

Annegret Eppler

Triebfeder innerstaatlicher Verfassungsreformen?

**Der Einfluss der europäischen Integration
auf die Verfassungspolitik im deutschen Bundesstaat**

**Die Europäisierung ausgewählter Policy-Felder im Rahmen
der Föderalismusreform I**

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaften
in der Fakultät
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

2010

Inhalt

1. Einleitung	1
1.1 Europäische Integration als Triebfeder nationaler Verfassungspolitik?	1
1.2 Forschungsgegenstand, Thesen, Fallauswahl	3
1.3 Gliederung	4
2. Stand der Forschung	5
2.1 Europäischer Einfluss auf das Verhältnis zwischen nationalen und subnationalen Ebenen	5
2.1.1 Einfluss der europäischen Integration auf nationale Regierungssysteme ohne Bezug zu Europäisierungs-Ansätzen	6
2.1.1.1 <i>Koordination nationaler Europapolitiken</i>	6
2.1.1.2 <i>„Regieren in Europa“ und Multi-Level Governance</i>	8
2.1.1.3 <i>Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozesse</i>	9
2.1.2 Europäisierung des Verhältnisses zwischen nationalen und subnationalen Ebenen	10
2.1.2.1 <i>Europäisierung von Polity und Politics</i>	11
2.1.2.2 <i>Europäisierung als eine Ursache von Dezentralisierungs- und Regionalisierungs- prozessen und Reformen in föderalen Systemen</i>	12
2.1.2.2.1 Studien, die mit dem misfit-Ansatz arbeiten	13
2.1.2.2.2 Studien, die von Europäisierung auch ohne misfit ausgehen	16
2.1.3 Die Europäisierung des deutschen Föderalismus	18
2.1.3.1 <i>Die Europapolitik der Länder</i>	19
2.1.3.2 <i>Die Mitwirkungsrechte der deutschen Länder in Europaangelegenheiten</i>	20
2.1.3.3 <i>Andere Studien</i>	20
2.1.4 Zwischenfazit	21

2.2	Die Föderalismusreform I als Forschungsgegenstand	22
2.2.1	Begleitende Forschung und Politikberatung	22
2.2.2	Analysen nach Abschluss der Arbeiten	24
2.2.2.1	<i>Die deutsche Föderalismusreform I im Vergleich mit Föderalismusreformen in anderen Staaten</i>	26
2.2.2.2	<i>Die „Reformfähigkeit“ föderaler Systeme</i>	27
2.3	Zwischenfazit	28
3.	Theorie	32
3.1	Auswahl des theoretischen Ansatzes	32
3.1.1	Europäisierung und mögliche Alternativen	32
3.1.2	Ansätze zur Bestimmung von Gegenthesen	35
3.1.3	Zwischenfazit	36
3.2	Europäisierungsansätze	36
3.2.1	Definitionen von Europäisierung	37
3.2.1.1	<i>Kompetenztransfer an die EU und Aufbau des politischen Systems der EU</i>	37
3.2.1.2	<i>Rückwirkung der europäischen Integration auf die Nationalstaaten</i>	39
3.2.1.3	<i>Europäisierung als „two-way street“</i>	40
3.2.1.4	<i>Vergleichende Zusammenfassung und weitere Konkretisierung</i>	42
3.2.1.4.1	Objekte der Europäisierung	42
3.2.1.4.2	Europäisierung als Prozess und als Einfluss	45
3.2.1.4.3	Europäisierung von Policy, Politics und Polity	46
3.2.2	Erklärungen für Europäisierung	46
3.2.2.1	<i>Der misfit-Ansatz</i>	46
3.2.2.2	<i>Europäisierung auch ohne misfit</i>	50
3.2.2.2.1	Regulativer Wettbewerb	51
3.2.2.2.2	Soft Framing	52
3.2.2.3	<i>Zusammenfassender Vergleich der Erklärungen</i>	52
3.2.4	Ergebnisse von Europäisierung	54
3.2.5	Intervenierende Variablen?	55
3.2.6	Zwischenfazit	56
3.3	Gegenthesen zur Europäisierung	57
3.3.1	Historischer Institutionalismus: Herleitung der ersten Gegenthese	60

3.3.2	Akteurzentrierter Institutionalismus: Herleitung der zweiten Gegenthese	62
3.4	Fallauswahl	64
3.4.1	Zwei Fallstudien	65
3.4.2	Diskussion von Grenzproblemen der Europäisierungsansätze im Zusammenhang mit den zwei Fallstudien	65
3.4.2.1	<i>Was nimmt Einfluss: Die EU oder die europäische Integration?</i>	66
3.4.2.2	<i>Die Föderalismusreform I als punktuelles Ereignis?</i>	67
3.4.2.3	<i>Bottom up und Top down: Verwirrung der Begrifflichkeiten</i>	67
3.4.2.4	<i>Europäisierungsmechanismen und institutioneller misfit</i>	67
3.4.2.5	<i>Die Neutralität der Europäisierungsansätze</i>	68
3.4.2.6	<i>Akteurswissen oder Ursache hinter der Ursache?</i>	68
3.5	Zwischenfazit	69
4.	Methode	70
4.1	Zwei Fallstudien im Vergleich	71
4.2	Analysegegenstände: Was wird genau untersucht?	72
4.2.1	Im Blickpunkt des Interesses: die Ebenen des Mitgliedstaates	72
4.2.2	Zeitabschnitt	73
4.2.3	Vergleichskriterien	73
4.3	Prozessanalyse: Wie wird analysiert?	75
4.3.1	Dokumentenanalyse	76
4.3.2	Hintergrundgespräche	77
4.4	Zwischenfazit	78
5.	Einordnung der Fallstudien	79
5.1	Die Europäische Integration als Einflussgröße	79
5.2	Der deutsche Föderalismus seit 1949	80
5.3	Föderalismusreform I im Überblick	84

6. Fallstudie: Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten...89

6.1	Historischer Überblick: Der „Pfad“	89
6.1.1	Das neue Grundgesetz und der Beginn der europäischen Integration	89
6.1.2	Das „Zuleitungsverfahren“	90
6.1.3	Das „Länderbeteiligungsverfahren“	90
6.1.4	Das „Neue Bundesratsverfahren“	91
6.1.5	Zwischenfazit	93
6.2	Status quo ante: Europapolitik vor der Föderalismusreform I	94
6.2.1	Die Kompetenzverteilung	94
6.2.2	Die Akteurskonstellation	97
6.2.3	Steuerungsmittel und Politik-Modell	98
6.2.4	Zwischenfazit	98
6.3	Der Einfluss der europäischen Integration	99
6.3.1	Kompetenztransfer an die EU	99
6.3.2	Die EU als neuer Handlungsrahmen	100
6.3.2.1	<i>Erweiterter Handlungsspielraum: Formale Rechte</i>	101
6.3.2.2	<i>Erweiterter Handlungsspielraum: Subnationale Politik im Multi-level Governance-System</i>	101
6.3.3	Die Verhandlungen im Europäischen Konvent	102
6.3.4	Zwischenfazit	105
6.4	Die Diskussionen über eine Reform des Art. 23 GG	105
6.4.1	Diskussionsverlauf	105
6.4.2	Das Argument der „Europafähigkeit“	108
6.4.3	Positionen und Verhandlungsschritte	109
6.4.3.1	<i>Kritik und Reformvorschläge der Sachverständigen</i>	109
6.4.3.1.1	Mangelhafte Koordination der deutschen Europapolitik	109
6.4.3.1.2	Vertretung der Bundesrepublik durch einen Landesminister	110
6.4.3.1.3	Mangelnde Legitimation	111
6.4.3.1.4	Mangelnde Justitiabilität	111
6.4.3.1.5	Notwendigkeit der Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags	112
6.4.3.1.6	Reformvorschläge der Sachverständigen	113
6.4.3.1.7	Zwischenfazit	114
6.4.3.2	<i>Niedergeschriebene gute Erfahrungen in der praktischen Zusammenarbeit</i>	114
6.4.3.2.1	Hintergrundinformationen Rheinland-Pfalz	114

6.4.3.2.2	Auswärtiges Amt	115
6.4.3.2.3	Zwischenfazit	115
6.4.3.3	<i>Verhandlungspositionen vor der Sommerpause 2004</i>	116
6.4.3.3.1	Die Position der Bundesseite <i>Bundesregierung</i> <i>Fraktion SPD</i> <i>Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN</i> <i>Fraktion CDU/CSU</i> <i>Fraktion FDP</i> <i>Zwischenfazit</i>	116
6.4.3.3.2	Die Position der Länder <i>Argumente der Länder</i> <i>Vollständige Entflechtung oder Verbesserung der Zusammenarbeit</i> <i>Vertreter der Landtage in der KOMBO</i>	120
6.4.3.3.3	Kompromissmöglichkeiten?	122
6.4.3.3.4	Zwischenfazit	123
6.4.3.4	<i>Verhandlungen in der KOMBO nach der Sommerpause 2004</i>	123
6.4.3.4.1	Verhandlungen in der „kleinen Gruppe“ der Arbeitsgruppe 1	124
6.4.3.4.2	Das Ende der Bundesstaatskommission	126
6.4.3.5	<i>Verhandlungen nach Ende der KOMBO</i>	127
6.5	Der Inhalt der Reform	127
6.6	Vorbereitung der Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags 2005	129
6.7	Verhandlungen und Ergebnis im Licht der Thesen dieser Arbeit	132
6.7.1	Historischer Institutionalismus	133
6.7.2	Akteurszentrierter Institutionalismus	135
6.7.3	Europäisierung	138
6.7.4	Zwischenfazit	141

7. Fallstudie: Kompetenzen in der Umweltpolitik.....142

7.1	Die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik: Der „Pfad“	143
7.1.1	Umweltpolitik auf Länderebene	144
7.1.2	Umweltpolitik auf Bundesebene	146
7.1.3	Die Folgen der föderalen Struktur für die Umweltpolitik	150
7.1.4	Der Entwurf eines Bundesumweltgesetzbuchs in den 1990er Jahren	151

7.1.5	Zwischenfazit	155
7.2	Status quo ante: Umweltpolitik vor der Föderalismusreform I	156
7.2.1	Kompetenzlage	156
7.2.1.1	<i>Gesetzgebungskompetenzen</i>	156
7.2.1.2	<i>Verwaltungskompetenzen</i>	158
7.2.2	Akteurskonstellation	159
7.2.2.1	<i>Parlamente in der Umweltpolitik</i>	160
7.2.2.2	<i>Der Bundesrat</i>	160
7.2.2.3	<i>Die Judikative</i>	161
7.2.3	Steuerungsmittel und Politik-Modell	162
7.2.4	Zwischenfazit	162
7.3	Der Einfluss der europäischen Integration	163
7.3.1	Deutsche Umweltpolitik in der EU	164
7.3.2	Charakteristika der EU-Umweltpolitik	165
7.3.3	Die Implementation europäischer Umweltpolitik im föderalen Deutschland	166
7.3.4	Umweltpolitik im globalen Mehrebenensystem	168
7.3.5	Zwischenfazit	169
7.4	Diskussionen über eine Reform der Kompetenzen in der Umweltpolitik	169
7.4.1	Sachverständige und nichtstaatliche Akteure	170
7.4.2	Die Position des Bundes	170
7.4.3	Die Position der Länder	171
7.4.4	Neuinterpretation der Erforderlichkeitsklausel durch das BVerfG	172
7.4.5	Weiterer Verlauf der Verhandlungen	172
7.5	Der Gesetzesentwurf auf der Grundlage des Koalitionsvertrags und Inhalt der Reform	175
7.6	Diskussionen über den Gesetzesentwurf	178
7.7	Verhandlung und Ergebnis im Licht der Thesen dieser Arbeit	180
7.7.1	Historischer Institutionalismus	181
7.7.2	Akteurzentrierter Institutionalismus	184
7.7.3	Europäisierung	187
	Exkurs: Europäisierung auch bei den Verwaltungskompetenzen im Umweltbereich?	191
7.7.4	Zwischenfazit	193

8. Vergleich und Fazit	195
8.1 Vergleich der beiden Fallstudien	197
8.2 Schlussfolgerungen	199
ANHANG.....	201
LITERATURVERZEICHNIS.....	205

1. Einleitung

1.1 Europäische Integration als Triebfeder nationaler Verfassungspolitik?

Das von Winston Churchill in Zürich 1946 beschworene Leitbild der „Vereinigten Staaten von Europa“ wurde schon bald durch die *méthode Monnet* abgelöst und durch die jahrzehntelange Realität zäher europäischer Verhandlungen und schrittweiser Reformen überholt. Joschka Fischers Vorstoß in Richtung einer „Europäischen Föderation“, die die integrationswilligen und -fähigen Mitgliedstaaten enger zusammen binden sollte, wurde äußerst kontrovers diskutiert,¹ und der im Juli 2003 vom Europäischen Konvent verabschiedete Verfassungsentwurf sprach entgegen dem Vorschlag Giscard d’Estaings mit Rücksicht auf negative Implikationen in manchen EU-Mitgliedstaaten nicht von einem „föderalen“ Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.²

Und doch wird die EU oft als quasi-föderales System wahrgenommen und als „Europäisches Mehrebenensystem“, als „Multi-Level Governance-System“³ und als „fusionierter Föderalstaat“⁴ bezeichnet. Das sich dynamisch entwickelnde politische System auf europäischer Ebene bildete über die Jahrzehnte hinweg einen immer deutlicheren Rahmen für die Politik der Mitgliedstaaten.

Hat die europäische Integration auch Einfluss auf die Verfassungspolitik ihrer Mitgliedstaaten? Obwohl die EU kaum bindende Entscheidungen hinsichtlich der inneren Staatsorganisation ihrer Mitgliedstaaten erlassen kann, ist doch nicht zu übersehen, dass föderale Arrangements der EU-Mitgliedstaaten sich in Veränderungsprozessen befinden (wie in Österreich, Belgien und Deutschland), dass Dezentralisierungsprozesse (wie in Frankreich, Polen und anderen neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa) und Regionalisierungsprozesse (wie in Italien und Spanien) ablaufen und die „Devolution“

¹ Hrbek 2001. Vgl. auch Fischer 2002 und Fischer/Schley 1999.

² Große Hüttmann 2006.

³ Marks /Hooghe /Blank 1996.

⁴ Wessels 1992, hier S. 40.

in Großbritannien ihren Gang nimmt.⁵ Es stellt sich die Frage, inwiefern die europäische Integration eine kausale Ursache für Verhandlungen und Ergebnisse der nationalen Verfassungspolitik sein kann. Ist es überhaupt möglich, in sich dynamische Ordnungsgefüge auf nationalstaatlicher Ebene in ihren Zusammenhängen mit dem europäischen Mehrebenensystem zu erfassen, das selbst ein „moving target“ darstellt?

Im Folgenden soll die Föderalismusreform I, die 2006 von Deutschem Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, als ein Fall nationaler Verfassungspolitik heran gezogen werden. Dabei liegt der Fokus auf der Frage, welchen Einfluss die Integration Deutschlands in der Europäischen Union bei diesem Reformschritt hatte. Besonders zu berücksichtigen sind dabei jedoch auch die Besonderheiten föderaler Systeme und föderaler Verfassungsverhandlungen. Föderale Systeme gelten einerseits als „dynamische Systeme“⁶, weil in ihnen ständig formale und informelle Veränderungen im Spannungsverhältnis von Einheit und Vielfalt stattfinden. So ist es föderalen Systemen möglich, auf exogene und endogene Einflüsse und entsprechenden Anpassungsdruck zu reagieren. Andererseits ist gerade Föderalstaaten ein großes strukturelles Beharrungsvermögen immanent⁷ und Reformvorhaben hinsichtlich der föderalen Staatsstruktur unterliegen der Herausforderung, dass Entscheidungen über sie nur dann zustande kommen, wenn ihnen alle oder eine überwiegende Mehrzahl der von den Entscheidungen Betroffenen zustimmen.⁸ Dabei haben nicht nur die formalen politischen Ebenen – die nationale und die subnationale – mitzureden, sondern auch die politischen Parteien.

Lange Zeit galt Art. 23 GG – der so genannte „Europaartikel“ – als die Folge des Einflusses der europäischen Integration auf das Grundgesetz und die föderale Ordnung schlechthin. Wenn im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I über europäische Bezüge gesprochen wurde, war damit automatisch die Diskussion über eine Reform des Art. 23 GG gemeint. Hier soll aber gezeigt werden, dass der Einfluss der europäischen Integration sich nicht allein auf diesen Aspekt der Reform konzentriert, sondern dass Auswirkun-

⁵ Vgl. für eine Übersicht der Entwicklungen Dieringer 2008.

⁶ Benz 1985; Hesse/Benz 1990.

⁷ Lehmbruch 2002.

⁸ Scharpf 1985.

gen der europäischen Integration auch auf die Verhandlungen in anderen Politikfeldern zu beobachten sind. Dazu wird neben dem typischerweise heran gezogenen Policy-Feld der Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten eine zweite Fallstudie analysiert werden. Die Wahl fiel auf die Kompetenzen in der Umweltpolitik. Angesichts von Quantität und Qualität der Umweltpolitik der EU kann hier angenommen werden, dass die Föderalismusreform I im Umweltbereich zumindest gewisse Bezüge zur europäischen Ebene herstellte. Ansonsten unterscheiden sich die Merkmale des Felds der Umweltpolitik maximal von denen der Mitwirkungsrechte der Länder an Europapolitik. Ob und inwiefern tatsächlich ein Einfluss der europäischen Integration auf Verlauf und Ergebnis der Föderalismusreform I in diesen beiden Bereichen festgestellt werden kann, möchte die vorliegende Arbeit klären.

Bei der Analyse von Verfassungsreformverhandlungen spielen die verschiedenen Dimensionen des Politikbegriffs eine Rolle. Denn es handelt sich bei der eigentlichen Verfassungsreform zwar um eine Veränderung der Polity, doch gehen ihr mit den nötigen Verhandlungen untrennbar Phänomene der Politics-Dimension voraus. Darüber hinaus betreffen gerade große Reformschritte typischerweise verschiedene Policy-Felder, die unter Umständen zu einem Reformpaket zusammen geschnürt werden und das Spannungsfeld zwischen Sachgemessenheit einerseits und politisch motiviertem Kompromiss andererseits ausfüllen.

1.2 Forschungsgegenstand, Thesen, Fallauswahl

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Föderalismusreform I in Deutschland. Vermutet wird, dass die europäische Integration Einfluss auf die Föderalismusreform I genommen hat. Dies wird an zwei Fallstudien, nämlich der Reform der Mitwirkungsrechte der Länder an Europaangelegenheiten und der Reform der Kompetenzen in der Umweltpolitik, untersucht.

Die Hauptthese dieser Arbeit wird aus den Europäisierungs-Ansätzen abgeleitet und lautet: Die europäische Integration hat auf die Föderalismusreform I Einfluss genommen. Um Europäisierungsmechanismen in einer prozess-analytischen Untersuchung der

beiden Fallstudien möglichst deutlich identifizieren zu können, werden zwei Gegenthesen aus theoretischen Ansätzen hergeleitet, die ebenfalls Erklärungskraft für föderale Verfassungsreformen haben, aus dem historischen und dem akteurzentrierten Institutionalismus. Die These aus dem akteurzentrierten Institutionalismus lautet: Reformen sind nur möglich, wenn alle Beteiligten zumindest vom Package-Deal nicht schlechter gestellt sind als ohne die Reform. Die These aus dem historischen Institutionalismus lautet: Veränderungen des föderalen Systems (und Veränderungen der Art der Verhandlung über das föderale System) sind unwahrscheinlich und werden sich – außer bei schweren Krisen – im Rahmen des bisherigen Entwicklungspfades bewegen.

1.3 Gliederung

Die vorliegende Arbeit gibt zunächst einen Überblick über den Stand der Forschung hinsichtlich der Literatur zum Einfluss der europäischen Integration auf das verfassungsrechtlich festgelegte Verhältnis zwischen nationalen und subnationalen Ebenen und hinsichtlich der Föderalismusreform I in Deutschland (Kapitel 2). Danach wird die These dieser Arbeit – die europäische Integration hat Einfluss genommen auf die Föderalismusreform I – theoretisch in die Europäisierungs-Ansätze eingeordnet. Außerdem wird die Auswahl der beiden Fallstudien (Mitwirkungsrechte der Länder an Europaangelegenheiten und Kompetenzen in der Umweltpolitik) theoretisch begründet und die Hauptthese durch zwei ebenfalls theoretisch verortete Gegenthesen, aus dem historischen Institutionalismus und dem akteurzentrierten Institutionalismus, flankiert (Kapitel 3). Auf dieser Grundlage wird in Kapitel 4 die Methodik der Arbeit erläutert und werden in Kapitel 5 die Fallstudien historisch eingeordnet. In Kapitel 6 und 7 folgt die empirische Analyse der Fallstudien, Kapitel 8 zieht den Vergleich und schließt mit dem Fazit.

2. Stand der Forschung

Hinsichtlich des Forschungsgegenstandes interessieren im Kontext der vorliegenden Untersuchung einerseits Arbeiten, die sich mit dem europäischen Einfluss auf föderale Systeme befassen, insbesondere auf den deutschen Föderalismus. Andererseits muss auch der Forschungsstand im Hinblick auf die Föderalismusreform I einbezogen werden.

2.1 Europäischer Einfluss auf das Verhältnis zwischen nationalen und subnationalen Ebenen

Bereits seit den 1970er Jahren stellte sich die Frage nach dem Einfluss der europäischen Integration auf nationale Regierungssysteme. Zunächst weitgehend ohne theoretische Verankerung wurden vergleichende Studien insbesondere zur Koordination der nationalen Europapolitiken vorgelegt. Schon hier traten Fragen auf, die für die spätere Forschung relevant bleiben sollten: ob der europäische Einfluss zu einer Konvergenz zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten führe; ob eher die nationale oder die subnationale Ebene durch den europäischen Einfluss gestärkt werde; worauf Unterschiede in der Reaktion verschiedener Mitgliedstaaten erklärt werden können. Spätere Arbeiten in diesem Bereich benutzen zunehmend theoretische Ansätze zur Erklärung ihrer Beobachtungen. Anfangs werden verschiedene Ansätze benutzt, etwa die Fusionsthese und Multi-Level Governance.

Seit Mitte der 1990er Jahre befasst sich ein eigener Forschungsstrang mit der Europäisierung des Verhältnisses zwischen nationalen und subnationalen Ebenen der Mitgliedstaaten. Mit der ständigen Weiterentwicklung des theoretischen Ansatzes der Europäisierung wandelte und vervielfältigte sich auch die Arbeit mit dem Ansatz im Bereich der Beziehungen zwischen nationalstaatlicher und subnationaler Ebene. So finden sich sowohl quantitative als auch qualitative Studien; Arbeiten, die allein auf den Anpassungsdruck fokussieren, und andere, die Europäisierung auch ohne Anpassungsdruck erklä-

ren; schließlich wenden die verschiedenen Studien unterschiedliche theoretische Ansätze an, aus denen sie intervenierende Variablen ableiten, die dann eine Divergenz in der Ausprägung der Europäisierung in einzelnen Mitgliedstaaten erklären.

Hinsichtlich der Forschungslage zur Europäisierung des deutschen Föderalismus fällt auf, dass lange Zeit die Europapolitik der deutschen Länder und die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten im Zentrum des Interesses standen. Erst in letzter Zeit finden sich Studien, die ihr Interesse auf die Europäisierung anderer Merkmale des deutschen Föderalismus legen.

2.1.1 Einfluss der europäischen Integration auf nationale Regierungssysteme ohne Bezug zu Europäisierungs-Ansätzen

Arbeiten, die weitgehend ohne Bezug zu Europäisierungs-Ansätzen den Einfluss der europäischen Integration auf das Verhältnis zwischen nationaler und subnationaler Ebene untersuchen, finden sich einerseits zur Koordination nationaler Europapolitiken, andererseits im Bereich der Forschung zu Multi-Level Governance.⁹

2.1.1.1 Koordination nationaler Europapolitiken

Studien, die untersuchen, wie sich die Mitgliedstaaten organisieren, um ihre Interessen möglichst effizient auf europäischer Ebene vertreten zu können, befassten sich schon sehr früh mit dem Einfluss der europäischen Integration auf das Verhältnis zwischen nationalen und subnationalen Ebenen.

Bereits 1973 konstatierte Helen Wallace in einer ersten komparativen Studie über nationale Anpassungsprozesse infolge der europäischen Integration, noch ohne Bezug zu theoretischen Europäisierungs-Ansätzen, das Zentrum und nicht die Peripherie werde durch EG-Einfluss gestärkt.¹⁰ Bursens merkt in seiner Literaturübersicht an, Wallace „uses Europeanization vocabular in pre-Europeanization times“.¹¹ Wallace ging damals

⁹ Vgl. im Folgenden die Ausführungen bei Bursens 2007, S. 116-120. Weitere Übersichten über den Stand der Forschung finden sich bei Axt/Milososki/Schwarz 2007; Goetz 2007, S. 53ff; Börzel 2005; Diez /Agnantopoulos/Kaliber 2005, S 3-7.

¹⁰ Wallace 1973.

¹¹ Bursens 2007, S. 117.

schon der Frage von Konvergenz und Divergenz der Reaktionen der Mitgliedstaaten nach, die sich später auch in der Europäisierungsforschung immer wieder stellte, und kommt zu dem Ergebnis: „There are deep rooted differences in administrative traditions and political style which account for significant variations in the adaption [...]“.¹²

Spätere Sammelbände über die Koordination nationaler Europapolitiken stellen, zwar noch weitgehend ohne theoretischen Bezug zur Europäisierung und verallgemeinerbare Aussagen, einen Zusammenhang zwischen der nationalen Staatsorganisation und der Ausprägung der Koordination der Europapolitik fest. Kassim geht in seiner Studie aus dem Jahr 2000 davon aus, dass die europäische Integration einen externen, allen Staaten gemeinsamen Stimulus darstellt, der sich auf das Verhältnis zwischen der Exekutiven und der Legislativen, aber auch zwischen der nationalen und der subnationalen Ebenen auswirke.¹³ Der Anpassungsdruck, der auf die nationalen Systeme wirke, werde unter anderem gefiltert durch nationale Politikstile und Opportunitätsstrukturen und führe daher zu sehr unterschiedlichen nationalen Reaktionen. Kassim kommt in einer 2003 entstandenen Studie unter expliziter Einbeziehung von Europäisierungskonzepten zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der EU durch existierende innerstaatliche Modelle mediatisiert werde und dass entsprechend subnationale Regionen, die ohnehin bereits stark sind, durch den EU-Einfluss noch stärker werden.¹⁴

Wessels, Maurer und Mittag¹⁵ benutzen als theoretischen Rahmen für ihre Analyse der Koordination von EU-Politik in allen Mitgliedstaaten der „EU15“ die Fusionsthese.¹⁶ Sie besagt, dass der Nationalstaat angesichts der europäischen Integration nicht verschwinden wird, sondern in einem neuen, „fusionierten“ System aufgehen werde. Nationale Institutionen und Akteure erfahren einen Funktionswandel in diesem europäischen Rahmen. Sie mobilisieren neue Ressourcen und durch dieses Akteurshandeln passe sich das nationale Arrangement an die neuen Gegebenheiten an. Letzten Endes

¹² Wallace 19973, S. 86.

