

### "Gelegentlich die Notbremse ziehen ...": die deutschen Länder als politische Teilhaber und Ideengeber im europäischen Mehrebenensystem

Große Hüttmann, Martin; Knodt, Michèle

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Große Hüttmann, M., & Knodt, M. (2003). "Gelegentlich die Notbremse ziehen ...": die deutschen Länder als politische Teilhaber und Ideengeber im europäischen Mehrebenensystem. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(3), 285-302. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60348>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

## **„Gelegentlich die Notbremse ziehen...“<sup>2</sup> :**

### **Die deutschen Länder als politische Teilhaber und Ideengeber im europäischen Mehrebenensystem**

*Die Europäische Union als neue und immer wichtiger werdende Ebene des politischen Handelns stellt für die Mitgliedstaaten der EU in jeder Hinsicht eine Herausforderung dar; für die föderal strukturierten Staaten wie Deutschland gilt dies in besonderer Weise. Der vorliegende Beitrag soll zeigen, dass sich die Komplexität des europäischen Mehrebenensystems – in der Terminologie der Spieltheorie – als „nested games“ beschreiben lässt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einer Analyse der Rolle der Länder als Ideengeber im Rahmen der europäischen Reformprozesse – von der Regierungskonferenz 2000 bis zum europäischen Verfassungskonvent. Die gewonnenen Erkenntnisse entstammen eigenen empirischen Umfragen.*

*Der Beitrag beschäftigt sich dabei mit der Frage, wie die deutschen Länder seit Mitte der 1990er Jahre auf die objektiven oder subjektiven Einschränkungen ihres politischen Handlungsspielraumes durch die zunehmende „Europäisierung“ reagiert haben. Die deutschen Länder verfolgen, so die zentrale These unseres Beitrages, eine „Strategie der Optionenmaximierung“: Prinzipiell alle Ebenen und Kanäle im europäischen Mehrebenensystem werden genutzt, um die eigenen Interessen multilateral oder auch unilateral einzubringen und politischen Widerstand zu signalisieren. Der Schwerpunkt der Länderaktivitäten liegt dabei eindeutig auf den über den Bundesrat vermittelten innerstaatlichen Institutionen der Repräsentation. Ein vollständiges Bild der empirischen Breite der Länderaktivitäten ergibt sich aber erst, wenn man auch die europäischen und transnationalen Kanäle der regionalen Interessenvertretung in den Blick nimmt.*

#### **1. Einleitung**

Der Bremer Bürgermeister machte seinem Unmut über die Einmischungen der Europäischen Kommission öffentlich kräftig Luft. In einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ wettete Henning Scherf gegen die Brüsseler Behörde:

„Immer wenn wir in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen helfen wollen, damit unsere Wirtschaftsstruktur nicht zusammenbricht, kommt irgendso ein Bürokrat aus Brüssel, der von dem, was bei uns los ist, keine Ahnung hat, holt seine Chicago-Boys-Lehrbücher heraus und sagt, dass man das alles nicht darf“ (Der Spiegel 9/2001, 42).

Seitdem das Binnenmarktprojekt umgesetzt ist und die Schranken endgültig gefallen sind, profitieren die deutschen Länder zwar von den Segnungen des freien Warenverkehrs in Europa. Gleichzeitig ging damit aber die Erfahrung einher, dass die Handlungsspielräume regionaler Wirtschafts- und Industriepolitik in den vergangenen Jahren nicht nur durch die Politik der Bundesregierung eingeschränkt wurden, sondern mehr und mehr auch durch die Brüsseler Kommission und die Steuerungsversuche in vielen anderen politischen Bereichen wie etwa der Umwelt-, Agrar- und Regionalpolitik.

Die deutschen Bundesländer haben deshalb heute ein etwas ambivalentes Verhältnis zur europäischen Integration. Einerseits gehören sie

nach wie vor zu den überzeugten Befürwortern des europäischen Einigungsprozesses und unterstützen die jeweiligen Bundesregierungen in deren europapolitischem Engagement; andererseits sehen sie in der Integration heute mehr denn je aber auch eine Gefahr für ihren Kernbestand. Das „Hausgut des Föderalismus“ wird in der Wahrnehmung der Länder nicht nur durch die schleichende Zentralisierung gefährdet, sondern auch und vor allem durch die europäische Integration. Vor allem die Europäische Kommission steht im Mittelpunkt der Kritik; sie greife, so der schon Mitte der 1980er Jahre von bayerischer Seite erhobene Vorwurf, „ohne Not in ureigenste originäre Länderrechte ein“ und führe dadurch einen „harten Schlag gegen den föderalistischen Staatsaufbau“ in Deutschland (Stoiber 1987, 547). Da die Länder aber nicht „auf der Lokomotive, sondern im Abteil“ säßen, könnten sie nur „gelegentlich die Notbremse ziehen (...) und der jeweiligen Führungsscrew auf der Lok gut zureden, das Tempo je nach Bedarf zu drosseln oder zu erhöhen“ (Stoiber 1987, 543).

Schon im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Gründungsvertrages für die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Anfang der 1950er Jahre wurden diese Bedenken zu Protokoll gegeben. Der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, sorgte sich, die Länder würden durch die europäische Einigung zu „reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“ (zit. in Bundesrat 1988, 46). In den folgenden Jahrzehnten zeigte sich diese Ambivalenz aus Sorge und Chancen, die das Verhalten der Länder als europapolitische Akteure bestimmt, immer wieder. Vor allem im Rahmen der seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend die europäische Integration prägenden Reformprozesse engagierten sich die Länder. Sie reagierten damit auf die neue europäische Konstellation durch zwei komplementäre Strategien, die mit Jeffery und Yates (1993, 63) als „roll-back“ und „rein-in“ beschrieben werden können. Beide Strategien, die des „let us in“ und die des „leave us alone“ (Duchacek 1970, 356), können über die Mitwirkungsrechte, wie sie im sogenannten „Europaartikel“ 23 des Grundgesetzes (GG)

festgeschrieben sind, ausgeübt werden. In dem einen Fall können die Länder, vermittelt über den Bundesrat, an europapolitischen Entscheidungen mitwirken („rein-in“); in dem zweiten Fall gibt der Art. 23 GG den Ländern einen politischen Hebel an die Hand, Veränderungen der europäischen Verträge, denen im Bundesrat zugestimmt werden muss, die Zustimmung zu verweigern bzw. anzudrohen dies zu tun („roll-back“). Wenngleich die Länder mehrfach damit gedroht oder den Bund daran erinnert haben, ihre potentielle Rolle als „Veto-Spieler“ (Tsebelis 2002) auszunutzen, ist es bislang bei solchen Drohungen geblieben – aber allein das hat die Rolle der Länder als europapolitische Akteure seit Mitte der 1990er Jahre entscheidend gestärkt. Die theoretische Möglichkeit, den Bund als Verantwortlichen für die Europa-Politik damit unter Druck zu setzen, hat den Aktionsradius und das Gewicht der Länder, in Bonn bzw. in Berlin und vor allem auch in Brüssel gehört zu werden, deutlich erhöht.

Der vorliegende Beitrag soll zeigen, dass sich die Komplexität des europäischen Mehrebenensystems – in der Terminologie der Spieltheorie – als „nested games“ (Tsebelis 1990) beschreiben lässt. In der Literatur wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass sich für die europapolitische Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik Deutschland beide Dimensionen von „nested games“ finden lassen: Sowohl eine auf mehrere politische Ebenen verteilte Entscheidungsstruktur, als auch die Verknüpfung (Junktim) zwischen Entscheidungen über einzelne Inhalte mit denen über Verfahrensregeln („institutional design“) (Sturm/Pehle 2001, 15).

Der Schwerpunkt unseres Beitrags liegt dabei auf einer Analyse der Rolle der Länder als Ideengeber im Rahmen der europäischen Reformprozesse – von der Regierungskonferenz 2000 bis zum europäischen Verfassungskonvent. Hier bestimmen europapolitische Grundeinstellungen der Länder die Position, die jeweils eingenommen wird. Das Land Bayern als großer, westdeutscher und ökonomisch starker Flächenstaat, der seit Jahrzehnten parteipolitisch identisch geführt wird, nimmt hier eine Sonderstellung ein, da es am profiliertesten Position be-

zieht. Bei europapolitischen Einzelfragen wie etwa der Reform der Strukturpolitik, der Errichtung einer Europäischen Grenzpolizei oder auch der offenen Koordinierungs-Methode sind die Koalitionen und Positionen, die die Länder einnehmen, policy-abhängig (Interview Ländervertreter, Juli 2003). In diesem Bereich lassen sich im Moment noch keine empirisch überzeugenden Generalisierungen ableiten.<sup>3</sup>

Die Europäische Union als neue und immer wichtiger werdende Ebene des politischen Handelns stellt für die Mitgliedstaaten der EU in jeder Hinsicht eine Herausforderung dar; für die föderal strukturierten Staaten wie Deutschland oder Österreich gilt dies in besonderer Weise.<sup>4</sup> In unserem Beitrag wollen wir nicht nur der Frage nachgehen, wie die EU von den Regionen und Ländern als „politische Opportunitätsstruktur“ (Börzel 2000, 229) genutzt wird. Dies ist in der politikwissenschaftlichen Europäisierungsdebatte empirisch und theoretisch breit behandelt worden (Börzel 2000, 2002; Kovziridze 2002). Hier soll vielmehr die Frage aufgeworfen und beantwortet werden, wie die deutschen Länder seit Mitte der 1990er Jahre auf die objektiven oder subjektiven *Einschränkungen* ihres politischen Handlungsspielraumes durch die zunehmende „Europäisierung“ reagiert haben.<sup>5</sup> Die Weiterentwicklung der europäischen Integration durch die Verträge von Maastricht bis Nizza haben dabei ein Maß an „Interdependenz“ und „Interpenetration“ der Ebenen in der Europäischen Union, ihrer Entscheidungsstrukturen und Politiken gebracht, die die Länder in ihrer Mehrzahl heute einfrieren oder in einigen Bereichen wie der Struktur-, Regional- und Agrarpolitik zum Teil zurückfahren wollen. Um dies zu erreichen, verfolgen die deutschen Länder, so die zentrale These unseres Beitrages, eine „Strategie der Optionenmaximierung“: Prinzipiell alle Ebenen und Kanäle im europäischen Mehrebenensystem werden genutzt, um die eigenen Interessen multilateral oder auch unilateral einzubringen und politischen Widerstand zu signalisieren. Der Schwerpunkt der Länderaktivitäten liegt dabei eindeutig auf den über den Bundesrat vermittelten innerstaatlichen Institutionen der Repräsentation. Ein vollständiges

Bild der empirischen Breite der Länder-Aktivitäten ergibt sich aber erst, wenn man auch die europäischen und transnationalen Kanäle der Interessenvertretung in den Blick nimmt.

