufbare – Erklärung über die Beteiligung bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften abgab, zu der der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz das Einverständnis der Länder erklärte „unbeschadet der während der Verhandlungen gegenseitig vorgetragenen Rechtsauffassungen von Bund und Ländern“. Die Länder vereinbarten untereinander ein dreiphasiges Informations- und Beteiligungsverfahren, in das der Bund durch eine Ergänzung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien eingebunden wurde. Dieses Prozedere wie auch das Verfahren gemäß der einseitigen Erklärung des Bundeskanzlers hat sich letztlich nicht bewährt. Das gesamte Verfahren er-

wies sich als zu schwerfällig und gewährte den Ländern nicht die Einflußmöglichkeiten, die sie sich von ihm erhofft hatten.

Die Länder zeigten sich deshalb mehr und mehr dem Kompensationsgedanken aufgeschlossen. Ob es letztlich Ministerpräsident Franz-Josef Strauß war, der den Umschwung bewirkte, sei dahingestellt. Inzwischen hatten sich nämlich die ursprünglich seltenen Fälle gehäuft, daß Gesetzgebungskompetenzen der Länder europäisiert wurden. Was bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 noch nicht voll zu übersehen war, trat ein: Wer die Normsetzungskompetenz über die Wirtschaft besitzt, verfügt über eine erhebliche Kompetenzfülle, wie bereits die Erfahrung mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz über das Recht der Wirtschaft gemäß Artikel 74 Nr. 11 GG gezeigt hatte. Da die EWG die Kompetenz zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes besaß, der nicht nur den Warenverkehr, sondern auch die von Herrn Seidel ausgeführten zahlreichen Materien betrifft, war offenkundig, daß je mehr Kompetenzen die EG wahrnehmen würde, desto mehr auch in den Länderbereich eingegriffen würde. Jedenfalls gaben die Länder, um hinsichtlich ihrer europäisierten Kompetenzen Einfluß zu nehmen, den Weg des kooperativen Föderalismus auf, weil sie hier letztlich gescheitert waren. Sie akzeptierten die Integrationskompetenz des Bundes, um über den Bundesrat sich effektiv an der Ausübung dieser Integrationskompetenz beteiligen zu können. Im Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte wurde dies so festgeschrieben.

Das neue Bundesratsverfahren gab den Ländern – d. h. den Landesregierungen beziehungsweise juristisch genau: der Mehrheit im Bundesrat – endlich die Mitwirkungsmöglichkeiten, die sie seit 1957 kooperativ nicht durchsetzen konnten. Das hier letztlich untaugliche Einstimmigkeitsprinzip im kooperativen Föderalismus, daß vor 1987 galt, machte nun dem Mehrheitsprinzip im Bundesrat Platz. Für die überstimmten Länder – das können im Bundesrat 9 Länder, also die Mehrzahl sein – spielte das praktisch keine Rolle, da auch beim Einstimmigkeitsprinzip sich der Bund über die Länder, ja sogar über sämtliche Länder hinwegsetzen konnte, weil er die Integrationskompetenz allein beanspruchte, während jetzt wenigstens die Mehrheit des Bundesrats sich wirksam und mit Erfolg artikulieren konnte. Der damalige Präsident des Bundesrates lobte das neue Bundesratsverfahren schon nach wenigen Monaten der Praktizierung.

Das Verfahren seit 1987 ist im übrigen bis 1992 insofern janusköpfig gewesen, als neben der im Zustimmungsgesetz getroffenen bundesgesetzlichen Regelung aufgrund dieses Zustimmungsgesetzes noch eine Bund-Länder-Vereinbarung im Dezember 1987 geschlossen wurde. Ein Element oder ein Relikt des kooperativen Föderalismus war und ist also insoweit noch vorhanden und sorgte für juristische Verwirrung. Artikel 23 Abs. 7 GG hat nunmehr das Nähere einem Bundesgesetz überlassen, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, nämlich dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, dem EUZBLG. Eine neue Bund-Länder-Vereinbarung ist trotzdem noch geschlossen worden, die an die Stelle der von 1987 getreten ist.

