



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 3/98

PRAKTISCHE ERFAHRUNGEN BEI DER BUND-LÄNDER- KOORDINIERUNG IN ANGELGENHEITEN DER EUROPÄISCHEN UNION

GERD WARTENBERG

Rede des Europabeauftragten des Landes Berlin, Staatssekretär Gerd Wartenberg, im Rahmen der Vortragsreihe "Forum Constitutionis Europae" des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität am 15.6.1998

A. EINLEITUNG	3
B. DIE PRAXIS IM BUNDESRAT	3
I. Der rechtliche Rahmen	4
II. Bewährung in der Praxis	4
1. Ausschüsse und Plenum	4
2. Informationsweitergabe	5
3. Inhaltliche Mitwirkung	6
a) Einfache Mitwirkung nach § 5 Absatz 1 EuZBLG	6
b) Qualifizierte Mitwirkung nach § 5 Absatz 2 EuZBLG	6
c) Qualifizierte Mitwirkung nach § 5 Absatz 3 EuZBLG	7
d) Qualifizierte Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen	8
e) Europakammer	8
C. HANDLUNGSFÄHIGKEIT DEUTSCHLANDS BEI DEN EU-REFORMEN	9
I. Amsterdam	9
II. Agrar- und Strukturfonds-reform	11
III. EURO-Einführung	12
D. LANGFRISTIGE VORTEILE DER LÄNDER-MITWIRKUNG	13
I. Größere Sachnähe	13
II. Verbreitung von Expertise und Know-how	13
III. Bürgernähe und Entscheidungsferne	15

1

A. EINLEITUNG

Sehr geehrte Damen und Herren,

- 2 Der Vertrag von Maastricht aus dem Jahre 1991 hat einen gewaltigen Qualitätssprung im Integrationsprozeß der europäischen Gemeinschaft ausgelöst. Dies ist Ihnen allgemein bekannt. Seine Umsetzung sorgt gerade dieser Tage wieder für erhebliche Schlagzeilen, wenn es um die Teilnehmer an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion geht oder die Gremien der Europäischen Zentralbank ihre Arbeit aufnehmen sollen.
- 3 Der Vertrag von Maastricht war Anlaß und Grund zugleich, das Kompetenzverhältnis zwischen Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten neu zu definieren. Das Ergebnis kennen Sie: Die Hülle des alten Artikels 23 GG wurde 1993 mit neuem Leben erfüllt. Die Länder erhielten durchaus weitreichende Mitwirkungsrechte. Der bisherige Ausgleichsmechanismus im föderalen Machtgefüge des Grundgesetzes wurde wesentlich ergänzt. Wahrscheinlich handelt es sich um die wichtigste Ergänzung im grundgesetzlichen Bund-Länder-Verhältnis überhaupt. Sie war auch dringend geboten. Denn in der Tat gingen und gehen beständig Kompetenzen nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder auf die EU über. Man denke nur an die Innen- und Justizpolitik, die zu erheblichen Teilen mit dem Vertrag von Amsterdam in die erste Säule der EU überführt wird.
- 4 Entscheidend ist, daß mit dem neuen Art. 23 GG letztlich aus der zweiseitigen, dualen Konstruktion "Bund gegenüber den Ländern" eine Dreieckskonstellation geworden ist. Hinzu tritt nun die Ebene der EU, denn die Vertreter der Bundesregierung und der Länder in den EU-Ministerräten handeln zugleich als Mitglieder eines EU-Organes. Sie üben dort Souveränitätsrechte aus, die Bund und Länder abgegeben haben, und die nun eigene Rechte der Europäischen Union geworden sind.
- 5 Ich will an dieser Stelle gar nicht auf den juristischen Streit um die Staatlichkeit der EU eingehen. Ich bin gebeten worden, über praktische Erfahrungen der Bund-Länder-Koordination in europäischen Angelegenheiten zu referieren. Worum es mir geht, ist vielmehr folgendes: Wenn man die bisherige Praxis bewerten will, sind drei Sichtweisen, drei Standpunkte möglich - die der Länder, des Bundes und der EU. Je nach Gewichtung des Urteilenden werden Sie recht unterschiedliche Ergebnisse hören. Um es gleich zu sagen: Ich bin zwar Europabeauftragter des Landes Berlin und als solcher verpflichtet, die Interessen des Landes Berlin zu vertreten. Aber ich lehne eine rein singuläre Betrachtungsweise ab. Die Bundesländer sind nicht jeweils allein in Deutschland, und Deutschland ist nicht allein in Europa. Ich glaube auch nicht, daß die Bundesländer davon profitieren, wenn sie ihre Partikularinteressen zum einzigen Beitrag ihrer Mitwirkung auf Bundes- und auf europäischer Ebene machen. Manche meiner Kollegen in anderen Bundesländern neigen da zu einer anderen Betonung.

B. DIE PRAXIS IM BUNDESRAT

- 6 Ich möchte nun zunächst zur praktischen Erprobung der neuen Regeln einige Erläuterungen geben und dann die Rolle genauer beleuchten, die die deutschen Länder bei einigen europäischen Themen der letzten Zeit gespielt haben.

- 7 Ich darf vorweg ein kurzes Resumee ziehen und das vielzitierte Bild vom Weinglas benutzen, das je nach Sichtweise halbvoll oder halbleer ist. Ich möchte das Glas als halbvoll bezeichnen. Im großen und ganzen hat sich der neue Ausgleichs- und Mitwirkungsmechanismus bewährt!
- 8 Dieses Resumee läßt sich in drei Ebenen aufgliedern:
- Das positive Votum gilt vor allem für den föderalen Interessenausgleich **im innerstaatlichen Bereich**.
 - Hinsichtlich der Wahrnehmung der europapolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland **auf europäischer Ebene** sind einige Fragezeichen zu vermerken. Diese sind durchaus im Zusammenhang mit der allgemeinen Debatte über strukturelle Schwächen des Föderalismus in Deutschland zu sehen.
 - **Langfristig positiv wirkenden Effekte** einer dezentralen Ordnung (gegenüber einem streng zentralistischen System) wie größere Sachnähe, breite Sachkenntnis und Stärkung des Subsidiaritätsgedanken können ebenso für den europapolitischen Bereich konstatiert werden.
- 9 Daraus folgt, daß der deutsche Föderalismus sich auch im Rahmen der europäischen Integration bisher als tragfähig erwiesen hat. Allerdings ist das **halbvolle** Glas eben auch nur **halb** voll. Die Defizite will ich nachher an einigen Beispielen erläutern.