Der Beitrag basiert auf der Auswertung einer Fragebogenumfrage der AutorInnen im Jahr 2001, in der die Bedeutung der einzelnen Verfahren und Institutionen der Vermittlung von Länderinteressen im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 ermittelt wurde. Ergänzt werden diese Ergebnisse um eine Analyse der Folgen dieser Regierungskonferenz für die Länder und die sich daraus ergebenden Aktivitäten im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses und des europäischen Verfassungskonvents.

Eine akteurszentrierte Perspektive, wie wir sie hier einnehmen, muss auch parteipolitische Differenzen zwischen den Ländern in den Blick nehmen. Dies wurde in der „Europäisierungs“-Debatte bislang vernachlässigt (Treib 2003).<sup>6</sup> Die hier vorgenommene Konzentration auf europäische Reformprozesse seit Ende der 1990er Jahre ergibt sich aus der „Nested Games“-These: Im Rahmen der Vertragsänderungen folgt für alle europapolitischen AkteurInnen, also auch die Länder, die Möglichkeit der Evaluation und Korrektur von nationalen wie europäischen Verfahren und institutionellen Routinen. Gerade diese Verknüpfung von für die Länder zentralen inhaltlichen Fragen mit Fragen des „institutional design“ steht hier im Mittelpunkt.

## **2. Institutioneller Wandel in den deutschen Ländern durch „Europäisierung“**

Bei der Analyse der Auswirkungen der Europäisierung auf das Regieren der deutschen Länder steht in der Literatur vor allem eine These im Vordergrund. Es wird davon ausgegangen, dass es in föderal organisierten Staaten, wie im Fall der Bundesrepublik Deutschland, kaum zu institutionellem Wandel durch Europäisierung kommt. Das Argument ist, dass föderale Systeme im innereuropäischen Vergleich aufgrund ihres institutionellen „fit“ einem schwächeren Anpassungsdruck ausgesetzt sind als eher zentralistisch organisierte Länder.<sup>7</sup> Es besteht somit keine drängende Notwendigkeit für Verän-

derungen. Dies wird u.a. im Vergleich mit institutionellen Veränderungen in unitarischen Staaten geprüft, wobei föderalen Systemen ein höherer und unitarischen Staaten ein niedrigerer Anpassungsdruck durch Europäisierung bescheinigt wird (vgl. Schmidt 2001). Meist wird im Fall föderaler Systeme wie der Bundesrepublik davon ausgegangen, dass „die Institutionen des kooperativen Föderalismus einfach auf den Bereich europäischer Angelegenheiten übertragen werden“ (Börzel 2000, 239). Institutioneller Wandel auf der nationalen Ebene ist nach diesen Thesen in nur geringem Ausmaß feststellbar.

Am Beispiel der Europäisierung der deutschen Länder soll hier gezeigt werden, dass Wandel und Transformation auch in Föderalstaaten, trotz hohem Komplementaritätsgrad, zu beobachten ist. Institutioneller Wandel soll hier in seinen drei zentralen Dimensionen betrachtet werden: (1) der formalen konstitutionellen Organisation der Entscheidungsprozesse (der verfassungsmäßigen Kompetenzzuschreibung und den kodifizierten Entscheidungsverfahren), (2) dem Routinehandeln (bewährte Problemlösungsmuster und Entscheidungsstrategien, die die Art und Weise des Regierens kanalisieren) sowie (3) den grundlegenden Leitideen legitimen Regierens, also der vorherrschenden Auffassung von ‚gutem Regieren‘ und anerkannten Kriterien sachgemäßer Problemlösung.<sup>8</sup>

### *2.1. Formale Organisation von Politikgestaltung der deutschen Länder*

Die formale Beteiligung der Länder in EU-Fragen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland beruht auf ihrer Mitwirkung durch den Bundesrat bei Übertragung von Hoheitsrechten von der Bundes- und Landesebene auf die Europäische Gemeinschaft. Mit dem Maastrichter Vertrag und der Grundgesetzänderung von 1993, insbesondere der Revision des Artikels 23 GG, wurde dies verfahrenstechnisch geregelt (für detaillierte Angaben vgl. Knodt 1998a). Die Erfahrungen mit der Mitwirkung über den Bundesrat gelten allgemein als gut, wenngleich inzwischen Reformbedarf angemeldet wird, der

auf das quantitativ wie qualitativ gestiegene Maß von EU-Vorlagen, mit denen die Länderkammer sich befassen muss, zurückgeführt wird.<sup>9</sup> Insgesamt halten jedoch rund 71 Prozent der Ländervertreter die offiziellen Stellungnahmen des Bundesrates für sehr hilfreich, wenn es darum geht, den Länderforderungen Nachdruck zu verleihen.<sup>10</sup> Mit der gleichen Zustimmung wurde der Bundesrat als ein sehr wichtiges Gremium angesehen, wenn es darum ging, die gemeinsame Position der Länder zur Regierungskonferenz 2000 festzulegen.<sup>11</sup> Dabei galt diese Zustimmung dem Bundesratsplenum. Die Europakammer wurde zu rund 86 Prozent als nicht wichtig bei dieser Positionsfestlegung bezeichnet. Eng mit der Positionsabstimmung im Bundesrat verzahnt ist die Abstimmung in den Foren der „Dritten Ebene“, sowohl in den Fachministerkonferenzen als auch in der Europaminister- und der Ministerpräsidentenkonferenz. Allgemein halten rund 64 Prozent der Ländervertreter gemeinsame Stellungnahmen im Rahmen der Europaministerkonferenz (EMK) und 100 Prozent solche im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz für sehr hilfreich, um Länderforderungen zu stärken.<sup>12</sup> Ähnlich sieht es auch hier wieder für die Beurteilung der Wichtigkeit der Gremien bei der Festlegung einer gemeinsamen Länderposition zur Regierungskonferenz 2000 aus. Rund 57 Prozent der Befragten nannten die Europaministerkonferenz und 100 Prozent die Ministerpräsidentenkonferenz als sehr wichtig.<sup>13</sup> Die Fachministerkonferenzen spielten bei der Positionsabstimmung im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 dagegen eine eher untergeordnete Rolle.

Die „Ständige Konferenz der Europaminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (EMK) wurde im Oktober 1992 als speziell auf die EU-Politik ausgerichtete Institution gegründet. Sie ging aus der im Dezember 1990 gegründeten Europakommission der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder hervor, die als Vorbereitungsgremium auf die Verhandlungen zur Politischen Union und Wirtschafts- und Währungsunion die Interessen der Länder wahren sollte. In der klassischen Abfolge der europapolitischen Positionsbestimmung begin-

nen die Beratungen auf der Ebene der EMK, bei Ergebnissen und erst recht bei Uneinigkeit wird die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) mit den entsprechenden Fragen befasst, ehe Beschlüsse der MPK vom Bundesrat (meist) im Wortlaut übernommen werden.

Darüber hinaus sind vom Bundesrat ernannte VertreterInnen der Länder an den Verhandlungen in den Beratungsgremien des Rates und der Kommission als Mitglieder der deutschen Delegation beteiligt. Die Teilnahme der LändervertreterInnen in der deutschen Delegation an den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 wurde dabei von 78 Prozent der Befragten als sehr hilfreich für die Durchsetzung der Länderforderungen erachtet. Die Länder insgesamt sind seit 1958 durch einen Länderbeobachter des Bundesrates in Rat und Kommission vertreten, der primär die Aufgabe eines „Aufpassers“ und „note taker“ wahrnimmt.

Mit Artikel 198a des Vertrags von Maastricht (jetzt Art. 263 EGV) haben die Regionen ein weiteres Instrument zur eigenständigen, nicht lediglich durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten vermittelten Teilnahme am Politikgestaltungsprozess in der EG erhalten, den „Ausschuss der Regionen“ (AdR). Er war ein Ergebnis der Lobbybemühungen der deutschen Länder sowie anderer europäischer Regionen um eine eigene Vertretung bei der Europäischen Gemeinschaft, wenn auch nur mit beratender Funktion ausgestattet (Tauras 1997). 64 Prozent der Ländervertreter erachten dieses Gremium daher auch nur als wichtig, um im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 Bündnispartner auf europäischer Ebene zu finden.<sup>14</sup>

Die stärkere Einbindung in den kooperativen Föderalismus verlief also parallel mit der Phase der vertieften europäischen Integration Anfang der 1990er Jahre. Ergänzt wurde dies durch die formale Mitwirkung der Regionen und Länder über den AdR.