Die Verfassungsänderung vom 21. 12. 1992 sanktionierte auch die Europakammer des Bundesrats, die bereits 1987 gebildet wurde und jetzt in Artikel 52 Abs. 3 a GG ihre

verfassungsrechtliche Grundlage gefunden hat. Diese Kammer ist kein gewöhnlicher Ausschuß des Bundesrates, in welchem die Länder auch durch Nichtregierungsmitglieder vertreten sein können und wo nach dem One-state-one-vote-Prinzip abgestimmt wird, sondern eine Einrichtung, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrats gelten, so daß die Stimmenwägung nach Artikel 51 Abs. 2 GG gilt. Die Kammer nimmt Funktionen des Plenums wahr.

Einige Merkwürdigkeiten des EG-Kammerverfahrens, wie sie die Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung vom Juni 1988 enthielt, sind inzwischen beseitigt worden, vor allem das Umfrageverfahren. Danach konnte dann, wenn der Vorsitzende der Kammer die mündliche Beratung einer EG-Vorlage für entbehrlich hielt, die Beschlußfassung im Wege der Umfrage herbeigeführt werden. Erreichte im Zuge einer Abstimmung in einer Sitzung ein Beschluß nicht die vorgeschriebene Mehrheit und bestand Grund zu der Annahme, daß das darauf zurückzuführen ist, daß nicht alle Länder in einer zur Abstimmung berechtigenden Weise vertreten waren, so leitet der Vorsitzende nach Abschluß der Beratungen ebenfalls das Umfrageverfahren ein. Er konnte mithin eine Vorlage nach Abstimmung in mündlicher Beratung in das Umfrageverfahren überleiten. Das Ergebnis einer Abstimmung konnte also im Wege der „Telefondemokratie“ geändert werden. Jedes Land konnte der Beschlußfassung im Umlageverfahren widersprechen; es sei denn, es war bei der vorangegangenen mündlichen Beratung nicht ordnungsgemäß vertreten. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen dieses Verfahren konnten nur schwer mit dem Hinweis unterdrückt werden, daß dem Bundesstaatsgedanken mehr Rechnung getragen sei als dem Rechtsstaatsprinzip. Das EUZBLG und ihm folgend die Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung vom November 1993 haben das Verfahren der Europakammer jetzt rechtsstaatlich geregelt und von dubiosen und verfassungsrechtlich suspekten Regeln entrümpelt.

V.

§ 4 Absatz 1 EUZBLG sieht vor, daß, soweit der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte, oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären, die Bundesregierung *vom Bundesrat benannte Vertreter* der Länder an Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben *beteiligt*. Bei einem Vorhaben, das im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft, soll die Bundesregierung die Verhandlungsführung in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates und bei Ratssitzungen in der Zusammensetzung der Minister auf einen Vertreter der Länder übertragen. Für diese Ratstagen kann vom Bundesrat nur ein Mitglied einer Landesregierung im Ministerrang benannt werden. So sieht es § 6 Abs. 2 EUZBLG vor. Der EG-Vertrag, der bisher nur Minister der Regierungen der Mitgliedsstaaten als Vertreter im Rat vorsah – wobei in der Praxis allerdings auch Staatssekretäre die Vertretung wahrnehmen konnten – wurde entsprechend geändert. Eine Regelung die neben der Bundesrepublik auch Belgien betrifft:

Artikel 146 Abs. 1 EGV lautet nunmehr: „Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedsstaats verbindlich zu handeln.“ Die Befugnis richtet sich nach nationalem Recht, so daß auch ein Landesminister vertretungsbefugt sein kann.

Die Mitwirkung der Länder in Gremien der EG als Teil der deutschen Verhandlungsdelegation war bereits 1986 gesetzlich geregelt worden. Nach dem Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte hatten die Länder unbeschadet bereits bestehender Regelungen die Möglichkeit, über den Bundesrat Vertreter zu den Verhandlungen der Beratungsgremien der Kommission und des Rates zu benennen. Im einzelnen ist das Verfahren der Hinzuziehung von Ländervertretern in der bereits genannten Bund-Länder-Vereinbarung vom Dezember 1987 geregelt worden. Bei ausschließlichen Landesgesetzgebungsmaterien sollten zwei Ländervertreter bei Ratstagungen hinzugezogen werden, soweit die Bundesregierung dies in Brüssel durchsetzen konnte. Jeweils ein Vertreter eines A-Landes und eines B-Landes sollte am Verhandlungstisch der EG Platz nehmen können.