¹³ Kassim 2000. Kassim 2003 unterscheidet darauf aufbauend und unter Bezugnahme auf Europäisierungsansätze in zentralisierte, teilweise zentralisierte und dezentralisierte Staaten.

¹⁴ Kassim 2005.

¹⁵ Wessels/Maurer/Mittag 2003.

¹⁶ Wessels 1992, S. 40f.

bleibe aber doch vieles determiniert durch nationale Strukturen und Muster. Nach ihrer Analyse machen die Regierungen eine starke Anpassung an europäische Gegebenheiten durch, Parlamente und Regionen dagegen eher eine schwache. So kommen sie zu dem Schluss, dass die nationalen Regierungen, weil sie besser angepasst seien, den anderen Institutionen und auch den subnationalen Einheiten gegenüber an Gewicht gewinnen.¹⁷

Spätere Studien zur Koordination der nationalen Europapolitiken verlaufen insofern parallel zu den unten behandelten Arbeiten über die Europäisierung des Verhältnisses nationaler und subnationaler Ebenen, als sie explizit mit Europäisierungs-Ansätzen arbeiten. Sie sehen nicht allein die Auswirkungen der EU-Integration auf die Nationalstaaten, sondern beziehen damit ein, welche Veränderungen die Nationalstaaten vollziehen, um ihre Situation gegenüber der EU und im nationalen System auszubauen und die EU so gestalten, dass es ihre Stellung stärkt.¹⁸

2.1.1.2 „Regieren in Europa“ und Multi-Level Governance

Studien aus einem anderen, ähnlich wie die Europäisierungs-Ansätze noch relativ neuen Zweig der Theorien der europäischen Integration, nämlich zu Multi-Level Governance, treffen ebenfalls Aussagen zum Verhältnis der einzelnen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem.¹⁹ Die Governance-Ansätze gehen davon aus, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht mehr allein durch den Staat und insbesondere die Regierung geschieht, sondern in einem Prozess des Regierens unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure. Der Multi-Level Governance-Ansatz, wie ihn Hooghe, Marks und Blank in den 1990er Jahren entwickelt haben, befasst sich mit dieser Art des Regierens im EU-System und insbesondere auch mit der Rolle subnationaler Akteure im EU-System. Sie erarbeiten ein Modell, in dessen Rahmen sie feststellen, dass am Prozess des Regierens staatliche und nichtstaatliche Akteure aller Ebenen in unterschiedlichen (Policy-abhängigen Konstellationen) zusammenwirken und dazu direkte, ebenenübergreifende Beziehungen aufbauen. Die nationalen Regierungen werden hier zwar auch in der Situa-

¹⁷ Wessels/Maurer/Mittag 2003, S. xvi.

¹⁸ Weitere Hinweise zu den späteren Koordinations-Studien finden sich bei Bursens 2007, S. 119f. Stellvertretend Dyson/Goetz 2003.

¹⁹ Einführend Große Hüttmann 2010 und Knodt/Große Hüttmann 2005. Hooghe/Marks/Blank 2003.

tion des „europäischen Regierens“ als wichtige Akteure gesehen. Dennoch verändert sich durch das Governance-System ihre Stellung zu den subnationalen Ebenen, weil ihr Regierungs-Monopol durch die Teilnahme der verschiedensten öffentlichen und privaten Akteure auf allen Ebenen beendet wird.²⁰ Subnationale Akteure gewinnen an Einfluss, unter anderem, weil sie sich direkt an politischen Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene beteiligen können. Hooghe konstatiert 1996, Regionen in Föderalstaaten würden sich im europäischen Multi-Level Governance-System besser behaupten als andere.²¹

2.1.1.3 Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozesse

Ähnlich wie der Multi-Level Governance-Ansatz, dessen Ausgangsüberlegungen an einer Studie zur europäischen Regional- und Strukturpolitik gemacht wurden, behandeln auch andere Arbeiten – zu Beginn noch ohne Rückgriff auf Europäisierungs-Ansätze –, inwiefern die europäische Struktur- und Regionalpolitik die Balance zwischen Mitgliedstaaten und subnationalen Einheiten verändert.²² Dezentralisierungstendenzen in Mittel- und Osteuropa und anderen Staaten wie z.B. in Frankreich sowie Regionalisierungstendenzen in Spanien und die Devolution in Großbritannien wurden als Auswirkung der EU-Politik gesehen und teilweise auch mit Europäisierungs-Ansätzen analysiert. In diese Kategorie ist der Sammelband von Jones und Keating 1995²³ einzuordnen und die Studien von Charlie Jeffery zur dritten Ebene in Europa,²⁴ die eine starke Einbeziehung der deutschen Länder bietet. Einige Zeit später bearbeiteten Sturm und Dieringer das Thema der Dezentralisierung in Mittel- und Osteuropa mit starker theoretischer Einbettung in die Europäisierungs-Ansätze.²⁵

²⁰ Damit stellt sich der Multi-Level Governance Ansatz den Annahmen des Intergouvernementalismus (Stanley Hoffmann 1966) und des Liberalen Intergouvernementalismus (Andrew Moravcsik 1993) entgegen, der von einer Stärkung der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten ausgeht, einführend: Bieling 2005 (Intergouvernementalismus), Steinhilber 2005 (Liberaler Intergouvernementalismus).

²¹ Hooghe 1996a. Weitere Ausführungen zu Beginn des Theoriekapitels.

²² Jones/Keating 1995; Keating 1998; Jeffery 1996 und 1997; Unter Rückgriff auf Europäisierungsansätze Hesse/Wright 1996b; Dasselbe Thema, in starker theoretischer Einbettung und unter Weiterentwicklung der Europäisierung.

²³ Jones/Keating 1995; Keating 1998; Unter Rückgriff auf Europäisierungsansätze Hesse/Wright 1996b

²⁴ Jeffery 1996 und 1997. Der Artikel Jeffery 1996 behandelt die deutschen Länder.

²⁵ Sturm/Dieringer 2004; Dieringer/Sturm 2005. Die Arbeiten entstanden im Rahmen eines von der VW Stiftung geförderten Projekts „Die Europäisierung regionaler Strukturen in Mittel- und Osteuropa. Eine komparative Untersuchung am Beispiel Ungarns, Polens und Rumäniens.“

2.1.2 Europäisierung des Verhältnisses zwischen nationalen und subnationalen Ebenen

Nachdem sich die politikwissenschaftliche Europaforschung jahrzehntelang mit der „Integration“ befasste und den Integrationsprozess und die Funktionsweise der EU analysierte, rückt in den letzten ca. fünfzehn Jahren die „Europäisierung“ zunehmend in das Interesse der Forschung.²⁶ Die Aktivitäten in diesem neuen Bereich der Europaforschung haben ganz erheblich zugenommen, so dass inzwischen sogar von einem „Europäisierungsboom“²⁷ gesprochen wird. Ein Zweig der Europäisierungsforschung befasst sich mit den Veränderungen des Verhältnisses zwischen nationalen und subnationalen Ebenen.

Dabei handelt es sich bei den Europäisierungs-Ansätzen noch nicht um eine vollständige Theorie.²⁸ „Europäisierung“ wird sehr unterschiedlich definiert und daraus resultierend besteht eine Vielzahl an kleineren Forschungssträngen, die sich unter anderem hinsichtlich des eigentlichen Forschungsgegenstandes, der angenommenen Kausalzusammenhänge, der Verknüpfung mit anderen Theorien und Ansätzen unterscheiden. Weitere Ausführungen dazu und eine präzise theoretische Einordnung der vorliegenden Arbeit erfolgen im nachstehenden Theoriekapitel. Für diesen Überblick über den Forschungsgegenstand reicht zunächst die kurze Einordnung von Heinz-Jürgen Axt und anderen aus, die zu Beginn ihres Literaturüberblicks knapp erläutern, dass Europäisierung ihren Schwerpunkt auf der „Rückwirkung der europäischen Integration auf den Nationalstaat“²⁹ habe. Mitgedacht werden muss dabei allerdings, dass solcher beabsichtigter und unbeabsichtigter Einfluss der europäischen Integration Policy, Politics und Polity alle politischen Ebenen des Nationalstaates betreffen kann und vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korreliert, in denen die Akteure auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene ihrerseits Einfluss auf die europäische Politik nehmen. Dadurch spielen sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Einflussnahmesprozesse auf

²⁶ Sinngemäß Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

²⁷ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

²⁸ Ausführliche Darstellung in Kapitel 3 dieser Arbeit.

²⁹ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

allen Ebenen ab. Obwohl sich der Schwerpunkt der Forschung auf die Anpassungsprozesse, die auf nationaler Ebene vor sich gehen, konzentriert, sind diese deshalb nicht immer einfach zu trennen von Prozessen, die gerade in der entgegen gesetzten Richtung ablaufen.

2.1.2.1 Europäisierung von Polity und Politics

Europäisierung als derart verstandene „Rückwirkung der europäischen Integration auf den Nationalstaat“³⁰ betrifft sämtliche Bereiche nationalstaatlicher Politik.³¹ Allerdings liegt der Schwerpunkt der Forschung bisher bei der Europäisierung der Policy-Dimension.³² Die Frage nach der Europäisierung von Föderalstrukturen durch Föderalismusreformen tangiert in ihrem Aspekt des institutionellen Arrangements zwischen nationaler und subnationaler Ebene die Polity-Dimension, in ihrem Aspekt der Verhandlungsprozesse, die zu den Reformen führten, die Politics-Dimension des Politik-Begriffes. Beides sind keine Hauptfragen der Europäisierungsforschung. Olsen konstatierte im Jahr 2002: „[...] there have been a limited number of studies of the adaption of the polity at large [...]“.³³

In den letzten Jahren kann eine Zunahme von Studien verzeichnet werden, die sich mit der Europäisierung der nationalstaatlichen Institutionengefüge befassen. Mit zunehmender Relevanz des Themas auf der „politischen Baustelle“ – sprich: in der Empirie – hat es auch einen Platz auf der „theoretischen Baustelle“ – sprich: in der Forschung und Theorieentwicklung – erhalten.³⁴ Auf der „politischen Baustelle“ gewannen seit den Vertiefungsschritten der Europäischen Union vor allem Anfang der 1990er Jahre und dem damit zusammenhängenden Zuwachs an Kompetenzen auf europäischer Ebene Fragen der effizienten Koordination nationaler Europapolitiken an Bedeutung. Daneben

³⁰ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

³¹ Einen allgemeinen Überblick bieten neben Axt/Milososki/Schwarz auch Auel 2005 und Graziono/Vink 2007.

³² Vgl. Axt/Milososki/Schwarz 2007, Auel 2005 und Graziono/Vink 2007. Das konstatieren auch Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003, S. 36, Grotz 2007, S. 54ff., Olsen 2002, Featherstone 2003, S. 6. Anderson 2002, S. stellt fest, dass die Europäisierung von Polity oft nur Hintergrund- oder Nebenstudien zu Arbeiten über die Europäisierung von Policy bilden. Bursens 2007, 115f fügt hinzu, dass auch Studien zu den methodologischen Aspekten von Europäisierung der Policy ausgehen.

³³ Olsen 2002, S. 937.

³⁴ Das Bild der „politischen Baustelle“ und der „theoretischen Baustelle“ stammt von List 1999, S. 18.

fanden in fast allen europäischen Staaten Reformen des Verhältnisses zwischen nationalstaatlichen und subnationalen Ebenen - (De-)zentralisierung, Regionalisierung, Devolution, Föderalismusreformen - statt, die zunehmend auch in Korrelation zur europäischen Integration gesehen wurden.³⁵ So gelangten die Politics- und die Polity-Dimension auch auf die Agenda der Europäisierungsforschung. Radaelli zieht aus seinen Studien zur Europäisierung von Policies übergreifende Erkenntnisse.

Studien zur Europäisierung von Polity fokussieren die durch die EU hervorgerufenen Veränderungen der mitgliedstaatlichen Institutionen, etwa Parlamenten,³⁶ Regierungen,³⁷ der Koordination der nationalen Europapolitik³⁸, der nationalen Verwaltungen³⁹, aber auch Veränderungen kognitiv-normativer Aspekte der nationalen Politik (Identitäten; Selbstverständnis des Nationalstaates)⁴⁰. Studien über die Europäisierung von Politics befassen sich im Schwerpunkt mit der Herausbildung neuer Governance-Formen in den Mitgliedstaaten.⁴¹ Nationale Politikgestaltung, Verhandlungs- und Entscheidungssituationen von interagierenden Akteuren mit ihren spezifischen Interessen und konkrete Ergebnisse werden analysiert.⁴²

2.1.2.2 Europäisierung als eine Ursache von Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozessen und Reformen in föderalen Systemen

Studien, deren Schwerpunkt auf Europäisierungsstudien zur Auswirkung der europäischen Integration auf das Verhältnis zwischen subnationaler und nationaler Ebene liegt, befassen sich mit der Frage, wie und unter welchen Bedingungen die welchen Bedingungen Europäisierung erfolgt.

³⁵ Vgl. die Länderberichte in den Ausgaben des Jahrbuch des Föderalismus 2000-2010; Dieringer 2008; eine frühe Analyse legen vor, Hesse/Wright 1996, S. 397f.

³⁶ Janowski 2005 legt eine vergleichende Analyse der EU15 vor; vgl. auch Börzel 2000 weitere Nachweise bei Holzacker 2007.

³⁷ Weitere Nachweise bei Laffan 2007.

³⁸ Siehe unten unter 2.1.2.1.

³⁹ Z.B. Goetz 2000; Knill 2001.

⁴⁰ Weitere Erläuterungen und Nachweise bei Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 139f. und Radaelli 2004.

⁴¹ Schuppert 2006; Goldsmith 2003; Grabbe 2003.

⁴² Goetz/Hix 2001; Ladrech 1994.

Eine umstrittene Frage in der Europäisierungsliteratur ist, welche kausalen Mechanismen für Europäisierung angenommen werden. Hier haben sich zwei Hauptstränge der Europäisierungsforschung heraus gebildet, nämlich zum einen der misfit-Ansatz (Europäisierung als Druck), zum anderen Ansätze, die Europäisierung als Erweiterung des Handlungsrahmens der Akteure auffassen. Der misfit-Ansatz geht davon aus, dass Anpassung auf nationalstaatlicher Ebene immer auf einen Anpassungsdruck zurück geführt werden kann, der von oben, also von der EU-Ebene kommt. In jüngeren Arbeiten werden, teilweise statt, teilweise neben einem misfit ein oder mehrere andere Mechanismen zur Erklärung von Anpassung heran gezogen. Hier wird davon ausgegangen, dass die Akteure in unterschiedlicher Weise von sich aus (also ohne einen Anpassungsdruck von oben) den durch die EU erweiterten Handlungsrahmen nutzen und dadurch Veränderungen auf nationaler Ebene bewirken.

Bei vergleichenden Studien ist darüber hinaus von besonderem Interesse, ob die EU unterschiedliche Effekte innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten hervorruft.⁴³ Einige frühere Studien gingen von einer Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten als Folge von Europäisierung aus, so z.B. Hesse und Wrigth 1996.⁴⁴ Neuere Studien sind sich einig, dass von divergenten Reaktionen der Mitgliedstaaten auszugehen ist. Darauf aufbauend stellt sich dann die Frage, auf welche intervenierenden Variablen unterschiedliche Folgen der Integration in den Mitgliedstaaten zurück zu führen sind.

2.1.2.2.1 Studien, die mit dem misfit-Ansatz arbeiten

In einer quantitativen Untersuchung analysiert Anderson 2002 den Einfluss der europäischen Integration auf die politischen Systeme der 15 damaligen EU-Mitgliedstaaten.⁴⁵ Als zu erklärende Variablen interessieren unter anderem der Föderalisierungsgrad der Mitgliedstaaten und der Grad der fiskalischen Autonomie subnationaler Einheiten. Anderson kommt zu dem Ergebnis, dass in unitarisch verfassten Mitgliedstaaten Dezentralisierungstendenzen festzustellen seien, in föderalen dagegen relative Stabilität herrsche.

⁴³ Vgl. Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 139; Héritier 2001.

⁴⁴ Hesse/Wright 1996: 397 gehen allerdings von einem „harmonisierenden Einfluss der EU“ aus und sehen zunehmende Konvergenz zwischen föderalen und unitaristischen Staaten in Westeuropa. Anders beispielsweise Rensch 2003, weitere Nachweise bei Grotz 2007, S. 54ff.

⁴⁵ Anderson 2002.

Er kann jedoch die von ihm festgestellten Prozesse nicht systematisch auf einen Einfluss der EU zurückführen. Grotz kritisiert, dass Anderson den Einfluss der europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten „nicht inhaltlich definiert, sondern nur temporär eingrenzt“⁴⁶, sondern ein niedriges Integrationsniveau vor Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und ein höheres danach annimmt. Grotz schließt daraus, dass sich für Untersuchungen hinsichtlich der Europäisierung von föderalen und dezentralen Systemen qualitative, prozessorientierte Untersuchungen eher eignen⁴⁷ - eine methodische Vorgehensweise, die Radaelli und Pasquier als grundsätzlich für Europäisierungsstudien angemessen halten.⁴⁸

Schmidt untersucht in einer qualitativen Studie die Auswirkungen der europäischen Integration auf unitarische und föderale Systeme. Als EU-Einfluss nimmt sie einerseits Mitwirkungsmöglichkeiten der subnationalen Ebene im Ausschuss der Regionen (AdR), in anderen europäischen Ausschüssen und in der europäischen Struktur- und Regionalpolitik an, andererseits den Transfer von Kompetenzen, die zuvor auf subnationaler Ebene verortet waren, an die EU. Schmidt kommt zu dem Schluss, dass Dezentralisierungsprozesse in Italien, Frankreich und Großbritannien zwar nicht von der EU ausgelöst, aber verstärkt wurden. Föderale Mitgliedstaaten (nach ihrer Einteilung Deutschland und Spanien) neigen unter EU-Einfluss eher zu Zentralisierung. Grotz kritisiert, Schmidt gelinge es nicht, europäische und innerstaatliche Faktoren abzugrenzen.⁴⁹

Börzel legt mehrere Untersuchungen zu Deutschland und Spanien vor.⁵⁰ Sie entwickelt den misfit-Ansatz maßgeblich weiter und stellt den Zusammenhang zwischen europäischem Einfluss und dem Verhältnis der nationalen und subnationalen Ebenen in den EU-Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt ihres Interesses. Sowohl in Deutschland als auch in Spanien macht sie in ihrer Studie von 2002 einen misfit aus, insofern die subnationalen Ebenen ihre legislativen Kompetenzverluste an die EU durch vermehrte innerstaatli-

⁴⁶ Grotz 2007, S. 54.

⁴⁷ Grotz 2007, S. 55.

⁴⁸ Radaelli/Pasquier 2007, S. 39f.

⁴⁹ Grotz 2007, S. 55.

⁵⁰ Börzel 1999; Börzel 2000; Börzel 2002; vgl. auch Börzel 2002a; Börzel 2003; Börzel 2005; Börzel 2008; Börzel/Risse 2000; Börzel/Risse 2003.

che Mitspracherechte in Europaangelegenheiten zu kompensieren suchen. Die genaue Ausprägung des entstehenden kooperativen Föderalismus hängt nach Börzel wiederum von nationalen Faktoren ab, insbesondere von der vorherrschenden „institutionellen Kultur“: „[T]he extent to which Europeanization changes the institutions of the member states depends on these very institutions“.⁵¹ Darauf führt Börzel zurück, dass die spanischen Regionen zunächst konfrontativ reagierten, dann jedoch, in Orientierung an Föderalstaaten und ihrer Form der Zusammenarbeit der Ebenen in Europaangelegenheiten, kooperativ. In Spanien erfolgte somit nach ihrer Analyse ein wirklicher Wandel, während in Deutschland lediglich der Mechanismus, der für die Mitsprache der Länder in Bundesangelegenheiten gilt, auf die Europaangelegenheiten übertragen wurde.⁵² Grotz kritisiert an Börzel, dass sie die unabhängige Variable des EU-Einflusses im Zeitverlauf konstant hält (vor/nach Einheitlicher Europäischer Akte) und damit nicht alle relevanten Rückwirkungen der EU auf die nationale Staatsorganisation zu erfassen vermag.⁵³ Knodt unterstreicht diese Kritik durch die Feststellung, dass nach Börzels Argumentation die Verflechtung in EU-Angelegenheiten in Deutschland „zementiert“ sein müsse, es aber seit Ende der 1990er Jahre mit der Forderung der deutschen Länder nach einer Kompetenzabgrenzung zwischen den einzelnen Ebenen im EU-System doch zumindest im Bereich der politischen Diskussion eine Abkehr von der „Verflechtungslogik“ gegeben habe.⁵⁴

Börzel ordnet 2005 die intervenierenden Variablen für Studien mit dem misfit-Ansatz folgendermaßen:⁵⁵ Aus dem Rational Choice Institutionalismus leitet sie ab, dass die Anzahl der Vetopunkte und die An- bzw. Abwesenheit von „facilitating formal institutions“ (unterstützende Institutionen) Einfluss darauf nehmen können, ob ein misfit zu einer veränderten Verteilung von Ressourcen führe, die dann wiederum einige Akteure in die Lage versetzt, institutionelle Beziehungen zu verändern. Aus dem soziologischen Institutionalismus leitet sie ab, dass „norm entrepreneurs“, die Druck dahingehend aus-

⁵¹ Börzel 2002, S. 2.

⁵² Anders als Schmidt 1999 sieht Börzel die föderalen Systeme mehr Europäisierungsdruck ausgesetzt als die unitarischen.

⁵³ Grotz 2007, S. 56.

⁵⁴ Knodt 2002.

⁵⁵ Börzel 2005, S. 52f.; Vgl auch Radaelli 2004; weitere Ausführungen im Theorie-Kapitel.

üben, dass Policies verändert werden, und „informal institutions“, wie etwa moralische Argumente und strategische Konstrukte, Einfluss darauf nehmen können, wie sich ein bestehender misfit konkret in einem Mitgliedstaat auswirkt.

2.1.2.2 Studien, die von Europäisierung auch ohne misfit ausgehen

Einige Studien arbeiten nicht oder nicht nur mit dem misfit-Ansatz, wenn es um die kausale Erklärung von Europäisierung geht. In einem „erweiterten Horizont“⁵⁶ werden auch andere erklärende Faktoren einbezogen. Alle Erklärungen haben den gemeinsamen Ausgangspunkt, dass sich Anpassungen an die Gegebenheiten der europäischen Integration auch ohne Anpassungsdruck vollziehen können.⁵⁷

Im Anschluss daran ergibt sich die Frage, ob der EU-Rahmen sich stärkend auf Autonomiebewegungen auswirkt, die Dardanelli zu Schottland und Gómez-Reino zu Italien bearbeiten.⁵⁸ Die Arbeiten beider Forscher bestätigen, dass nationale Akteure den europäischen Integrationsprozess aktiv zu nutzen wissen und dass diesem Verhalten eine wichtige Bedeutung im Rahmen staatsorganisatorischer Reformen zukommen kann. Dardanelli analysiert die Haltung der Schottischen Nationalpartei, die bei dem Referendum über die Devolution im Jahr 1979 die europäische Integration als Hindernis zur eigenen Unabhängigkeit wahrnahm, bei dem Referendum im Jahr 1997 jedoch das Ziel der eigenen Unabhängigkeit in der EU verfolgte.⁵⁹ Gómez-Reino kommt für die Lega Nord in Italien zu ähnlichen Ergebnissen. Dardanelli übertrug seinen für Großbritannien entwickelten Ansatz in jüngster Zeit auf die Situation in Belgien und analysierte damit Unabhängigkeitsbestrebungen in einem föderalen Staat.⁶⁰

⁵⁶ Kohler-Koch 2000 plädiert für eine Horizonserweiterung in der Europäisierungsforschung.

⁵⁷ Weitere Ausführungen im Theorie-Kapitel.

⁵⁸ Dardanelli 2005 und 2005a Schottland, vgl. auch Dardanelli 2009 für Belgien; Gómez-Reino 2000 und Gómez-Reino 2002 für die Lega Nord in Italien; so argumentiert schon Loughlin 1996 für Belgien, Spanien, Italien, allerdings ohne weitere Ausführungen.

⁵⁹ Weitere Einschätzungen bei Grotz 2007, S. 57.

⁶⁰ Dardanelli 2009 auf dem ECPR-Panel in Potsdam (unveröffentlichtes Manuskript).

Mit föderalen Staaten befassen sich auch Falkner und Bursens. Falkner stellt 2001 fest, dass die österreichischen Länder den EU-Beitritt nutzten, um eine stärkere Stellung gegenüber dem Bund zu erlangen. Letzten Endes konnten sie den Hebel, der sich durch den EU-Beitritt bot, aber nicht nutzen. Gerade aufgrund ihrer vorher schon schwachen Stellung hatten sie nämlich – anders als etwa die deutschen Länder - keine Vetoposition, was die Unterzeichnung europäischer Verträge anging. So seien die österreichischen Länder durch die Integration noch weiter geschwächt worden.⁶¹

Bursens konstatiert 2002, dass die Einbindung ins EU-System zwar Einfluss auf den Föderalismus in Belgien habe. Das macht er in erster Linie an der Zusammenarbeit von nationaler Ebene, Regionen und Gemeinschaften in der Koordination der Europapolitik in unterschiedlichen Politikbereichen fest. Im Hinblick auf die Föderalismus-Reformen in Belgien stellt er jedoch fest, die Einbindung in die EU habe keinen nennenswerten Einfluss ausgeübt, nationale Faktoren würden vielmehr bei den Staatsreformen überwiegen.⁶²

Eine vergleichende Studie, die schwerpunktmäßig aus aktorsbezogener Perspektive den Wandel der Staatsorganisation in föderalen (Deutschland, Österreich) und dezentralisierten (Italien und Großbritannien) Staaten in der Zeit von 1945 bis 2005 analysiert, liegt seit 2007 von Grotz vor.⁶³ Er analysiert die Europäisierung sowohl der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzkompetenzen als auch der Mitspracherechte der subnationalen Einheiten an der Europapolitik und kommt zu dem Schluss, dass die Stellung, die die subnationale Ebene im nationalen Arrangement innehat, einen wesentlichen Einfluss auf die Art der Europäisierung hat. Hinsichtlich endogener, intervenierender Variablen stellt sich Grotz ein eigenes Set zusammen, zu dem die Unterscheidung zwischen föderalen und unitarischen Systemen sowie die Stärke der subnationalen Einheiten gegenüber der nationalen Ebene innerhalb der föderalen und unitarischen Systeme gehören. Daneben berücksichtigt er unterschiedliche Merkmale des Integrationsprozesses sowie aktorsbezogene, verfahrensbezogene und inhaltsbezogene endogene Variablen. Der Vergleich

⁶¹ Falkner 2001.

