

Detlef Fechtner

**Abschied vom**  
**„kompensatorischen Föderalismus“ -**  
die Bundesländer in der Europäischen Union im  
Vergleich mit  
den amerikanischen Einzelstaaten

## Originalbeitrag

1995 Herausgegeben vom  
EUROPÄISCHEN ZENTRUM FÜR  
FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN

ISBN 3-980 3672-2-3

Schutzgebühr: DM 8,00

Koordination: Oliver Will, M.A.

Verstand: Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Institut für Politikwissenschaften (Sprecher)  
Prof. Dr. Franz Knipping, Seminar für Zeitgeschichte (stellv. Sprecher)  
Prof. Dr. Günter Püttner, Juristische Fakultät (stellv. Sprecher)

## Abstract:

Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration verändern sich die verfassungs- und kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen des deutschen Föderalismus. Die Erosion klassischer Länderhoheiten bedroht nicht nur das föderative Gleichgewicht, sie stellt auch das Selbstverständnis der Länder im „unitarischen Bundesstaat“ spezifisch deutscher Prägung infrage. Die verschiedenen neuen Verfahren der Berücksichtigung der Länder in der Europapolitik erweisen sich als ungeeignet, um den innerstaatlich erprobten Kompensationsmechanismus von Selbst- und Mitbestimmung auf europäischer Ebene zu kopieren. Die Länder sind vielmehr zu neuen Strategien herausgefordert, um in Zukunft landespolitische Gestaltungsspielräume aufrechtzuerhalten und auszunutzen.

Der Blick in die amerikanischen Bundesstaaten liefert Hinweise auf alternative Strategien, mit denen Gliedstaaten ihr politisches Gewicht in Reaktion auf wachsenden Vorgabendruck und den Verlust verfassungsrechtlicher Garantien behaupten können. Innovative Gesetzgebung und neue Formen horizontaler Zusammenarbeit sind Ausdruck der Vitalität und Modernisierungsfähigkeit der amerikanischen Einzelstaaten, die im europäischen Zusammenhang eine Neuorientierung der Debatte anregen können.

## Abstract:

The constitutional and legal status quo of German federalism has changed within recent years due to the ongoing process of European integration. The balance and integrity of federal-state relations in Germany have begun to sway since more traditional governmental functions of the Länder erode. European integration turns out to be the most important challenge for the specific German type of federalism. The new intergovernmental arrangements concerning the participation of the Länder in European affairs are unlikely to xerox-copy the same „mechanism of compensation“ on European level that has been typical for the dynamics inside the Federal Republic. In contrast to that, the Länder need to develop new strategies to protect their political role.

A view to the American states presents an alternative approach to the question **how** states can preserve their political power under the pressure of increasing mandates and the loss of constitutional safeguards. Innovative legislation and new forms of horizontal cooperation document the viability and flexibility of the American states. In the European context, the analysis of recent developments in American federalism could be a productive step toward a new orientation of the debate.

## **Föderalismus in der EU - mehr als eine „deutsche Frage“ ?**

Der Prozeß der Reform und Modernisierung deutscher Landespolitik im Zuge der Einheitlichen Akte und des Vertragswerks von Maastricht hat bei Wissenschaftlern und Politikern eine lebhaft Auseinandersetzung über die Rolle der deutschen Länder in der Europäischen Union ausgelöst, die keineswegs als abgeschlossen gelten kann. Im Verlauf der vergangenen Jahre ist diese Diskussion zu einer grundsätzlichen europäischen Verfassungsdebatte erweitert worden. Unter dem vielversprechenden Titel „Europa der Regionen“ ist die generelle Beteiligung subnationaler Einheiten am europäischen Entscheidungsprozeß in den Mittelpunkt gerückt. Da jedoch die Diskussion um eine angemessene Berücksichtigung der Länder der Bundesrepublik im europäischen Einigungsprozeß ihren ursprünglichen Kontext verlassen hat, erlebt ihr zentraler Gegenstand - das Prinzip der Bundesstaatlichkeit - eine begriffliche Aufweichung. Die Demarkationslinien zwischen unterscheidungsbedürftigen Strukturelementen - Regionalisierung, Subsidiarität, Föderalismus, Dezentralisierung - sind im Verlauf der Debatte sowohl in der politischen Praxis als auch in der wissenschaftlichen Analyse verschwommen. Das Schlagwort des „föderativen Europas“ degeneriert zur inhaltsarmen Formel, die wegen ihrer Interpretationsbeliebigkeit Gefahr läuft, die substantielle Qualität einer bundesstaatlichen Verfassung auf einen technokratischen Kompromiß der beteiligten Akteure zu verkürzen.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, daß die EU von einer dreigliedrig-föderativen Systemstruktur weit entfernt ist. Diese Tatsache kann kaum überraschen, da die Bundesrepublik neben dem erst jüngst reformierten Belgien und neben Neuzugang Österreich zu den „föderativen Ausnahmen“ unter den Mitgliedsstaaten zählt. Insofern ist nur eine Minderheit von Mitgliedsstaaten von der Frage einer systemischen Verknüpfung von Sub- und Supranationalität mit föderalstaatlicher Qualität betroffen. Verweise auf die Untereinheiten der anderen EU-Partner bergen das Risiko der Überschätzung zentrifugaler Tendenzen staatlicher Organisation in den Mitgliedsstaaten der EU. Gewiß erscheint es wissenschaftlich reizvoll, britische „devolution“ und französische Dezentralisierungsgesetze mit belgischen Föderalismusreformen, italienischer Regionalisierung und den jüngeren Entwicklungen in Spanien in Zusammenhang zu setzen, um daraus die These einer parallel verlaufenden Regionalisierung in Westeuropa abzuleiten. Ein solcher Ansatz unter Aufweichung wesentlicher Abgrenzungskriterien läuft jedoch Gefahr, die Verschiebungen von Einflußchancen zwischen nationaler und subnationaler Ebene in den 1970er und 1980er Jahren eindimensional auf das Kriterium von „weniger“ oder „mehr“ (Mitwirkung, Autonomie, etc.) zu verkürzen.

## „Bundesrepublik Europa“ - eine politische Utopie

Seit den 1970er Jahren hat die Kritik am Planungs- und Steuerungsversagen des leistungsverwaltenden Nationalstaats der Wiederentdeckung der Rationalität dezentraler Strukturen Vorschub geleistet. Daneben wirken auch die neueren Delegationsmodelle in der Organisationslehre betriebswirtschaftlicher Einheiten in die Diskussion um die Reform staatsorganschafflicher Steuerung hinein und verleihen den populären Forderungen nach Verschlankeung und Dezentralisierung („lean government“, „steering, not rowing“, Entwicklung des endogenen Entwicklungspotentials, usw.) Nachdruck. Allerdings leitet eine Analyseperspektive fehl, die die staatsrechtlichen und politisch-kulturellen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten als bloße Residualfaktoren nachordnet, um die vertikale Struktur der europäischen Nationen in einer linearen Darstellung zu vereinfachen, die zwischen griechischem Zentralstaat und deutschem Bundesstaat nur noch quantitativ unterscheidet. Es ist das Verdienst der Studien von Blanke und Hrbek/Weyand<sup>1</sup>, der anzutreffenden Vermischung von Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung eine differenzierte Betrachtung der rechtlichen und politischen Bedingungen gegenüberzustellen.

Auf der Grundlage ihrer Ergebnisse wird der praeskriptive Charakter des Paradigmas „Europas der Regionen“ offenbar. Der derzeitige Integrationsstand vermittelt weder die unmittelbare Aussicht auf noch das Interesse an einem europäischen Bundesstaat mit ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der subnationalen Akteure oder an einer veto- und initiativbefugten Regionenkammer mit einer angemessenen Kompetenzdichte. Mit Blick auf griechische „Nomoi“, dänische „Ämter“, französische „Departements“, niederländische „Provincies“ und britische „counties“ sind gegenüber Szenarien einer dreigliedrig-föderativen Zukunft der EU und erst recht gegenüber einer emanzipativen Verdrängung des Nationalstaats durch die unterstaatliche Ebene im Sinne der „Sandwich-These“ erhebliche Zweifel anzumelden.

## Die Europa-Offensive der Länderexekutiven

Da die zahlreichen Aktivitäten der Länder in den vergangenen zehn Jahren ausführlich dargestellt worden sind<sup>2</sup>, soll an dieser Stelle auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet werden. Vielmehr werden die Bemühungen der Länder in einer Gesamtschau untersucht. Dabei interessiert vor allem, inwieweit es möglich und sinnvoll ist, die Übertragung von Kompetenzen nach oben durch Mitwirkungsrechte zu entschädigen und den binnenstaatlich erprobten kompensatorischen Tausch von Selbstbestimmung gegen Mitbestimmung auf europäischer Ebene fortzusetzen.

Seit dem „Jahr eins der Entdeckung der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Länder“ haben sich die politischen Akteure auf allen Ebenen in Prozessen der gegenseitigen Wahrnehmung und Anerkennung bemüht, Bedingungen zum Ausgleich von Bundesstaatlichkeit und Integration zu schaffen.

Aus Sicht der Länder lassen sich einerseits besitzstandswahrende und andererseits initiative Strategien identifizieren. Erstens verlangen die Länder verfaßte Garantien ihrer politischen Gestaltungsräume, damit sie ihr legislatives „Hausgut“ vor preemptiven Zugriffen höherrangiger Ebenen schützen können. Zweitens etablieren sie informelle und formelle Verfahren der Mitbestimmung in Bonn und Brüssel, um ihre Beteiligungsrechte am europapolitischen Entscheidungsprozeß zu erweitern. Darüber hinaus verfestigen sie vertragliche und verbandliche Kooperationen mit subnationalen Partnern in anderen Mitgliedstaaten, um die regionale Ebene innerhalb der Union zu vitalisieren und zu organisieren.

Die Länder verfolgen demnach eine doppelte Strategie: sie versuchen, den binnenstaatlichen *status quo ante* zu sichern und gleichzeitig innovative Verfahren der Interessensvertretung und der horizontalen Kooperation zu erproben.

Vergleicht man die mittlerweile verfassungsrechtlich, einfachgesetzlich und außer-gesetzlich festgelegten Vereinbarungen, die den Ländern Schutz und Berücksichtigung garantieren sollen, mit der „Landesblindheit“ der EG Mitte der 1980er Jahre, so scheint *prima facie* die „offene Flanke des Föderalismus“ geschlossen und die Gefahr der „Kommunitarisierung“ von Landeshoheiten gebannt zu sein. Scheinbar spurlos sind die Bedenken der Bundesregierung gegen eine „Nebenaußenpolitik“ der Länder<sup>3</sup>

verschwunden, die vor kaum zehn Jahren die Einrichtung der ersten Länderbüros in Brüssel begleiteten. Die hartnäckigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern anlässlich der Ratifikation der Einheitlichen Akte 1986, in denen tagelang akribisch um Worte („unabweislich“ oder „zwingend“) gestritten wurde<sup>4</sup>, sind angesichts der mittlerweile etablierten Normalität der Europräsenz der Länder allenfalls für Historiker von Interesse. Das Partnerschaftsverfahren in der Regionalpolitik der Generaldirektion XVI ist eingespielt, Kommissionsbeamte stehen in direktem Kontakt mit Landesbeamten, vermittelt über Länderbüros, die Personal und Ausstattung vervielfacht haben und nicht mehr über privatrechtliche Umwege finanziert werden müssen<sup>5</sup>. Auf den ersten Blick haben die Länder in erstaunlich kurzer Zeit ihren Platz auf der „Brüsseler Bühne“ eingenommen. Ihre Lobbies agieren nicht mehr nur als „Antenne“, sondern auch als „Verstärker“, sind also nicht nur passive „Frühwarnsysteme“, sondern nehmen offensiv und initiativ am Rechtssetzungsprozeß der EU teil. Manche EU-Verordnung trägt die Handschrift deutscher Staats- und Senatskanzleien, etwa bei den Konversionsprogrammen im Bereich regionalpolitischer Fördermaßnahmen.

## Die deutschen Länder als eurotaugliche Akteure

Im Verlauf der letzten zehn Jahre ist es den Ländern demnach gelungen, ein komplexes Netzwerk politischer Kontakte zu initiieren, zu stabilisieren und zu institutionalisieren. Berücksichtigt man darüber hinaus die erfolgreichen internen Reorganisationsmaßnahmen in den Landesministerien und im Bundesrat - Europaministerien, EU-Referenten, „Europools“, EU-Kammer - scheinen die Defizite eines angemessenen Einflusses auf die EU-Entscheidungen behoben.

Die europaorientierte Anpassungsleistung durch Verbesserung und Professionalisierung ihrer Arbeitsstrukturen haben den Ländern den Beifall und die Anerkennung seitens der Organe der EU eingebracht<sup>6</sup>. Daß EU-Kommission und Europäisches Parlament die Europareformen in den deutschen Landesregierungen und Verwaltungen ausdrücklich begrüßen und für das deutsche „Modell“ werben, kann wenig überraschen. Schließlich ist die Union mittelfristig darauf angewiesen, die subnationalen Akteure als arbeitsfähige Partner zu gewinnen, sei es unter dem Kalkül effizienter Durchführung ihrer Richtlinien und Verordnungen, der Vermittlung von Europapolitik gegenüber den Bürgern oder des gemeinsamen Angriffs auf die Souveränität des Nationalstaats. Unter Berücksichtigung solcher Motive wird verständlich, warum die Gremien der Union durch zahlreiche Einzelmaßnahmen (z.B. auch die Aufstockung von INTERREG-Mitteln, die Gründung der Generaldirektion XXIII) und dem nachhaltigen, deklaratorischen Bekenntnis zum „Europa der Regionen“ Unterstützung anbietet. Es wäre jedoch irreleitend, darin echte Ansatzpunkte einer Föderalisierung der Union erkennen zu wollen; zumal eine solche Vermutung die Antwort schuldig bleiben würde, warum sich Kommission und Parlament ihre bescheidenen politischen Handlungsspielräume im Schatten der Dominanz des Rates und der Nationalregierungen freiwillig mit den „Regionen“ teilen wollten.

## Die weiterhin „offene Flanke des Föderalismus“

Eine vorsichtigere Betrachtung der „Erfolge“ der Länder innerhalb ihrer Europaoffensive führt zum Urteil, daß die Länder auch weiterhin - d.h. ausgestattet mit ihren neuen europapolitischen Beteiligungsrechten - in der Gefahr stehen, in die untergeordnete, verwaltende Rolle eines Erfüllungsgehilfen der höherrangigen Ebenen gedrängt zu werden. Diese Einschätzung soll mit Blick auf die drei wichtigsten Verhandlungserfolge der Länder im Kampf um ihre politische Berücksichtigung in der Europapolitik verdeutlicht werden.

### a) Subsidiarität als EGV-Prinzip

Über die politischen und juristischen Konsequenzen der Einfügung des Prinzips der Subsidiarität in das Maastrichter Vertragswerk ist in den vergangenen Jahren heftig gestritten worden<sup>7</sup>. Erste Erfahrungen von Landesbeamten geben Anlaß zur Einschätzung, daß sich die EU-Kommission in der Tat willens zeigt, den Mitgliedsstaaten und ihren politischen Untereinheiten stärker als bisher politische Gestaltungsmöglichkeiten zu belassen. Inwieweit dieser neue politische Stil der Kommission sich allerdings in zukünftigen Konfliktsituationen als dauerhaft und verbindlich erweist, ist unabsehbar. Auch das Ansinnen der deutschen Länder bei den Regierungskonferenzen 1996 erneut den politischen Hebel ihrer Ratifikationspflicht im Bundesrat zur rechtstextlichen Verschärfung des Art. 3 B EGV einzusetzen, ändert wenig daran, daß die Wirksamkeit der „Zauberformel“<sup>8</sup> Subsidiaritätsprinzip als justitiabele Übertragungsschwelle von Kompetenzen kontrovers zu bewerten bleibt.