Die Mitwirkung von Ländervertretern in internationalen Gremien und auch auf Konferenzen war im übrigen schon damals nichts Neues. Schon in Messina waren zwei Ländervertreter dabei. Eine praktikable Regelung brachte die sogenannte Kramer/Heubl-Absprache von 1968, wonach Ländervertreter immer dann hinzugezogen werden sollten, wenn der Bund wegen der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung keine eigenen Fachkräfte besitzt, wenn zur Erreichung eines optimalen Verhandlungsergebnisses eine Ergänzung der Fachkunde notwendig erscheint und wenn der Verhandlungsgegenstand wesentliche Belange der betroffenen Länder berührt. Eine Speyerer Untersuchung von 1988 nennt allein 27 internationale Gremien, in denen die Kultusministerkonferenz vertreten war. Das Land Rheinland-Pfalz war schon 1979 in fünf EG-Gremien vertreten. Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Dr. Friderichs hatte als rheinland-pfälzischer Staatssekretär im damals noch bestehenden Landwirtschafts- und Weinbaumministerium an den Beratungen über die EG-Weinmarktsordnung mitgewirkt.

Nach außen treten die Ländervertreter als Regierungsvertreter des verhandelnden Mitgliedsstaates Bundesrepublik Deutschland auf. Sie sind deshalb auch den Weisungen der Delegationsleitung unterworfen. Allerdings sind seit der Bund-Länder-Vereinbarung vom Dezember 1987 die Ländervertreter als Mitglieder der deutschen Delegation inhaltlich an die Stellungnahmen des Bundesrates gebunden. Dies wird durch § 45 i) der Geschäftsordnung des Bundesrates bestätigt. Für die Ländervertreter besteht außerdem eine Berichtspflicht gegenüber dem Bundesratsplenum bzw. dem beteiligten Ausschuß. Die Zahl der inzwischen benannten Ländervertreter ist erheblich: Es waren schon 1992 für etwa 260 Gremien der EG solche Benennungen erfolgt; die Zahl tendiert jetzt gegen 400.

Dieses Verfahren, das vor der im Bundesstaat geradezu selbstverständlichen Bestimmung des Artikels 32 Abs. 1 GG, daß die Pflege auswärtiger Beziehungen, wozu auch die Vertretung in Internationalen Organisationen gehört, Sache des Bundes ist, manchem von Ihnen abenteuerlich erscheinen mag und an die Zeit des immerwährenden Regensburger Reichstages des Heiligen Römischen Reiches erinnern könnte, hat sich in

Brüssel eingespielt, ohne daß die Bundesrepublik bei Verhandlungen von EG-Gremien funktionsunfähig wurde. In Europa weiß man längst, daß auf internationalem Parkett être allemand être plusieurs bedeuten kann, ohne daß dies als absonderlich oder lächerlich empfunden wird. Die Regionen anderer Mitgliedsstaaten wären glücklich, sie hätten eine ähnliche Position – Österreich hat ein ähnliches Verfahren eingeführt. Bund und Länder – d.h. Länder im Bundesrat selbstverständlich, also Bundesregierung und Ländervertreter – sind offenbar mit viel praktischer Vernunft begabt; denn Eklats sind bisher nicht bekannt geworden. Die Länder in Gestalt ihrer Regierungen sind mit dem Verfahren zufrieden, denn sie können in Brüssel ihre Anliegen wirkungsvoll artikulieren, ja ihre Auffassung ist von der Bundesregierung in den 3 genannten Fällen sogar maßgeblich zu berücksichtigen. Der Bund mußte sich mit diesem nun auch verfassungsrechtlich normierten Verfahren abfinden, da er die Zustimmung des Bundesrats zum Vertrag von Maastricht brauchte.

VI.

