

Zimmermann, Horst

Article — Digitized Version

Gewichtsverlagerungen im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Horst (1990) : Gewichtsverlagerungen im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 9, pp. 451-456

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136675>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Horst Zimmermann*

Gewichtsverlagerungen im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß?

Die EG bildet sich als vierte Ebene eines europäischen föderativen Systems heraus. Auf Dauer sind in föderativen Staaten aber nur drei Ebenen üblich. Da Gemeinden überall bestehen, fragt sich mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland, welche der beiden anderen Ebenen, der Bund oder die Bundesländer, den Bedeutungsverlust überwiegend zu tragen hat.

Im Juni 1983 beschloß der Europäische Rat in Stuttgart, der europäischen Integration durch neue Schwerpunkte und Programme Impulse zu geben. Hierzu zählten unter anderem das Binnenmarktprogramm sowie ein neues Finanzierungssystem für den Haushalt der Europäischen Gemeinschaften (EG).

Nach einem intensiven Beratungs- und Einigungsprozeß wurde in Luxemburg im Februar 1986 die „Einheitliche Europäische Akte“ beschlossen. Ihre grundlegenden Elemente bestehen in Änderungen und Ergänzungen der Römischen Verträge sowie in neuen Vertragsbestimmungen zur „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“. In der dem Vertrag vorangestellten Präambel wird das Integrationsziel ausdrücklich bekräftigt.

Parallel dazu sind die Vorbereitungen für den Europäischen Binnenmarkt, der am 1. 1. 1993 wirksam werden soll, vorangetrieben worden. Bis zu diesem Zeitpunkt sind zahlreiche einzelstaatliche Regulierungen aufzuheben, Steuergesetze zu ändern, und diese einzelstaatlichen Reaktionen sind von seiten der EG zu koordinieren und durch EG-Regelungen zu ergänzen, so daß ihr auch hierdurch mehr Einfluß zuwächst. Schließlich wird der realisierte Binnenmarkt auch nach 1993 eine Fülle zusätzlicher EG-Aktivitäten erforderlich machen. insge-

samt gesehen wird die EG durch diese Entwicklungen als „vierte Ebene“ eines sich herausbildenden föderativen Systems in Europa gestärkt, und dies gilt um so mehr, wenn in der Geldpolitik konkrete Schritte in Richtung auf eine europäische Währungsunion getan werden. Diese politische Aufwertung der EG wird sich in Zukunft sowohl in ihren Aufgabenbereichen als auch in ihrem Finanzsystem niederschlagen.

Derzeit erfahren vor allem nicht so ausgabenintensive Aufgabenbereiche der EG eine Ausweitung, wie die Beispiele der Wettbewerbspolitik, der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Bilanzrichtlinien, der Regulierungen im Bereich der Verkehrspolitik oder auch die administrative Beeinflussung der Regionalpolitik zeigen. Lediglich die Aufstockung der Strukturfonds betrifft in nennenswertem Maß das Budget. Dementsprechend ist das Gewicht der EG, wenn man es in finanzwirtschaftlichen Größen, wie sie oft bei der Charakterisierung föderativer Systeme herangezogen werden, ausdrückt, derzeit noch wenig bedeutend. Die intensive Diskussion um Umfang und Effizienz des europäischen Budgets steht in einem gewissen Mißverhältnis zu dem Tatbestand, daß der EG-Haushalt weniger als 1% des EG-BIP 1989 ausmachte (vgl. Tabelle). Im Vergleich dazu betragen die Staatsquoten von Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland jeweils

Prof. Dr. Horst Zimmermann, 56, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Philipps-Universität in Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

* Der Beitrag ist ein überarbeiteter und aktualisierter Teil eines Vortrags vor der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover. Der gesamte Vortrag erscheint demnächst unter dem Titel „Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes“ im Tagungsband „Europäische Integration – Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung“, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 184.

13,1%, 13,0% und 8,8% des Bruttosozialprodukts des Jahres 1989 bzw. 1987. Auch ein Vergleich der Ausgabenstrukturen weist auf eine noch schwach ausgeprägte EG-Ebene hin; nach wie vor dominiert unter den ausgabenintensiven Aufgabenbereichen der EG der Agrarbereich mit 71% der Ausgaben. Eine ähnlich einseitige Struktur findet sich auch unter den Einnahmen: 1989 trugen die Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln mit 59% zu den Gesamteinnahmen bei.