## 2.2. Routinehandeln

Die zweite hier untersuchte Dimension des institutionellen Wandels in den Ländern durch Europäisierung stellt das Routinehandeln dar,

das bewährte Problemlösungsmuster und Entscheidungsstrategien, die die Art und Weise des Regierens kanalisieren, umfasst. Neben der Mitwirkung durch das föderale System haben vor allem Informationsdefizite in der Vor-Maastricht-Zeit die Länder zur Etablierung direkter Wege der Interessenrepräsentation auf europäischer Ebene animiert. Offizielle Dokumente erreichten oft mit erheblicher zeitlicher Verzögerung die Länderministerien, denen in der Folge kaum Zeit zu einer fundierten Stellungnahme blieb. Mitte der 1980er Jahre wurden u.a. deshalb sogenannte Informations- bzw. Verbindungsbüros der Länder bei der EG eröffnet, die die Arbeit des Länderbeobachters ergänzen sollten und zugleich ein direktes Lobbying der Länder in Brüssel ermöglichten. Der Kontakt der Länder zur europäischen Ebene erstreckt sich auch auf direkte politische Kontakte aus den Länderregierungen in die Europäische Kommission. Als Beispiel sei die Strategie angeführt, direkt aus der Europaministerkonferenz bzw. oft auch der Ministerpräsidentenkonferenz heraus, Stellungnahmen zu europäischen Themen an die EU-Kommission zu senden – mit der Folge, dass den europäischen Partnern manchmal nicht klar ist, welches nun eigentlich die „deutsche Position“ darstellt. Direkte Kontakte in die Kommission und ins Europäische Parlament werden dabei jeweils von der Mehrheit der Ländervertreter als hilfreich angesehen, um die Länderforderungen auf der europäischen Ebene bei der Regierungskonferenz 2000 durchzusetzen. So nannten die Ländervertreter u.a. den Besuch des Kommissionspräsidenten Prodi bei der „Ministerpräsidentenkonferenz-Ost“, bzw. die Reise der Ministerpräsidenten zu Prodi als Beispiel für solch gelungene Kontakte in die Kommission. Diese Art der direkten Kommunikation der Länder mit der Kommission hat seit Mitte der 1980er Jahre zugenommen und stößt natürlich nicht immer auf die Zustimmung des Bundes.<sup>15</sup> Die Länder stärken durch diese direkte Strategie zwar ihre Stellung in der EU, geraten aber in Gefahr, die Kommission durch unilaterales und unkoordiniertes Vorgehen einzelner Länderbeamten zeitlich und personell zu sehr zu beanspruchen. Es ist aber bereits zur Ge-

wohnheit geworden, dass Ministerpräsidenten der Länder, meist in der Rolle als Bundesratsvorsitzende, Kontakt zu EU-Mitgliedstaaten aufnehmen, um gemeinsame Interessen in der EU besser durchsetzen zu können.

Durch den kontinuierlichen Ausbau dieser direkten Strategie sowie die Verstärkung der Länderbeteiligung ist die rechtzeitige Information heute kein grundlegendes Problem mehr, wenn auch die Länder sich bemühen, den aktuellen Zugriff auf EU-Dokumente durch neue technische Möglichkeiten (elektronische Übermittlung) zu effektivieren. Eine Ausnahme von der insgesamt guten Versorgung mit Informationen bilden hierbei immer noch die Landtage, die trotz der mittlerweile in viele Landesverfassungen aufgenommenen Informationsrechte sowie die Einrichtung von europapolitischen Ausschüssen, kaum mit dem Tempo der europäischen Politikgestaltung und den unterschiedlichen Sitzungsrhythmen Schritt halten können (vgl. Johné 2000; Lenz/Johné 2000).

Die Länder-Europapolitik ist auch weiterhin durch die Exekutiven dominiert.<sup>16</sup> Auch in unserer Umfrage wurde wieder bestätigt, dass die Festlegung der Position des jeweiligen Landes zur Regierungskonferenz 2000 klar eine Angelegenheit der Regierung ist. Die Positionen der Länder wurden zum überwiegenden Teil in den Staatskanzleien/-ministerien bzw. – falls vorhanden – in den Europaministerien festgelegt sowie von den Kabinetten entschieden. Der interministerielle Dialog spielt eine eher ergänzende Rolle. Nur in einem der Länder gab es nach eigenen Angaben eine Einbeziehung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppierungen, also der „Zivilgesellschaft“. Die Landtage waren in der überwiegenden Mehrheit der Länder von der Exekutive informiert worden. Es gab meist informelle Konsultationen mit den jeweiligen Europaausschüssen. Nur in einer verschwindenden Minderheit der Länder hat der jeweilige Landtag über die offizielle Position des Landes zur Regierungskonferenz formell abgestimmt.

Auch die Kooperation der europäischen Regionen untereinander hat mit den Maastrichter Verhandlungen an Bedeutung gewonnen. Die interregionale Zusammenarbeit geschah in Form

der Koordination innerhalb der „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE) und der Konferenz „Europa der Regionen“. An die Stelle der großen Hoffnungen in eine breite interregionale Vernetzung ist im Verlaufe der 1990er Jahre aber inzwischen eine gewisse Ernüchterung getreten, was von manchen Beobachtern bedauert wird (Kalbfleisch-Kottsieper 2001). Dieser Trend wird durch unsere Umfrage bestätigt. Über die Hälfte der Ländervertreter sah die Mobilisierung transnationaler regionaler Foren wie der VRE als nicht hilfreich für die Durchsetzung der eigenen Forderungen an.<sup>17</sup> Ursprüngliche Hoffnungen, ein „Netzwerk regionaler Zusammenarbeit in Europa“ fördere den „europäischen Harmonisierungsprozess“ und könne den „Abbau wirtschaftlicher Leistungsgefälle“<sup>18</sup> beschleunigen, wie sie etwa Anfang der 1990er Jahre zu hören waren, wurden damit enttäuscht. Trotz oder gerade wegen der Relativierung mancher rhetorisch und politisch hochfliegender Pläne von einem „Europa der Regionen“, gewinnt das Konzept einer Differenzierung auch hier immer mehr an Bedeutung. Die Folge ist, dass zehn Jahre später eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit zwischen „konstitutionellen Regionen“<sup>19</sup>, also subnationalen Einheiten mit Gesetzgebungskompetenzen, zu beobachten ist. Der Ausschuss der Regionen wird dabei als Plattform genutzt, gleichzeitig achten die konstitutionellen Regionen – und dabei spielt Bayern wieder eine wichtige Rolle – aber darauf, dass politisch wie wirtschaftlich schwächere Regionen im Rahmen des AdR die Handlungsmöglichkeiten der legislativen Regionen nicht einschränken.<sup>20</sup>

Der Komplementärcharakter der direkten Interessenvertretung dürfte hier hinreichend deutlich geworden sein, so dass von der Aushöhung nationalstaatlicher Politikgestaltung – wie durch die Sandwich-Theorie der 1980er Jahre prognostiziert<sup>21</sup> – nicht die Rede sein kann. Grundsätzlich ist sie wie auch die Strategie der Mitwirkung der Länder im Rahmen des kooperativen deutschen Föderalismus am Konsens und der kooperativen Politikgestaltung orientiert. Eine wichtige Rolle spielen dabei allerdings die informellen Kontakte. So gaben die Ländervertreter einmütig an, dass sich die Treffen der

Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler als sehr hilfreich für die Durchsetzung der Forderungen der Länder erwiesen haben.<sup>22</sup> Auch die direkten Kontakte zu Ministerialbeamten auf Bundesebene schätzen rund 57 Prozent als sehr hilfreich ein. Bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz 2000 gab es dabei u.a. informelle Abstimmungen der Chefs der Staatskanzleien mit dem Auswärtigen Amt. Die politische Praxis zeigt, dass die direkte Länderrepräsentation durchaus konträr oder konkurrierend zum Bund erfolgen kann. Zudem wird sie für die Verfolgung des Eigeninteresses wie dem Akquirieren von Subventionen genutzt, um die Ressourcen der EU für die eigene Region zu nutzen. Dies geschieht durchaus im Wettbewerb mit anderen, auch deutschen, Regionen. So werden auch Alleingänge einzelner Länder u.a. in Form von eigenen Positionspapieren, wie sie vor allem von Bayern regelmäßig vorgelegt werden, als weniger hilfreich angesehen, als etwa gemeinsame Stellungnahmen oder gemeinsame informelle Treffen.

Der im Juli 2003 vorgelegte Verfassungsentwurf und die dort festgeschriebene Einbindung der nationalen Parlamente – also auch des Bundesrates – in die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, wird auch zu einer Veränderung der Interessenvermittlungsstrukturen führen. So gab es im Sommer 2003 von Seiten der Länder Überlegungen, ein eigenes Bundesrats-Büro in Brüssel einzurichten, um die neuen Kontrollmöglichkeiten auch effizient umsetzen zu können (Interview Ländervertreter, Juli 2003) – vorausgesetzt, der im Verfassungsentwurf des Konvents vorgesehene ‚Frühwarn-Mechanismus‘ wird in die politische Praxis umgesetzt.

### *2.3. Leitideen legitimen Regierens*

Eine dritte Dimension des institutionellen Wandels kann an der dominierenden Leitidee legitimen Regierens in den deutschen Ländern festgemacht werden. Die dominierende Leitidee, die mit dem Diskurs um eine verstärkte Regionalisierung in den EG-Mitgliedstaaten sowie um ein „Europa der Regionen“ seit Mitte

der 1980er Jahre verbunden war, sieht Regionen als aktive Mitspieler im Mehrebenensystem. Das Bild, das in dieser Debatte sowohl von den Regionen als auch von der Kommission bemüht wurde, war das der Partnerschaft zwischen AkteurInnen auf der europäischen und regionalen Ebene, und somit auch einer konsensorientierten Politikgestaltung. Bis Mitte der 1990er Jahre befanden sich die Strategien der deutschen Länder somit im Einklang mit der Leitidee des kooperativen Föderalismus, derzufolge politische Entscheidungsprozesse mehrere Ebenen übergreifen und dies als legitimes Ordnungsmodell verstanden wurde. Diese wurde als angemessene und von allen Ländern geteilte Problemlösungsstrategie akzeptiert. In den letzten Jahren lässt sich jedoch ein Wandel in der Leitidee und dem Legitimationskonzept beobachten. Einige deutsche Länder begannen, ihren Schwerpunkt auf den Ausbau autonomer Kompetenzen zu legen. Zu den Vorreitern gehörten wieder die konservativ regierten Länder Bayern und Baden-Württemberg. Wie im Folgenden gezeigt werden wird, hat sich die Vorstellung einer klareren Kompetenzaufteilung als Leitidee einer legitimen Ordnung und Handlungsstrategie mittlerweile aber bei der Mehrzahl der Länder – zumindest im Grundsatz – durchgesetzt. Die neue Strategie der Länder lässt sich sowohl in der Diskussion innerhalb einzelner Politikbereiche, als auch bei der institutionellen Weiterentwicklung im Rahmen von Regierungsgipfeln und Vorarbeiten zu Regierungskonferenzen beobachten. Im Mittelpunkt steht dabei der Begriff der Subsidiarität. Wurde er noch während der Debatten zum Maastrichter Vertrag in enger Verknüpfung mit dem Begriff der Partnerschaft und einem „Einbeziehen“ der subnationalen Ebene in die europäische Politik gebraucht, so taucht er in den neuen Forderungen ohne Verweis auf das Partnerschaftsprinzip auf. Das Thema Subsidiarität, nun im Sinne von autonomen Kompetenzen und Kompetenzabgrenzung, gelangte mit den Verhandlungen um den Amsterdamer Vertrag und dem Vertrag von Nizza erneut auf die Tagungsordnung. Dabei wird nicht mehr eine immer stärkere Einbindung, Mitsprache und somit Verflechtung in der europäischen Politikgestaltung als die pri-



mär zu verfolgende Strategie zur sachgemäßen Problemlösung anerkannt, sondern eine klare Trennung der Zuständigkeiten und Ebenen. Darüber herrscht zwischen den Ländern weitgehender Konsens, nicht jedoch über die Ausgestaltung im Detail und die Folgen der Kompetenzaufteilung. Dies zeigte sich ganz deutlich in der Debatte zu diesen Fragen im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses.