Wie man um der demokratischen Legitimation willen die Kompetenzverluste an Europa des insoweit hart betroffenen Bundestages durch eine Kompetenzausweitung des Europäischen Parlaments kompensieren möchte, so möchten auch die Länder den föderativen Substanzverlust nicht nur durch Mitwirkung bei der nationalen Willensbildung im europäischen Normsetzungsverfahren, sondern auch *auf europäischer Ebene* selbst durch eine *eigenständige Vertretung* kompensieren. Überhaupt strebten die Länder seit etwa zehn Jahren eine sie berücksichtigende eigenständige Position auf der europäischen Bühne an. Dazu gehörte etwa neben der nicht erreichten Bildung einer dem Europäischen Parlament gleichrangigen Kammer der Länder und Regionen auch das ebensowenig erreichte Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof. Erreicht haben die Länder gemeinsam mit den Gebietskörperschaften einiger anderer Mitgliedsstaaten und den interessenverbandlich eng verbundenen und gut organisierten Gemeinden Europas, daß ein Ausschuß der Regionen gleichrangig mit dem bereits seit eh und je bestehenden Wirtschafts- und Sozialausschuß errichtet wurde. Rechtsgrundlage sind die Artikel 198 a bis 198 c des EG-Vertrages. Die Kommission in Brüssel war diesem Anliegen gegenüber recht aufgeschlossen und schon vor dem Maastrichter Vertrag an eine institutionelle Einbindung der Länder und Regionen in das System der EG interessiert.

Der Ausschuß ist ein beratendes Gremium und besteht aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die freilich von diesen nicht gewählt, sondern – wie die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses – vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt werden. Da es sich um eine Ernennung ad personam handelt, ist die Folge, daß im Ausschuß der Regionen Personen verbleiben, die inzwischen in ihrem Land oder ihrer Region überhaupt keine Funktion mehr ausüben. Mandatsniederlegungen sind in dem Falle zwar möglich aber rechtlich nicht erzwingbar. So ist der frühere niedersächsische Minister

für Europaangelegenheiten Trittin im Ausschuß der Regionen geblieben, obwohl er nicht mehr Minister ist. Er ist inzwischen Bundestagsabgeordneter.

Deutschland und die drei anderen großen Mitgliedstaaten haben 24, Spanien 21, die mittleren Mitgliedsstaaten 12, die kleineren 9 und Luxemburg 6 Vertreter. Zusammen waren es vor dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens 189, jetzt sind es 216. Die 24 deutschen Vertreter verteilen sich so, daß die fünf großen Länder – Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen – durch je zwei, die übrigen 11 Länder und die 3 kommunalen Spitzenverbände – Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund – durch je einen Vertreter repräsentiert sind. Gerade die deutschen Vertreter sind hochrangig, sind doch immerhin sieben Ministerpräsidenten vertreten, darunter die von Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden Württemberg. Da nach dem EG-Vertrag die gleiche Zahl von stellvertretenden Mitgliedern ernannt wird, dürfte für eine Kontinuität der Arbeit des Ausschusses gesorgt sein. Bei den deutschen Vertretern fällt auf, daß unter denen der Länder nicht nur Regierungsmitglieder, sondern auch Parlamentarier sind: aus Baden-Württemberg beispielsweise Ministerpräsident und stellvertretender Ministerpräsident als ordentliche Mitglieder und Landtagspräsident und Vizepräsident des Landtages als Stellvertreter. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben auch als ordentliches Mitglied einen Landtagsabgeordneten, Niedersachsen als stellvertretendes Mitglied einen Bürgermeister zu verzeichnen. Die Zusammensetzung zeigt übrigens, daß die vorschlagsberechtigte Bundesregierung sich offensichtlich an die Vorschläge aus den Ländern gehalten hat. Daß die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen nicht annähernd föderalistischen Strukturen folgt, ist offenkundig, wenn man zum Beispiel die Zahl der 24 Vertreter aus Deutschland vergleicht mit der von sechs Mitglieder aus dem kleinen Einheitsstaat Luxemburg, dessen Einwohnerzahl von knapp 400 000 geringer ist als die des kleinsten deutschen Bundeslandes und geringer als die von sieben der neun österreichischen Bundesländer. Luxemburg hat gar keine Regionen und dies gilt auch für einige andere Mitgliedsstaaten.