Unbeschadet der gegenläufigen Einschätzungen der Verbindlichkeit der Klausel ist angesichts des engen analytischen Bezugs, der häufig zwischen Föderalismus und Subsidiarität hergestellt wird, nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß Bundesstaats- und Subsidiaritätsprinzip kein quasi-substitutionales Begriffspaar darstellen. Damit ist dem Optimismus vieler Ländervertreter entgegenzutreten, die auf dem Weg der Subsidiaritätsklausel eine föderative Bestandsgarantie der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen im EU-Vertrag zu befestigen hoffen.

Erstens ist zu unterstreichen, daß Föderalismus die Verteilung staatlicher Aufgaben verfügt, während Subsidiarität einen Maßstab zur Überprüfung der Anwendung zugewiesener Aufgaben darstellt. Subsidiarität ist insofern kein Prinzip der Kompetenzzuordnung.

Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß die föderative Ordnung Bereiche vorsieht, die gegenüber der Intervention anderer Einheiten politischen Handelns tabuisiert sind. Diese ausschließlichen Materien stehen auch dann nicht zur Disposition der höherrangigeren Ebene, wenn die exklusiv verantwortlichen Akteure „unzureichend“ tätig oder nicht tätig werden: das föderative Staatswesen akzeptiert eine von Bundeszielen abweichende Regelung der gliedstaatlichen Einheiten in allen Bereichen, in denen der Gesamtstaat keine Kompetenz besitzt. Einziges einschränkendes Moment ist die

gegenseitige Treupflicht, die es verbietet, die Politik der anderen Akteure zu konterkarieren (Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens). Damit respektiert die nationale Zentrale im Bundesstaat die Entscheidung seiner Glieder, in bestimmten Sachverhalten andere, weniger weitreichende oder gar keine Regelungen zu erlassen, als bewußte politische Entscheidung.

Kisker hat in ähnlichem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß sich daraus im Bundesstaat sogar eine Zurücknahme egalisierenden Grundrechtsschutzes ergeben kann: „die Freiheitsrechte lassen sich nicht gegen die bundesstaatliche Vielfalt mobilisieren“<sup>9</sup>. Ein föderatives System, das ja gerade das Recht auf Unterschiedlichkeit verbürgt, darf nicht durch eine bloße Güterabwägung mit Mobilitätsrechten zur Disposition der Grundrechtsinterpreten gestellt werden. Im Falle der Bundesrepublik ergibt sich daraus beispielsweise, daß der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG nicht *ceteris paribus* ausreicht, um ihn gegen Zugangsbehinderungen geltend zu machen, die sich aus der ländereigenen Gestaltung des Bildungswesens ergeben. Daß heißt andererseits natürlich nicht, daß „jegliche Überspanntheit hingenommen werden muß, wenn sie sich als Ausdruck von Landesindividualität präsentiert“<sup>10</sup>.

Geschützt wird die untere Ebene im bundesstaatlichen System durch eine Verfassungsrechtssprechung, die eine Übertretung der Spielräume durch die Zentrale ahndet (und natürlich vice versa eine Einmischung der Glieder in die ausschließlichen Kompetenzbereiche des Gesamtsystems). Die föderative Ordnung schließt die Kompetenzbereiche der politischen Ebenen gegeneinander ab und impliziert eine Funktionstrennung, die erst durch gemeinsame gesetzgeberische Tätigkeit (z.B. die Gemeinschaftsaufgaben) für bestimmte Bereiche aufgehoben wird.

Das Subsidiaritätsprinzip dagegen begründet ein arbeitsteiliges, kooperatives Verfahren bei der Rechtsanwendung. Die höhere Ebene tritt überall dort für die untere Ebene ein, wo diese in der Erledigung ihrer Aufgaben überfordert ist; so zumindest unterstellt es der Begriff des „unzureichenden“ Tätigwerdens.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß das Subsidiaritätsprinzip die föderative Ordnung ergänzen, nicht aber ersetzen kann.

## b) Art. 23 GG (n.F.)

Mißverständlich erscheint in gleichem Zusammenhang, daß Art. 23 GG (n.F.) bei der Bezugnahme auf die Europäische Union ausdrücklich bemerkt, daß sie „föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist“. Die Europäische Gemeinschaft ist auf Drängen der britischen Delegation deutlich von der Bezeichnung „federal“ abgerückt; die vertikale Organisationsstruktur der Union entspricht auch nach Maastricht nicht der Utopie des bloß „unvollendeten Bundesstaats“<sup>11</sup> (Hallstein). Damit ergeben sich zwei Kommentierungsmöglichkeiten für Art. 23 GG (n.F.). Einerseits ließe sich folgern, daß er sich bewußt nicht eindeutig auf jene „Europäische Union“ bezieht, die durch Maastricht begründet wird. Zum anderen wäre denkbar, daß die Bundesrepublik sich nur dann an die Pflicht zur Mitwirkung an einem vereinten Europa gebunden sieht, wenn die Union eine föderative Organisationsstruktur zuläßt. Art. 23 GG (n.F.) hätte nach dieser Interpretation das Ziel, über den „Umweg“ des deutschen Verfassungsrechts jene Bedingungen zu befestigen, die die europäischen Partner als EU-Vertragsinhalt bisher abgelehnt haben. In gleichem Sinne hat Scholz in seiner Interpretation des Europaartikels unterstrichen, daß das darin verfaßte „Bekenntnis zur föderativen Struktur“ die Garantie festschreibe, daß der Prozeß der europäischen Integration „nicht die föderative Struktur seiner Mitgliedsstaaten (..) in Frage stellen darf“ und die „Forderung an den europäischen Integrationsprozeß selbst (enthalte), die Europäische Union „föderativ“ aufzubauen“.<sup>12</sup>

In der allgemeinen Diskussion ist bisher insbesondere die Kombination von Art. 3 B EGV und Art. 23 GG (n.F.) betont worden, um eine ausreichende Absicherung der Länder festzustellen: das Subsidiaritätsprinzip und die reflektierende Inkorporation des Subsidiaritätsbegriffs im neuen Europaartikel *in Verbindung mit* den dem Bundesrat zufließenden Einspruchsrechten bei der zukünftigen Übertragung von Hoheitsrechten an die Union. Insofern man der Auffassung folgt, daß jede Übertragung von Hoheitsrechten eines verfassungsändernden Gesetzes bedarf, müssen in Zukunft sogar 2/3 der im Bundesrat vertretenen Mitglieder der Landesregierungen einem Kompetenztransfer zustimmen.<sup>13</sup> Stellt man darüber hinaus noch die Vermerke des Bundesverfassungsgerichts in seiner Maastricht-Entscheidung<sup>14</sup> hinsichtlich eines weiteren Transfers von hoheitlichen Rechten in Rechnung, so besteht Anlaß zur Vermutung, daß sich die Karlsruher Richter „das nächste Mal“ vor die Länder stellen. Zu-

sammenfassend würde sich daraus ableiten lassen, daß die Länder vermittels des Nebeneinanders von binnenstaatlichem Rechtsschutz und europäischem Subsidiaritätsvorbehalt ein quasi-undurchlässiges Schutzschild gegen eine weitere unfreiwillige Erosion ihrer autonomen Spielräume erreicht hätten.

In der Tat ist es wenig wahrscheinlich, daß Kommission oder Bundesregierung zukünftig Länderinteressen prinzipiell ignorieren. Aber auch ohne zu spekulieren, welche von den Länderinteressen abweichenden Initiativen sich unter dem „gesamtstaatlichen Vorbehalt“ des Art. 23 GG (n.F.) hegen lassen und welche Spielräume die „besser“-Klausel des Art. 3 B EGV bietet, sind erneut Unterschiede zum Schutz der Glieder im föderativen Staat hervorzuheben, die für das Selbstverständnis der Länder als Akteure im europapolitischen Prozeß relevant sind:

Erstens besitzen die Länder kein Klagerecht vor dem EuGH. Wenn sie ihn als Schiedsrichter bei der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips anrufen wollen, sind sie darauf angewiesen, daß die Bundesregierung in ihrem Auftrag klagt.

Zweitens verlagert Art. 23 GG (n.F.) die Länderrechte noch stärker als bisher in den Bundesrat. Damit verschiebt sich die Verantwortlichkeit in Kernbereichen der Landesgesetzgebung in den Kompetenzbereich eines Bundesorgans. Die Übertragung von Hoheitsrechten wird dem Prinzip der Stimmenmajorisierung unterworfen. Der Schutz des autonomen Handlungsspielraums eines Landes unterliegt damit zunächst einmal dem politischen Geschick seiner Bundesratsdelegation, Mehrheiten gegen einen Kompetenztransfer nach Brüssel zu organisieren. Absehbar ist jetzt schon, daß die Solidarität der Bundesratsmitglieder in Fällen spezifischer Landesinteressen auf eine harte Probe gestellt werden wird. Auch aus anderen Gründen wird Skepsis angemeldet: „Allerdings muß sich erst noch zeigen, ob die Hoffnung der Länder auch tatsächlich berechtigt ist, mittels der verbesserten Beteiligung des Bundesrates am Verfahren der Kompetenzübertragung an die EG diesen Prozeß des faktischen Abgleitens auch von Länderkompetenzen nach Brüssel bremsen zu können. Ist ein Vertrag mit entsprechendem Inhalt erst einmal ausgehandelt, bleibt dem Bundesrat schon aus politischen Gründen kaum anderes als eine Zustimmung übrig.“<sup>15</sup>

Drittens werden durch Art. 23 GG (n.F.) die europapolitischen Vorbehaltsrechte der Länder implizit auf die Landesregierungen konzentriert. Die Landtage als unmittelbare Vertreter des Landesvolkes werden damit noch weiter ins politische Abseits gedrängt. Für sie stellt sich das Problem, daß sich das „Europa der Regionen“ in einem „Europa der (Regionen)-Regierungen“ zu realisieren scheint. Ihre ohnehin geringen Kompetenzen drohen im Zuge der Integration „auf ein reines Nichts“ zu schrumpfen. Ihre Legislativfunktion erschöpft sich zunehmend in der Änderungsgesetzgebung der Normen aus (Bonn und) Brüssel.<sup>16</sup> Wie schon in den Sechziger Jahren sind deshalb im Vorfeld von Maastricht provokative Überlegungen laut geworden, die Landtage „mangels Masse“ abzuschaffen: „Hat dieser Landtag überhaupt noch eine Berechtigung, oder ist es vielleicht sogar sinnvoller, diesen Landtag, wenn er immer mehr Kompetenzen abgibt, irgendwann einmal aufzulösen?“<sup>17</sup> Einschlägige Negativkennzeichnungen („staatsnotarielle Ratifikationsämter“<sup>18</sup>) werden im Zuge des kontinuierlichen Transfers von Kompetenzen durch eine neue und noch prekärere Vision ergänzt: die Landesparlamente als „Bezirksplanungsräte am Gängelband der EG-Kommission“<sup>19</sup>.

### c) Ausschuß der Regionen

Mit dem in Art. 198 EGV konstituierten Regionenausschuß eröffnet sich den Ländern schließlich noch ein direkter Zugang in den Entscheidungsprozeß.

Analog zur kontroversen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips fällt auch in Bezug auf den neuen Ausschuß die Einschätzung schwer, ob er sich als bloßes „Alibi“<sup>20</sup> erweist oder politisch wirkungsvoll agieren kann. Angesichts der enttäuschenden Erfahrungen mit seinem Vorgänger, dem Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, ist schon von vielen Seiten erhebliche Skepsis angemeldet worden. Diese Zweifel können nicht einfach mit dem Verweis aufgehoben werden, daß der AdR kompetenzrechtlich vergleichsweise besser ausgestattet ist als der Beirat (z.B. durch sein Selbstbefassungsrecht). Die äußerst heterogene Besetzung des Ausschusses, in dem Kommunalvertreter neben Repräsentanten von Ländern und autonomen Gemeinschaften zusammensitzen, wird die Abstimmung gemeinsamer Interessen zu einer ständigen Suche nach dem größten gemeinsamen Nenner machen.

Erneut lassen sich darüber hinaus noch grundsätzlichere Einwände formulieren. So ist die Frage nach der Legitimität der Interessensvertretung durch die Mitglieder kritisch zu befragen. Mitglieder, die über ein direktgewähltes regionales Mandat verfügen, sind in deutlicher Minderheit. Die unmittelbare Vertretung von regionalen Interessen in der Organstruktur der EU ist damit exekutivisch dominiert. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sich einige Länder zur Entsendung von Landtagsvertretern in den AdR entschließen konnten, scheint sich das parlamentarische Defizit der EU - quasi „von unten“ - zu verdoppeln.

Mit Blick auf die „états membres non-regionalisés“<sup>21</sup> stellt sich auch bei der Bewertung des AdR jenseits aller Bedenken hinsichtlich seiner institutionellen Anbindung an den WiSo-ausschuß und seiner beschränkten Kompetenzen die Frage, inwieweit eine regionale Mitbestimmung auf Europaebene angesichts der mangelnden intrastaatlichen Substanz der Regionen in den Mitgliedsstaaten letztlich nur eine Verschleierung eines „Europas ohne die Regionen“ ist. Nimmt man die Perspektive der deutschen Bundesländer ein, so bleibt der Ausschuß der Regionen weit hinter einem Bundesrat in spe zurück. Unrealistische Hoffnungen auf eine mittelfristige Aufwertung leiten irre und verstellen den Blick für dringende Alternativen zur Sicherung von Landesinteressen.



## Jenseits der „föderativen Tugenden“<sup>22</sup> ?

Gewiß käme es einer unlauteren Beschränkung gleich, die in raschem Tempo vollzogene Öffnung der EU gegenüber der subnationalen Ebene zu bagatellisieren. Demgegenüber erscheint es aber auch unzureichend, die Frage der Integrität der deutschen Bundesstaatlichkeit mit Verweis auf Anpassungsnotwendigkeiten, insbesondere mit Verweis auf den in Konjunktur geratenen Begriff der „Integrationsdynamik“ und damit auf die Sicherstellung von Beteiligungsregeln und schwer justiziablen Leitprinzipien zu beschränken.

Wie im vorangegangenen deutlich geworden ist, soll hier ein umfassenderer Föderalismusbegriff zugrunde gelegt werden, der den Maßstab bundesstaatlicher Balance auf Kriterien ausweitet, die traditionell zum wesentlichen Bestandteil föderativer Staatlichkeit gezählt werden.

Föderalismus wird im vorliegenden Aufsatz nicht funktionalistisch beschränkt. Föderalismus erschöpft sich damit nicht in der Optimierung eines daseinsvorsorgenden und sozialen Leistungsangebots durch Arbeitsteilung der staatlichen Verwaltungs- und Regierungsebenen. Vielmehr meint Föderalismus als Prinzip der Pluralität der politischen Leitung die Kombination einheitsstiftender Prinzipien mit der Legitimierung von Unterschiedlichkeit. Eine föderative Ordnung bedarf daher im Gegensatz zur Struktur des dezentralisierten Einheitsstaats der Gleichwertigkeit koordinierender und unabhängiger Elemente (Wheare), das heißt - angelehnt an Carl J. Friedrich und William Riker - einer „propre sphère d'une autonomie suffisante, juridiquement garanti“ (Renaud Dehousse)<sup>23</sup>. Ausgestattet mit einer gleichrangigen Staatlichkeit sind im Falle der Bundesrepublik Deutschland die Länder neben dem Bund Träger anerkannter, nicht bloß delegierter oder abgeleiteter Hoheitsrechte<sup>24</sup>. Der Abfall der Länder zu Organen der Gemeindesteuerung und die Depossidierung und Entmachtung<sup>25</sup> der Landtage läuft in dieser Sicht den Konstituanten einer föderativen Ordnung entgegen, höhlt sie aus und konfliktiert mit der verfaßten und in Art. 79 III GG nachhaltig verfestigten Fundamentalnorm des Grundgesetzes.

