



**WALTER HALLSTEIN-INSTITUT**  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 8/03

**DER BUNDESSTAAT  
IN DER POSTREGIONALEN KONSTELLATION**

**SUBSIDIARITÄT, KOMPETENZVERTEILUNG  
UND DEUTSCHE BUNDESLÄNDER  
IN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSDEBATTE**

*Franz C. Mayer*

*Juli 2003*

Erstmals veröffentlicht in:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.),  
Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in  
Europa, NOMOS: Baden-Baden 2003, S. 444 - 461

Zitiervorschlag:

Mayer, Franz C.: Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation,  
Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper 8/03 (2003),  
<<http://www.whi-berlin.de/bundesstaat.htm>>

Jahrbuch des Föderalismus 2003

Europäisches Zentrum  
für Föderalismus-Forschung Tübingen

# Jahrbuch des Föderalismus 2003

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation: Subsidiarität, Kompetenzverteilung und deutsche Bundesländer in der europäischen Verfassungsdebatte

Franz C. Mayer \*

Subsidiarität und Kompetenzverteilung sind mit dem Vertrag von Nizza<sup>1</sup> formal Gegenstand der europäischen Verfassungsdebatte<sup>2</sup> geworden. In der dem Vertrag von Nizza beigefügten „Erklärung zur Zukunft der Union“ heißt es, dass im Rahmen der Diskussion über die künftige Entwicklung der Union („Post-Nizza Prozess“) bis 2004 „unter anderem“ die Frage zu behandeln sein wird, „wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann“.

Diese Themensetzung erstaunt zunächst. Aus europarechtlicher Sicht besteht zu einem völligen Neubau der Kompetenzordnung in der EU kein drängender Anlass. Eine rechtliche Analyse der europäischen Kompetenzordnung ergibt das Bild einer durch vielfältige positive und negative Kompetenzbestimmungen eingehetzten europäischen Hoheitsgewalt. Die Kompetenzordnung insgesamt und auch die darin verwendeten Mechanismen stellen sich auch im Vergleich mit Kompetenzordnungen in anderen Mehrebenensystemen nicht als reparaturbedürftig dar.<sup>3</sup> Dies bedeutet nicht, dass einzelne Verbesserungen nicht wünschenswert wären. Eine Überarbeitung des Sprachdukus, Maßnahmen wie die Zusammenführung von EG-Vertrag und EU-Vertrag unter Aufgabe der Dreisäulenstruktur und eine klare vertragliche Verankerung der vom EuGH entwickelten Prinzipien des Anwendungsvorranges, der unmittelbaren Wirkung und Anwendbarkeit und der allgemeinen Rechtsprinzipien betreffen zwar nicht Kompetenzzu-

---

\* Der vorliegende Beitrag entwickelt frühere Überlegungen zum Kompetenzproblem weiter, s. Mayer, Franz C. 2001: Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 61, S. 577; ders. 2000: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, München.

1 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) 2001 C 80 v. 10.3.2001.

2 S. dazu die Humboldt-Rede von *Joschka Fischer* 2000: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: FCE-Spezial 2/2000, abrufbar unter: [www.whi-berlin.de/fischer.htm](http://www.whi-berlin.de/fischer.htm); dazu, dass unabhängig von einer formal als Verfassung bezeichneten Urkunde bereits heute Verfasstheit und Europäisches Verfassungsrecht bestehen, *Pernice, Ingolf* 2001: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 60, S. 703 mwN.

3 S. dazu im einzelnen Mayer, Franz C. 2001: Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 61, S. 577, mwN.; s. auch von *Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen* 2001: Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), S. 441; *Nettesheim, Martin* 2003: Kompetenzen, in: von *Bogdandy, Armin* (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, S. 415ff.; S. auch die Darstellung des Kompetenzordnung durch das Konventssekretariat CONV 47/02 v. 15.5.2002.

weisungen, würden aber schon durch eine vereinfachte Lesbarkeit der Texte dazu beitragen, die Kompetenzreichweite der europäischen Ebene sichtbarer zu machen. Auf dieses Ergebnis bewegt sich der Konvent erkennbar zu.<sup>4</sup>

Kompetenzverteilung nur als rechtliches Problem zu betrachten, greift indessen zu kurz: Konflikte um Kompetenzen sind Machtkonflikte. Es geht um Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Aufschlüsse über die tieferen Zusammenhänge der europäischen Kompetenzdebatte ergeben sich deswegen aus der Antwort auf die Frage, wer im Prozess der europäischen Integration Machtverlust erleidet oder empfindet. Ausgehend von dieser Überlegung verwundert es kaum, dass die in der Erklärung 23 implizierte Forderung nach einer verbesserten Kompetenzabgrenzung, sogar nach einer Neuordnung der Kompetenzen, im Wesentlichen auf die deutschen Bundesländer zurückgeht. Dies führt zum Gegenstand des vorliegenden Beitrages.

Die Unzufriedenheit der (meisten) Länder mit der Kompetenzsituation in der EU ist über Parteigrenzen hinweg ein Grundton in der deutschen Europadebatte:<sup>5</sup> Die im Sommer 2000 erhobene Forderung der Länder nach einer „Neuordnung der Kompetenzen“ schon im Vertrag von Nizza, gekoppelt an die Drohung, einen Vertrag von Nizza nicht zu ratifizieren,<sup>6</sup> ist einer der wesentlichen Gründe dafür, dass die dem Vertrag von Nizza beigefügte Erklärung zur Zukunft der Union die Kompetenzfrage – eben auf Initiative der durch die Länder unter Druck gesetzten Bundesregierung – überhaupt anspricht. Dass die Klärung der Kompetenzfrage wiederum aufgeschoben, aber immerhin verbindlich auf die europäische Tagesordnung gesetzt wurde, ist als Kompromiss zu sehen, mit dem die Ratifikation des Vertrages von Nizza durch die Länder gesichert wurde.

Seit dem Ende der 80er Jahre lässt sich beobachten, wie die deutschen Länder zunehmend Einflussmöglichkeiten auf den Verlauf der europäischen Integration zu gewinnen suchen. Beispiele sind die Verankerung von Ländermitwirkungsmöglichkeiten

---

4 Siehe den Entwurf des Präsidiums für die Art. 1 bis 16 der Verfassung, CONV 528/03. S. in diesem Zusammenhang auch das Arbeitspapier Nr. 10 der Arbeitsgruppe Europäische Integration der Friedrich Ebert Stiftung v. September 2001, Kompetenzausübung, nicht Kompetenzverteilung ist das eigentliche europäische Kompetenzproblem. Ein Neun-Punkte-Konzept für die Regierungskonferenz 2004, unter: <http://www.fes.de/indexipa.html>.

5 Siehe etwa der bayerische Ministerpräsident *Edmund Stoiber* 2000: Reformen für Europas Zukunft, Vortrag am 27.9.2000 in Berlin, unter: <http://www.bayern.de/Politik/Reden/2000/000927.html> („Tendenz zur Allzuständigkeit der EU“ als europäische Fehlentwicklung); der niedersächsische Ministerpräsident *Siegmar Gabriel* 2000: Niedersachsen – Eine starke Region für Europa. Das neue Niedersachsen gestalten. Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten v. 21.6.2000, unter: <http://www.niedersachsen.de/scripts/aktinforead.asp?Ministerium=&ID=4479>; der sächsische Ministerpräsident *Kurt Biedenkopf* 2000: Europa vor dem Gipfel in Nizza – Europäische Perspektiven, Aufgaben und Herausforderungen, FCE 10/2000, unter: [www.whi-berlin.de/Biedenkopf.htm](http://www.whi-berlin.de/Biedenkopf.htm), Rn. 5 („expansive Entwicklung der Kompetenzen der Europäischen Union, die wir seit Jahren beobachten“); der rheinland-pfälzische Ministerpräsident *Kurt Beck* 2000: Die Regionen brauchen Europa. Europa braucht die Regionen, Rede v. 21.11.2000 in Brüssel, unter: <http://www.stk.rlp.de/010politik/030reden/rede1100.stm>; *Wolfgang Clement* 2001: Europa gestalten – nicht verwalten, FCE 10/2001, unter: [www.whi-berlin.de/Clement.htm](http://www.whi-berlin.de/Clement.htm).

6 Vgl. *Biedenkopf* 2000 (Fn. 5), Rn. 3.

im neuen Art. 23 GG ebenso wie die Aufpolsterung der Länderbüros in Brüssel zu „Botschaften“<sup>7</sup> oder auch die Initiative zur Errichtung eines Ausschusses der Regionen.

Länderforderungen nach einer verbesserten Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer Ebene und den Mitgliedstaaten sind also keineswegs neu.<sup>8</sup> Insbesondere die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den EG-Vertrag, maßgeblich auf Betreiben der deutschen Länder zustande gekommen,<sup>9</sup> und die Forderung nach einem Kompetenzkatalog für die europäischen Kompetenzen kehren mit Regelmäßigkeit wieder.<sup>10</sup> Letzteres dürfte auch damit zu erklären sein, dass die durchaus komplexe, aber differenzierte europäische Kompetenzordnung sich schwerer politisch vermitteln lässt als die scheinbar einfache Lösung eines Kompetenzkataloges.