Der Begriff der Region in Europa ist diffus. In den Bundesstaaten Deutschland und Österreich entsprechen die Regionen den Ländern. Erhebliche Größenunterschiede sind für einen Bundesstaat nichts ungewöhnliches, da seine Glieder historisch gewachsene Gebilde sind, wie auch die Beispiele der Schweiz, der U.S.A., Kanadas oder Brasiliens zeigen. In den Einheitsstaaten folgt die Einteilung in Regionen in Frankreich, Italien und Spanien zum Teil historischen Grenzen, wobei einige der autonomen Gemeinschaften Spaniens über Kompetenzen verfügen, die denen etwa der österreichischen Bundesländer durchaus vergleichbar sind. In Spanien ist die Autonomie auch noch abgestuft: das Baskenland und Katalonien verfügen über einen erheblich höheren Grad an Autonomie als beispielsweise Kastilien-Leon oder Rioja. Das gleiche gilt für Portugal mit einer weitergehenden Autonomie der Azoren und Madeiras etwa gegenüber der Algarve. Ebenso ist die Situation in Italien, wo es neben den fünf autonomen Regionen, von denen Trentino-Südtirol zudem noch die autonome Provinz Bozen enthält, 15 weitere Regionen gibt, die zwar historischen Landschaften oder früheren Staaten entsprechen, im Bewußtsein der Bevölkerung aber kaum verankert sind. Die

Tatsache, daß, obwohl die Region in der italienischen Verfassung von 1947 vorgeschrieben ist, es 23 Jahre gedauert hat, bis die letzte Region etabliert war, ist charakteristisch dafür, daß ein Vergleich mit den deutschen oder österreichischen Bundesländern nur schwer möglich ist. Wer erlebt hat, wie auf einer Veranstaltung in Salerno die Bürgermeister einiger umliegender kleiner Städte und der Direktor der Ortskrankenkasse noch vor dem – wir würden sagen: – „Ministerpräsidenten“ von Kampanien begrüßt wurde, weiß, was er tatsächlich von der Bedeutung der Region zu halten hat. Auf der anderen Seite hat gerade Italien den Regionen – und zwar nicht nur den autonomen, sondern allen Regionen – ein Mitspracherecht bei der italienischen Willensbildung im europäischen Normsetzungsprozeß gesetzlich zugestanden.

Noch weniger in der Bevölkerung verankert sind die Regionen im Vereinigten Königreich, wo außer Schottland, Wales und Nordirland es sich um Gebilde handelt, die zur Dekonzentration der luftkriegsgefährdeten Verwaltung in London während des 2. Weltkrieges geschaffen wurden, dann aber ohne jede praktische Bedeutung waren.

Auch die Zahl der Regionen in den Mitgliedsstaaten ist höchst unterschiedlich. Großbritannien hat bei knapp 60 Mio. Einwohnern 8 Regionen, Griechenland mit gut 10 Mio. Einwohnern 9 Regionen und die Niederlande mit über 15 Mio. Einwohnern überhaupt keine Region. Das „Europa der Regionen“ ist jedenfalls keine überzeugende Realität, solange die Regionen so heterogen sind nach Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft, Regionalbewußtsein und politischer Potenz, die in einigen Fällen gleich Null ist.

Es muß auch gefragt werden, ob eine Regionalisierung Europas politisch erwünscht ist – jedenfalls zu diesem Zeitpunkt. Auch von überzeugten Föderalisten und Regionalisten wird der Einwand erhoben, daß die Regionalisierung die Einigung Europas erschweren könnte und die Mitwirkung der Regionen am europäischen Normsetzungsprozeß diesen eher behindern als fördern würde. Schon jetzt wird der europäische Normsetzungsprozeß als schwerfällig empfunden. Würde eine stärkere Beteiligung der Regionen ihn nicht noch mehr erschweren?

Der seit Maastricht geschaffene Ausschuß der Regionen dürfte den europäischen Normsetzungsprozeß kaum behindern, da er nur beratende Funktionen besitzt. Der Ausschuß ist in Fällen zu hören, in denen der Vertrag dies vorsieht, und in allen anderen Fällen, in denen der Rat oder die Kommission dies für zweckmäßig erachten. Die Einholung einer Stellungnahme ist in diesen Fällen obligatorisch. Der Ausschuß kann außerdem Stellungnahmen abgeben, wenn er der Auffassung ist, daß spezielle regionale Interessen berührt werden, und auch von selbst, wenn er dies für zweckmäßig hält. Eine rechtliche Bindung an die Vorschläge des Ausschusses besteht ohnehin nicht, auch nicht eine Rechtfertigungspflicht, wenn der Rat oder die Kommission der Stellungnahme des Ausschusses nicht folgt. Das bedeutet nicht, daß Stellungnahmen des Ausschusses von Rat und Kommission als *quantité négligeable* behandelt werden müssen. Der Ausschuß kann, wenn er aufgrund seiner Zusammensetzung politisches Profil erlangt, auch ohne Kompetenzen tatsächlich Einfluß gewinnen. Er kann den Normsetzungsprozeß nicht behindern, weil er dazu kompetenzmäßig gar nicht in der Lage wäre; er kann ihn aber fördern, indem er die Anliegen der regionalen Gemeinschaft artikuliert. Der Jurist muß allerdings sehen, daß die Stellung des Ausschusses im Gefü-