I. DER RECHTLICHE RAHMEN

- 10 Ich erlaube mir, Ihr Einverständnis vorausgesetzt, die rechtliche Ausgangslage nicht näher zu erläutern. Sie ist Ihnen in den wesentlichen Grundzügen sicherlich bekannt. Hier sei nur noch einmal kurz erwähnt, daß der neue Art. 23 GG zum Dreh- und Angelpunkt für die innerstaatliche Kompetenzverteilung in europäischen Angelegenheiten geworden ist. Er regelt nicht nur das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei nationalen Gesetzen, mit denen Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden. Er regelt auch die Willensbildung und Mitwirkung der Länder bei Verhandlungen und Abstimmungen in Gremien der EU, insbesondere in den Ratssitzungen. Dies kann bis zur zeitweisen Übertragung der deutschen Verhandlungsführung an den Vertreter der Länder gehen.
- 11 Zur Konkretisierung existieren das sog. "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU" und zu dessen Konkretisierung wiederum eine "Bund-Länder-Vereinbarung", beide auch aus dem Jahre 1993. Letztere ist gerade in diesem Juni geändert worden. Dazu später.

II. BEWÄHRUNG IN DER PRAXIS

- 12 Was läßt sich nun zur Bewährung des rechtlichen Rahmens in der politischen Realität sagen?
1. **Ausschüsse und Plenum**
- 13 Der Art. 23 GG sieht vor, daß die zu berücksichtigenden Interessen der Länder immer über den Bundesrat artikuliert werden müssen. Diese Vorgabe stimmt in der Praxis, in der Alltagspraxis, mit der Wirklichkeit überein: Der Bundesrat ist für die Länder das wichtigste Element der Einflußnahme.

- 14 Die Hauptarbeit leisten einerseits die Fachausschüsse, die zu den sie betreffenden Vorhaben der EU die Position der Länder erarbeiten. Andererseits wirkt als koordinierendes und zusammenführendes Element der EU-Ausschuß, dessen Aufgabe insbesondere darin besteht, die übergeordneten europapolitischen Interessen zur Geltung zu bringen.
- 15 Das Bundesratsplenium selbst fügt nur selten etwas zu den Entwürfen der Stellungnahmen hinzu. Es entscheidet aber viel stärker als im Bundestag über alternativen Positionen und Dissense zwischen den verschiedenen Ausschüsse. Das liegt u.a. daran, daß in den Fachausschüssen die Ressorts durchaus nach fachlichem und politischem Eigeninteresse votieren und nicht an die Koalitionsvereinbarungen der Landesregierungen gebunden sind. Die Positionen der Länderkabinette werden in aller Regel erst nach den Ausschußsitzungen festgelegt.

2. Informationsweitergabe

- 16 Für den Arbeitsablauf ist zunächst eine frühzeitige und umfassende Information des Bundesrates wichtig. Offizieller Empfänger aller EU-Dokumente ist nämlich ausschließlich die Bundesregierung und hier vor allem das Bundeswirtschaftsministerium, das formal gesehen für die Koordinierung der Europapolitik zuständig zeichnet. In der Praxis sind an seiner Stelle oder parallel allerdings oft das Auswärtige Amt und das Bundeskanzleramt tätig.
- 17 Die Unterrichtung über europäische Vorhaben und die Weiterleitung der wichtigen EU-Dokumente durch die Bundesregierung an den Bundesrat und von dort zu den Bundesländern erfolgt inzwischen relativ reibungslos. In den ersten Jahren gab es in einigen Fällen Klagen, daß Dokumente zu spät an den Bundesrat und die von ihm beauftragten Bundesratsbeauftragten weitergereicht würden. Dies hat sich inzwischen eingespielt. Darüber hinaus besitzen die Bundesländer mit den Länderbüros in Brüssel und den zahlreichen Ländervertretern in EU-Gremien ein eigenes Informations- und "Frühwarn"-System.
- 18 Es zeigt sich mittlerweile, daß der Bundesrat oftmals früher über Kommissionsvorschläge und andere EU-Aktivitäten berät und beschließt als die zuständigen Bundestags-Ausschüsse. Übrigens sind die Stellungnahmen des Bundesrates meist auch viel detaillierter, konkreter und damit manchmal effizienter als die Stellungnahmen des Bundestages. Andererseits neigt der Bundesrat mit den dahinter stehenden Länderverwaltungen dazu, sich in Einzelforderungen zu verlieren und den Blick für das Wesentliche außer acht zu lassen. Ein umfassender Vergleich der Rollen von Bundestag und Bundesrat wäre allerdings ein eigenes Thema für sich.
- 19 Wenn Kritik wegen Verspätung angebracht ist, fällt mir vielmehr der im April dieses Jahres beschlossene nationale Aktionsplan zur Beschäftigung ein, den die Mitgliedstaaten jährlich der EU vorlegen müssen. Die Bundesregierung hat nicht nur den von der EU gesetzten Termin überschritten. Sie hat außerdem - in meine Augen reichlich dreist - den Aktionsplan erst nach Brüssel geschickt und ihn anschließend Bundestag und Bundesrat zugeleitet. Auf diese Weise ist natürlich die Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates von vorneherein unmöglich geworden. Ein sachlicher Grund ist mir bisher nicht bekannt. Hier war zwar wohl vor allem grobe Nachlässigkeit am Werk. Im Wahljahr hätte die Bundesregierung dennoch gut daran getan, sich nicht dem Verdacht einer wahlkampfaktischen Motivation auszusetzen.