⁶² Bursens 2002. Andere Ansicht De Brandt 1992, allerdings ohne theoretische Einordnung.

⁶³ Grotz 2007. Siehe unten im Kapitel zur Europäisierung des deutschen Föderalismus.

von dezentralen und föderalen Systemen über einen so langen Zeitraum ist damit verbunden, dass einzelne Europäisierungsschritte nur relativ kurz angeschnitten werden können und auch keine Differenzierung nach Policies erfolgen kann.

2.1.3 Die Europäisierung des deutschen Föderalismus

Von mehreren Seiten⁶⁴ wird konstatiert, dass die Europaforschung und die Föderalismusforschung in Deutschland lange Jahre weitgehend unabhängig voneinander verliefen. Ausnahmen bilden die Überlegungen von Fritz W. Scharpf 1985 zur Politikverflechtungsfalle und von Rudolf Hrbek 1986 zur doppelten Politikverflechtung. Mit der „politischen Baustelle“⁶⁵ der Vertiefung der Europäischen Union einerseits und der (De-)zentralisierungs- und Regionalisierungsprozesse auf nationalstaatlicher Ebene in den 1990er Jahren andererseits wuchs auch das wissenschaftliche Interesse an den Zusammenhängen zwischen diesen nationalen Tendenzen und der Einbindung der betreffenden Staaten in die Europäische Union.⁶⁶ Insbesondere vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen⁶⁷ durchgeführte Konferenzen und herausgegebene Publikationen befassen sich seit Anfang der 1990er Jahre gleichzeitig mit der Mehrebenenstruktur der EU und mit Veränderungen von föderalen, regionalen und dezentralen Staatsorganisationen in Europa.⁶⁸ Das Forschungszentrum rekurriert aber nicht explizit auf bestimmte theoretische Einordnungen, die möglicherweise in der Lage wären, die ganze Breite seiner Aktivitäten Föderalismus und Europa theoretisch zu verorten. Es wird vielmehr ein Rahmen zur Verfügung gestellt für vielgestaltige Forschung in diesen Bereichen.

Die Forschung, die den deutschen Föderalismus mit den theoretischen Europäisierungsansätzen in Verbindung bringt, konzentrierte sich lange auf die beiden Aspekte der Europapolitik der deutschen Länder (2.1.3.1) und der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten (2.1.3.2). Scheller kritisiert dies zur Europäisierung des deut-

⁶⁴ Grotz 2007, 54; Benz 2002, 27ff.; Knodt 2002, 212f.

⁶⁵ Siehe oben unter 2.1.2.

⁶⁶ Hesse/Goetz 1992.

⁶⁷ <http://www.uni-tuebingen.de/ezff/index.html> (10.08.2010)

⁶⁸ Das Forschungszentrum hat sich zu einem Kristallisationspunkt der Föderalismus-Forschung entwickelt, Sturm 2009a.

schen Föderalismus folgendermaßen: „Die föderale Dimension verschränkter Politikgestaltung von Bund und Ländern im Wechselspiel mit europäischen Verfahren und Institutionen werden auf diese Weise nur implizit gewürdigt.“⁶⁹

Mit den beiden genannten Diskussionssträngen verbunden ist das Schlagwort der „Europafähigkeit“, und zwar in der politischen Praxis wie in der begleitenden wissenschaftlichen Literatur. „Europafähigkeit“ erfüllt in der politischen Diskussion für die einzelnen Akteure ganz unterschiedliche Funktionen.⁷⁰ Wird es im Zusammenhang mit den Aktivitäten der deutschen Länder verwandt, meint es eine starke Stellung derselben im EU-System. In Zusammenhang mit dem „deutschen Föderalismus“ an sich wird unter „Europafähigkeit“ verstanden, ob sich die deutsche Europapolitik, und damit auch die Koordination zwischen Bund und Ländern nach Art. 23 GG, effizient und demokratisch vollzieht. Dazu gibt es dann wiederum sehr unterschiedliche Meinungen über den Grad der Beteiligung der Länder an der deutschen Europapolitik, so dass „Europafähigkeit“ für den Bund ein anderes Szenario bedeutet als für die Länder.⁷¹ Das Schlagwort der „Europafähigkeit“ ist also von den theoretischen Ansätzen der Europäisierung zu trennen, auch wenn das Streben nach „Europafähigkeit“ durchaus als Folge der Europäisierung gesehen werden kann.⁷²

2.1.3.1 Die Europapolitik der Länder

Ein Diskussionsstrang zur Europäisierung des deutschen Föderalismus fokussiert, den Überlegungen zu einem „Europa der Regionen“⁷³ seit Ende der 1980er Jahre folgend, die Europapolitik der deutschen Länder im europäischen Mehrebenensystem.⁷⁴ Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei insbesondere die Strategien, die die Länder im europäischen Mehrebenensystem anwenden. Jeffery unterteilt dabei in Anlehnung an Duchacek in eine „let us in“- und „leave us alone“-Strategie der deutschen Länder.⁷⁵ Ein von

⁶⁹ Scheller 2010, S. 269f.

⁷⁰ Eppler 2006c.

⁷¹ Siehe unten in Kapitel 7.

⁷² Vgl. die Ausführungen in Kapitel 7 dieser Arbeit.

⁷³ Hrbek 2009; vgl. dazu etwa Engel 1991 und Loughlin 1996, Renzsch 1989.

⁷⁴ Große Hüttmann/Eppler 2009; Große Hüttmann/Eppler 2010; Knodt/ Große Hüttmann 2005; Lambertz/Große Hüttmann 2009; Renzsch 2007; Zimmermann-Steinhart 2003.

⁷⁵ Duchacek 1970, S. 356; Jeffery 2004; Große Hüttmann 2004, S. 205 ff. insbes. Tabelle auf S. 214.

Hrbek heraus gegebener Sammelband vergleicht die Aktivitäten der deutschen Länder mit denen anderer Regionen in Europa.⁷⁶ Von Interesse ist hier auch immer wieder die Politik der deutschen Länder im Zusammenhang mit den großen Reformschritten der EU, so untersucht Bauer beispielsweise die Forderungen der deutschen Länder im Europäischen Konvent.⁷⁷ Daneben fokussieren einige Autoren einzelne deutsche Länder oder Ländergruppen, so ein von Renzsch heraus gegebener Sammelband, der sich mit den Perspektiven ostdeutscher Länder in der Europäischen Union befasst⁷⁸ und der Band von Zimmermann-Steinhart, der die Vier Motoren Europas und damit einen Aspekt der Europapolitik Baden-Württembergs behandelt.⁷⁹

2.1.3.2 Die Mitwirkungsrechte der deutschen Länder in Europaangelegenheiten

Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten, die seit 1993 im „Europaartikel“, Art. 23 GG, geregelt sind, bilden einen Schwerpunkt der Forschungstätigkeit zur Europäisierung des deutschen Föderalismus.⁸⁰ Die Entwicklung dieser Rechte, ihre Ausgestaltung in Bund-Länder-Verhandlungen, die Funktionsfähigkeit des Arrangements wurde lange Zeit als einziger Ausdruck der Europäisierung gesehen.⁸¹ Es ist eine Konzentration auf die Veränderungsschritte dieser Mitwirkungsmechanismen festzustellen, also insbesondere die Einführung und Reformen des Art. 23 und damit auf punktuelle, gut festzumachende Veränderungen.⁸²

2.1.3.3 Andere Studien

Ausnahmen zum Schwerpunkt der Forschung auf den Mitwirkungsrechten in Europaangelegenheiten und der Europapolitik der deutschen Länder bilden Studien, die mit Schwerpunkt auf der Föderalismus-Forschung die Europäisierung von Policies untersu-

⁷⁶ Hrbek 2000. Vgl. auch Lambertz/Große Hüttmann 2009.

⁷⁷ Bauer 2004; Hrbek 2001b zum Vertrag von Nizza; Engel 1998 zum Vertrag von Amsterdam; Eppler 2006b erläutert anhand der Kategorisierung von Jeffery die Strategien der deutschen Länder im Europäischen Konvent und der Föderalismusreform I und deren inhaltliche Zusammenhänge.

⁷⁸ Renzsch 2007.

⁷⁹ Zimmermann-Steinhart 2003; Zur Europapolitik Baden-Württembergs auch Große Hüttmann/Eppler 2009. Die Europafähigkeit von Regionen im europäischen Vergleich untersucht ein Sammelband von Lambertz und Große Hüttmann 2009.

⁸⁰ Große Hüttmann 2005a; Große Hüttmann/Knodt 2000; Hrbek 2002; Eppler 2008; Eppler 2007; Eppler 2006a; Eppler 2006c; Eppler 2004; anders aber z.B. Renzsch 2003, Eppler 2009.

⁸¹ So konstatiert Scheller 2010.

⁸² Vgl. auch Robra 2007.

chen, wie sie etwa von Große Hüttmann zur Innenpolitik, von Scheller (ohne explizite Bezugnahme auf Europäisierungskonzepte) zur Bildungspolitik und von Eppler zur Umweltpolitik vorliegen.⁸³ Unter Bezugnahme auf Europäisierungs-Ansätze und in Verbindung mit der These von einem „zweiten Strukturbruch“ analysiert Scheller die Veränderungen des deutschen Finanzföderalismus. Auch Dyson und Goetz⁸⁴ und Jeffery⁸⁵ beziehen in ihre Überlegungen zur Europäisierung föderaler Strukturen teilweise Politikfelder mit ein. Studien über die Europäisierung der Verwaltungsstrukturen im Bereich der Umweltpolitik legten Knill und Winkler vor.⁸⁶

Die vergleichende Studie von Grotz 2007 über Deutschland, Österreich, Italien und Großbritannien nimmt für die von ihm untersuchten Staaten jeweils die Europäisierung der gesamten föderalen bzw. regionalisierten Kompetenzordnung in den Blick, also die Verteilung von Kompetenzen und Mitspracherechte im Bereich der Gesetzgebung, der Verwaltung und des Finanzföderalismus. Mit seiner Analyse, die sich auf den gesamten Zeitraum seit Beginn der europäischen Integration bezieht, beschränkt sich Grotz auf wesentliche Verfassungsreformen und die sie begleitenden Diskussionen in den jeweiligen politischen Systemen.

2.1.4 Zwischenfazit

Mit den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Regierungssysteme ihrer Mitgliedstaaten, genauer auf die Strukturen zwischen nationalen und subnationalen Ebenen, befasst sich die Europaforschung bereits seit den 1970er Jahren. Zunächst standen alle Institutionen im Blickfeld, später konkretisierten sich Stränge mit eigenen Schwerpunkten heraus. Einer davon ist die Analyse von Veränderungen im Verhältnis von nationalen und subnationalen Ebenen in den Mitgliedstaaten.

Seit Mitte der 1990er Jahre wird die Forschung über den Einfluss der europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten mit den Europäisierungs-Ansätzen betrieben. Auch

⁸³ Große Hüttmann 2005; Scheller 2006; Eppler 2010.

⁸⁴ Dyson/Goetz 2003a.

⁸⁵ Jeffery 2003.

⁸⁶ Knill/Winkler 2006, Knill/Winkler 2007.

hier zeigen sich immer weitergehende Differenzierungen, aber auch noch erhebliches Weiterentwicklungspotential. Bursens konstatiert in seiner Literaturübersicht, dass es an Studien fehle, die Policy, Politics und Polity mit ihren Interdependenzen erfassen. Darüber hinaus bedarf es weiterer Arbeit an der empirischen Prüfung und theoretischen Entwicklung der verschiedenen Kausalmechanismen und der Erarbeitung und Verdeutlichung möglicher intervenierender Variablen.⁸⁷

2.2 Die Föderalismusreform I als Forschungsgegenstand

Die Literatur zur Föderalismusreform in Deutschland ist umfangreich. Zunächst mit teils politikberatender, teils wissenschaftlich-begleitender, später mit dokumentarischer und analytischer Zielrichtung wurde das Thema auf vielen Tagungen und in etlichen Publikationen vor allem von der Politik-, aber auch der Rechtswissenschaft behandelt. Dabei ist ein auffallender Rückgang der Publikationen nach Verabschiedung des Reformpakets zu verzeichnen.

2.2.1 Begleitende Forschung und Politikberatung

Die Arbeit der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (KOMBO) wurde begleitet durch eine Vielzahl wissenschaftlicher Aktivitäten. Die Trennlinie zwischen Forschung und Politikberatung ist in dieser Phase nicht einfach zu ziehen. Zum einen waren einige Wissenschaftler als Sachverständige direkt in die Arbeit der KOMBO eingebunden, die Praxis öffnete sich also ein Stück weit für die Wissenschaft. Zum anderen hatten wissenschaftliche Konferenzen und Publikationen nicht allein einen analysierenden, sondern immer auch bis zu einem gewissen Grad einen politikberatenden Charakter. Selbst wenn sie, was die konkrete Ausgestaltung der Reform anging, neutral blieben, bestand doch ein Interesse an einem erfolgreichen Abschluss des Prozesses im Sinne eines realisierbaren Reformkompromisses. Oft waren an Tagungen und in Publikationen deshalb nicht allein Wissenschaftler, sondern auch politische Akteure vertreten; die Wissenschaft öffnete sich also auch gegenüber den Praktikern.

⁸⁷ Bursens 2007, S. 126f.

Schon in der Vorphase der Föderalismusreform I waren die Überlegungen der politischen Akteure eng verschränkt mit wissenschaftlichen Analysen und wissenschaftlich ausgearbeiteten Reformvorschlägen. So lagen vor Beginn der Verhandlungen im November 2009 nicht nur politische Papiere mit bestimmten Forderungen an eine Reform vor, etwa in Form der „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“.⁸⁸ Im wissenschaftlichen und politikberatenden Bereich existierte vielmehr neben wissenschaftlichen „Mängelanalysen“⁸⁹ auch eine ganze Anzahl Veränderungsvorschläge, die unter Mitarbeit einer teilweise hohen Zahl externer Wissenschaftler vor allem aus der Politik- und Rechtswissenschaft von verschiedenen Organisationen und Gruppen ausgearbeitet worden waren, beispielsweise von den politischen Stiftungen und vom Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BADCJ).⁹⁰

Die Arbeiten der Bundesstaatskommission 2003/2004, die darauf folgende Kompromissfindung durch die Koalitionsverhandlungen der Großen Koalition im November 2005 und des Verfahrens in Bundestag und Bundesrat wurden durch eine Vielzahl an Veröffentlichungen begleitet, die den Stand der Verhandlungen zusammenfassten und erste Analysen lieferten.⁹¹ Dazu gehören die Occasional Papers des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen genauso wie die wissenschaftliche Reihe der „Stiftungsallianz Bürgernahe Bundesstaat“,⁹² in der Wissenschaftler zu den unterschiedlichsten mit der Föderalismusreform I zusammenhängenden Themen publizierten.

⁸⁸ Etwa die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, die Ergebnisse der Enquête-Kommission des Bayerischen Landtags zur Föderalismus-Reform, Reformvorschlag des Deutschen Landkreistages, siehe Hrbek/Eppler 2003.

⁸⁹ Männle 1998; Benz 1999; Münch 1999; Münch 2001; Fischer/ Große Hüttmann 2001; Margedant 2003; Scharpf 2001; Kirchgässner 2002; Luthardt 1999.

⁹⁰ Dazu gehören die Vorschläge des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen, der Bertelsmann Stiftung, das Liberale Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung und andere. Weitere Nachweise bei Hrbek/Eppler 2003.

⁹¹ Borchard/Margedant 2004 und 2005; Hrbek/Eppler 2003 und 2005; Decker 2004; Die Ausgaben des Jahrbuch des Föderalismus 2004-2007. Jahrbuch 2005 hatte einen thematischen Schwerpunkt in der Rubrik „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ auf der Föderalismusreform I mit Beiträgen von Wolfgang Renzsch, Thomas Fischer, Matthias Chardon, Iris Kemmler, Ursula Münch, Martin Große Hüttmann, Hans-Jörg Dietsche und Sven Hinterseh.

⁹² Zusammenarbeit mehrerer Stiftungen im Bereich Föderalismusreform. Dazu gehörten die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Bertelsmann Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Ludwig-Erhard-Stiftung, die Stiftung Marktwirtschaft, die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung. Die erste Presseerklärung dieser Stiftungsallianz vom 15.10.2003 ist als Dokument 12 abgedruckt in Hrbek/Eppler 2003, weitere Informationen unter http://www.buergernahe-bundesstaat.de/set_allz_3.htm (zuletzt geprüft am 21.08.2010).

Auch die Papiere des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln sind hier zu erwähnen.⁹³ Zeitschriften wie „Aus Politik und Zeitgeschichte“⁹⁴ und „Zeitschrift für Parlamentsfragen“⁹⁵ und „Politische Vierteljahresschrift“⁹⁶ legten Schwerpunkte auf das Thema. Daneben fanden Tagungen und andere Veranstaltungen statt, in denen Wissenschaftler – teilweise auch diejenigen, die als Sachverständige in der KOMBO mitwirkten⁹⁷ – und politische Akteure in wissenschaftlichem Kontext den Gang der Verhandlungen diskutierten und analysierten.⁹⁸ Zu einigen dieser Veranstaltungen liegen Tagungsbände vor.⁹⁹

2.2.2 Analysen nach Abschluss der Arbeiten

So groß die Inanspruchnahme des Themas durch die einschlägige „Scientific Community“ während des Prozesses der Föderalismus-Reform war, so deutlich ist der Rückgang an Literatur zur Föderalismusreform nach Abschluss der Verhandlungen. Dies mag daran liegen, dass Teile der Abweichungsgesetzgebung erst Anfang 2010 in Kraft getreten sind und über manche Auswirkungen der Föderalismusreform I deswegen bisher nur spekuliert werden konnte. Außerdem war mit der 2007 begonnenen Föderalismusreform II fast übergangslos ein neuer Forschungsgegenstand gegeben.

Die politischen Akteure selbst legten umfassende Dokumentationen vor.¹⁰⁰ Im Bereich der politischen Bildung wurde das Thema der Föderalismusreform I zweimal aufgegrif-

⁹³ Scharpf 2004, Scharpf 2005, Scharpf 2005a, Scharpf 2006, Burkhard/Manow 2006.

⁹⁴ APuZ 2005, Heft 13-14 mit Beiträgen von Kühne, Schmidt-Jortzig, Schultze, Margedant, Große Hüttmann, Färber/Otter; APuZ 2006, Heft 50 mit Beiträgen von Herzog, Scharpf, Reutter, Eppler, Scheller, Schneider.

⁹⁵ ZParl 2004, 35:3 mit Beiträgen von Uwe Thaysen, Frank Decker, Uwe Jun und Synopsen des Sekretariats der Bundesstaatskommission zu den Positionen der Sachverständigen in der KOMBO; ZParl 2005, 36:4 mit Beiträgen von Schmidt-Jortzig und Stefan Benz.

⁹⁶ PVS 2005, 46: 2 mit Beiträgen von Sturm und Arthur Benz.

⁹⁷ Deutscher Juristentag 2004, Abteilung Öffentliches Recht; Tagungen und Veröffentlichungen von EZFF, Bertelsmann Stiftung und Konrad-Adenauer-Stiftung

⁹⁸ Cadenabbia-Tagung 2005 und 2006 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung und der Bertelsmann Stiftung und der Konrad-Adenauer-Stiftung, verschiedene Veranstaltungen der „Stiftungsallianz Bürgernaher Bundesstaat“, Wissenschaftliche Reihe in der Landesvertretung Baden-Württemberg, Deutscher Juristentag 2004 (Abteilung Öffentliches Recht), Tagung über Europapolitik EZFF und Landesregierung Sachsen-Anhalt u.v.m.

⁹⁹ Etwa Vogel/Hrbek/Fischer 2007; Baus/Fischer/Hrbek 2007; Deutscher Juristentag 2004.

¹⁰⁰ Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005; Holtschneider/Schön 2006 (Holtschneider und Schön sind die beiden persönlichen Referenten der Verhandlungsführer in der KOMBO gewesen).

fen.¹⁰¹ Nachdem lange Zeit so gut wie keine englischsprachige Literatur zum Thema vorhanden war, füllte ein Themenheft von „German Politics“ 2009 diese Lücke.¹⁰² Einige Publikationen lieferten bilanzierende Zusammenfassungen nach der Verabschiedung der Reform bzw. Darstellungen einzelner Themenschwerpunkte der Reform. Zwei Erklärungsansätze, die in der wissenschaftlichen Bilanz der Föderalismusreform I immer wieder angewandt wurden, kommen aus dem Bereich des Neo-Institutionalismus. Dabei handelt es sich zum einen um das Konzept der Pfadabhängigkeit, das aus dem historischen Institutionalismus kommt, zum anderen um die Politikverflechtung, die dem akteurzentrierten Institutionalismus zugeordnet werden kann.¹⁰³

In den Ausgaben 2007 und 2008 des Jahrbuch des Föderalismus finden sich einige bilanzierende Artikel. Das Jahrbuch 2007 legt dabei einen Schwerpunkt auf die Frage, ob durch die Föderalismusreform I ein Schritt zum asymmetrischen Föderalismus in Deutschland getan wurde.¹⁰⁴ Das Jahrbuch 2008 bringt einige bilanzierende Artikel zu spezielleren Themen, etwa zum Hochschul- und Bildungsbereich, zum Strafvollzug und Wohnungsrecht.¹⁰⁵ Eine Kontroverse, die zunächst in der Zeitschrift für Parlamentsfragen ausgetragen wurde und dann weitere Kreise zog, ergab sich zwischen verschiedenen Einschätzungen hinsichtlich der zukünftigen Anzahl zustimmungspflichtiger Gesetze.¹⁰⁶ Der jüngste Sammelband, der die Föderalismusreform I unter verschiedenen Gesichtspunkten analysiert, wurde von Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler herausgegeben.¹⁰⁷

¹⁰¹ Hagemann/Scheller 2006; Andersen 2007.

¹⁰² German Politics 17/4 mit Beiträgen von Carolyn Moore, Wade Jacoby, Arthur B. Gunlicks, Marcus Höret, Katrin Auel, Arthur Benz, Reimut Zolnhöfer, Annegret Eppler, Fritz W. Scharpf, Simone Burkhart, Philip Manow, Daniel Ziblatt, Beate Jochimsen, Thieß Petersen, Henrik Scheller, Ole Wintermann, Charlie Jeffery.

¹⁰³ Es wurde aber auch mit anderen Ansätzen gearbeitet. Z.B. von Sturm im Jahrbuch des Föderalismus 2007, der mit dem Multiple-Stream-Ansatz arbeitet, Sturm 2007.

¹⁰⁴ Sturm 2007, Benz 2007, Niedobitek 2007, Decker 2007, Münch 2007, Eppler 2007a.

¹⁰⁵ Höreth 2008; Sandberger 2008, Rürup 2008, Kinzik/Steinhilber 2008, Rahm 2008.

¹⁰⁶ Diese wurde insbesondere festgemacht an Höreth 2007 und Zolnhöfer 2008; vgl. aber auch Georgii/Borhanian 2006, Burkhart/Manow 2006, Risse 2008, Höreth 2008, Höreth 2008a, Zolnhöfer 2008a.

¹⁰⁷ Blumenthal/Bröchler 2010. Juristische Monographien liegen vor mit Meyer 2008 und Lehmann-Brauns 2008. Aus volkswirtschaftlicher Sicht Blankart 2008.

Tiefgreifendere wissenschaftliche ex-post-Analysen in Monografien sind bisher nur zwei erschienen. Scharpf legt einen Band vor, in dem er Verhandlungsverlauf und Ergebnisse der Föderalismusreform mit Hilfe des Ansatzes der Politikverflechtung analysiert.¹⁰⁸ Kropp befasst sich in ihrem Band zum Thema „kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung“ ebenfalls mit der Föderalismusreform I.¹⁰⁹ Eine umfassende Analyse des Europabezuges der Föderalismusreform I liegt bisher nicht vor. Literatur mit punktuellen Bezügen zu dem Thema ist oben aufgeführt, dazu gehören die Studie von Grotz und eine ganze Anzahl kürzerer Artikel zur Reform des Art. 23 GG.¹¹⁰ Zwei thematische Schwerpunkte in der weiteren wissenschaftlichen Behandlung der Föderalismusreform I lassen sich allerdings ausmachen, zum einen der internationale Vergleich mit anderen Föderalismus-Reformen, zum anderen die Behandlung im Zusammenhang mit der Frage nach der Reformfähigkeit föderaler Systeme.

2.2.2.1 Die deutsche Föderalismusreform I im Vergleich mit Föderalismusreformen in anderen Staaten

Die Länderberichte in den Ausgaben des „Jahrbuch des Föderalismus“ ermöglichen es, die faktischen Entwicklungen in den Staaten nachzuvollziehen, allerdings nicht im direkten Vergleich.¹¹¹ Bereits in einem frühen Stadium der Verhandlungen vergleicht ein Tagungsband des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung und des Instituts für Föderalismus Innsbruck die Reformvorhaben in Deutschland und Österreich.¹¹² Bußjäger zieht später aus einem Vergleich der beiden Reformen Schlüsse für den Reformprozess in Österreich.¹¹³ Weitere Tagungsbände des EZFF in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann und der Konrad-Adenauer-Stiftung leisten nur Annäherungen an einen systematischen Vergleich.¹¹⁴ Bei diesen Bänden wird der Vergleich der Föderalismusreform I jeweils vermengt einem Ausblick auf die bzw. der Begleitung der Föderalismusreform II. Einen systematischeren Vergleich mit anderen Föderalismusreformprozesse

¹⁰⁸ Scharpf 2009.

¹⁰⁹ Kropp 2010.

¹¹⁰ Unter Punkt 2.1.3.3. aufgeführt.

¹¹¹ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden.

¹¹² Bußjäger/Hrbek 2005.

¹¹³ Bußjäger 2008.

¹¹⁴ Vogel/Hrbek /Fischer 2006; Baus /Fischer/Hrbek 2007; Baus/Eppler/Wintermann 2008; Baus/Hrbek/Scheller 2009. Baus/Blindenbacher/Karpen 2007.

liefern etwa Schultze und Broschek über die Reformprozesse in Deutschland, Kanada, Australien und die Schweiz.¹¹⁵ Die Drei-Länder-Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW im November 2008 in Osnabrück befasste sich mit der „Verfassung von Demokratien“ und behandelte in einer Arbeitsgruppe auch Verfassungsreformen im Vergleich.