ge der europäischen Normsetzung sehr schwach ist, da ihm überhaupt kein durchsetzbarer rechtlicher Einfluß gegeben ist. Eine andere Frage ist, ob Stellungnahmen des Ausschusses nicht über die Mitwirkung der Länder und der Regionen in einigen Mitgliedstaaten an der Bildung der nationalen Verhandlungsposition aufgewertet werden können.

Ob auch das in Artikel 3b Abs. 2 EG-Vertrag aufgenommene *Subsidiaritätsprinzip* die Stellung der Länder in Europa gestärkt hat, möchte ich bezweifeln. Nach dem Wortlaut der Bestimmung ist das Subsidiaritätsprinzip auf das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zu den Mitgliedsstaaten bezogen, und zwar *nur* auf dieses Verhältnis: „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 Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Für den in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallenden Bereich gilt das Subsidiaritätsprinzip ohnehin nicht, obwohl die Praxis neuerdings insoweit unklar zu sein scheint. Auch im ausschließlichen Kompetenzbereich beziehen sich nämlich Organe der EG gelegentlich auf das Subsidiaritätsprinzip, meinen aber wohl das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das in Artikel 3b Abs. 3 EGV normiert ist, oder das Prinzip der Einzelfallermächtigung. Für das Verhältnis Gemeinschaft/Mitgliedstaaten wäre übrigens die Rechtslage nicht anders, wenn die Worte „nach dem Subsidiaritätsprinzip“ in Artikel 3b Abs. 2 EGV fehlen würden, da diese Worte ohnehin für das Verhältnis zwischen EG und Mitgliedsstaaten keine erkennbare zusätzliche Bedeutung haben.

Daß dem ausdrücklich genannten Subsidiaritätsprinzip auch der Inhalt beigelegt werden konnte, daß es über das Verhältnis EG/Mitgliedsstaaten hinaus die Bedeutung haben sollte, die ihm seit seiner Formulierung in der katholischen Soziallehre zukommt, nämlich die Prävalenz der jeweils kleineren Gemeinschaft vor der größeren, sofern sie eine Aufgabe bewältigen kann, halte ich nicht für gerechtfertigt. Bürgernähe als Prinzip sachgerechter Politikgestaltung als zwingendes Prinzip auf allen Feldern konkurrierender EG-Zuständigkeit ist nur für das Verhältnis Gemeinschaft/Mitgliedstaat durch den EG-Vertrag geregelt.

Ein Blick in die Realität der Mitgliedsstaaten zeigt, daß eine weitergehende Interpretation für die meisten nicht nachvollziehbar wäre. Schon deshalb sollte man die weite Interpretation des Subsidiaritätsprinzips nicht favorisieren und es auf die Beziehungen zwischen Europäischer Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten beschränken. Es wäre allein schon gut, wenn das Subsidiaritätsprinzip überhaupt in der Praxis systematisch weiterentwickelt und überhaupt funktionsfähig gemacht würde, um im Laufe der Zeit zu einer klaren und detaillierteren Kompetenzabscheidung zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten zu gelangen. Bei der Kollision mit den gegenläufigen Prinzipien von Kohärenz und Solidarität wird es politischer oder gerichtlicher Entscheidung bedürfen, welchem Prinzip jeweils im konkreten Anwendungsfall der Vorrang gebührt. Daß das Subsidiaritätsprinzip justiziabel ist, erscheint mir außer Zweifel; ob es wirklich und systematisch praktiziert werden wird, läßt sich nicht prognostizieren.