Da ein weiterer Bedeutungsgewinn sowohl in den ausgabenintensiven als auch in den weniger deutlich über das Budget laufenden Aufgabenbereichen der EG zu erwarten ist, stellt sich die Frage, welche der staatlichen Ebenen unterhalb der EG Aufgaben und Ausgabenanteile abgeben wird, wenn man einmal davon ausgeht, daß durch den engeren Zusammenschluß keine neuen Aufgaben entstehen.

Tabelle
Finanzwirtschaftliche Bedeutung der vier Ebenen^a, am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

Ebene	Finanzströme
EG 1989	Ausgabenvolumen 92,7 Mrd. DM ¹ = 0,8% des EG-BIP 1989 ² Größter Ausgabenposten: Agrarbereich 71% Größte Steuer: Mehrwertsteuer-eigenmittel 59%
Bund 1989	Ausgabenvolumen 291,3 Mrd. DM ³ = 13,1% des BSP 1989 ⁴ Größter Ausgabenposten: Soziale Sicherung 34% Größte Steuer: Anteil Einkommen- und Körperschaftsteuern 43%
Bundesländer 1987	Ausgabenvolumen 263,1 Mrd. DM ⁵ = 13,0% des BSP 1987 ⁴ Größter Ausgabenposten: Schulen, Hochschulen 24% Größte Steuer: Anteil Einkommen- und Körperschaftsteuern 41%
Gemeinden 1987	Ausgabenvolumen 178,1 Mrd. DM ⁶ = 8,8% des BSP 1987 ⁴ Größter Ausgabenposten: Gesundheit, Sport, Erholung 15% Größte Steuer: Anteil Einkommensteuer 17%

^a Nicht um Zahlungen zwischen den Ebenen bereinigt. Einzelne Ausgaben- und Einnahmenposten als Anteil am Haushaltsvolumen der jeweiligen Ebene.

¹ Finanzbericht 1990, Bonn 1989, S. 131 (Soll 1989), 1 ECU = 3,06618 DM.

² EG-BIP: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Wirtschaft, Nr. 38, November 1988, S. 150 (Schätzung).

³ Finanzbericht 1990, a.a.O., S. 144 f., Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, ohne EG-Anteil, ERP, LAF und Sozialversicherungen (Soll 1989).

⁴ Ebenda, S. 72, Bruttosozialprodukt 1989 für die Bundesrepublik Deutschland 2227 Mrd. DM (Schätzung).

⁵ Ebenda, S. 77, Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Ergebnisse der Vierteljahresstatistik).

⁶ Ebenda, S. 79.

Quelle: H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft, 6. Aufl., München 1990, im Druck.

An die Frage, welcher Ebene diese speziellen Aufgaben zufallen sollten, könnte man mit dem Kalkül der ökonomischen Theorie des Föderalismus herangehen. Voraussetzung wäre allerdings, daß die EG bereits als eine annähernd ausgereifte Zentralebene angesehen werden könnte. Dann würde man von einem Drei-Ebenen-System sprechen, das zwischen EG- und Gemeindeebene nur noch eine weitere Gebietskörperschaftsebene enthielte, denn dauerhafte Vier-Ebenen-Systeme sind in der Wirklichkeit kaum anzutreffen und würden wohl die Kosten des Föderalismus im Vergleich zu seinen Vorteilen stark ansteigen lassen.

Nun mag es sein, daß sich in einigen Jahrzehnten eine Tendenz zum Drei-Ebenen-System abzeichnet, aber derzeit ist die EG-Ebene noch unvergleichlich viel schwächer als in anderen föderativ aufgebauten Staaten und weist einen höchst eigenartigen Aufgabenbestand auf. Folglich kann man die üblichen Denkansätze (z.B. Aufgaben mit dem weitesten Nutzenkreis an die oberste Ebene geben) nicht unbesehen anwenden. Daher wird im folgenden auch nicht von einer aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleiteten rationalen vertikalen Aufgabenverteilung her argumentiert. Vielmehr wird hier davon ausgegangen, daß sich diese konkrete Frage in der EG langfristig vor dem Hintergrund der grundsätzlicheren Problematik beantworten wird, welche der Ebenen einen Bedeutungsgewinn bzw. -verlust erfahren wird, d.h., ihre Beantwortung hängt davon ab, wohin sich vermutlich das politische Kräfteverhältnis verschiebt.