In der amerikanischen Diskussion hat Elazar den Begriff der „non-centralisation“ gegenüber der „decentralisation“<sup>26</sup> abgegrenzt und damit unterstrichen, was im deutschen Staatsrecht durch den Begriff der „Eigenstaatlichkeit“ der Länder markiert wird. Föderalismus läßt sich nicht auf ein formales Arrangement der Amtshilfe und des Informationsaustauschs zwischen Verwaltungseinheiten verkürzen, sondern stellt einen integralen Bestandteil des demokratischen Selbstverständnisses moderner Großflächenstaaten dar. Vermittels der „doppelten“ Identifikation als Landes- und Bundesbürger zielt die föderative Ordnung deshalb nicht nur auf „output-orientierte“ Gewährleistung eines differenzierteren Leistungsangebots (Präferenzschutz) und die Reduzierung bürokrater Kosten (sachnahe Informationsgewinnung), sondern auch auf „föderative Tugenden“: Freiheitssicherung, Minderheitenschutz, Bürgernähe und Transparenz des Entscheidungssystems.

Orientiert man die Bewertung der europapolitischen Länderoffensive an einem solcherweise erweiterten Bundesstaatsbegriff, ist der bloße Befund einer erfolgreichen exekutiven Anpassungsleistung für ein Gesamturteil unzureichend. Somit ist dem pauschalen Urteil zu widersprechen, daß die in den Reformprozessen der EG erreichten Zugeständnisse an die Länder „aus föderaler Sicht grundsätzlich positiv zu beurteilen“ sind.<sup>27</sup>

Vielmehr wird der Spielraum landesindividueller Politikgestaltung verengt. Das für föderative Systeme konstitutive Recht auf Vielfalt ist den Ländern im Bundesratsverfahren nur in (mehrheitsfähiger) Koalition mit den anderen Landesregierungen gesichert.

Der langfristige intrastaatliche Systemwandel des föderativen Systems in der Bundesrepublik erlebt seine Neuaufgabe auf europapolitischer Ebene: vom System eigenstaatlicher Gestaltung politischer Aufgaben zur exekutivischen Beteiligung an vertikal-verflochtenen Verhandlungsprozessen. Mit dem Szenario der Politikverflechtungsfälle hat Scharpf schon vor knapp zehn Jahren auf die damit einhergehende Gefahr einer Selbstlähmung der Gemeinschaft hingewiesen.<sup>28</sup>

## Die Grenzen des „kompensatorischen Föderalismus“

Im europapolitischen Kontext versuchen die Länder in Weiterführung ihres traditionellen binnenstaatlichen Selbstverständnisses den Verlust an politischer Selbstbestimmung durch Ansprüche auf Mitbestimmung an höherrangigen Entscheidungsprozessen wettzumachen. Die Weiterführung einer solchen Strategie berührt indes existenzielle Fragen des Bundesstaats: „Ein föderalistisches System, das umfassend dazu übergehen sollte, Selbstbestimmung durch Mitbestimmung oder Interessensberücksichtigung zu ersetzen, würde sich deshalb selbst aufgeben“<sup>29</sup>.

Aus schweizer Sicht ist Verwunderung geäußert worden, daß in Deutschland trotz der vom europäischen Integrationsprozeß ausgehenden Angriffe auf den Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung keine leidenschaftliche öffentliche Debatte entstanden ist.<sup>30</sup> Dieses Urteil erscheint auf den ersten Blick ungerechtfertigt, wenn man das relativ hohe Maß an publizistischem Interesse an der Beteiligungsfrage in Betracht zieht. Demgegenüber ist diese Einschätzung insofern überzeugend, wenn ein Föderalismuskonzept zugrunde gelegt wird, das die Kompetenz der unteren Ebenen zur eigenständigen Lösung politischer Probleme in den Mittelpunkt stellt. Gerade diese Perspektive, die mit den Vorstellungen eines „Substanzföderalismus“ korrespondiert, wird im Rahmen der deutschen Debatte um Föderalismus und Integration vernachlässigt. Innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion werden Konsequenzen dieses Verlusts eigenstaatlicher Substanz der Länder nur ansatzweise thematisiert. Desgleichen wird nur selten an Entflechtungsstrategien erinnert, die sich darum bemühen, die Kompetenz in bestimmten Bereichen zurückzuverlagern.

Zu den frühen Ausnahmen zählt Petersen, der die Konzentration des Länderengagements auf die Etablierung eines Regionalorgans und auf die Intensivierung institutioneller Beteiligung kritisiert. Ohnehin entsprächen die europapolitischen Mitwirkungsverfahren nicht dem traditionellen „Tausch“ von Länderautonomie und Ratifikationspflicht innerhalb des Bundesstaates, versagten zudem durch unüberwindbare time-lags und degenerierten zur Politik der Zustimmung und Verweigerung. Ziel der europapolitischen Strategie der Länder sollte vielmehr die Rückgewinnung ausschließlicher Zuständigkeiten des regionalen Wirkungskreises sein: „Alle Bestrebungen nach mehr Mitwirkung auf europäischer Ebene können demgegenüber rechtlich wie politisch nur von untergeordneter Bedeutung sein“.<sup>31</sup>

## „Lessons from American Federalism“<sup>32</sup>

Auf der Suche nach Alternativen für die neueingerichteten Verfahren der Länderbeteiligung in der Europapolitik bietet der Blick auf die jüngere Entwicklung des US-amerikanischen Bundesstaats zahlreiche Anregungen.

Die Analyse der Veränderungen des politischen Aktionsradius der amerikanischen Einzelstaaten in den 1980er Jahren eröffnet einen anderen Einstieg in die Diskussion um die Chancen der deutschen Länder, ihr politisches Gewicht im Zuge der europäischen Integration zu sichern. Der transatlantische Vergleich der beiden Bundesstaaten nämlich bietet die Möglichkeit, Argumente für eine Vitalisierung der Laboratoriumsfunktion der Länder in Verbindung mit einer Ausweitung der ländergrenzenübergreifenden Zusammenarbeit fruchtbar zu machen.

Der komparative Ansatz wäre mißverstanden, wenn man darin die Idee eines „Rank Xerox-Föderalismus“ entdecken wollte, der die mechanische Kopie originär amerikanischer Strategien empfiehlt. Mit ähnlichen Argumenten, wie sie oben gegen eine unbefragte Gleichbehandlung unterschiedlicher Systemstrukturen in den europäischen Mitgliedsstaaten geltend gemacht wurden, ließe sich auch ein pauschalisierender deutsch-amerikanischer Vergleich grundsätzlich kritisieren. Die amerikanische Situation ist insofern nicht „übertragbar“. Gleichwohl ist sie unter ausgewählten Aspekten „vergleichbar“. Unter Berücksichtigung eines ähnlich lautenden Vorbehalts hat auch Gunlicks die Provokation „Can comparative federalism really be comparative?“ in direkter Bezugnahme auf die aktuellen Entwicklungen in den USA und der Bundesrepublik positiv beantwortet.<sup>33</sup>

Um dem Dilemma einer unlauteren, weil pauschalen Gegenüberstellung vorzubeugen, wird zunächst auf einen systematischen Unterschied der beiden Bundesstaaten hingewiesen, bevor die angekündigten ausgewählten Aspekte konkretisiert werden.

Dem neueren amerikanischen Bundesstaatsverständnis ist die Garantie eines territorialen Vertretungsanspruchs der Staaten als Staaten im Sinne des deutschen Staatsrechts fremd. Deutlich zu unterscheiden gilt deshalb die Bestandsgarantie des Art. 79 III GG (in Verbindung mit den Aufgaben des Bundesrats in Art. 50 GG) von der „guarantee clause of republican government“ in Art. IV der amerikanischen Verfassung (i.V.m. den „Powers of Congress“ in Art. 1 Sec.1 und Sec.3).

Das Grundgesetz stellt die „Gliederung des Bundes in Länder“ unter den Totalschutz der Unabänderlichkeit. Das amerikanische Recht garantiert in Art. IV die „republican form of government“ der Einzelstaaten. In beiden Rechtskreisen ist damit ausgedrückt, das die Glieder ein gewisses Maß an Selbstbestimmung beanspruchen dürfen. Im Fall der Bundesrepublik ist dieser Sachverhalt durch die „Hausgutgarantie“ bestätigt worden. Im amerikanischen Recht läßt sich die Absicherung des politischen Gewichts der Einzelstaaten mittelbar aus dem zentralen Verfassungsbegriff des Republikanismus ableiten, in dem ein tragendes Konzept staatlicher Selbstdefinition zum Ausdruck kommt. Der Supreme Court hat in seinen Interpretationen der „republican guarantee clause“<sup>34</sup> klargestellt, daß den Einzelstaaten ein bestimmtes Maß an Selbstorganisation gewahrt bleiben muß, z.B. die Kompetenz zur eigenen Gestaltung einzelstaatlicher Wahlverfahren, zur Wahl des Hauptstadtsitzes oder zur Festlegung von Kriterien bei der Besetzung politischer Ämter (insoweit nicht das 14. und 15. Amendment andersweitig binden). Im Urteil zu *National League of Cities v. Usery* (1976) hat der Oberste Gerichtshof außerdem mit Berufung auf „areas of traditional governmental functions“ einen auf den ersten Blick scheinbar analogen Begriff zum „Hausgut“ der Länder entwickelt. Dieser vorläufige Eindruck läßt sich allerdings auch dann nicht aufrechterhalten, wenn man für einen Augenblick hinten anstellt, daß die *NLC*-Entscheidung ohnehin im nachfolgenden *Garcia*-Urteil aufgehoben wird.

Selbst wenn man der Ansicht folgen würde, daß die Garantie „republikanischer Regierungsform“ über das Recht zur Selbstorganisation hinaus auch ein Minimum an staatlichen Aufgaben hegt, der nicht „trivial“, sondern „substantial“ (Macmahon) sein muß, ergeben sich erhebliche rechtssystematische Unterschiede zum „Hausgut“ der deutschen Länder, nämlich bezüglich der normativen Bindung der Garantien.

Die US-Verfassung schützt, in der 1992er-Entscheidung in *New York v. U.S.*<sup>35</sup> explizit unterstrichen, nicht die Souveränität der Staaten „for the benefit of the States or state governments as abstract entities, or even the benefit of the public officials governing the states. To the contrary, the Constitution divides authority between federal and state governments for the protection of individuals.“<sup>36</sup> Kincaid streicht unter der Formel „from places to persons“ die Bedeutung dieses Selbstverständnis heraus: „Americans redefined themselves in the twentieth century as a pluralistic nation of rights-bearing persons rather than as a union of places“<sup>37</sup>. Er begründet sein Argu-

ment mit der Aussage Richters Harry A. Blackmun in der Entscheidung zu *Coleman v. Thompson*<sup>38</sup> von 1991: „Ours is a federal republic, conceived on the principle of a supreme federal power and constituted first and foremost of citizens, not sovereign states“.

Der Supreme Court interpretiert die daraus erwachsenden Rechte der Einzelstaaten mittlerweile nicht mehr primär unter der Perspektive der „checks and balance“, sondern verschränkt sie mit den Individualrechten des Bürgers unter dem Leitmotiv der „federal democracy“.

Diese verkürzte Gegenüberstellung deutet den Unterschied zwischen dem engen Zusammenhang von Föderalismus- und Demokratieprinzip im modernen amerikanischen Verständnis und dem auf der funktionalen Trennung von Staatsaufgaben beruhenden „exekutiven Föderalismus“ bundesrepublikanischer Prägung an. Infolge des starken Schutzes der Staaten als Staaten, der besonderen Vertretung der Interessen an der nationalen Gesetzgebung und der Vollzugshoheit der Länder bildet sich in Deutschland ein bundesstaatliches Profil aus, das die Konzentration des politischen Gewichts der Länder im Bundesrat begünstigt.

Föderatives Selbstverständnis diesseits und jenseits des Atlantiks weichen also prinzipiell voneinander ab, Genese, Geschichte und Perspektive des amerikanischen Föderalismus unterscheiden sich deutlich vom deutschen Bundesstaat, ebenso die konkreten Formen der institutionellen Umsetzung im hier parlamentarischen und dort präsidentiellen Regierungssystem. Trotzdem fallen eine Reihe von analogen Problemstellungen auf, die in beiden Systemen die Entwicklungen der letzten Jahre bestimmen. In einer kurzen Bestandsaufnahme des amerikanischen Bundesstaats sollen die wesentlichen Aspekte vorgestellt werden, um sie anschließend mit den bekannten Veränderungen in Deutschland vergleichen zu können.

## „Resurgence of the states“<sup>39</sup> - der Wiederaufstieg der Einzelstaaten

Im Verlauf der 1980er Jahren gelingt es den amerikanischen Einzelstaaten, ihre politische Rolle gegenüber der Bundesregierung zu stärken. Der Wiederaufstieg der Staaten als politische Einheiten stellt eine einschneidende Wende im Verhältnis von Bund und Einzelstaaten dar, das unter langfristiger Perspektive infolge der Ausdifferenzierung des modernen Interventionsstaats von einer Nationalisierung gekennzeichnet ist.

Systemischer Handlungsdruck einerseits und einzelstaatliche Modernisierung andererseits sind die ausschlaggebenden Faktoren für den Wiederaufstieg der Staaten in den 1980er Jahren, dessen Entwicklungsdynamik Anlaß zum Vergleich mit dem Eindringen der deutschen Bundesländer in den Entscheidungsprozeß der EU bietet.

Nachfolgend sollen zuerst die wesentlichen Impulse aufgezählt werden, die die Stärkung der Rolle der Einzelstaaten zwischen Carter- und Clinton-Ära herausfordern, resp. begünstigen, um anschließend den einzelstaatlichen Beitrag am Prozeß der föderativen Reorganisation in den USA darzustellen.

Zur Analyse der äußeren Rahmenbedingungen des „resurgence of the states“ sind vor allem drei Entwicklungen näher zu betrachten:

- (a) Veränderungen der außeninduzierten Bestimmungsgrößen des Gesamtsystems, dazu zählen vor allem die erheblichen finanziellen Belastungen als Folge der Überschuldung der Vereinigten Staaten und der Verlust wirtschaftlicher Führungspositionen in einem internationalisierten Waren- und Kapitalmarkt,
- (b) dadurch ausgelöste Veränderungen in der Binnenstruktur der federal-state-relationship, d.h. der nationalen Vorgaben an die Einzelstaaten, in deren Folge die Staaten mehr Kosten tragen und mehr Staatsaufgaben erfüllen müssen, die vom Kongreß bestimmt werden; dazu zählen insbesondere die Überwälzung von Programmkosten durch das System der grants-in-aid und die unterfinanzierte Ausweitung regulatorischer Auflagen in den Bundesgesetzen,

- (c) Veränderungen hinsichtlich des Schutzes der Einzelstaaten durch die Verfassungsrechtssprechung, d.h. der Aufweichung des defensiven Verfassungsinstituts der „reserved rights“ infolge des Rückzugs des Supreme Courts als Schiedsrichter. Dazu zählen der Verweis der Einzelstaaten auf den politischen Prozeß in der 1985-Entscheidung *Garcia vs. San Antonio Metropolitan Transit Authority* und die sich anschließenden Urteile, die die wesentlichen Entscheidungssätze bestätigten.