Jedenfalls läßt sich für die Länder aus Artikel 3 b Abs. 2 EGV nichts für eine institutionell stärkere Beteiligung an europäischen Angelegenheiten herleiten. Im Rahmen der EG sind die Länder auf den Ausschuß der Regionen beschränkt. Daß ihre Einbindung in die EG damit zufriedenstellend geregelt ist, mag aus europäischer Sicht oder der der Mitgliedsstaaten ausreichen, bleibt aber aus der Sicht der Länder in hohem Maße unbefriedigend.

VII.

In einer *verfassungsrechtlichen Bewertung* des Verhältnisses Länder – Bund – Europäische Gemeinschaft ist zunächst zu konstatieren, daß die bis 1986 vertretene Position der Länder, daß sie ihre europäisierten Kompetenzen nach wie vor im Verhältnis zum Bund nicht verloren haben, durch die Bundesratslösung seit dem Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aufgegeben wurde. Die Mitwirkung durch den Bundesrat bedeutet Mitwirkung im Bereich des Bundes, das heißt über einen Gegenstand, der nicht mehr als solcher der Landesgesetzgebung verstanden werden kann. Die Länder haben damit die auf Einstimmigkeit angelegte Ebene des kooperativen Föderalismus verlassen und die vom Bund behauptete allein dem Bund zustehende auf Artikel 32 Abs. 1 GG gestützte „Integrationskompetenz“ – gewollt oder ungewollt – akzeptiert. Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen, die schon vor der Normierung der Bundesratslösung erhoben wurden, hat der Bundesrat nicht geteilt. Einige aus verfassungsrechtlichen Gründen opponierende Länder konnten dadurch überzeugt werden, daß die Bundesratslösung die für die Mitwirkung der Länder allemal günstigere, ja einzig effektive ist. Der Erfolg gab den Befürwortern der Bundesratslösung recht.

Die Möglichkeit der Überstimmung im Bundesrat wegen des Mehrheitsprinzips hat sich als weniger gravierend erwiesen als der faktisch totale Ausschluß von jeder Mitwirkung nach dem kooperativen Modell, das letztlich versagt hat. Der unitarische Bundesstaat hat in EG-Angelegenheiten weiter zugelegt. Aus der Sicht des Bundes hat sich die richtige, durch Artikel 32 Abs. 1 GG bestätigte Auffassung, die mit dem Begriff der Integrationskompetenz schlagwortartig beschrieben werden kann, durchgesetzt und dabei den Ländern praktisch nur Vorteile gebracht.

Die seit 1987 bestehende gesetzliche Zuweisung einer Mitwirkungskompetenz in EG-Angelegenheiten an den Bundesrat ist durch Artikel 23 Abs. 4–6 GG, die Europakammer des Bundesrats durch Artikel 52 Abs. 3 a GG verfassungsrechtlich sanktioniert worden.

Eine beachtliche Einschränkung der von der Bundesregierung wahrgenommenen Kompetenzen über die auswärtigen Angelegenheiten nach Artikel 32 Abs. 1 GG stellt die interne Mitwirkung des Bundesrates bei der Willensbildung im europäischen Normsetzungsprozeß und die externe Mitwirkung von vom Bundesrat bestellten Ländervertretern auf dem Forum der Europäischen Gemeinschaften dar. Mir ist kein Bundesstaat bekannt, der seinen Gliedstaaten – und sei es auch durch ein Bundesorgan –

eine derart starke verfassungsrechtlich verbrieft Partizipation in auswärtigen Angelegenheiten konzipiert. Daß das Verfahren funktioniert, ist ein Zeichen für ein ausgeprägtes bundesfreundliches Verhalten und ist in der täglichen Praktizierung Ausdruck einer gut entwickelten Administrationskultur der beteiligten Amtsträger des Bundes und der Länder.

Als Legitimation für die Einschaltung des Bundesrates bei EG-Vorhaben über Gegenstände der Landesgesetzgebung wird der Kompensationsgedanke herangezogen. Die bloße Notwendigkeit der Bundesratslösung wegen der besseren Durchsetzung der Länderinteressen bei der EG-Normsetzung reicht als Grundlage verfassungsrechtlich nicht aus. Deshalb wird die Kompensation auf das Bundesstaatsprinzip als solches oder auf den Grundsatz der Bundestreue gestützt. Daß das Grundgesetz den Kompensationsgedanken trägt, halte ich in dem bestehenden System des unitarischen Bundesstaats für möglich. Das faktische Ergebnis, daß die Länder in Angelegenheiten, die ihre Interessen betreffen, durch die Bundesratslösung viel stärker mitwirken als vorher, kann dabei nicht unberücksichtigt bleiben. Die Frage der Grenzen des unitarischen Bundesstaates stellt sich freilich brennender denn je. Markierungspunkte sind von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Fernseh-Richtlinien-Fall zu erwarten. Die durch die jüngsten Grundgesetzänderungen bewirkten Kompetenzrückverlagerungen auf die Länder haben das Gesamtbild des unitarischen Bundesstaates nicht wesentlich verändert.