Zur langfristigen Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Bund und Ländern unter dem Eindruck einer erstarkenden EG gibt es im wesentlichen zwei Hypothesen. Die eine geht von einer Einengung des Bundes durch Aktivitäten der Bundesländer aus, die andere von einem relativen Zurücktreten der Länder hinter einen im EG-Bereich agierenden Bund.

Einengung des Bundes?

Unter dem Eindruck der Erfolge, den die Bundesländer bei den Beratungen zum Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte erzielt hatten¹, wird von vielen Seiten die Meinung geäußert, daß der Bund in Zukunft unter dem Druck der EG von oben und der Mitspracherechte der Bundesländer von unten einen erheblichen Kompetenzverlust erleiden könnte und daß

¹ Vgl. etwa Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte. Beschlossen in der 564. Sitzung am 16. Mai 1986, Bundesrats-Drucksache 150/86 (Beschluß) vom 16. 5. 1986, z.B. abgedruckt in R. Hrbeke, J. Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, S. 276 ff.

die Länder vermutlich als Gewinner aus diesem vertikalen Verteilungskampf hervorgehen dürften². Man könnte sie die „Sandwich-These“ nennen, weil der Bund eingeklemmt zwischen einer stärker werdenden EG und den mit erheblichen Einwirkungsrechten versehenen Ländern ganz überwiegend derjenige ist, von dem Kompetenzen nach Brüssel abwanderten³.

Das erste Element dieser Hypothese läßt sich kaum bestritten: Die EG soll in der Zukunft stärker werden und wird dies im Laufe der Zeit auch tun⁴. Sofern die Zunahme nicht zu einer Ausweitung des Aufgabenbestandes der öffentlichen Hand insgesamt (EG-weit definiert) oder zu einer Ausweitung des Staatsanteils (ebenfalls EG-weit gesehen) führt, muß dieser Funktionszuwachs auf Kosten der Aufgaben darunter liegender föderativer Ebenen gehen.

Für das zweite Element, den von den Ländern ausgeübten Druck, werden zahlreiche Argumente angeführt. Zwar können die Länder von oben, d.h. über die EG direkt, nur begrenzt einwirken, da unbestritten ist, daß an den EG-Entscheidungen nur der Bund selbst direkt beteiligt ist⁵. Von unten jedoch sind zahlreiche Möglichkeiten gegeben, und einige von ihnen, wie die Institution des Länderbeobachters in Brüssel oder die Mitwirkung in Ausschüssen, bestehen schon länger⁶.

Einige weitere finden sich im Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte, nach dem die Bundesregierung bei länderrelevanten Entscheidungen die Stellungnahme der Länder berücksichtigen muß. Sie haben ihren Niederschlag auch in der Bundesrats-Geschäftsordnung gefunden⁷. Lediglich die vom Bundesrat geforderte Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG mit dem Ziel einer Zustimmungspflichtigkeit entsprechender

Bundesgesetze („zumindest, ...wenn es um Hoheitsrechte der Länder geht“)⁸ wurde nicht durchgeführt; sie hätte zu einer sehr viel deutlicheren Verschiebung des Kräftegewichts in Europafragen hin zu den Bundesländern geführt. Allerdings werden entsprechende Vorstöße der Länder erneut zur Entscheidung in dieser Frage drängen⁹. Eine Stärkung der Länderebene könnte langfristig auch dadurch erfolgen, daß unter dem Eindruck der EG eine Länderneugliederung stattfindet, um leistungs- und durchsetzungsfähigere Einheiten zu schaffen. Allerdings sind die Erfolgsaussichten nach den früheren Erfahrungen als gering einzuschätzen.

Ein weiterer Grund für einen Bedeutungszuwachs der Länder nach 1992 wird darin gesehen, daß wegen der Schwächung der jeweiligen Zentralgewalt in den Mitgliedstaaten nunmehr die Regionen und in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere die Bundesländer aufgerufen und durch die Entwicklung gezwungen seien, sich ihrerseits stärker um gute Standortbedingungen für einheimische Investitionen und Arbeitsplätze zu kümmern, da die Zentralstaaten als Akteure in dieser Hinsicht weniger leisten können¹⁰. Dies tun in der Bundesrepublik Deutschland die Bundesländer bereits seit langem, so daß durch die Entwicklung im Verhältnis zwischen EG, Bund und Bundesländern hier allenfalls eine Verstärkung eintreten könnte.