2.2.2.2 Die „Reformfähigkeit“ föderaler Systeme

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Föderalismusreform I überschneidet sich mit der Bearbeitung der Frage nach der Reformfähigkeit politischer Systeme. Die Föderalismusreform I wurde von Praktikern als „Mutter aller Reformen“ gesehen und das Thema war breit diskutiert.¹¹⁶ Bußjäger und Knüpling haben für das Institut für Föderalismus Innsbruck und das Forum of Federations einen Tagungsband über Reformen in Italien, Kanada, der Schweiz und Deutschland herausgebracht, der sich mit den Fragen der Erfolgsfaktoren von Verfassungsreformen in föderalisierten und regionalisierten Staaten befasst.¹¹⁷ Politikwissenschaftlich wurde das Thema auf dem Kongress der DVPW 2006 in Münster behandelt. Abromeit zog als Fallbeispiele zur Beantwortung der Frage, was Verfassungsreformprozesse begünstige, Belgien, Finnland und Österreich heran und tangierte damit auch die Frage nach der Reformfähigkeit föderaler Systeme.¹¹⁸ Benz und Behnke starteten 2008 ein von der DFG gefördertes Projekt,¹¹⁹ in dem sie die „Ursachen von Verfassungsreformen, die Strukturen und Prozesse der Verfassungspolitik, die Bedingungen des Erfolgs oder Misserfolgs sowie die Folgen solcher Reformen“¹²⁰ analysieren. Ziel des Projekts ist es, „verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse über Chancen, Restriktionen und Gestaltungsmöglichkeiten von Verfassungspolitik in Mehrebenensystemen zu gewinnen.“¹²¹

¹¹⁵ Schultze/Broschek 2007; Vgl. auch Andersen 2007 (eher politische Bildung); Vgl. auch die Vorlesung von Robert Kaiser im Sommersemester 2007 an der LMU, <http://www.robert-kaiser.de/Lehre/Material/material.html> (05.02.08).

¹¹⁶ Z.B. vom „Konvent für Deutschland“, www.konvent-fuer-deutschland.de (21.08.2010).

¹¹⁷ Bußjäger, Peter/Knüpling, Felix 2008: Können Verfassungsreformen gelingen?, Wien.

¹¹⁸ Abromeit 2007. Vgl. auch die Ausführungen von Scharpf zu Verfassungsreformen mit Vetospielern, Scharpf 2007 und von Köppl 2007 zur Anwendung des akteurzentrierten Institutionalismus auf Verfassungsreformprozesse.

¹¹⁹ Behnke/Benz 2008.

¹²⁰ Ebd., S. 51.

¹²¹ Ebd., S. 53.

2.3 Zwischenfazit

Hinsichtlich der Untersuchung der Beeinflussung des Verhältnisses zwischen nationalen und subnationalen Ebenen durch die europäische Integration zeigt sich eine bereits in den 1970er Jahren beginnende Tradition, die – teilweise en passant und avant la lettre – das betriebe, was heute Europäisierungsforschung genannt wird. Seit Mitte der 1990er Jahre kristallisiert sich ein Schwerpunkt an Forschungsarbeiten heraus, die mit theoretischen Europäisierungs-Ansätzen operieren.

Es kann zusammenfassend festgestellt werden, dass sich die Europäisierungsforschung, was die Auswirkungen der europäischen Integration auf das Verhältnis zwischen nationaler und subnationaler Ebene angeht, noch in der Etablierungsphase befindet. Erstens wird in Studien zur Europäisierung des Verhältnisses der Ebenen sowohl mit dem misfit-Ansatz als auch mit anderen Europäisierungs-Ansätzen gearbeitet. Insbesondere ist umstritten, ob ein misfit eine nötige Voraussetzung für Europäisierung ist. Darauf wird im folgenden Theoriekapitel noch einmal einzugehen sein.

Zweitens hat sich zwar herausgestellt, dass Europäisierung in den meisten Fällen nicht zu Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten führt, jedoch ist die Frage ungeklärt, welche intervenierenden Variablen das Ergebnis von Europäisierungsprozessen mitbestimmen. Einige Studien greifen zurück auf ein gleichbleibendes Set an Variablen, die aus dem Rational Choice Institutionalismus und dem Soziologischen Institutionalismus abgeleitet sind. Auch diese Fragen werden Inhalt des folgenden Theoriekapitels sein.

Drittens gelangen die Studien teilweise zu entgegengesetzten Schlussfolgerungen, was die Wirkung von Europäisierungsprozessen in föderalen und unitarischen Staaten angeht. So wird sowohl vertreten, dass sich die Europäisierung in unitarischen Staaten eher auswirke, als auch, dass sie sich auf nationale Systeme mit hohem Autonomiegrad der subnationalen Ebene eher auswirke.

Viertens wurde sowohl quantitativ als auch qualitativ gearbeitet und es stellte sich heraus, dass sich qualitative Studien zur Erklärung von Europäisierungsprozessen erheb-

lich besser eignen als quantitative. Fünftens stellt sich die ebenfalls methodische Frage, wie die einzelnen Variablen voneinander getrennt analysiert werden sollen, um ihren Einfluss genau bestimmbar zu machen.

Die Analyse des Forschungsstandes zeigt hinsichtlich der Europäisierungsliteratur zum Verhältnis zwischen nationaler und subnationaler Ebene nach wie vor Forschungslücken. Erstens zeigt sich insgesamt und auch hinsichtlich des deutschen Föderalismus eine Fixierung auf die europapolitischen Aktivitäten der subnationalen Akteure und auf die Zusammenarbeit subnationaler und nationaler Akteure in der Bestimmung der nationalen Europapolitik. Untersuchungen über die Europäisierung spezifischer Verfahren in föderalen Systemen, also etwa der Verhandlungsprozesse und –formen, von Leitbildern in föderalen Staaten, Einstellungen zum Föderalismus etc. gibt es bisher nicht. Hinsichtlich der Europäisierung von föderalen Systemen besteht jedoch auch ein weiterer Bedarf an Studien zu den einzelnen Policies im föderalen (und vergleichenden) Zusammenhang.

Zweitens zeigen sich Lücken in der Bearbeitung bestimmter zeitlicher Einheiten. Denn es fehlen sowohl Studien, die die Europäisierung föderaler Systeme unabhängig von den großen Reformschritten untersuchen, also die kleinen schrittweisen Veränderungen weit ab von Grundgesetzänderungen. Gleichzeitig fehlen aber auch politikfeldvergleichende Arbeiten über große, politikfeldübergreifende Ereignisse, wie föderale Reformverhandlungen und Reformergebnisse.

Hinsichtlich der Forschung zur Föderalismusreform I in Deutschland liegt eine Vielzahl von Artikeln vor. Monografien, die die Föderalismusreform I im Hinblick auf ein durchgehendes Thema analysieren, sind eher Mangelware. Der Zusammenhang zwischen der Föderalismusreform I und der Europäisierung des deutschen Föderalismus wurde fast ausschließlich an Art. 23 GG, also an den Mitwirkungsmöglichkeiten der deutschen Länder an der deutschen Europapolitik festgemacht. Andere Politikfelder, in denen sich der Einfluss der europäischen Integration auf die Verhandlungen und das Ergebnis der

Föderalismusreform I ausgewirkt haben könnten, wurden bisher weitgehend vernachlässigt.

Die vorliegende Arbeit bewegt sich am aktuellen Punkt der Europäisierungsforschung, weil sie die Europäisierung von Polity, Politics und Policy integrierend erforscht und dabei einen Schwerpunkt auf der bisher äußerst wenig untersuchten Polity hat, von Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen ausgeht, von einer möglichen Gleichzeitigkeit zwischen „Europäisierung als Handlungsdruck“ und „Europäisierung als erweiterter Handlungsrahmen“ ausgeht und folgerichtig von der ad hoc-Bestimmung intervenierender Variablen ausgeht und sich nicht der von einer Forschungsrichtung vertretenen und von vielen fälschlicherweise auf die andere Richtung angewandten Variablen aus dem Neo-Institutionalismus anschließt. Es entspricht auch dem aktuellen Stand der Forschung, dass die vorliegende Arbeit im Forschungsdesign zwei scharfe Gegenthesen formuliert, die Empirie methodisch im Rahmen einer Prozessanalyse aufarbeitet und in der Untersuchung eine Art zyklische Vorgehensweise wählt: von der nationalstaatlichen Ebene und der exakten Analyse des Status quo ante – hin zur Europäischen Ebene (die von Einflüssen der Nationalstaaten ihrerseits nicht frei ist – und zurück auf die nationalstaatliche Ebene. Dieser Dreischritt ist zwingend.

Die Arbeit geht über den Stand der Forschung der Europäisierungs-Ansätze hinaus mit ihrer eigenen Definition von Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen, der Interdependenzen zwischen den einzelnen Einflussnahmeprozessen konstatiert, mit ihrer Diskussion, ob Europäisierung ein Wandel, ein Prozess oder ein Einfluss ist und dem Aufzeigen der Konsequenzen der Unterschiede, in ihrer Anwendung der Europäisierungsansätze auf ein spezifisches Reformprojekt (Analysezeitrahmen) und mit dem Vergleich mehrerer Policies im selben Kontext. Bei einer Ausweitung der Analyse weiterer Policies im Rahmen der Föderalismusreform I müssten intervenierende Variablen aus der Policy-Analyse kommen sowie mit der Annäherung an „Brückenbildungen“ zwischen den theoretischen Ansätzen (Europäisierung, historischer Institutionalismus, akteurzentrierter Institutionalismus).

Im Hinblick auf die Föderalismus-Forschung wurde bisher ein exakter Nachweis des europäischen Einflusses auf die Polity in Föderalstaaten bisher nicht erbracht. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass eine Europäisierung der föderalen Kompetenzordnung über den bisher im Fokus der Diskussion über die Europäisierung des deutschen Föderalismus stehenden „Europaartikel“ hinaus geschieht. Für den Umweltbereich wird dies nachgewiesen, und darüber hinaus ein Forschungsdesign entwickelt, mit dem weitere Politikfelder (mit einigem empirischem Aufwand) analysiert werden können.

3. Theorie

Für die Entwicklung der theoretischen Grundlagen zur weiteren Untersuchung des Einflusses der europäischen Integration auf die Föderalismusreform I wird zunächst die Auswahl der theoretischen Ansätze getroffen (3.1). Dann werden diese Ansätze genauer dargestellt und für die Arbeit nutzbar gemacht (3.2 – 3.4).

3.1 Auswahl des theoretischen Ansatzes

Der Überblick über den Stand der Forschung zeigt, dass in jüngerer Zeit Fragen nach dem Einfluss der europäischen Integration auf Reformen des Verhältnisses zwischen nationaler und subnationaler Ebene hauptsächlich mit Europäisierungs-Ansätzen bearbeitet wurden. Tatsächlich beziehen aus der Vielzahl an Theorien und theoretischen Ansätzen, die sich mit der europäischen Integration befassen, nur wenige das Verhältnis zwischen subnationaler und nationaler Ebene im europäischen Mehrebenensystem ein. Von diesen ist außer den Europäisierungs-Ansätzen wiederum keiner geeignet, die Auswirkungen der Integration auf die föderale Balance zwischen nationaler und subnationaler Ebene zu erklären.

3.1.1 Europäisierung und mögliche Alternativen

Während der ersten Jahrzehnte des europäischen Integrationsprozesses war die Frage nach dem „Warum“ der Integration die treibende Kraft der Theorieentwicklung im Bereich der Europaforschung. Dabei standen insbesondere die kontroversen Blickwinkel und Erklärungsansätze des Neo-Funktionalismus¹²² und des Intergouvernementalismus¹²³ sowie deren Weiterentwicklungen zum Supranationalismus¹²⁴ und Liberalen Intergouvernementalismus¹²⁵ im Mittelpunkt der Diskussion. Die Frage nach dem Einfluss der europäischen Integration auf die Beziehungen zwischen nationaler und subnationaler Ebene wurde allerdings durch diese Integrationstheorien nur peripher berührt.

¹²² Haas 1970; Wolf 2005.

¹²³ Hoffmann 1966; Bieling 2005.

¹²⁴ Stone Sweet/Sandholtz 1997; Nölke 2005.

¹²⁵ Moravcsik 1993; Steinhilber 2005.

Nach einem „Perspektivwechsel“ Anfang der 1990er Jahre waren „viele Ansätze nicht mehr so sehr an den Triebkräften der Integration interessiert, sondern in erster Linie an dem Charakter des EU-Systems und den Formen des europäischen Regierens.“¹²⁶ Der Frage, wie das Regieren im europäischen Mehrebenensystem funktioniert, widmen sich verschiedene neuere Ansätze aus unterschiedlicher Perspektive. Dazu gehören unter anderem die Fusionsthese,¹²⁷ der Multi-Level Governance-Ansatz¹²⁸ und die vermehrte Anwendung von Policy-Analyse in der EU-Forschung.¹²⁹ Daneben werden auch der historische und der akteurzentrierte Institutionalismus für die Europaforschung nutzbar gemacht.¹³⁰ Nicht zuletzt gehören zu dieser neuen Generation der Integrationstheorien auch die Europäisierungsansätze.¹³¹

Einige dieser neuen Ansätze beziehen zumindest ansatzweise die subnationalen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem ein.¹³² Dazu gehört die von Wessels entwickelte Fusionsthese, die im Hinblick auf die Transformation nationaler Regierungssysteme in ihrer dynamisch-symbiotischen Einbindung ins EU-System reflektiert. „Demnach sind staatliche Akteure mehrerer Ebenen gemeinsam, aber in variierenden Formen, an der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemein verbindlicher Entscheidungen zum Einsatz legislativer und budgetärer Handlungs- und Steuerungsinstrumente der EU beteiligt.“¹³³ Die Fusionsthese liefert jedoch keine kausalen Erklärungen dafür, wie im Einzelnen die Transformation der Mitgliedstaaten abläuft, sondern konzentriert sich auf Fragen der Komplexität des entstehenden europäischen Systems und Möglichkeiten, seine Legitimation zu stärken.

¹²⁶ Bieling/Lerch 2005a, S. 28.

¹²⁷ Wessels 1992; Wessels 1997.

¹²⁸ Knodt/Große Hüttmann 2005; Große Hüttmann 2010. Marks/Hooghe/Blank 1996.

¹²⁹ Schumann 1996.

¹³⁰ Wagner 2005; Morisse-Schilbach 2005.

¹³¹ Weitere Theorien und Ansätze in Bieling/Lerch 2005 und Wiener/Diez 2004 und Giering 1999.

¹³² Vgl. für die folgende Argumentation die Ausführungen in Pehle/Sturm 2005, S. 156-158.

¹³³ Wessels 1992, S. 40.

Auch der Multi-Level Governance-Ansatz befasst sich mit dem europäischen Mehrebenensystem unter Einbeziehung der subnationalen Ebenen.¹³⁴ Die Governance-Ansätze gehen davon aus, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht mehr allein durch den Staat und insbesondere die Regierung erfolgt, sondern in einem Prozess des Regierens unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure. Benz versteht unter Governance „alle Formen der Koordination zwischen individuellen und kollektiven Akteuren.“¹³⁵ Der Multi-Level Governance-Ansatz, wie ihn Hooghe, Marks und Blank in den 1990er Jahren entwickelt haben, befasst sich mit dieser Art des Regierens im EU-System und insbesondere auch mit der Rolle subnationaler Akteure im EU-System. Sie erarbeiten ein Modell, in dessen Rahmen sie feststellen, dass am Prozess des Regierens staatliche und nichtstaatliche Akteure aller Ebenen in unterschiedlichen (Policy-abhängigen Konstellationen) zusammenwirken und dazu direkte, ebenenübergreifende Beziehungen aufbauen. Marks schreibt 1993: „[...] we are seeing the emergence of multilevel governance, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local.“¹³⁶ Das Interesse des Multi-Level Governance-Ansatzes liegt jedoch nicht primär auf Veränderungen des Verhältnisses zwischen nationalen und subnationalen Ebenen, sondern auf den Eigenheiten des EU-Systems als Ganzem. Überhaupt weist der Ansatz weniger Theorie- und mehr Modellcharakter auf.¹³⁷ Er bietet auch keine Erklärungen, die Veränderungen einzelner Akteure und ihrer Beziehungen und mithin die Frage nach dem Einfluss der EU auf nationale Föderalismusreformen erklären könnten.

Die dem akteurzentrierten Institutionalismus zuordenbare und von Scharpf entwickelte Politikverflechtungsthese¹³⁸ befasst sich mit politischen Prozessen über mehrere Ebenen hinweg. Das heißt, „dass politische Entscheidungen durch Kompromisse der Regierungen aller politischen Ebenen gefunden werden (Beteiligungsföderalismus), und dass die aus solchen Entscheidungen hervorgehenden Programme ein dichtes Mehrebenengef-

¹³⁴ Einführend Große Hüttmann 2010 und Knodt/Große Hüttmann 2005; Marks/Hooghe/Blank 2003.

¹³⁵ Benz 2004, S. 99.

¹³⁶ Marks 1993, S. 392.

¹³⁷ Jordan 2001, S. 201.

¹³⁸ Scharpf 1985.

lecht von Finanzierung, Implementation und Evaluation bilden.“¹³⁹ Allerdings interessieren hier vor allem die Beziehungen zwischen nationaler und europäischer Ebene und weniger das Verhältnis der nationalen zur subnationalen Ebene. Auch liegt das Erkenntnisinteresse vor allem auf dem Funktionieren des EU-Systems und auf der Qualität seiner Outcomes. Fischer und Schley zeigen in diesem Zusammenhang föderale Charaktereigenschaften des EU-Systems auf.¹⁴⁰ Die von Hrbek entwickelte These von der „doppelten Politikverflechtung“¹⁴¹ erweitert diesen Fokus in einer sehr eingängigen Metapher auf das Verhältnis zwischen nationaler und subnationaler Ebene und zeigt, dass hier unter dem Einfluss der europäischen Integration dieselben Logiken angewandt werden und, gleich wie auf europäischer Ebene, die Tendenz zu Beteiligungs- und Exekutivföderalismus besteht.

Die Europäisierungsansätze legen ihr Augenmerk gezielt auf die Einflüsse der europäischen Integration betreffs der nationalen politischen Systeme, vor allem ihrer Mitgliedstaaten, aber auch über die Grenzen der EU hinaus.¹⁴² Sie stellen verschiedene Erklärungsmöglichkeiten für Veränderungen der nationalen politischen Systeme zur Verfügung und wurden auf das Verhältnis zwischen nationalen und subnationalen Ebenen schon vielfach angewandt. Auch die Tatsache, dass sich die Europäisierungsansätze in der Entwicklung befinden und sowohl hinsichtlich der Anwendung auf einen großen nationalen Reformschritt als auch hinsichtlich des Vergleichs verschiedener Policies im nationalen und föderalen Zusammenhang noch weiterer Bedarf an Forschungsarbeit besteht, spricht für eine Anwendung von Europäisierungsansätzen in der vorliegenden Arbeit.

3.1.2 Ansätze zur Bestimmung von Gegenthesen

Ein Problem, das zunehmend in den Fokus der Europäisierungsforschung gelangt, hängt mit der Frage zusammen, wie der Einfluss der europäischen Integration von anderen Einflüssen getrennt werden kann. Dieser Herausforderung kann sowohl durch die Me-

¹³⁹ Pehle/Sturm 2005, S. 157.

¹⁴⁰ Fischer/Schley 1999.

¹⁴¹ Hrbek 1986.

¹⁴² Weitere Nachweise über die Europäisierung von politischen Systemen, die nicht der EU angehören, finden sich bei Radaelli/Pasquier 2007, S. 39.

thodik (s.u.) als auch durch das Forschungsdesign begegnet werden. „Given this complexity, research designs are crucial“, schreiben Radaelli und Pasquier.¹⁴³ “One way to avoid prejudging the role of Europeanization is to specify rival alternative hypothesis (such as globalization, or domestic politics).”¹⁴⁴

Insofern scheint es sinnvoll, andere Theorien und Ansätze heran zu ziehen, die von sich aus in der Lage sind, Verhandlungen und Ergebnis von Reformprozessen hinsichtlich föderaler Ordnungen zu erklären. Zwei Erklärungsansätze, die in der wissenschaftlichen Bilanz der Föderalismusreform I immer wieder angewandt wurden, kommen aus dem Bereich des Neo-Institutionalismus.¹⁴⁵ Dabei handelt es sich zum einen um das Konzept der Pfadabhängigkeit, das aus dem historischen Institutionalismus kommt, zum anderen um die Theorie der Politikverflechtung, die dem akteurzentrierten Institutionalismus zugeordnet werden kann.

3.1.3 Zwischenfazit

Zur Erklärung des Einflusses der europäischen Integration auf die Föderalismusreform I werden die Europäisierungsansätze heran gezogen. Wie Radaelli und Pasquier empfehlen, werden zur besseren Unterscheidbarkeit der Ursachen für Verhandlungsverlauf und Ergebnisse Gegenthesen aus zwei alternativen theoretischen Ansätzen angewendet.

3.2 Europäisierungsansätze

Olsen konstatierte 2002, bei der Europäisierung handle es sich um eine „academic growth industry.“¹⁴⁶ Trotzdem hat sich die Europäisierungsforschung noch immer nicht so weit entwickelt, dass von einer Theorie gesprochen werden könnte.¹⁴⁷ Sowohl hinsichtlich der genauen Definition und des Objekts der Europäisierung als auch hinsichtlich der Kausalmechanismen, die zur Erklärung der Europäisierung heran gezogen wer-

¹⁴³ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40.

¹⁴⁴ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40.

¹⁴⁵ Hall/Taylor 1996.

¹⁴⁶ Olsen 2002, S. 921.

¹⁴⁷ Lodge 2006, S. 59ff.

den, gibt es sehr verschiedene Ansätze, die im Folgenden dargestellt und diskutiert werden.

3.2.1 Definitionen von Europäisierung

Bereits oben (2.1.2) erfolgte eine kurze Definition von Europäisierung, nämlich als „Rückwirkung der europäischen Integration auf den Nationalstaat“¹⁴⁸ und mit dem Hinweis versehen, dass solcher „beabsichtigter und unbeabsichtigter Einfluss der europäischen Integration Policy, Politics und Polity auf allen politischen Ebenen des Nationalstaates betreffen kann und vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korreliert, in denen die Akteure auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene ihrerseits Einfluss auf die europäische Politik nehmen, so dass sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Einflussnahmesprozesse auf allen Ebenen abspielen.“¹⁴⁹

Obwohl die föderalen Strukturen – also die Polity-Dimension – nicht die Hauptfrage der Europäisierungsforschung tangieren,¹⁵⁰ zeigt schon die Kurz-Definition, dass Europäisierungsansätze geeignete Analyseinstrumentarien zur Erfassung und Erklärung des Einflusses der europäischen Integration auf den deutschen Föderalismus sind. Unter „Europäisierung“ werden aber ganz unterschiedliche Phänomene verstanden,¹⁵¹ und im Folgenden wird zunächst die Frage erörtert, welche dieser Definitionen sich für den hier gegebenen Forschungsgegenstand am besten eignet.

3.2.1.1 Kompetenztransfer an die EU und Aufbau des politischen Systems der EU

Umgangssprachlich ist mit „Europäisierung“ der Kompetenztransfer von nationalen und subnationalen Ebenen auf die europäische Ebene und die Entstehung eines europäischen politischen Systems gemeint. Mit der Aussage „die Verkehrspolitik wird europäisiert“

¹⁴⁸ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

¹⁴⁹ Vgl. Oben unter 2.1.2.

¹⁵⁰ Vgl. Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

¹⁵¹ Vgl. für die Übersicht Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136ff und Caporaso 2007, S. 23 ff; Auel 2005, S. 295 ff.

soll also ausgedrückt werden, dass die EU Kompetenzen im Bereich der Verkehrspolitik von den Mitgliedstaaten übertragen bekommt und in diesem Bereich aktiv wird.

Die Definition von Risse, Cowles und Caporaso aus dem Jahr 2001¹⁵² geht in eine ähnliche Richtung: „We define Europeanization as the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize inter-actions among the actors, and of polity-networks specializing in the creation of authoritative European rules.“ Nach dieser Definition ist Europäisierung der Aufbau eines politischen Systems auf europäischer Ebene. Eising kritisiert zu Recht, dass damit im Vergleich zu den früheren Integrationstheorien keine Neuerungen verbunden seien.¹⁵³ Allerdings muss hinzugefügt werden, dass in dem Sammelband von Risse, Cowles und Caporaso, dessen Einleitung die Definition entnommen ist, obwohl explizit anders formuliert, eine andere Bedeutung von Europäisierung vorherrscht, nämlich die der Rückwirkung der europäischen Integration auf nationale politische Systeme.

Olsen definiert Europäisierung im Jahr 2002 über die Objekte, die ihm zufolge europäisiert werden.¹⁵⁴ Er macht die Wirkungen der Europäisierung fest an einer Ausdehnung der Außengrenzen der EU, an der Entwicklung europäischer Institutionen, an der Veränderung der nationalen Systeme der Mitgliedstaaten, am Export politischer Organisationsformen über die Grenzen der EU hinaus und am politischen Vereinigungsprojekt. Damit gehört zu seiner Definition nicht nur der Aufbau eines politischen Systems der EU im Sinne von Erweiterung, Vertiefung und Vereinigungsprojekt, sondern auch die Wirkung der europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten und auf Nicht-EU-Mitgliedstaaten. Er schlägt damit quasi eine Brücke zu Europäisierungsdefinitionen, die auf die Rückwirkung der Integration auf nationale Systeme fokussieren.

¹⁵² Risse/Cowles/Caporaso 2001, S. 3.

¹⁵³ Eising 2002, S. 395f.

¹⁵⁴ Olsen 2002, S. 923 ff.

3.2.1.2 Rückwirkung der europäischen Integration auf die Nationalstaaten

Die meisten Ansätze der Europäisierungsforschung setzen die europäische Integration bereits voraus und konzentrieren sich darauf, welche Auswirkungen sie auf nationale politische Systeme hat. Wie die kurze Definition, die Axt et al. zur Einführung in das Thema verwenden – Europäisierung als „Rückwirkung der europäischen Integration auf den Nationalstaat“¹⁵⁵ – legt auch Vink in seiner Definition aus dem Jahr 2003 das Augenmerk auf die Veränderungen auf nationalstaatlicher Ebene: „[...] Europeanisation is always (to a certain extent) a process of domestic political change caused (somehow) by processes of European integration“.¹⁵⁶

Héritier konstatiert 2001, “Europeanization is defined as a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy making”¹⁵⁷, legt also im Zusammenhang mit der Annahme, dass Europäisierung ein Rückwirkungsprozess ist, einen Schwerpunkt auf Politikfelder. Schimmelfennig und Sedelmeier schreiben 2005: “We define ‘Europeanization’ as a process in which states adopt EU rules.”¹⁵⁸ Damit kommen sie mit der Betonung der Umsetzung europäischer Regeln in die Nähe der Implementationsforschung.