Aber eigentlich ist es nicht unmittelbar einleuchtend, weswegen ausgerechnet die Länder die Kompetenzfrage sehr viel verbissener verfolgen als der Bund, der als Mitgliedstaat Deutschland primär mit Fragen rund um die EU/EG-Mitgliedschaft befasst ist. Dieser Frage nach den tieferliegenden Motiven und Zielen der Länder in der Kompetenzdebatte soll im Folgenden nachgegangen werden. Dabei sind die Anliegen der Länder zunächst einmal zu identifizieren (dazu I.). Daran lassen sich einige Überlegungen knüpfen, wie diesen Anliegen der Länder Rechnung getragen werden könnte (dazu II.). Allerdings bestehen dabei möglicherweise faktische, rechtliche und politische Grenzen (dazu III.).

### **I. Die deutschen Bundesländer und die Forderung nach klarerer Kompetenzabgrenzung: Berechtigtes Anliegen oder Phantomschmerzbekämpfung?**

Wenn man die seitens der Länder in der Kompetenzdebatte typischerweise vorgebrachten Argumente betrachtet, so stellt man zunächst einmal fest, dass das Hauptanliegen hinter den Länderforderungen nach einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und nationaler Ebene nicht die Sorge um die Handlungsfähigkeit des Mitgliedstaates Deutschland, also der Bundesebene, ist. Entscheidendes Motiv ist vielmehr die Wahrnehmung, zunehmend über weniger Gestaltungsmöglichkeiten auf der eigenen, regionalen Ebene zu verfügen, weil die meisten Entscheidungen „von außen“ bereits determiniert sind. Kennzeichnend sind dabei Aussagen wie die folgende:

7 Nach § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (EuZBLG, BGBl. 1993 I S. 313) haben die Länderbüros freilich keinen diplomatischen Status. Dass es geboten erschien, dies ausdrücklich festzuhalten, wertet diese Arbeitseinheiten allerdings im Ergebnis eher auf.

8 Zu den Forderungen der deutschen Länder schon im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 etwa die Nachweise bei *Schwarze, Jürgen* 1995: Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1995, S. 1265.

9 Siehe hierzu von *Borries, Reimer* 1994: Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Union, in: Europarecht (EuR) 1994, S. 263 (298).

10 S. für die frühere Debatte *Schwarze* 1995 (Fn. 8), S. 1265; aus jüngerer Zeit die Forderung nach einem dualen Kompetenzkatalog von *Erwin Teufel*, Mitglied des Europäischen Konvents, Vertreter des deutschen Bundesrates, in der Generaldebatte über die „künftigen Aufgaben der Europäische Union“ bei der Tagung des Europäischen Konvents am 15./16. April 2002 in Brüssel.

„Länder, die lediglich ein dichtes Netz nationaler und europäischer Gesetze, Verordnungen und Richtlinien zu verwalten hätten, ohne eigene Regelungs- und Gestaltungszuständigkeiten von Gewicht innezuhaben, oder auf das Niveau bloßer Selbstverwaltungskörperschaften herabsänken, verlören ihre Eigenstaatlichkeit“.<sup>11</sup>

Die Beobachtung eines allgemeinen Trends zur Einschränkung von Ländergestaltungsmöglichkeiten dürfte durchaus zutreffend sein. Allerdings haben etliche dieser Einschränkungen der Länderspielräume mit der europäischen Integration wenig zu tun: Sie ergeben sich bereits aus der spezifisch deutschen Variante des „unitarischen Bundesstaates“ (Konrad Hesse<sup>12</sup>). Teilweise ist dabei die Einengung von Handlungsspielräumen selbst verursacht, wenn durch Kultusministerkonferenzen, Mustergesetzgebung oder Tarifgemeinschaften gemeinsame Regelungen selbst in den Bereichen zustande kommen, in denen die Länder eigentlich autonom gestalten sollten.<sup>13</sup> Teilweise ist sicherlich auch von der Bundesebene aus durch weitreichende Rahmengesetzgebung und durch Steuerung vermittels finanzieller Anreize der Handlungsspielraum der Länder mehr oder weniger absichtsvoll eingeschnürt worden. Möglicherweise ist die Entwicklung aber zwangsläufig gewesen. All dies sind keine neuen Entwicklungen. In den Worten Konrad Hesses in einer Einschätzung aus dem Jahre 1962, nach gerade einmal 13 Jahren Bundesrepublik:

„Das steigende Gewicht von Technik, Wirtschaft und Verkehr, die gewachsenen Verflechtungen und Interdependenzen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens wie die gestiegenen Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsaufgaben, welche dadurch hervorgerufen worden sind, kurz: die Entwicklung zum sozialen Rechtsstaat verlangt nach Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit [...]“.<sup>14</sup>

Fritz Scharpfs im Zusammenhang mit dem deutschen Föderalismus getroffene Feststellung aus der Mitte der 70er Jahre gilt gerade in einer zunehmend interdependenten und globalisierten Welt in noch höherem Maße:

„In [der] Möglichkeit der Inkongruenz zwischen Problemzusammenhängen und Handlungsräumen liegt ein generelles Problem einer jeden arbeitsteilig organisierten Entscheidungsstruktur“.<sup>15</sup>

Für eine gewisse Unausweichlichkeit der Entwicklung spricht auch der vergleichende Blick auf die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in den USA, wo die Industrialisierung und wirtschaftliche Verflechtung in der über 200jährigen Verfassungsentwicklung mit übergreifenden wirtschaftlichen Problemen einherging, die zunehmend

11 *Freistaat Sachsen/Nordrhein-Westfalen* 1999: Grundsätze zur Zukunft des Föderalismus in der Europäischen Union: Wahrung der Länderzuständigkeiten im Kompetenzgefüge der EU, S. 3.

12 Hesse, Konrad 1962: Der unitarische Bundesstaat, in: Häberle, Peter/Hollerbach, Alexander (Hrsg.) 1984: Konrad Hesse. Ausgewählte Schriften, S. 116ff.

13 Die Grundlagen dieser Entwicklung sind schon in der Anfangszeit der Bundesrepublik gelegt worden, s. dazu bereits Schneider, Heinrich 1961: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 19, S. 1.

14 Hesse, Konrad (Fn.12), S. 116.

15 Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts., S. 22.

Regelungskompetenzen der Bundesgewalt erforderten.<sup>16</sup> Dies führte schließlich zur Aufgabe des *dual federalism* zugunsten eines *cooperative federalism*, in dem letztendlich keine Kompetenzen der Einzelstaaten gegenüber Kompetenzbeanspruchungen durch die Bundesgewalt mehr absolut abgesichert sind, wogegen sich ab einem bestimmten Zeitpunkt auch der US Supreme Court nicht mehr stemmen konnte.<sup>17</sup>

Es ist also um die Gestaltungsspielräume der Länder insgesamt grundsätzlich nicht gut bestellt.<sup>18</sup> Als Folge daraus erlangt ganz offenbar jede Kompetenzäußerung, die von der europäischen Ebene ausgehend auf die nationale Ebene zurückwirkt und auch die Länder erfasst, überproportional hohes Gewicht und wird als Frage der Länderexistenz wahrgenommen, bei der es um das Überleben der Staatlichkeit der Länder geht.

Versucht man einmal, in den Äußerungen der Länder Belege für konkrete Kompetenzüberschreitungen der europäischen Ebene, Rechtsbrüche also, zu finden, die spezifische Länderbelange berühren, ist dies gar nicht so leicht. Vielfach bleiben die Äußerungen im Ungefähren, wenn etwa in der Bundesrats-Entschließung zur Eröffnung der Regierungskonferenz 2000 gefordert wird, die EU müsse sich auf die „wirklich europäischen Aufgaben“ konzentrieren,<sup>19</sup> ohne darzulegen, was „wirklich europäisch“ heißen soll. Parallelen zu kommunalverfassungsrechtlichen Denkmustern, bei denen es um die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ und „eigene Wirkungskreise“ geht,<sup>20</sup> sind nicht zu übersehen, aber wenig weiterführend. Das Abgrenzungskriterium „europäisch“ (im Gegensatz zu „mitgliedstaatlich“) erscheint unglücklich gewählt, da ein europäischer Bezug sich in einem Gemeinsamen Markt mit einer gemeinsamen Währung letztlich zu fast jeder Sachfrage herstellen lässt, die Notwendigkeit einer europaweiten Regelung sich eben deswegen nicht auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt, sondern auch die gleichen Wettbewerbs- und Marktbedingungen in der EU betrifft. Stichworte sind hier Sozialdumping, Umweltdumping oder Subventionswettbewerb. Vereinzelt sind von Länderseite Entscheidungen wie das Bosman-Urteil oder das Kreil-Urteil<sup>21</sup> mit dem Argument kritisiert worden, die EU betreibe Sportpolitik oder treffe gesellschaftspolitische Grundentscheidungen, ohne dass deutlich würde, weswegen in diesen Fällen spezifische Länderkompetenzen beeinträchtigt gewesen sein sollen.<sup>22</sup>

16 Dazu im einzelnen *Trute, Hans-Heinrich* 1989: Zur Entwicklung des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 49, S. 191 (229ff.) mwN.