Wenn die „Sandwich-Hypothese“ zuträfe, würde im übrigen der Bund in der Bundesrepublik stärker als die Zentralebene in anderen Mitgliedsländern geschwächt. Dort ist die regionale Ebene in der Regel schwach, hier hingegen ist der Bund ohnehin schon durch die Arbeitsteilung mit den Bundesländern im Aufgabenbestand reduziert. Wenn er jetzt noch von seinem Aufgabenbestand nach Brüssel abgibt und die Länder ihren Bestand weitgehend halten könnten, so wäre er fürwahr „eingeklemmt“.

² W. Wessels: Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik?, in: R. Hrbek, J. Thaysen, a.a.O., S. 181 ff.; R. Hellwig: Die Rolle der Bundesländer in der Europa-Politik. Das Beispiel der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Europa-Archiv, 42. Jg., 1987, Folge 10, S. 297 ff.; L. Späth: Regionalisierung des europäischen Raums – Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, 24. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Ettlingen 27. 9. 1988, Manuskript; F.W. Scharpf: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, 24. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, a.a.O., Manuskript.

³ Der Begriff lehnt sich an den des „Sandwich-Kindes“ an, das ebenfalls eingeklemmt ist: zwischen dem älteren Kind oben, das schon alles kann, und dem jüngeren unten, auf das man – weil es das schwächere ist – besonders achtet. Die Analogie liegt insofern auch nahe, als die erhöhte Bedeutung der EG-Tätigkeit oben nicht bestritten wird und die Ebene der Länder unten als Ausdruck der einzigartigen föderativen Situation der Bundesrepublik (im Vergleich der Mitgliedsländer) eine besondere „Pflege“ erfordert.

⁴ Ob die Nord-Süd-Differenzen in der EG die Stellung der EG-Ebene schwächen werden (vgl. F.W. Scharpf, a.a.O., S. 26 und 28), bleibt abzuwarten.

⁵ R. Hrbek: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: R. Hrbek, J. Thaysen, a.a.O., S. 17 ff.; R. Hellwig, a.a.O., S. 300. Auch das in der Resolution der Konferenz „Europa der Regionen“ geforderte „eigenständige Klagerecht der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften vor dem Europäischen Gerichtshof (M. Streibl: Der Kompetenzverlagerung Riegel vorschieben, in: Die Welt, 5. August 1989, S. 16) würde hieran wenig ändern.

⁶ M. Borchmann: Bundesstaat und europäische Integration – Die Mitwirkung der Bundesländer an Entscheidungsprozessen der EG, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 112, 1987, Teil II.

⁷ G. B. Oschatz, H. Risse: Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Neue Verfahrensregeln der Bundesrats-Geschäftsordnung für EG-Vorlagen, in: Die öffentliche Verwaltung, 42. Jg., 1989, Heft 12, S. 509 ff.

⁸ Stellungnahme des Bundesrates vom 16. 5. 1986, Teil C.

⁹ Bundesrats-Drucksache 703/89 (Beschluß) vom 16. 3. 90.

¹⁰ L. Späth, a.a.O.; F.W. Scharpf, a.a.O.

Eine ältere Hypothese zum Verhältnis zwischen Bund und Bundesländern unter dem Einfluß der EG-Entwicklung lautet, daß langfristig der Bund seine Machtposition weitgehend behält und die Länder relativ stark verlieren, d.h., „die Existenz der EG beeinträchtigt das Gewicht der Länderebene erheblich und verschiebt die verfassungsrechtlich festgelegten Gewichte der verschiedenen Ebenen im innerstaatlichen Rahmen zuungunsten der Länder (und Gemeinden)“¹¹. Sie würde zu einer Art generalisierter Popitzscher These passen, daß auf Dauer eine Tendenz zur Zentralisierung im Gefüge der Ebenen besteht, der man dann je nach den bestehenden Zielen entgegenzuwirken hätte oder auch nicht.

Einengung der Länder?

Für diese These spricht zunächst einmal, daß der Bund in Brüssel allein das Recht zum gesetzlich vorgesehenen Handeln hat¹². Der Bund ist also im Machtverhältnis zur EG die einzige konstitutionelle Ebene. Demgegenüber sind die Länder nur in der Bundesrepublik Deutschland als Ebene vertreten und letztlich durch ihre begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten in Brüssel in einer ungünstigen Position.