3. Inhaltliche Mitwirkung

20 Nun aber zu dem heikleren Thema der inhaltlichen Kooperation: Wie Sie wissen, unterscheidet der Art. 23 GG zwischen zwei Arten der Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrates. Neben der "einfachen" gibt es die "qualifizierte" Mitwirkung. Vor allem, wenn **im Schwerpunkt** Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, sind die Stellungnahmen des Bundesrates "maßgeblich" zu berücksichtigen. Das bedeutet, daß notfalls der Bundesrat sich am Ende einer komplizierteren Prozedur gegenüber der Bundesregierung durchsetzen kann.

a) Einfache Mitwirkung nach § 5 Absatz 1 EuZBLG

21 Bei der einfachen Mitwirkung ergibt sich ein buntes Bild, inwieweit die Bundesregierung sich später in den Ratssitzungen auch tatsächlich den Standpunkt der Länder ganz oder zu Teilen zu eigen macht. So unterschiedlich der Grad an Berücksichtigung ausfällt, so vielfältig ist auch die jeweilige Motivationslage. Bei Dissensen spielen sicherlich nicht immer nur typische Bund-Länder-Konflikte eine Rolle, sondern auch unterschiedliche politische Wertungen der Bundesregierung und der Bundesratsmehrheit. Dies ist in gewissem Sinne aber normal und beeinträchtigt die Interessenswahrnehmung durch die Bundesregierung auf europäischer Ebene meist nicht allzusehr.

b) Qualifizierte Mitwirkung nach § 5 Absatz 2 EuZBLG

22 Hinsichtlich der qualifizierten Mitwirkung hat sich der Bundesrat seit Inkrafttreten der Regelung rund 50 mal auf die maßgebliche Berücksichtigung seiner Stellungnahme berufen. In der Mehrzahl hat die Bundesregierung die Auffassungen des Bundesrates ohne Probleme zur deutschen Verhandlungsgrundlage gemacht. In 19 der 50 Fälle ist die Qualifizierung strittig erörtert worden. In 6 dieser Fälle ging es der Bundesregierung auch oder vornehmlich darum, den Vertretern der Länder nicht die Verhandlungsführung im Rat zu überlassen. Hier würde dann ein Landesminister für die gesamte Bundesrepublik sprechen.

23 Als typische Beispiele für die erwähnten Streitfälle lassen sich anführen:

- das Bildungs- und Austausch-Rahmenprogramm SOKRATES, das die Bereiche Schule, Hochschule und berufliche Weiterbildung umfaßt;
- das Aktionsprogramm RAPHAEL zur Erhaltung des kulturellen Erbes und zum Denkmalschutz;
- das Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung "Lehren und Lernen";
- die Mitteilung "Europäische Zusammenarbeit in der Sicherung der Qualität der Hochschule";
- eine VO zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte;
- eine RL über Abfalldeponien;
- das EUROPOL-Abkommen.

24 Sie sehen schon, die Bereiche "Bildung, Ausbildung und Hochschulen" und "Kultur" sind weit überproportional vertreten. In den Streitfällen spiegelt sich letztlich die Mischung der rechtlichen Befugnisse und ihrer tatsächlichen Ausübung von Bund und

Ländern wider.

- 25 In fast allen Fällen waren Länder- wie Bundeskompetenzen zugleich betroffen. Man stritt sich in der Regel über den von Art. 23 Absatz 5 GG und § 5 Absatz 2 EuZBLG verlangten "Schwerpunkt" der betroffenen Zuständigkeiten. Die Bundesregierung arbeitete dabei häufig auch mit dem Argument, daß sie im innerstaatlichen Bereich als Haupt-Financier vergleichbarer Programme auftrete.
- 26 Im Ergebnis ließ die Bundesregierung in einigen Fällen ihre Bedenken fallen. Bei Fragen der Verhandlungsführung wurde meist ein pragmatischer Kompromiß gefunden, der sicherstellte, daß die Stimme der Bundesländer unmittelbar im Rat zu Gehör gebracht wurde. Entscheidend war, daß **in keinem Fall** am Ende der innerstaatlichen Abstimmungsprozedur **ein inhaltlicher Dissens** bestehen blieb! Der Bundesrat hat deswegen bisher noch nie seine Beschlüsse gemäß § 5 Absatz 2 Satz 6 EuZBLG bekräftigt und auf diese Weise seine inhaltlichen Positionen durchzusetzen versucht.
- 27 Zum letztendlichen Umgehen des juristischen Streites mag auch die Erkenntnis beigetragen haben, daß ohne einheitliche Linie eine inhaltliche Einflußnahme im Sinne der deutschen Positionen in den Ratssitzungen erschwert ist. Die inhaltliche Kompromißfindung ist aber in Zukunft nicht gesichert. Daher hat es sich durchaus als Mangel herausgestellt, daß angesichts des häufigen Zeit- und Entscheidungsdruckes bisher kein zügiges Schlichtungsverfahren für Zuordnungstreitigkeiten existiert. Ein langwieriges Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist als Ersatz nicht geeignet und kann nur in Grundsatzangelegenheiten als allerletztes Mittel angesehen werden.

c) Qualifizierte Mitwirkung nach § 5 Absatz 3 EuZBLG

- 28 Erwähnt werden sollte, daß in der Regel Mitwirkungen des Bundesrates bei Vorhaben nach Art. 235 EGV unproblematisch waren. Die Anwendung des Art. 235 EGV durch die Organe der EU wird auch in Länderkreisen immer noch mit kritischem Auge betrachtet. Man befürchtet, daß diese Ermächtigungsnorm durch die Hintertür zu solchen Kompetenzerweiterungen der EU benutzt wird, die eigentlich Gegenstand einer Vertragsänderung sein müßten. Allerdings ist meiner Meinung nach die Bedeutung des Art. 235 in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. Dort, wo er genutzt wurde, läßt sich die Anwendung problemlos bejahen. Wäre man den Rufen nach einer Abschaffung gefolgt, hätte z.B. die EU keine Beitrittspartnerschaften zur Heranführung der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten abschließen können.
- 29 Ein kritisches Augenmerk sollte vielmehr vor allem auf den Art. 100 a EGV, die wichtigste Ermächtigungsnorm für den Binnenmarkt, gelegt werden. Hier ist in der Tat ein Einfallstor für eine Europäische Kommission, für die der Begriff "Subsidiarität" und der Art. 3 b EGV bei Binnenmarktfragen häufig genug Fremdworte sind.
- 30 Zum Bund-Länder-Verhältnis: Auf Grund der Bedeutung, die man dem Art. 235 bei der Formulierung des Art. 23 GG beimaß, ist die Bundesregierung hier in noch höherem Maße von der Stellungnahme des Bundesrates abhängig. Denn wäre nach innerstaatlichem Recht die Zustimmung des Bundesrates erforderlich oder wären innerstaatlich die Länder zuständig, muß die Bundesregierung **das Einvernehmen** mit dem Bundesrat herstellen. Diese Hürde ist jedoch bisher problemlos genommen

worden. Das Einvernehmen wurde immer uneingeschränkt erteilt.