17 Zu der Wende in der Rechtsprechung im Zusammenhang mit den auf die Wirtschaftskrise der 30er Jahre hin eingeleiteten *New Deal*-Reformen ab 1937 *Burt, Robert A.* 1992: *The Constitution in Conflict*, Cambridge, Mass., S. 256ff.

18 Siehe in diesem Zusammenhang auch *Fritz Scharpfs* hellsichtige Analyse: Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, FAZ Nr. 83 v. 7.4.2001, S. 15.

19 BR-Drs. 61/00 v. 4.2.2000, Nr. 2.

20 S. Art. 28 II GG und Art. 7 Bayerische Gemeindeordnung; diese Denkmuster sind auch erkennbar bei *Wolfgang Clement* (Fn. 5), der eine europäische „Fachaufsicht“ ausmacht.

21 EuGH Rs. C-415/93, *Bosman*, Slg. 1995, I-4921; EuGH Rs. C-285/98, *Tanja Kreil/Bundesrepublik Deutschland*, Slg. 2000, I-69.

22 *Stoiber, Edmund* 2000: Perspektiven für Europa, Rede am 10.5.2000 in Brüssel, unter: [www.bayern.de/Politik/Reden/2000/05-10.html](http://www.bayern.de/Politik/Reden/2000/05-10.html).

zuständig für Transferregeln ist der DFB, für die Bundesverfassung und die Verteidigung der Bund, nicht die Länder.

Ohnehin sind die Beispiele Bosman- oder Kreil-Urteil in Kompetenzkategorien unzutreffend beschrieben:<sup>23</sup> Die Durchsetzung von Beihilfekontrollvorschriften und des Geschlechterdiskriminierungsverbotes ist nicht gleichzusetzen mit einer Kompetenz der EU/EG im Bereich des Sports oder für die militärische Verteidigung der Mitgliedstaaten. Kompetenzveränderungen durch Beteiligung an Mehrebenensystemen sind kein Nullsummenspiel, bei dem im Sinne einer physikalischen Gesetzmäßigkeit dem Verlust der einen Ebene zwangsläufig ein Kompetenzzugewinn auf der anderen Seite gegenübersteht; *Denys Simon* hat hier im Anschluss an *Vlad Constantinesco* den treffenden Begriff der abgeschafften Kompetenzen (*compétences abolies*) verwendet:<sup>24</sup> Damit lässt sich das Phänomen beschreiben, dass auf der mitgliedstaatlichen Ebene Kompetenz (Rechtsmacht) wegfällt, etwa im Bereich der Vergabe regionaler Subventionen, ohne dass auf der europäischen Ebene eine Kompetenz zur Vergabe regionaler Subventionen entstünde.

Die Beanstandung der Aktivitäten des nach Art. 4 EU für allgemeine politische Zielvorstellungen zuständigen Europäischen Rates im Zusammenhang mit einem Konzept der offenen Koordinierung etwa zur Anpassung der Ausbildungssysteme an die Erfordernisse der modernen Wissensgesellschaft als Kompetenzproblem<sup>25</sup> verdunkelt oder verkennt den Unterschied zwischen rechtlicher Kompetenz (Rechtsmacht, s.o.) und der Festlegung von politischen Zielvorstellungen.<sup>26</sup> Schließlich äußern sich auch politische Parteien in Wahl- und Grundsatzprogrammen auf Bundes- oder Landesebene (zulässigerweise) zu verschiedensten Politikfeldern weitgehend unabhängig von der Frage, ob die entsprechende konkrete Rechtsmacht auf Bundes- oder Landesebene angesiedelt ist. Allerdings bieten die Aktivitäten des Europäischen Rates wie auch anderer ähnlicher Einrichtungen etwa im Bereich der G8 durchaus Anlass zur Sorge – gerade weil sie mit überkommenen rechtlichen Kategorien wie „Kompetenz“ kaum zu fassen sind.

Bemerkenswerterweise ist es offenbar nicht die allgemein auf der Ebene des Normvollzugs erfolgende Überlagerung des Länderrechts durch das Gemeinschaftsrecht, die von den Ländern vorrangig beanstandet wird, obwohl auch dieses Phänomen sich in Kompetenzkategorien fassen lässt. Dieser Befund dürfte teilweise damit zu erklären sein, dass die Länder das entsprechende Phänomen im Verhältnis zur Bundesebene lange Zeit weitgehend widerstandslos hingenommen haben: Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an den zunehmenden Ausbau der Bundesverwaltung, den wachsenden Einfluss des Bundes auf die Landesverwaltung durch allgemeine Verwaltungsvorschrif-

---

23 Zur Kritik an unzutreffenden Verwendungen von Kompetenzkategorien s. in diesem Zusammenhang auch *Frowein, Jochen* 1998: Kritische Bemerkungen zur Lage des deutschen Staatsrechts aus rechtsvergleichender Sicht, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 806 (807f.).

24 *Simon, Denys* 1998: *Le système juridique communautaire*, 2. Aufl. Paris, S. 83ff. unter Bezugnahme auf *Constantinesco, Vlad* 1974: *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, S. 231ff. und 248.

25 In diesem Sinne etwa *Stoiber* (Fn. 5) und auch *Clement* (Fn. 5).

26 In dem Kontext ist die Parallele zwischen Europäischem Rat und MPK (Ministerpräsidentenkonferenz) aufschlussreich.

ten, Einzelweisungen und organisations- und verfahrensrechtliche Vorschriften, die Koordinierung des Verwaltungsvollzugs durch Rundschreiben, an zweckgebundene Bundeszuschüsse und den Ausbau der Bundesauftragsverwaltung.<sup>27</sup> Wahrscheinlich macht es aus Ländersicht in aller Regel<sup>28</sup> keinen Unterschied, ob die bundesrechtliche Überlagerung der Länderverwaltung durch europarechtliche Überlagerung ersetzt wird oder nicht.<sup>29</sup>

Auch kann es den Ländern nicht wirklich vordringlich um mehr Bürgernähe gehen, schon weil die Gleichsetzung von Bürgernähe und Regionalkompetenz nicht zutrifft. Dies lässt sich bereits an den grenzüberschreitenden Freiheitsrechten für die Unionsbürger, die eben nicht durch die Regionen gewährleistet werden können, belegen.<sup>30</sup> Größere Bürgernähe würde im Übrigen bedeuten, die durch die Landesbürger unmittelbar legitimierten Landesparlamentarier auf Bundes- oder Europaebene Länderinteressen vertreten zu lassen, oder gar dem US-amerikanischen Senatsmodell folgend spezielle Ländervertreter nur für diesen Zweck zu wählen. Die Länderexekutive von Aufgaben im Bundesrat und auf europäischer Ebene zu entlasten, wäre sicherlich hilfreich, um die Konzentration auf regionale Fragen zu befördern. Dies zeigt das US-amerikanische Beispiel.

Den eigentlichen Motiven der Länder näherkommen dürfte man aber, wenn man einmal die Rechtsstreitigkeiten um das Volkswagenwerk in Sachsen<sup>31</sup> und die Westdeutsche Landesbank<sup>32</sup> unter dem Leitthema „Daseinsvorsorge“ betrachtet,<sup>33</sup> in denen europäische Ebene und deutsche Länder sich gegenüberstehen, und wenn man den Zusammenhang in den Blick nimmt, der seitens der Länder zwischen Daseinsvorsorge, Wettbewerbsaufsicht und Kompetenzabgrenzung hergestellt wird.<sup>34</sup> Dies deutet darauf hin, dass es letztlich vor allem um die regionale Wirtschaftspolitik bzw. diesbezügliche

27 Hesse (Fn. 12), S. 130ff.; differenziert hierzu *Lerche*, Art 83 Rn. 4ff. mwN., in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.): Grundgesetzkommentar*, München.

28 S. aber in diesem Kontext die Kritik an der Verfahrensdichte der FFH-Richtlinie.

29 Zu den Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht allgemein *Kadelbach, Stefan* 1999: *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Tübingen.

30 *Schwarze* 1995 (Fn. 8), S. 1266.

31 EuG Verb. Rs. T-132/96 und T-143/96, *Freistaat Sachsen/Kommission*, Slg. 1999, II-3663; EuGH Rs. C-156/98, *Deutschland/Kommission*, Slg. 2000, I-6857.