Hinzu kommt, daß offensichtlich die EG direkt in Länderkompetenzen eingreifen kann. Schon lange tut sie dies im Bereich der Regionalpolitik (auch außerhalb der „Gemeinschaftsaufgabe“), und das sogenannte Erasmus-Urteil hat gezeigt, daß die Gemeinschaft unmittelbar im Bereich der Kulturhoheit der Länder tätig werden darf¹³. Nun kann man zwar in Situationen, in denen die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gleich oder ähnlich sind, erwarten, daß der Bund in Brüssel in harter Weise vorstellig wird und gegebenenfalls auch auf eine Vertragsänderung dringt. Es ist aber fraglich, ob der gleiche Einsatz für die Belange der Länder zu erwarten ist, wenn diese Mehrheiten deutlich divergieren.

Schließlich ist zu bedenken, daß die Gemeinden im Vergleich zu den Bundesländern sicherlich stark bleiben werden, so daß die Länder einen durch „Abwanderung nach oben“ schrumpfenden Aufgabenbestand nicht auf Kosten der Gemeinden aufstocken könnten. Die Gemeinden sind auch in den anderen Mitgliedstaaten existent, wenngleich konstitutionell wohl nirgendwo so stark verankert wie in der Bundesrepublik Deutsch-

land¹⁴. Überall jedoch sind sie demokratisch legitimierte Einheiten mit langer Tradition, dementsprechenden innerstaatlichen Einflußmöglichkeiten und damit auch mit der Chance, sich über das Mitgliedsland hinaus EG-weit im Laufe der Zeit zu organisieren¹⁵. Sie sind mit dem Blick auf die nach Staatsformen breit gefächerte Mitgliedsländerstruktur in der EG die einzige überall gleichermaßen sichtbare Komponente mit einem föderativen Gehalt unterhalb der Ebene der Mitgliedsländer, was sich über die Jahre sicherlich auch in entsprechenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofs zugunsten der Gemeindeebene auswirken dürfte. Ob den Bundesländern hingegen über die Zeit eine hochrangige Festbeschreibung im EG-System beschieden sein wird, erscheint als weniger sicher.

Eine wünschenswerte Entwicklung

Wer für ein funktionierendes föderatives System eintritt, muß wünschen, daß die „Sandwich-These“ begrenzt gültig sei. Daß ihr überhaupt eine Gültigkeit gewünscht wird, ist normativ aus der Wertschätzung des Föderalismus abzuleiten. Ein föderatives System mit mehreren Ebenen und zahlreichen Einheiten auf jeder Ebene bietet im öffentlichen Sektor ein dem Marktsystem analoges verbessertes Suchverfahren für bessere Anpassung an die Präferenzen der Bürger, für technisch bessere Lösungen usw., so wie es in der ökonomischen Theorie des Föderalismus vielfach erörtert worden ist. Am deutlichsten wird dies bei der Vorstellung, daß auf einer Ebene, z.B. in mehreren Bundesländern, eine drastische Über- oder Unterbetonung eines wichtigen Ziels erfolgt, beispielsweise (regional unterschiedlich) des Wachstumsziels. Dann können andere Einheiten der Ebene, im Beispiel also andere Bundesländer, eine andere Strategie einschlagen, und es wird sich dann an den Wanderungen von Unternehmen und Einwohnern zeigen, welche Zielgewichtung nach den Vorstellungen der regionalen Mehrheit der Bevölkerung angemessen war¹⁶. Aus zahlreichen Gründen erscheint also eine

¹⁴ H.-G. Lange: Die deutschen Städte im Europäischen Markt, in: Der Städtetag, 42. Jg., 1989, Heft 4, S. 259.

¹⁵ Einen Ansatzpunkt bietet der von der EG-Kommission berufene „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“, dem für die Bundesrepublik aber auch die Bundesländer angehören, die jedoch ohne gleich bedeutsames Pendant in anderen Mitgliedsländern bleiben müssen. Siehe auch die „Intergroup“ zu Kommunalfragen im Europäischen Parlament (H.-G. Lange: Der Europäische Binnenmarkt und die Städte, Vorbericht für die 134. Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages, Manuskript, Köln 1989, S. 21 f.).