- 31 Es existiert der - bisher theoretische - Streit, was passieren würde, wenn sich das Einvernehmen nicht herstellen ließe. Die Bundesregierung möchte sich das Recht vorbehalten, sich dann im Rat der Stimme zu enthalten. Sie könnte damit praktisch trotz des Einstimmigkeitserfordernisses des Art. 235 eine europäische Regelung ermöglichen, die vom Bundesrat abgelehnt würde. Der Bundesrat wäre inhaltlich in einer solchen Situation immer der Verlierer.
- 32 Im Zuge der Umsetzung des Vertrages von Amsterdam ist auch die Bund-Länder-Vereinbarung neu verhandelt worden. Das Problem der Stimmenthaltung wurde von den Ländern ausdrücklich auf das Verhandlungstableau gehoben. Die Bundesregierung lehnte eine Regelung im Sinne der Länder hartnäckig ab. Diese wollten letztlich Amsterdam nicht an einem theoretischen Streit scheitern lassen und gaben sich mit der Zusicherung zufrieden, die Bundesregierung werde von der Stimmenthaltung "nur im Ausnahmefall" Gebrauch machen. Die Stunde der Wahrheit steht hier letztlich noch aus.
- 33 Dafür gelang es den Ländern, bei derselben Neuverhandlung der Bund-Länder-Vereinbarung durchzusetzen, daß eine Verhandlungsführung der Länder im Rat auch das Vermittlungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament umfaßt.

d) Qualifizierte Mitwirkung bei völkerrechtlichen Verträgen

- 34 Die relativ reibungslose Zusammenarbeit des Länder mit dem Bund über den Bundesrat zeigt sich auch in folgendem Bereich: Neben den Beschlüssen des Rates gibt es u.a. die sog. "gemischten Beschlüsse", in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten neben den Rat als Akteure treten. Und es gibt reine völkerrechtliche Verträge im Bereich der EU, z.B. in der zweiten und dritten Säule, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Innen- und Justizpolitik.
- 35 Es wird nun zwar juristisch darüber gestritten, ob die Zustimmung der Bundesländer über Art. 23 GG und damit den Bundesrat eingeholt werden muß oder mittels des Verfahren des sog. Lindauer Abkommens. Davon hängt immerhin ab, ob eine 2/3-Mehrheit im Bundesrat ausreicht oder eine Einstimmigkeit aller Bundesländer erforderlich ist. Letzteres gäbe ein Vetorecht für jeden einzelnen. Aber in der Praxis hat die Bundesregierung die Vorhaben immer erst dann ratifiziert, wenn die Zustimmung aller Bundesländer vorlag. Sie sehen, nicht jeder juristische Streit muß sich auch in der Realität auswirken.

e) Europakammer

- 36 Ein kurzes Wort zur Europakammer des Bundesrates, die für Eilfälle gedacht ist und mit der Ratifizierung von Maastricht in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Ihr wurde immerhin bei der Einführung eine gewisse verfassungspolitische Bedeutung zugemessen.
- 37 Die Europakammer hat seither gerade zweimal getagt. Sie ist weitgehend bedeutungslos geblieben. Das liegt an zweierlei. Zum einen genügte die Zeit in der größten Zahl der Fälle, um ein ordnungsgemäßes Verfahren über Ausschüsse und Plenum durchzuführen. Zum anderen war in den wenigen wirklichen Eilfällen abzusehen, daß

auch die Europakammer nicht würde beschlußfähig sein können. Anders als in den Ausschüssen sind nur die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates stimmberechtigt, d.h. also Vertreter mit Kabinettsrang. Ehrlicher Weise muß gesagt werden, daß die betreffenden Fälle zwar eilig, aber nicht so wichtig waren, daß der Aufwand einer Europakammer-Sitzung gelohnt hätte. Denkbar wäre hier z.B. ein Absenken der Erfordernisse für die Beschlußfähigkeit.

- 38 **Zusammenfassend** läßt sich sagen: Die Kooperation der Länder mit dem Bund über den Bundesrat und das Regelwerk des Art. 23 GG hat sich gut bewährt. Der innerstaatliche Interessens- und Machtausgleich funktioniert insoweit, die föderale Stabilität der Bundesrepublik wird dadurch gestützt. Um auf das Bild des Weinglases zurückzukommen: Die erfolgreiche Kooperation über den Bundesrat trägt sicherlich in erheblichem Maße dazu bei, das Glas zu füllen.

C. HANDLUNGSFÄHIGKEIT DEUTSCHLANDS BEI DEN EU-REFORMEN

- 39 Nicht ganz so positiv sieht es leider aus, wenn man die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik bei einigen der wichtigsten europäischen Reformvorhaben betrachtet.