32 EuGH Rs. C-209/00, *Kommission/Deutschland*, Urteil v. 12.12.2002.

33 Siehe dazu die Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge, ABIEG 2001 C 17/4 v. 19.1.2001.

34 Siehe etwa Ziff. 3 des Protokolls der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) v. 14.12.2000, wonach die Regierungschefs der Länder eine Fortentwicklung des europäischen Vertragswerkes zu einer dauerhaften und eindeutigen Sicherheit der öffentlichen Daseinsvorsorge im Verhältnis zur Wettbewerbsaufsicht und den Freiheiten des Binnenmarktes im Zuge der notwendigen Kompetenzabgrenzung zwischen EU und den Mitgliedstaaten für erforderlich halten. S. auch *Gabriel* (Fn. 5): „Ziel ist es, wesentliche Bereiche der Daseinsvorsorge, wie das System der Landesbanken und Sparkassen, den öffentlichen Personennahverkehr, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die sozialen Sicherungsstrukturen über Wohlfahrtsverbände, in der alleinigen Kompetenz der Länder zu halten“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Politikgestaltungsfreiräume, geht:<sup>35</sup> Neben der europäischen Strukturpolitik<sup>36</sup> dürfte es dabei vor allem das Instrument der Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission sein, das aus Sicht der Länder letzte verbleibende und entscheidende Gestaltungsmöglichkeiten in Form von Anreizen zur Investition, Ansiedlung im jeweiligen Bundesland usf. abzuschneiden droht.<sup>37</sup> Diese Politikgestaltungsmöglichkeiten sind deswegen so wichtig, weil damit Unterscheidbarkeit im Standortwettbewerb und, mittelbar, im Kampf um Wählerzustimmung hergestellt werden kann.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Beihilfenkontrolle, insbesondere wenn Beihilfen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, ist allerdings zweifelsfrei im Vertrag niedergelegt (Art. 87 ff. EG) und dort durchaus differenziert ausgestaltet (s. nur Art. 87 II lit. a-c, III lit. a-e EG); sie ist keine Gemeinschaftskompetenz für die Daseinsvorsorge, allerdings – hier sind die Ländereinwände durchaus berechtigt – auch keine Kompetenz *gegen* die Daseinsvorsorge, im Sinne einer völligen Abschaffung von staatlicher Daseinsvorsorge. Beihilfenkontrolle gilt als einer der Pfeiler zur Errichtung und Sicherung eines Binnenmarktes, die mit zunehmender Entwicklung eines Gemeinsamen Marktes an Bedeutung sogar zunimmt. Eine Abschaffung der Beihilfenkontrolle käme der Aufgabe eines der wesentlichen Integrationsziele gleich und ist in Anbetracht der Wirtschafts- und Währungsunion und der damit verbundenen weiteren Verflechtung der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften wohl auch nicht mehr möglich, ohne das gesamte Integrationsprojekt aufzugeben.

Darum kann es freilich auch aus Sicht der Länder nicht ernsthaft gehen, sondern um die Verschonung von der Beihilfenkontrolle und Gestaltungsfreiheit in Fragen der regionalen Wirtschaftspolitik in Konstellationen ohne substantiellen grenzüberschreitenden Bezug. Damit wäre als Kern der maßgeblich durch die Länder angestoßenen Kompetenzdebatte ein Problem herauspräpariert, das sich auch mit einer verbesserten oder einer anderen Kompetenzverteilung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene kaum anders darstellen wird, weil es sich dabei eben nicht wirklich um ein Kompetenzproblem handelt. Die zunehmenden Verflechtungen und Interdependenzen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, von Konrad Hesse 1962 schon für die Bundesrepublik beschrieben, Anfang des letzten Jahrhunderts Ursache für das Ende des amerikanischen *dual federalism*, sind letztlich nämlich Strukturmerkmal, Zweck und Mittel des Binnenmarktkonzeptes, das als solches nicht zur Disposition steht.

---

35 Siehe dazu auch die Fallstudie von *Becker, Anne* 2001: Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischer Kontrolle: Beihilfenaufsicht und Strukturfonds, WHI-Paper 10/01, unter: <http://www.whi-berlin.de/becker.htm>.

36 Dazu *Stoiber, Edmund* 2001: Eckpunkte der europäischen Zukunftsdebatte, FCE 9/2001, unter: <http://www.whi-berlin.de/stoiber.htm>.

37 Dies wird deutlich ausgesprochen bei *Stoiber, Edmund* 1987: Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv, S. 543 (547).

## II. Alternativen zum Kompetenzkatalog zur Sicherung von Länderbelangen

Die von den Ländern geforderte Neuordnung der Kompetenzen, vielfach ergänzt um die Forderung nach einem Kompetenzkatalog, dürfte also dem von Länderseite empfundenen Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten nicht abhelfen: einmal, weil schon aus rechtlicher Sicht das europäische Kompetenzproblem ohnehin eher die Kompetenzausübung und die Regelungsdichte und deren Kontrolle betrifft als die Kompetenzordnung an sich, zum anderen, weil sich an einer unzureichenden Berücksichtigung von Länderbelangen durch Modifikationen der Kompetenzordnung wenig ändert, wenn man nicht das Binnenmarktkonzept insgesamt zur Disposition stellen will.

Problematisch erscheinen Forderungen nach einem Kompetenzkatalog und andere Anleihen an mitgliedstaatlichen Kompetenzordnungen auch aus einem anderen Grund: Sie übernehmen nämlich Konzepte aus der bundesstaatlichen Ordnung, die schon dort nicht sonderlich erfolgreich waren<sup>38</sup> und stellen sich damit in einen Widerspruch zu einem weitreichenden Konsens, wonach die EU kein (Bundes-)staat ist und auch keiner werden soll. Konsequenterweise ist gerade die Forderung nach einem Kompetenzkatalog – wobei im Einzelnen zu klären bleibt, wie sich Kompetenzkatalog eigentlich definiert – letztlich nur dann, wenn man mit der Verfassungsdimension der europäischen Integration die europäische Staatlichkeit verbindet und einen vollständigen Paradigmenwechsel anstrebt.

Immerhin haben sich im Verlauf der Konventsarbeiten<sup>39</sup> gegen die Positionen etlicher Ländervertreter im Ergebnis doch eher Augenmaß und Realismus durchgesetzt. Die Debatte hat sich von der Forderung nach einem Kompetenzkatalog<sup>40</sup> sehr bald wegbewegt zu der Frage danach, wer die Kompetenzeinhaltung überwacht. Vereinzelt Vorstöße, ein Kompetenzgericht einzurichten,<sup>41</sup> sind folgenlos geblieben, auch Vorschläge zur Errichtung eines parlamentarischen Kontrollausschusses<sup>42</sup> konnten sich nicht durchsetzen. Das vorläufige Ergebnis der Konventsarbeiten ist eine bessere Sichtbarkeit der Kompetenzen, klarere Kompetenzkategorien sowie ein politisches Frühwarnsystem.<sup>43</sup>

Wenn die Gesamtdiagnose eines schleichenden Bedeutungsverlustes der Länder als Begleiterscheinung zunehmender zunächst nationaler Integration (unitarischer Bundesstaat) und dann europäischer Integration (Wirtschaftsgemeinschaft) zutrifft, lässt sich fragen, weswegen die Entmachtung der Länder innerhalb des *deutschen* föderalen Sys-

38 Siehe aber die neuere Rspr. zu Art. 72 II GG, BVerfG Urt. v. 24.10.2002, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, S. 41 – *Altenpflege*.

39 Siehe zum Konvent den Beitrag von *Marc Oliver Pahl* in diesem Band.

40 Siehe *Teufel* (oben, Fn. 10).

41 Den Nachweis, dass der Europäische Gerichtshof als Kompetenzgericht funktioniert, führt *Colneric, Ninon* 2002: Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Kompetenzgericht, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), S. 709.

42 S. dazu *Pernice, Ingolf* 2002: Eine neue Kompetenzordnung für die Europäische Union, WHI Paper 15/02 (2002), unter: <http://www.whi-berlin.de>.

43 Siehe den Entwurf des Präsidiums für die Art. 1 bis 16 der Verfassung, CONV 528/03 sowie den Entwurf von Protokollen über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, CONV 579/03.

tems bisher keine substantielle Gegenwehr seitens der Länder erfahren hat bzw. warum sich der Furor der Länder nicht in gleichem Maße gegen die Bundesebene wie gegen die europäische Ebene richtet.

Eine einfache Antwort ist, dass Reformbestrebungen seitens der Länder immer bestanden haben, und dass gerade in jüngster Zeit sowohl die Länderparlamente durch die Einrichtung eines Föderalismuskonventes<sup>44</sup> als auch die Länderregierungen durch die Festlegung auf eine Verknüpfung von EU-Reform und Föderalismusreform<sup>45</sup> tatsächliche oder wahrgenommene Defizite des deutschen föderalen Systems angehen.

Eine allgemeinere Antwort auf diese Frage, die auch erklärt, warum Reformansätze über die letzten 50 Jahre betrachtet letztlich nie sonderlich weit gekommen sind, ist, dass die Länder im deutschen föderalen System letztlich eben doch hinreichend viele „horizontale“ Einflussmöglichkeiten auf der Bundesebene hatten und haben, um den „vertikalen“ Machtverlust der Länder zu kompensieren (dazu 1.). Dies deutet an, wie Länderbelange auf der europäischen Ebene effektiver zu sichern sein könnten (dazu 2.).