¹⁶ In diesem Sinne bilden die Bundesländer im Beispiel die regionalisierte Form des „exit“ im Sinne von Hirschmann; vgl. zu dieser Analogie H. Zimmermann: Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: K. Schmidt (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 166, Berlin 1987, S. 62.

¹¹ R. Hrbek: Politikverflechtung macht an den Grenzen nicht halt, in: Der Bürger im Staat, 1979, Heft 1, S. 38, zitiert nach M. Borchmann, a.a.O., S. 587.

¹² R. Hrbek, J. Thaysen, a.a.O.

¹³ I. Hochbaum: Das Erasmus-Urteil, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, 1989, Heft 4, S. 175 ff.

starke Ebene unterhalb der Zentralgewalt und oberhalb der Gemeinden als wünschenswert, und die „Sandwich-These“ impliziert eben dies in dem Sinne, daß die Bundesländer stark bleiben und die eine Seite des Drucks ausüben.

Andererseits sollte sie nur begrenzt gültig sein. Das leitet sich daraus ab, daß der Bund in der Bundesrepublik Deutschland stark bleiben muß. Dies gilt zum einen extern im Verhältnis der Mitgliedsländer zueinander. Eine erweiterte EG ist in Gefahr, dem UNO-Effekt zu erliegen, wo durch die zahlreichen Stimmen ärmerer Mitgliedsländer Ausbeutungs-Koalitionen zustande kommen. Wenn dies in der EG geschieht und starke Umverteilungsmaßnahmen erzwungen werden, ehe die Solidaritätsgefühle entsprechend gewachsen sind, gefährdet dies langfristig den Bestand der EG. Ein Gewicht in diesem Kräftespiel auf EG-Ebene hat langfristig nur der Bund in seiner Rolle als Mitgliedsland. Zum anderen ist auch intern innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eine nach wie vor starke Stellung des Bundes wünschenswert, da viele Aufgaben eine entsprechende Position des Bundes voraussetzen, sei es die Erhaltung eines befriedigenden Wachstums oder die Vermeidung unerwünschter Verteilungseffekte.

Außenwirkungen

Zu befürchten ist indes, daß langfristig die zweite Hypothese zutrifft, daß also die Länder in ihrem Gewicht deutlich zurücktreten. Dafür sind nun weniger die derzeitigen rechtlichen Regelungen im EG-Recht wichtig, sondern Vermutungen darüber, welche Ebene langfristig die größeren Wirkungsmöglichkeiten hat. Dabei kann man zwischen Wirkungsmöglichkeiten nach außen, also über die Bundesrepublik hinweg, und nach innen trennen.

Nach außen, im Vergleich der Mitgliedsländer, fällt auf, daß die Bundesrepublik Deutschland das einzige föderativ aufgebaute Mitgliedsland ist¹⁷. Nirgendwo sonst in den Mitgliedstaaten gibt es eine ihnen direkt vergleichbare Ebene von mittleren verfassungsrechtlich eigenständigen Gebietskörperschaften zwischen Zentralgewalt und Gemeindeebene. Es gibt gewisse Sonderrechte für einzelne Regionen (für Schottland und Wales in Großbritannien, für manche Regionen in Belgien

und in Spanien, und in gewissem Maße für Regionen in Frankreich und Italien)¹⁸, aber zur Ausbildung einer eigenständigen Ebene hat dies in keinem Falle geführt. Diese ungewöhnliche Situation der Bundeslandesebene wird derzeit auf EG-Ebene noch verbal akzeptiert, ja sogar positiv akzentuiert¹⁹.