## Neue Herausforderungen: die Einzelstaaten unter Druck

### a) Global marketplace - innenpolitische Spielräume in einem erweiterten Markt

Langfristige Betrachtungen der Innenpolitik der Vereinigten Staaten bieten Anlaß, von einer grundsätzlichen Verengung der Handlungsspielräume des Bundes seit Ende der 1970er Jahre auszugehen. Im Kontrast zu den sich in raschem Tempo vollziehenden Veränderungen außerhalb der Vereinigten Staaten wird in den USA der „Immobilismus“ der nationalen Innenpolitik beklagt<sup>40</sup>. Die fehlende Bereitschaft der politischen Akteure, den Strukturproblemen mit Langzeitmaßnahmen entgegenzutreten, findet ihre Begründung in der prekären Haushaltssituation des Bundes. Das nationale Defizit ist die entscheidende Ursache für die innenpolitischen Ausgabenkürzungen, die das Volumen des „federal spending to domestic affairs“ auf Pre-Great-Society-Niveau zurückfahren. Gleichwohl reichen die insbesondere in der Reagan-Ära durchgesetzten einseitigen Sparmaßnahmen in der Sozialpolitik nicht aus, um eine wirkungsvolle Konsolidierung des Gesamthaushalts zu erreichen, sodaß die strenge Budgetrestriktion auch nach Reagan den innenpolitischen Aktionsradius bestimmt.

Dieser politische Immobilismus dokumentiert sich in einem zunehmenden Vertrauensverlust gegenüber der Steuer- und Regierbarkeit: „Is government dead?“. Die Skepsis der Öffentlichkeit gegenüber der Effizienz staatlichen Handelns manifestiert sich in der Steuerrevolte Ende der 1970er Jahre und in deren abgeschwächten „Neuaufgabe“ zu Beginn der 1990er Jahre: „Condemning „throwing money at the problem“ isn't new, but more people seem to be saying it“.<sup>41</sup>

Die Desillusionierung im Zuge des Verlusts der wirtschaftlichen Führungsrolle verstärkt die Wahrnehmung der eigenen Abhängigkeit vom Weltmarkt („global marketplace“). Dieser Bewußtseinswandel in der öffentlichen Meinung läßt sich auch anhand der darauf reagierenden prominenten Programmschriften zu Beginn der 1990er Jahre ablesen, die die Wiederherstellung sichtbarer und wirksamer Regierungsfähigkeit - „governance“ - in ihren Mittelpunkt rücken: „Mandate for Change“, „Putting people first“, „Reinventing government“ und „Reviving the American dream“<sup>42</sup>.

Schließlich findet die Einsicht in die wachsenden Abhängigkeiten, die sich durch die Internationalisierung der Ökonomie ergeben, ihren politischen Ausdruck auch in der Zustimmung zum „North American Free Trade Agreement“.

#### b) „Zuckerbrot und Peitsche“: Grants-in-aid und mandates

Haushaltspolitische Restriktion und öffentliches Meinungsklima haben ihrerseits erheblichen Einfluß auf das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten. Im Zuge der Ausweitung des politischen Engagements seit der Zeit des New Deals wendet der Kongreß verschiedene Regelungstechniken an, um die Einzelstaaten zu bestimmten Maßnahmen zu zwingen. Da die Verfassung dem Bund nur ein Tätigwerden im Rahmen seiner „enumerated powers“ in Verbindung mit einigen Annexkompetenzen gewährt, nimmt Washington Instrumente mittelbarer Steuerung wahr und verstärkt sie insbesondere seit den Jahren der Great Society Johnsons.

Erstens zählen dazu die finanzpolitischen Mittel, die sich aus der Gewährung von Zuweisungsprogrammen, den „grants-in-aid“, ergeben. Der Finanzierungs- und Verwaltungsverbund zwischen Bund, Einzelstaaten und lokalen Institutionen schafft zwar keine formelle Verpflichtung der Staaten zum Angebot von Leistungen und Program-

men, organisiert aber faktisch denselben politischen Druck wie direkte Regulierung, da angesichts der Ressourcenknappheit eine Absage an Bundesmittel - bis auf Ausnahmen<sup>43</sup> - eine allenfalls theoretische Option darstellt. Dies gilt insbesondere, da die finanzielle Abhängigkeit der Staaten von Zuweisungsprogrammen bis in die 1970er deutlich gestiegen ist. Die gleichzeitige Aufladung der Programminhalte („creeping conditionalism“) führt zu einer Verflechtung des bundesstaatlichen Finanzsystem, zum „regulatory federalism“. Vermehrt eingesetzt werden seit den 1970er Jahren auch Auflagen, die keinen direkten Zusammenhang zum eigentlichen Programminhalt aufweisen, sogenannte „crosscutting requirements“ und „crossover sanctions“: Autobahnzuschüsse gibt es nur für Staaten, die eine Mindestaltersregelung für Alkoholgenuß verabschiedet haben, die Verfügbarkeit von Hypothekenversicherungen ist an die Teilnahme an Überflutungsprogramme gekoppelt, u.s.w..

Während schon in der Phase der demokratischen Präsidentschaft Bemühungen einer Umkehr in der Ausgabenpolitik erkennbar werden, startet Reagan gleich nach seinem Amtsantritt 1980 das großflächige Projekt einer Generalrevision des amerikanischen Bundesstaats: den „New Federalism“. Er ist nicht zuletzt wegen seiner engen Kopplung mit erheblichen Kürzungen der sozialstaatlichen Leistungen deutlich zu unterscheiden vom namensgleichen Vorhaben der Nixon-Administration. Im Gegensatz zur Strategie der Umwandlung von Programmen in ungebundene Finanztransfers unter Nixon (general revenue sharing) steht das Instrument der „block grants“, unter sachlichen Schwerpunkten zusammengefaßter Bundesmittel an die Staaten, im Zentrum der Reagan-Initiative.

Die „konservative Strukturveränderung“ des finanziellen Rückzugs in weiten Bereichen der Innenpolitik, die „Reagan Revolution“, trifft nach anfänglichen Erfolgen spätestens ab 1982 auf zunehmende Widerstände in beiden Gesetzgebungshäusern, die dem gesamtreformistischen Versuch ein Ende bereiten. Die Umwandlung von „categorical grants“ in „block grants“ erweist sich als kurzlebig; Ende der 1980er Jahre nehmen die „categorical grants“ wieder erheblich zu.

Darüber hinaus verschärft sich das Problem der „goldenen Zügel“ für die Einzelstaaten durch die stetig zunehmenden Kosten personenbezogener Leistungen, insbesondere beim Gesundheitsfürsorgeprogramm Medicaid: wieder gilt Kincaids Formel „from places to persons“<sup>44</sup>. Anders als bei den sachorientierten Mitteln (z.B. highways), den „real grants“<sup>45</sup> (Finanzierungshilfen für einzelstaatliche Bauprojekte), verlieren die Staaten damit weiter an gestalterischem Einfluß in ihrer Ausgabenpolitik.

Eine zweite Regelungstechnik sind nationale „mandates“, die sich aus der Gesetzgebung des Congresses ergeben, beispielsweise Mindeststandards im Umweltschutz (insb. in der Luftreinhaltung), in der Drogenpolitik oder der behindertengerechten Bauplanung. Die als „mandate millstone“<sup>46</sup> kritisierte Praxis lastet Staaten und Kommunen die Erfüllung von Staatsfunktionen auf, ohne ihnen ausreichende Mittel („underfunded mandates“) oder sogar ohne überhaupt Mittel („unfunded mandates“) zur Verfügung zu stellen.

Im Verlauf der 1980er Jahre wird seitens des Kongresses zunehmend von der Möglichkeit der Mandatierung Gebrauch gemacht, sodaß die Forderung zur Beschränkung der kongressionalen Auflagenpraxis zusehends in den Mittelpunkt des einzelstaatlichen Interesses rückt. Schon zu Ende der 1980er Jahre werden viele der nationalen Vorgaben von den Einzelstaaten nicht mehr erfüllt, z.B. wird nur einer von drei Staaten den Anforderungen des Disabled of America Acts gerecht.

Schließlich macht der Kongreß mehr und mehr von preemptiver Gesetzgebung Gebrauch, indem er die Einzelstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften vermittels der „supremacy clause“ aus Kompetenzbereichen teilweise („partial preemption“) oder vollständig („total preemption“) verdrängt: „(the Congress) commands to the states to stop doing something and let the federal government do it“.<sup>47</sup> Darüber hinaus wirkt preemptive Gesetzgebung angesichts der dadurch ausgelösten extensiveren Interpretation seitens der Gerichte. Nach Angaben der American Bar Association hat sich diese „preemption by implication“ zwischen 1970 und 1990 vervierfacht.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Einsatz von „goldenen Zügeln“ und mandatorischen Auflagen die Intransparenz des Gesamtsystems erhöht und die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen verwässert hat, ohne die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit zu verbessern. Seit Ende der 1970er Jahre ist der amerikanische Bundesstaat deshalb heftigen Vorwürfen ausgesetzt: die Beziehungen zwischen Bund und Staaten werden als dysfunktional, überladen und reformbedürftig kritisiert.

### c) *Garcia v. SAMTA*<sup>48</sup> - der Rückzug des Supreme Courts

Indem der Bund in der Industrialisierungsphase nach dem Bürgerkrieg die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Erhebung einer Einkommenssteuer erhält, schafft er sich die finanzielle Ausgangsposition, um seine Aufgaben auszuweiten. Als kompetenzrechtliche Verfassungsgrundlage zur Ausdehnung seines Interventionsspielraums dienen dem national government die in Art. 1 Section 8 US-Ct. explizierten Klauseln (spending power for general welfare, interstate commerce clause). Sie erlauben dem Kongreß, Mittel für die allgemeine Wohlfahrt auszugeben und den interstaatlichen Handel zu regulieren. Nachdem der Supreme Court 1941 in *US v. Darby*<sup>49</sup> die Wirkung des 10th Amendment als Kompetenzabgrenzung aufweicht, werden weite Bereiche der Wirtschaft, auch der Sozial- und Arbeitspolitik, bundesstaatlichen Eingriffen unterworfen. Da das oberste Gericht den zehnten Zusatzartikel auf eine bloße Tautologie („truism“)<sup>50</sup> reduziert, bestimmt der Kongreß selbst die Reichweite nationaler wirtschaftlicher Regulierungskompetenzen.

Unter anderem in *State of Maryland vs. Wirtz*<sup>51</sup> 1968 bestätigen die Richter, daß der gemeinsame Effekt mehrerer geringfügiger Transaktionen ohne spezifische Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Handel ausreicht, um eine Bundesregulierung zu rechtfertigen. Die darin zum Ausdruck kommende extensive Auslegung des kongressionalen Zugriffsbereichs hat, begleitet von einer analogen Fortbildung des Strafrechts, zahlreiche Bestätigungen erfahren<sup>52</sup> und einer Doktrin Vorschub geleistet, die bundesstaatliches Handeln auch bei mittelbarer Betroffenheit erlaubt.

Der „doctrinal triumph of the *Darby* case, by which (..) the New Deal agenda brought into harmony with the Constitution's system of enumerated federal powers“<sup>53</sup> erlebt lediglich 1976 in *National League of Cities v. Usery*<sup>54</sup> eine kurzfristige Einschränkung. Das Gericht greift im Urteil erstmals wieder auf alte Elemente der Eigenstaatlichkeit zurück. Zwar wird auch hier unterstrichen, daß die Regelungskompetenz „unzweifelhaft“ im Rahmen des kongressionalen Handlungsspielraums liegt. Gleichzeitig identifiziert der Supreme Court prinzipielle Beschränkungen, die im *NLC*-Fall selbst zum Ergebnis führen, daß Entscheidungen über Lohn und Arbeitszeit jenseits der Reichweite der Commerce Clause liegen, da sie für die unabhängige Existenz der Einzelstaaten essentiell sind. Die von der *NLC*-Entscheidung ausgehende Ver-

unsicherung der unteren Gerichte ist Anlaß dafür, daß der Supreme Court fünf Jahre später in *Hodel v. Virginia Surface Mining and Reclamation Association, Inc.*<sup>55</sup> einen Kriterienkatalog aufstellt. Nur wenn er vollständig erfüllt ist, dürfen die Gerichte feststellen, daß der Kern einzelstaatlicher Souveränität vom Congress - verfassungswidrig - berührt ist. Mit dem „Hodel-Test“ unterstehen die Staaten wieder einem strengem Beweiszwang, denn sie müssen eine unlautere Einmischung des Kongresses nachweisen. Dem Obersten Gericht der Vereinigten Staaten gelingt es damit jedoch nur unzureichend, die entstandene Rechtsunklarheit aufzuheben. Die gegenläufigen Aussagen aus *Maryland* und *Darby* einerseits und *NLC* andererseits bleiben irreführend und lassen eine weiterführende Rechtssprechungstätigkeit unvermeidlich werden.

Schließlich stellt der Supreme Court 1985 „in the (in)famous“<sup>56</sup> *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority (SAMTA)* klar, daß er nicht bereit ist, einen Immunitätsbereich bestimmter Funktionen der Staaten und Kommunen einzugrenzen. Der Rückzug des Gerichts bedeutet eine Revision des *NLC*-Urteils und der darin aufgestellten Prüfmaßstäbe. Anders als neun Jahre zuvor entscheidet das Gericht, daß nationale Mindestlohn- und Überstundenregeln, die sich aus dem Fair Labor Standards Act ergeben, auch für die Bediensteten eines städtischen Verkehrsbetriebs gelten. Die Einzelstaaten werden bei der Durchsetzung ihrer Interessen wieder auf den politischen Prozeß verwiesen: „States must use their political power to persuade Congress, not the courts, to change federal laws they find too burdensome“<sup>57</sup>. Während die von den Einzelstaaten als Niederlage gewertete *Garcia*-Entscheidung noch denkbar knapp (5:4) getroffen wird, wobei sogar mit Warren E. Burger und William H. Rehnquist sowohl der scheidende als auch der designierte vorsitzende Richter das Minderheitenvotum unterschreiben, kommt es 1988 in *South Carolina v. Baker*<sup>58</sup> zu einer fast einstimmigen (7:1) Fortbildung der *Garcia*-Grundsätze. Darin erklärt der Supreme Court, daß weder der zehnte Zusatzartikel noch die Doktrin der intergovernmentalen Steuerimmunität durch die Weigerung des Kongresses verletzt ist, bestimmte einzelstaatliche Obligationen von der „federal income tax“ zu befreien. Die Bestätigung der *Garcia*-Doktrin ist umso aussagekräftiger, da das Gericht trotz der personellen Wechsel unter Reagan, die eine deutliche konservative Mehrheit herbeiführen, keine Kurskorrektur vornimmt. Die prinzipielle Route hinsichtlich der (Un-)geschützttheit der Staaten gegen nationale Vorgaben seitens des Gerichts erfährt in *Missouri v. Jenkins*<sup>59</sup> 1990 eine erneute Bekräftigung: Kommunen können gezwungen werden, Steuern zu erheben, um Maßnahmen zur „school desegregation“ durchzu-

führen, selbst wenn diese Steuerfindungen gegen geltendes Einzelstaatsrecht verstoßen. Vor dem Hintergrund dieser Kontinuität bietet selbst das einzelstaatsfreundlichere Urteil in *Gregory v. Ashcroft*<sup>60</sup> 1991 kein Indiz, daß sich das Oberste Gericht mittelfristig wieder als Schiedsrichter zu Verfügung stellt, um materielle Kriterien für die Schutzwirkung des 10th Amendments zu definieren. Es bringt in *Gregory* unter Federführung der 1981 eingerückten Sandra Day O'Connor, der einzigen Vertreterin der Mindermeinung in *South Carolina*, lediglich zum Ausdruck, daß es bereit ist, die „republican guarantee clause“ der Verfassung bei der Beurteilung von federal-state-Auseinandersetzungen stärker als bisher zu berücksichtigen. Anders als im *Garcia*-Urteil, das sich rechtssystematisch auf die Auslegung der *commerce-clause* konzentriert, nimmt O'Connor hier auf die Garantie republikanischer Regierungsform in den Staaten Bezug. Insofern liegt in *Gregory* zwar ein „new approach to judicial protection of state powers in light of the Supreme Court's reluctance to employ the Tenth Amendment as a judiciable shield for state authority“<sup>61</sup> vor. Gleichwohl ist darin kein Ausgangspunkt für eine grundsätzliche Abkehr des Gerichts von seiner Entbindung als „umpire“ und des einhergehenden Verweises auf den politischen Prozeß zu entdecken.