Die Konzentration auf die Rückwirkungen europäischer Politik auf die Nationalstaaten geht von einer passiven Rolle der Mitgliedstaaten aus, die in der Realität so nicht gegeben ist. Denn europäische Politik entsteht durch die Mitwirkung verschiedener nationalstaatlicher Akteure, denen es möglich ist, aktiv Einfluss auf die Ergebnisse zu nehmen.¹⁵⁹

3.2.1.3 Europäisierung als „two-way-street“¹⁶⁰?

Ladrech definiert Europäisierung bereits 1994 als “incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EU political and economic dynamics

¹⁵⁵ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

¹⁵⁶ Vink 2003, S. 72.

¹⁵⁷ Héritier 2001, S. 3.

¹⁵⁸ Schimmelfennig/Sedelmeier (2005: 7)

¹⁵⁹ Kohler-Koch 2000, S. 12; Bulmer/Burch 2001, S. 78; Börzel 2000, S. 196.

¹⁶⁰ Bomberg und Peterson 2000, S. 7.

become part of the organizational logic of national politics and policy-making”¹⁶¹. Damit legt er den Schwerpunkt seiner Aufmerksamkeit zwar auf die nationalstaatliche Ebene, bezieht aber implizit ein, dass diese Ebene ihrerseits auf die EU-Ebene Einfluss nimmt. Denn die Logik nationalstaatlichen Handelns kann auch dergestalt verändert werden, dass Politik nicht mehr nur im nationalen politischen System, sondern auch auf EU-Ebene betrieben wird. Ladrech schließt also eine Einflussnahme von der nationalen auf die europäische Ebene nicht aus.

Europäisierung wird demnach auch als ein in zwei Richtungen verlaufender, interaktiver Prozess verstanden, der sowohl die Herausbildung des europäischen Systems als auch seine Rückwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Systeme umfasst. Radaelli und Bulmer definieren dies, aufbauend auf der Definition von Ladrech, wie folgt: "Europeanization consists of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures, and public policies".¹⁶² Diese Definition hat sich zur Standard-Definition der Europäisierungsforschung entwickelt. Sie schließt beide Richtungen ein und unternimmt eine zeitliche Einteilung: Zuerst wird das EU-System aufgebaut, und danach wirkt das System auf die Mitgliedstaaten zurück. „Die Analyse beginnt und endet hier auf der Ebene des Nationalstaats“.¹⁶³ Radaelli selbst erläutert erklärend, Integration meine den Aufbau des EU-Systems, Europäisierung meine die Veränderung der nationalen politischen Systeme in einem interaktiven Prozess gegenseitiger Anpassung.¹⁶⁴

Diese doppelte Rolle der nationalen Ebene sieht auch Börzel, wenn sie 2003 konstatiert, die Mitgliedstaaten seien sowohl „Policy-Shapers“ als auch „Policy-Takers“.¹⁶⁵ Allerdings nimmt Börzel explizit Abstand von der Sequenzierung der beiden Richtungen der

¹⁶¹ Ladrech 1994, hier S. 69.

¹⁶² Bulmer, Simon/Radaelli, Claudio M. 2005: The Europeanization of National Policy, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford, S. 338-359, hier S. 341. Vgl. Auch Radaelli 2004, S. 3.

¹⁶³ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 137.

¹⁶⁴ Radaelli 2003, S. 33f; Radaelli 2004, S. 2; Radaelli/Pasquier 2007, S. 39ff.

¹⁶⁵ Börzel 2003 (Überschrift des Artikels).

Europäisierungsbewegung. Wie bei Börzel können auch bei Dyson und Goetz Prozesse, die von der EU in Richtung Nationalstaat ablaufen, gleichzeitig vonstatten gehen mit Prozessen, die vom Nationalstaat Richtung EU ablaufen.¹⁶⁶ Börzel nennt dies „uploading“ und „downloading“.¹⁶⁷ Dies erscheint folgerichtig gerade im Bereich der Europäisierung von Polity, da die Europäisierung hier – anders als bei einer Policy – meistens nicht auf eine bestimmte Richtlinie zurück geführt werden kann, sondern auf das Gesamtsystem als Handlungsrahmen. Das EU-System und seine Politik entwickeln sich ihrerseits jedoch auch weiter und können nicht als statische Größe genommen werden. Insofern kann es zu parallel verlaufenden Entwicklungen kommen. Wird darüber hinaus mit einbezogen, dass die Mitgliedstaaten einen großen Einfluss auf die Weiterentwicklung der europäischen Ebene und ihrer Politik nehmen können, wird deutlich, dass Europäisierung keine Einbahnstraße¹⁶⁸ sein kann. Auch Kohler-Koch definiert Europäisierung in diesem Sinne als wechselseitigen Anpassungsprozess zwischen Mitgliedstaat und EU.¹⁶⁹ Sturm konstatiert, Europäisierungsbewegungen seien Prozesse, die sich als „im Geflecht europäischer Staatlichkeit immer neu austarierte Balance von nationalstaatlicher Besonderung und europäischer Einbindung“ herstellen, und zwar in Form von „Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaates im Prozess der europäischen Integration“.¹⁷⁰

3.2.1.4 Vergleichende Zusammenfassung und weitere Konkretisierung

3.2.1.4.1 Objekte der Europäisierung

Der Vergleich verschiedener Definitionen – oder, wie Olsen sich ausdrückt, der vielen „Gesichter“¹⁷¹ – der Europäisierung zeigt, dass ganz unterschiedliche Objekte der Europäisierung und damit Forschungsgegenstände mit diesem Konzept verbunden werden.

Während einige Definitionen Europäisierung mit „europäischer Integration“ gleichsetzen und damit das Augenmerk auf Veränderungen der europäischen Ebene legen, meint

¹⁶⁶ Börzel 2002; Vgl. auch Lodge 2006.

¹⁶⁷ Börzel 2002.

¹⁶⁸ Bomberg und Petersen 2000, S. 7.

¹⁶⁹ Kohler-Koch 2000, S. 26. Dieser Definition stimmt auch Grotz zu, vgl. Grotz 2007, S. 50ff.

¹⁷⁰ Sturm 2005a, S. 104.

¹⁷¹ Olsen 2002 (Überschrift des Artikels).

die Mehrzahl der Definitionen den Einfluss, den die europäische Integration auf ihre Mitgliedstaaten ausübt. Damit wird auch die Einordnung der Europäisierungsansätze als „post-ontologischer Ansatz“¹⁷² im Verhältnis zu anderen Integrationstheorien deutlich.¹⁷³

Darauf aufbauend definieren jüngste Arbeiten Europäisierung als Prozess, der gleichzeitig in beide Richtungen verläuft – vom Mitgliedstaat zur EU und von der EU zum Mitgliedstaat.¹⁷⁴ Radaelli bringt das wie folgt auf den Punkt: “European policy is not a mysterious deus ex machina situated ‘up there’. Instead it originates from processes of bargaining, imitation, and diffusion wherein domestic governments and national interest groups play an important role, together with European institutions. Further, the outcomes of Europeanisation can feedback into the process of EU policy reformulation. National actors can draw lessons from Europeanisation and seek to change of adapt EU policy.”¹⁷⁵

Dieser letzten Gruppe von Definitionen ist insofern der Vorzug zu geben, als sie sämtliche sich abspielenden Vorgänge in die Analyse integriert. Selbst wenn der Schwerpunkt des Interesses auf den nationalen politischen Systemen und ihren eventuellen Veränderungen liegt, kann die Tatsache, dass die EU sich ebenfalls im Wandel befindet und die nationalen Systeme auf sie einwirken, nicht ausgeblendet werden. Das Interesse dieser Arbeit liegt mit dem Europabezug der „Föderalismusreform I“ auf der nationalstaatlichen Ebene, dennoch kann nicht ausgeblendet werden, dass Akteure der nationalen Ebene ihrerseits Einfluss auf die Ausgestaltung des europäischen Systems und seiner Politik nehmen. Wie oben bereits erwähnt, ist hier die „Rückwirkung der europäischen Integration auf den Nationalstaat“¹⁷⁶ von Interesse, und zwar vor dem Hintergrund, „dass solche Rückwirkungsprozesse vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korrelieren, in denen die Nationalstaaten ihrerseits Einfluss auf die Ausgestaltung des europä-

¹⁷² Radaelli 2003, S. 33.

¹⁷³ Bieling/Lerch 2005a, S. 9ff. und S. 24ff.; Diez/Wiener 2004, S. 1 ff.; Eine Einordnung im Verhältnis zu den anderen Integrationstheorien erfolgte oben zu Beginn des 3. Kapitels.

¹⁷⁴ Vgl. Schaubild bei Radaelli 2004, S. 4. Er nimmt auch die horizontale Europäisierung auf, also den Fall, dass ein Mitgliedstaat auf einen anderen Einfluss nimmt.

¹⁷⁵ Radaelli 2000a, S. 5.

¹⁷⁶ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

ischen Systems und seiner Politik nehmen, so dass sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Anpassungsprozesse auf allen Ebenen abspielen.“¹⁷⁷

Mit dieser Auffassung, die Europäisierung als interaktiven Prozess in zwei Richtungen sieht, sind allerdings Herausforderungen verbunden. Denn eine analytische Trennung dieser beiden Richtungen „begs a ‘chicken and egg’ question: which comes first? Or, who is affecting whom?“¹⁷⁸ „Wird Europäisierung als zirkulärer Prozess konzipiert, lassen sich kaum noch Aussagen über Kausalitäten machen [...] Insofern muss zumindest analytisch eine Richtung innerhalb des zirkulären Prozesses isoliert betrachtet werden.“¹⁷⁹

Tabelle 1: Europäisierungsdefinitionen

Autor	Definition
Ladrech 1994, S. 69	„Europeanization is an incremental process of reorientating the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“
Börzel 1999, S 574	“Europeanization is defined as a process by which domestic policy become increasingly subject to European policy making“
Risse/Cowles/ Caporaso 2001, S. 3	„We define Europeanization as the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize inter-actions among the actors, and of polity-networks specializing in the creation of authoritative European rules.“
Vink 2003, S. 72	„...Europeanisation is always (to a certain extent a process of domestic political change caused (somehow) by processes of European integration“
Radaelli 2004, S. 4	„Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.“

¹⁷⁷ Vgl. Oben unter 2.1.

¹⁷⁸ Featherstone 2003, S: 19.

¹⁷⁹ Auel 2005, S. 311.

Schimmelfennig/ Sedelmeier 2005, S. 7	“We define ‘Europeanization’ as a process in which states adopt EU rules”
Olsen 2002, S. 923ff.	Ausdehnung der Außengrenzen der EU, Entwicklung europäischer Institutionen, Veränderung der Nationalen Systeme der Mitgliedstaaten, Export politischer Organisationsformen, politisches Vereinigungsprojekt
Bomberg/Peterson 2000, S. 7	„two-way street“
Grotz 2007, S. 49	„Grenzüberschreitungen“
Sturm 2005a, S. 104	Prozesse, die „im Geflecht europäischer Staatlichkeit immer neu austarierte Balance von nationalstaatlicher Besonderung und europäischer Einbindung“ herstellen
Dyson/Goetz 2003, S. 20	Europeanization denotes a complex interactive ‘top-down’ and ‘bottom-up’ process in which domestic polities, politics and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic arena. It may produce either continuity or change and potentially variable and contingent outcomes.”
Eppler 2010, Kapitel 2.1.2 und 3.2 und 3.2.6	beabsichtigter und unbeabsichtigter Einfluss der europäischen Integration, der Policy, Politics und Polity auf allen politischen Ebenen des Nationalstaates betreffen kann und vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korreliert, in denen die Akteure auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene ihrerseits Einfluss auf die europäische Politik nehmen, so dass sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Einflussnahmesprozesse auf allen Ebenen abspielen.

Tabelle ist angelehnt an Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 139, grau hinterlegt eigene Hinzufügung.

3.2.1.4.2 Europäisierung als Prozess und als Einfluss

Die meisten der Definitionen sind sich einig, dass Europäisierung ein „Prozess“ ist. Grotz spricht von „Grenzüberschreitung“.¹⁸⁰ Axt et. al. stellen dagegen einen Bezug zwischen Europäisierung und „Wandel“ her.¹⁸¹ Während der Begriff „Prozess“ durchaus zutreffend erscheint, ist die Titulierung als „Wandel“ oder „Grenzüberschreitung“ problematisch. Denn eine Grenzüberschreitung setzt zum einen voraus, dass es eine Grenze gibt, und ist zum anderen mit einem aktiven Handeln verbunden. Europäisierung kann

¹⁸⁰ Grotz 2007, S. 49 f.

¹⁸¹ Axt/Milososki/Schwarz 2007, S. 136.

jedoch auch dann vorkommen, wenn kein aktives Tun seitens der EU zu verzeichnen ist. Darüber hinaus haben wir es im europäischen Mehrebenensystem gerade mit Nationalstaaten zu tun, deren Grenzen in jeder Hinsicht abgebaut werden. Europäisierung muss nach der in dieser Arbeit vertretenen Position auch nicht unbedingt mit einer Veränderung oder einem Wandel einher gehen. Beispielsweise kann kausaler europäischer Einfluss auf den Nationalstaat – in einem Einflussnahmeprozess – auch bewirken, dass auf nationalstaatlicher Ebene gerade kein Wandel geschieht.¹⁸² Dies wird auch sehr deutlich an den möglichen Ergebnissen von Europäisierung (siehe unten), die „inertia“ als Gleichbleiben des Status quo in Betracht ziehen. Europäisierung kann insofern nur bedeuten, dass ein wie auch immer geartetes Ergebnis auf den Einfluss der europäischen Integration zurück zu führen ist. Es ist wohl zutreffender, von „Einflussnahme“ zu sprechen - wobei Einflussnahme dann sowohl vorsätzlich und aktiv als auch ohne positives Handeln und ohne Willen vonstatten gehen kann.¹⁸³ Dabei trifft „Einflussnahme“ oder „Einflussnahme-Prozess“ die Europäisierung im eigentlichen Sinn.¹⁸⁴ „Anpassung“ oder „Anpassungsprozess“ - was nicht bedeutet, dass alle Mitgliedstaaten sich auf dieselbe Weise anpassen - ist eigentlich schon die Folge der Europäisierung.

3.2.1.4.3 Europäisierung von Policy, Politics und Polity

Europäisierung – so die einhellige Meinung aller vorgestellten Ansätze – betrifft alle Bereiche des politologischen Dreiecks, also Polity, Politics und Policy. Knill und Winkler verweisen darauf, dass fraglich ist, ob „Europäisierung jemals vollendet werden kann“ und daher nur zu verständlich sei, dass die „Auswirkungen der europäischen Integration auf rechtliche und politisch-administrative Strukturen in den Mitgliedstaaten [...] bislang nur ansatzweise erforscht“ sind.¹⁸⁵ Diez, Agnantopoulos und Kaliber unterscheiden verschiedene Arten der Europäisierung: Europeanization of Policies (Policy-Europeanization); Europeanization of Political Processes (Political Europeanization); Europeanization of Identities (Societal Europeanization); Europeanization of Public Dis-

¹⁸² Siehe unter 3.2.4.

¹⁸³ Radaelli/Pasquier 2007.

¹⁸⁴ Wobei dann bei der Analyse der Europäisierung von Politics der analysierte Prozess auf nationalstaatlicher Ebene getrennt werden muss von der Einflussnahme oder dem Einflussnahmeprozess, der von der EU ausgeht.

¹⁸⁵ Knill/Winkler 2006, S. 217.

courses (Discursive Europeanization).¹⁸⁶ Sie betonen, dass die von ihnen identifizierten Arten der Europäisierung in der Praxis häufig gleichzeitig auftreten und miteinander korrelieren.¹⁸⁷ Zu “Political Europeanization” führen sie aus: “A second understanding of the term Europeanization concerns the impact of European integration on domestic institutional structures and political processes.”¹⁸⁸ Sie stellen jedoch keine zwingende Verknüpfung dieser Kategorie von Europäisierung mit bestimmten anderen Ansätzen oder intervenierenden Variablen her, sondern konstatieren, die Forschung zur „Political Europeanization“ “has so far been of a primarily empirical and case-specific nature.”¹⁸⁹

3.2.2 Erklärungen für Europäisierung

Bereits bei der Frage, wie diese Forschungszweige entlang der Grenze zwischen misfit-Ansätzen und anderen Ansätzen aufgeteilt und benannt werden sollen, herrscht Uneinigkeit. Grotz wählt hier eine eigene Benennung, in der jedoch der von ihm als „strukturfunktionale Ansatz“ bezeichnete Ansatz weitgehend dem misfit-Ansatz gleich kommt, während der „akteursbezogene Ansatz“ Europäisierungsprozesse umfasst, die ohne Anpassungsdruck zustande kommen.¹⁹⁰ Ioakimidis unterscheidet zwischen intendierter Europäisierung, die bewusst herbeigeführt ist, und responsiver Europäisierung, die einen prozessualen Charakter besitzt und ohne direkt steuernden Akteur vonstatten geht.¹⁹¹

Daneben existieren auch andere Erklärungen für Europäisierungsprozesse: Sturm und Pehle unterscheiden zwar den misfit-Ansatz und eine Europäisierung ohne Anpassungsdruck.¹⁹² In ihrer Kategorisierung wird Europäisierung aber erst dann nachhaltig, „wenn sie (auch) Ergebnis eines politischen Lernprozesses [...] ist. Die Europäisierung geschieht hier auch, aber nicht ausschließlich, in der Form des institutionellen Isomorphismus. Die aus der Organisationstheorie entlehnte These des institutionellen Isomorphismus (der Tendenz zur institutionellen Angleichung) geht davon aus, dass einerseits

¹⁸⁶ Diez /Agnantopoulos/Kaliber 2005, S 3-7. Vgl. die Einteilung bei Radaelli 2004, S. 6-8 in Governance, Institutionalisation und Discourse Europeanization, die dazu quer liegt.

¹⁸⁷ Diez /Agnantopoulos/Kaliber 2005, S. 2.

¹⁸⁸ Diez /Agnantopoulos/Kaliber 2005, S.4.

¹⁸⁹ Diez /Agnantopoulos/Kaliber 2005, S. 5.

¹⁹⁰ Grotz 2007, S. 51-53.

¹⁹¹ Ioakimidis 2001, S. 74f.

¹⁹² Pehle/Sturm 2008, S. 158.

die Nationalstaaten europäische Lösungen in ihr institutionelles Gefüge sowie in ihr Handlungsrepertoire aufnehmen und dass andererseits auch die EU nationale Vorbilder institutioneller Regelungen in ihre institutionelle und Entscheidungspraxis integriert.“¹⁹³

Grabbe identifiziert als Gründe für die Europäisierung von Beitrittsstaaten die Bereitstellung von Vorlagen und Modellen, finanzielle Hilfe, Benchmarking und Monitoring, Rat und Twinning sowie Gate Keeping (in Beitrittsverhandlungen).¹⁹⁴ Damit setzt sie Europäisierungsmechanismen mit Governancemechanismen gleich. Knill und Lehmkuhl unterscheiden institutional compliance, changing domestic opportunity structures und policy framing.¹⁹⁵ Schimmelfennig und Sedelmeier gehen von einem EU incentives model, von social learning und dem lesson-drawing model als Europäisierungslogiken aus.¹⁹⁶ Radaelli trennt 2000 in coercion, mimetism und normative pressure, um die unterschiedlichen Arten des europäischen Einflusses zu kategorisieren.¹⁹⁷ Ihm fällt jedoch das Verdienst zu, seinem Artikel 2004 grundlegende Erkenntnisse aus seiner bisherigen Forschung abstrahiert und für andere Zusammenhänge nutzbar gemacht zu haben.¹⁹⁸

3.2.2.1 Der misfit-Ansatz

Der misfit-Ansatz oder Goodness of Fit-Ansatz¹⁹⁹ geht als “standard model”²⁰⁰ davon aus, dass Europäisierung dann stattfindet, wenn europäische Regeln auf der nationalen Ebene nicht nahtlos eingefügt werden können. Der Ansatz wurde von Börzel, Börzel und Risse sowie Risse, Cowles und Caporaso entwickelt.²⁰¹ Ein „misfit“, d.h. eine Inkompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik, löst einen Anpassungsdruck aus, auf den die Nationalstaaten reagieren: “Europeanization is only likely to result in domestic change if it is ‘inconvenient’.”²⁰²

¹⁹³ Pehle/Sturm 2008, S. 159.

¹⁹⁴ Grabbe 2003, S. 312 ff.

¹⁹⁵ Knill und Lehmkuhl 2002, S. 258ff.

¹⁹⁶ Schimmelfennig/Sedelmeier 2005, S. 8 ff.

¹⁹⁷ Radaelli 2000, S. 28ff.

¹⁹⁸ Radaelli 2004, S. 1 ff.; Auel 2005, S. 303ff.

¹⁹⁹ Börzel 1999; Börzel/Risse 2003, S., 57-80.

²⁰⁰ Radaelli./Pasquier 2007, S. 39.

²⁰¹ Börzel 1999; Börzel/Risse 2003, Risse/Cowles/Caporaso 2001.

²⁰² Börzel 2005, S. 60.

Unterschieden werden verschiedene Arten von misfit: Erstens der „Policy misfit“ zwischen europäischen Policies und nationalen Policies.²⁰³ Er entspricht Umsetzungsproblemen und kann nationale Ziele, regulative Standards, Steuerungsinstrumente etc. betreffen. Ein Policy misfit kann Druck ausüben auf institutionelle Strukturen und Prozesse. Zweitens besteht ein „institutional misfit“, wenn nationale Regelungen, Prozesse und die Leitbilder, die damit verbunden sind, berührt werden.

Die mit dem misfit-Ansatz verbundene These lautet folgendermaßen: „The lower the compatibility between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher is the adaptional pressure Europe exerts on the Member States.“²⁰⁴ Wenn der Druck zu klein ist, findet ebenso wenig Anpassung statt wie bei einem sehr hohen Druck.

Unbestritten ist, dass der Goodness of Fit-Ansatz sich besonders gut für die Erklärung von Europäisierung bei hierarchischer Einflussnahme der EU im Bereich der positiven Integration eignet. Börzel geht darüber hinaus davon aus, dass jede Art der Europäisierung mit dem misfit-Ansatz zu erklären ist oder zumindest einen misfit voraussetzt, damit andere Ansätze greifen können. „I maintain that the model is, in principle, general enough to analyze the effects of Europeanization across different policy areas, member states, and sets of domestic institutions.“²⁰⁵

Knill und Lehmkuhl waren die ersten, die dagegen einwandten, dass die EU nicht in allen Bereichen einen misfit erzeugen könne.²⁰⁶ Im Bereich der negativen Integration etwa stelle sie keine Regelungen auf, sondern lasse den Mitgliedstaaten Flexibilität.²⁰⁷ Außerdem wird argumentiert, dass die EU gerade zur strukturellen Organisation der Mitgliedstaaten, wie zum Föderalismus, keine bindenden Vorgaben machen dürfe und

²⁰³ Börzel 2003a, S. 6.

²⁰⁴ Börzel 2003a, S. 6.

²⁰⁵ Börzel 2002, S. 12. Börzel 2003a setzt für alle Mechanismen einen misfit voraus („misfit as the Necessary Condition of Domestic Change“).

²⁰⁶ Knill/Lehmkuhl 1999.

²⁰⁷ Knill/Lehmkuhl 1999; Schmidt 2001; Hix /Goetz 2000, Knill /Lehmkuhl 2002.

die Feststellung eines *misfits* daher mit Schwierigkeiten verbunden sei.²⁰⁸ Unmittelbar wirkende Vorgaben der EU, die sich auf die Polity der Mitgliedstaaten, und für den vorliegenden Fall speziell auf den deutschen Föderalismus beziehen, gibt es nur in wenigen Fällen. Bekanntlich kann die Union nur aufgrund begrenzter Einzelermächtigungen tätig werden, und solche wurden von den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer nationalen Staatsorganisation nicht erteilt. Direkte Auswirkungen der EU auf die föderalen Ordnungen erfolgen beispielsweise im Zusammenhang mit Veränderungen der primärrechtlichen Verträge, wenn etwa Rechte des Ausschusses der Regionen, subnationaler Vertreter im Rat oder der nationalen Parlamente – auch derer, die subnationale Einheiten repräsentieren – gestärkt werden und europarechtlich vorhandene Möglichkeiten auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen.²⁰⁹

Die Anhänger des *misfit*-Ansatzes, die davon ausgehen, dass für eine Europäisierung immer ein *misfit* vorliegen müsse, argumentieren, dass sich Policy *misfits* auch auf die institutionelle Ordnung auswirken können. Anpassungsdruck auf das föderale System übe die EU auch über ihre Politik in manchen Politikfeldern aus, beispielsweise durch die Struktur- und Regionalpolitik.²¹⁰ Darüber hinaus könnte ein *misfit* auch sozial konstruiert werden. Börzel wandte den *misfit*-Ansatz, etwa in ihren Studien über Spanien und Deutschland,²¹¹ auch auf föderale Zusammenhänge an. Hier geht sie davon aus, dass ein institutioneller *misfit* dadurch entstanden sei, dass die subnationalen Einheiten Kompetenzen an die EU verloren haben und die nationalen Regierungen durch die europäische Integration gestärkt worden seien. Die subnationalen Ebenen suchen den institutionellen *misfit* zu schließen, indem sie an der nationalen Europapolitik teilnehmen. Allerdings besteht hier weniger ein *misfit* zwischen Vorgaben der EU und dem status quo des Mitgliedstaates. Vielmehr haben sich durch die Kompetenztransfers an die EU die Bedingun-

²⁰⁸ Benz 2005a, S. 512f.; Grotz 2007, S. 51f.; Featherstone 2003, S. 16.

²⁰⁹ Radaelli und Pasquier bringen ein methodisches Argument gegen den *misfit*-Ansatz (Radaelli/Pasquier 2007, S. 40f.). Sie argumentieren gegen die bloße Anwendung des *misfit*-Ansatzes, der lediglich den Anpassungsdruck und intervenierende Variablen aus dem soziologischen und dem rational choice Institutionalismus mit einbeziehe.²⁰⁹ Stattdessen appellieren sie für ein Forschungsdesign, das mit der Situation im Mitgliedstaat beginnt und dort Akteure, Probleme, Ressourcen, Policy Modelle, Interaktionen etc. in den Blick nimmt. Sodann wird über eine längere Zeiteinheit untersucht, ob und wie die europäische Integration zu einer Veränderung dieser Situation beiträgt (siehe unter 4. Methodik).