Jedoch ist mit Sicherheit zu erwarten, daß diese neuerliche deutsche Besonderheit langfristig störend, ja lästig wirkt. Wenn nach „le Waldsterben“ und ähnlichen deutschen Sonderbegriffen nunmehr in Brüssel als neues Schlagwort „la subsidiarité“ kursiert²⁰, so ist dies ein Hinweis darauf, daß wiederum eine deutsche Spezialität auftaucht. Sie muß auch langfristig notorisch erscheinen, denn im Gegensatz zum Waldsterben, das ein de facto überall auftretendes Phänomen war und in der Bundesrepublik nur früher wahrgenommen wurde, bleibt der Föderalismus eine deutsche Besonderheit: Wenn eine Ebene unterhalb des Mitgliedslandes sich über Kompetenzverlust beklagt, findet dies in straff unitarischen Ländern wie Frankreich und Großbritannien wenig Verständnis, in beiderlei Sinn von „Begreifen“ und „Einsehen“. Dort erhebt sich nur die Frage, wieviel London oder Paris jeweils an Brüssel abgeben, nicht was sie auf Kosten einer nachgelagerten Ebene abgeben, die in dieser Form praktisch nicht existiert. Nicht zuletzt unter dieser Perspektive wäre wünschenswert, daß Österreich als föderatives Land bald aufgenommen wird, und es ist bedauerlich, daß die Schweiz, obwohl EG-zentral gelegen, Beitrittsvorstellungen so fern steht, denn sie würde mit ihrem stark föderativen Gehalt im Staatsaufbau ein gutes Gegengewicht zu unitarischen Staaten bilden.

Innenwirkungen

Nach innen, also im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland, darf man wohl vermuten, daß der Bund einen Bedeutungsgewinn verzeichnen wird, weil er eben der einzige Mitentscheider in der EG ist. Nur er kann dort ernstlich etwas durchsetzen, nur seine Aktivitäten

¹⁷ H.-G. Gerstenlauer: German Länder in the European Community, in: M. Keating, B. Jones (Hrsg.): Regions in the European Community, Oxford 1984, S. 173 ff., zitiert von F. W. Scharpf, a.a.O., S. 1.

¹⁸ R. Hrbek: Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: S. Magiera, D. Merten (Hrsg.): Bundesländer und Europäische Gemeinschaften, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 103, Berlin 1988, S. 130 f.

¹⁹ Kommissionspräsident Delors am 19. 5. 1988 bei einer Begegnung mit den Ministerpräsidenten in Bonn: „Glauben Sie mir, daß die Gemeinschaft ein vitales Interesse am Fortbestand des deutschen föderativen Systems hat und nicht daran denkt, dieses System in Frage zu stellen.“, zitiert von B. Engholm: Europa und die deutschen Bundesländer, in: Europa-Archiv, 44. Jg., 1989, Folge 12, S. 391.

²⁰ Es wurde als – bisher unbekanntes – französisches Wort von Kommissionspräsident Delors eingeführt, vgl. M. Streibl, a.a.O.

²¹ Hinzu kommt, daß die Bundesländer, insbesondere die kleineren unter ihnen, von ihren administrativen Möglichkeiten her Schwierigkeiten haben dürften, die von einer verstärkten Integration ab 1992 auf sie zukommenden Aufgaben und Chancen zu bewältigen. Vgl. W. Renzsch: Sorgen um den Föderalismus. Welche Kompetenz bleibt den (Bundes-)Ländern in der EG?, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 10. 1989 im Rückblick auf die Tagung, die in S. Magiera, D. Merten, a.a.O., wiedergegeben ist.

in und gegenüber der EG sind politisch sichtbar, während die Bundesländer eher im Verborgenen tätig sind²¹ und überdies, weil sicherlich häufig uneins²², bei vielen Bundesinitiativen als störend erscheinen²³. Insbesondere bei einer Divergenz zwischen Bundesrats- und Bundestagsmehrheit wird der Bund nach außen schnell auf den Hemmschuh der Bundesländer verweisen, wenn wichtige Vorlagen in Brüssel nicht oder nicht zeitig genug mit einem deutschen Votum versehen werden können. Ein Mitwirkungsrecht der Bundesländer, wie im Gesetzentwurf vom März 1990 vorgesehen, würde ihnen zwar helfen, würde aber den Eindruck des Hemmschuhs nicht verhindern und damit den politischen Druck, auf längere Frist nachzugeben, nicht vermindern.

Faßt man diese Überlegungen zusammen, so scheint es mir, daß die vielen Besorgnisse über eine hoffnungslose „Sandwich-Position“ des Bundes zwischen erstarrter EG und stark bleibenden Bundesländern eher dem Pfeifen im dunklen Wald entsprechen: Man möchte als guter Föderalist nicht zugeben, daß die einzige Kraft in der Bundesrepublik Deutschland, die der EG im Sinne der dortigen neuen föderativen Zentralebene Paroli bieten kann und wird, der schon im nationalen Bereich so starke Bund sein könnte. Allerdings wird durchaus betont, daß der Ministerrat auf absehbare Zeit eine dominierende Funktion innehaben wird, ja daß die Kommission noch lange unter dessen „Kuratel“ stehen dürfte²⁴. Eben damit aber dürfte der Bund im Kräfteverhältnis innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eine eher stärkere Position bekommen. Politische Streitfragen werden in Zukunft noch viel mehr als heute EG-Streitfragen sein, und hier wird Handlungserfordernis und Handlungskompetenz eben nur beim Bund gesehen, während die Länder allenfalls als bremsend erscheinen.