Zusammenfassend läßt die vorgelegte Übersicht über die Rechtssprechungspraxis des Supreme Courts bezüglich des verfassungsrechtlichen Schutzes der Einzelstaaten gegen nationale Interventionen den Schluß zu, daß die jahrzehntelangen Auseinandersetzungen letztlich dazu geführt haben, daß die Staaten durch die Verfassungsrechtssprechung keinen Immunitätsbereich garantiert bekommen.

## Reaktionen der Einzelstaaten: Erneuerung der Binnenstrukturen und Außenkontakte

### a) Modernisierung, Professionalisierung, Öffnung

Im Zuge umfassender Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreformen seit den 1970ern gelingt es den Einzelstaaten, ihre politischen Kapazitäten zu straffen und zu effektivieren. Gleichzeitig zeigen sie sich imstande, die Repräsentativität und Transparenz des politischen Prozesses zu verbessern. Damit wächst in den einzelstaatlichen Behörden und Parlamenten „social representation“ und „job related competence“.<sup>62</sup>

Dies gilt zum einen für den exekutiven Bereich, wo zum Beispiel auf dem Wege von verfassungsrechtlichen Reformen das Gouverneursamts gestärkt wird (veto power, longer terms of office, u.a.). Der „goodtime-Charly“<sup>63</sup> wird durch manageriale Führungskräfte ersetzt. Das neue politische Personal an der Staatsspitze, darunter Jerry Brown in Kalifornien und Bill Clinton in Arkansas, repräsentieren eine neue Generation einzelstaatlicher politischer Führung. Kennzeichnend für die sogenannte „class of 74“ ist ein managerialer Führungsstil: „pragmatic“, „situational“ und „entrepreneurial“. Sie vergrößern ihren Einfluß auf die Bestimmung der politischen Agenda und beweisen in umfassenden Sozial- und Erziehungsreformen (z.B. teacher tests) die Fähigkeit der Gliedstaaten zur wirkungsvollen und modellhaften Politikgestaltung (z.B. das anfangs erfolgreiche „Modell Massachusetts“ unter Michael Dukakis). Die Professionalisierung der Regierungsorganisation in den Staaten beweist sich insbesondere in der Reaktion auf die Kürzungen der Bundeszuweisungsgelder unter Reagan.

Die innere Neuordnung der einzelstaatlichen Organisation erstreckt sich zum zweiten aber auch auf die Parlamente: Verlängerung legislativer Sitzungszeiten, Professionalisierung der Abgeordneten<sup>64</sup> und deren Mitarbeiterschaft (Parlamentarische Dienste), Erweiterung der Kontrollfunktionen. Daneben wird die direkte Bürgerbeteiligung ausgebaut (Ombudsmen, Public advocates, usw.).

Schließlich wird das Gerichtswesen reformiert und entlastet (intermediate courts, court administration offices, u.a.), was den Grundstein für eine effektivere und aktivere Rechtsprechung der einzelstaatlichen Obergerichte legt, die in der Beobachtung eines „new judicial federalism“<sup>65</sup> seine nachträgliche Bestätigung findet.

Durch die Reformen der einzelstaatlichen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen sinkt die Notwendigkeit nationaler Intervention zum Schutz von Minderheiten. Ausgelöst durch die „reapportionment“-Entscheidungen des Supreme Courts („one man, one vote“) in den 1960er Jahren<sup>66</sup> wandelt sich neben der Leistungsfähigkeit auch die Repräsentativität der state governments grundsätzlich<sup>67</sup>. Bis in die 1980er Jahre halten sich allerdings in der Wissenschaftsdiskussion und der öffentlichen Meinung Ressentiments, die durch die Erinnerungen an rassistische Aktionen einzelner Südstaaten in den 1950er und 1960er Jahren geprägt sind. Die Mißachtung der höchstgerichtlichen Revision der „separate but equal“-Doktrin in seiner für die Bürgerrechtsbewegung bahnbrechenden Entscheidung aus dem Jahr 1954 in *Brown v. Board of Education*<sup>68</sup> begründet als „Alabama-Syndrom“ bis in die 1980er Jahre ein dauerhaftes Mißtrauen gegen die Berufung der Einzelstaaten auf ihre Rechte; die Parole der „states' rights“ bleibt Synonym für Politiker, die schwarzen Studenten den Eintritt zur Universität versperren.

Umso mehr wird in jüngeren Analysen darauf hingewiesen, daß sich die states mittlerweile als Garant von Bürger- und Minderheitsrechten beweisen: „Today, state and local governments are more representative than Congress and often more progressive on racial and social issues as well“.<sup>69</sup> Diese Beobachtung bleibt nicht nur darauf beschränkt, daß in den state legislatures der Anteil von traditionell unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen (z.B. Frauen) und Minderheiten im Vergleich zum Kongreß überproportional gestiegen ist, d.h. daß sie nicht mehr bloß aus „upper-middle-class-white-males“ bestehen. Sie verweist auch auf die neuen Tendenzen in der Rechtsprechungspraxis der einzelstaatlichen Verfassungsgerichte, die mit Berufung auf die state constitutions den Schutz von Bürger- und Freiheitsrechten erweitern<sup>70</sup>, z.B. im Bereich der Frauen-, Minderheiten- oder Strafgefängenenrechte.



### b) „New horizontal federalism“<sup>71</sup>: gemeinsamer Lobbyismus und zwischenstaatliche Verträge

Der Reform im Innern stehen neue Formen der Zusammenarbeit mit anderen Einzelstaaten, aber auch mit substaatlichen Einheiten in den Nachbarstaaten Mexico und Kanada gegenüber. Die Verfestigung und Ausdifferenzierung der Kontakte zwischen den Staaten, begleitet von grenzübergreifenden Kooperationen auf Ebene der counties sind Ausdruck der Anpassungsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung.<sup>72</sup> Infolge dieser Entwicklungsdynamik entstehen „new institutions of federalism“, die die einzelstaatlichen Interessen durch direktes lobbying und gegenseitige Informationsarbeit im politischen Prozeß verstärken. Gerade diese „neuen“<sup>73</sup> Institutionen sind der offensichtliche Ausdruck, daß sich die Einzelstaaten nicht mehr ausreichend durch ihr von der Verfassung zugewiesenes Vertretungsorgan, den Senat, repräsentiert fühlen, auf den sie der Supreme Court zur Durchsetzung ihrer Interessen verweist. Vielmehr sind sie gezwungen, „to make their case with the US-Congress much like a special interest group“.<sup>74</sup>

In den 1980er Jahren haben die Einzelstaaten ihre Direktkontakte in der Bundeshauptstadt verstärkt und gleichzeitig die Zusammenarbeit in Washington vertieft. Ziel des Lobbyismus der Verbandsvertreter in Washington ist es unter anderem, die Interessen der Einzelstaaten gegenüber dem Kongreß zu vertreten und Kongreßinitiativen zu unterstützen (z.B. den Preemption Clarification and Information Act). Dazu gehört nicht nur der Versuch, auf die Gestaltung der Zuweisungsprogramme Einfluß zu nehmen, sondern auch als geschlossener Lobbyblock gemeinsame Grundsatzpositionen zu verteidigen. Zu diesem Zweck koordinieren die Spitzenverbände der Staaten in Gemeinschaft mit den lokalen Gebietskörpern - die sogenannten „Big Seven“<sup>75</sup> - ihre Anstrengungen in verfassungspolitischen oder gesamtreformerschen Fragen.

Zu den wichtigsten Vereinigungen auf Ebene der Einzelstaaten zählen die *National Council of State Legislatures (NCSL)*, die *National Governors' Association (NGA)* und die *Council of State Governments (CSG)*. CSG versteht sich als „umbrella“-Organisation für alle Verbände der verschiedenen einzelstaatlichen Funktionsträger. Ihr Ziel ist die Vermittlung einzelstaatlicher Innovationsleistungen und regionaler Aktionen, der Aufbau interregionaler und interstaatlicher Kooperation und die gemeinsame Interessensvertretung einzelstaatlicher Belange. Trotz der damit organisierten „cross-fertilization of ideas and the spread of innovation“ bleiben die Traditionen und Identitäten der Einzelstaaten gewahrt.

Ausdruck der Vertiefung regionaler Kooperation zwischen einzelnen Staaten ist daneben die anwachsende Zahl der „interstate compacts“ und ihre funktionale Erweiterung auf nahezu alle Bereiche einzelstaatlichen Handelns. So beziehen sich der Hauptanteil der mittlerweile dreistelligen Zahl von zwischenstaatlichen Vertragswerken nicht mehr vorrangig auf wasserrechtliche Fragen oder die Regelung von Grenzstreitigkeiten, sondern auf Strafrechtspflege (28%), Handel und Geschäfte (26%), Bildung (22%) und soziale Angelegenheiten (14%). Jeder Staat ist durchschnittlich an zwanzig Abkommen beteiligt.

Durch die Verträge werden interstaatliche Gremien gegründet, die beispielsweise die Planungs- und Unterhaltungskompetenz für gemeinsame Infrastruktureinrichtungen erhalten. Sie besitzen einerseits flexible Spielräume, da sie wegen ihrer Querlage zu den traditionellen Regierungsebenen schwerer politisch zu kontrollieren sind. Andererseits sind sie wegen ihrer finanziellen Abhängigkeit zu den beitragszahlenden Gebietskörperschaften nur bedingt konfliktfähig, sodaß ihre politischen Lösungsvorschläge in der Regel den Minimalkonsens der vielen Einflußnehmer widerspiegeln.

Der Prozeß der Regionenbildung der amerikanischen Einzelstaaten wird flankiert von grenzübergreifenden Kooperationen auf Ebene der „counties“ und der „local authorities“. Ähnlich wie die Interstate Agencies sind auch die Regional Councils beitragsabhängig und - mit wenigen Ausnahmen<sup>76</sup> - ohne konkurrenzfähiges politisches Gewicht gegenüber Staaten und Kommunen, sondern rein beratend. Die Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) unterstreicht deshalb, daß sie keine „vierte Regierungsebene“ darstellen, sondern nur einen intergovernmentalen Mechanismus, der die Lücken zwischen den Ebenen politischen Handelns schließen soll. Unterstützt von den Einzelstaaten verfolgen auch die lokalen grenzübergreifenden Zusammenschlüsse die Absicht, nationalen Eingriffen durch Selbstkoordination zuvorzukommen.

Die vielfältigen Verknüpfungen zwischen den „local authorities“ bedeuten das Ende des klassischen kommunalen Gebietskörpers. Nach Ansicht von ACIR stellt der sich durch die Council of Governments herausbildende „substate regionalism“ mittlerweile sogar eine der größten gegenwärtigen Herausforderungen für das föderative System dar, auch wenn die Regional Councils ob ihrer inkrementalen Problemlösungskapazitäten die bisherigen Erwartungen gleichzeitig enttäuscht haben.

## Neue Handlungsspielräume - das „paradox of devolution“

Den Einzelstaaten gelingt in den 1980er Jahren die Stärkung ihrer Rolle als Akteure im politischen Prozeß, nachdem sie zunächst in umfangreichen Reformen ihre Binnenstrukturen reorganisiert haben: „the states were ready“.<sup>77</sup>

Gleich nach Amtsantritt 1980 beginnt Präsident Reagan mit der Umsetzung seiner großangelegten Reform des Bundesstaats und der sozialpolitischen Zuweisungsprogramme. Im Mittelpunkt stehen zwei Elemente: der Tausch und die (Rück-)Übertragung von Verantwortungsbereichen an die Gliedstaaten („swap and turnback“) und einschneidende Kürzungen der Programmvolumina (z.B. bei der Unterstützung von einkommensschwachen Studenten, im Kinderernährungsprogramm, bei den Mitteln für Metropolen). Nach anfänglichen Erfolgen im Kongreß scheidet Reagan ab 1982 zunehmend mit seinen Vorschlägen, sodaß insbesondere der generelle „swap“ der Hauptprogramme (Übernahme der Gesamtverantwortung für das Gesundheitsprogramm Medicaid durch den Bund, für das Sozialhilfeprogramm AFDC durch die Staaten) mißlingt. Entgegen den Erwartungen des Präsidenten reagieren die Einzelstaaten auf die vom Kongreß genehmigten Leistungskürzungen („retrenchment“) nicht mit einer Kostenüberwälzung auf die Rezipienten. Vielmehr nutzen die Staaten ihre durch die begleitenden Kompetenzübertragungen ausgeweiteten Möglichkeiten der Politikformulierung, um aus benachbarten Finanztöpfen umzuverteilen oder greifen auf eigene Haushaltsmittel zurück.

Ein Forschungsprojekt von Nathan in Princeton kommt 1985 zum später mehrfach bestätigten Ergebnis, „that states governments have been - and still are being - activated by the Reagan Program and as a result are playing a larger role in domestic affairs“<sup>78</sup> Einige Einzelstaaten (z.B. New Jersey) übernehmen sogar Führungsrollen bei der Finanzierung der Sozialpolitik: „the Great Society may be over in Washington, but it has just begun in the states“<sup>79</sup>. Infolge der Belebung und Herausforderung der Einzelstaaten werden der von Washington gestartete Angriff auf die amerikanische Leistungsverwaltung durch die Einzelstaaten abgewehrt. In einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen werden nationale Mittelstreichungen durch Umverteilung anderer Ressourcen in den Staaten sogar überkompensiert.

Das verstärkte Engagement der Einzelstaaten bleibt indes nicht auf den engen Bereich der Sozialpolitik beschränkt: „states aggressively set policy agendas for the nation and fashioned innovative solutions for some most important policy problems“<sup>80</sup>. In vielen Politikbereichen zeigen sich die einzelstaatlichen Gesetzgeber initiativfreudiger als der Kongress. Sie werden in einer Reihe von Schlüsselgebieten zu „policy leaders“ und Innovatoren. So werden etwa neue bildungspolitische Ansätze formuliert und implementiert.