²¹⁰ Sturm /Dieringer 2004; Pehle/Sturm 2008, S. 158 (die aber davon ausgehen, dass es auch eine Europäisierung ohne *misfit* gibt.).

²¹¹ Börzel 1999, Börzel 2002.

gen im Mitgliedstaat verändert. Die mitgliedstaatlichen Akteure schließen nicht etwa einen misfit gegenüber der EU, sondern einen misfit zwischen der vorherigen und der gegenwärtigen Situation innerhalb des Mitgliedstaates.

3.2.2.2 Europäisierung auch ohne misfit

Während die Anhänger des misfit-Ansatzes zum Teil behaupten, ein misfit sei eine notwendige Voraussetzung für Europäisierung, gehen andere davon aus, dass in Bereichen, in denen die EU keine direkten Vorgaben macht, auch andere Erklärungen für Europäisierung möglich sind. Die supranationale Ebene wird hier als Erweiterung des Handlungsraums nationalstaatlicher Akteure aufgefasst.²¹² Die europäische Integration bildet den externen Rahmen innenpolitischer Willensbildung und Entscheidung, der diese unter bestimmten Umständen beeinflussen kann. Die "Europäisierungsherausforderung ist hier kein Fremdkörper im nationalen politischen Entscheidungsprozess".²¹³

3.2.2.2.1 Regulativer Wettbewerb

Knill und Lehmkuhl sehen für den Bereich der negativen Integration eine Europäisierung ohne misfit.²¹⁴ Radaelli nennt diesen Mechanismus „regulativen Wettbewerb“.²¹⁵ Die europäische Politik biete einen neuen Handlungsrahmen, der die strategischen Positionen nationaler Akteure verändere. Maßnahmen der EU, die keine direkt umzusetzenden Regeln enthalten, können doch indirekte Auswirkungen haben, indem sie die „Spielregeln“²¹⁶ ändern, nach denen nationale Akteure handeln. Die Akteure passen sich an diese neue Situation an, weil sie ihre Position verbessern oder halten wollen, oder auch, weil sie es einfacher finden, bereits bestehende Lösungen von anderen zu übernehmen. Wettbewerb führe zu Lerneffekten und zur Verbreitung von Innovationen.²¹⁷ Ausschlaggebend für die Richtung und das Ausmaß der Europäisierung ist hier, welche Akteure durch den EU-Einfluss gestärkt oder geschwächt werden. Die intervenierende Variable des Ansatzes von Knill und Lehmkuhl ist also, ob nationale Befürworter einer

²¹² Kohler-Koch 2000.

²¹³ Pehle /Sturm 2008.

²¹⁴ Knill/Lehmkuhl 2002, S. 260.

²¹⁵ Radaelli 2003, S. 42.

²¹⁶ Auel 2005, S. 305.

²¹⁷ Vgl. Benz 2007a.

Reform oder Reformgegner gestärkt werden.²¹⁸ Dabei konkurrieren nicht nur nationale Akteure untereinander, sondern auch nationale Regulierungssysteme im europäischen Kontext. Der Mechanismus des Wettbewerbs erklärt ursprünglich die Auswirkungen von Maßnahmen der EU im Bereich der negativen Integration, wenn die EU versucht, Hemmnisse abzubauen und Akteure in einem größeren Raum agieren und durch horizontalen Wettbewerb Anpassungen stattfinden.

Die eben beschriebene Situation ist der von Bund und Ländern in Föderalstaaten, deren Grenzen porös werden, nicht unähnlich. Auch sie müssen sich in einem größeren politischen Raum behaupten und können den erweiterten politischen Handlungsrahmen unter neuen Bedingungen für ihre politischen Ziele nutzen. Und wenn es um die Fortentwicklung der europäischen Architektur sowie um die europäische Politikformulierung im Detail einschließlich ihrer rechtzeitigen Umsetzung geht, konkurrieren Föderalstaaten – und zwar Bund und subnationale Einheiten – mit Einheitsstaaten, dezentralisierten und regionalisierten Systemen. Der Wettbewerbsgedanke kann auch für die spezifische Situation der nationalen Akteure in Verhandlungen über die eigenen föderalen Strukturen charakteristisch sein. Aus dieser bottom-up Perspektive bietet der erweiterte europäische Handlungsrahmen eher indirekte Impulse für die Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus.²¹⁹

3.2.2.2.2 *Soft Framing*

Ein anderer Erklärungsansatz, der ebenfalls von der Möglichkeit der Europäisierung ohne misfit ausgeht, ist die Europäisierung durch „soft framing“. Sie betrifft Bereiche, in denen die EU nicht aufgrund hierarchischer Rechtsetzung tätig wird, sondern durch Diskurse, Prozesse der Diffusion von Ideen, durch Lern- und Sozialisationsprozesse.²²⁰ Die EU bildet hier eine Art Pool, innerhalb dessen Ideen und Lösungsansätze entwickelt und verglichen werden können. Auf diese Art kann die Problemwahrnehmung nationaler

²¹⁸ Knill/Lehmkuhl 2002; Radaelli 2003. Das sind in diesem Ansatz die intervenierenden Variablen.

²¹⁹ Vgl. für die Überlegungen zu direkten und indirekten Impulsen *Eppler, Annegret 2008: Europäisierung von Föderalismusreform-Verhandlungen?*, unveröffentlichtes Papier zum Workshop „Verfassungsreformen im internationalen Vergleich“, Gemeinsame Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPA „Die Verfassung von Demokratien“, Osnabrück, 22. November 2008.

²²⁰ Radaelli 2000a, S. 19.

Akteure verändert werden und Akteure, die sich auf von der EU entwickelte Lösungsmuster berufen, können sich auf die EU als Legitimationsgeber berufen.

3.2.2.3 Zusammenfassender Vergleich der Erklärungen

Verschiedene Ansätze werden zur Erklärung für den Einfluss der europäischen Integration auf die politischen Systeme der Mitgliedstaaten heran gezogen. Im Bereich der positiven Integration kann Europäisierung am besten mit dem misfit-Ansatz erklärt werden. Für Bereiche der negativen Integration und solche, in denen die EU nicht durch Rechtsetzung tätig wird, ist umstritten, ob hier eine Europäisierung auch mit dem misfit-Ansatz erklärt werden kann. Mit Radaelli und Auel geht auch die vorliegende Arbeit davon aus, dass hier noch andere Europäisierungsmechanismen am Werk sein können, etwa regulativer Wettbewerb und soft framing.

Im Bereich von Regelungen hinsichtlich der föderalen Ordnung kann es zwar zu insitu-tionellen misfits kommen, die durch bestimmte Regelungen in einzelnen Policies oder durch die sehr seltenen Regelungen der EU hinsichtlich der Polity verursacht werden. Insbesondere ist hier jedoch auch an eine Wettbewerbssituation zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern zu denken. Bereits die Existenz des europäischen politischen Systems kann also dazu führen, dass unintendierter Einfluss auf Ebene des Bundes und der Länder ausgeübt wird. In zeitlicher Hinsicht kann keinesfalls davon ausgegangen werden, dass einem konkreten und direkten Akt der Einflussnahme durch die EU eine Reaktion auf nationalstaatlicher Ebene erfolgt – auch wenn eine zeitliche Parallelität von Ereignissen auf europäischer und nationaler Ebene die Wahrscheinlichkeit der Einflussnahme erhöhen mögen.²²¹ Vielmehr muss auch die Situation einbezogen werden, in der bei Uneinigkeiten zwischen einzelnen Akteuren oder Ebenen des politischen Systems die „EU-Karte“ gespielt wird, also in der eigenen Argumentation und zur Stärkung der eigenen Position auf europäische Gegebenheiten rekurriert wird.

²²¹ Siehe Kapitel 5, wo auf die zeitliche Nähe von Europäischem Konvent und Föderalismusreform I eingegangen wird.

Die vorliegende Analyse vergleicht verschiedene Politikfelder im föderalen System der Bundesrepublik. Schon alleine deshalb muss in Betracht gezogen werden, dass verschiedene Europäisierungsmechanismen auftreten. Jedoch merken Bulmer und Radaelli zu Recht an, dass auch innerhalb eines einzigen Policy-Felds unterschiedliche Mechanismen auftreten können.²²² Wenn so wie hier davon ausgegangen wird, dass verschiedene Mechanismen parallel auftreten können, hängt der Europäisierungsmechanismus auch von den Steuerungsinstrumenten ab, die die EU anwendet.²²³ In einem Politikfeld können verschiedene Steuerungsinstrumente nebeneinander angewandt werden. Die EU nimmt also nicht allein Einfluss durch direkte positive Vorgaben, sondern steuert beispielsweise parallel auch über Wettbewerb, über Mitspracherechte und über Information. Insofern ist selbstverständlich, dass in einem einzigen Politikfeld mehrere verschiedene Mechanismen der Europäisierung anzutreffen sind.

3.2.4 Ergebnisse von Europäisierung

Europäisierung, verstanden als Einflussnahme, die zu Anpassungen führen kann, kann unterschiedliche Ergebnisse auf nationalstaatlicher Ebene hervorrufen. Börzel und Risse unterteilen in drei mögliche Ergebnisse: Absorption, Accomodation und Transformation.²²⁴ Radaelli bezieht die Möglichkeiten mit ein, dass trotz europäischen Einflusses keinerlei Wandel zustande kommt und dass durch europäischen Einfluss Akteure gestärkt werden, deren Politik zu einem Abrücken von der EU führt.²²⁵ Bei Radaelli, dem sich die vorliegende Arbeit anschließt, werden vier mögliche Ergebnisse von Europäisierung genannt. Als „Inertia“ bezeichnet es Radaelli, wenn es zu keinem Wandel, zu keiner Veränderung kommt. „Retrenchment“ charakterisiert die Veränderung hin zu einem weniger europäisierten Zustand. "Transformation" ist echtes Lernen, bei dem die Logik politischen Handelns verändert wird. Bei der "Absorption" findet zwar ein Lernprozess statt, aber die Logik des Handelns bleibt dieselbe; hier wird versucht, unbekannte Situationen mit bekannten Mitteln zu lösen.

²²² Bulmer/Radaelli 2005, S. 23.

²²³ Interessant und weiter zu überlegen in diesem Zusammenhang die Gleichsetzung von Governance- und Europäisierungsmechanismen durch Grabbe 2003, S. 312 ff., die sie allerdings für Beitrittskandidaten so vornimmt.

²²⁴ Börzel/Risse 2000, S. 10-11

²²⁵ Radaelli 2003, S. 37f.

Gegen diese Skala an möglichen Europäisierungsergebnissen wird vor allem das Argument vorgebracht, dass die verschiedenen Stufen weder messbar noch genau gegeneinander abgrenzbar seien.²²⁶ In der Tat stellt sich die Frage nach objektiven Indikatoren der Abgrenzung. „More often than not, we have to rely on the intuition and the interpretative skills of the researcher – not the most solid track to reproduce scientific information.“²²⁷ Manche Arbeiten nehmen deshalb Abstand von dieser Klassifizierung der Ergebnisse und verwenden stattdessen verschiedene Typen von Implementierung, die in der Policy-Forschung entwickelt wurden. Radaelli und Paquier verweisen zum einen auf das Forschungsdesign, um Schwierigkeiten der Messbarkeit zu begegnen. So argumentieren sie für die Beobachtung längerer Zeitspannen und für das Aufstellen aussagekräftiger Gegenthesen zur Europäisierung. Zum anderen machen sie methodische Anmerkungen, wie Probleme der Messbarkeit eingegrenzt werden können (die Untersuchung von Europäisierung als Prozess in zwei Richtungen, Prozess-Analyse, siehe in Kapitel 4).

3.2.5 Intervenierende Variablen?

Die politischen Systeme der EU-Mitgliedstaaten weisen im direkten Vergleich – trotz des einheitlichen supranationalen Rahmens – ganz unterschiedliche Reaktionen auf. Olsen stellt fest: “In sum, European level developments do not dictate specific forms of institutional adaption but leave considerable discretion to domestic actors and institutions. There are significant impacts, yet the actual ability of the European level to penetrate domestic institutions is not perfect, universal or constant. Adaptations reflect variations in European pressure as well as domestic motivations and abilities to adapt.”²²⁸

²²⁶ Weitere Ausführungen bei Radaelli/Pasquier 2007, S. 40. Auch Grotz 2007, S. 50f. argumentiert gegen die Anwendung der Skala, und zwar speziell im Hinblick auf die Europäisierung der Staatsorganisation. Allerdings scheint er dabei davon auszugehen, dass die Veränderungen, die gemessen werden, den Abstand zwischen europapolitischen Vorgaben und nationalstaatlicher Umsetzung messen, was so nicht korrekt ist. Vielmehr geht es um den Abstand zwischen der Situation des Nationalstaates vor der Einflussnahme durch die europäische Integration und die Situation des Nationalstaates nach der Einflussnahme durch die europäische Integration.

²²⁷ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40.

²²⁸ Olsen 2002, S. 356.

Innerstaatliche Veränderungs- und Wandlungsprozesse, die mit der fortschreitenden Integration auf europäischer Ebene einhergehen, hängen also nicht nur vom Einfluss der europäischen Integration ab, sondern auch von anderen Faktoren. Die Erläuterungen zum Stand der Forschung haben gezeigt, dass diese Variablen vom misfit-Ansatz aus dem Neo-Institutionalismus abgeleitet werden, und hier – trotz Vereinheitlichungsbestrebungen von Börzel – weiterer Forschungsbedarf besteht.

Die feststehenden intervenierenden Variablen, mit denen der misfit-Ansatz arbeitet, werden zumeist aus dem rational choice und dem soziologischen Institutionalismus abgeleitet. Börzel identifiziert als intervenierende Variablen aus dem rational choice Institutionalismus und seiner Logik der Ressourcenverteilung multiple Vetospieler und unterstützende Institutionen als intervenierende Variable, aus dem soziologischen Institutionalismus, der auf Sozialisations- und Lernprozesse abstellt, policy entrepreneurs („Aktive Promotoren“, vgl. unter 2.1.2.2.1).²²⁹

Studien, die wie die hier vorliegende davon ausgehen, dass Europäisierung auch ohne misfit möglich ist und dass mehrere Europäisierungsmechanismen nebeneinander wirken können, verzichten darauf, im voraus intervenierende Variablen zu fixieren. Bei einem Vergleich der Europäisierung unterschiedlicher Policies in einem Reformpaket könnten intervenierende Variablen etwa aus der Policy-Forschung hergeleitet werden und bereits die Art des Einflusses der europäischen Integration (direkt/indirekt) sowie bestimmte Eigenheiten der Policies (Akteurstruktur, Politikmodell, Steuerungsinstrumente etc.) als intervenierende Variablen einbeziehen. Knill und Lehmkuhl wiederum nehmen als ausschlaggebend für die Richtung und das Maß der Europäisierung, welche innerstaatlichen Akteure durch den europäischen Einfluss gestärkt oder geschwächt werden.²³⁰ Die vorliegende Arbeit schließt sich dem Forschungsstrang an, der nicht mit festgelegten intervenierenden Variablen arbeitet (siehe auch in Kapitel 4).²³¹

²²⁹ Börzel und Risse 2003; Börzel 2005; vgl. auch Radaelli 2004. Vgl. unter Kapitel 2.1.2.2.1.

²³⁰ Knill/Lehmkuhl 2002, S. 260.

²³¹ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40f.

3.2.6 Zwischenfazit

Die Europäisierungsansätze stellen für den Einfluss der europäischen Integration auf die föderale Ordnung der Bundesrepublik sowohl Definition als auch verschiedene Erklärungsansätze und eine Skala mit verschiedenen möglichen Ergebnissen zur Verfügung.

Die vorliegende Arbeit definiert Europäisierung folgendermaßen: „beabsichtigter und unbeabsichtigter Einfluss der europäischen Integration, der Policy, Politics und Polity auf allen politischen Ebenen des Nationalstaates betreffen kann und vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korreliert, in denen die Akteure auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene ihrerseits Einfluss auf die europäische Politik nehmen, so dass sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Einflussnahmesprozesse auf allen Ebenen abspielen.“ Es wird außerdem davon ausgegangen, dass mehrere Europäisierungsmechanismen nebeneinander wirken können. Außerdem werden intervenierende Variablen, wie es die Positionierung hinsichtlich Definition und Mechanismen nahe legt, nicht allgemeingültig bestimmt.

Aus den Europäisierungsansätzen lässt sich folgende These ableiten: Die europäische Integration hat auf die Föderalismusreform I Einfluss genommen.

3.3 Gegenthesen zur Europäisierung

Radaelli und Pasquier betonen die Wichtigkeit, der Europäisierungsthese aussagekräftige Gegenhypothesen entgegen zu stellen, um die kausale Einflussnahme durch die europäische Integration besser von anderen Einflussquellen trennen zu können.²³² Sie schlagen vor, Globalisierung oder aussagekräftige Thesen für die innerstaatlichen Prozesse, die analysiert werden, zu wählen. Da Globalisierung zumindest im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte an Europaangelegenheiten nicht aussagekräftig sein wird und das Hauptinteresse der Arbeit auf der Europäisierung gerade föderaler Verfassungsreformen liegt, scheint es für den Forschungsgegenstand der Föderalismusreform I sinnvoll, andere Theorien und Ansätze heran zu ziehen, die von sich aus in der Lage sind, Verhand-

²³² Radaelli/Pasquier 2007, S. 40ff.

lungen und Ergebnis von Reformprozessen hinsichtlich föderaler Ordnungen zu erklären. Aus dem Bereich des Neo-Institutionalismus²³³ wurden zur Erklärung der Föderalismusreform I immer wieder der historische und der akteurzentrierte Institutionalismus heran gezogen.

3.3.1 Historischer Institutionalismus: Herleitung der ersten Gegenthese

Der (rationale) historische Institutionalismus als eine Spielart des Neo-Institutionalismus²³⁴ geht davon aus, dass alle Institutionen – so föderale Ordnungen, aber auch die Art föderaler Verhandlungsprozesse – schwer zu verändern sind. Zwar ist der ursprüngliche Charakter von Institutionen auf Akteurspräferenzen und deren Interessenmaximierung zurück zu führen, jedoch werden mit der Zeit Veränderungen der Institutionen immer schwieriger. Selbst wenn zu einer späteren Zeit andere Lösungen besser erscheinen, verhindern „Lock-in-Effekte“ tiefgreifende Reformen. „Institutions are seen as excessively static and likely to remain on the same path unless some effort is made to divert them.“²³⁵ Der historische Institutionalismus geht davon aus, dass „critical junctures“ dazu führen, dass Institutionen verändert werden können. Damit stellt der historische Institutionalismus mit dem Konzept der „Pfadabhängigkeit“ eine Erklärung für Veränderungen, aber auch für Reformunfähigkeit zur Verfügung.

In der Wirtschaftsgeschichte²³⁶ konnte anhand der Pfadabhängigkeit erklärt werden, warum eine einmal etablierte technische Entwicklung später nur noch sehr schlecht von anderen Lösungen verdrängt werden kann, selbst wenn die neue Lösung der alten überlegen ist. Ein Grund dafür kann sein, dass die Kosten einer Umstellung auf die bessere Technik zu hoch wären, weil sich alle Akteure auf die bereits bestehende Technik eingestellt haben. Als Beispiel diene zunächst die Schreibmaschinentastatur, die – nachdem sie sich einmal durchgesetzt hatte – nicht mehr von Modellen mit alternativer und

²³³ Hall/Taylor 1996; March/Olsen 1984; March/Olsen 1996.

²³⁴ Hall/Taylor 1996. Einführend auch Morisse-Schilbach 2005, Werle 2007 und Schimank 2007.

²³⁵ Olsen 2009, S. 3.

²³⁶ Zum wirtschaftshistorischen Ursprung der Theorie David 1985; David 1997, North 1990; Mahoney 2000.

sinnvollerer Tastenfolge abgelöst werden konnte, weil sich schon alle auf die ursprüngliche Alternative eingestellt hatten.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit kann auf sozialwissenschaftliche Sachverhalte übertragen werden und spielt eine Rolle in der (vergleichenden) Politikwissenschaft.²³⁷ Danach sind institutionelle Reformen selbst dann unwahrscheinlich, wenn bestehende Institutionen suboptimal sind. Ist in einer bestimmten Ausgangssituation einmal ein „Entwicklungspfad“ eingeschlagen, d. h. eine Weichenstellung („critical juncture“) vollzogen, wird die Entwicklung aller Wahrscheinlichkeit nach so fortgesetzt. Die zuerst getroffene Entscheidung beeinflusst alle weiteren Entscheidungen und schränkt diese ein („Lock-in-Effekt“). Veränderungsspielräume sind zwar gegeben, aber nur unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung. Selbst wenn später bessere Alternativen gefunden werden, ist es schwierig, diese durchzusetzen, weil sich alle beteiligten Akteure auf die bestehenden Strukturen eingestellt haben und ein „Pfadwechsel“ hohe Kosten verursachen würde. Die Strukturen reproduzieren sich selbst.²³⁸ Solange die beteiligten Akteure aus Veränderungen nicht eindeutig Gewinne erzielen, sondern sich unsicher sind, wie eine Reform sich auswirken würde, werden sie richtungsändernde Reformen nicht zulassen. Wirkliche Pfadwechsel werden nur dann möglich, wenn der Reproduktionsmechanismus eines Pfades nicht mehr funktioniert oder wenn ein Wechsel aufgrund von Krisensituationen (etwa durch Druck von außen, „external shocks“) erzwungen wird.

Gerhard Lehmbruch hat das Konzept der Pfadabhängigkeit im Rahmen seines historisch-institutionalistischen Vorgehens auf die Föderalismus-Entwicklung in Deutschland übertragen.²³⁹ Er legt dar, dass viele der „Brennpunkte“²⁴⁰ des bestehenden föderalen Systems, wie die Institution des Bundesrats, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Finanzordnung, gewachsene Strukturen sind, die teilweise ihren

²³⁷ Olsen 2009; Pierson 1996; Pierson 2000, Pierson 2000a, Pierson /Skocpol 2002; Thelen 1999 (vergleichende Studien), Thelen 2000; Thelen/Steinmo 1992; Ma, Shu-Yun 2007, Ikenberry 1994.

²³⁸ Reproduktionsmechanismen können u. a. sein: hohe Startkosten, die wieder hereingewirtschaftet werden müssen; Lerneffekte, wenn Akteure gelernt haben, mit einer Lösung umzugehen, arbeiten sie darin immer effizienter; Koordinierungseffekte, wenn sich viele Akteure auf die Lösung einstellen, profitieren alle Beteiligten daraus.

²³⁹ Lehmbruch 2000.

²⁴⁰ Begriff nach Kilper/Lhotta 1996, S. 63 ff.

Ursprung bereits in der Paulskirchenverfassung von 1849 haben. Lehbruch argumentiert, dass die ersten Entscheidungen für die Gestaltung der föderalen Struktur Deutschlands grundsätzliche Weichenstellungen gewesen seien; sie „strukturieren die in der Folgezeit verfügbaren institutionellen Optionen und können auch ihre Spannweite einengen“.²⁴¹ Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist laut Lehbruch das Ergebnis einer langen Serie von Verteilungskompromissen. Der unitarische Bundesstaat und die Politikverflechtung an sich seien pfadabhängige Strukturen. Jede Änderung des föderalen Systems tangiere eine Vielzahl von Akteuren. Die bestehenden Strukturen seien für alle Beteiligten berechenbar, Veränderungen würden sie nur in kleinen Schritten zustimmen, oder wenn sie einen eindeutigen Gewinn aus der Veränderung ziehen würden. Die föderale Ordnung sei auch dadurch charakterisiert, dass die Strukturen dazu tendieren, sich selbst zu reproduzieren. Wirkliche Reformen setzten eine Krisensituation voraus, die für sicher gehaltene Besitzstände erschüttere und gewohnte Handlungsroutinen in Frage stelle. So argumentiert Olsen “feedback from the environment is in particular important when large-scale failures and performance crises generate demands for more coordination. Then institutional developments are more likely to be influenced by the interaction, collisions, conflicts, meta-rules, and power struggles between several institutional spheres, adapting to each other.”²⁴²

Korrekturen hat das föderale System in Deutschland Lehbruch zufolge durch die zwei „external shocks“ der beiden Weltkriege erfahren, keine der bisherigen Reformen habe den eingeschlagenen Pfad aber verlassen. Lehbruch konstatiert: „Betrachtet man die Entwicklung des deutschen Föderalismus, dann stößt man auf ein ungemein starkes Ausmaß an ‚Pfadabhängigkeit‘. Dies alles sind entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, die sich nicht mehr prinzipiell korrigieren lassen, weil sich inzwischen so viele Akteure auf diese Struktur eingestellt haben, dass man sich allenfalls über Korrekturen zweiter Ordnung innerhalb des pfadabhängigen Gesamtrahmens verständigen kann.“²⁴³

²⁴¹ Lehbruch 2002, S. 13.

²⁴² Olsen 2009, S. 24.

²⁴³ Lehbruch 2000, S. 77 f.

Die Gegenthese zur Europäisierung, die sich aus dem historischen Institutionalismus ableiten lässt, lautet folglich: Veränderungen des föderalen Systems (und Veränderungen der Art der Verhandlung über das föderale System) sind unwahrscheinlich und werden sich – außer bei schweren Krisen – im Rahmen des bisherigen Entwicklungspfades bewegen.

3.3.2 Akteurzentrierter Institutionalismus: Herleitung der zweiten Gegenthese

Der akteurzentrierte Institutionalismus ist ein „Werkzeugkasten“ für die Analyse und Erklärung politischer Prozesse.²⁴⁴ Für Verfassungsreformprozesse besonders interessant ist die auf Basis des akteurzentrierten Institutionalismus entwickelte Theorie der Politikverflechtungsfälle.²⁴⁵ Sie erklärt, warum Reformen von Institutionen schwierig sind, selbst wenn alle oder fast alle Beteiligten mit der Situation unzufrieden sind.

Das zuerst von Scharpf, Reissert und Schnabel 1976 anhand einer politikfeldspezifischen Analyse verschiedener Planungs- und Finanzierungsverbände zwischen Bund und Ländern entwickelte Theorem wurde von Scharpf 1985 auf die zunehmende Einbindung Deutschlands in die damalige Europäische Gemeinschaft übertragen. Scharpf prägte den Begriff der „Politikverflechtungsfälle“.²⁴⁶ Diese definiert er als „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch [...] ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern, weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf mehr Desintegration.“²⁴⁷

Obwohl die Analysen von Scharpf und seinen Kollegen sehr differenziert zwischen verschiedenen Verflechtungsformen, Problemtypen und Lösungsmustern unterscheiden und mit „Politikverflechtung“ per se nichts Negatives verbinden, wurde im politischen Diskurs zum deutschen Föderalismus doch die Metapher der „Politikverflechtungsfälle“

²⁴⁴ Scharpf 2000.