### 1. Strukturelle Sicherungen

Hier besteht eine Parallele zu einer für vergleichbare Entwicklungen in den USA formulierten Theorie, wonach die Einbeziehung der Einzelstaateninteressen in die Bundesebene durch *political safeguards of federalism* erfolgt. Nach diesem von *Herbert Wechsler* formulierten Ansatz<sup>46</sup> sind die wesentlichen Gewährleistungen gegen zentralistische Tendenzen die strukturellen Sicherungen des Föderalismus, die in die Bundesverfassung eingebaut sind. Zu nennen sind hier zunächst die Senatoren als Vertreter aus den Einzelstaaten, schon *Madison* hat in den *Federalist Papers* den Senat – übrigens völlig unabhängig von irgendwelchen demographischen Faktoren, wie sie vor allem auf dem Europäischen Rat von Nizza intensiv diskutiert worden sind<sup>47</sup> – als „Vertretung der Einzelstaaten“ charakterisiert.<sup>48</sup> Zu nennen sind außerdem die Präsidentenwahl durch Wahlpersonen aus den Einzelstaaten sowie das gesamte Nominierungsverfahren für den US-Präsidenten. Beides zwingt Kandidaten sich zumindest bis zur Wahl mit den

---

44 Siehe dazu die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente v. 31. März 2003.

45 Siehe etwa die MPK Beschlüsse v. 19.12.2002 und die daran anschließende Verständigung der CdS auf ihrer Klausurtagung v. 29./30. Januar 2003 („Modernisierung des bundesstaatlichen Ordnung“) auf Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund. Übereinstimmung besteht dabei u.a. über die Forderung nach Abschaffung der Rahmengesetzgebung zugunsten der konkurrierenden Gesetzgebung.

46 *Wechsler, Herbert* 1943: *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, 54 *Colum. L. Rev.* 543 (1943), abgedruckt in: *ders.* 1961: *Principles, Politics and Fundamental Law*, Cambridge, S. 49-82. S. auch *Choper, Jesse* 1980: *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago, S. 171ff.

47 S. Art. 205 EGV in der Fassung des Vertrages von Nizza mit der Erklärung zur Erweiterung der EU (demographische Hürde von 62% der Gesamtbevölkerung der Union bei Mehrheitsentscheidungen), in der Diskussion fällt auf, dass stets die Bevölkerung als Bezugsgröße genommen wird, nicht etwa die Zahl der wahlberechtigten Unionsbürger oder gar die Zahl der wahlberechtigten eigenen Staatsangehörigen.

48 „a representation [...] of the States“, *Federalist* Nr. 58.

verschiedenen Einzelstaatenbelangen auseinanderzusetzen und entlang der Einzelstaatsengrenzen Wahlkampf zu führen, weil es eben nicht ausreicht, die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu erlangen, sondern abgegebene Stimmen nur innerhalb der Einzelstaaten gezählt werden. Weitere strukturelle Sicherungen der Einzelstaatenbelange finden sich auch um das Repräsentantenhaus und bei anderen Faktoren wie dem institutionalisierten Lobbying.<sup>49</sup> Der US-Supreme Court hat sich die Theorie von den *political safeguards of federalism* 1985 in *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* zu eigen gemacht, um seine richterliche Zurückhaltung gegenüber Konflikten zwischen Einzelstaaten und Bund mit dem Verweis auf die bestehenden politischen Sicherungen der Einzelstaatenbelange abzusichern, ist allerdings seitdem nicht auf den Ansatz zurückgekommen. Ob die Kompetenzfrage überhaupt justiziabel ist, ob sie durch das Bundesgericht entschieden werden sollte und ob strukturelle Sicherungen ausreichen, um die unter dem Stichwort *states' rights* diskutierten Rechte, Belange und Interessen von Einzelstaaten zu schützen, war schon seit Gründung der neuen Union 1787 umstritten. Erst in jüngerer Zeit hat der US-Supreme Court erneut erkennen lassen, dass es eine Grenze der Ausdehnung der Bundeskompetenzen gibt und Bundesgesetzgebung mangels Gesetzgebungskompetenz für kompetenzwidrig erklärt.<sup>50</sup> Diese Entwicklung könnte so gedeutet werden, dass der US Supreme Court erkannt hat, dass die strukturellen Sicherungen nicht ausreichen, weswegen er ohne *judicial self restraint* (wieder<sup>51</sup>) selbst eingreifen muss, um die Einzelstaaten vor dem Bund zu schützen. Immerhin sind die Einzelstaaten nicht mehr zu den Argumentationsfiguren der *interposition* oder *nullification* aus der Zeit vor dem Bürgerkrieg zurückgekehrt. Danach konnte bei Kompetenzüberschreitungen der Bundesgewalt der Einzelstaat seine Souveränität zum Schutze der Bürger „dazwischensetzen“ (*interpose*), um eine Überprüfung der Bundesverfassung und erforderlichenfalls eine Ergänzung der Bundesverfassung um die fragliche Kompetenz zu erzwingen.<sup>52</sup>

Für das deutsche föderale System gemachte Beobachtungen zwischen „Politikverflechtung“ (*Fritz Scharpf*<sup>53</sup>) und Beschreibung eines „unitarischen Bundesstaates“ (*Konrad Hesse* s.o.), zielen auf ein Phänomen ab, das dem von der Theorie der *political safeguards* beschriebenen entspricht: die deutliche Stimme der Länder auf Bundesebene. Zu nennen sind hier vor allem die Möglichkeiten, über den Bundesrat Länderinteressen abzusichern sowie im vorstaatlichen Raum die effektive Vertretung von Länderinteressen über die Gliederung der politischen Parteien (Landesverbände), die in erheblichem Maße die entscheidenden Strukturen für Einfluss auf Bundesebene sind. Die

49 Siehe dazu im Einzelnen *Choper* 1980 (Fn. 46), S. 177ff.

50 *Gregory v. Ashcroft*, 501 U.S. 452 (1991); *New York v. United States*, 505 U.S. 144 (1992); *United States v. Lopez*, 115 S.Ct. 1624 (1995); *Seminole Tribe v. Florida*, 517 U.S. 44 (1996); *Printz v. United States*, 117 S.Ct. 2365, 138 L.Ed.2d 914 (1997).

51 Zuletzt vor 1937, s.o.; s. aber auch bereits *National League of Cities v. Usery*, 426 U.S. 833 (1976), wo eine Bundesregelung wegen Kompetenzüberschreitung kassiert worden war.

52 Zu den *Interposition* und *States' rights* Doktrinen von John Calhoun und anderen aus der frühen amerikanischen Verfassungsgeschichte s. *Mayer, Franz C.* 2000: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, München, S. 283ff.

53 S.o. Fn. 15.

Frage, wo in den Ländern die größte Diskrepanz zwischen länderverfassungsrechtlicher Aufgabe und tatsächlicher Macht besteht, bestätigt, dass die Länderbelange im Wesentlichen auf Bundesebene eingebracht werden: Die am weitesten von der Ausübung tatsächlicher Macht abgeschnittenen Akteure dürfen nämlich die Länderparlamente sein, nicht zuletzt weil sie eben nicht über den Bundesrat an der Politikgestaltung mitwirken und weil deren Exponenten bei Regierungsbeteiligung auf Länderebene in aller Regel auch nicht über die Parteigliederungen hervorgehobene Artikulationsmöglichkeiten auf der Bundesebene haben.

Die politischen Sicherungen der Länderinteressen haben im bundesdeutschen System also eine gewisse exekutivische Tendenz. Diese exekutivische Tendenz findet sich auf der europäischen Ebene wieder, wo im Ministerrat die Mitgliedstaaten in Gestalt ihrer Regierungen vertreten sind, was den Regierungen der Mitgliedstaaten Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, die sie im eigenen parlamentarischen System oftmals nicht ohne weiteres besitzen.<sup>54</sup> Wenn aber die Absicherung der Länderinteressen im politischen Prozess der Bundesrepublik tatsächlich zu einem großen Teil über die Bundespolitik erfolgt, dann geht die exekutivische Tendenz auf europäischer Ebene zwangsläufig zu Lasten der Länder. Konkret: Nicht nur der Bundestag wird durch die im Ministerrat agierende Bundesregierung weitgehend ausgeblendet, sondern eben auch der Bundesrat und damit die deutschen Länder.