Die mit den Leistungskürzungen gekoppelte Rückgabe politischer Verantwortung an die Einzelstaaten erweist sich als weitgehend unumkehrbar. Diese Gegenläufigkeit von Scheitern und Erfolg des „New Federalism“ ist der Ausgangspunkt für Nathans These vom „paradox of devolution“, die die Emanzipation der einzelstaatlichen Akteure im politischen System feststellt. Sie vollzieht sich im Verlauf der 1980er Jahre und verfestigt sich in den nachfolgenden Präsidentschaften Bushs und Clintons. Der Imagegewinn als wettbewerbsfähige politische Einheiten bei der Lösung sich zuspitzender innen- und wirtschaftspolitischer Krisen findet schließlich seinen Ausdruck in der Wiederentdeckung ihrer politischen Ressourcen durch die Nationalregierung. Zu Beginn der 1990er Jahre kündigt die Clinton-Administration Initiativen an, die den gestalterischen Spielraum der wiedererstarteten Einzelstaaten angemessen erweitern sollen. Der demokratische Präsident ermutigt in diesem Zusammenhang die Einzelstaaten, durch Vorlage alternativer Programme eine Befreiung („waiver“) von nationalen Vorgaben zu erreichen. Er macht damit die Bereitschaft seiner Regierung deutlich, einzelstaatliche Selbstregulierung zu akzeptieren, insofern sie übereinstimmende nationale Ziele zu verwirklichen hilft, auch wenn sie hinsichtlich ihrer Verfahren und Instrumente von Bundesgesetzen abweicht.

## Die Einzelstaaten als Gestalter - „laboratories of democracy“<sup>81</sup>

Zu Beginn der 1990er Jahre, verursacht durch den verstärkten Einsatz von „underfunded mandates“ seitens des Kongresses (typisches Beispiel sind hier die Clean Air Act Amendments von 1990), scheinen die Einzelstaaten in ihrer Ausgabenpolitik an die kritische Grenze zu geraten. Gerade weil sie aber auch in der Zwickmühle aufschwunghemmender Steuererhöhungen oder sozialpolitischer Leistungskürzungen in der 1991/92er Rezession ihre erweiterten Kapazitäten unter Beweis stellen, gelingt es ihnen, ihre neugewonnene Rolle im bundesstaatlichen System dauerhaft zu befestigen.

Dies gilt auch nach 1990 für eine ganze Reihe von Politikbereichen. Anschauliche Beispiele finden sich in der Gesundheits- und Sozialpolitik und im Umweltschutz. Während Clinton auf Bundesebene mit seinem ehrgeizigen Plan einer umfassenden health care reform am Kongreß und den organisierten Interessen scheitert, werden allein 1992 in 15 Einzelstaatslegislativen Gesundheitsreformen verabschiedet. Das national unerreichte - und mittelfristig scheinbar unerreichbare - Ziel der generellen Pflichtversicherung (universal coverage) ist in Florida und Hawaii, in Vermont und Oregon längst Gesetz. Gleichwohl ist in allen vier Modellstaaten die Finanzierung durch unterschiedliche Finanzierungsmodi sichergestellt.

Im Bereich der Arbeitslosenbekämpfung haben Minnesota und Wisconsin die Vorreiterrolle eingenommen. Die Programme aus St. Paul und Madison, die neue Wege im Bereich der Beschäftigungspolitik gehen, erweisen sich bisher als erfolgsversprechend.

Kalifornien hat in den vergangenen drei Jahren ernsthafte Schritte zur Reduzierung der Schadstoffbelastung durch Personenkraftwagen unternommen. Einem Gesetz des Parlaments in Sacramento zufolge müssen im Jahr 2003 zehn Prozent aller verkauften PKWs emissionsfrei sein. Mit dieser Maßnahme wird von staatlicher Seite der zukünftige Markt für Elektroautomobile vorbereitet, eine Pionierleistung im autoorientierten Amerika.

Diese wenigen Beispiele, die sich durch eine Vielzahl anderer ergänzen ließen, verdeutlichen, daß die Staaten trotz des langfristigen Trends zur Unitarisierung der amerikanischen Innenpolitik ein Aktivpotential für eigene Initiativen besitzen. Gerade in Phasen verstärkter Einflußnahme Washingtons beweisen sie ihre Gestaltungsfunktion als Versuchsfelder bundesabweichender Regulation.

## Von der „Schichttorte“ zum „Marmorkuchen“<sup>82</sup>

In der Vergangenheit ist bei vergleichenden Darstellungen des amerikanischen und des deutschen Bundesstaats häufig auf die Begriffsdichotomie des „dualen“ und des „kooperativen“ Bundesstaat zurückgegriffen worden. Ein analoges Paradigma liegt bei Schultze<sup>83</sup> den Idealtypen des „interstaatlichen“ (getrennten) und des „intrastaatlichen“ (verschränkten) Föderalismus zugrunde. Wie die Darstellung der neueren Entwicklungen im US-Föderalismus nahelegt, läßt eine prinzipielle Klassifizierung des amerikanischen Bundesstaats als dual, separativ und interstaatlich den zunehmenden Grad gegenseitiger Interaktion und Verflechtung außer acht. Angesichts des erheblichen Bundeseinflusses auf die Politik der Einzelstaaten und angesichts ihrer rechtlichen Ungeschützttheit gegenüber dem Kongreß erweist sich die Feststellung der Unabhängigkeit der Staaten heute als unzutreffend - insofern sie überhaupt je Gültigkeit besaß: „American federalism was never „dual“ in this sense and (...) national government and the states always shared functions“.<sup>84</sup> Im oft zitierten Sprachbild ist die Schichttorte mit ihren deutlich abgegrenzten Ebenen längst durch den Marmorkuchen mit seiner unübersichtlichen Vermischung der Einzelzutaten ersetzt worden.

In der wissenschaftlichen Diskussionen des amerikanischen Systems sind - parallel zur Diskussion des deutschen Bundesstaats - zahlreiche Analysen vorgelegt worden, die die Ausweitung und Ausformung der vertikalen Kooperationsbeziehungen bestätigen. Falke hat die Entwicklung des amerikanischen Bundesstaats mit einer Pendelbewegung zwischen dualen und kooperativen Strukturelementen verglichen, Benz hat auf die dynamische Anpassungsfähigkeit des Systems hingewiesen<sup>85</sup>. Auf amerikanischer Seite sind insbesondere die Arbeiten Elazars<sup>86</sup> hervorzuheben, die auf die Verwurzelung kooperativer und korporatistischer Elemente in den USA hinweisen. Folgt man seiner Definition, die Föderalismus als Kombination von „self-rule“ und „shared rule“ beschreibt, so erleiden die Staaten im Zuge des wachsenden Engagements der nationalen Ebene Einbußen im Bereich ihrer ausschließlichen Regelungszuständigkeit („self-rule“).

Zwar ist Nathans Beobachtung zuzustimmen, daß der einzelstaatliche Einfluß (über die Verwaltung) teilweise unterschätzt und der Verflechtungsgrad des amerikanischen Systems teilweise überschätzt wird: „American domestic government is less marbled in the real world than portrayed in the academic literature“.<sup>87</sup> Diese Korrektur der Wissenschaftsdiskussion erlangt aber erst auf dem Hintergrund der Einzelstaatsaktivitäten ihre eigentliche Aussagekraft. Gerade weil sich die Staaten dem unitarisierenden Druck der Zentrale nicht beugen, sondern durch vitale Strategien ihre Gestaltungsvielfalt verteidigen, sichern sie ihr politisches Gewicht. Wachsender Außendruck wird also mit wachsendem Selbstbehauptungswillen beantwortet, der sich in innovativer Modellgesetzgebung und aktiver Bündnissuche konkretisiert.

Anders als die US-Einzelstaaten sind die deutschen Länder für ihre Kompetenzverluste lange Zeit im Sinne der „shared rule“ entschädigt worden, nämlich durch zunehmenden Einfluß des Bundesrats auf die nationale Gesetzgebung. Das eingespielte System des kompensatorischen Tauschs von Selbstbestimmungsrechten in Mitbestimmungsrechte in Deutschland hat sich als funktionsfähig erwiesen, solange der Bund immer weitreichendere Eingriffe in die Länderkompetenzen vorgenommen hat, um sie an sich zu ziehen. Im Zuge der neuen Integrationsstapen in den 1980ern delegiert er sie allerdings in steigendem Maße an die Europäische Union. Infolge der damit verbundenen Aufgabe eigener Souveränität ist es dem Bund nur noch mittelbar möglich, die Länder für ihre Kompetenzeinbußen zu entschädigen. Die Vorstöße Brüssels in Regelungsbereiche, die im Selbstverständnis des deutschen Bundesstaats als „Kultur-föderalismus“ traditionell den Ländern vorbehalten sind, lassen die Länder dieses Versagen des Kompensationsprinzips auf das deutlichste spüren. Ob im Falle der Rundfunkrichtlinie<sup>88</sup> oder im Bereich curricularer Vorgaben der Gemeinschaftsprogramme ERASMUS und COMMETT, die Länder nehmen diesen Eingriff in ihre Selbststeuerung als existenzielle Bedrohung wahr. Als prekär erweist sich dabei, daß die EU sich nicht auf die normative Vorgabe von Rahmenrichtgesetzen beschränkt, sondern mit einem hohen Grad an detaillierten Auflagen rechtssetzend tätig wird.

## Deutschland auf dem Weg zu einem „New Federalism“ ?

Ausgangspunkt der abschließenden Betrachtung ist noch einmal die Frage, ob sich angesichts der umfangreichen Veränderungen, die der deutsche Föderalismus im Zuge der europäischen Integration erfährt, ein Erneuerungsprozeß im Selbstverständnis der handelnden Akteure vollzieht. Anders formuliert, ob die Länder angesichts des Verlusts traditioneller Garantien, die sich auf den besonderen Schutz des territorialen Vertretungsanspruchs im Bundesstaat deutscher Prägung begründet haben, Strategien und Perspektiven einer inneren Reform entwickeln.

Tatsächlich läßt sich feststellen, daß die Länder seit der Einheitlichen Akte auf neue Formen der Interessensvertretung ausgewichen sind: Länderbüros, Verbandslobbyismus, grenzübergreifende Zusammenarbeit. Bei der Analyse dieses Modernisierungsprozesses fällt auf, daß die veränderten Rahmenbedingungen ebenso wie die Anpassungsmaßnahmen der Länder durchaus mit jüngeren Entwicklungen in Nordamerika korrespondieren.

1. In beiden Systemen führt die Globalisierung der Märkte und die internationalisierte Standortkonkurrenz zur Aufweichung klarer Linien zwischen auswärtigen Angelegenheiten und traditioneller Innenpolitik, „international“ und „domestic affairs“ verschmelzen zu „intermestic affairs“<sup>89</sup>. Damit verändert sich ein traditioneller Maßstab der Kompetenzaufteilung zwischen Zentrale und Gliedern, die Verantwortungsbereiche müssen neu ausgehandelt werden.
2. In beiden Bundesstaaten verengt sich der eigenverantwortliche Gestaltungsspielraum, sinkt - fiskalpolitisch gesprochen - der Anteil von „discretionary“ gegenüber „mandatory spending“, verdichten sich die zentralen Vorgaben an die Gliedstaaten. Analog zur EU-Kommission, die mit Berufung auf interpretationsfähige Kompetenzen (Wettbewerbsharmonisierung, Kohäsionsziel) in Bereiche ehemals ausschließlicher Landesverantwortlichkeit eindringt, weitet auch der US-Kongreß durch extensive Nutzung verfassungsrechtlicher Klauseln (necessary and proper, interstate commerce) seine Politikfelder aus. Aktuelles Beispiel auf amerikanischer Seite ist die Nationalisierung der Verbrechensbekämpfung durch den Omnibus Anti-Crime Act von 1994<sup>90</sup>.

3. In den USA sind die Staaten spätestens seit der *Garcia*-Entscheidung des Supreme Courts bei der Durchsetzung ihrer Interessen auf den politischen Prozeß verwiesen. Im Zuge der europäischen Integration wird für die Länder die rechtliche Eingriffsschwelle der höherrangigen Ebenen in Bereiche ihrer Gesetzgebungskompetenz durchlässiger. Angesichts der Überlagerung mehrerer Rechtskreise und der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes sind auch sie gezwungen, ihre Spielräume politisch zu verteidigen.

Es kann deshalb nicht überraschen, daß die Gliedstaaten diesseits und jenseits des Atlantiks auf den ersten Blick gleichartige Maßnahmen ergreifen:

- sie verstärken ihre Präsenz in Brüssel, resp. Washington durch Direkt- und Verbindungsbüros,
- sie intensivieren den Lobbyismus gegenüber den Organen der höherrangigen Ebene, insbesondere gegenüber der EU-Kommission, resp. dem US-Kongreß,
- sie verfestigen Gremien und Verbände horizontaler Kooperation und reformieren deren Binnenstrukturen, beispielsweise die Versammlung der Regionen Europas, die Arbeitsgruppe der Länderbüros, die Europaministerkonferenz, resp. NGA, NCSL, CSG, NASBO, etc.,
- sie nutzen die neuen Arbeitsstrukturen zur gemeinsamen Formulierung von allgemeinen Forderungskatalogen, etwa die Münchener Thesen, die Eckpunkte der Chefs der Staats- und Senatskanzleien, resp. Task Forces der „Big Seven“, Centers for Environment and Safety,
- sie initiieren neue Kooperationsbeziehungen mit Grenzanliegern oder Partnern mit ähnlichem regionalen Profil auf dem Wege von Verträgen und Institutionen, z.B. Euregios, Interregs, „Vier Motoren für Europa“, resp. „Westtrends“, Councils of Governments, Regional Councils.

Trotzdem verhindert das gewachsene Selbstverständnis des Bundesstaats in Deutschland eine „Amerikanisierung“ der föderativen Staatsidee. Insofern erlebt der deutsche Föderalismus im Zuge der europäischen Integration zwar eine institutionelle Reform, innerhalb derer die Bundesländer Formen der politischen Vertretung neu organisieren. Allerdings nutzen die Länder den Impuls der Veränderung im Zuge der Integration weder zu einer weitergehenden Befragung des föderativen Selbstverständnisses, noch zu einer Grundsatzreform des Bundesstaats. Die Bundesrepublik bleibt deshalb von einem „neuen Föderalismus“ weit entfernt - und noch weiter von einem „New Federalism“ amerikanischer Prägung mit den oben skizzierten Folgewirkungen: Wiedererlangung politischer Gestaltungskraft und aktive Absicherung legislativer Spielräume durch innovative Gesetzgebungsmaßnahmen.

So bleibt im deutschen Fall die Anpassung an die außeninduzierten Herausforderungen weitgehend auf den Bereich der Exekutive beschränkt. Vor allem aber orientieren sich die Ländervertreter weiterhin normativ am Prinzip der Einheitlichkeit, obwohl sie sich nun in einem heterogeneren Verbund politischer Interessen behaupten müssen. Auf die Tatsache, daß ihr Einfluß auf Entscheidungen über weitreichende Materien der „klassischen Innenpolitik“ im Zuge der Integration zurückgeht, da sie ihre Mitbestimmungsrechte mit den regionalen Partnern der Partnerländer teilen müssen und ihr Anspruch auf Interessensvertretung gegenüber Brüssel ohnehin wesentlich geringer ist als ihre Einspruchs- und Initiativrechte im nationalen Rahmen, reagieren sie bislang kaum mit Maßnahmen, die ihren Willen zur Erhaltung und Gestaltung vielfältiger Lebensformen in einem vereinten Europa durch konkrete inhaltliche Vorstöße markieren.

Somit ergeben sich auf den zweiten Blick deutliche Unterschiede in den Reaktionen von deutschen Ländern und amerikanischen Einzelstaaten:

- a) Die Bundesländer stellen im Vergleich zu den amerikanischen Einzelstaaten ihre Funktion als „Laboratorium“ sehr verhalten unter Beweis, legen also kaum gesetzess innovative Initiativen vor, die die spezifischen Interessen ihres Landes durch autonome Regelung politischer Sachverhalte gegen den supranationalen Zugriff im Rahmen einer Gesamtregulierung vorbeugend zu schützen versuchen.