Parallel zu der sich intensivierenden Diskussion um Subsidiarität und Kompetenzen im Jahr 1998 (vgl. Knodt 2000) entwickelte sich auf Initiative der „Südländer“ Bayern und Baden-Württemberg eine innerdeutsche Debatte, die deutliche inhaltliche Parallelen zur europäischen Diskussion aufwies.<sup>23</sup> Aktiv betrieben die genannten Bundesländer die Verknüpfung der europäischen Subsidiaritätsdebatte (1) mit der Diskussion um eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die in einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht und einer Neuregelung endete, und (2) mit der Kampagne für die Umgestaltung des deutschen Föderalismus in einen „Wettbewerbsföderalismus“.<sup>24</sup>

In dieser Verschränkung der europäischen und der deutschen Diskussion werden Differenzierungen zwischen den Ländern entlang zweier Konfliktlinien deutlich: (1) entlang parteipolitischer Argumentationslinien und (2) entlang der Kapazitäten und Fähigkeiten der Länder zur eigenständigen und erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung sowie Repräsentation ihrer Länderinteressen. Dies sind zugleich Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Richtung und Unterstützung einer stärkeren Kompetenzabgrenzung.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den meisten Fällen, in denen SPD und Grüne die Forderung nach Kompetenzabgrenzung und nach mehr Eigenverantwortung übernehmen, sie diese mit einem Subsidiaritätsprinzip, das von den Leitideen Kohäsion, Partnerschaft und Solidarität geprägt ist, verknüpfen. Die meisten konservativen, westdeutschen (Landes-)Parteien bzw. -Regierungen verfolgen dagegen eindeutig eine Strategie, die auf den Komponenten autonome Kompetenz, Eigenverantwortung und Wettbewerb im Bundesstaat beruht. Diese Variante benutzt zur Begründung der Forderung

nach autonomen Kompetenzen eine Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, die weniger von den oben genannten Leitideen geprägt ist. Es wird ein leistungsorientierter Föderalismus gefordert und eine Stärkung der Regionen, die dadurch die Chance erhalten sollen, ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den anderen europäischen Regionen zum eigenen Wohle und schließlich auch zum Wohle des Gesamtstaates beweisen zu können. Begründet wird die Notwendigkeit der Leitideen Autonomie und Wettbewerb insgesamt mit den Vorteilen dezentraler Steuerung wie der sachgerechteren Bearbeitung von Problemen, der Vereinfachung, Beschleunigung und besseren Kontrolle der Verfahren und damit der Effizienzsteigerung. Verbunden wird dies mit dem Argument des politischen Legitimitätsgewinns kleinräumiger Organisationen durch Bürgernähe, Transparenz und parlamentarische Kontrolle (dazu ausführlich Knodt 2000 und 2002). In Ansätzen waren diese Argumente schon in der Folge des Binnenmarktprogramms von einigen LändervertreterInnen angeführt worden – in der Folge der inzwischen erreichten Integrationsdichte musste die Gefahr einer „Entmachtung der Länder“ (Stoiber 1987, 548) aber als noch sehr viel größer erscheinen.

Die aktive Rolle einiger konservativer Landesregierungen fällt zusammen mit der unterschiedlichen Akteursqualität der Länder, gemessen an ihren spezifischen Kapazitäten und Fähigkeiten zur positiven Entwicklung der Wohlfahrt des Landes und der erfolgreichen externen Repräsentation ihrer Interessen. Diese sind ungleich auf die Regionen verteilt und beinhalten: (1) die administrativen und finanziellen Ressourcen der Länder, (2) die Fähigkeiten zur strategischen Interaktion innerhalb des europäischen Mehrebenensystems sowie (3) ein vielversprechendes und überzeugendes Konzept regionaler Entwicklung.

Eine große Rolle in Bezug auf die Akteursqualität spielt augenscheinlich die Ausstattung der Länder mit administrativen und finanziellen Ressourcen. Verantwortlich dafür ist vor allem die Wirtschaftskraft eines Landes, aber auch dessen Zuschnitt. So sind die kleineren unter den Bundesländern strukturell benachteiligt. Die un-

terschiedliche Potenz der deutschen Länder hinsichtlich materieller Ressourcen macht sich in einer mehr oder minder intensiven Präsenz regionaler Interessen auf der europäischen Ebene bemerkbar. Fehlende administrative und finanzielle Ressourcen bedeuten gezwungenermaßen die selektive und weniger intensive Wahrnehmung regionaler Interessen. So etwa in der Entsendung von LändervertreterInnen in die deutsche Delegation oder in der personellen Besetzung der Verbindungsbüros der Länder.

Neuere Forschungsergebnisse haben jedoch gezeigt, dass es neben der Bedeutung der administrativen und finanziellen Ressourcen einer Region noch weitere Fähigkeiten gibt, die über die Verfolgung regionaler Interessen und die entsprechende Strategiewahl entscheiden (vgl. vor allem Knodt 1998). Dies ist vor allem die Fähigkeit regionaler AkteurInnen, mit relevanten AkteurInnen in anderen Regionen und auf der europäischen Ebene zu interagieren. Diese Fähigkeit variiert extrem nach Regionen. Die damit verbundene vielfältige Vernetzung der Region mit der europäischen Ebene wie mit anderen Regionen ist aber elementar für die Kommunikation regionaler Interessen (vgl. Knodt 1998, 2000a).<sup>25</sup> Vergleicht man z.B. Baden-Württemberg mit Niedersachsen, so kann empirisch belegt werden, dass Baden-Württemberg eine größere Fähigkeit zu strategischer Interaktion besitzt und über eine hohe und ausdifferenzierte Vernetzung mit der europäischen Ebene verfügt. Niedersachsen hingegen hat mit erheblichen Schwierigkeiten sowohl im Bereich der Interaktion innerhalb der Region wie auch im Bereich der Vernetzung mit der europäischen Ebene zu kämpfen.

Arbeiten zur Profilbildung Baden-Württembergs als „Musterländle“ und einer der „Vier-Motoren“ für Europa haben gezeigt, wie die erfolgreiche Darstellung der Überlegenheit des eigenen Entwicklungsweges der Durchsetzung der eigenen Positionen dienlich sein kann. Somit ist in der Entwicklung eines eigenen regionalen Profils eine Strategie zu sehen, sich erfolgreicher im Wettbewerb mit anderen Regionen zu präsentieren (vgl. Knodt 2000a). Ziel ist der erfolgreiche Export des eigenen Modells nach außen in andere Regionen sowie

die Stabilisierung des Modells innerhalb der Region selbst.

Die ausführliche Beschreibung der dritten Dimension des institutionellen Wandels durch Europäisierung hat die Bedeutung von Leitideen und Konzepten aufgezeigt, wie sie von den Regionen, hier den deutschen Ländern, aufgegriffen und interpretiert wurden. Üblicherweise wird bei der Frage nach den TrägerInnen bzw. ProduzentInnen solcher Leitideen an erster und meist einziger Stelle die Kommission genannt bzw. behandelt (*top down*-Perspektive). Kaum beachtet wurde bislang die Tatsache, dass die Regionen umgekehrt ebenso als Ideengeber für das europäische Mehrebenensystem wirken. Eine angemessene Rollenbeschreibung der Regionen im Mehrebenensystem bliebe unseres Erachtens aber unvollständig, würde man nicht auch ihre Ideen und ihren konzeptionellen Input in das EU-System in den Blick nehmen (*bottom up*-Perspektive).

Die Europapolitik der deutschen Länder seit Mitte der 1980er Jahre bietet in dieser Hinsicht reichlich Material, um den Zusammenhang von „Europäisierung“ einerseits und ihre Rolle als Ideengeber („Framing“) andererseits zu diskutieren (Knodt/Große Hüttmann 2002).<sup>26</sup> Hier zeigt sich die empirische Relevanz der „nested games“-These, also die Verknüpfung von inhaltlichen mit institutionellen Fragen. Im Zusammenhang mit der Reformdebatte, die sich an die Regierungskonferenz von Nizza angeschlossen hatte, musste aus der bislang eher abstrakt geführten Verfassungsdiskussion eine konkrete Umsetzung und Operationalisierung der Länderforderungen geleistet werden. Dabei traten die bisher hinter allgemeinen Forderungen versteckten Konsens- und auch Konfliktlinien zwischen den Ländern noch deutlicher zutage als bislang.

### **3. Der Post-Nizza-Prozess und der Gipfel von Laeken**

Die Länder gingen diese Operationalisierung ihrer Forderungen unverzüglich an. Schon eine Woche nach dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 erteilte die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) dem Vorsitzland Nieder-

sachsen den Auftrag, die „Post-Nizza“-Reformdebatte zu begleiten.<sup>27</sup> Dabei wurde das Thema „Zukunft der EU“ nicht nur im Rahmen der MPK, sondern auch unter den EuropaministerInnen kontrovers diskutiert. Im Kern ging es dabei um die Frage, ob eine von allen Ländern grundsätzlich unterstützte Neuordnung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung der Dynamik und dem Prozesscharakter der europäischen Integration gerecht werden könne. So wies etwa die SPD-Europaministerin aus Nordrhein-Westfalen, Hannelore Kraft, auf die Gefahr hin, dass eine strikte Trennung der Kompetenzen „wie eine Zwangsjacke“ wirken und damit künftige Entwicklungen unmöglich machen könnte.<sup>28</sup>

Ein weiterer Punkt, der im Kreis der Länder kontrovers diskutiert wurde, war die konkrete Umsetzung einer solchen Neuordnung der Kompetenzen; die Frage etwa, wie eine entsprechende Neuformulierung des Gemeinschaftsvertrages im Detail auszusehen hätte, ob und welche Politik- und Aufgabenbereiche *expressis verbis* der europäischen, der nationalen und der regionalen, also der Länderebene zugeschrieben werden sollten.