I. AMSTERDAM

- 40 Ich möchte hier vor allem auf die Regierungskonferenz eingehen, die zum Vertrag von Amsterdam geführt hat. Der Aufgabe der Regierungskonferenz war ambitioniert und eminent wichtig zugleich. Es ging darum, das innere Machtgefüge der EU so zu reformieren, daß die EU zum einen dem erheblichen Kompetenzzuwachs und zum anderen dem ständigen Erweiterungsprozeß gewachsen sein würde.
- 41 Das Konferenzergebnis ist insgesamt als eher unbefriedigend angesehen worden. Auch die deutschen Länder haben hinterher die ungenügenden institutionellen Reformen bedauert und ihr Interesse am Gelingen der Osterweiterung bekräftigt. Tatsächlich maßen allerdings nur einige von ihnen den Kernfragen der institutionellen Reformen die notwendige Priorität bei.
- 42 Deutlich wurde das schon 1994 bei den allerersten Diskussionen im Länderkreis. Ursprünglich hatte man daran gedacht, das Erfolgskonzept der Maastrichter Verhandlungen zu wiederholen. Dort hatte man sich auf die Durchsetzung weniger, ausgewählter Forderungen beschränkt. Sehr schnell zeigte sich jedoch ein latenter Dissens, wo die Akzente zu setzen seien. Ostdeutsche Länder erklärten die institutionellen Reformfragen für besonders wichtig, weil von ihnen die Erweiterungsfähigkeit der EU abhinge. Andere betonten die Notwendigkeit, die soziale Dimension der Gemeinschaft zu stärken und Regelungen im Bereich Einwanderung und Asyl zu schaffen. Eine Mehrheit maß stärkeren föderalen Elementen überragende Bedeutung bei. Sie hob die institutionelle Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Ein Klagerecht der Regionen vor dem EuGH gehörte wiederum nur vereinzelt zum Wunschkatalog.
- 43 Als Kompromiß wurde dann im Dezember 1995 vereinbart, zunächst einen breiten Ansatz bei der Begleitung der Regierungskonferenz zu wählen. Später wollte man sich an einer Schwerpunktsetzung versuchen. Die Konfliktpunkte wurden mit diesem Kompromiß jedoch mehr schlecht als recht kaschiert.

- 44** Zu einer gewissen Prioritätensetzung kam es dann doch, aber ohne konzeptionellen Zusammenhang und - aus europäischer Sicht betrachtet - auf Nebenkriegsschauplätzen. Als prioritär behandelte man nun die Absicherung der Rundfunkgebühren und der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gegenüber dem Zugriff des europäischen Wettbewerbsrechtes. Dazu trat die Forderung, der Ausschuß der Regionen müsse ein eigenes Klagerecht und einen vom Wirtschafts- und Sozialausschuß getrennten Unterbau erhalten. Desweiteren forderte man eine Konkretisierung des Subsidiaritätsartikels und - ein zweifellos wichtiges Thema - die Aufnahme der Beschäftigungspolitik in die EU-Verträge. In institutionellen Fragen wurde hingegen an zwei Stellen die Bremse gezogen, nämlich bei der Beibehaltung der Einstimmigkeit im "Kulturartikel" Art. 128 EGV und bei der Einwanderungspolitik. Beim Art. 128 wurde m.E. überdies übersehen, daß es sich um eine reine Förderkompetenz handelt.
- 45** In den innerstaatlichen Verhandlungen wurde die Bundesregierung teilweise erheblich zu Einzelpunkten unter Druck gesetzt. Der Versuch, Länder-Interessen mit Hilfe der durch Art. 23 GG verliehenen Machtstellung durchzusetzen, ist im Prinzip vollkommen legitim. Der Bundesregierung wurde aber dadurch ein guter Teil der allgemeinen Beweglichkeit und Verhandlungsfähigkeit genommen. Sie mußte zugunsten der Länder bei eigenen Positionen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zurückstecken.
- 46** Zwar zahlte sich das für die Länder aus. Ihnen wurde z.B. zugestanden: Das Protokoll zur Subsidiarität, ein Protokoll zu den Rundfunkgebühren, ein eigener Unterbau und Geschäftsordnungsautonomie für den AdR und eine Absichtserklärung der Kommission, mit der diese die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der deutschen Landesbanken und Sparkassen in begrenztem Umfang für vereinbar mit dem Beihilfenregime erklärte.
- 47** Aber bei den aus europäischer Sicht entscheidenden institutionellen Reformen ergab sich weitgehend Stillstand. Dies gilt insbesondere für eine substantielle Ausweitung der Mehrheitsregel bei den Ratsentscheidungen. Die Unbeweglichkeit der deutschen Verhandlungsführung in den Schlußrunden soll bei manchen anderen Delegationen für Kopfschütteln gesorgt haben.
- 48** Ich denke, man muß sich zudem fragen, ob nicht das Gelingen der Osterweiterung gerade für die neuen Bundesländer und Berlin, aber auch für die anderen Bundesländer, langfristig von viel größerer Bedeutung sein wird, als z.B. die Rechtsstellung des AdR. Wenn man dies Frage bejaht, wäre es geboten gewesen, die kurzfristigen Einzelinteressen den grundsätzlichen Reformen unterzuordnen.
- 49** Recht gut illustriert auch eine kleine Begebenheit am Rande der Verhandlungen die Problematik, die sich aus dem deutschen Bund-Länder-Verhältnis ergibt: Am Rande einer der letzten, kritischen Verhandlungsrunden luden die beiden Vertreter der Länder - sie kamen aus Bayern und Rheinland-Pfalz - die EU-Botschafter der anderen Mitgliedstaaten zu einem offiziellen Abendessen ein. Dort präsentierten sie den oben genannten Forderungskatalog der Länder als die aus ihrer Sicht entscheidenden Punkte beim Vertrag vom Amsterdam. Vertreter der Bundesregierung waren nicht anwesend.
- 50** Nicht nur, daß dies naturgemäß zu einer Aufspaltung der deutschen Verhandlungs-

position führen mußte. Zum größten Teil dürften die Forderungen von den anderen Mitgliedstaaten auch kaum als ernsthaft prioritär angesehen worden sein. Drittens sollten m.E. die deutschen Länder auch in der Form nicht soweit gehen, daß sie als eigenständige außenpolitische Akteure auftreten. Dies gilt jedenfalls uneingeschränkt dort, wo der Bund selbst Wahrnehmungskompetenzen besitzt. Zum einen zeigen die meisten Vertreter anderer Mitgliedstaaten wenig Verständnis für eine offizielle "Regional-Diplomatie". Zum anderen können die Länder meiner Ansicht nach in aller Regel keine Qualität als Völkerrechtssubjekt aus dem Grundgesetz ableiten. Solches täte auch weder der Bundesrepublik noch ihnen selbst gut. Berlin achtet deshalb aus gutem Grunde darauf, daß seine Dienststelle in Brüssel "Büro des Landes Berlin in Brüssel" heißt. Das bayerische Büro z.B. heißt "Vertretung des Freistaates Bayern" und dies ist sicherlich kein Zufall (ähnlich bei anderen Bundesländern).