- b) Die neuen Netzwerke der Länder und Regionen in Brüssel, allen voran die VRE, konzentrieren sich bislang vielmehr auf die Einflußnahme an höherrangigen Entscheidungsprozessen. Maßnahmen zur gegenseitigen Vermittlung unterschiedlicher Problemlösungsstrategien etwa, wie sie in den USA im Rahmen der zwischenstaatlichen Vereinigung der state governments (CSG), der governors (NGA) und der state legislatures (NCSL) professionell organisiert werden, bilden im europäischen Kontext lediglich Ausnahmen.
- c) Anstrengungen zur Erhöhung der Repräsentativität als legitime Absicherung der Berufung auf das Argument eines höheren Maßes an „Bürgernähe“, wie sie im Verlauf der einzelstaatlichen Reformen in den Vereinigten Staaten seit den 1970er Jahren erfolgreich durchgeführt worden sind, bleiben in den deutschen Bundesländern auf weitgehend ergebnislose Ansätze beschränkt, so etwa die wenig ertragreichen Diskussionen zum Thema „Teilzeitparlamentarismus“.
- d) Damit einhergehende Bemühungen um die Stärkung der Vertrauensbeziehung der Bürger zu ihren unterstaatlichen Repräsentationsorganen, in den USA beispielsweise durch Erweiterung der Partizipations- und Kontrollrechte in den Einzelstaatsverfassungen, lassen sich in den deutschen Bundesländern nur in Einzelfällen entdecken (z.B. in Schleswig-Holstein und in den neuen Ländern).
- e) Die Ausbildung interstaatlicher Zusammenarbeit zur Lösung von Aufgaben, die die Überschreitung der politischen Grenzen der substaatlichen Einheiten erforderlich, aber gleichzeitig eine gesamtstaatliche oder sogar supranationale Normierung entbehrlich machen, erleben zwar zu Beginn der 1990er Jahre im Rahmen der EU eine Konjunktur, bleiben aber noch hinter dem dichten Netzwerk von „interstate“ und „interregional cooperation“ der Regional Councils, der Councils of Government und der einzelstaatlichen Verträge in den Vereinigten Staaten zurück.

Indem die Länder ihre Strategie einer politischen Teilhabe an den Entscheidungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auf das Ziel der Mitbestimmung konzentrieren, setzen sie sich einer vierfachen Abhängigkeit aus:

- erstens von der länderfreundlichen Auslegung der im Subsidiaritätsprinzips abstrakt angekündigten, aber nur unzureichend konkret garantierten Zurückhaltung der Kommission gegenüber den traditionellen Materien der Länder, z.B. im Kulturbereich,
- zweitens von der Bereitschaft des Europäischen Gerichtshofs, die Aufgabe des aktiven Schiedsrichters zugunsten der Wahrung von Handlungsspielräumen der Länder zu übernehmen,
- drittens von der Bereitschaft der Bundesregierung, in Ermangelung eines eigenen Klagerechts der Länder deren Interessen vor dem EuGH zu vertreten und
- viertens von der Funktionsfähigkeit der Zusammenarbeit mit den Partnerregionen im „Ausschuß der Regionen“ und in den europäischen Spitzenverbänden.

Das mit diesen Independenzen einhergehende Risiko einer Strategie, die ihren Schwerpunkt auf die Einflußnahme an höherrangigen Entscheidungen legt, ist absehbar.

Durch die wachsende Präsenz von Regionenvertretern aus anderen Teilen der Gemeinschaft steigt die Konkurrenz auf der Brüsseler Arena. Es kann als wahrscheinlich gelten, daß die Vertreter der Landesministerien ihre bisherige Überlegenheit einbüßen, wenn es ihren Kollegen aus den anderen Mitgliedsstaaten gelingt, ihren direkten Informationsaustausch mit den Gremien der Gemeinschaft zu verbessern<sup>91</sup>.

Die bislang durch die Notwendigkeit zum Grundsatzkonsens verdeckten Interessensunterschiede der heterogenen Mitglieder in den gliedstaatlichen Spitzenverbänden können beim Kampf um die begehrten Finanzmittel aufbrechen. Das absehbare Ende des „honeymoon coalition“- Effekts wird die Rolle der Lobbies erheblich schwächen.<sup>92</sup>

Zukünftige Interessensdifferenzen zwischen Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten können dazu führen, daß die um ihre eigene Spitzenposition im Rat der Gemeinschaft bedachte Bundesregierung verstärkt den gesamtstaatlichen Vorbehalt des Art. 23 GG (n.F.) gegen den Länderwillen geltend macht.

Die Länder sind damit der Gefahr einer Schwächung ihrer Teilhabe am politischen Prozeß umso mehr ausgesetzt, solange sie ihre bisherigen Anstrengungen nicht durch Initiativen flankieren, die ihre Fähigkeit zur selbstständigen Gestaltung politischer Aufgaben unterstreichen. Dies gilt im besonderen für die Landtage, in denen der Prozeß der Neuorientierung unter Maßgabe des europäischen Kontexts noch am wenigsten fortgeschritten ist. Gerade auf dem Hintergrund der wachsenden Kritik an der intransparenten Form des europäischen Einigungsprozesses entstehen hier für die Länder neue Aufgaben im Bereich ihrer Vermittlungsfunktion gegenüber den Bürgern. Daß die Länder im Bereich der Maßnahmen zur Dokumentation ihres Willens nach Selbstbestimmung bislang vergleichsweise defizitär bleiben, findet eine mögliche Erklärung in der folgenden Schlußbeobachtung.

Sowohl die amerikanischen Einzelstaaten als auch die deutschen Bundesländer bemühen sich seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt um die Festschreibung von obligatorischen Kriterien als Vorbedingung höherrangiger Intervention, um ihren eigenständigen Handlungsspielraum abzusichern. Die Vorschläge der Ministerpräsidentenkonferenz bezüglich einer Neuformulierung der Bedürfnisklausel des Art. 72 GG (a.F.), vor allem aber die Formulierungsangebote der Länder zum Subsidiaritätsprinzip, weisen Parallelen zu Vorschlägen auf, die in der amerikanischen Diskussion vorgelegt werden. Maßstab hier wie dort soll die (Un)-fähigkeit der Glieder zur eigenen Problembewältigung sein, gekoppelt mit dem nachweislichen Vorhandensein von grenzüberschreitenden Wirkungen gliedstaatlicher Maßnahmen (spill overs).

Gleichwohl ist auffällig, daß in den USA der Bedarf an Einheitlichkeit auf prinzipiell andere Weise befragt wird als in der Bundesrepublik und auch in der Europäischen Union. Wiederkehrend tritt deshalb in den seitens der amerikanischen Einzelstaaten geforderten Kriterienkatalogen die Maßgabe auf, daß das jeweilige Problem tatsächlich „im Kern“ („in scope“) von nationalem Belang ist.<sup>93</sup> Da das amerikanische Verfassungsrecht weder verfassungsrechtliche Zielbestimmungen noch vergleichbare Regelungen des Finanzausgleichs und des Ausgleichs regionaler Ungleichgewichte kennt, wie sie in GG und EGV festgeschrieben sind, tritt hier die prinzipielle Skepsis gegenüber einheitlichen politischen Lösungen zutage. Für die Bundesrepublik kann an dieser Stelle geltend gemacht werden, daß die relative Homogenität der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse in allen Gebietsteilen zumindest bis zur Wie-

derevereinigung ein Maß an nationaler Solidarität hervorgebracht hat, das dem politischen Anspruch auf Vielgestaltigkeit wenig Boden gelassen hat. In der Europäischen Union der Fünfzehn jedoch, die mit ihren über 360 Mio. Einwohnern quantitativ und ihren zahlreichen Regionalismen auch qualitativ dem fragmentierten Großflächenstaat USA nahe kommt, erscheint eine angemessene Berücksichtigung des Bedarfs an Vielfalt in der politischen Struktur der Union zwingend. Die Bürger Europas haben in ihren skeptischen oder sogar abweisenden Reaktionen auf die neuen Integrationsprozesse deutlich gemacht, daß sie auf eine überschaubare Abbildung kleinräumiger Interessen bestehen. Umso mehr scheint es für die deutschen Länder angezeigt, ihre Forderungen auf Stärkung ihrer politischen Rolle auch daran zu orientieren, wie sie die Bewahrung kultureller und politischer Vielfalt durch vermittelbare Eigeninitiativen dokumentieren können. Länderbüros, Spitzenverbände, Lobbies und ein Ausschuß der Regionen bleiben im Sinne dieses Ziels defizitär. Interregionale Kooperationen können erst dann mehr als ein erster Schritt sein, wenn sie durch folgende Maßnahmen für die Landesbevölkerung unter Beteiligung von Parlamenten und Öffentlichkeit in das Bewußtsein der Bürger hineinstrahlen.

Eine solche Alternativstrategie drängt die Länder, deutlicher als bisher, die von den Exekutiven dominierte und auf Beteiligungsrechte konzentrierte Diskussion auf grundsätzliche Fragen des föderativen Selbstverständnisses zu erweitern. Die Wissenschaftsdiskussion in der Bundesrepublik hat schon seit den 1960er Jahren eine breitere Perspektive eingenommen, während die von den politischen Akteuren geführte Auseinandersetzungen in den engen Bahnen eines funktionalistisch und kompetenzrechtlich orientierten Bundesstaatsbegriffs geführt wird. Ihr vorrangiges Ziel wäre, den politischen Willen unter den entscheidungsberechtigten Akteuren und in der politischen Öffentlichkeit zu verfestigen, die Attraktivität, Kapazität und Flexibilität der Bundesländer als politische Einheiten für die Union fruchtbar zu machen und das Spannungsverhältnis europäischer Integration und deutscher Bundesstaatlichkeit vom Fokus des bloßen Ausgleichs *traditioneller* Kompetenzen abzulösen. Der fortgeschrittene Debattestand der amerikanischen Debatte zur Wiederherstellung der verschobenen Balance zwischen den Ebenen politischen Handelns eröffnet dazu einen bislang unzureichend genutzten Ausgangspunkt.

## Endnoten

- 1 *Hermann-Josef Blanke, Föderalismus und Integrationsgewalt* (Berlin 1991), *Rudolf Hrbek/Sabine Weyand, betrifft: Europa der Regionen - Fakten, Probleme, Perspektiven* (München 1994)
- 2 Mittlerweile gibt es eine kaum mehr überschaubare Zahl von Einzel- und Gesamtdarstellungen. Statt vieler: *Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), Die deutschen Länder in Europa* (Baden-Baden 1992).
- 3 *Klaus Otto Nass, "Nebenaußenpolitik" der Länder*, *EuA* 21 (1986) 619ff.
- 4 Den nach wie vor besten Überblick über die Ausgangspunkte der Europadebatte in den Ländern bietet der Symposiumsband *Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden 1987).
- 5 *Detlef Fechtner, "Die Länderbüros in Brüssel"*, *VerwB* 5 (1992) 157-159.
- 6 *M. Lecuyer, "Les bureaux régionaux d'information auprès des CE"*, *Courrier du personnel* 523 Novembre (1990) 36, *Europäisches Parlament*, "Bericht im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung über die Regionalpolitik der Gemeinschaft und die Rolle der Region vom 21.10.1988", *Sitzungsdokumente A 2-0218* (1988).
- 7 Statt vieler: *Hans-Jürgen Lambers, "Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leerformel"*, *EuR* 3/4 (1993) 229-242.
- 8 *Herbert Günther, "Das Leitprinzip Subsidiarität - Was haben die deutschen Bundesländer von Maastricht zu erwarten?"*, *Europa - Ende des Föderalismus*, hrsg. von Franz Greß im Auftrag des Hessischen Landtags 51-67 (Wiesbaden 1993)
- 9 *Gunther Kisker, "Grundrechtsschutz gegen bundesstaatliche Vielfalt?"*, *Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag*, hrsg. von Günter Püttner (München 1984) 47-62 (57).
- 10 *Eda.*, 57.
- 11 *Dietrich Schindler, "Schweizerischer und europäischer Föderalismus"*, *ZBl* 5 (1992) 193-223.
- 12 *Rupert Scholz, "Grundgesetz und europäische Einigung"*, *NJW* 41 (1992) 2593-2656 (2599)
- 13 *Paul Wilhelm, "Europa im Grundgesetz: der neue Art. 23"*, *BayVBl* (1992) 705 ff.
- 14 *BVerfG (Zweiter Senat), Urteil vom 12.10.1993, betr. die Verfassungsbeschwerde bezüglich des Vertrags für die EU (7.2.1992), des deutschen Zustimmungsgesetzes (28.12.1992) und des Gesetzes zur Änderung des GG (21.12.1992)*, abgedruckt auch im *EuR* 3/4 (1993) 294-326.
- 15 *Claus-Dieter Classen, "Maastricht und die Verfassung - Kritische Bemerkungen zum "Europa-Artikel" 23 GG"*, *ZBR* 2 (1993) 57-61 (58).
- 16 Zum Verhältnis von Landesparlamentarismus und europäischer Integration: *Roland Johné, Landesparlamentarismus im Zeichen der Europäischen Integration* (Frankfurt 1994), *Wolfgang Wessels/Otto Schmuck/- Franco Algeri, Die Landtage im europäischen Integrationsprozeß nach Maastricht*, hrsg. von Ingeborg Friebe im Auftrag des Landtags von NRW (Düsseldorf 1992), *Europa - Ende des Föderalismus?*, hrsg. von Franz Greß im Auftrag des Hessischen Landtags (Wiesbaden 1993).
- 17 *NRW-Landtag, LT-Plenardebatte zur Regierungserklärung "Grundgesetz und Europa" am 1.7.1992*, Abg. Höhn (Grüne).
- 18 *Helmut Lenz, "Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter"* *DÖV* März 5 (1977) 157-164.
- 19 *Friedhelm Fahrtmann, "Die Bedeutung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft der Zukunft"*, *Die Kraft der Region - NRW in Europa*, hrsg. von Ulrich von Alemann (Bonn 1990) 178-189 (188).
- 20 *Wolfgang Clement, "Der Regionenausschuß - mehr als ein Alibi?"*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2 (1993) 159-174.
- 21 *Henry Capron, Economie régionale européenne* (Brüssel 1992)
- 22 *Gunter Kisker, "Ideologische und Theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik - zur Rechtfertigung des Föderalismus"*, *Probleme des Föderalismus - Symposium Föderalismus in der SFR Jugoslawien und der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von Ernst Benda et al. (Tübingen 1985) 23-37.



- 23 *Renaud Dehousse, Fédéralisme et relations internationales* (Brüssel 1991) 5.
- 24 Das BVerfG bestätigt im Verfassungsrechtsstreit um die Neugliederung, Badens, Württemberg-Badens und Württemberg-Hohenzollerns einen unveräußerlichen Kern autonomer Politikgestaltung als anerkanntes, wenngleich gegenständlich beschränktes „Hausgut“ der Länder; vgl. BVerfG 1, 14, (19).
- 25 *Hartmut Klatt, "Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß", Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaften*, hrsg. von Thomas Ellwein/Jens-Joachim Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Baden-Baden 1989), *Hermann Eicher, Der Machtverlust der Landesparlamente* (Berlin 1988).
- 26 *Daniel J. Elazar, American federalism - a view from the states* (New York 1984) 3. Auflage.
- 27 *Claus Dieter Classen, a.a.O.* (Fußnote 15) 58.
- 28 *Fritz W. Scharpf, "Die Politikverflechtungsfalle - europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich" PVS* (1986) 323-356.
- 29 *Gunter Kisker, "Zweihundert Jahre US-Föderalismus", Zweihundert Jahre US-Verfassung*, hrsg. von Raimund Borgmeier/Berhnhard Reitz (Heidelberg 1988) Band 34 "Anglistik und Englischunterricht" 49-64 (62).
- 30 *Peter Bohley, "Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: wurde in Maastricht der richtige Weg beschrritten?", APuZ, B 1* (1993) 34-45.
- 31 Ulrich Petersen, "Zur Rolle der Regionen im zukünftigen Europa", DÖV April 7 (1991) 278-285 (278), auch: Fritz W. Scharpf, "Regionalisierung des europäischen Raums - die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen", Regionalisierung des europäischen Raums, bearb. von Klaus Meyer-Schwickerath, Cappenberger Gespräche (Köln 1989).
- 32 *Detlef Fechtner/Matthias Hannes, "'Lessons from American Federalism" - Länder und Regionen in der Europäischen Gemeinschaft" ZParl 1* (1993) 133-152.
- 33 *Arthur Gunlicks, "Can comparative federalism really be coparative? The case of the USA and the FRG", The American federal system: Beyound cooperative federalism2*, hrsg. von Franz Greß et al. (Frankfurt/New York 1994) 217-226.
- 34 *Lassiter v. Northhampton County Board of Elections*, 360 U.S. 45 (1960), *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 112 (1970).