Neben den Diskussionen auf Arbeits- und EMK-Ebene sowie den Bundesratsdebatten waren es aber vor allem die öffentlichen und mit breitem Medienecho begleiteten Reden und Vorschläge einzelner Länderregierungen und ihrer Chefs, die im Laufe des Jahres 2001 die deutsche wie die europaweite Debatte prägten.

Denn nicht nur im nationalen Rahmen wurden solche Reformoptionen diskutiert. Die Strategie der Optionenmaximierung der Länder war auch „europäisiert“: Man suchte und fand Verbündete auch bei den europäischen Partnerstaaten. Einige wenige deutsche Länder schlossen sich der schon im Vorfeld des Nizzaer Gipfels von Flandern eingeleiteten Initiative zur Kooperation von „konstitutionellen Regionen“, also subnationalen Einheiten mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen, an. Diese multilaterale Kooperation wurde dann auch im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses wieder aktiviert. So legte eine Gruppe von sieben europäischen Regionen, darunter Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallo-

nien und Flandern im Mai 2001 eine „Politische Erklärung“ vor.<sup>29</sup> Darin bekundeten sie ein „spezifisches Interesse“ an der Debatte über die Zukunft der EU und verlangten, aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung stärker als „normale“ Regionen an der Reformdiskussion beteiligt zu werden:

In diesem Zusammenhang verlangen die konstitutionellen Regionen ungeachtet der Frage, welchen Ansatz man für die Struktur der Debatte bevorzugt (einen ‚Konvent‘ oder eine andere geeignete Struktur), direkt an der Vorbereitungsarbeit für die Regierungskonferenz 2004 teilzunehmen.<sup>30</sup>

Neben den vier in der Zukunftserklärung von Nizza genannten Aufgaben (Abgrenzung der Zuständigkeiten, Status der Grundrechte-Charta, Vereinfachung der Verträge und Rolle der nationalen Parlamente) solle, so ein weiterer Vorschlag der „Politischen Erklärung“, das Thema „Rolle und Stellung der Regionen im europäischen Politikgestaltungsprozess und im institutionellen Gefüge“ aufgegriffen werden. Um ein „besseres System der Kompetenzabgrenzung“ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen errichten zu können, wurden auch die von Clement vorgeschlagenen Kompetenz-Kategorien als „Option“, die geprüft werden solle, genannt.<sup>31</sup> Offen wurde auch die Unzufriedenheit mit dem bestehenden institutionellen Rahmen zur Repräsentation der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, angesprochen: „Die konstitutionellen Regionen bezweifeln, dass der Ausschuss der Regionen in seiner derzeitigen Gestalt und mit seinem derzeitigen institutionellen Status den Bedürfnissen und Wünschen der Regionen gerecht werden kann“.<sup>32</sup>

Schon Anfang 2001 wurde auf der Ebene der Europaminister und auf der Arbeitsebene der Länder das Thema „Zukunft der EU“ intensiv verfolgt. Erste Präzisierungen legte die EMK in ihren „Eckpunkte(n) der Länder zu den Verfahrensaspekten der ‚Erklärung zur Zukunft der Union‘“, vor. Eine vordringliche Aufgabe sahen die Länder – zu Recht – zunächst darin, die eigenen europapolitischen Vorstellungen, die von den europäischen Partnern häufig als „deutsches Problem“ und „teutonische Agenda“ (Die

Zeit, Nr. 50/2001) wahrgenommen werden, in der öffentlichen Debatte zu vermitteln. Das erklärte Ziel der Länder war es, für ihr zentrales Anliegen – die Errichtung einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen – die „Akzeptanz und Unterstützung in den übrigen Mitgliedstaaten und Regionen und den europäischen Institutionen“ zu gewinnen.<sup>33</sup>

Im Folgenden konzentrierten sich die Länder auf die Operationalisierung und Konkretisierung ihrer Forderungen. Zur EMK-Sitzung, die Ende August 2001 in Wilhelmshaven stattfand, wurde unter Federführung der Länder Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen eine umfangreiche Diskussionsgrundlage für die Position der deutschen Länder zur Kompetenzordnung in der Europäischen Union erarbeitet, um das Thema im Rahmen der EMK ganz grundsätzlich erörtern zu können. Die Ergebnisse dieser Debatte flossen in ein neunseitiges Papier („Erste Orientierungen zur Kompetenzneuordnung“) ein, das auf der EMK im Oktober 2001 in Goslar verabschiedet wurde. Dieses Orientierungspapier nennt eine Reihe von Zielen und Grundsätzen als zentrale Prämissen für die europäische „Verfassungsdebatte“, und knüpfte damit an die Debatte aus den vergangenen Jahren wieder an (siehe Kap. 2). Gefordert wurden erneut eine klare Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen, die Stärkung der Prinzipien Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Bürgernähe sowie die Rücksichtnahme auf nationale und regionale Besonderheiten.<sup>34</sup> Eine Liste mit nicht weniger als zwölf Politikbereichen (von Außen- und Sicherheitspolitik, Struktur- und Regionalpolitik bis zu Medien und Tourismus sowie Katastrophenschutz) machte deutlich, wo die Länder überall einen Bedarf der Überprüfung der Kompetenzverteilung sahen.<sup>35</sup> Diese lange Liste wurde in die Bundesratsentschließung vom Dezember 2001 aber nicht übernommen, weshalb Bayern einen Landesantrag einbrachte, der die Wiederherstellung des ursprünglichen, von den Ministerpräsidenten gebilligten Textes forderte.<sup>36</sup> Hier zeigte sich, dass die Länder sich zwar grundsätzlich einig darüber sind, die bestehende Kompetenzverteilung in der EU zu

reformieren. Wenn es aber darum geht, diese abstrakte Forderung umzusetzen und zu benennen, welche Politikbereiche auf welcher Ebene im Mehrebenensystem anzusiedeln seien, gehen die Vorstellungen zum Teil deutlich auseinander. Unterschiedliche europapolitische Grundverständnisse und auch ungleiche wirtschaftliche Ausgangspositionen legen in Bayern eine Rückübertragung der Strukturpolitik von der EU- auf die regionale Ebene nahe, während in anderen, vor allem den ostdeutschen Ländern, dies aufgrund der desolaten Hauhaltslage gar nicht gewollt werden kann.

Ansonsten bildete aber das EMK-Papier und die Diskussion im Kreise der Länderregierungschefs die Grundlage für den Bundesratsbeschluss. Dazu gehörten u.a. die Forderung, eine „verbesserte Zuständigkeitsordnung der EU“ zu errichten – die Frage, ob das im Rahmen eines „Kompetenzkataloges“ geschehen solle, lässt der Beschluss offen und überträgt dies einer „eingehenden Prüfung“; die Forderung, den Art. 308 EGV („Vertragsabbrückungsklausel“) abzuschaffen und dem Ausschuss der Regionen ein Klagerecht einzuräumen sowie die Prüfung der Frage, ob zur „verfahrensmäßigen Absicherung der Kompetenzordnung (...) in Ergänzung der bestehenden Gerichtsbarkeit in besonderen Fällen eine gemeinsame Schieds- oder Entscheidungsinstanz angerufen werden“ könne.<sup>37</sup>

Parallel zu den Vorschlägen, die aus der EMK, der Konferenz der Ministerpräsidenten, von einzelnen Ländern und dann im Rahmen des Bundesrates hervorgegangen sind, war natürlich vor allem Brüssel der Ort, an dem eine Debatte zur Zukunft der EU stattfand; auch diese Diskussion wurde von den deutschen Ländern entscheidend mitbestimmt. Vor allem der Ausschuss der Regionen war das Forum, auf dem die Länder nach Unterstützung für ihre Positionen gesucht und auch gefunden haben; vor allem die Zusammenarbeit mit den „konstitutionellen Regionen“, und dabei vor allem mit den belgischen Partnern, zahlte sich für die deutschen Länder aus. Dabei war der AdR nicht als Organ interessant, sondern nur als Anlaufstelle und Kontaktbörse, soweit sich „Gleichgesinnte“ finden ließen.

Vergleicht man den Laeken-Katalog, der mehr als 60 Fragen beinhaltet, mit den Forderungen, die die Länder im Vorfeld des Gipfels von Laeken aufgestellt hatten, findet man dort manches wieder, dazu gehört etwa die Prüfung der „Vertragsabrundungsklausel“ und einer Kompetenzordnung, aus der „teutonischen“ Agenda war durch maßgebliche Beteiligung der deutschen Länder eine europäische geworden. Dass die engere Zusammenarbeit zwischen den Regionen mit eigenen Legislativkompetenzen aber gleichzeitig die politische Rolle des AdR und sein einheitliches Auftreten zu gefährden drohte, wird in verschiedenen Papieren und Beschlüssen aus dem Jahre 2001 deutlich (Wiedmann 2002). So findet man etwa in einer Erklärung des Präsidiums des AdR einen Hinweis mit besorgtem Unterton:

Das Präsidium des Ausschusses der Regionen erinnert daran, dass der AdR durch den Vertrag als einheitliches Vertretungsorgan der ‚regionalen und lokalen Gebietskörperschaften‘ aller Mitgliedstaaten eingerichtet worden ist und so notwendigerweise die ganze Vielfalt der territorialen Organisation der einzelnen Mitgliedstaaten widerspiegelt. In diesem Rahmen, so die Erklärung weiter, hätten „auch die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen unterschiedlicher Ausprägung ihren Platz.“ Das Präsidium fordert diese „zur Zusammenarbeit und Koordinierung ihrer Aktionen“ innerhalb des AdR auf.