Diese Stellung des Bundes wird durch die Verhaltensweisen der anderen Mitgliedsländer eher noch gestärkt. In der Bundesrepublik denkt man ähnlich wie in den USA oder der Schweiz in Kategorien eines noch vergleichsweise schwachen Bundes, weil eine Länderebene besteht. In anderen Mitgliedsländern fehlt diese, und überdies wirkt in ihnen eine Art natürlicher und vielleicht unbewußter Nationalismus, der in der Bundesre-

publik Deutschland aus den verschiedensten Gründen fehlt. Das bedeutet aber, daß diese Länder ihre nationalen Vorteile sehr viel weniger leicht aufgeben, als dies in der Bundesrepublik denkbar ist²⁵. Eine Schwächung des Ministerrats und damit in der Bundesrepublik des Bundes ist daher nicht abzusehen. Dies gilt um so mehr, wenn man mögliche Erweiterungen der EG hinzunimmt (Türkei, Österreich, Ostblockländer), denn dann werden die Divergenzen größer, und es verringern sich die Chancen für die Übertragung weiterer Kompetenzen vom Ministerrat an EG-Kommission bzw. EG-Parlament.

Deutsche Einheit als Sondereinfluß?

Die absehbare Vereinigung der beiden deutschen Staaten fügt den vorhandenen Bundesländern voraussichtlich fünf weitere verhältnismäßig kleine hinzu. Abgesehen von dem eher innerdeutschen Problem der noch stärker differierenden Größe der Bundesländer und der dann erneut zu stellenden Frage nach einer Neugliederung der neuen oder aller Bundesländer²⁶ würden sich die zusätzlichen Länder aus EG-Sicht in das föderative Gefüge der Bundesrepublik nahtlos einfügen²⁷: Der Sondertatbestand einer mittleren Ebene in diesem Mitgliedsland erstreckt sich nunmehr lediglich auf ein vergrößertes Staatsgebiet.

Es verbleiben allenfalls einige temporäre Effekte, die zu einer – auch international – verstärkten Beachtung der Bundesländerebene führen. Zum einen hat die gesamte Vereinigungsdebatte mit dem Hinweis auf wiederentdeckte alte Länderstrukturen für diese Ebene einen gewissen Aufmerksamkeitseffekt gebracht. Zum anderen haben die Überlegungen, daß mit dem Beitritt dieser Länder – oder eigentlich entsprechender Regionen – aus den Strukturfonds der EG deutlich höhere Zahlungen an Deutschland fließen könnten, die Aufmerksamkeit auf eben diese Regionen gerichtet, und da sie nicht als Regionen bekannt sind wie etwa das Ruhrgebiet, erörtert man sie als zukünftige Bundesländer.

Beide Effekte dürften sich aber mit der Zeit abschleifen. Daher scheinen sie nicht in der Lage zu sein, die Position der Bundesländerebene nachhaltig zu stärken, so daß das eher pessimistische Bild bleibt, das zuvor gezeichnet wurde.

²² Vgl. R. Morawitz: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben, in: S. Magiera, D. Merten, a.a.O., S. 47 f.

²³ Allenfalls wäre denkbar, daß sie durch ihre Mitwirkungsrechte im Innenverhältnis den Bund zwingen, Länderaufgaben in Brüssel besonders hart zu verteidigen, und er dadurch bei Paketlösungen unbeabsichtigt viel aus seinem eigenen Aufgabenbestand opfern muß.

²⁴ F. W. Scharpf, a.a.O., S. 23.

²⁵ Vgl. J. G. Reißmüller: Ein Staat für die Nation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 8. 1989.

²⁶ K.-H. Hansmeyer, M. Kops: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 5, S. 234 ff.

²⁷ Daß innerhalb der Bundesrepublik erhebliche Anpassungsprobleme bestehen, beispielsweise im Länderfinanzausgleich, bleibt hiervon unberührt.