- 51** Interessant ist, daß die innerstaatliche Anpassung infolge der Kompetenzverschiebung durch Amsterdam recht geräuschlos über die Bühne ging. Es galt insbesondere, die Überführung des Schengen-Besitzstandes in den EGV und die Einführung der neuartigen Rahmenbeschlüsse für den Asyl- und Einwanderungsbereich in der ersten Säule der EU auszugleichen. Daß in diesen Bereichen Länderzuständigkeiten in hohem Maße berührt sind, liegt auf der Hand. Durch die kürzliche Änderung der Bund-Länder-Vereinbarung sind nun solche Rahmenbeschlüsse der Systematik des Art. 23 GG und des EuZBLG angepaßt worden.
- 52** Im Rückblick auf die Regierungskonferenz und den Vertrag von Amsterdam läßt sich sagen: Die fehlende Abstimmung und mangelnde Konzentration der Forderungen einerseits, der zu enge Blick auf Partikularinteressen bei Teilen der Länder andererseits sollte m.E. kein Vorbild für die Mitwirkung bei den nächsten europäischen Reformprojekten sein. Auch etliche Vertreter von Bundesinstanzen haben sich inzwischen ziemlich negativ zum Art. 23 GG und seinen Auswirkungen geäußert. Anders ausgedrückt: Hier wurde wenig dazu beigetragen, daß bereits zitierte Glas weiter zu füllen.

II. AGRAR- UND STRUKTURFONDS-REFORM

- 53** Die kritischen Anmerkungen kann ich mir insbesondere auch im Hinblick auf die äußerst schwierigen Verhandlungen nicht ersparen, die uns unter dem Stichwort "Agenda 2000" ins Haus stehen. Die Rede ist von der Reformen der Strukturpolitik und der gemeinsamen Agrarpolitik. Hier wird noch ein gewaltiges Hauen und Stechen losgehen, denn immerhin stehen ca. 80 % des EU-Haushaltes auf dem Prüfstand. Insgesamt sind für die Periode 2000 bis 2006 ca. 425 Milliarden DM zu verteilen.
- 54** Erste Anzeichen für eine Selbstschwächung der deutschen Position sind bereits die uneinheitlichen Äußerungen der deutschen Seite zur Agrarreform. Sie erinnern sich sicherlich an die Auseinandersetzung zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen und dem Bundeslandwirtschaftsminister im Frühjahr dieses Jahres. Dabei wissen alle Beteiligten ganz genau, daß Deutschland das Nettozahlerproblem und eine Ausgabenbegrenzung der EU nicht voranbringen können, wenn es gleichzeitig einer substantiellen Kürzung bei den Ausgabenstrukturen nicht zustimmen will. Der Druck aus einigen Bundesländern, im Agrarbereich ja nicht zu viel zu verändern, lastet schwer. Schon hat sich die Konferenz der Landwirtschaftsminister der Länder einstimmig gegen die Agrarreformvorschläge gewandt. Dies engt natürlich den Spielraum der Bundesregierung schon im Vorfeld ein - übrigens den Spielraum jeder Bun-

desregierung, egal welche Couleur sie nach dem 27. September tragen wird.

- 55** Schwierigkeiten sehe ich auch bei der Strukturfondsreform, dort allerdings vor allem für die Durchsetzungskraft der Bundesländer. Die regionalen Interessen sind sehr unterschiedlich verteilt. Die neuen Bundesländer möchten natürlich unbedingt in der Förderhöchststufe, dem sog. Ziel 1 bleiben. Jedes weiteres Förderhöchstgebiet schmälert den Kuchen der Mittel, die für deutsche Ziel-1-Gebiete zur Verfügung stehen. Das wird zu Lasten von Ost-Berlin gehen, das bisher noch Ziel-1-Gebiet war. Berlin sieht sich einem drohenden Fördersog heraus aus der Stadt ausgesetzt, da es ganz von Förderhöchstgebieten umgeben ist. Diese Lage ist übrigens singulär in Europa.
- 56** Für den nicht unwahrscheinlichen Fall, daß Ost-Berlin aus der Höchstförderung herausfällt, wird der Senat für möglichst umfangreiche Übergangsregelungen im Rahmen der Förderung nach Ziel 2 kämpfen müssen. Dies wiederum schmälert den Kuchen der Mittel für die Ziel-2-Gebiete in den alten Bundesländern. Für die Hauptstadt wird also niemand sonst die Stimme erheben, es sei denn die Bundesregierung.
- 57** Der Bundesregierung ist die mißliche Lage Berlins wohl bewußt. Sie muß aber ganz generell für minimale Übergangsregelungen in der EU eintreten, um bei ihren Sparforderungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten glaubwürdig zu bleiben. Im Prinzip trifft jede Mehrausgabe den größten Nettozahler, also die Bundesrepublik, am meisten. Und was den Deutschen ihr Berlin ist, ist den Portugiesen ihr Lissabon, den Franzosen ihr Korsika, den Iren ihr Dublin, den Briten ihre schottischen High-lands und den Italienern ihr Sardinien.
- 58** Bei den alten Bundesländern wiederum entsteht Streit, ob die Förderung mehr die Probleme des ländlichen Raumes oder die der städtischer Gebiete und Industrieregionen im Wandel berücksichtigen soll. Was der eine bekommt, geht dem anderen verloren. Welche Gegnerschaften hier drohen, kann sich jeder mit einem Blick auf die Wirtschaftsstrukturkarte der Bundesrepublik leicht ausrechnen.
- 59** Die Bundesländer betreiben natürlich schon jetzt handfeste Lobbyarbeit in Brüssel und der Chor der deutschen Stimmen kann kaum als harmonischer a-capella-Gesang bezeichnet werden. Der Kommission wird es leichter als bei anderen Mitgliedstaaten fallen, die einzelnen Bälle zurückzuspielen. Die zuständige Kommissarin, Frau Wulf-Mathies, hat mit ihren Vorschlägen schon angedeutet, daß sie die Forderungen als innerdeutsche Probleme betrachtet, die man gerne der dortigen Streitlösung überlasse. Ich hoffe sehr, daß sich die Beratung der Agenda 2000 nicht zu einem Paradebeispiel entwickelt, wie aus konstruktivem Föderalismus destruktiver Partikularismus wird.