Die Entschließung des AdR zur Vorbereitung des Gipfels von Laeken<sup>38</sup>, in der u.a. eine Ausweitung der vier in Nizza vorgeschlagenen Themen gefordert wurde, entstand unter prominenter deutscher Beteiligung. Die Grundlage für die Entschließung vom November 2001 war ein von der Kommission „Institutionelle Fragen“ des AdR formulierter und im Oktober 2001 einstimmig angenommener Entwurf des Berichtstatters und bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber.<sup>39</sup>

#### **4. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union**

Nach dem für die Länder sehr erfolgreichen Laeken-Gipfel ermöglichte der Konvent zur

Zukunft Europas einen neuen und zusätzlichen Kanal der Interessenrepräsentation auf europäischer Ebene. Dass in einem offiziellen Dokument des Europäischen Rates (nicht in den Schlussfolgerungen, aber in der „Erklärung von Laeken“) der Begriff „Verfassung“ Erwähnung findet, kann zumindest als „deutliche Schritte hin zu einer Konstitutionalisierung der europäischen Verträge“ (Deubner/Maurer (2002, 2) gewertet werden. Die deutschen Länder hatten, wie auch die belgischen Regionen, maßgeblichen Anteil an der Ausgestaltung der „Erklärung von Laeken“, in deren langen Liste mit zu überprüfenden Fragen etwa auch eine „bessere Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“ wie auch eine Überprüfung des Art. 308 EGV aufgeführt ist.<sup>40</sup> Damit gibt es, wie es der belgische Ministerpräsident und Ratspräsident Verhofstadt formulierte, „keine Tabus mehr“ und es konnten „alle Fragen“ gestellt werden, die „normalerweise verschwiegen“ werden.<sup>41</sup> Entsprechend zustimmend wurden die Ergebnisse von Laeken von Länderseite aufgenommen.<sup>42</sup>

In ersten öffentlichen Äußerungen und bei den ersten Plenarversammlungen des Konventes machte der Vertreter des Bundesrates, Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Erwin Teufel klar, dass er die Forderungen zur Reform und Neuordnung der EU, die die Länder in den vergangenen Jahren aufgestellt haben, im Konvent zur Sprache bringen werde – auch wenn dies auf kritische oder auch ablehnende Haltungen treffen sollte.<sup>43</sup> Der Verlauf der Beratungen im Konvent und in den Plenardebatten zeigte jedoch schon frühzeitig, dass die Forderung nach einem *Kompetenzkatalog* in dieser Deutlichkeit nicht von allen Ländern unterstützt wurde. Vor allem die ostdeutschen und die SPD-regierten Länder versuchten Teufel auf die Position des Bundesrates vom Dezember 2001, die in der Frage der Kompetenzordnung bewusst offen formuliert war und in der von einem Katalog nur als einer Option, die zu prüfen sei, die Rede war, zurückzubringen (Bundesrat 2001).

Da dem Vertreter des Bundesrates im Konvent die Unterstützung der deutschen Bundesregierung und vor allem auch einer größeren Zahl der Länder in dieser Frage nicht sicher war

(Interview Ländervertreter, März 2002), beschränkte er sich zunächst auf die Erhöhung des Problembewusstseins bei den PartnerInnen und auf die engagierte Mitarbeit in den Arbeitsgruppen. Die allgemeine Forderung nach einem (dualen) Kompetenzkatalog wurde fallengelassen zu Gunsten einer Reihe von institutionellen Sicherungen der regionalen Identität, der Klärung der Kompetenzarten und der Prinzipien der Kompetenzausübung (Subsidiarität und Proportionalität) sowie der politischen und gerichtlichen Kontrolle der Kompetenzausübung (Teufel 2002, 2003). Dass die *Rein-in*-Strategie, sollten die Forderungen der Länder gar nicht oder aus ihrer Perspektive ungenügend berücksichtigt werden, immer auch die Möglichkeit eines Vetos nach sich ziehen könnte, hat Erwin Teufel dabei mehrfach anklingen lassen: „Falls der [Bundesrat] sich eines Tages mit dem Projekt eines Verfassungsvertrages für die zukünftige große Union von 25 und mehr Mitgliedsstaaten zu befassen hat, wird eine zukunftsweisende Kompetenzordnung ein entscheidender Prüfstein für den Bundesrat sein“ (Teufel 2002, 14).<sup>44</sup>

Für die Länder und den Bundesrat waren vor allem die Arbeitsgruppen zur Subsidiarität und zu den mitgliedstaatlichen Parlamenten das Feld, auf dem sie sich besonders engagierten. Die von der AG Subsidiarität diskutierten Vorschläge zur Einbindung der nationalen Parlamente – und das hieße für Deutschland also auch Einbindung des Bundesrates in dieses „Frühwarnsystem“ – wurden allgemein begrüßt. Weitergehende Forderungen, auch einzelne Regionen, und vor allem solche mit Gesetzgebungskompetenzen, in dieses „Frühwarnsystem“ einzubinden, scheiterten vor allem am Widerstand Spaniens, fanden aber auch keine echte Unterstützung bei der Bundesregierung und auch nicht bei anderen europäischen Partnerstaaten (vgl. dazu Landtag von Baden-Württemberg 2003).

Ein anderer Punkt zeigte unterschiedliche Positionen, die vor allem parteipolitisch und historisch zu erklären sind: In der Frage, ob ein „Gottesbezug“ in den europäischen Verfassungsvertrag aufgenommen werden sollte, nahmen die konservativ und sozialdemokra-

tisch-sozialistisch regierten Länder unterschiedliche Positionen ein. Während die christdemokratisch regierten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in die Präambel einer europäischen Verfassung einen Bezug auf Gott aufnehmen wollen, lehnen die anderen Länder dies ausdrücklich ab.<sup>45</sup> In einem anderen Punkt zeigte sich, dass Bayern und andere Länder, die sich der Münchner Regierung hier angeschlossen haben, unterschiedliche europapolitische Grundeinstellungen aufweisen. Einige Länder hatten sich im Rahmen der Europaministerkonferenz bei der ersten Bewertung der Konventsergebnisse auf die Seite Bayerns geschlagen und bei einem „buchhalterischen“ Abgleich ihrer Forderungen im Vorfeld des Konvents mit den konkreten Kompromisslösungen in zahlreichen „Protokollnotizen“ ihre Kritik formuliert.<sup>46</sup> Erst nachdem der Konflikt innerhalb der Unions-Parteien zu Gunsten einer „positiveren“ Einschätzung der Konventsergebnisse gelöst werden konnte, verständigte man sich im Kreise der Ministerpräsidenten auf eine Position, die die kritische EMK-Bewertung relativierte (Interview Ländervertreter, Juli 2003).

## 5. Schlussbetrachtungen

Der vorliegende Beitrag untersuchte die Strategien und Kanäle der europapolitischen Interessenrepräsentation der deutschen Länder seit Mitte der 1990er Jahre. Dabei zeigte sich, dass auch die ökonomisch schwächeren Länder die vor allem von Bayern und Baden-Württemberg sowie von Nordrhein-Westfalen unterstützten Forderungen nach einer Reform des Subsidiaritätsprinzips und einer Neuordnung der Kompetenzen und einer davon erhofften Stärkung der regionalen Autonomie, im Prinzip unterstützen. In Detailfragen und bei der konkreten Operationalisierung einer „transparenteren Kompetenzabgrenzung“ brechen dagegen die unterschiedlichen Positionen immer wieder auf und müssen kaschiert werden, weil die Länder insgesamt ihre Position schwächen

würden, und als wichtiger europapolitischer Akteur weniger wahrgenommen werden würden. Die Untersuchung zeigte, dass vor allem die „starken“ Länder eine *Strategie der Optionenmaximierung* verfolgen und darin sehr erfolgreich sind. Die Komplexität dieser Strategie erhöht sich dabei parallel zur Verdichtung der europäischen Verfassungsdebatte, wie sie seit dem Gipfel von Laeken zu beobachten ist (Große Hüttmann 2000, 2002b, 2003), und parallel zu den innerdeutschen Bemühungen um eine Reform des Föderalismus. Dass es Parallelen zwischen der von den deutschen Ländern geführten Diskussion um klare Kompetenzabgrenzung im europäischen Mehrebenensystem und der Diskussion um die Reform des Bundesstaates gibt, zeigen die Beratungen im Rahmen der Bund-Länder-Gespräche um eine Reform des deutschen Bundesstaates, die in den Jahren 2002 und 2003 intensiviert wurden. In dieser Föderalismusdebatte werden die Strukturmerkmale der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland im Zuge der Europäisierung und Globalisierung überprüft.<sup>47</sup>

Es handelt sich hierbei aber nicht nur um zufällig parallel laufende Diskussionen, sondern um eine mehr oder weniger gezielte Verknüpfung des europäischen und innerdeutschen Diskurses. In unserer Länderumfrage sehen rund 47 Prozent der Ländervertreter einen engen und rund 33 Prozent einen sehr engen Zusammenhang zwischen der Klärung der Kompetenzaufteilung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher bzw. regionaler Ebene und den Bemühungen um eine Reform des deutschen Föderalismus (Fischer 2003). Diese Verknüpfung wurde auch in den Interviews mit den Ländervertretern explizit hervorgehoben und als Faktor genannt, der in der Debatte um eine Reform des Föderalismus wichtiger würde. Dies vor allem aufgrund der bisherigen Erfahrungen und Probleme, eine – nach den Vorstellungen der ProtagonistInnen eines Wettbewerbsföderalismus – ‚echte‘ Reform des Bundesstaates und des Finanzausgleichs zustande zu bringen (Interviews mit Ländervertretern im Frühjahr 2001). Ob und inwieweit sich daraus ein echter Systemwechsel ergibt, lässt sich im Moment nicht abschätzen – die Chancen stehen jedenfalls

besser als in den 1980er und 1990er Jahren, als ähnliche Anläufe gescheitert sind.