²⁴⁵ Scharpf 1985.

²⁴⁶ Scharpf 1985.

²⁴⁷ Scharpf 1985, S. 350.

heraus gegriffen und mit der zunehmenden Orientierung in Richtung „Wettbewerbsföderalismus“ für das Ziel einer generellen und damit undifferenzierten „Entflechtung“ instrumentalisiert.²⁴⁸ Verflechtungsstrukturen wurden gleichermaßen für suboptimale Ergebnisse von Politik wie für die (vermeintliche) Reformunfähigkeit des Systems verantwortlich gemacht. „[...] fast schon gebetsmühlenartig fordern Kritiker des bestehenden Föderalismus mehr Wettbewerb zwischen Bund und Ländern und eine größere Autonomie beider Ebenen“, stellt Scheller fest und kritisiert, dass „derartige Modelle kaum adäquate Antworten auf die tiefgreifenden sozioökonomischen, fiskalischen und demographischen Veränderungen“ bieten, mit denen der Föderalismus in Deutschland konfrontiert sei.²⁴⁹ Benz sieht, das Entflechtungspostulat kritisch hinterfragend, den deutschen Föderalismus nach der Föderalismusreform I schon in einer „Entflechtungsfalle“.

Neben der Instrumentalisierung des Begriffs durch politische Akteure bietet die Theorie der Politikverflechtungsfalle jedoch tatsächlich eine Erklärung für die Unfähigkeit, Reformen zu beschließen. Eine Politikverflechtungsfalle ergibt sich im Zusammenspiel folgender Faktoren: Erstens existieren hohe Hürden für die Veränderung des Status quo. Zweitens verhalten sich alle Akteure rational-egoistisch, sind also nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht, ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl. Daraus ergibt sich, dass Reformen nur pareto-optimal möglich sind, d.h. nur, wenn keiner der Teilnehmer durch sie schlechter gestellt wird. Je heterogener die Interessen der Akteure, desto schwieriger die Lösung von Problemen. Drittens kann der Status quo nur durch die Entscheidungen der Beteiligten verändert werden, er hat also z.B. kein „Verfallsdatum“. Treffen diese Umstände zusammen, können die Beteiligten weder zurück in einen regellosen Zustand gelangen, noch vorwärts gehen und den bestehenden Zustand reformieren.²⁵⁰

Scharpf sieht als einen Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle den Übergang vom Bargaining- zum Problemlösungsmodus, d.h. zu der „geduldige[n] Arbeit für den fairen Interessenausgleich unter den Beteiligten.“²⁵¹ Im Hinblick auf einen Ausgleich der Inter-

²⁴⁸ Benz 2007; Scheller 2008 und 2008a.

²⁴⁹ Scheller 2008a, S.469f.

²⁵⁰ Köppl 2007, S. 78f.

²⁵¹ Scharpf 1985, S. 350.

essen der an der Föderalismusreform I Beteiligten sah Scharpf eine Lösung in „konditionierten Abweichungsrechten“.²⁵² Damit war gemeint, dass zunächst möglichst viele Materien durch konkurrierendes Bundesrecht, ohne Gültigkeit der Erforderlichkeitsklausel geregelt werden sollten. Im Idealfall sollten alle Gesetze der konkurrierenden Befugnisse einer Abweichung durch die Landtage offen stehen. Das hätte für die gesamte Kompetenzordnung bedeutet, dass kein starres Trennsystem, sondern ein dynamisches asymmetrisches System bestanden hätte, in dem jedes Land seine Aufgaben unabhängig und je nach dem eigenen Willen und Können hätte regeln können. Um sicherzustellen, dass ein Land dabei nicht gegen die Interessen des Bundes oder der Ländergesamtheit verstieß, sollte Bundestag und Bundesrat durch eine „Rückholklausel“ ein Widerspruchsrecht eingeräumt werden. Konditionierte Abweichungsrechte – und damit ein Ansatz der föderalen Asymmetrie – wurden im Zusammenhang der Föderalismusreform I als ein Ausweg diskutiert, der Blockaden aufbrechen hätte können, weil er unter Verzicht auf eine Länderneugliederung und unter Aufrechterhaltung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse den beiden Ebenen im Bundesstaat mehr Autonomie geben könnte.²⁵³

Nach dem mathematischen Begriff bedeuten Asymmetrien - Ungleichmäßigkeiten -, dass beide Seiten einer Achse kein Spiegelbild ergeben. Was bedeutet Asymmetrie in föderalen Systemen, also in Systemen einer „combination of self-rule and shared rule“?²⁵⁴ Tarlton definierte in den 1960er Jahren föderale Symmetrie als „[...] the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and the other component units“.²⁵⁵ Als asymmetrisch bezeichnet er ein föderales System, „[...] in which the diversities in the larger society find political expression through local governments possessed of varying degrees of autonomy and power [...] an asymmetrical federal government is one in which political institutions correspond to the real social federalism beneath them“.²⁵⁶

²⁵² Scharpf 2004, 2005a, 2006, 2006a, 2008, 2009.

²⁵³ Dietsche/Hinterseh 2005 und 2006; Dietsche 2006.

²⁵⁴ Elazar 1994, S. i-xxiii.

²⁵⁵ Tarlton 1965, S. 867.

²⁵⁶ Tarlton 1965, S. 869.

Wie schon Tarlton unterscheidet auch Ronald Watts in seinen Ausführungen zum asymmetrischen Föderalismus²⁵⁷ eine *de facto* Asymmetrie (oder *political asymmetry*) und eine *de jure* Asymmetrie (oder *constitutional asymmetry*). *De facto* Asymmetrie besteht bei „variations in population, territorial size, economic character, and resources and wealth among the regional units“.²⁵⁸ Schultze stellt fest, dass „föderale Systeme [...] per definitionem asymmetrisch [sind]; sie nehmen unterschiedliche Politikergebnisse nicht nur in Kauf, sondern sie streben diese in gewissen Grenzen sogar an und beruhen dabei auf dem Wettbewerb ihrer einzelnen Glieder“.²⁵⁹

Das materielle Abweichungsrecht, das durch die Föderalismusreform I in der Umweltpolitik eingeführt wurde, fällt unter diese letzte Kategorie der *de jure* Asymmetrie. Formal hat jedes Land die gleichen Rechte, von der Bundespolitik abzuweichen, also das Recht des „*opt out*“. Wenn es abweicht, hat es *de facto* andere Politikergebnisse und *de jure* in diesem Politikfeld ein anderes Verhältnis zum Bund.

Stefan Köppl entwickelt ein Analyseraster für Verfassungsreformprozesse, mit dem er Verfassungsreformen vergleichen und auf Politikverflechtungsfallen hin untersuchen möchte. Darin nimmt er auf: die Verfassungsvorgeschichte, die rechtlichen Rahmenbedingungen, den politischen Kontext, die zu lösenden Probleme und die diskutierten Themen, die Vorgehensweise, die Akteurskonstellation (Akteure, Positionen, Interaktionsformen) und den Ablauf.²⁶⁰

Die These aus dem akteurzentrierten Institutionalismus lautet: Reformen sind nur möglich, wenn alle Beteiligten zumindest vom Package-Deal nicht schlechter gestellt sind als ohne die Reform.

²⁵⁷ Watts 1999, S. 63-68; Watts 1999a.

²⁵⁸ Watts 1999, S. 63.

²⁵⁹ Schultze 1998, S. 201.

²⁶⁰ Köppl 2007.

3.4 Fallauswahl

3.4.1 Zwei Fallstudien

Für die Beantwortung der Frage, ob die europäische Integration eine Einflussgröße hinsichtlich nationaler Verfassungsreformen ist, soll die Föderalismusreform I als Forschungsgegenstand dienen. Eine Analyse der vollen Breite aller in der Föderalismusreform I verhandelten und reformierten Policy-Felder ist jedoch aus wissenschaftsökonomischen Gründen ausgeschlossen. Insofern ist die Konzentration auf aussagekräftige Fallstudien angebracht. Um mehr über den Zusammenhang der europäischen Integration einerseits mit den Verhandlungen und Ergebnissen von Verfassungsreformprozessen zu erfahren, werden zwei möglichst unterschiedliche Fälle gewählt,²⁶¹ nämlich die Mitwirkungsrechte der Länder an Europaangelegenheiten und die Kompetenzen in der Umweltpolitik.

Die Mitwirkungsrechte der Länder nach Art. 23 GG galten lange Zeit als das Zeichen für die Europäisierung des deutschen Föderalismus schlechthin. Wie gestalten sich die Verhandlungen und das Ergebnis der Reform des Art. 23 GG unter den Bedingungen der Föderalismusreform I, wenn Maßstäbe der Europäisierungs-Ansätze im Detail angelegt werden? Bei Art. 23 GG handelt es sich um Beteiligungsrechte der unteren Ebene an den Entscheidungen höherer Ebenen in verschiedenen Sachfragen. Ein davon klar zu unterscheidendes Feld ist die Frage nach der Zuordnung von eigenen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen hinsichtlich verschiedener Sachfragen zu den verschiedenen Ebenen. Aus diesem Bereich eignet sich die Analyse der Umweltpolitik insofern gut, als sie – wie Art. 23 GG – zu den überaus konträr diskutierten Fragen der Bundesstaatsreform gehörte und zumindest anzunehmen ist, dass (aufgrund der aktiven Rolle der EU in der Umweltpolitik) bestimmte Bezüge da sein werden. Ansonsten unterscheiden sich die Umweltpolitik und Art. 23 GG in allen Punkte – was die Länge der Verfassungstradition, die Akteurskonstellationen, Governance-Mechanismen, Politik-Modell etc. angeht.

²⁶¹ Barrios 2006; Lauth/Wagner 2009, S. 98ff, 263ff.

3.4.2 Diskussion von Grenzproblemen der Europäisierungsansätze im Zusammenhang mit den zwei Fallstudien

Im Verlauf der Arbeit an dem so gestalteten Thema sind verschiedene Herausforderungen im Zusammenhang mit den Europäisierungs-Ansätzen aufgekommen, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

3.4.2.1 Was nimmt Einfluss: Die EU oder die europäische Integration?

Bei der Frage, ob die EU oder die europäische Integration Einfluss auf die nationalstaatlichen Ebenen nehmen, fiel die Entscheidung auf die europäische Integration. Dabei handelt es sich nicht nur um unterschiedliche Begrifflichkeiten. Vielmehr trifft der Einfluss der europäischen Integration die Situation besser, in der nicht etwa ein europapolitischer Rechtsakt auf den Mitgliedstaat wirkt, sondern der gesamte Prozess der europäischen Integration, also auch Teile dieses Integrationsprozesses, die von mitgliedstaatlichen Akteuren mitgestaltet wurden.²⁶²

3.4.2.2 Die Föderalismusreform I als punktuelles Ereignis?

Bei der Föderalismusreform I handelt es sich – betrachtet man alleine die Veränderung der Polity – um ein punktuelles Ereignis, nämlich eine Verfassungsreform, die zum 1. September 2006 in Kraft getreten ist und aus einem Paket besteht, in dem die Veränderung der institutionellen Strukturen sehr verschiedener Policies als Kompromisspakete zusammen geschnürt worden sind. Europäisierung wird jedoch in langen Zeitabständen gemessen. Dazu ist zum einen zu sagen, dass auch über lange Zeitabstände die Europäisierung in Schritten vorangeht und insofern auch ein solcher Schritt fokussiert werden kann. Zum zweiten muss bedacht werden, dass die Veränderung der Polity mit einem Diskussionsprozess zusammenhängt, der längere Zeit andauerte, so dass es sich bei dem Forschungsgegenstand nicht allein um das punktuelle Ereignis der Reform an sich, sondern um den gesamten Reformprozess handeln muss – die Verfassungsreform kann insofern als eigener Policy-Zyklus aufgefasst werden, von Problemdefinition und Agenda-

²⁶² Dazu merkt Kohler-Koch an, “Je geringer die rechtliche Verbindlichkeit desto wichtiger wird die Frage, wie europäische Handlungsoptionen Verbreitung erfahren können”, Kohler-Koch 2000, S. 21. Je unbestimmter die EU-Variable sich gestaltet, desto höhere methodische Anforderungen birgt es, die spezifischen Auswirkungen nachzuweisen, vgl. auch Grotz 2007, S. 50 und Kapitel 4 dieser Arbeit.

Setting über die Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung.²⁶³ Zum dritten muss, gerade wenn von einer Definition der Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen ausgegangen wird, in Betracht gezogen werden, dass der Prozess der Einflussnahme von den nationalen und subnationalen Akteuren mit dem Prozess der Einflussnahme der europäischen Integration zusammenhängt. Gerade das spricht für eine sorgfältige Analyse der historischen Entwicklung der einzelnen Policies, die durch die Föderalismusreform I in einem Paket zusammen geschnürt wurden. Denn nur so kann der Einfluss der EU von anderen möglichen Einflüssen getrennt werden (vgl. Kapitel 4). Insofern muss die vorliegende Analyse tatsächlich einen längeren Zeitraum einbeziehen, selbst wenn die Reform des Grundgesetzes ein punktuelles Ereignis war.

3.4.2.3 Bottom up und Top down: Verwirrung der Begrifflichkeiten

In der Europäisierungsliteratur werden die Begriffe „Bottom up-Europäisierung“ und „Top down“ Europäisierung unterschiedlichen Sachverhalten zugeordnet. So ist damit einerseits die Definition von Europäisierung gemeint: Top down-Europäisierung meint dann lediglich die Richtung von der EU zum Nationalstaat, während Bottom up-Europäisierung den Prozess in mehrere Richtungen meint. Börzel hat für diese Phänomene auch die Begriffe „Uploading“ und „Downloading“ geprägt.²⁶⁴ Andererseits werden damit aber auch die Mechanismen der Europäisierung benannt: Top down-Europäisierung meint dann den misfit- oder Goodness of fit-Ansatz, Bottom up-Europäisierung dagegen den Forschungsstrang, der neben dem misfit auch andere Mechanismen berücksichtigt. In der vorliegenden Arbeit wurde deshalb auf die Verwendung der Begriffe Bottom up- und Top down-Europäisierung ganz verzichtet.

3.4.2.4 Europäisierungsmechanismen und institutioneller misfit

Angesichts der Fallauswahl musste davon ausgegangen werden, dass unterschiedliche Europäisierungsmechanismen parallel auf Verhandlung und Ergebnisse der Föderalismusreform I eingewirkt haben. Denn es handelt sich um verschiedene Policies, in denen wiederum unterschiedliche Mechanismen festgestellt werden können (siehe unter

²⁶³ Eine Re-Definition könnte bereits in der gleich darauf folgenden Föderalismusreform II gesehen werden.

²⁶⁴ Börzel 2002; Lodge 2006.

3.2.2.3). Mitbedacht werden muss insbesondere auch, dass ein misfit, der durch eine Policy auf EU-Ebene auf eine Policy auf nationaler Ebene wirkt, auch Auswirkungen auf die Polity der nationalen Ebene haben kann und dort einen institutionellen misfit erzeugen kann (siehe oben unter 3.2.2.1).

3.4.2.5 Die Neutralität der Europäisierungs-Ansätze

Gerade im Zusammenhang mit einem großen Reformschritt stellt sich die Herausforderung, Europäisierung als neutrales Konzept einzusetzen. So ist der Erfolg der Reform strikt zu trennen von der Europäisierung der Reformverhandlungen und des Reformergebnisses. Gerade bei der Föderalismusreform I, in deren Zusammenhang immer wieder die Frage nach der Reformfähigkeit gestellt wurde und anhand theoretischer Ansätze untersucht wurde, muss dieser Themenkomplex streng getrennt werden von der Frage der Europäisierung. Europäisierung heißt lediglich Einfluss der europäischen Integration und könnte auch dann bestehen, wenn keine Reform zustande kommen würde.

3.2.2.6 Akteurswissen oder Ursache hinter der Ursache?

Die Frage, ob eine Europäisierung auch ohne das Bewusstsein der handelnden Akteure möglich ist, stellte sich im Zusammenhang mit der Reform des Art. 84 Abs. 1 GG und den Verwaltungskompetenzen in der Umweltpolitik. Die Zunahme der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen über Art. 84 Abs. 1 GG könnte damit verbunden gewesen sein, dass in Richtlinien der EU oft materielle und formelle Regelungen getroffen werden, wie etwa in der Umweltpolitik. Setzte der Bund vor der Föderalismusreform I eine solche Richtlinie um, würde das Gesetz zustimmungspflichtig über Art. 84 Abs. 1 GG und entsprechend hatte der Bundesrat eine Vetoposition. Die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1 GG hat das Problem durch Einführung des formellen Abweichungsrechtes behoben, und damit könnte argumentiert werden, dass ein misfit geschlossen wurde. Die Diskussionen über das formelle Abweichungsrecht zeigen jedoch kaum eine Bezugnahme zur EU. Damit stellte sich die Frage, ob die handelnden Akteure beim Vollzug von Europäisierungsschritten das Bewusstsein brauchen, dass sie in europäischen Bezügen agieren. Die Tatsache, dass auch ein Sachbearbeiter einer unteren Verwaltungsbehörde europarechtlich veranlasste Gesetze umsetzen kann und damit einen misfit schließen,

ohne dass ihm das bewusst ist, spricht dafür, dass kein Bewusstsein nötig ist. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass Europäisierung dadurch geschieht, dass die Positionen von Akteuren im innerstaatlichen System durch den europäischen Rahmen verändert werden und dadurch Veränderungen zustande kommen, müssen sich die Akteure nicht unbedingt bewusst sein, dass sich ihre Position aufgrund von europäischen Bezügen gewandelt hat. Hier würde das bedeuten, dass der Bundesrat und damit die Länder zwar durch die europäische Integration in ihren Gesetzgebungskompetenzen geschwächt, jedoch über die formellen und damit zustimmungspflichtigen Regelungen der EU in ihren Mitwirkungs- und Vetorechten gestärkt wurden. Dieses Phänomen, dass Europäisierung die (unbewußte) Ursache hinter der Ursache ist, wird in der vorliegenden Arbeit lediglich in einem Exkurs des 7. Kapitels zu den Verwaltungskompetenzen in der Umweltpolitik gestreift. Es verdient jedoch weiterer Untersuchung.

3.7 Zwischenfazit

Das Theorie-Kapitel hat ergeben, dass die vorliegende Arbeit Verhandlungen und Reformen des Art. 23 GG und der Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik im Rahmen der Föderalismusreform I mit Hilfe der Europäisierungs-Ansätze analysiert. Gegenteil zur Europäisierung wurden aus dem historischen und aus dem akteurzentrierten Institutionalismus hergeleitet. Hinsichtlich der Fallstudien fiel die Wahl auf die Untersuchung von Verhandlungen und Ergebnis der Föderalismusreform I im Bereich der Mitwirkungsrechte der Länder an Europaangelegenheiten und im Bereich der Umweltpolitik.

Die drei konträren Thesen lauten wie folgt:

Aus den Europäisierungsansätzen lässt sich folgende These ableiten: Die europäische Integration hat auf die Föderalismusreform I Einfluss genommen.

Die These aus dem akteurzentrierten Institutionalismus lautet: Reformen sind nur möglich, wenn alle Beteiligten zumindest vom Package-Deal nicht schlechter gestellt sind als ohne die Reform.

Die These aus dem historischen Institutionalismus lautet: Veränderungen des föderalen Systems (und Veränderungen der Art der Verhandlung über das föderale System) sind

unwahrscheinlich und werden sich – außer bei schweren Krisen – im Rahmen des bisherigen Entwicklungspfades bewegen.

4. Methode

Goetz konstatiert, Europäisierung sei mehr ein Prozess als ein Endstadium.²⁶⁵ Damit verbunden sind methodische Probleme der Messbarkeit und Nachweisbarkeit der Europäisierung. Radaelli und Pasquier fragen: „is [...] Europeanization a black-and-white concept that can be measured. Can we look at a member state and measure whether it is Europeanized or not, possibly using objective indicators?“²⁶⁶

Radaelli und Pasquier argumentieren, dass sowohl das Forschungsdesign als auch die Methode ausschlaggebend für die Ergebnisse von Europäisierungsstudien sind. Sie weisen auf das hohe Risiko von Fehlinterpretationen bei Europäisierungsstudien: „The risk of assuming that ‘if they do something similar to what Brussels want, they must be doing it because of Brussels’ must be handled“²⁶⁷.

Um dieser Gefahr zu begegnen, schlagen sie zum einen vor, das Forschungsdesign darauf aufzubauen, dass Europäisierung ein Prozess in zwei Richtungen ist (siehe oben 3.2.1). Sie argumentieren gegen die bloße Anwendung des misfit-Ansatzes (siehe oben 3.2.2), der lediglich den Anpassungsdruck und intervenierende Variablen aus dem soziologischen und dem rational choice Institutionalismus mit einbezieht.²⁶⁸ Stattdessen appellieren sie für ein Forschungsdesign, das mit der Situation im Mitgliedstaat beginnt und dort Akteure, Probleme, Ressourcen, Policy Modelle, Interaktionen etc. in den Blick nimmt. Sodann wird über eine längere Zeiteinheit untersucht, ob und wie die europäische Integration zu einer Veränderung dieser Situation beiträgt. Je nachdem, wie stark eine Veränderung auf Ebene des Nationalstaates ist, kommt die Analyse zu den verschiedenen möglichen Ergebnissen von Europäisierung (siehe oben 3.2.4).

²⁶⁵ Goetz 2002.

²⁶⁶ Radaelli/Pasquier 2007, S. 39.

²⁶⁷ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40.

²⁶⁸ In ihrer Argumentation mischen Radaelli und Pasquier die Definitionen und die Mechanismen. Sie setzen die Definition von Europäisierung als Prozess in zwei Richtungen gleich mit Ansätzen, die von einer Europäisierung ohne misfit ausgehen – und die die Definition von Europäisierung als Prozess, der von der EU zum Mitgliedstaat verläuft, gleich mit dem misfit Ansatz. Das ist so nicht differenziert genug (siehe die Argumentation in 3.2.5). Ihre Schlussfolgerungen hinsichtlich Forschungsdesign und Methode sind davon aber nicht betroffen.

Zweitens empfehlen Radaelli und Pasquier, Gegenhypothesen zur Europäisierung aufzustellen, die es erleichtern, alternative Kausalzusammenhänge für Veränderungen zu identifizieren. Drittens raten Radaelli und Bulmer dazu, einen längeren Zeitabschnitt zu untersuchen: „Some changes apparently linked to the implementation of EU policies may have been cultivated and prepared for years by domestic coalitions“²⁶⁹. Der Analyseabschnitt solle auf alle Fälle eine lange Zeitspanne umfassen, „so that one can check where there was something moving on before Brussels entered the scene“²⁷⁰. Viertens stellen sie fest, dass die Analyse der kausalen Zusammenhänge von Europäisierungsprozessen am besten durch eine Prozessanalyse erreicht werden kann. Damit implizieren sie auch die Arbeit mit Fallstudien (siehe unten, 4.1).²⁷¹

Während das Forschungsdesign bereits im Theoriekapitel erarbeitet wurde – in dem einerseits die eigene Definition gefunden und die eigene Auswahl von Erklärungen für Europäisierung getroffen wurde, andererseits aus dem historischen und dem akteurzentrierten Institutionalismus starke rivalisierende Gegenthesen zur Europäisierung gebildet wurden und mit der Auswahl der beiden Fallstudien aussagekräftige Vergleichsgegenstände – ist es Sache des Methodenkapitels, die weitere Vorgehensweise genauer festzulegen.

4.1 Zwei Fallstudien im Vergleich

Fallstudien werden in der Politikwissenschaft oft eingesetzt und in ihrer Gattung finden sich nicht nur viele Arbeiten, die inzwischen als Klassiker des Faches gelten (Dahl 1961; Lehmbruch 1967; Lijpart 1975; Scharpf 1987), sondern sie haben auch die Theorieentwicklung der Politikwissenschaft entscheidend geprägt.²⁷² Blatter, Janning und Wagemann sehen die Politikwissenschaft „in einer Phase der methodologischen Selbstvergewisserung über Fallstudien.“²⁷³ Zu definitiven Merkmalen von Fallstudien zählen sie „zwei analytische Strategien, um zu deskriptiven oder kausalen Schlussfolgerungen zu

²⁶⁹ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40.

²⁷⁰ Radaelli/Pasquier 2007, S. 40.

²⁷¹ Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 124.

²⁷² Sinngemäß zitiert aus Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 123.

²⁷³ Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 123; Tansey S. 2; Barrios 2006.

kommen: a. Prozessanalysen innerhalb der Einzelfälle und b. Vergleiche von Faktoren und Prozessen in einem oder mehreren Fällen mit theoretischen Konzepten (d.h. der Vergleich zwischen mehreren Fällen ist immer über das theoretische Konzept vermittelt).²⁷⁴ Der entscheidende Vorteil von Fallstudien ist, dass „das spezifische Objekt [...] als Ganzes erfaßt sowie in seinen Teilen und deren Beziehungen zueinander beschrieben [wird].“²⁷⁵ Dies stellt hohe Anforderungen an die Forschenden: „The demand on a case-study on a person’s intellect, ego, and emotions are far greater than those of any other research strategy.“²⁷⁶

4.2 Analysegegenstände: Was wird genau untersucht?

4.2.1 Im Blickpunkt des Interesses: die Ebenen des Mitgliedstaates

Die vorliegende Arbeit geht wie unter Punkt 3.2.1 erläutert davon aus, dass Europäisierung ein Prozess in zwei Richtungen ist, vom Nationalstaat zur EU und von der EU zum Nationalstaat. Diese im Theoriekapitel erarbeitete Definition von Europäisierung wirkt sich auf den Ausschnitt der Empirie aus, der zu den jeweiligen Fallstudien beachtet werden muss. Das Interesse der Arbeit ist zwar auf die Einflüsse gerichtet, die die europäische Integration auf die nationalstaatliche Ebene nimmt. Jedoch wird davon ausgegangen, dass dieser Einfluss nicht hinreichend untersucht werden kann, ohne zunächst die politikfeldspezifische Situation auf mitgliedstaatlicher Ebene sowie die Zusammenhänge zwischen nationalstaatlicher und europäischer Ebene zu klären.