- 35 112 S.Ct. 2408 (1992).
- 36 *Eda.*, 2431.
- 37 *John Kincaid, "The New Coercive Federalism: Places versus Persons", The American federal System*, hrsg. von Franz Greß et al. (Frankfurt/New York 1994) 25-54 (49).
- 38 111 S.Ct. 2546 (1991).
- 39 *Ann O'M. Bowman/Richard C. Kearney, The Resurgence of the States* (Englewood Cliffs 1986), *Ann O'M. Bowman, The Resurgence of the States: Laboratories under Pressure?*, *The American Federal System*, hrsg. von Franz Greß et al. (Frankfurt/New York 1994) 111-140, Franz Greß, "Veränderungen des föderativen Systems der USA und der Wiederaufstieg der Einzelstaaten", *Frankfurter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Schriften* (Frankfurt 1991).
- 40 *Thomas Mann, Breaking the Political Impasse*, *Setting National Priorities*, hrsg. von Henry J. Aaron (Washington, D.C. 1990) 293-317.
- 41 *Hal Hovey, "Running scared", State government news* September (1993) 18-21 (19).
- 42 *Mandate for Change*, hrsg. von Will Marshall and Martin Schram (The Progressive Policy Institute) (New York 1993), *Bill Clinton/Al Gore, Putting people first* (New York 1992), *David Osborne/Ted Gaebler, Reinventing government* (Reading, Massachusetts 1992), *Alice Rivlin, Reviving the American Dream* (Washington, D.C. 1992).
- 43 Seitens der Einzelstaaten wird zwar der Ausstieg aus Bundesprogrammen angedroht, jedoch - abgesehen von Ausnahmen (Wisconsin 1993 bezüglich der Aid for Families with Dependent Children (AFDC)) - nicht vollzogen.
- 44 *John Kincaid, a.a.O.* (Fußnote 37), auch John Kincaid, "From cooperative to coercive federalism", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509 (1990) 139-152.
- 45 *Norman Beckman, "Developments in federal-state relations", Book of the States 90/91*, hrsg. von CSG (Washington D.C. 1991) 522-531.
- 46 *Edward I. Koch, "The Mandate Millstone", American Intergovernmental Relations*, hrsg. von Laurence J. O'Toole (Washington 180985) 217-222, vgl. auch die

- Stellungnahme des Chicagoer Bürgermeister auf die Clinton-Anfrage, was die Nationalregierung tun kann, um den Großstädten zu helfen: "Have no urban policy!", zitiert bei *David Osborne*, "A new federal compact: Sorting out Washington's proper role", *Mandate for Change*, hrsg. von Will Marshall/Martin Schramm (The Progressive Policy Institute) (New York 1993) 237-262 (239).
- 47 *Martha Derthick*, "Federal Governments mandates", *The Brookings Review* 4 Fall (1992) 51-54 (51), siehe auch allgemeiner: *Joseph F. Zimmermann*, *Federal Preemption* (Ames, Iowa 1981).
- 48 469 U.S. 528 (1985).
- 49 312 U.S. 100 (1941)
- 50 "Our conclusion is unaffected by the Tenth Amendment which (...) states but a truism that all is retained which has not been surrendered", *US. v. Darby*, 312 U.S. 100, (114, 123, 124) (1941).
- 51 392 U.S. 183 (1968).
- 52 *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942), *U.S. v. Wrightwood Dairy Co.*, 315 U.S. 110 (1942), 7, 379 U.S. 241 (1964), *Katzenbach v. McClung*, 379 U.S. 194.
- 53 *Phillip Bobbitt*, "The court's role in congressional federalism", *Federalism and the Constitution - a symposium on Garcia*, hrsg. von ACIR (Washington 1987) 15-21 (15).
- 54 426 U.S. 833 (1976).
- 55 452 U.S. 264 (1981).
- 56 *David Walker*, "Toward a functioning federalism, an update", *The American federal system: Beyond cooperative federalism*, hrsg. von Franz Greß et al. (Frankfurt/New York 1994) 171-198 (182).
- 57 *Guide to the US-Supreme Court*, hrsg. von Elder Witt (CRS) (Washington, D.C. 1990, 2nd edition) 926.
- 58 485 U.S. 505.
- 59 111 S Ct 437 (1991).
- 60 59 LW 4687 (1991).

- 61 *John Kincaid*, "Development in federal-state relations", *Book of the States 92/93*, hrsg. von CSG (Washington 1992) 611.
- 62 *Denis L. Dresang*, *Politics, Policy and Management in the American States* (New York/London 1989)
- 63 *Larry Sabato*, *Good-bye to Good-time-Charlie: The American Government transformed* (Washington 1983, 2. Aufl.).
- 64 Anschauliche Eindrücke über den ehemaligen Zustand der Einzelstaatsparlamente vermittelt Allen: „the twadiest, most incompetent and most stultifying unit of the nation's political structure“, *Robert S. Allen* zitiert bei *Morton Keller*, „State Government needn' t be resurrected because it never died“, *CQ' s Guide to current issues and activities 89/90*, hrsg. von Thad L. Beyle (Washington, D.C. 1989) 174.
- 65 *G. Alan Tarr*, "The new judicial federalism in perspective", *The American federal system*, hrsg. von Franz Greß et al. (Frankfurt/New York 1994) 55-82.
- 66 *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).
- 67 Die einzelstaatlichen Legislativen sind vor der Wahlkreisneueinteilung ländlich dominiert. Im Kalifornien der 1950er Jahre bildet Los Angeles 40% Anteil an der Gesamtbevölkerung, hält aber weniger als 3% der Sitze im Einzelstaatsparlament. In einigen Staaten (z.B. Tennessee) ist über 60 Jahre lang keine Anpassung der Sitzverteilung an die Veränderungen in der Siedlungsstruktur vorgenommen worden.
- 68 In *Brown v. Board of Education*, 347. U.S. 483 (1954), werden verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelungen der Einzelstaaten verworfen, die die Trennung von schwarzen und weißen Schulkindern in den Bildungseinrichtungen vorsehen. Virginia, Alabama, Georgia und Mississippi sind dem einstimmigen Richterspruch, den sie für "null und nichtig" erklärt haben, nicht gefolgt. 1956 wird ein Südstaatenmanifest verfaßt, daß die *Brown*-Entscheidung für verfassungswidrig zu erklären versucht, 1963 sterben vier schwarze Schulkinder in Rassenunruhen in Birmingham, Alabama.
- 69 *David Osborne*, a.a.O. (Fußnote 46) 241.
- 70 Beispielsweise die eigentumsrechtliche Entscheidung des Pennsylvania Supreme Court zur Frage der angemessenen Entschädigung von Eigentümern bei der öffentlichen Nutzung privater Anliegen oder das polizeirechtliche Urteil des New

- Jersey Supreme Court in *State v. Hemple* (1990), vgl. *John Kincaid, a.a.O.* (Fußnote 61) 615: „since the early 70s, state courts have issued more than 600 decisions of this type“.
- 71 *David R. Berman*, "Horizontal federalism", *State and Local Politics* (Boston 1984) 51-185.
- 72 *Jens-Joachim Hesse/Arthur Benz*, *Die Modernisierung der Staatsorganisation* (Speyer 1990).
- 73 Der Terminus „neue Institutionen“ soll die weitreichenden Veränderungen unterstreichen, die sich in den 1970er und 1980er Jahren vollzogen haben. Die damit gemeinten Organisationen sind allerdings schon seit Beginn des Jahrhunderts gegründet worden und darum keineswegs „neu“. *Jörg Annaheim*, *Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat* (Berlin 1992), *William K. Hall*, *The new institutions of federalism* (New York/Bern/Frankfurt 1989).
- 74 *NGA*, Federalism (unveröffentlichtes Positionspapier (Washington 1992).
- 75 Council of State Governments, International City/County Management Association, National Association of Counties, National Conference of State Legislatures, National Governors' Association, National League of Cities, The U.S. Conference of Mayors.
- 76 Den politischen Spielraum der COGs ist etwa in Portland, Oregon dadurch erweitert, daß die Mitglieder direkt von den Bürgern gewählt sind und damit einer (sachlich-begrenzten) „Metropolen-Regierung“ entsprechen. Das Metropolitan Council der Zwillingsstädte St.Paul/Minneapolis bildet ebenfalls eine Ausnahme, weil es mit einer Reihe wichtiger Planungskompetenzen ausgestattet ist, darunter housing, parks, transit und airports, vgl. *Charles P. Shannon*, „The Rise and Emerging Fall of Metropolitan Area Regional Associations“, *Intergovernmental Relations and Public Policy*, hrsg. von Edwin J. Benton/David R. Morgan Westport CT 1986) 63-75. Für den Sonderfall der Allegheny Council *ACIR*, *Metropolitan Organization: The Allegheny County Case* Commission Report (Washington, D.C. 1992).
- 77 *Richard P. Nathan/Fred C. Doolittle*, *Reagan and the States* (Princeton 1987) 9.
- 78 *Eda.*
- 79 *Thad L. Beyle*, "State Government", *Congressional Quarterly's Guide to Current Issues and Activities 1992-93* (Washington 1992) 89-93.

- 80 *Carl E. van Horn*, "The new storm over the states", *The state of the states*, hrsg. von dems. (Washington, D.C. 1993, 2. Aufl.) 213-224.
- 81 *David Osborne*, *Laboratories of Democracy*, (Boston, Massachusetts 1990)
- 82 Ursprünglich stammt die Metapher von *Morton Grodzins*, *The American System* (Chicago 1966).
- 83 *Rainer-Olaf Schultze*, "Föderalismus als Alternative? - Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft" *ZParl 3* (1990) 475-490.
- 84 *Ellis Katz*, "Cooperative-Dual-Competitive Federalism", *The American Federal System*, hrsg. von Franz Greß et al. (Frankfurt/New York 1994) 91-104.
- 85 *Andreas Falke*, "Die föderale Struktur", *Länderbericht USA*, hrsg. von Willi Paul Adams et al. (Bonn 1992), aktualisierte Aufl.) 413-424 (417), *Arthur Benz*, *Föderalismus als dynamisches System - Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat* (Opladen 1985).
- 86 *Daniel Elazar*, *The Evolving Federal System* (Philadelphia 1982), *ders.*, a.a.O. (Fußnote 26). *ders.*, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa 1987).
- 87 *Richard P. Nathan*, "The role of the states in American federalism", *The state of the states*, hrsg. von Carl von Horn (Washington, D.C. 1993, 2. Aufl.) 15-27 (26).
- 88 "Rundfunk bleibt Ländersache: Einwände Bayerns gegen EG-Richtlinie", *Frankfurter Rundschau* 21.3.1989.
- 89 *Bayless Manning*, "The Congress, The executive and intermestic affairs, three proposals", *Foreign affairs* 55 (1977) 309.
- 90 HR 3355, *Conference report*, H Rept 103-711, ratifiziert im House am 21.8.1994 und im Senate am 25.8.1994.
- 91 Vgl. auch *Beate Kohler-Koch*, "Interesse und Integration: Die Rolle der organisierten Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß", *Die Integration Europas*, hrsg. von Michael Kreile, PVS-Sonderheft 23 (Opladen 1992) 81 ff.
- 92 *Arthur Benz*, "Regionen als Machtfaktor in Europa", *VerwA* 4 (1993) 449-488.
- 93 Dazu *David Osborne*, a.a.O. (Fußnote 46).

**Verfasser:****Detlef Fechtner**

Forschungsreferent am Zentrum für Nordamerikaforschung, Frankfurt

Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Geschichte und der études européennes in Frankfurt und Brüssel

Promotion zum Dr. phil. (Dezember 1994), Dissertation: Zur Rolle der Länder im Zuge des europäischen Einigungsprozesses (valde laudabile)

Veröffentlichungen zum Thema in Fachzeitsungen  
(EU-Magazin, ZfG, ZParl, VerwR, ..)

Mitherausgeber „The American Federal System: Federal Balance in Comparative Perspective“, Frankfurt/New York 1994

The series "Occasional Papers/Documents on European Federalism" is edited by the "European Centre of Research on Federalism".

Adress: Europäisches Zentrum für  
Föderalismus-Forschung  
Sigwartstraße 20  
D-72076 Tübingen  
Germany

Phone: ++ 49 (0) 70 71 / 29 73 68  
FAX ++ 49 (0) 70 71 / 29 73 68

Bisher erschienen:

- Nr. 1 Roland Sturm,  
Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the  
Challenge of the Single Market.  
28 Seiten. März 1994. Schutzgebühr DM 5,-
- Nr. 2 Markus Haverland,  
Europäische Integration im Spannungsverhältnis von  
Zentralisierung und Dezentralisierung. Die Implementation  
des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung  
in Großbritannien und Deutschland.  
34 Seiten. Oktober 1994. Schutzgebühr DM 6,-

(In der Schutzgebühr ist das Porto *nicht* enthalten.)

**Bestellcoupon:** Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Sigwartstraße 20,  
72076 Tübingen, Telefon (0 70 71) 29 73 68, Fax (0 70 71) 29 73 68

Hiermit bestelle(n) ich/wir gegen rechnung (Schutzgebühr zuzüglich Porto) folgende Publikationen:

- \_\_\_\_\_ Ex. Nr. 1 Roland Sturm, Economic Regionalism in a Federal State à DM 5,-
- \_\_\_\_\_ Ex. Nr. 2 Markus Haverland, Europäische Integration im  
Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung à DM 6,-

*Weitere Veröffentlichungen des Europäischen Zentrums für Föderalismus-  
Forschung, Tübingen /  
Publications of the European Centre for Research on Federalism:*

**Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im  
NOMOS-Verlag, Baden-Baden / NOMOS-Publisher, Baden-Baden**

- Band 1: Franz Knipping (Hrsg.)  
**Federal Conceptions in EU Member States:  
Traditions and Perspectives**  
1994, 350 S., ISBN 3-7890-3663-3, 78,- DM
- Band 2: Rudolf Hrbek (Hrsg.)  
**Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen  
des Subsidiaritätsprinzips**  
1994, 161 S., ISBN 3-7890-3656-0, 48,- DM
- Band 3: Silvia Raich  
**Grenzüberschreitende und interregionale Zusammen-  
arbeit in einem "Europa der Regionen"**  
1995, 217 S., ISBN 3-7890-3657-9, 58,- DM
- Band 4: André Alen  
**Der Föderalstaat Belgien.  
Nationalismus-Föderalismus-Demokratie**  
*im Druck / in print, erscheint / published April 1995*