

# Föderalisierung Europas : Europäisierung des Föderalismus?

Autor(en): **Kux, Stephan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **32 (1992)**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172911>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Stephan Kux

# Föderalisierung Europas – Europäisierung des Föderalismus?

Die Europäische Gemeinschaft entwickelt sich wie der Rest Europas in Richtung Differenzierung und Regionalisierung. Auf dem Weg ihrer Entwicklung hat die EG ihre föderalen Züge verstärkt, wie das aus der Einheitlichen Europäischen Akte und den Maastrichter Beschlüssen hervorgeht. Während sie noch eine teilweise und unvollständige Föderation bildet, bemüht sich die EG eine neue Konstellation der Kräfte zu finden, die auf dem Subsidiaritätsprinzip basiert. Zur gleichen Zeit sind die Regionen Europas aktiver geworden. Sie verstärken ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit und fordern eine direkte Beteiligung an der Gemeinschaft. So entwickelt sich Europa in Richtung eines dreistufigen Föderalismus unter Einbezug der Regionen, der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft.

La Communauté européenne – comme le reste de l'Europe – a évolué dans le sens de plus de différenciation et de régionalisation. En se développant, la CE renforce ses traits fédératifs, comme il ressort clairement de l'Acte unique européen et des décisions prises à Maastricht. Tout en n'étant qu'une fédération partielle et incomplète, la CE est engagée dans la quête d'une nouvelle constellation de pouvoirs au sein de l'Union, basée sur le principe de subsidiarité. En même temps, les Régions européennes sont devenues plus actives. Elles renforcent la coopération transfrontalière et demandent une participation plus directe à la Communauté. Ainsi, l'Europe se développe vers un fédéralisme à trois échelons, incluant les Régions, les Etats membres, et la Communauté.

## **I. Einleitung**

In der Diskussion über die europäische Integration gewinnt der Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip neue Bedeutung (Friedrich 1964). Die föderalistisch-dezentralistischen Europavisionen, wie sie in der Aufbruchsstimmung unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von Winston Churchill, Jean Monet oder Denis de Rougemont vertreten wurden, sind wieder aktuell. Europa durchlebt eine neue Gründerzeit (Sidjanski 1990a; Sidjanski 1990b). So wurde auf dem EG-Gipfel in Maastricht im Dezember 1991 das Subsidiaritätsprinzip in den Römer Verträgen verankert. Die angestrebte Europäische Union soll bundesstaatliche Züge tragen, in einer Art dreistufigem Föderalismus sollen auch die Regionen stärker in die Arbeit der Gemeinschaft einbezogen werden (Maastricht 1991). Und auch auf gesamteuropäischer Ebene bestehen Pläne für die Schaffung einer umfassenden Konföderation vom Atlantik bis zum Ural (Weisenfeld 1991). Kommt es somit zu einer «Helvetisierung» Europas, wie das schon Karl Jaspers gefordert hat? Im folgenden werden Stand und Perspektiven der Föderalisierung Europas analysiert, die daraus resultierenden Möglichkeiten und Grenzen aufgezeichnet und die Auswirkungen für den inner- und zwischenstaatlichen Föderalismus diskutiert. Als Ausgangspunkt dient die Föderalismusdiskussion im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Davon abgeleitet wird die Stellung der Nichtmitglieder der EG und die Rolle der übrigen europäischen Institutionen in dieser Architektur diskutiert. Schliesslich wird der Frage nachgegangen, wie die zunehmend aktiven Regionen in einem dreistufigen Föderalismus in das «gemeinsame europäische Haus» einbezogen werden.

## **II. Die Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft**

### **1. Der föderale Charakter der EG**

Die Diskussion über die künftige Entwicklung der Europäischen Union trägt in vielerlei Hinsicht Züge einer Föderalismusdebatte. Es geht um die Autonomie der Zentralorgane, die Kompetenzdelegation, die Subsidiarität der Beziehungen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und die institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union. Im folgenden werden Stand und Perspektiven der Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft im Vergleich mit föderativen Staaten dargestellt. Die Frage, ob die in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) angestrebte Staatengemeinschaft einen föderalen Charakter aufweist, ist in der Literatur umstritten und kann nicht abschliessend beurteilt werden (Wallace 1983: 403ff.; Stephanou 1991). Einigkeit besteht darüber, dass die Europäische Gemeinschaft nicht mehr nur als regionale Organisation oder als zwischenstaatliches Regime definiert werden kann. Sukzessive hat sie sich von einer auf intergouvernementaler Zusammenarbeit basierenden Spezialorganisation zu einer umfassenden Staatengemeinschaft mit eigenständigen Kompetenzen entwickelt. Von Interesse ist dabei das Kompetenzausscheidungsverfahren, das im Vergleich zu föderalen Systemen gewisse Eigenarten

aufweist. Wie andere internationale Organisationen basiert die EG auf dem Prinzip der Kompetenzdelegation durch die Mitgliedstaaten, die die Kompetenzkompetenz behalten. Charakteristisch ist, dass sich die Gemeinschaftsverträge vorwiegend auf die Umschreibung von allgemeinen Zielsetzungen und weniger auf die explizite Auflistung von exklusiven oder konkurrierenden Gemeinschaftskompetenzen stützen. Im Rahmen dieser Zielsetzungen erhalten die Gemeinschaftsorgane ein spezifisches Mandat, das im Prinzip aber nur soweit reicht, wie es die Verwirklichung dieser Zielsetzungen erfordert. Die Kompetenzdelegation ist somit offener ausgestaltet als etwa in der schweizerischen Bundesverfassung oder im deutschen Grundgesetz.

Gerade die relativ weitgefaste, pauschale, zielorientierte Zuweisung von Zuständigkeiten an die Gemeinschaft hat die Integrationsfortschritte erst ermöglicht. Die Gemeinschaftsorgane tendieren dazu, ihre Mandate extensiv auszulegen und ständig auszudehnen. Auch wurden zur Schaffung des einheitlichen Wirtschaftsraums die Gemeinschaftsaktivitäten wesentlich ausgeweitet. Heute gehen sie weit über das ursprüngliche Mandat der Wirtschafts- und Währungspolitik hinaus. So erfasste dieser klassische *spill over* neue Bereiche wie die Asyl-, Umwelt- oder Sozialpolitik, die 1986 in der EEA der Gemeinschaft zugewiesen wurden. Insofern entwickelte die Gemeinschaft eine beträchtliche Eigendynamik. Der Integrationsschub der achtziger Jahre hat somit zu einer Vergemeinschaftung der meisten Politikbereiche geführt, die weit über das begrenzte Ziel der Schaffung und Gewährleistung des Binnenmarkts hinausgeht. Dieser evolutionäre Transfer von Kompetenzen resultierte in einer substantiellen Einschränkung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten. Dies wird etwa in der EG-Agrarpolitik deutlich, die stark etatistische und interventionistische Züge trägt. Die auf dem Maastrichter Gipfel im Dezember 1991 beschlossene Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Politischen Union wird zu einem weiteren Transfer umfangreicher Kompetenz an die EG-Organen bis zur Jahrtausendwende führen. Dazu zählen insbesondere Zuständigkeiten im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, der Währungspolitik (Einführung einer gemeinsamen Währung), der Industriepolitik (Förderung von Zukunftsindustrien), der Infrastrukturpolitik (transeuropäische Energieversorgungs-, Kommunikations- und Transportnetze), der Bildungspolitik (Austauschprogramme und Förderung eines hohen Ausbildungsniveaus) und der Kultur-, Gesundheits-, Sozial- und Entwicklungspolitik (Maastricht 1991).

Die Gemeinschaftsorgane sind einerseits befugt, in den ihnen übertragenen Bereichen eigenes EG-Recht zu legislieren, andererseits die bestehenden Gesetze der Mitgliedstaaten anzugleichen oder aufeinander abzustimmen. In zwei Aspekten gehen diese Gesetzgebungskompetenzen der Gemeinschaft somit weiter als bei internationalen Organisationen: erstens kann sie Rechtsakte verabschieden, die sowohl für die Mitgliedstaaten wie für ihre Bürger bindend sind, und zweitens sind diese Rechtsakte nicht nur auf rein technische Bereiche beschränkt. In den umschriebenen Bereichen geht das Gemeinschaftsrecht nationalem Recht vor und ist ohne Umsetzung in nationales Recht direkt auf die individuellen Rechtssubjekte anwendbar. Der zentralistische und supranationale Charakter der Gemeinschaft wird auch in der EG-Rechtsprechung deutlich. In Bereichen des Gemeinschaftsrechts ist die

nationale Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten derjenigen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) untergeordnet. Für den Vollzug von EG-Recht ist die Gemeinschaft aber weiterhin auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen.