## **2. Politische Sicherungen der Länderbelange auf europäischer Ebene?**

Die Idee, über politische Sicherungen (*political safeguards*) auf einer übergreifenden Ebene Belange abzusichern oder durchzusetzen von der US-amerikanischen Verfassungsordnung auf die EU/EG zu übertragen, liegt nahe. Perspektivisch könnte dies heißen, auf europäischer Ebene eine institutionelle Einbindung nationaler Parlamentarier oder ein Senatsmodell anzustreben,<sup>55</sup> auch die in Deutschland zu beobachtende Interessenkanalisierung über Landesverbände von Parteien lässt sich auf die europäische Ebene transponieren. Derzeit sind als „horizontale“ Sicherungen der Mitgliedstaatenbelange auf europäischer Ebene neben den bereits oben genannten negativen Kompetenzbestimmungen zugunsten der Mitgliedstaaten wie etwa Art. 6 EU auch die Rechtfertigungs- und Ausnahmebestimmungen wie Art. 95 IV EG (Schutzklausel bei europäischer Harmonisierung) und vor allem das institutionelle Gewicht der Mitgliedstaaten zu nennen, wie es in der Zusammensetzung des Rates aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Art. 203 EG) deutlich wird. An dieser wichtigen Rolle der Mitgliedstaaten haben mit-

---

54 *Moravcsik, Andrew* 1998: *The Choice for Europe*, Ithaca, N.Y. Gestaltungsmöglichkeiten, die übrigens auch zunehmend von gerichtlicher Kontrolle ausgenommen werden, wenn etwa dem EuGH eine rechtliche Würdigung von Akten und Äußerungen des Europäischen Rates ebenso versperrt ist wie die Kontrolle der GASP, s. Art. 46 EU.

55 *Joschka Fischer* hat in der Diskussion im Anschluss an seine Humboldt-Rede (Fn. 2) betont, dass es entscheidend darauf ankommt, die politischen Eliten auf europäischer und nationaler Ebene nicht auseinanderfallen zu lassen.

telbar auch die Länder teil. Aufgrund des EuZBLG<sup>56</sup> und der dieses Gesetz konkretisierenden Vereinbarungen arbeiten mehr als 250 Ländervertreter in verschiedensten EU-Gremien bis hin zu Fachministerräten (Beispiel: Bildung) mit und werden die Länder auch in vorbereitende Abstimmungsprozesse umfassend einbezogen. Unmittelbarere Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf europäischer Ebene bestehen neben der Beteiligung von Ländervertretern als Vertretern des Bundesrates etwa in Ratsarbeitsgruppen auch durch die Mitarbeit im Ausschuss der Regionen, letztere ist aber mangels Einflussmöglichkeiten des AdR offenbar nicht geeignet, die Länderbelange zufriedenstellend zu sichern.

Fraglich ist, wie man „*political safeguards of regionalism*“ im Sinne einer horizontalen Beteiligung der Länder an der europäischen Integration über die bestehenden Möglichkeiten hinaus bewerkstelligen könnte. Das US-amerikanische Modell der *political safeguards* (s.o.) stellt auf sehr mittelbare Elemente ab, für die Übertragung auf europäische Verhältnisse lässt sich an unterschiedlichsten Stellen ansetzen: Denkt man an das Gewicht der Einzelstaaten bei amerikanischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, so könnte man überlegen, ob es bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ausreicht, nach nationalen bzw. Regional-/Landeslisten zu wählen oder ob nicht durch „echte“ Wahlkreiskandidaten noch deutlicher werden könnte, wer „die sächsischen“, „die bayrischen“ usf. Abgeordneten sind. Die Grenzen politischer Sicherungen regionaler Belange sind freilich erreicht, wenn das Europäische Parlament im europäischen Entscheidungsprozess wenig ausrichten kann. Eine strukturelle Sicherung der Länderbelange müsste deswegen vor allem dort ansetzen, wo – zumindest gegenwärtig<sup>57</sup> – auch das Macht- und Gravitationszentrum der europäischen Ebene liegt: beim Rat und beim EuGH.

Dies könnte auf einer oberflächlichen Ebene heißen, dass weitaus häufiger als bisher der Vertreter des Mitgliedstaates Deutschland im Rat ein Ländervertreter ist. Allerdings würde ein solches gelegentliches Mitwirken eines einzigen Vertreters von 16 Ländern nur eine begrenzte Linderung für die Europabeschwerden der Länder bedeuten. Mittelbarer, aber auch nachhaltiger ist eine strukturelle Einbindung der Länder in die Vorbereitung von Positionen im Ministerrat auf der Arbeitsebene bis hin zu Arbeitsgruppen und Ausschüssen; diese findet in erheblichem Umfang schon statt. Zwar gibt es auch bereits eine Mitarbeit von Länderbeamten in der Ständigen Vertretung Deutschlands in Brüssel, weitreichender wäre es allerdings, wenn es beispielsweise zur Regel würde, dass der Vertreter des Ständigen Vertreters von Länderseite bestimmt würde, auch wenn dies die Frage der rechtlichen und faktischen Weisungsbindung aufwerfen würde. Eine Einbindung der Länder in die europapolitische Koordinierung auf nationaler Ebene (Weisungen AStV) findet zwar statt, ist aber grundsätzlich schon deswegen schwierig,

---

56 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. 1993 I 313.

57 Die regionale Anbindung bei europäischen Wahlen sollte man aber für die ferne Zukunft, für die die Direktwahl eines Kommissionspräsidenten erwogen wird, anstreben, möglicherweise auch unter Zwischenschaltung eines Wahlpersonengremiums wie in den USA.

weil die Koordinierung der Europapolitik insgesamt verbesserungsfähig ist.<sup>58</sup> In einer dem französischen SGCI vergleichbaren deutschen Einrichtung, die als politisch geführte Koordinierungsbehörde jenseits eines bloßen Beamtenstabes mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ausgestattet und entsprechend beim Bundeskanzler eingerichtet sein müsste, um unter Berufung auf das Ressortprinzip geführte Ressortangelegenheiten zu unterbinden, könnte die Ländermitarbeit durch behördeninterne Beteiligung und Mitarbeit von Ländervertretern besser und sichtbarer institutionalisiert werden.

Auf europäischer Ebene könnte man schließlich als noch weitreichendere horizontale Maßnahme die Einrichtung einer echten Länderkammer neben Rat bzw. EP<sup>59</sup> oder die Aufwertung des Ausschusses der Regionen erwägen.

Was den EuGH angeht, so ist weniger ein Mitspracherecht der Länder bei der Nominierung deutscher EuGH-Richter erfolgversprechend,<sup>60</sup> viel naheliegender ist ein Ausbau der Klagemöglichkeiten der deutschen Länder vor dem EuGH, wie es von verschiedenen Stimmen auch gefordert wird. Zwar ist auch heute schon ein Bundesland über Art. 230 IV EG bei konkreten Einzelmaßnahmen in der Lage, eine Rechtsfrage vor den EuGH zu bringen,<sup>61</sup> ganz abgesehen von der Möglichkeit, über politischen Druck Klagen durch die Bundesregierung zu erzwingen.<sup>62</sup> Mittelbar wären die Länder auch durch einen Ausbau der Klagemöglichkeiten des Ausschusses der Regionen vor dem EuGH<sup>63</sup> gestärkt. Eine ausdrückliche Klagebefugnis für Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, gerade mit der möglichen Rüge einer Kompetenzübertretung (Kompetenzklage), wäre aber der unmittelbarste Weg, von den Ländern vorgebrachte Vorwürfe im Hinblick auf die Kompetenzausübung der europäischen Ebene in einem geordneten Verfahren zu klären, vielleicht auch widerlegen zu lassen. Allerdings müsste der Bund dann auf seinen Alleinvertretungsanspruch in deutschen Angelegenheiten („gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“<sup>64</sup>) vor dem EuGH verzichten, was erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet (s.u.).

Sollten Vertragsänderungen in Zukunft nur noch nach dem Konventsmodell vorbereitet werden, so wäre auch hier eine Möglichkeit zur strukturellen Sicherung der Länderbelange durch Sicherstellung der angemessenen Länderbeteiligung an einem solchen Konvent.

---

58 Dazu im einzelnen *Mayer, Franz C.* 2002: Nationale Regierungsstrukturen und europäische Integration. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den institutionellen Rahmen der Europapolitik auf nationaler und europäischer Ebene, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ)*, S. 111.

59 Eine solche Länderkammer könnte sich anders als der Ausschuss der Regionen nur aus Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen zusammensetzen.

60 Siehe aber den durch Länderinstitutionen geprägten Werdegang bei *Günter Hirsch*, deutscher EuGH-Richter bis 2000, über das bayrische Justizministerium und das Sächsische Verfassungsgericht zum EuGH oder bei *Ninon Colneric*, deutsche EuGH-Richterin seit 2000, vom LAG Schleswig-Holstein zum EuGH.

61 EuGH, Rs. 222/83, *Differdange*, Slg. 1984, 2889 (2896); EuGH Verb. Rs. 62 und 72/87, *Wallonien*, Slg. 1988, 1589 (1592).

62 Vgl. § 7 EuZBLG.

63 S. dazu den Entwurf eines Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit CONV 579/03.

64 § 7 EuZBLG.

### III. Das Kompetenzproblem als Problem des supranational agierenden Bundesstaates: Grenzen der Mehrebenenstruktur in der ‚postregionalen Konstellation‘?