III. EURO-EINFÜHRUNG

- 60** Ich möchte das Bild nicht zu schwarz malen. Die gerade über die Bühne gegangene Zustimmung des Bundesrates zum Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion - populär, aber unkorrekt verkürzt: die Einführung des EURO - ist ein Gegenbeispiel.
- 61** Angesichts der Wahlkämpfe in diesem Jahr war nicht auszuschließen, daß das Thema zum Profilierungsobjekt zwischen Ländern und Bund avancieren würde. Dies ist

nicht geschehen. Man widerstand von Länderseite auch der Versuchung, die Haushaltslagen anderer Mitgliedstaaten zu kommentieren. Selbst das Grummeln und Poltern aus dem süddeutschen Raum ging nach dem Bericht der Bundesbank vorüber. Es gelang sogar, die Bundesrats-Stellungnahme fast inhalts- und wortgleich mit der des Bundestages abzufassen. Lediglich Sachsen blieb bis zum Schluß bei seiner ablehnenden Haltung, ohne jedoch daraus eine größere Offensive gegen die Zustimmung der Bundesregierung beim Euro-Gipfel Anfang Mai diesen Jahres zu starten. Hier haben die Länder m.E. Augenmaß und kluge Zurückhaltung geübt.

D. LANGFRISTIGE VORTEILE DER LÄNDER-MITWIRKUNG

- 62** Die föderale Gliederung Deutschlands und die Mitwirkung der Bundesländer bringt außerdem langfristige Vorteile, die manchmal im Lärm der aktuellen Politik unterzugehen drohen: Ich möchte nur einige beispielhafte Punkte nennen:

I. GRÖßERE SACHNÄHE

- 63** Die Brüsseler Rechtsakte und Vorgaben kranken naturgemäß immer wieder daran, daß sie über einen recht groben Kamm scheren müssen. Die Vielfalt der regionalen Verhältnisse kann einfach nicht von einer zentralen Behörde mit allgemeingültigen Regelungen ganz abgedeckt werden. Ob beispielsweise der Verwaltungsaufwand noch in einem sinnvollen Verhältnis zum Nutzen steht, zeigt sich häufig erst auf den unteren Ebenen. Denn dort findet ein Hauptteil der Durchführung der Gemeinschaftspolitik statt. Damit mich niemand mißverstehet: Ich will keinesfalls einer Renationalisierung das Wort reden. Die Mitgliedstaaten sind vielmehr aufgerufen, ein notwendiges Korrektiv im europäischen Entscheidungsprozeß darzustellen.
- 64** Nun muß konstatiert werden, daß in einem 80-Millionen-Staat eine nationale Regierung nur bedingt das Korrektiv zu solchen Überregulierungen und Verkomplizierungen der EU sein kann. Dazu ist auch sie häufig zu fern vom einzelnen Bürger, vom einzelnen Unternehmen, vom örtlichen Verwaltungsorgan. Hier leisten die Länder einen wertvollen Beitrag, wenn sie immer wieder auf Fehlentwicklungen hinweisen.
- 65** Gerade bei der Abwicklung von Programmen der Sozial- und Regionalfonds haben die Länder hilfreiche Vorschläge zur Vereinfachung entwickelt, die viele Kosten sparen und eine rechtzeitige Förderung oft erst möglich machen. Die Verwirklichung solcher Vorschläge würde übrigens auch in manch anderem Mitgliedstaat der EU Früchte tragen, davon bin ich überzeugt.

II. VERBREITUNG VON EXPERTISE UND KNOW-HOW

- 66** Ich komme zu einem weiteren Punkt, bei dem ich die föderale Entscheidungsstruktur begrüße:
- 67** Den Bundesländern stehen in europäischen Angelegenheiten neben dem Bundesrat vielfältige andere Instrumente zur Verfügung. Da ist zunächst die sog. EMK, die Konferenz der Europaminister der Länder. Sie ist hilfreiches Instrument der gemeinsamen Interessensbildung und Artikulation außerhalb oder in Vorbereitung der offiziellen Bundesratsverfahren. Sie ermöglicht es außerdem, den europapolitischen Anliegen auf politischer Ebene kurzfristig Gehör zu verschaffen, ohne gleich von den Interessen der Fachressorts an die Leine gelegt zu werden. Allerdings fehlt es ihr dann

im Gegenzug manchmal an der Durchsetzungskraft in den heimatlichen Landesregierungen, so daß häufig erst die Ministerpräsidentenkonferenz die Positionen der Länder wirklich festlegt.