## 2. Nationalität und Supranationalität

Diese fortschreitende Zentralisierung und Supranationalisierung wird allerdings in wesentlichen Aspekten durchbrochen:

- **Zentrale Politikbereiche bleiben den Gemeinschaftsorganen vorenthalten.** Die EG verfügt weiterhin nicht über eine direkte Steuerhoheit. Bei der Einkommensaufteilung ergeben sich erhebliche Unterschiede zu nationalen föderalen Systemen. Vor allem hat die politische Integration nicht Schritt mit der wirtschaftlichen gehalten. Die meisten Aspekte der Aussen- und Sicherheitspolitik bleiben in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) koordinieren die Mitgliedstaaten nur begrenzte Bereiche der Aussenpolitik (Handelspolitik, Assoziationsverträge mit Drittstaaten, Politikabstimmung im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [KSZE], der Gruppe der Sieben [G-7] und der Gruppe der Vierundzwanzig [G-24] und anderen internationalen Organisationen). Ansätze der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik bleiben auf die «politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit» beschränkt. Somit verfügt die Gemeinschaft über Aufgabenbereiche, die nicht traditionellen Bundeskompetenzen entsprechen, während sie über traditionelle Bundeskompetenzen wie Aussen- oder Verteidigungspolitik nicht oder nur bedingt verfügt.
- **Auch hinsichtlich der institutionellen Ausstattung der Gemeinschaft ergeben sich erhebliche Unterschiede zu den Bundesstaaten.** Den drei föderalen Organen Kommission, Europäisches Parlament und Gerichtshof steht der konföderale Ministerrat gegenüber, der mit der Tagsatzung der Alten Eidgenossenschaft verglichen werden kann. Zwar wird das Konsensprinzip des Ministerrats in Teilbereichen schrittweise durch das einfache oder qualifizierte Mehr ersetzt, diese Bereiche sind aber vorerst auf ein absolutes Minimum beschränkt. Wie die EG-Haltung in der Jugoslawienkrise wieder verdeutlicht hat, basiert vor allem die EPZ auf der intergouvernementalen Zusammenarbeit und entbehrt der Supranationalität. Ab 1993 sind allerdings Mehrheitsbeschlüsse für gemeinsame Aktionen in vier beschränkten Bereichen (KSZE-Politik, Rüstungskontrolle, Nonproliferation und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit) vorgesehen. Die gleichberechtigten Mitgliedstaaten dominieren somit auch unter den neuen EG-Verfahrensregeln weiterhin die Entscheidungsprozesse. Bei Entscheidungsverfahren auf der Basis von Einstimmigkeit verfügt jeder Staat über das gleiche Vetorecht, bei einfacher Mehrheit über das gleiche Stimmgewicht und selbst bei der nach Grösse gewichteten qualifizierten Mehrheit können die sieben Kleinen nicht allein von den fünf Grossen (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und

Spanien) majorisiert werden. Somit kann weiterhin ein einzelnes Land oder eine relativ kleine Gruppe von Staaten eine Beschlussfassung verhindern. Deshalb kann trotz der sukzessiven Erweiterung der exekutiven, legislativen und judikativen Kompetenzen der EG-Organen (noch) nicht von einer politischen Autonomie der Gemeinschaft gesprochen werden.

- Seit den achtziger Jahren zeichnet sich auch eine Trendwende in der Legiferierung und Implementierung von Gemeinschaftsrecht ab. Gemäss dieser «neuen Philosophie» steht bei der Schaffung von Binnenmarkt und Union nicht mehr die Standardisierung, sondern die Harmonisierung der innerstaatlichen Gesetzgebung im Vordergrund. Anstelle der supranationalen Rechtsvereinheitlichung tritt zunehmend die gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen. Zudem erfolgt die Rechtssetzung vermehrt über Richtlinien statt über Verordnungen. Die Gemeinschaft setzt den für alle verbindlichen allgemeinen Rahmen, überlässt aber die Wahl der Mittel zur Durchsetzung den Mitgliedstaaten. Diese Kombination von zentraler Grundnorm und dezentraler Durchsetzung lässt sich mit einer verschachtelten Matrjoschka-Puppe vergleichen und entspricht dem Instrument der Rahmengesetzgebung wie es in der Schweiz seit den fünfziger Jahren angewendet wird. Dabei wird die Stellung der Mitgliedstaaten nicht nur bewahrt, sondern neu definiert und aufgewertet. Denn Erlass und Umsetzung von EG-Richtlinien erfordern die Zusammenarbeit der Gemeinschaftsorgane mit den Mitgliedstaaten in komplexen Kooperationsverfahren. Die gemeinsame Politik tritt anstelle der Kompetenzdelegation. Die Folge ist eine weitreichende Verschachtelung von Zuständigkeit. Lenaerts (1990: 205) spricht von exekutivem Föderalismus.
- Die Vergemeinschaftung wird schliesslich durch eine Vielzahl von Ausnahme- und Übergangsregelungen durchbrochen. Die Mitgliedstaaten vollziehen die Integrationsschritte nicht zur gleichen Zeit und im gleichen Ausmass. Im Rahmen des 1979 geschaffenen Europäischen Währungssystems beispielsweise wurde zwischen einem engen und einem weiten Band der Währungsschlinge differenziert. Spanien trat dem Wechselkursmechanismus erst 1989, Grossbritannien erst 1990 bei. In der EEA wurden weitreichende Ausnahme- und Übergangsregelungen in Aussenpolitik, Konsumentenschutz, sozialen Rechten und Umweltschutz eingeräumt. Der Prozess der europäischen Integration ist auch durch die Initiative von avantgardistischen Kerngruppen gekennzeichnet, die in Bereichen, in denen in der Gemeinschaft (noch) kein Konsens erzielt werden kann, Separatabkommen schliessen, die später sukzessive als Gemeinschaftsrecht übernommen werden sollen. So unterzeichneten 1990 sechs der zwölf EG-Staaten die zweite Schengener Konvention, die für 1993 den vollständigen Abbau der Binnengrenzen vorsieht. Mit diesen Differenzierungen sollte der unterschiedlichen Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Mitglieder Rechnung getragen werden. In jedem Fall liegt aber die Annahme zugrunde, dass die rückständigen Mitgliedstaaten nach einer gewissen Anpassungsphase den neuen *acquis* früher oder später umsetzen werden.

Dieser Grundsatz wurde auf dem Maastrichter Gipfel durchbrochen. Nach dem Ausscheren Grossbritanniens schlossen die verbleibenden elf Mitgliedstaaten ein separates Abkommen über eine gemeinsame Sozialpolitik. Auch in der Währungs- politik wurde Grossbritannien eine Sonderstellung eingeräumt. Für die Einführung der ECU-Währung wurde eine Ausstiegsklausel (*opting-out*) vereinbart, die es den EG-Staaten ermöglichen soll, EG-Recht nicht zu übernehmen. Somit *kann* ein Mitgliedstaat Integrations Schritte nachvollziehen, *muss* aber nicht. Die Differenzierung der Integrations Schritte wird besonders deutlich im Fall der sogenannten Konvergenzkriterien, den minimalen makroökonomischen Eckwerten, die Voraussetzung für die Teilnahme an der für frühestens 1997 vorgesehenen Endstufe der Währungsunion sind. Dabei wird *a priori* davon ausgegangen, dass vorerst nur einige Mitgliedstaaten diese Kriterien erfüllen und einen Elitekreis der Währungsunion bilden werden. Damit werden mit der Währungs- und Sozialpolitik in zwei zentralen Integrationsbereichen Präzedenzfälle geschaffen, die sich auch auf andere Politikbereiche auswirken dürften.

Diese mit fortschreitender Integration zunehmende Differenzierung verdeutlicht die Möglichkeiten und Grenzen der Einigungspolitik. Die Vielzahl der Übergangs-, Ausnahme- und Ausstiegsregeln widerspiegelt die heterogene Zusammensetzung der Gemeinschaft. Diese wurde durch die Süderweiterung vergrößert und dürfte mit dem Beitritt neuer Mitglieder aus dem Kreis der EFTA- und der ost- und mitteleuropäischen Staaten weiter zunehmen. Die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit einzelner Mitgliedstaaten stösst offensichtlich auf politische und strukturelle Grenzen. Diese Differenzierung belegt auch die Tatsache, dass die EG weiterhin auf die Kooperation der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht angewiesen ist und Rücksicht auf deren Eigenstaatlichkeit und staatlichen Eigenarten nehmen muss. Die Übergangs-, Ausnahme- und Ausstiegsregeln dienen auch als Sicherheitsventil im Fall von Mehrheitsentscheidungen. Ein Mitgliedstaat kann nicht gezwungen werden, einen Entscheid, den er nicht mitgetragen hat, durchzusetzen. Schliesslich soll die flexible, differenzierte Anwendung von Gemeinschaftsrecht eine negative Anpassung (*levelling-down*) von Rechtsnormen verhindern. Staaten, die bisher an der Vorfront etwa des Umweltschutzes, der sozialen Rechte oder des Konsumentenschutzes waren, sollen nicht gezwungen werden, sich an das langsamere Tempo der Gemeinschaft zu halten. Autonome Verbesserungen von Gemeinschaftsregeln werden bedingt erlaubt. Diese Entwicklungen führen zur Durchbrechung der Zentralisierung und zur internen Differenzierung der Gemeinschaft. Diese Toleranz bei der Implementierung hat Fortschritte in der Integration erst ermöglicht. Doch die EG entwickelt sich zunehmend zu einer Gemeinschaft der zwei Geschwindigkeiten. «*A la carte*»-Integration schafft Probleme hinsichtlich der Gleichstellung von Rechten und Pflichten. Auch stellt sich die Frage, welche Regeln das Gemeinschaftsrecht umfasst und was der eigentliche *acquis communautaire* ist. Diese Heterogenität verdeutlicht, dass der EG auch weiterhin nur sehr bedingt eigenstaatliche Eigenschaften zukommen.

Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Beurteilung des Standes und der Perspektiven der Föderalisierung der Gemeinschaft ist, dass die Zielsetzung – die *finalité* – der Europäischen Union noch weitgehend umstritten ist. Während grundsätzlich

Einigkeit über die Errichtung einer von unten aufgebauten, demokratischen und föderalistischen Union besteht, ergeben sich fundamentale Unterschiede hinsichtlich der Vorstellungen über die künftige Ausgestaltung der Gemeinschaft. Deutschland und Frankreich plädieren aus unterschiedlichen Beweggründen für eine Stärkung der Europäischen Union in Richtung Bundesstaat. Grossbritannien unter konservativer Führung beharrt dagegen auf einer Beschränkung der EG auf die traditionelle zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die für die Schaffung und Gewährleistung des Binnenmarkts unerlässlichen Kompetenzen. Als Modell dient die Idee der Vereinigten Staaten von Europa, die Churchill 1946 in Zürich präsentierte. So wurde auf Drängen Londons die im niederländischen Vertragsentwurf enthaltene Formulierung, dass die Wirtschafts-, Währungs- und Politische Union «eine neue Stufe bei der schrittweisen Verwirklichung einer Union mit föderaler Ausrichtung» darstelle, gestrichen, da im angelsächsischen Sprachbereich Föderalisierung als Synonym für Zentralisierung gilt. Die EG-Debatte gleicht somit der Auseinandersetzung Föderation versus Konföderation, die in den USA im 18. Jahrhundert, in der Schweiz im 19. Jahrhundert und in der UdSSR im ausgehenden 20. Jahrhundert geführt wurde.

### **3. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips**

Ein zentraler Aspekt der Debatte bildet dabei die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, das in der Maastrichter Vertragsrevision erstmals ausdrücklich und verpflichtend verankert wurde:

«In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur dann tätig, sofern und soweit diese Ziele wegen des Umfangs oder der Wirkungen der in Betracht gezogenen Massnahmen besser auf Gemeinschaftsebene als auf Ebene der einzeln handelnden Mitgliedstaaten erreicht werden können.» (Maastricht 1991)

Das Subsidiaritätsprinzip bildet ein wichtiges Element der Föderalismusdoktrin, wobei zwischen Föderalismus mit und ohne Subsidiarität, das heisst zwischen Bundesstaat nach innerstaatlichem Verfassungsrecht und Staatenbund nach Völkerrecht, unterschieden werden muss (Duchacek 1987: 18 ff.; Kux 1990: 38–40). Als Grundsatz föderativer Systeme bildet die Subsidiarität ein politisches Ordnungsprinzip, das auf der vertikalen Gewaltenteilung, das heisst der Hierarchie der Kompetenzen verschiedener Ebenen, basiert. Das Prinzip dient insbesondere als Grundlage für die Zuweisung und die Aufteilung konkurrierender Kompetenzen zwischen Zentralregierung und Teilstaaten, das heisst zwischen über- und untergeordneter Ebene. Letztere soll grundsätzlich auf allen Stufen des Gemeinwesens Vorrang haben. Denn das Subsidiaritätsprinzip geht davon aus, dass je näher die Macht beim Bürger ist, desto besser ist sie kontrollierbar. Dabei versucht das Prinzip die Anforderungen demokratischer Regierungsformen mit den Erfordernissen effektiver Regierung zu vereinbaren. Über diese allgemeingültigen Aussagen hinaus muss aber festgestellt werden, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Theorie sehr verschieden interpretiert und in der Praxis auf höchst unterschiedliche Weise umgesetzt wurde. Dies gilt auch für die Europäische Gemeinschaft.



Dank dem Festhalten am Begriff der funktionalen Integration konnte die EG die Subsidiaritätsdiskussion während Jahrzehnten umgehen. Mit der fortschreitenden Ausgestaltung der Gemeinschaft und der beabsichtigten Schaffung einer Europäischen Union stellt sich aber die Frage nach der Kompetenzaufteilung zwischen europäischem Zentrum und nationalstaatlicher Peripherie und nach der Stellung der Mitgliedstaaten mit neuer Brisanz. So überrascht nicht, dass das Subsidiaritätsprinzip seit Mitte der achtziger Jahre eine Renaissance in der Europadebatte erlebt und zum eigentlichen Schlagwort in der Auseinandersetzung über die künftige politische Architektur der Europäischen Union geworden ist. Föderalismus entsteht offenbar nur unter dem Druck der Zentralisierung.

Bereits in den Römer Verträgen sind Ansätze des Subsidiaritätsgedankens enthalten, etwa in Art. 100 (Angleichung von Rechtsvorschriften) oder Art. 235 EWGV (Erlass von Gemeinschaftsvorschriften für nicht vorgesehene Politikbereiche). In der EEA von 1986 wurde dann das Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen des Umweltschutzes, der Sozial- und der Forschungspolitik explizit verankert. Art. 130 R, § 4 etwa, der die Umsetzung von konkurrierenden Kompetenzen in Umweltfragen regelt, hält fest: «Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden können.» (EEA 1986) Die Kompetenzvermutung liegt bei den Mitgliedstaaten, die Kommission muss im Rahmen ihres Vorschlagsrechts dem Rat den Nachweis erbringen, dass die Gemeinschaft konkurrierende Kompetenzen besser und zielgerechter wahrnehmen kann. Im Unionsentwurf der Kommission des Europäischen Parlaments unter Altiero Spinelli wurde das Subsidiaritätsprinzip erstmals als allgemeingültige Richtlinie für die Ausgestaltung der EG erwähnt. In der Präambel wurde die Absicht geäußert, «gemeinsamen Institutionen nach dem Grundsatz der Subsidiarität nur die Zuständigkeiten zu übertragen, die sie benötigen, um die Aufgaben zu bewältigen, die sie wirkungsvoller wahrnehmen können als jeder einzelne Mitgliedstaat für sich» (Entwurf 1983). In seinem Bericht über die Ausgestaltung der Union forderte dann Valéry Giscard d'Estaing, der Vorsitzende des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz der Kompetenzdelegation zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu verankern. Um eine Kompetenz aktivieren zu können, die nicht ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der EG fällt, müssen die Gemeinschaftsorgane zuerst nachweisen, dass es sich dabei um grenzübergreifende Probleme handelt und dass die Gemeinschaft die erforderlichen Massnahmen wirkungsvoller treffen kann als die einzelnen Mitgliedstaaten. Dadurch sollte ein Präjudiz gegen die Zuständigkeit der Gemeinschaft geschaffen und eine Kompetenzvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten verankert werden. Das Subsidiaritätsprinzip sollte somit ein föderales Gegengewicht zu den zentralistischen Tendenzen der europäischen Einigung schaffen, das Demokratiedefizit der Gemeinschaft ausgleichen und insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten schützen (Resolution 1990). In der Präambel der Maastrichter Vertragsrevision wurde dann auch unterstrichen, dass die EG «die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten beachten» solle und «die Entscheidungen so nah wie möglich bei den Bürgern getroffen werden sollen» (Maastricht 1991). Die explizite und allgemeingültige Verankerung des Subsidiari-

tätsprinzips bekräftigt somit die Absicht der EG-Staaten, die Entscheidungsbefugnisse nach schweizerischem Vorbild auf verschiedene Ebenen aufzuteilen und die föderalistischen und zentralistischen Elemente des Integrationsprozesses auszubalancieren. Damit wird die Grundlage für eine weitere Föderalisierung der Gemeinschaft gelegt.

Da das Subsidiaritätsprinzip als Richtlinie für die Kompetenzausscheidung dient, ist es somit insbesondere in der konstituierenden und evolutionären Phase der Europäischen Union von Bedeutung. In Anbetracht der weiterhin stark unterschiedlichen Positionen der Zentralisten, Föderalisten und Internationalisten sagt das Bekenntnis zur Subsidiarität allein aber wenig über die künftige Entwicklungsrichtung der Gemeinschaft aus. Subsidiarität entspricht einem normativen Grundsatz, aus dem kaum präzise, rechtlich festlegbare Konsequenzen ableitbar sind. Pescatore weist auf die grundlegende Zweideutigkeit des Begriffes hin. So bleibt offen, wer wem gegenüber subsidiär sein und wer dementsprechend Vorrang haben soll. Subsidiarität ist ideologisch nicht neutral. Impliziert werden Fragen nach der Rolle des Staates, der Souveränität und des Demokratieverständnisses (Pescatore 1991). Wie die Erfahrung föderaler Systeme zeigt, ist die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips von sekundärer Bedeutung. Wichtiger ist, welche neuen Kompetenzen der Gemeinschaft zugewiesen werden und in welcher Form sie sie ausüben wird. In Maastricht wurde das Subsidiaritätsprinzip dahingehend ausgelegt, dass die Gemeinschaftsorgane konkurrierende Kompetenzen dann aktivieren können, wenn sie nachweisen können, dass Ausmass und Auswirkung einer Aufgabe über die nationalen Grenzen hinausreichen und diese wirkungsvoller auf der Gemeinschaftsebene bewältigt werden kann, als dies durch Einzelaktionen der Mitgliedstaaten der Fall wäre. Hier liegt viel Ermessensspielraum. Es wird sich zeigen müssen, ob die Gemeinschaft zu einer restriktiven oder extensiven Interpretation tendiert. Unterschiede in Auslegung und Umsetzung ergeben sich insbesondere zwischen dem deutschen einerseits und dem angelsächsischen und lateinischen Sprach- respektive Rechtsbereich andererseits. Nach der einen Lehrmeinung führt die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips zu einer inhaltlichen Begrenzung der angestrebten Europäischen Union und erfordert möglicherweise sogar die Rücknahme von bereits delegierten oder angeeigneten Gemeinschaftsaufgaben durch die Mitgliedstaaten. Andere Kommentatoren betrachten das Prinzip als schlecht kaschierte Legitimierung eines weiteren Kompetenztransfers an die Gemeinschaft. Sowohl Befürworter wie Gegner der weiteren Zentralisierung berufen sich somit auf das Subsidiaritätsprinzip. Dies entspricht der unterschiedlichen Auslegung des Föderalismusbegriffs im europäischen Kontext. Nur wegen dieser Mehrdeutigkeit, die in der Europadiskussion gezielt ausgenutzt wird, war die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips überhaupt möglich. Unter- und innerhalb der EG-Staaten gehen die Meinungen über die Operationalisierung der Subsidiarität weiterhin weit auseinander (Constantinesco 1990).