Der Grad der „Europäisierung“ des deutschen Bundesstaates ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass typische Länderaufgaben wie „Daseinsvorsorge“, Regional- und Strukturpolitik oder auch die Kulturhoheit der Länder nicht mehr im nationalen Rahmen debattiert werden können. Die deutschen Länder haben sich lange Zeit nicht entscheiden können, ob sie ihre spezifischen Interessen besser in Bonn bzw. Berlin oder in Brüssel zu Gehör bringen sollen. Gerade deshalb haben sie die Reformanläufe der Europäischen Union seit Mitte der 1990er Jahre als willkommene Chance gesehen, sich auf nationaler wie auf europäischer Ebene sehr deutlich in die Diskussion einzumischen und notfalls mit der Veto-Karte zu winken.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Wir danken den HerausgeberInnen und dem/der anonymen GutachterIn für die Kommentare und Hinweise zu der ersten Fassung.
- 2 Das Zitat entnehmen wir einem Artikel von Edmund Stoiber (1987, 543).
- 3 Zur Bedeutung der Wahl des Zeitraums, der in den Blick genommen wird, vgl. Eising (2003, 406).
- 4 Vgl. u.a. Auel (2002), Große Hüttmann/Knodt (2000), Hrbek (1997, 2000, 2001), Jeffery (1996, 2003), Kohler-Koch u.a. (1998), Knodt (1998, 2002) und Unterlechner (1997).
- 5 Dabei nehmen wir eine akteurszentrierte Perspektive ein; vgl. dazu auch die Diskussion bei Knill/Lenschow (2001).
- 6 Eine akteurszentrierte Perspektive, die auch den institutionellen Kontext und seinen Wandel in den Blick nimmt; vgl. dazu Scharpf (2000).
- 7 Zur kritischen Aufarbeitung dieses Kompatibilitätsarguments, vgl. Radaelli (2000).
- 8 Vgl. Knodt (2000, 2002), sowie ähnlich Radaelli (2000). Hier kann keine ausführliche Diskussion der „Europäisierung“ einzelner Politikbereiche erfolgen; vgl. dazu ausführlich Knodt (1998) sowie Sturm/Pehle (2001).
- 9 Vgl. dazu „Eckpunkte zur Verbesserung der Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten“, Anlage zu TOP 5 der 30. Europaministerkonferenz der Länder am 10./11. Oktober 2001 in Goslar.
- 10 Schriftliche Befragung „Die deutschen Länder und die Regierungskonferenz von Nizza“, durchgeführt von Martin Große Hüttmann, Universität Tübingen, und Michèle Knodt, Universität Mannheim, März-

- Oktober 2001; die Rücklaufquote beträgt rund 94 Prozent. Sechser Skala von 1 = „nicht hilfreich“ bis 6 = „sehr hilfreich“, hier aggregierte Werte 5 + 6.
- 11 Sechser Skala von 1 = „nicht wichtig“ bis 6 = „sehr wichtig“, hier aggregierte Werte 5 + 6.
  - 12 Sechser Skala von 1 = „nicht hilfreich“ bis 6 = „sehr hilfreich“, hier aggregierte Werte 5 + 6.
  - 13 Sechser Skala von 1 = „nicht wichtig“ bis 6 = „sehr wichtig“, hier aggregierte Werte 5 + 6.
  - 14 Sechser Skala von 1 = „nicht wichtig“ bis 6 = „sehr wichtig“, hier aggregierte Werte 3 + 4.
  - 15 Vgl. dazu auch die verschiedenen Beiträge aus der Sicht des Bundes und der einzelner Länder in Hrbek (2000).
  - 16 Ein „Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente“ verabschiedete am 31. März 2003 in Lübeck eine Erklärung zur Stärkung der Landtage in europapolitischen Fragen; vgl. „Bekennnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken! Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“, angenommen auf dem Föderalismuskonvent am 31.03.2003 in der Hansestadt Lübeck und Pressemitteilung des Landtages Schleswig-Holstein, Nr. 40/2003, 31.03.2003.
  - 17 Sechser Skala von 1 = „nicht hilfreich“ bis 6 = „sehr hilfreich“, hier aggregierte Werte 1 + 2.
  - 18 Entschließung des Bundesrates zum föderativen Aufbau Europas im Rahmen der Politischen Union; Drucksache 780/90 (Beschluss), S.5.
  - 19 Vgl. dazu die Schlusserklärung der Konferenz von Präsidenten von Regionen mit Legislativkompetenz vom 23./24. November 2000 in Barcelona; die Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern vom 28. Mai 2001 in Brüssel und Pressemitteilung der Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten, Hannelore Kraft: „Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen in Brüssel unterschrieben – Rolle der Regionen in Europa stärken – Diskussion über eine Neuverteilung der Kompetenzen in der Europäischen Union“, Düsseldorf, 28.05.2001 und die Schlusserklärung der Zweiten Konferenz von Präsidenten von Regionen mit Legislativkompetenz vom 15./16. November 2001 in Lüttich, CONF/LIEGE (2001) 8 (unterzeichnet von 52 Regionen).
  - 20 Auf den bayerischen Europaminister Bocklet geht z.B. eine Änderung im Entwurf einer „Erklärung des Präsidiums über ‚Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess‘“; COM-Aff.Inst./024 (CdR 191/2001 Änd. 2 (DE/FR) AK/hi, zurück: Der ursprüngliche Wortlaut im Entwurf (Ziffer I/5), wonach der AdR „den Wunsch einiger Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen aus den Mitgliedstaaten, informell enger zusammenzuarbeiten und ihre Europapolitik enger abzustimmen (...) respektiert“, heißt es in der beschlossenen Erklärung nicht mehr, der AdR halte es für „erforderlich“, dass diese Regionen den institutionellen Rahmen der EU „respektieren“, was eine Einschränkung zur Folge gehabt hätte; jetzt heißt es nur noch, der AdR halte es für „wünschenswert“, dass die Regionen, die eine verstärkte Zusammenarbeit anstreben, den institutionellen Rahmen nur „benutzen“.
  - 21 Die „Sandwich-These“ geht davon aus, dass die mittlere (Bundes-)Ebene weitgehend überflüssig wird, da die Kompetenzen zwischen EG und den Regionen aufgeteilt werden.
  - 22 Sechser Skala von 1 = „nicht hilfreich“ bis 6 = „sehr hilfreich“, hier aggregierte Werte 5 + 6.
  - 23 Diese Interdependenz konnte man auch in anderen europäischen Mitgliedstaaten beobachten, so bei der österreichischen Diskussion um die Bundesstaatsreform, in der sie von Anfang an explizit so angelegt war (vgl. Fallend 2002).
  - 24 Zur innerdeutschen Debatte vgl. Fischer (2003), Fischer/Große Hüttmann (2001), Große Hüttmann (2002a), Margedant (2003) und Münch (2001).
  - 25 Die Determinanten des regionalen Handelns auf europäischer Ebene wurden in einem empirischen Projekt, das neun Regionen aus fünf europäischen Ländern verglich, untersucht. Bei der Auswahl der Regionen wurde systematisch die konstitutionelle Verfasstheit der Länder sowie deren Wirtschaftskraft variiert (vgl. vor allem Kohler-Koch u.a. 1998, Knodt 1998).
  - 26 Vgl. zum „Framing“-Ansatz Rein/Schön (1991) und Kohler-Koch (2000).
  - 27 Vgl. zum Folgenden ausführlich Hrbek/Große Hüttmann (2002).
  - 28 Bundesrat, Stenographischer Bericht, 769. Sitzung, Berlin, Freitag, den 9. November 2001; Plenarprotokoll 769, S. 605.
  - 29 Vgl. die Schlusserklärung der Konferenz von Präsidenten von Regionen mit Legislativkompetenz vom 23./24. November 2000 in Barcelona; die Politische Erklärung der konstitutionellen Regionen Bayern, Katalonien, Nordrhein-Westfalen, Salzburg, Schottland, Wallonien und Flandern vom 28. Mai 2001 in Brüssel und die Schlusserklärung der Zweiten Konferenz von Präsidenten von Regionen mit Legislativkompetenzen vom 15./16. November 2001 in Lüttich, CONF/LIEGE (2001) 8 (unterzeichnet von 52 Regionen).
  - 30 Vgl. Politische Erklärung, S. 2.
  - 31 Vgl. Politische Erklärung, S. 4.
  - 32 Vgl. Politische Erklärung, S. 4.
  - 33 Eckpunkte der Länder zu den Verfahrensaspekten der „Erklärung zur Zukunft der Union“ (Stand: 31.05.2001), S. 1; Anhang zu EMK-Beschluss vom 31. Mai 2001.
  - 34 „Erste Orientierungen zur Kompetenzneuordnung“; Anlage zu EMK-Beschluss vom 10./11. Oktober 2001 in Goslar, S. 1.
  - 35 „Erste Orientierungen zur Kompetenzneuordnung“; Anlage zu EMK-Beschluss vom 10./11. Oktober 2001 in Goslar, S. 3.
  - 36 Erklärung von Staatsminister Reinhold Bocklet (Bayern) zu Punkt 76 der Tagesordnung, Anlage 25, in: Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur



- Zukunft der Europäischen Union, 20. Dezember 2001, Drucksache 1081/01 (Beschluss), S. 787-788.
- 37 Bundesrat: Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union, 20. Dezember 2001, Drucksache 1081/01 (Beschluss).
- 38 Entschließung des Ausschusses der Regionen vom 14. November 2001 zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken und zur Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz 2004, CdR 104/2001 fin., Brüssel, den 20. November 2001.
- 39 Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken und zur Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz 2004 (Entschließung des Ausschusses der Regionen) Kommission „Institutionelle Fragen“; CdR 104/2001 rev. COM-AAFF.INST/021, Berichterstatte: Herr STOIBER (Ministerpräsident des Freistaates Bayern, D/PPE).
- 40 Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken; Laeken, den 15. Dezember 2001; SN 273/01, Brüssel.
- 41 Bulletin Quotidien Europe, Sonderausgabe zur Tagung des Europäischen Rates in Laeken; Nr. 8114, 16. Dezember 2001, Brüssel.
- 42 Vgl. dazu etwa die Pressemitteilung der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 18.12.2001: „Ergebnisse des EU-Gipfels von Laeken entsprechen weitestgehend den Forderungen der Länder“ und die Regierungserklärung von Ministerpräsident Wolfgang Clement „Nordrhein-Westfalen in Deutschland und Europa – Transparenz schaffen, Handlungsfähigkeit erweitern, Länder stärken“ vom 23. Januar 2002.
- 43 Interview der „Brüssel-Rundschau“ mit Ministerpräsident Erwin Teufel (Ausgabe 15. März – 4. April 2002); Ministerpräsident Erwin Teufel: „Eckpunkte für den Konvent“ und Statement von Erwin Teufel, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg (Mitglied des Konvents; Vertreter des deutschen Bundesrates) in der Generaldebatte „Erwartungen an die Europäische Union“ bei der Tagung des Konvents zur Zukunft Europas am 21./22. März 2002 in Brüssel.
- 44 In einer öffentlichen Anhörung zum Konvent im Landtag von Baden-Württemberg am 15.11.2002 äußerte sich der baden-württembergische Ministerpräsident ähnlich: „Ich drohe nicht, ich weise [aber] darauf hin, dass der Verfassungsvertrag im Bundesrat ratifiziert werden muss“ (eigene Mitschrift).
- 45 Vgl. dazu das von der 34. Europaministerkonferenz der Länder am 05.12.2002 in Berlin verabschiedete Papier zur „Zukunft der Europäischen Union. Zwischenbilanz der Deutschen Länder zum Stand der Diskussion im Konvent“.
- 46 Vgl. 36. Europaministerkonferenz der Länder am 18. Juni 2003 in Berlin, TOP 1: Europäischer Konvent: „Erste politische Bewertung des Verfassungsentwurfs“.
- 47 Vgl. dazu neben der Bund-Länder-Kommission zur Bundesstaatsreform auch die vom Bayerischen Land-

tag (2002) eingesetzte Enquete-Kommission zur Reform des Föderalismus.