Der Verfassungsjurist kann nicht übersehen, daß von einer wirklichen Kompensation der Kompetenzverluste der Länder keine Rede sein kann. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder, die schon jetzt durch den unitarischen Bundesstaat substantiell eingeschränkt ist, wird durch die Europäisierung von Landesgesetzgebungskompetenz weiter verkürzt. Die eigentlichen Opfer dieser Entwicklung sind die Landtage. Sie in das Bundesratsverfahren einzuschalten, ist nur begrenzt möglich, obwohl es versucht wird – wie die Eingangs zitierte Bestimmung des Artikels 67 Abs. 4 der neuen Thüringischen Verfassung zeigt. Mehr als ein Unterrichtsrecht der Landesregierung gegenüber dem Landtag ist ohnehin kaum zu erreichen. Eine Bindung der Landesregierung an die Meinung der Landtagsmehrheit dürfte wie bei Bundesratssachen überhaupt in europäischen Angelegenheiten noch schwieriger realisierbar sein und wäre m. E. auch verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. In der Europäischen Gemeinschaft muß häufig schnell reagiert werden, so daß selbst die Länder über den Bundesrat zu spät kommen können. Die Landtage oder wenigstens die einschlägigen Ausschüsse der Landtage rechtzeitig einzuschalten, dürfte in solchen Fällen schon praktisch gar nicht möglich sein. Wie beim unitarischen Bundesstaat insgesamt geht durch die Europäisierung von Landesgesetzgebungskompetenzen viel demokratische Potenz verloren.

Es wird hier an einer Kompensation ganz anderer Art gedacht: Die Stärkung des Europäischen Parlaments und die institutionelle Beteiligung der Länder auf der europäischen Ebene. Dadurch könnte das demokratische und das föderalistische Prinzip gestärkt werden. Auf nationaler Ebene wäre der Verlust an Staatlichkeit aber nicht geringer. Der im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in das Zentrum gerückte Artikel 38 GG wäre bei einem Kompetenzausgleich zu Gunsten des Europäi-

schon Parlaments jedenfalls nicht weniger betroffen als jetzt. Bei einer stärkeren Institutionalisierung der Länder auf der europäischen Bühne wird die Position der Landesregierungen gestärkt; für die Parlamente der Länder bliebe es bei dem Kompetenzverlust.

Ob es aus der Sicht der Länder wirklich erstrebenswert ist, das Europäische Parlament zu einem Gesetzgebungsorgan wie in einem Bundesstaat zu entwickeln und den nach seinen Kompetenzen belanglosen Ausschuß der Regionen als eine zweite Gesetzgebungskammer der Länder und Regionen zu etablieren, in dem die Regierungen der Länder vertreten sind und die Landtage nach wie vor ausgeschaltet bleiben, muß unter vielen Gesichtspunkten überlegt werden. Entscheidend ist auch, was letztendlich das Ziel der europäischen Einigung sein soll: Ein Bundesstaat? Eine mit weiteren Kompetenzen angereicherte internationale Organisation in Gestalt des effizienzbezogenen Zweckverbandes wie bisher? Ein Tertium, das in Europa zum Absterben des Staates als Institution führt?

Wohin die europäische Reise geht, vermag juristisch präzise keiner zu sagen. Lassen Sie mich mit der flapsigen Bemerkung schließen: Die Europäische Union ist wie ein Fahrrad, von dem die meisten meinen, daß es zur Einigung Europas fährt, niemand sagen kann, wo dieser Zielort liegt, aber alle meinen, daß es umfällt, wenn es nicht mehr fährt. Bei dieser Situation stoßen verfassungsrechtliche Analysen schnell an ihre Grenzen.