Die Auswirkung des Subsidiaritätsprinzips auf die Europäische Gemeinschaft hängt somit von dessen politischer Auslegung, institutioneller Verankerung und gerichtlicher Durchsetzung ab:

- Die Bedingungen und Verfahren, aufgrund derer die Gemeinschaft Kompetenzen aktivieren kann, müssen definiert werden. Im konkreten Fall stellt sich die Frage, welche Folgerungen sich daraus für die Zuweisung, Begrenzung und Aufteilung von Kompetenzen etwa im Bereich der Aussen-, Sicherheits- oder Sozialpolitik ableiten lassen. Die bisherige Praxis der zielgerichteten Kompetenzausscheidung und der organisch-prozeduralen Kompetenzverschachtelung bereitet in dieser Hinsicht Probleme. Gerade in der dynamischen Phase des Integrationsprozesses führt die Vielzahl von konkurrierenden Aufgabenbereichen zu Kompetenzkonflikten. Denkbar ist, dass mit der fortschreitenden Konsolidierung der EG zu einer materiellen Definition der Kompetenzen übergegangen werden kann, das heisst dass die Gemeinschaftskompetenzen explizit aufgelistet werden, wie das in der schweizerischen Bundesverfassung oder im deutschen Grundgesetz der Fall ist. Dies würde allerdings die Aufwertung der EG-Verträge zu einem quasi-verfassungsrechtlichen Instrument und die Vereinbarung von verfassungsgebenden Verfahren erfordern.
- Das demokratische Defizit der Gemeinschaft erschwert die Zuweisung, Begrenzung und Aufteilung von Kompetenzen. In seiner Resolution vom 12. Juli 1990 zum Giscard-d'Estaing-Bericht hielt das Europäische Parlament denn auch fest, dass «die Übertragung von legislativen Kompetenzen der Mitgliedstaaten an die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Subsidiaritätsprinzips das demokratische Defizit in der Gemeinschaft vergrössern wird, falls das Europäische Parlament nicht die legislativen Befugnisse und das Recht der demokratischen Aufsicht sichern kann, die die Parlamente der Mitgliedstaaten verlieren» (Resolution 1990).
- Das Subsidiaritätsprinzip muss durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sanktioniert und interpretiert werden. Erforderlich ist eine gerichtliche Legitimitätskontrolle, um vor allem im Fall von deutlichen Verstössen gegen das Subsidiaritätsprinzip zu intervenieren. Hier ist zu erwähnen, dass der EuGH bisher in den meisten Kompetenzstreitigkeiten zugunsten der Gemeinschaft entschieden hat.
- Schliesslich stellt sich das Problem der Angemessenheit, das heisst jede Ebene muss über die angemessenen Befugnisse und Mittel verfügen, um die ihr übertragenen Kompetenzen wahrnehmen zu können. Gerade kleinere, ärmere Staaten dürften Schwierigkeiten haben, die mit dem Subsidiaritätsprinzip verknüpften Effizienzkriterien zu erfüllen. Finanzieller Ausgleich und Solidarität bilden die Voraussetzung für Subsidiarität. Bereits heute bilden Kohäsions- und Konvergenzmassnahmen einen wichtigen Aspekt der Gemeinschaftsaufgaben. Im Zuge der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips müssten aber Umfang und Verfahren der Umverteilung verbessert werden, um sicherzustellen, dass auch schwächere nachgeordnete Ebenen ihre Kompetenzen wahrnehmen können. Homogenität erleichtert Subsidiarität.

Vereinfachend kann zusammengefasst werden, dass die Gemeinschaft derzeit mehr als ein Staatenbund und weniger als ein Bundesstaat ist, wobei die Übergänge fließend sind (Lenaerts 1990: 230–233; Toulemon 1991: 428–432). Die EG verfügt (noch) nicht über die souveränen Rechte und staatlichen Eigenschaften, die eine Föderation auszeichnen. Eine Union auf Basis intergouvernementaler Entscheidungsprozesse bildet noch keine Rechtspersönlichkeit im völkerrechtlichen Sinn. Drei zentrale Aspekte sind noch nicht befriedigend gelöst, nämlich der Grad der Abhängigkeit der Gemeinschaftsebene von den nachgeordneten Einheiten (Autonomie, Supranationalität), der Grad der Abhängigkeit vom Souverän (demokratische Legitimität) und die Funktionsverteilung (Gewaltentrennung, Souveränität). Deutlich wird das föderative Defizit insbesondere im institutionellen Bereich. Der Kompetenztransfer, insbesondere in solch zentralen Bereichen wie der Wirtschafts- und Währungspolitik, hat die Diskussion über die demokratische Identität und Legitimität der Gemeinschaft verstärkt. Zahlreiche Vorschläge für entsprechende institutionelle Anpassungen liegen vor. So besteht die Idee, ein föderales Zweikammersystem einzuführen, wobei der Ministerrat analog dem deutschen Bundesrat als Standesvertretung das Oberhaus, das Europäische Parlament als Volksvertretung das Unterhaus bilden soll. Entwickelt sich die EG wie in Maastricht vereinbart in Richtung Union, wird sich die Gemeinschaft allerdings in wesentlichen Aspekten bundesstaatlichen Systemen annähern. Die traditionellen Kategorien des nationalstaatlichen Föderalismus sind aber auf der internationalen Ebene nur bedingt anwendbar. Die EG dürfte sich vielmehr zu einem neuen Typ der zwischenstaatlichen Union entwickeln der mit einer klassischen Föderation mit Rechtshoheit, eigenen Streitkräften und anderen bundesstaatlichen Attributen kaum vergleichbar ist.

### **III. Die Europäisierung des Föderalismus**

#### **1. Die Aufwertung der Länder, Regionen und autonomen Gebiete**

Neben der schrittweisen Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft zeichnet sich ein zweiter Entwicklungstrend ab, der zur Herausbildung neuer Organisations- und Kooperationsformen führt. In den siebziger und achtziger Jahren durchliefen die meisten westeuropäischen Staaten einen Prozess der innerstaatlichen Neuordnung, der weitgehend unabhängig vom Prozess der europäischen Integration verlief. Insbesondere in Belgien, Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien wurden die nachgeordneten Gebietseinheiten politisch aufgewertet. In den neunziger Jahren zeichnet sich ein solcher Prozess der Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung auch in den mittel- und osteuropäischen Staaten ab (Hesse/Renzsch 1991). Diese Emanzipationsbewegung kann auch mit dem Ende des Kalten Kriegs erklärt werden, der innerstaatliche Differenzierung und nationale und regionale Aspirationen unterdrückt oder verdrängt hat. Die KSZE-Dokumente und andere internationale Vereinbarungen nahmen zwar Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, legten aber Priorität auf die Bewahrung der staatlichen Souveränität und

der territorialen Integrität, massen substaatlichen Akteuren keine Bedeutung bei und dienten somit der Stärkung des Nationalstaates und der Zementierung des Status quo. Gerade die Vielvölkerstaaten in Mittel- und Osteuropa waren durch einen ausgeprägten Etatismus und Zentralismus gekennzeichnet. Als Reaktion auf jahrzehntelange ideologische Bevormundung und machtpolitische Unterdrückung fällt die nationale und regionale Identitätssuche heute um so intensiver aus. Die Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung scheint ein prägendes Element des Zeitgeistes im ausgehenden 20. Jahrhundert zu sein. Der Stellenwert der Regionen als überschaubare, bürgernahe Einheiten innerhalb der Nationalstaaten ist im Steigen begriffen (Merciai/Saint-Ouen 1987; Engel 1991).