## LITERATUR

- Auel, Katrin* (2002). Regieren im Mehrebenensystem. Deutschland zwischen nationaler und europäischer Politikverflechtungsfalle?, in: Michael *Meimeth/Joachim Schild* (Hg.): Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven, Opladen, 109–128.
- Bayerischer Landtag* (2002). „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“. Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, München.
- Börzel, Tanja A.* (2000). Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift, 41, 225–250.
- Börzel, Tanja A.* (2002). Kooperation statt Wettbewerb. Regionen vor der Herausforderung der Europäisierung, in: Thomas *Conzelmann/Michèle Knodt* (Hg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt/New York, 123–139.
- Bundesrat* (2001). Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union, Drucksache 1081/01 (Beschluss), 20.12.01.
- Bundesrat* (Hg.) (1988). Bundesrat und Europäische Gemeinschaften, Dokumente, Bonn.
- Deubner, Christian/Andreas Maurer* (2002). Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas; Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Duchacek, Ivo* (1970). Comparative Federalism, New York.
- Eising, Rainer* (2003). Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Markus *Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch* (Hg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, 387–416.
- Fallend, Franz* (2002). Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Heinrich *Neisser/Sonja Puntischer-Riekmann* (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik? Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien, 201–229.
- Fischer, Thomas* (2003). Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, 3–5.
- Fischer, Thomas/Martin Große Hüttmann* (2001). Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, 128–142.
- Große Hüttmann, Martin* (2000). „Die Zeit der Mandarine ist vorüber“: Deutschland und die europäische Verfassungsdebatte im Rahmen der Regierungs-

- konferenz 1996/97, in: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung 2000, Bd. 5, Frankfurt am Main/New York, 325–353.
- Große Hüttmann, Martin (2002a). Die föderale Staatsform in der Krise? Die öffentliche Debatte um „Cheques“ and balances im deutschen Föderalismus, in: Hans-Georg Wehling (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, 2. Aufl., Opladen, 289–311.
- Große Hüttmann, Martin (2002b). „Monnet oder Metternich“? Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Europäischen Union, in: PIN – Politik im Netz ([www.politik-im-netz.com](http://www.politik-im-netz.com)), 3 (16), September 2002.
- Große Hüttmann, Martin (2003). Der Konvent und die Neuordnung der Europäischen Union: Eine Bilanz verschiedener Verfassungsvorschläge aus Sicht der Länder und Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, 432–443.
- Große Hüttmann, Martin/Michèle Knodt (2000). Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/2000, 31–38.
- Hrbek, Rudolf (1997). Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, 12–21.
- Hrbek, Rudolf (Hg.) (2000). Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf (2001). Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik. Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, 267–298.
- Hrbek, Rudolf/Martin Große Hüttmann (2002). Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte um die Zukunft der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, 577–594.
- Jeffery, Charlie (1996). Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process, in: Regional & Federal Studies, 2, 56–75.
- Jeffery, Charlie (2003). The German Länder and Europe: From Milieu-Shaping to Territorial Politics, in: Kenneth Dyson/Klaus H. Goetz (Hg.): Germany and Europe: A Europeanized Germany?, Oxford (i.E.).
- Jeffery, Charlie/John Yates (1993). Unification and Maasticht: The Response of the Länder Governments, in: Charlie Jeffery/Roland Sturm (Hg.): Federalism, Unification and European Integration, London, 58–81.
- Johne, Roland (2000). Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla (2001). Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 168–187.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow (2001). „Seek and Ye Shall Find!“: Linking Different Perspectives on Institutional Change, in: Comparative Political Studies, 34 (2), 187–215.
- Knodt, Michèle (1998). Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle (1998a). Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, in: Karl Kaiser/Wolf-Dieter Eberwein (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München, 153–66.
- Knodt, Michèle (2000). Europäisierung à la Sinatra, in: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung 2000, Bd. 5, Frankfurt am Main/New York, 237–264.
- Knodt, Michèle (2000a). Vier Motoren für Europa: Symbolische Hochglanzpolitik oder erfolgsversprechende regionale Strategie des Landes Baden-Württemberg?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden, 405–416.
- Knodt, Michèle (2002). Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?, in: Politische Vierteljahresschrift, 43 (2), 211–234.
- Knodt, Michèle/Martin Große Hüttmann (2002). „Framing the Debate“: Institutionen, Ideen und Interessen der deutschen Länder im europäisierten Bundesstaat, in: Thomas Conzelmann/Michèle Knodt (Hg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt/New York, 140–164.
- Kohler-Koch, Beate (2000). Framing: The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions, in: Journal of European Public Policy, 7, 513–531.
- Kohler-Koch, Beate u.a. (1998). Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen.
- Kovziridze, Tamara (2002). Europeanization of Federal Institutional Relationships in Belgium, Germany and Austria, in: Regional & Federal Studies, 12 (3), 128–155.
- Landtag von Baden-Württemberg (2003). Mitteilung der Landesregierung: Der Europäische Konvent bei Eintritt in die Phase der Formulierung, Drucksache 13/1854, Stuttgart, 25.02.2003.
- Lenz, Aloys/Roland Johne (2000). Die Landtage vor der Herausforderung Europas. Anpassung der parlamentarischen Infrastruktur als Grundlage institutioneller Europafähigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/2000, 20–29.
- Margedant, Udo (2003). Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, 6–13.
- Münch, Ursula (2001). Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen

- Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 115–127.
- Radaelli*, Claudio M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, in: European Integration online Papers (EIoP), 4 (8), o.S., (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>).
- Rein*, Martin/Donald *Schön* (1991). Frame Reflective Policy Discourse, in: Peter *Wagner* (Hg.): Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads, Cambridge, 262–289.
- Scharpf*, Fritz W. (2000). Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schmidt*, Vivien A. (2001). Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment, in: European Integration online Papers (EIoP), 5 (6), o.S. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>).
- Stoiber*, Edmund (1987). Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv, Folge 19, 543–552.
- Sturm*, Roland/Heinrich *Pehle* (2001). Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Taurus*, Olaf (1997). Der Ausschub der Regionen. Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU, Münster.
- Teufel*, Erwin (2002). Statement von Erwin Teufel, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg (Mitglied des Konvents; Vertreter des deutschen Bundesrates) in der Generaldebatte „Erwartungen an die Europäische Union“ bei der Tagung des Konvents zur Zukunft Europas am 21./22. März 2002 in Brüssel.
- Teufel*, Erwin (2003). Rede von Ministerpräsident Erwin Teufel vor dem Forum Constitutionis Europae der Humboldt-Universität Berlin „Konturen der Europäischen Verfassung“ am 23. April 2003.
- Treib*, Oliver (2003). Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These, MPIfG Discussion Paper 03/03, Köln.
- Tsebelis*, George (1990). Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Oxford.
- Tsebelis*, George (2002). Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton.
- Unterlechner*, Josef (1997). Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß. Normen – Praxis – Wertung, Wien.
- Wiedmann*, Thomas (2002). Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen vor der Zerreißprobe, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, 541–551.

#### AUTORINNEN

Dr. Michèle KNOTDT ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II an der Universität Mannheim und Leiterin des Projektes „Regieren im erweiterten Mehrebenensystem“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).

*Forschungsschwerpunkte*: Europäische Integration im Bereich regionales Regieren sowie internationale Einbettung der EU.

*Publikationen*: „Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?“, in: PVS, 2/2002, 211–234; Regieren in internationalen Institutionen, Opladen 2002 (hg. mit Markus Jachtenfuchs); Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung 2001/2002, Bd. 6, Frankfurt am Main, 2002 (hg. mit Thomas Conzelmann).

Korrespondenzadresse: Lehrstuhl Politische Wissenschaft II, Universität Mannheim, D-68131 Mannheim, Tel. ++49 (0) 621/181-2070, Fax: ++49 (0) 621/181-2072. email: [Michele.Knodt@mzes.uni-mannheim.de](mailto:Michele.Knodt@mzes.uni-mannheim.de)

Martin GROSSE HÜTTMANN, M.A., ist wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

*Forschungsschwerpunkte*: Reformprozesse in der Europäischen Union und Föderalismus in Deutschland.

*Publikationen*: „Die föderale Staatsform in der Krise? Die öffentliche Debatte um „Cheques“ and balances im deutschen Föderalismus“, in: Hans-Georg Wehling (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft; 2., überarbeitete Auflage, Opladen 2002, 289–311; „Monnet oder Metternich“? Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Europäischen Union, in: PIN – Politik im Netz ([www.politik-im-netz.com](http://www.politik-im-netz.com)), 8 (16), September 2002, Rubrik: global; „Der Konvent und die Neuordnung der Europäischen Union: Eine Bilanz verschiedener Verfassungsvorschläge aus Sicht der Länder und Regionen“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003, 432–443.

Korrespondenzadresse: Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen, Tel. ++49 (0) 7071 / 29 72919, Fax: ++49 (0) 7071 / 29 24 17. email: [grosse-huettmann@uni-tuebingen.de](mailto:grosse-huettmann@uni-tuebingen.de)