- 68** Da sind die ca. 350 Beamten, die vom Bundesrat als sog. Bundesratsbeauftragte zur Beobachtung und Mitwirkung in die verschiedensten Untergruppen, Arbeitskreisen und Ausschüssen der Kommission und des Rates entsandt werden. Nicht zuletzt im Bereich Innen und Justiz arbeitet der Rat mit einer ganzen Reihe solcher beratenden Gremien. Hier entfaltet sich ein wichtiges Mitwirkungsfeld für die deutschen Länder. Insgesamt betrachtet scheint mir allerdings beim Beauftragtenwesen ein "Weniger" manchmal ein "Mehr" zu sein. Die Länder müssen nicht überall mitreden, aber wenn sie es tun, sollte es koordiniert und konzentriert sein.
- 69** Die Tätigkeit der Bundesratsbeauftragten wird durch den sog. Länderbeobachter ergänzt. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Einrichtung aller Bundesländer mit Sitz in Brüssel und Bonn, die den Ländern vor allem über die Ratssitzungen berichtet. Denn außer in den Fällen, in denen Landesminister als Vertreter der Länder in der Verhandlungsdelegation sitzen, hätten die Länder sonst keinen Zutritt zu den Ratssitzungen.
- 70** Die Länderbüros in Brüssel erwähnte ich schon. Sie sind wichtige Spielbeine der Bundesländer. Bei ihrer Arbeit besteht auch nicht der Zwang zur vorherigen Abstimmung der Bundesländer untereinander.
- 71** Nicht vergessen werden darf der bereits erwähnte Ausschuß der Regionen als eigenständige Ebene in der EU-Gremien-Hierarchie. Die Kommission unterliegt ihm gegenüber einer Konsultationspflicht in allen Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes, der transeuropäischen Netze, der Erziehung, der Gesundheit, des Verkehrs, der Beschäftigung, der Umwelt und der beruflichen Bildung.
- 72** Zwar steht der Aufwand der Beratungen nicht immer im Verhältnis zum Ertrag in Form von präzisen und konkreten Änderungswünschen. Aber in den Fachkommissionen, die ich auch aus eigener Mitarbeit gut kenne, wird ein sehr sinnvoller Austausch von Ideen, Politikansätzen und Kontakten zwischen den Regionen betrieben. Man darf nicht vergessen, daß der AdR neben bilateralen Partnerschaften oftmals die einzige Möglichkeit ist, auf internationaler Ebene in direkten Kontakt mit den Regionen und Kommunen anderer Mitgliedstaaten zu treten.
- 73** Durch diese vielfältige und intensive Einbindung der Bundesländer ist die Chance entstanden, ein weitreichendes Netz von Expertise und Erfahrung, an Know-how und Horizont-Erweiterung in die oberen und mittleren Verwaltungsebenen zu bringen. Dies gilt flächendeckend. Auch an der Peripherie gelegene Regionen der Bundesländer können daran teilhaben. In manch anderem Mitgliedstaat dürfte mit zunehmender Entfernung von der Hauptstadt das Wissen und das Verständnis für die Entscheidungsprozesse und Eigenarten der EU-Gremien rapide abnehmen.
- 74** Allerdings haben noch nicht alle Verantwortlichen in den Bundesländern begriffen, mit was für Pfunden man hier wuchern könnte, würde man sie nur gezielt einsetzen. So ist die Personalpolitik oftmals von wenig Weitsicht geprägt. Man glaubt, daß Personaleinsätze in Brüssel Investitionen mit höchst ungewisser Rendite seien. Das Gegenteil ist regelmäßig der Fall. Auch in Berlin, das darf ich kritisch anmerken, muß

noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. Wir sind aber mit dem Programm zur Verbesserung der Europafähigkeit der Verwaltung inzwischen auf einem ganz guten Weg.

III. BÜRGERNÄHE UND ENTSCHEIDUNGSFERNE

- 75** Die geographische und die verwaltungstechnische Nähe der Länder zu den von EU-Maßnahmen betroffenen Bürgern, Unternehmen und Vereinigungen bringt ein Dilemma mit sich:
- 76** Vieles, was inzwischen aus Brüssel kommt oder zumindest in Grundsätzen dort entschieden wird, tritt dem Bürger immer noch in Gestalt einer Landespolitik, eines regionalen Förderprogrammes, einer kommunalen Behörde, eines ihm bekannten Ansprechpartners gegenüber. Der Inhalt ist zwar zu guten Teilen "EU-geprägt", aber der für den Bürger erkennbar Handelnde sind das Bundesland und seine Kommunen! Das erhält eine gewisse Vertrautheit und Überschaubarkeit für den Bürger. In Zeiten, in denen das Vertrauen der Bürger in große, zentrale Bürokratien geschwächt ist, in denen viele glauben, sich in der Komplexität der modernen Gesellschaft nicht mehr zurecht zu finden, ist dies ein Vorteil. Davon kann die Durchsetzbarkeit von Reformen profitieren, die nur noch auf europäischer Ebene entworfen, aber vom Bürger dort nicht mehr überblickt werden können.
- 77** Zugleich bringt dieser Umstand aber für die Länder die unangenehme Konsequenz mit sich, für Dinge haftbar gemacht zu werden, deren Lauf sie selbst nur wenig bestimmen können. Der Bürger ist versucht, die politischen Repräsentanten der Länder zur Verantwortung zu ziehen. Deren Erklärungsversuch, es handele sich alles um europäische Vorgaben, begegnet der Bürger immer häufiger mit der unangenehmen Frage, wozu er dann noch ein Landes- (bzw. Bundes-) Parlament wähle. Hier kann auf beharrliche und mühsame Überzeugungsarbeit der Länder nicht verzichtet werden, die nicht der Versuchung erliegen dürfen, für alle Mißstände die EU haftbar zu machen. Das schlägt, wie erläutert, letztlich auf sie selbst zurück.
- 78** Zwar könnte man in der Theorie einen strukturellen Vorteil für das föderale Deutschland sehen, mit einem dezentralen und bürgernahen Staatsaufbau für einen gesellschaftlichen Konsens in grundlegenden europäischen Fragen zu werben. Wir müssen aber in der Realität feststellen, daß Politikverdrossenheit oder Politikakzeptanz nur wenig von der jeweiligen Größe der politischen Einheit und seiner Stellung im Staatsgefüge abzuhängen scheinen.
- 79** Vielmehr müssen wir uns alle darüber klar sein: Es wird ein zunehmend schwierigerer Spagat zwischen der Größe und Vernetzung der gesellschaftlichen Probleme einerseits und der Umsetzung und Akzeptanz ihrer Lösungen andererseits. In diesen Spagat gerät auch zunehmend die demokratische Legitimation der handelnden politischen Ebenen, nicht zuletzt die der Europäischen Union. Wo kein verständlicher politischer Diskurs mehr zustande kommt, da bleiben Verantwortlichkeiten ungenannt. Da bleibt dem Bürger auch unverständlich, was zu einer Besserung unternommen werden könnte. Abwendung und Resignation sind dann noch die harmloseren der Folgen.
- 80** Daß es dazu nicht kommt, dazu kann der deutsche Föderalismus viel beitragen, gerade auch in europäischen Fragen. Europäische Fragen sind letztlich doch - wenn

auch in anderem Gewande - die gleichen Fragen, die wir vor unserer eigenen Haustür antreffen!

81 Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.