Dieser Trend verläuft aber nicht einheitlich. Eine kohärente, zielgerichtete, staatenübergreifende Dezentralisierungspolitik ist nicht erkennbar. Probleme ergeben sich schon hinsichtlich der Definition des Begriffs «Region», der durch den wenig differenzierten Gebrauch verwässert wird. Generell werden darunter die jeweils grössten, dem Zentralstaat unmittelbar nachgeordneten Verwaltungseinheiten verstanden. So zählen die französischen *régions* dazu, nicht aber die *départements*. Auch werden die konstituierenden Gebiete des Vereinigten Königreichs England, Wales, Schottland und Nordirland nicht erfasst, da sie im Verwaltungsaufbau keine Rolle spielen. Ein Blick auf die Landkarte der Regionen innerhalb der EG zeigt die enormen Unterschiede in der territorialen Organisation der Mitgliedstaaten, der Grösse und der innerstaatlichen Stellung der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Tabelle 1). Die Bandbreite reicht von den deutschen Bundesländern über die autonomen Gemeinschaften Baskenland, Galizien und Katalonien bis zu den dänischen Kreisgemeinden. In keinem Fall haben die Regionen der Gemeinschaft einen Status erreicht, der mit der weitreichenden Autonomie, insbesondere der Finanzautonomie, der schweizerischen Kantone oder der amerikanischen Staaten vergleichbar ist. Wie im Fall Griechenlands sind die einen Regionen reine Verwaltungseinheiten des Zentralstaats ohne eigene Rechtspersönlichkeit und ohne historische Tradition. Sie basieren auf administrativen Akten und entbehren verfassungsmässige Garantien. Wie im Fall Belgiens, der BRD, Italiens oder Spaniens haben andere Regionen Verfassungsrang und geniessen weitreichende Partizipations- und Schutzrechte. Auch lassen sich nicht unbedingt für die Regionen typische Aufgabebereiche identifizieren. Generell gehören dazu Bildungswesen, Gesundheit, Raumordnung, Sozialwesen, Umweltschutz und regionale Wirtschaftsförderung. Die Erarbeitung einer operationellen Definition des Begriffs steht noch aus. Vor diesem Hintergrund ist es somit problematisch, von einem generellen Trend der Regionalisierung Europas zu sprechen. Das Schwergewicht liegt in Zentraleuropa, also in der unmittelbaren Umgebung der Schweiz. Der Regionalisierungsprozess hat aber erst begonnen. Gerade das Erwachen der mittel- und osteuropäischen Nationen und Regionen dürfte die Emanzipation nachgeordneter Einheiten im übrigen Europa beschleunigen. Dieser sich abzeichnende, graduell verlaufende Strukturwandel hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Zentralstaaten und den nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Land	Regionen	Entstehung	Ø Fläche (1000 km <sup>2</sup> )
Belgien	3 Gemeinschaften ( <i>communautés/gemeenschappen</i> ) 3 Regionen ( <i>régions/gewesten</i> )	1970 1980	10,16
Dänemark	14 Kreisgemeinden ( <i>amtskommuner</i> )	1970	3,07
Deutschland	16 Bundesländer	1949/1990	22,31
Frankreich <sup>1</sup>	22 Regionen ( <i>régions</i> )	1982	24,72
Griechenland	13 Regionen	1986	10,15
Grossbritannien	88 Grafschaften ( <i>counties/shires</i> )	1973	3,12
Holland	12 Provinzen ( <i>provinciën</i> )	1850	3,43
Irland	31 Grafschaften ( <i>27 counties/4 boroughs</i> )	1889	2,26
Italien	20 Regionen ( <i>regioni</i> ) 2 Autonome Provinzen	1948/1970	15,06
Luxemburg	3 Distrikte	1868	0,86
Portugal <sup>1</sup>	18 Distrikte ( <i>distrítos</i> )	1984	5,08
Spanien <sup>1</sup>	17 Autonome Gemeinschaften ( <i>comunidades autónomas</i> )	1979–1983	29,69
<sup>1</sup> Ohne Überseegebiete			

Tabella 1: Die Regionen der EG (Nach Engel 1991: 10)

## 2. Regionalismus als neue Organisations- und Kooperationsform

Die zunehmende Verselbständigung der Regionen wirkt sich aber auch auf Form und Inhalt der internationalen Beziehungen aus. Traditionell nehmen nachgeordnete Gebietskörperschaften über ihre Zentralregierungen in jenen Bereichen Einfluss auf die internationale Zusammenarbeit, welche sie direkt betreffen. Diese *indirekte* Mitwirkung der Regionen nimmt je nach innerstaatlicher Ordnung unterschiedliche Formen an. Sie reicht von informellen Informations- und Konsultationsmechanismen bis zu formellen Mitspracherechten. Am besten institutionalisiert ist die Partizipation und Repräsentation der deutschen Bundesländer. Diese haben etwa ihre

Zustimmung zur Einheitlichen Europäischen Akte an die Bedingung geknüpft, dass ihnen ein grösseres Mitspracherecht in EG-Angelegenheiten eingeräumt wird. Insbesondere die Ländervertretung, der Bundesrat, beteiligt sich an der Integrationspolitik (Hrbek/Thaysen 1986; Fuhrmann-Mittlmeier 1991). Aber auch in anderen Bereichen der internationalen Beziehungen besteht ein erhöhter Bedarf an direkter oder indirekter Mitwirkung der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Zu nennen sind die europäische Umwelt- und Verkehrspolitik.

Ein neueres, als *Regionalismus* umschriebenes Phänomen ist, dass nachgeordnete Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene direkt als eigenständige, ihre Partikulärinteressen vertretende Akteure auftreten. Das aussen- und integrationspolitische Monopol der Zentralregierung wird durchbrochen. Eine erste Kategorie bildet der *Subregionalismus*, das heisst grenzüberschreitende Beziehungen zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften verschiedener Staaten. Die schweizerischen Kantone besitzen in ihrem Zuständigkeitsbereich seit jeher Vertragskompetenzen. Für die meisten europäischen Regionen stellt die Möglichkeit zur direkten gutnachbarschaftlichen Kooperation eine Neuerung jüngerer Datums dar. Was als Zusammenarbeit auf bilateraler Basis begann, hat sich heute zu vielschichtigen, multilateralen, grossräumigen Beziehungsgeflechten entwickelt. Diese grenzübergreifenden Subregionen entstehen meist in kulturell, wirtschaftlich oder verkehrstechnisch organischen Räumen und basieren auf gemeinsamen historischen Erfahrungen, Identitäten und Interessen. In diesem Sinn kann nicht von einer Neuschaffung, sondern nur von einer Wiederbelebung traditioneller, durch die Entstehung von nationalstaatlichen Grenzen und Blöcken im 19. und 20. Jahrhundert verschütteten Beziehungsnetzen gesprochen werden.

Beispielhaft für die wachsende Vielfalt von Beziehungen unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene steht die 1963 ins Leben gerufene Regio Basiliensis die den durch Jura, Schwarzwald und Vogesen begrenzten oberrheinischen Grossraum umfasst. Was als transnationale Bürgerinitiative begann, durchlief im Laufe der Jahre eine zunehmende Diversifizierung und Institutionalisierung (Zimmermann 1989; Eppelgass 1992). Kern bildet der Dreiseitige Regionalausschuss der angrenzenden Verwaltungsgebiete. Dazu kommt die Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner, die das Gebiet bis nördlich von Frankfurt abdeckt, und eine Vielzahl weiterer Arbeitsgruppen, Expertenkonferenzen und Komitees in den Bereichen Energie, Hochschulwesen, Katastrophenschutz, Kultur, Medien, Raumordnung, Tourismus, Verkehr, Wirtschaftsförderung und Umwelt. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird auch von den Zentralregierungen sanktioniert und instrumentalisiert, die mit der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission eine Dachbehörde geschaffen haben. Die Aktivitäten in der Regio Basiliensis werden inzwischen auch vom EG-Regionalförderungsprogramm Interreg finanziell unterstützt, wobei mit den beiden Basel indirekt eine EG-externe Region in ein Gemeinschaftsprogramm einbezogen wird. Ziel der regionalen Zusammenarbeit bildet der Abbau von administrativen Schranken und das gemeinsame, optimierende Vorgehen zur Lösung von ähnlichen oder gleichgearteten Problemen von grenzüberschreitender Natur. Resultat ist eine erhöhte Koordinations- und Kooperationsbereitschaft. Darüber hinausgehende politische Zielsetzungen scheinen eher von sekundärer Bedeutung. Charakte-

ristisch ist die Verschmelzung von staatlichen und nichtstaatlichen Aktivitäten, die Vervielfältigung von Kooperationsbereichen und die geographische Überlappung von Anwendungsgebieten, kurz die variable und dynamische Geometrie. Die dadurch erzielten «*spill-over*»-Effekte sind typisch für die funktionale Integration und widerspiegeln den europäischen Einigungsprozess im Kleinen. Von besonderer Bedeutung auf dieser «dritten Ebene» ist die transnationale Komponente, das heisst die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Bürgerinitiativen und nichtstaatlichen Organisationen (NGO). Hier ergeben sich Ansätze eines «Europas der Bürger».

Daneben besteht eine Vielzahl weiterer grenzüberschreitender Vereinbarungen zwischen angrenzenden Gebietskörperschaften. Auf regionaler Ebene sind der Conseil du Léman, der Bodenseerat oder die Kooperation der Regionen Tessin-Lombardei zu nennen, auf kommunaler Ebene die Zusammenarbeit zwischen Aosta, Chamonix und Martigny (Council of Europe 1991). Wegen des vormalig blockübergreifenden Charakters ist auch die 1977 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, die über 16 Länder, Regionen und autonome Gebiete der CSFR, Italiens, Jugoslawiens, Österreichs und Ungarns umfasst, von Interesse. Von wachsender Bedeutung ist die subregionale Zusammenarbeit für die Entschärfung von potentiellen ethnischen Konflikten und territorialen Forderungen. Gerade in Mittel- und Osteuropa haben sich die grenzüberschreitenden Minderheitenprobleme verschärft. So leben ungarische Bevölkerungsgruppen in der Slowakei, den ukrainischen Karpathen, in Siebenbürgen, der Voivodina und in Niederösterreich. Durch die Verbesserung der grenzübergreifenden Kooperationsmöglichkeiten und die Schaffung von subregionalen Strukturen könnte die Ausgrenzung dieser ungarischen Minderheiten abgebaut, die Behinderung ethnischer Aspirationen durch Grenzen reduziert, die zentrifugalen Tendenzen abgeschwächt und das Aufbrechen neuer Konfliktlinien verhindert werden (Kux 1992). Von Plate (1991: 566) bezeichnet den Subregionalismus als «Dehnungsfuge» zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und der territorialen Integrität sowie Souveränität heterogener Staaten.