Fraglich bleibt allerdings, wie weit die angesprochenen strukturellen und horizontalen, teilweise sehr mittelbar wirkenden Sicherungen von Länderbelangen den Einwänden der Länder tatsächlich in jeder Hinsicht abhelfen könnten. Möglicherweise ist die Grundannahme hinter den Überlegungen des vormaligen sächsischen Ministerpräsidenten *Kurt Biedenkopf* zutreffend, der als Vision ein Europa entwickelt hat, in dem die Regionen wichtiger sind als die Mitgliedstaaten und die nationale Ebene zunehmend an Einfluss verliert.<sup>65</sup> Hinter dieser Vision steht wohl die Erwartung, dass es auf Dauer keine Dreiebenenstruktur in Europa – bzw. in Teilen Europas – geben kann, wo auf jeder Ebene Bereiche weitgehender Gestaltungsautonomie existieren.

Eine solche These lässt sich auch wie folgt formulieren: Der Bestand an Aufgaben, die Hoheitsgewalten für den Einzelnen besorgen, ist letztlich beschränkt. Wenn auf einer übergreifenden Ebene eine neue Hoheitsgewalt zur Übernahme übergreifender Aufgaben konstituiert wird, verteilt sich auch der verfügbare Bestand an Hoheitsgewalt zwischen den bestehenden Hoheitsträgern und der neuen Hoheitsgewalt neu, soweit es eben Anknüpfungspunkte an die übergreifenden Aufgaben gibt, Aufgaben wegfallen usf. Dies führt zu einem latenten Kompetenzverlust der bestehenden Hoheitsträger.

Dieser Kompetenzverlust ist tendenziell asymmetrisch, wenn wie in der EU zwischen zwei Ebenen, nämlich europäischer und Mitgliedstaatenebene, privilegierte Beziehungen bestehen, dies dadurch, dass Akteure der Mitgliedstaatenebene zugleich Akteure auf der europäischen Ebene sind (weitgehende Personenidentität zwischen nationalen Staats- und Regierungschefs bzw. Ministern und Europäischem Rat/Ministerrat). Dann kann es nicht verwundern, dass für die dritte, nicht privilegierte Ebene, die Regionen, Kompetenzverluste spürbarer sind. Hier ist jedoch eine Einschränkung zu machen, nicht nur, weil die Länder eben doch schon heute zahlreiche europäische Aktivitäten entfalten: Die Länder sprechen in der Debatte um die europäischen Kompetenzen keineswegs mit einer Stimme. Auffällig ist vielmehr, dass etliche Länder überhaupt nicht zu vernehmen sind. Möglicherweise ist das Empfinden der Kompetenzbedrohung durch die europäische Integration in den Ländern je nach Größe hier sehr unterschiedlich.<sup>66</sup> Daraus ließe sich schließen, dass einzelne Länder in der Bundesrepublik schlicht zu groß sind, um sich in ein mehrstufiges Mehrebenensystem einzufügen.<sup>67</sup> In der anhaltenden Debatte wird jedoch nicht über die Aufteilung ‚zu großer‘ Länder wie etwa Bayern nachgedacht, sondern lediglich über die Zusammenlegung kleinerer Länder.

---

<sup>65</sup> *Biedenkopf* (Fn. 5).

<sup>66</sup> Auch überlegene institutionelle Möglichkeiten der großen Länder spielen hier eine Rolle (Beispiel Bayern), wenn zum Teil umfangreiche Arbeitseinheiten in den Länderhauptstädten und in Brüssel unterhalten werden, die einen Vergleich mit der personellen Ausstattung für Europafragen auf Bundesebene nicht scheuen müssen.

<sup>67</sup> S. in diesem Zusammenhang wiederum *Biedenkopf* (Fn. 5), Rn. 19, der in eklatanten Größenunterschieden Ursachen von Instabilität sieht – allerdings für eine Föderation der Nationalstaaten. Art. 29 GG ermöglicht im Übrigen die Neugliederung des Bundesgebietes.

Eine eigene Mitgliedschaft Bayerns oder Nordrhein-Westfalens in der EU wäre demgegenüber schon aus Gründen der deutschen Verfassungsordnung kaum eine Option. Abgesehen davon spricht einiges dafür, dass die Belange von Ländern und auch von den Einzelnen in den Ländern trotz allem noch besser aus einem der großen Mitgliedstaaten – Deutschland – heraus zu vertreten sind, als aus den dann doch eher kleinen EU-Mitgliedstaat Bayern oder Nordrhein-Westfalen.

Überhaupt enthält das Grundgesetz als Bundesverfassung für die Rolle der Länder im europäischen Kontext und deren Forderungen in der Kompetenzdebatte Grenzen. Die Bundesrepublik ist ein Bundesstaat, und kein Staatenbund. Dies ist über Art. 79 III GG abgesicherter unabänderlicher Kernbestand der Verfassung. Die Staatlichkeit der Bundesrepublik steht nicht zur Disposition.<sup>68</sup> Bestrebungen der Länder, auf europäischer Ebene in institutionalisierter Weise unmittelbaren politischen Einfluss zu nehmen, sei es durch Direktklagen vor dem EuGH als gesetzgebende Regionen, sei es durch Errichtung von Quasi-Botschaften bei der EU, sind daher stets daran zu messen, dass die gesamtstaatliche Verantwortung beim Bund liegt und dass schon aus Gründen der Bundestreue den Ländern für umfassende eigene Aktivitäten Beschränkungen auferlegt sind, so attraktiv die europäische Bühne für manche Regionalakteure auch sein mag.

Auch andere Vorgaben der Verfassung sind eindeutig: Die Präambel und auch Art. 23 GG verpflichten auf das Staatsziel eines vereinten Europas, so dass etwaige Rückübertragungen von europäischen Kompetenzen schon aus Gründen des deutschen Verfassungsrechts die erreichte Handlungsfähigkeit der EU/EG und den Stand der Integration keinesfalls substantiell in Frage stellen dürften, weswegen Forderungen nach der ersatzlosen Streichung von Bestimmungen wie Art. 95 oder 308 EG schon Gründen des deutschen Verfassungsrechts bedenklich erscheinen.<sup>69</sup>

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass die Forderung nach einer noch weiter verbesserten Position der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozess Ausstrahlungswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben kann, bis hin zur signifikanten Stärkung von Regionen andernorts. Dies kann in bisher zentral geführten Mitgliedstaaten mit separatistischen Tendenzen unabsehbare Destabilisierungseffekte für Mitgliedstaaten als Ganzes nach sich ziehen. Hier kommt den deutschen regionalen Akteuren ein hohes Maß an Verantwortung für die gesamteuropäische Stabilität zu,<sup>70</sup> die sie zum Teil aber auch dadurch wahrnehmen, dass sie trotz aller Kritik am eigenen System am Beispiel des deutschen Föderalismus gegenüber anderen Regionen belegen, dass es auch jenseits separatistischer Lösungen Perspektiven für regionale Freiräume gibt.

---

68 S. dazu BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*.

69 Zur Erforderlichkeit einer Bestimmung wie Art. 308 EG etwa *Bungenberg, Marc* 2000: Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog, in: *Europarecht (EuR)* 2000, S. 879 (899). Die Streichung von Art. 95 EG fordert etwa *W. Clement* (Fn. 5).

70 Ob es sich mit dieser Verantwortung verträgt, als Bundesland Verbindungsbüros in Regionen wie Schottland einzurichten, erscheint – ganz abgesehen von der kompetenzrechtlichen Zulässigkeit solcher „Entwicklungshilfe“ in föderalen Angelegenheiten – fraglich.