Die Renaissance der Regionen in Europa hat auch dazu geführt, dass diese substaatlichen Einheiten unter Ausschluss der Zentralregierung vermehrt direkt Zugang zu inter- und supranationalen Organisationen suchen, sich länderübergreifend organisieren und als *pressure group* auftreten. Diese Entwicklung kann als *Supraregionalismus* bezeichnet werden. So besteht seit 1971 eine Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (Euregiones). Im Rahmen des Europarats existiert eine Stehende Konferenz der Gemeinden und Regionen. Im Vordergrund stehen aber die 1987 gegründete, über 170 auch aussereuropäische Mitglieder umfassende Versammlung der Regionen Europas (VRE) und die seit 1989 bestehende, rund 40 Teilnehmer vereinigende Konferenz «Europa der Regionen». Beide Organisationen werden von deutschen Bundesländern dominiert, streben eine verbesserte Vertretung der Interessen der Länder, Regionen und autonomen Gebietseinheiten insbesondere im Rahmen der EG an und können als «Speerspitzen des Föderalismus» in Europa bezeichnet werden. Die Existenz zweier paralleler Vereinigungen erklärt sich durch unterschiedliche partei- und regionalpolitische Auffassungen. Eine Fusion ist aber beabsichtigt.



### 3. Ein Europa der Regionen?

Die Bemühungen der Regionalorganisationen konzentrieren sich vorwiegend auf die EG. Dies hat drei Gründe:

1. Die Regionen sind durch die neuen Integrationsschübe der Gemeinschaft direkt betroffen. Ihre exekutiven oder legislativen Kompetenzen werden zunehmend ausgehöhlt. So wird etwa die Kulturhoheit der deutschen Bundesländer durch die EG-Rundfunkrichtlinien oder die Aktionsprogramme im Bereich Bildung und Wissenschaft eingeschränkt. Die fortschreitende Integration hat somit nachhaltige Auswirkungen auf die innerstaatliche Ordnung und das institutionelle Kräftegleichgewicht. So wird der Abtausch Kompetenzen gegen Mitspracherecht im föderalen Entscheidungsprozess zwischen Bund und Ländern neutralisiert. Daraus resultieren Gegenbewegungen substaatlicher Entscheidungsträger, die sich von der Zentralregierung nicht mehr hinreichend vertreten fühlen und Gegenkoalitionen mit anderen Regionen oder Gemeinschaftsorganen bilden.
2. Die Forderungen nach einem verbesserten Einbezug der substaatlichen Ebenen stehen auch im Kontext der wachsenden Machtkonzentration bei den EG-Organen. Durch eine direkte Teilnahme am Entscheidungsprozess wollen die Regionen ein Gegengewicht schaffen und das chronische Demokratiedefizit abbauen.
3. Schliesslich profitieren die verschiedenen Regionen unterschiedlich von der Schaffung des Binnenmarkts. Entwicklungsstarke Gebiete wie Baden-Württemberg, die Lombardei, das Département Rhône-Alpes oder Katalonien dürften auf der Gewinner-, Donegal, das Saarland oder Apulien auf der Verliererseite stehen. Dies führt zu einer stärkeren regionalen Schichtung und zu einer Mobilisierung von regionalen Partikulärinteressen (Blanke 1991; Kellas 1991; Kneschaurek 1991).

Mit regionalen Strukturfonds und anderen Massnahmen verfolgt die Gemeinschaft seit den siebziger Jahren eine eigene Regionalpolitik. Durch die angestrebte Verdoppelung der Regional- und Kohäsionsfonds nach 1993 werden diese Bemühungen erheblich verstärkt. Traditionell vertreten die Mitgliedstaaten die Anliegen ihrer nachgeordneten Gebietskörperschaften gegenüber der EG. Die Regionen versuchen aber auch, direkt Einfluss auf die Bewilligung von Projekten und die Zuweisung von Ressourcen zu nehmen. Dabei haben gerade relativ gut organisierte, entwicklungsstarke Regionen überdurchschnittlich von Direktzahlungen profitiert. Die Präsenz der Regionen in Brüssel ist sehr unterschiedlich. Seit Ende der siebziger Jahre unterhalten deutsche Bundesländer Informationsbüros. Mit der Zeit folgten weitere Regionen insbesondere aus Belgien, Frankreich und Spanien. Seit Beginn der neunziger Jahre besteht für die deutschen Länder zusätzlich die Möglichkeit, im Rahmen der nationalen Verhandlungsdelegation direkt in Gremien des Rates und der Kommission teilzunehmen (Bauer 1991). 1980 wurde auch ein Verbindungsbüro der regionalen Gebietskörperschaften aufgewertet. Somit gibt es in Brüssel auch eine

international organisierte Lobby der Regionen, die auf informeller Basis auch von der Kommission und anderen Organen konsultiert wird und eine Vorstufe zur institutionalisierten Interessenvertretung bildet. 1988 verabschiedete das Europäische Parlament dann eine Regionalcharta, in der die Stellung der Regionen als «intermediäre Körperschaften» verankert und deren Forderung nach verbessertem Einbezug in den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft übernommen wurde (Regionalcharta 1988). Auf dem Maastrichter Gipfel wurde dann die Schaffung eines Ausschusses der Regionen beschlossen, der aus insgesamt 189 Vertretern von Gebietskörperschaften zusammengesetzt ist. Dadurch wurde die Rolle der Regionen erstmals von der EG anerkannt, den Gebietskörperschaften eine eigenständige Stellung in der Europäischen Union zugewiesen, ihre direkte Beteiligung an der Gemeinschaftspolitik institutionalisiert und die Bedeutung der Nationalstaaten als Bausteine der Gemeinschaften relativiert.

Dieser Schritt darf aber nicht überbewertet werden. Probleme ergeben sich hinsichtlich der Ausgestaltung und der Zusammensetzung des Regionenausschusses, der sich erst noch konstituieren und Verfahrensregeln festlegen muss. So liegen keine klaren Kriterien vor, welche Regionen zugelassen werden und welche nicht, eine Frage, die angesichts der Heterogenität der Gebietseinheiten nie abschliessend geregelt werden kann. Grundsätzlich sind die unmittelbar nachgeordneten Verwaltungsebenen aller Mitgliedstaaten vertreten. Aufgrund welcher Logik sind aber die luxemburgischen Distrikte repräsentiert, die um ein Vielfaches grösseren französischen *départements* aber nicht? Warum werden die britischen *counties*, nicht aber Schottland oder Wales aufgenommen? Vom Regionenausschuss werden klare Stellungnahmen erwartet. Für eine Einigung besteht das Gremium aber aus zu vielen Gliedstaaten mit zu unterschiedlichen Interessen, klare Mehrheiten werden sich nicht leicht finden. Anstelle der konzertierten Aktion dürfte vielmehr Konflikt unter den Regionen über die Ressourcenzuteilung und die Politik gegenüber der Gemeinschaft treten. Auch die Kompetenzen des Ausschusses sind minimal. Die Regionen müssen vom Ministerrat und von der EG-Kommission nur angehört werden, und auch dies nur in einigen wenigen Fragen, die sie direkt betreffen. Sie erhalten somit keinen besseren Zugang als andere *pressure groups*. Der Einfluss des Ausschusses dürfte ebenso begrenzt bleiben wie derjenige des seit längerem wirkenden, aus Vertretern der Sozialpartner bestehenden Wirtschafts- und Sozialausschusses. Repräsentation, Partizipation und Rechtsprechung der Regionen in EG-Angelegenheiten werden entsprechend der Doktrin der Nichteinmischung unverändert als innerstaatliche, verfassungsrechtliche Probleme betrachtet. Im Fall von Implementierungsproblemen oder Rechtskonflikten können die EG-Organen nicht direkt auf die Regionen einwirken, sie greifen auf die Zentralregierung zurück. Vertragspartner der Gemeinschaft sind weiterhin allein die Mitgliedstaaten.

Das «Europa der Regionen» ist somit erst ansatzweise zu erkennen, von einem dreistufigen Föderalismus kann nicht die Rede sein, andere Mechanismen zur Berücksichtigung der nachgeordneten Einheiten im Integrationsprozess werden verwendet. Wieweit die Stärkung der Autonomie der Teile und die Föderalisierung des Ganzen die künftige Politik der EG bestimmen wird, bleibt offen. Trotzdem stellt die Anerkennung der Regionen als selbständige politische Einheiten durch die

Gemeinschaft einen möglicherweise folgenschweren Kurswechsel dar, der auch im Kontext der «neuen Philosophie» und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips zu sehen ist. Die Einrichtung eines Organs der Regionen wird indirekte Rückwirkungen auf den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft, die Befugnisse anderer EG-Gremien und die Stellung der Mitgliedstaaten haben. Die institutionalisierte Präsenz der Regionen in der EG wird auch als Ausgangspunkt für weitergehende Forderungen dienen. Die inzwischen gut organisierte Lobby der Regionen hat relativ klare Vorstellungen über die künftige dezentrale, regionale und föderale Ausgestaltung der EG. Dazu gehören der Ausbau der Hoheitsrechte der Regionen, die Erweiterung des Subsidiaritätsprinzips auf die nachgeordneten Ebenen, der Ausbau der Repräsentation in Form einer Regionenkammer innerhalb des Europäischen Parlaments, die Verankerung eines direkten Mitspracherechts im Ministerrat und die Gewährung des Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof. Angestrebt wird ein dreistufiger Föderalismus mit klar ausgeschiedenen Kompetenzbereichen für die Ebene der Regionen, der Zentralstaaten und der Gemeinschaft (Europa-Forum 1991).

#### **4. Möglichkeiten und Grenzen des Regionalismus**

Die Diskussion über die Ausgestaltung der Europäischen Union dürfte vermehrt durch die Emanzipation der Regionen geprägt werden. Die Aufwertung der Regionen und der Ausbau der sub- und supraregionalen Beziehungsgeflechte eröffnen neue ordnungspolitische Dimensionen und setzen zusätzliche föderalistische Akzente für die künftige europäische Architektur. In Maastricht wurden gleichzeitig die Institutionalisierung der Regionen beschlossen, die unveränderte Rolle der Nationalstaaten betont und die Kompetenzen der Gemeinschaft erweitert. Nun müssen diese verflochtenen Beziehungsebenen besser strukturiert und die Kompetenzausscheidung neu definiert werden. Im Zuge der angestrebten Föderalisierung und Subsidiarisierung der Gemeinschaft wird zu klären sein, welche Sachfragen statt auf gemeinschaftlicher oder nationalstaatlicher auf regionaler, subregionaler oder supra-regionaler Ebene besser gelöst werden können. Denn das Subsidiaritätsprinzip impliziert, dass nur Kompetenzen, welche die Möglichkeiten nicht nur der gesamtstaatlichen, sondern auch der regionalen Entscheidungsträger übersteigen, an die Gemeinschaft übertragen werden. Eine solche Auslegung der Subsidiarität würde auch die Glaubwürdigkeit und Legitimität der von unten nach oben aufgebauten Europäischen Union stärken. Die bessere Berücksichtigung regionaler Faktoren könnte auch als Korrektiv für die extensive Kompetenzauslegung durch die Gemeinschaft dienen. Die Regionen verfügen über viel ungenutztes Integrationspotential. Somit besteht ein direkter Zusammenhang zwischen dem Fortschritt der europäischen Einigung und der Stärkung der Rolle der Gebietskörperschaften innerhalb der und zwischen den Mitgliedstaaten.

Die fortschreitende Zentralisierung und Supranationalisierung erfordert auch eine Überprüfung der innerstaatlichen Arbeitsteilung und Kompetenzausscheidung. Dort wo die Regionen durch den Integrationsprozess Zuständigkeiten aufgeben, sollten sie durch die Ausscheidung von neuen Aufgabenbereichen oder die Erweiterung von

Vollzugsvollmachten kompensiert werden. Die Renaissance der Regionen, das Verlangen nach Selbstbestimmung auf unteren Ebenen und die Verstärkung der sub- und supraregionalen Zusammenarbeit zeigen, dass die Nationalstaaten nicht alle Bedürfnisse nachgeordneter Gemeinschaften abdecken. Ein erhöhter Bedarf nach kleinräumigen Zuordnungen und dezentrale Strukturen zeichnet sich ab, der aber durchaus mit dem Prozess der europäischen Einigung vereinbar ist, ja eng damit zusammenhängt. Die transnationale, sub- und supraregionale Zusammenarbeit stärkt die zwischenstaatlichen Beziehungen und bildet als Zwischenfuge des gesamteuropäischen Gebäudes einen wichtigen Faktor der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Integration von unten. In diesem Sinn scheint eine Stärkung der «dritten Ebene», eine Aufwertung nachgeordneter Einheiten und eine Förderung subregionaler Strukturen sinnvoll. Die daraus resultierende Konkurrenz und Kooperation nachgeordneter Gebietseinheiten innerhalb von und zwischen Staaten trägt im Sinn des kompetitiven Föderalismus zur Stärkung europäischer Strukturen bei (Wildavsky 1990). Die Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung Europas von unten stösst aber auf enge Grenzen. Erstens beschränkt sich dieser Prozess praktisch auf Zentraleuropa, wobei die Schweiz zumindest geographisch im Epizentrum liegt. Es sind vor allem die deutschen Länder, die eine Schrittmacherrolle des Regionalismus und des Föderalismus spielen. Ihnen kommt Modellcharakter zu, ihre Vertreter entwickeln die meisten Aktivitäten, und die Organisationen der Regionen übernehmen ihre Vorschläge praktisch wortwörtlich. Auch ein EG-Beitritt Österreichs oder der Schweiz hätte nur geringe Gewichtsverschiebungen zugunsten des Föderalismus-Lagers zur Folge. Die weitere Entwicklung dezentraler, regionaler oder föderaler Strukturen in Europa hängt vom Reformwillen der übrigen Staaten ab. Dabei kommt Frankreich und Grossbritannien eine zentrale Rolle zu. Die Möglichkeiten der Gemeinschaft, direkt Einfluss auf die innerstaatliche Ordnung zu nehmen, sind aber eng begrenzt. Immerhin dürfte durch die Thematisierung und die Institutionalisierung der Regionen im Rahmen der Gemeinschaft der Reformdruck auf die übrigen Mitgliedstaaten steigen.

Die Problematik der Stellung der Regionen als eigenständiger oder nachgeordneter Akteure innerhalb des Gemeinschaftsrechts ist aber noch ungeklärt. Dabei geht es nicht allein um die Verwirklichung eines dreistufigen Föderalismus aufgrund des Subsidiaritätsprinzips. Vielmehr streben die Regionen im Rahmen des Supraregionalismus direkte Kontakte zur Gemeinschaft, das heisst zwischen der ersten und der dritten Ebene an, vergleichbar mit den Beziehungen zwischen Bund, Städten und Gemeinden in der Schweiz. Die Aufwertung der Regionen darf aber nicht zulasten der Einheit und Souveränität der Mitgliedstaaten geschehen. Schon die Supranationalisierung gefährdet in einigen Fällen die bestehende Staatenstruktur. Unter der Parole «Unabhängigkeit in Europa» streben beispielsweise schottische Nationalisten eine eigenständigere Stellung im Rahmen der Gemeinschaft an. Zu Grunde liegt die Überlegung, dass mit der fortschreitenden Integration, der Relativierung des Zentralstaates und dem Abbau der Grenzen eine schrittweise Abtrennung von Grossbritannien politisch und wirtschaftlich weniger folgenswer ist, als eine direkte Sezession. Ähnliche Überlegungen werden in Katalonien, der Slowakei oder im Südtirol angestellt. Die Erweiterung des Selbstbestimmungsrechts nachgeordneter

Einheiten und die Supraregionalisierung könnten somit zur Wiederbelebung alter Autonomieforderungen und zur Aufspaltung heterogener Staatsgebilde führen. Eine unbegrenzte Fragmentierung, Regionalisierung und Proliferierung von Mikrostaaten dürften das Ende jeder europäischen Ordnungspolitik bedeuten (Fisch 1992). Der modische Begriff der Region ist somit zweischneidig. Die Verwirklichung eines idealtypischen «Europas der Regionen», basierend auf amorphen dezentralen Strukturen mit grösstmöglicher Versorgungsautonomie, ist weder wünschenswert noch machbar. Die Notwendigkeit übergeordneter Strukturen besteht, die Region gewinnt nur Sinn in bezug auf ein grösseres Ganzes.

Eine Internationalisierung der Innenpolitik, eine Internalisierung der Aussen- und Integrationspolitik und somit eine Verschachtelung der Entscheidungsebenen zeichnen sich ab.

Neue Mechanismen der inner- und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sind erforderlich. Das Problem aber, wie die Einheit in der Vielfalt gewährleistet, der Gegensatz zwischen territorialer Integrität und Recht auf Selbstbestimmung überwunden, auf nationaler und internationaler Ebene ein Legitimations- und Handlungsrahmen für integrierte Teileinheiten geschaffen und diese architektonisch und institutionell in die europäische Ordnung eingegliedert werden können, bleibt ungelöst. Während die EG erste Schritte zur Integration der Regionen unternommen hat, sind die übrigen europäischen Organisationen weitgehend «länderblind». So nehmen die KSZE-Akte kaum Bezug auf nachgeordnete Gebietskörperschaften, in der Charta von Paris für ein neues Europa vom November 1990 bleiben sie unerwähnt. Die Internationalisierung der Regionen stösst aber auch auf materielle Grenzen. Erstens mangelt es den meisten Regionen an den notwendigen Ressourcen und Kapazitäten, die Entwicklungen auf internationaler Ebene laufend zu verfolgen und zu beurteilen. Zur Sicherstellung von Informationsfluss und Expertise sind sie entweder auf die Unterstützung der Zentralregierung oder auf die Zusammenarbeit untereinander angewiesen. Zweitens wird von den Regionen erwartet, dass sie ihre Interessen mit einheitlicher oder mehrheitlicher Stimme vertreten. Somit ist vorgängig eine interne Positionsklärung erforderlich. Dazu fehlen aber meist die Koordinationsstrukturen auf substaatlicher Ebene. Drittens erfordert die mehrstufige Mitwirkung auf internationaler Ebene eine erhöhte Reaktionsfähigkeit. Umfang und Rhythmus der Politik erhöhen sich. Die meisten innerstaatlichen Konsultations- und Partizipationsmechanismen genügen diesen Anforderungen nicht mehr. Somit ist die Erhöhung des Sitzungsrhythmus oder die Einrichtung neuer, praktisch permanent tagender Gremien notwendig. So wurde 1988 im deutschen Bundesrat extra eine Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft eingerichtet.