#### IV. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die von Länderseite angestoßene Debatte um die Kompetenzen der Europäischen Union stellt sich als Ausschnitt eines größeren Problems der schwindenden Ländergestaltungsmöglichkeiten insgesamt dar. Beobachtungen über den Funktionsverlust der Länder treffen wohl weitgehend zu, ohne dass dies durch die europäische Integration unmittelbar verursacht wäre und entsprechend eben auf europäischer Ebene auch nicht ohne weiteres behoben werden könnte, selbst wenn Einzelbeispiele für eine überhöhte europäische Regelungsdichte bestehen: Ein Kompetenzkatalog oder andere umfassende Änderungen an der gegenwärtigen Kompetenzordnung würden weder den innerstaatlich begründeten Bedeutungsverlust rückgängig machen noch die für die Länder schmerzhaften Berührungspunkte mit der europäischen Integration ohne weiteres eliminieren können. Die Forderungen der Länder nach einer nicht nur verbesserten, sondern sogar nach einer neuen Verteilung von Kompetenzen lassen sich erklären durch den zunehmenden Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten auf Länderebene, die insbesondere die regionale Wirtschaftspolitik betreffen. Allerdings kann für diesen Verlust nicht ausschließlich die europäische Integration verantwortlich gemacht werden, auch die Entwicklung Deutschlands zu einem unitarischen Bundesstaat spielt hier eine Rolle, was zunehmend erkannt wird. So sind die eigentlichen Fragen im Zusammenhang mit der europäischen Kompetenzdebatte diejenigen nach der strukturell-horizontalen Sicherung von Länderbelangen im europäischen Mehrebenensystem, und nach den Grenzen, die hier systemimmanent möglicherweise für die von innerstaatlichen Folgen freie Beteiligung von großen Bundesstaaten wie Deutschland an Mehrebenensystemen regionaler Integration bestehen. Die „postnationale Konstellation“ (*Jürgen Habermas*) ist erst recht postregional, in diesem Sinne gilt heute eben nicht mehr das Wort „*all politics are local*“, vielmehr muss man zunehmend feststellen „*most politics are global*“. Der vielfach behauptete Zusammenhang zwischen klarer Kompetenzordnung und klarer politischer Verantwortlichkeit für europäische Entscheidungen als Argument für klare Grenzziehungen und einen Umbau der Kompetenzordnung zwischen Europa und den Mitgliedstaaten greift zu kurz. Wer in Europa was entscheidet, lässt sich formal ohne weiteres durch Lektüre der einschlägigen Amtsblätter ermitteln. Worum es indessen geht, ist materielle Verantwortlichkeit. Was diese materielle Verantwortlichkeit der politisch Handelnden angeht, darf nicht übersehen werden, dass auf europäischer Ebene im maßgeblichen Entscheidungsorgan, im Ministerrat, nationale Politiker entscheiden, und dass diese Entscheidungen durch nationale Bürokratien mit vorbereitet werden. Gerade diese Horizontalisierung von Mitgliedstaatenbelangen auf der europäischen Ebene gewährleistet letztlich die Funktionsfähigkeit der europäischen Einrichtungen. Klarheit in der politischen Verantwortlichkeit für europäische Akte ist aber vor diesem Hintergrund weniger eine Frage von Kompetenzkatalogen oder Kompetenzsystematisierungen anhand von Rahmen- oder Ergänzungskompetenzen und Unterscheidungen „europäisch“ versus „nicht europäisch/national“, die Gemengelage gerade begünstigen. Entscheidend für die materielle politische Verantwortlichkeit dürfte vielmehr die Transparenz und Öffentlichkeit des Entscheidungsverfahrens sein, die beim EP bereits weit-

gehend gewährleistet ist, beim Rat jedoch nicht. Ein entscheidender Beitrag dafür, dass überhaupt eine politische Verantwortlichkeit für europäische Akte eingefordert werden kann, wäre daher, dass der Rat nur noch im Ausnahmefall nicht-öffentlich tagt,<sup>71</sup> wodurch wohl auch das Problem der unzureichenden politischen Steuerung der teilweise gegenläufigen Kompetenzausübung durch die verschiedenen Fachräte deutlicher würde. Nur so könnten die handelnden Personen für ihre Entscheidungen politisch verantwortlich gemacht werden, und zwar letztlich auf der nationalen Ebene: Genauso wie etwa im deutschen System die Zustimmung von Oppositionspolitikern zu Regierungsentwürfen im Bundesrat dem Wähler erlaubt, Rückschlüsse zu ziehen und seine Wahlentscheidung für diese konkreten Oppositionsparteien bei der nächsten Landtagswahl entsprechend auszurichten, muss es möglich sein, seine Vertreter im Ministerrat für deren Entscheidungen auf europäischer Ebene bei nationalen Wahlen zur Rechenschaft zu ziehen, gerade, wenn es zunehmend zu Mehrheitsentscheidungen im Rat kommen kann. Allgemein lässt sich festhalten, dass hinter der Frage nach der Kompetenzverteilung in der politischen Debatte über eine europäische Verfassung letztlich die Frage nach der künftigen Gestalt der Union steht. Dass die Kompetenzfrage ausgerechnet im Dezember 2000, mit dem Vertrag von Nizza – anders als nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam, wo entsprechende Länderforderungen auch erhoben worden sind – als Hauptgegenstand eines „Post-Nizza-Prozesses“ bis nach ganz oben auf die europäische Tagesordnung gelangen und nun sogar Gegenstand einer erneuten Regierungskonferenz 2003/2004 werden konnte, erklärt sich letztlich jenseits der innerdeutschen Zusammenhänge (s.o.) aus der Debatte über eine europäische Verfassung. Die konstitutionelle Dimension der Kompetenzfrage liegt auf der Hand: Verfassungen handeln immer auch von Beschränkung und Kontrolle von Macht, eben dies leisten positive und negative Kompetenzbestimmungen. Entsprechend nimmt die Frage der Kompetenzverteilung eine zentrale Stellung in der Verfassungsdebatte ein. Die Verfassungsdebatte – und damit auch die Kompetenzdebatte – ist letztlich eine Debatte um die Grundausrichtung der Europäischen Union zwischen supranationaler, verfasster Hoheitsgewalt und intergouvernemental orientierter qualifizierter internationaler Organisation. Deswegen wird die Kompetenzfrage jedenfalls so lange wiederkehren, wie gegensätzliche Auffassungen über die Dichte der Integration fortbestehen. In der Sache muss das kein Nachteil sein, solange das destruktive Potenzial einer solchen Debatte beherrschbar bleibt und die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der EU als Ziel außer Frage steht: besser als alle Kompetenzkataloge oder Kompetenzgerichte ist es eine anhaltende Kompetenzdebatte selbst, die als Kompetenzkontrollmechanismus dafür sorgt, dass Kompetenzen sachgerecht und vorsichtig gehandhabt und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.

---

71 Der Konvent strebt eine solche Regelung an. Eine zusätzliche Möglichkeit, die Transparenz des gesamten europäischen Entscheidungsprozesses signifikant zu erhöhen ist, sämtliche Textentwürfe im Normsetzungsverfahren noch besser per Internet verfügbar zu machen. S. heute schon die per Internet zugänglichen Datenbanken Pre-LEX und das OEIL-System zur Überwachung des Entscheidungsprozesses, s. auch das LEXCALIBUR-Projekt, *Weiler, Joseph H.H. u.a. 1997: Certain Rectangular Problems of European Integration*, hrsg. vom Europäischen Parlament Generaldirektion Wissenschaft, Political Series W-24, Luxemburg; *Weiler, Joseph H. H. 1997: The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals*, in: *European Law Review* 22, S. 150.

### 5. 3 Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation

*Becker, Anne C.:* Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischer Kontrolle: Beihilfenaufsicht und Strukturfonds, WHI-Paper 10/01, <<http://www.whi-berlin.de/becker.htm>>

*Biedenkopf, Kurt:* Europa vor dem Gipfel in Nizza - Europäische Perspektiven, Aufgaben und Herausforderungen, FCE 10/2000, <<http://www.whi-berlin.de/biedenkopf.htm>>

*Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen:* Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, EuGRZ 2001, S. 441

*Clement, Wolfgang:* Europa gestalten – nicht verwalten, FCE 10/2001, <<http://www.whi-berlin.de/clement.htm>>

*Hesse, Konrad:* Der unitarische Bundesstaat (1962), in: P. Häberle/A. Hollerbach (Hrsg.), Konrad Hesse. Ausgewählte Schriften, 1984, S. 116

*Mayer, Franz C.:* Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, ZaöRV 61 (2001), S. 577

*Nettesheim, Martin:* Kompetenzen, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 415

*Scharpf, Fritz W. u.a.:* Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976

*Scharpf, Fritz W.:* Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, FAZ Nr. 83 v. 7.4.2001, S. 15

*Schwarze, Jürgen:* Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht, DVBl. 1995, S. 1265

*Wechsler, Herbert:* The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government, 54 Colum. L. Rev. (1943), S. 543

*Summary*

***The Federal State in the postregional constellation***

The German *Länder* (regions) have been among the driving forces in the debate on European competencies and subsidiarity. From a legal perspective, there is no urgent need to set about rewriting the European system of competencies from scratch, it is not in need of repair. Still, there have been persistent calls for limiting European competencies from the *Länder*. They can be explained by a general trend towards ever-decreasing regional freedom of action and policy-making leeway on the *Länder* level, in particular in the area of regional economic policy. European integration is not the only explanation for the loss of power on the *Länder*-side, though: Germany's development towards a 'unitary federal state' (*Konrad Hesse*) also plays an important role. The irony is that rewriting the European competencies or introducing a competence catalogue or list as known from the German constitution is not likely to improve the *Länder*'s situation at all for the real problem of the *Länder* is not just one of definition of competencies but to some extent an intrinsic problem of the German federal system and a structural problem of large federal states participating in regional integration.

The 'real' competence issue is the question of how to achieve political-structural safeguards of *Länder* interests on the European level. However, any option encounters the limits established by the German Federal constitution which include the fact that Germany is a Federal state, not a confederation, and the constitutional objective to contribute towards a united Europe. The best way to maintain a high level of sensitivity in competence matters may simply be an ongoing debate on competencies as such.