#### **IV. Das Ende des Nationalstaates?**

Die politische Landschaft Europas wird somit durch drei Entwicklungen geprägt, nämlich die Aufwertung der Regionen, die Bestätigung der Rolle der Nationalstaaten und die gleichzeitige Stärkung inter- und supranationaler Strukturen. Dieser Struk-

turwandel ist weder neu noch überraschend. Mit der Überwindung der Nachkriegsordnung zeichnet sich aber eine neue Dynamik ab, die zu einem eigentlichen Quantensprung und zu einem Paradigmawechsel in den europäischen Kooperations- und Organisationsformen führen könnte. Diese Entwicklungen erfordern eine Neubeurteilung des Stellenwerts und der Funktion des europäischen Nationalstaates, die durch einen doppelten Prozess des Kompetenztransfers relativiert werden, nämlich durch die Zentralisierung auf die supranationale Ebene der EG und anderer europäischer Institutionen und die Dezentralisierung auf die substaatliche Ebene der Länder, Regionen und autonomen Gebiete. Diese Vervielfältigung und Verschachtelung der Handlungs- und Entscheidungsebenen führt zu komplexen Interaktions- und Interdependenzmustern. Resultat ist die Verlagerung und Verschleifung der nationalstaatlichen Identität und Souveränität. Der unitarische Zentralstaat und damit verbunden der klassische Souveränitätsbegriff, wie ihn das 19. Jahrhundert hervorgebracht hat, sind überholt (Haas 1964; Glotz 1990). Traditionelle nationalstaatliche Attribute wie die Grenzen, das Monopol über die Machtmittel oder das aussenpolitische Primat entfallen oder werden relativiert. Durch die Entmilitarisierung der Sicherheit und die Verflechtung der Aussenbeziehungen verändert sich das Muster der zwischenstaatlichen Interaktion vom labilen Gleichgewicht der auf Machtmaximierung zielenden Nationalstaaten zu einem Interessenverbund der nach Nutzenoptimierung strebenden staatlichen und substaatlichen Gemeinschaften. Ein grundlegender Wandel der Rolle des Staates zeichnet sich ab. Anstelle des Hoheitsstaats tritt der Ordnungsstaat mit vorwiegend administrativ-territorialer und rechtlicher Bedeutung. Diese Rolle ist aber nicht exklusive und erschöpfend. Sie lässt sich mit Ordnungsfunktionen über- oder untergeordneter Ebenen verbinden. Zentrale staatliche Funktionen verlieren an Bedeutung, der Nationalstaat geht seiner Monopolstellung verlustig. Als Folge dieser Differenzierung auf nationaler und internationaler Ebene bestehen in einem Geflecht sich überlappender Organisationen unterschiedlich integrierte Teileinheiten neben-, unter- und übereinander. Anstelle der strukturierten, hierarchischen Ordnung herrscht komplexe Vielfalt, von einem amorphen «Europudding» ist die Rede. Die wachsende Bedeutung von transnationalen, sub- und supraregionalen Beziehungsnetzen und korporatistischen Organisationsformen trägt zu dieser Komplexität bei. Dabei stellt sich die Frage wie diese zentrifugalen und zentripetalen Entwicklungslinien ineinandergefügt werden können. Noch wäre es aber verfrüht, den Nationalstaat ganz abzuschreiben. Er bildet nach wie vor die vorrangige Organisationsstruktur staatlichen Handelns und dominiert weiterhin die europäische Politik.

Diese Entwicklungen bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Politische Wissenschaft. Eine Revolutionierung der Aussenpolitik und der internationalen Beziehungen zeichnet sich ab. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Innenpolitik und der Internalisierung der Aussen- und Integrationspolitik verschmelzen die Politikebenen zunehmend. Damit wird auch die inhaltliche Abgrenzung der Teildisziplinen Innen-, vergleichende und internationale Politik in Frage gestellt. Diese Überschneidung der Fachbereiche eröffnet neue Möglichkeiten der intra- und interdisziplinären Zusammenarbeit. Ein gemeinsamer Forschungsbereich bildet der dreistufige Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, der

generell wenig erforscht ist. Das gilt insbesondere für die Nahtstellen zwischen regionaler und nationaler respektive nationaler und internationaler Ebene. Hier stösst auch der Topos des Vorbilds Schweiz für den Zusammenschluss eines zunehmend vielgestaltigen, vielsprachigen, multikulturellen Europas auf Grenzen. Überhaupt ist fraglich, wieweit der im 19. Jahrhundert geprägte, an der Nationalstaatlichkeit orientierte, innengeleitete Föderalismusbegriff von der nationalen auf die internationale Ebene übertragen werden kann. Nicht nur besteht in Europa ein stark unterschiedliches, zum Teil widersprüchliches Föderalismusverständnis. Die klassischen Föderalkategorien und -kriterien sind offensichtlich ungenügend, um das komplexe Phänomen der europäischen Architektur der überlappenden Kreise zu erfassen. Neue Konzeptualisierungen sind erforderlich. Konzepte des inkrementalen, funktionalen oder integrativen Föderalismus bieten einen möglichen Ansatz für weiterführende interdisziplinäre Forschung (Héraud 1968; Pinder 1985/86; Lenaerts 1989; Stephanou 1991).

## Bibliographie

- Bauer, Joachim (1991). *Europa der Regionen – Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozess*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Blanke, H.-J. (1991). *Föderalismus und Integrationsgewalt – Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Constantinesco, Vlad (1990). «Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union», *Integration* 13 (4): 165–179.
- Duchacek, Ivan (1987). *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Lanham, MD: University Press of America.
- Engel, Christian 1991. «Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche», *Integration* 14 (1): 9–20.
- Entwurf für eine Europäische Union der Spinelli-Kommission von 1983. *Europa-Archiv* 38 (16) 1983, S. 739–742.
- Epple-Grass, Ruedi (1991). «<Dreyeckland> oder <Zukunftsraum regio>: Zum Europabewusstsein in der Region Basel.» *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 32.
- Europa-Forum (1991). «Düsseldorfer Europa-Erklärung vom 26.–28.6.1991», S. 101–103, in: *Europa der Regionen*, hrsg. vom Landtag von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: Landtag.
- Europarat (1991). *Transfrontier Co-operation in Europe, List of Documents*, Strassburg: Europarat.
- Fisch, Jörg (1992). «Nekrolog auf eine Polit-Chimäre», *Die Weltwoche* 3: 13.
- Friedrich, Carl J. (1964). «Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis», *Politische Vierteljahresschrift* 5 (2): 152–171.
- Fuhrmann-Mittlmeier, Doris (1991). *Die deutschen Länder im Prozess der Europäischen Einigung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Glötz, Peter (1990). *Der Irrweg des Nationalstaats, Europäische Reden an ein deutsches Publikum*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Grüne Partei der Schweiz (1991). *Europa der Regionen*, Bern: mimeo.
- Haas, Ernst B. (1964). *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press.
- Héraud, Guy (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*. Nice: Presses d'Europe.
- Hesse, Joachim Jens/Renzsch, Wolfgang (Hrsg.) (1991). *Föderalistische Entwicklung in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.) (1986). *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden: Nomos.
- Kellas, James G. (1991). «European Integration and the Regions», *Parliamentary Affairs* 44 (2): 226–239.

- Kneschaurek, Francesco (1991). *Die Dynamik der Regionen im EG-Raum*. Lugano: Banca della Svizzera Italiana.
- Kux, Stephan (1990). *Soviet Federalism – A Comparative Perspective*. Boulder, CO: Westview.
- Kux, Stephan (1992). «International Approaches to the National Minorities Problem», in: *European Institutions and the Protection of National Minorities in East Central Europe and the Balkans*, hrsg. von Henryk Szlaifer, Boulder, CO: Westview, im Druck.
- Lenaerts, Koen (1990). «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», *American Journal of Comparative Law* 38 (2): 205–263.
- Maastrichter Beschlüsse des Europäischen Rates vom 9./10.12.1991, *Europa-Archiv*, 47 (4): D. 238–240.
- Merciai, Patrizio/Saint-Ouen, François (1987). «Sur la notion juridique de région», *Revue du droit publique et de la science politique* 7: 1297–1324.
- Pescatore, Pierre (1991). «Europatugliches Subsidiaritätsprinzip? Ein Irrweg der Unionspolitik», *Neue Zürcher Zeitung* 213: 33–34.
- Pinder, John (1985/86). «EC and the Nation-State: A Case for Neo-Federalism», *International Affairs* 62 (1): 38–47.
- von Plate, Bernard (1991). «Subregionalismus – Ein Zwischendeck in einer gesamteuropäischen Ordnung», SWP-IP 2717, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, nachgedruckt in *Europa-Archiv* 46 (19): 558–566.
- Regionalcharta des Europäischen Parlaments vom 18.11.1988. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft* (OJ), Ausgabe C, EP Dok. A2-218/88.
- Resolution des Europäischen Parlaments vom 17.9.1990. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft* (OJ), Ausgabe C, 231, EP Dok. A3-163/90.
- Sidjanski, Dusan (1990a). «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché Commun* 341: 655–665.
- Sidjanski, Dusan (1990b). «Objectif 1993: une communauté fédérale européenne», *Revue du Marché Commun* 342: 687–695.
- Stephanou, Constantine A. (1991). *The Federalisation of Western Europe*. Occasional Research Paper No. 2. Athens: Institute of International Relations, Panteion University.
- Toulemon, Robert (1991). «Communauté, union politique, confédération», *Revue du marché commun* 348: 428–432.
- Wallace, W. (1983). «Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System», in: *Policy-Making in the EC*, hrsg. von H. Wallace, W. Wallace und C. Webb, Chichester: Wiley.
- Weisenfeld, Ernst (1991). «Mitterands Europäische Konföderation – Eine Idee im Spannungsfeld der Realitäten», *Europa-Archiv* 46 (17): 513–518.
- Wildavsky, Aron (1990). «A Double Security: Federalism as Competition», *Cato Journal* 10 (1): 38–51.
- Zimmermann, Jürgen (1989). «Regio am Oberrhein – ein europäisches Modell», *Neue Zürcher Zeitung*, 287: 27 (Fernaussgabe).