Folgerichtig beginnen die beiden Fallstudien jeweils mit einer Analyse des Politikbereiches auf mitgliedstaatlicher Ebene. Hier werden neben den (nationalen) Besonderheiten der Policy die Initiativen der letzten Jahre sowie die Akteurskonstellation – und dabei insbesondere die Entwicklungen des Verhältnisses von Bund und Ländern im Politikfeld – in den Blick genommen, sowie die Politik von Bund und Ländern gegenüber der EU. In einem zweiten Schritt wird jeweils die Politik der EU im Politikfeld analysiert und Bezüge zur nationalen Ebene – auch, aber nicht nur, misfits – genauer beleuchtet. In

²⁷⁴ Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 124.

²⁷⁵ Von Alemann/Tönnemann 1995, S. 86, zitiert aus Abels 2000, S. 75.

²⁷⁶ Yin 1994, S. 55.

einem dritten Schritt werden sowohl die Diskussionen als auch die Ergebnisse im Rahmen der Föderalismusreform I untersucht.

Eine derart zyklische Vorgehensweise ist üblich bei Europäisierungsstudien, die Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen definieren. Methodisch stellt sich allerdings die Frage, wie Kausalitäten auseinander dividiert werden können, wenn sich der Prozess vom Mitgliedstaat zur EU und der Prozess von der EU zum Mitgliedstaat gegenseitig beeinflussen. Dies ist nur durch eine klare Festlegung des Gegenstandes der Untersuchung und für den konkreten Fall vorgenommene, sorgfältige analytische Trennung der verschiedenen Kausalzusammenhänge lösbar. Im vorliegenden Fall interessieren die Einflüsse der europäischen Integration auf Verhandlung und Ergebnis der Reformen, die im Rahmen der Föderalismusreform I vorgenommen wurden. Diese Einflüsse werden untersucht, und zwar in dem Bewusstsein, dass die Einflüsse der europäischen Integration erstens ihrerseits wiederum geprägt sind von den Einflüssen der verschiedenen Mitgliedstaaten (und damit auch vom deutschen Föderalismus) und zweitens nicht nur von der EU intendierte Einflüsse sind, sondern eine Beeinflussung auch dadurch erfolgen kann, dass das EU-System lediglich existiert und von den nationalen Akteuren benutzt werden kann. Für die Untersuchung dieser einzelnen Zusammenhänge ist ein prozessanalytisches Vorgehen angebracht (siehe unten 4.2).

4.2.2 Zeitabschnitt

Europäisierungsstudien bedürfen der Analyse eines längeren Zeitabschnittes, um kausale Zusammenhänge überhaupt erfassen zu können. Gerade wenn es sich, wie im vorliegenden Fall, nicht allein um ein punktuelles Ereignis auf europäischer Ebene handelt, das direkt zu einer Veränderung auf nationalstaatlicher Ebene führt (wie es beispielsweise bei der Umsetzung einer Richtlinie der Fall wäre), sondern um einen Prozess, in dem auch eine Europäisierung durch eine aktive Bezugnahme der nationalen Akteure auf den europäischen Rahmen stattfinden kann.

Bei der Föderalismusreform I handelt es sich jedoch zunächst lediglich um einen relativ kurzen Zeitraum. Selbst wenn man den gesamten Policy-Zyklus der beiden Politikberei-

che „Reform der Kompetenzen in der Umweltpolitik“ und „Reform des Art. 23 GG“ in den Blick nimmt, ist der Zeitraum überschaubar. Von den ersten Diskussionen und Positionspapieren Ende der 1990er Jahre, über die Verhandlungen in der Bundesstaatskommission I von November 2003 bis Dezember 2004, über die Verhandlungen im Zusammenhang mit dem „Jopfgipfel“ 2005 und den Verhandlungen im Zusammenhang mit der Bildung der Großen Koalition Ende Oktober/Anfang November 2006, die Diskussionen des Gesetzesentwurfs in Bundestag und Bundesrat bis hin zur Verabschiedung der Reform im Juli 2006 und ihrem Inkrafttreten am 1. September 2006 sind es lediglich sechs bis sieben Jahre. Wird allein die Verhandlung in der Bundesstaatskommission gerechnet, liegt ein Zeitraum von 13 Monaten vor, das Reformergebnis als solches trat 2006 in Kraft und ist damit ein punktuelles Ereignis.

Jedoch können die Einflüsse, die auf die Verhandlungen und auf das Ergebnis der Reform Einfluss genommen haben, nicht analysiert werden, ohne einen weiteren Zeitraum einzubeziehen. Für die Analyse des möglichen europäischen Einflusses auf die Föderalismusverhandlungen (Politics) und die Ergebnisse der Verfassungsreform (Polity) in den beiden Politikfeldern (Policies) ist es unabdingbar, zunächst die Entwicklungen der Policies und insbesondere der Bund-Länder-Beziehungen im Rahmen dieser Policies in den Blick zu nehmen. Damit stimmen zeitlich-methodische Voraussetzungen der Europäisierungs-Ansätze mit denen des historischen Institutionalismus, aus dem die erste Gegenthese abgeleitet ist, überein. Auch zur Feststellung von etwaigen Pfadabhängigkeiten muss die Analyse sich auf einen längeren Zeitabschnitt beziehen.

Die beiden Fallstudien werden folglich jeweils bereits die früheren Entwicklungen der Policies, der Akteurskonstellationen und des Bund-Länder-Verhältnisses berücksichtigen. Ein Schwerpunkt wird auf der Analyse der Situation in den letzten Jahren vor der Föderalismusreform I liegen. Sodann werden die Verhandlungsschritte und das Ergebnis der Föderalismusreform I analysiert.

4.2.3 Vergleichskriterien

Innerhalb der Fallstudien müssen jeweils die Voraussetzungen, die die einzelnen Thesen von ihren theoretischen Ansätzen zugeordnet bekommen, heraus gearbeitet werden. Insofern muss jeweils eingegangen werden auf den Entwicklungspfad der analysierten Policy, auf den Status quo vor der Föderalismusreform I, auf den möglichen Einfluss der europäischen Integration, auf die Positionen und die Verhandlungen derselben während der Föderalismusreform und auf das Ergebnis der Föderalismusreform.

4.3 Prozessanalyse: Wie wird analysiert?

Sowohl die theoretischen Festlegungen (Europäisierung, Historischer Institutionalismus, akteurzentrierter Institutionalismus) als auch die bisher getroffenen methodischen Aspekte (Arbeit mit Fallstudien, Berücksichtigung eines längeren Zeitraumes) sprechen für eine Prozess-Analyse.²⁷⁷ Eine gängige Definition ist die folgende: “In process tracing, the researcher examines histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the intervening variables in that case.”²⁷⁸ Auch nach dieser Definition erscheint das prozess-analytische Vorgehen angebracht um herauszufinden, welche kausalen Zusammenhänge die Verhandlungen und Ergebnisse der Föderalismusreform I in den beiden hier im Fokus stehenden Politikfeldern beeinflusst haben. Ziel von Prozessanalysen ist es, die Verbindung zwischen einzelnen Variablen möglichst genau nachzuvollziehen. Dies wird im Rahmen der empirischen Untersuchung der beiden Fallstudien durch eine möglichst dichte Beschreibung der Vorgänge erfolgen.²⁷⁹ Dabei wird der historische Vorlauf jeweils bereits anhand der für die aus den theoretischen Ansätzen abgeleiteten Variablen gefiltert und gestrafft werden. Die Darstellung der Verhandlungen und des Ergebnisses der Föderalismusreform I in den beiden Fällen wird jedoch in allen Einzelschritten dargestellt, um in abschließenden Analyse- und Vergleichskapiteln zu den theoretischen Annahmen rückgebunden zu werden. Eine

²⁷⁷ Englisch „process tracing“ oder „systematic process analysis“, vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 157-188; Checkel 2005; Wolff 2009; Tansey 2009.

²⁷⁸ George/Bennett 2005, S. 6.

²⁷⁹ Vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 158ff.

einzigste Datenquelle würde nicht ausreichen, um die Komplexität des politischen Prozesses zu erfassen.²⁸⁰ Neben der eigenen Beobachtung des Prozesses als junge Wissenschaftlerin am Rande des Geschehens – vor allem durch Teilnahme an Foren, die die Föderalismuskommission begleiteten („Forum Föderalismus“ der Landesvertretung Baden-Württemberg, Diskussionsrunden der politischen Stiftungen, wissenschaftlichen Tagungen), aber auch als Zuschauerin bei öffentlichen Sitzungen der Föderalismuskommission – und neben der Auswertung der Presse wurden dazu gezielt Dokumentenanalysen vorgenommen und Hintergrundgespräche geführt.

4.3.1 Dokumentenanalyse

Für die Inhaltsanalyse der Dokumente²⁸¹ stand eine Vielzahl an Primärquellen zur Verfügung. Bereits vor Beginn der Verhandlungen der Bundesstaatskommission lag eine ganze Bandbreite an Positionspapieren zur Reform des Föderalismus vor. Die Verhandlungen der Kommission sind gut dokumentiert. So liegen zu allen öffentlichen Sitzungen wörtliche Protokolle vor, zu den Sitzungen der Arbeitsgruppen liegen Ergebnisprotokolle und Zusammenfassungen der wichtigsten Argumente vor, die nach Abschluss der Bundesstaatskommission auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind. Darüber hinaus wurden insgesamt 89 Dokumente als „Kommissionsdrucksachen“ von Mitgliedern der Bundesstaatskommission eingereicht. Diese Drucksachen haben einen sehr heterogenen Charakter. Dazu gehören Gutachten von Sachverständigen zu einem oder mehreren Themen, teilweise anhand von Fragekatalogen erstellt; Positionen von Mitgliedern oder Gruppen von Mitgliedern der Kommission zu einem oder zu mehreren Punkten; Positionen, Meinungen und Gutachten von Nicht-Mitgliedern der Kommission, die durch Mitglieder eingereicht wurden; Kompromissvorschläge zu einem oder mehreren Punkten etc. Am Rande der Bundesstaatskommission fand eine rege begleitende Diskussion statt (siehe auch unter 2.2.1), die von Politikern und Wissenschaftlern in der Schnittmenge von Politikberatung und Wissenschaft geführt wurde und aus der neben ersten analysierenden Sekundärtexten auch eine Vielzahl an Primärdokumenten mit politischem oder politikberatendem Charakter hervorging. Darüber hinaus konnten einige

²⁸⁰ Abels 2000, S. 75.

²⁸¹ Titscher/Wodak/Meyer/Vetter 1998; Reh 1995.

Dokumente von politischen Akteuren sowohl des Bundes als auch verschiedener Länder erlangt werden, die der Öffentlichkeit gar nicht oder nur bedingt zugänglich waren. Doch auch die Quantität und Heterogenität der Dokumente garantiert keine Vollständigkeit des Materials. Darüber hinaus sind Dokumente immer „prozessproduzierte Daten“²⁸² und informelle Prozesse, mündliche Vorgänge, aber auch die Strategien der Akteure sowie der individuelle Verhandlungsrahmen und die Kompromissbereitschaft können bei der bloßen Analyse von Dokumenten verborgen bleiben. Nicht zuletzt aus diesen Gründen ergänzen Hintergrundgespräche die Dokumentenanalyse.

4.3.2 Hintergrundgespräche

Neben der Dokumentenanalyse wird für die vorliegende Arbeit auf eine ganze Anzahl Hintergrundgespräche zurück gegriffen. Dabei wurden, was die Gesprächsführung angeht, keine standardisierten Experteninterviews geführt.²⁸³ Vielmehr handelte es sich um Expertenbefragungen und Informationsgespräche.²⁸⁴ Geleitet von wissenschaftlichem Interesse an den beiden Fallstudien und im Zuge der immer tiefer gehenden theoretischen Durchdringung derselben wurden Hintergrundgespräche mit politischen Akteuren geführt, um Sachverhalte und Zusammenhänge, die durch die Dokumentenanalyse nicht geklärt werden konnten, zu durchdringen. Zum einen waren oft Zusammenhänge, konkrete Vorgehensweisen, Hintergründe der Politik und der Verwaltung auf deren Grundlage die Diskussionen der Föderalismusreform geführt wurden, weder aus Gesetztexten, primären Dokumenten der Bundesstaatskommission noch aus politikwissenschaftlicher oder juristischer Sekundärliteratur nachvollziehbar und nur durch gezieltes Nachfragen bei den politischen Akteuren oder in den Verwaltungen von Bund und Ländern zu klären.²⁸⁵ Zum zweiten ergaben sich Gespräche mit politischen Akteuren anlässlich der Teilnahme an Foren, die die Föderalismuskommission begleiteten. Dazu gehörten beispielsweise die Veranstaltungen des „Forum Föderalismus“ der Landesvertretung

²⁸² Schmid 1995.

²⁸³ Bogner/Littig/Menz.

²⁸⁴ Schmid 1995 unterscheidet im auch hier verwendeten Sinne Expertenbefragung und Informationsgespräch.

²⁸⁵ Z.B. Praxis der Bestellung von Experten der Länder für Ratsarbeitsgruppen und von Landesministern für die Vertretung der BRD in Ratssitzungen.

Baden-Württemberg in Berlin, Diskussionsrunden der politischen Stiftungen, und wissenschaftliche Tagungen des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, die genutzt wurden, um offene Fragen hinsichtlich mündlicher Verhandlungsschritte, Kompromissbereitschaft und Motive der Akteure etc. zu klären.²⁸⁶ Die Gelegenheit, mit den politischen Akteuren tatsächlich in Kontakt zu treten, ergab sich nur deshalb so gut, weil das zum damaligen Arbeits- und Aufgabenbereich der Autorin gehörte.²⁸⁷ Gesprächsgelegenheiten ergaben sich oft am Rande des Kontakts in ganz anderen Angelegenheiten und Notizen zu den Gesprächen wurden zwar gesammelt, sind aber unsystematisch. Drittens wurden nach Beginn der Beschäftigung mit der vorliegenden Arbeit gezielt Hintergrundgespräche mit einzelnen politischen Akteuren geführt. Dabei wurde auf Ausgewogenheit der Vertreter von Bund und Ländern und verschiedener Parteien geachtet und das „Schneeballprinzip“, also die Weitervermittlung durch den aktuellen Gesprächspartner an einen nächsten Experten, spielte eine gewisse Rolle. Diese Gespräche sind zwar einerseits systematisch vorbereitet und dokumentiert, andererseits unterlagen sie aber dem Problem, dass zu ihrem Zeitpunkt die Bundesstaatskommission bereits einige Jahre zurück lag und dass die Akteure ihre beruflichen Positionen teilweise verändert hatten und in ganz anderen Bereichen arbeiteten.

4.4 Zwischenfazit

Die vorliegende Arbeit nimmt den theoriegeleiteten Vergleich zweier Fallstudien vor. Dabei wird prozess-analytisch ein Zeitraum untersucht, der lang genug ist, um die Erfordernisse, die die theoretischen Ansätze machen, zu erfüllen. Die Daten für die Prozessanalyse stammen hauptsächlich aus Dokumentenanalysen und Hintergrundgesprächen.

²⁸⁶ Z.B. um sich der Antwort auf die Frage anzunähern, ob und unter welchen Umständen die Länder bereits im Dezember 2005 einer Einschränkung des Absatzes 6 von Art. 23 GG zugestimmt hätten. Oder, aus welchen Motiven Bund und Länder bereit waren, die Verhandlungen zur Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrages völlig aus der Bundesstaatskommission auszuklammern.

²⁸⁷ Als wissenschaftliche Koordinatorin des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen.

5. Einordnung der Fallstudien

An dieser Stelle sollen die Fallstudien, die in Kapitel 6 und 7 bearbeitet werden, überblicksartig eingeordnet werden. In kurzen Abrissen werden die Entwicklungslinien der europäischen Integration, die Reformschritte der föderalen Ordnung Deutschlands vor 2003 (sowie die Einflüsse der europäischen Integration auf die Entwicklung), die Föderalismusreform I in ihren wesentlichen Schritten und Ergebnissen (sowie deren Europa-bezug) dargestellt.

5.1 Die europäische Integration als generelle Einflussgröße

Seit der ersten Vergemeinschaftung „kriegswichtiger“ Wirtschaftssektoren durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 durch die sechs Gründerstaaten, die unter anderem der Friedenssicherung diene, hat sich die europäische Integration rasant weiter entwickelt.²⁸⁸ Die Pläne für eine Europäische Politische Gemeinschaft und eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft scheiterten Mitte der 1950er Jahre. Doch gewann die wirtschaftliche Integration infolge der Gründungen der Europäischen Atomgemeinschaft und vor allem der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft immer mehr Raum. Es kamen in den folgenden Jahrzehnten nicht nur in mehreren Erweiterungsschritten neue Mitgliedstaaten dazu, sondern die Vergemeinschaftung von Politikbereichen dehnte sich trotz vielgestaltiger und teilweise ernsthafter Krisen auf zahlreiche wirtschaftsnahe Politikbereiche aus. Schließlich wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987²⁸⁹ die Vollendung des Binnenmarktes beschlossen. Etappen der europäischen Integration nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993 waren die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Erweiterungsrunden 1995, 2004 und 2007 auf heute 27 Mitgliedstaaten, die wiederholten Reformen des europäischen Primärrechts und damit verbundene weitere Kompetenztransfers durch die Verträge von Amsterdam 1999 und Nizza 2003 sowie die Weiterentwicklung des *acquis communautaire* im Sekundärrecht. Die Beratungen des Europäischen Konvents und der nachfolgenden Regierungskonferenz und die Verabschiedung eines Verfassungsvertrags (VVE)

²⁸⁸ Für die historische Entwicklung der EU vgl. Wessels 2008, S. 53 ff.

²⁸⁹ Die Jahreszahlen hinter den europäischen Reformverträgen beziehen sich auf das jeweilige Datum ihres Inkrafttretens.

durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, die Ablehnung desselben in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden, die mühsame Rettung des Vertragsinhaltes unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007 und Überführung in den Lissabon-Vertrag, dessen Scheitern im ersten irischen Referendum und das Nachverhandeln, das Hinauszögern der Unterzeichnung durch den tschechischen Präsidenten Klaus, das nicht unumstrittene „Lissabon-Urteil“ des deutschen Bundesverfassungsgerichts - und nun jüngst die Griechenlandkrise und der verzweifelte Versuch, den Euro und damit ein zentrales Integrationsprojekt zu retten – dies sind die wichtigsten Stationen des letzten Jahrzehnts der europäischen Integration gewesen.²⁹⁰

Über die Jahrzehnte haben direkte und indirekte Impulse, die auf die föderale Balance zwischen Bund und Ländern Einfluss nehmen, an Quantität und Profil gewonnen. Während direkte Impulse meist in einem spezifischen Politikfeld vollzogen werden – selbst wenn sie wie oben erläutert zu misfits in der Polity-Dimension führen können²⁹¹ – wirkt die europäische Integration auch durch indirekte Impulse auf die föderale Ordnung. Hier ist die schrittweise Übertragung von Kompetenzen an die EU ebenso zu bedenken wie der neue Handlungsrahmen, den die EU den Akteuren des deutschen Föderalismus bietet (siehe unten bei 6.3).

5.2 Der deutsche Föderalismus seit 1949

Die Überlegungen im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und im Parlamentarischen Rat und das Grundgesetz, wie es im Mai 1949 in Kraft trat, sahen noch nicht das „latente Spannungsverhältnis“²⁹² zwischen dem in Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG verankerten Staatsstrukturprinzip der Bundesstaatlichkeit einerseits und der europäischen Integration andererseits, der durch Art. 24 Abs. 1 GG der Weg zumindest verfassungsrechtlich bereits vor dem Eintritt Deutschlands in den Europarat im Juli 1950 und Gründung der EGKS im April 1951 geebnet war. Anfängliche Grundsatzentscheidungen über die Kompetenzordnung – wie die Einführung der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung und der Verwaltungshoheit der Länder – und über die Zusammensetzung und

²⁹⁰ Vgl. die Ausführungen in Abels/Eppler/Knodt 2001, S. 11.

²⁹¹ Vgl. Kapitel 3.

²⁹² Grotz 2007, S. 89. Der Text entspricht im folgenden Eppler 2009.

Rechte des Bundesrates als Vertretung der Länderexekutiven erwiesen sich als prägend für die weitere Entwicklung des deutschen Föderalismus.²⁹³

Im Parlamentarischen Rat war man sich einig, dass eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an subnationale Einrichtungen möglich sein müsse, nicht nur zur Friedenssicherung, sondern auch im Sinne eines Wiederaufstiegs Deutschlands.²⁹⁴ Lediglich Theodor Heuss (FDP) setzte sich dafür ein, von vorneherein nur Teile der Hoheitsrechte an eine supranationale Ebene übertragbar zu machen. Gedacht wurde damals aber ohnehin in erster Linie an internationale Einrichtungen zur Friedenssicherung und an wirtschaftliche Kooperationen, etwa an zwischenstaatliche Behörden für Kohlebergbau, elektrischen Strom und Flugsicherheit. Eine wie auch immer geartete umfassende politische Union erschien utopisch – trotz allen europäischen Integrationsideen der 1940er Jahre.²⁹⁵ Von Anfang an war auch klar, dass die Länder aufgrund ihrer Verwaltungshoheit nach Art. 83 ff GG zur Durchführung internationalen und europäischen Rechts verpflichtet sein würden – ohne damals an der Entstehung der umzusetzenden Regelung beteiligt zu sein.

Die Fortschritte der europäischen Integration seit den 1950er Jahren blieben bis in die 1980er Jahre hinein, wohl auch aufgrund des sich erst langsam steigernden Integrationsniveaus, im Wesentlichen ohne Auswirkungen auf die vertikale Kompetenzverteilung in Deutschland. Grotz konstatiert 2007 in seiner Analyse über „Europäisierung und nationale Staatsorganisation“, die föderale Entwicklung in Deutschland und die supranationale Vergemeinschaftung seien damals „parallele Prozesse“ gewesen.²⁹⁶ Die kooperative Entwicklung des deutschen Föderalismus in den folgenden Jahren²⁹⁷ kann wie folgt schlagwortartig skizziert werden: die schrittweise Zentralisierung von Gesetzgebungszuständigkeiten in der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung, die zentralisierungsfreundliche höchstrichterliche Interpretation des Art. 72 Abs. 2 GG (Beweisführung bei

²⁹³ Vgl. Kilper/Lhotta 1996, S. 77ff.; Sturm /Zimmermann-Steinhart 2005; Hrbek 2001; Lehbruch 2002; Grotz 2007, S. 81ff; vgl. auch Benz 2009; Sturm 2009.

²⁹⁴ Vgl. für den folgenden Abschnitt Grotz 2007, S. 81-153.

²⁹⁵ Vgl. etwa bei Wessels 2008, S. 57ff.

²⁹⁶ Grotz 2007, S. 102.

²⁹⁷ Kilper/Lhotta 1996, S. 77ff.; Hrbek 2001; Scholz 2001; Lehbruch 2002; Grotz 2007, S. 81ff; Benz 2009; Sturm 2009.

der Erforderlichkeitsklausel), der Ausbau der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung, die Konzentration der Länder auf die Mitwirkungsrechte ihrer Exekutiven im Bundesrat und die Schwächung ihrer Legislativen, die höchstrichterliche Interpretation des Art. 84 Abs. 1 GG („Einheitslehre“). Auf diese Entwicklungen hatte die zunehmende europäische Integration keinen nennenswerten Einfluss. Auch in den verschiedenen Reformkommissionen und Gutachten der 1960er und 1970er Jahre²⁹⁸, in denen unter anderem über die Weiterentwicklung der Kompetenzordnung gerungen wurde, war die europäische Integration kein Thema. Eine Ausnahme bildet die Zuordnung der Agrarstruktur zu den Gemeinschaftsaufgaben durch die Große Koalition Ende der 1960er Jahre. Die weitgehende Kompetenzwahrnehmung der EWG im Agrarbereich nahm den Ländern die Option, ihre Kompetenz in diesem Bereich alleine auszuüben und machte es ihnen leicht, sie mit dem Bund zu teilen.²⁹⁹

Erst die Enquête-Kommission von Bundestag und Bundesrat zog in ihrem Abschlussbericht 1976 die Verbindung zwischen nationaler Kompetenzverteilung und europäischer Integration. Sie sah in der Europäischen Gemeinschaft eine „neue, in ihrem Ansatz bundesstaatliche Ordnung“, die „nicht ohne Auswirkung auf unsere eigene bundesstaatliche Ordnung bleiben“ könne. Diese Erkenntnis wurde jedoch nicht mit konkreten Empfehlungen für die deutsche Kompetenzordnung verbunden – außer mit einem nicht näher ausgeführten „Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bundesgebiet“.³⁰⁰

Auch als sich Anfang der 1980er Jahre, in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat und wirtschaftlicher Knappheit und unter dem Eindruck der aus ihrem wissenschaftlichen Kontext geschälten und zum Schlagwort gemachten, als drohend empfundenen Politikverflechtungsfälle³⁰¹, ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Zielvorstellungen von Reformen des deutschen Föderalismus in Richtung Entflechtung vollzog, spielte die europäische Integration dabei kaum eine Rolle.

²⁹⁸ 1964-1966 Troeger Kommission, Seeger-Gutachten, Bund-Länder Verhandlungen während der Großen Koalition und Grundgesetzänderung 1969, Ernst-Kommission 1970-72, Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ von Bundestag und Bundesrat mit Abschlussbericht 1976 und entsprechende Länderkommissionen.

²⁹⁹ Renzsch 1991.

³⁰⁰ BT-Drs. 7/5924, S. 2 und S. 123, zitiert nach Grotz 2007, S. 100.

³⁰¹ Scharpf/Reisert /Schnabel 1976; Scharpf 1985; siehe unter 3.3.

Sicher haben die Erfolge hinsichtlich der europapolitischen Mitwirkungsrechte im Zuge der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte die Ministerpräsidenten beflügelt, auch hinsichtlich ihrer innerstaatlichen Rechte rigorosener gegenüber dem Bund vorzugehen. Auch einige Landtage stellten Ende der 1980er Jahre Überlegungen an, wie eine Abwanderung ihrer Kompetenzen an den Bund und die EG gestoppt werden könnte.³⁰²

Die deutsche Vereinigung mit dem Beitritt der neuen Länder nach Art. 23 a. F. GG stellte den deutschen Föderalismus vor große innere Herausforderungen. Die Zahl der Akteure wuchs, und ebenso die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede. Diese Entwicklung stärkte letztenendes den Bund, weil strukturschwache Länder auf ihn angewiesen waren. Vor allem die westdeutschen Ministerpräsidenten forderten eine Reform des Föderalismus und in diesem Zusammenhang auch die Überprüfung der Kompetenzen von EU, Bund und Ländern. Ein window of opportunity öffnete sich, weil die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags – der weitere Kompetenzen an die EU übertrug – und die Verhandlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat zeitlich zusammen fielen. Die Länder benutzten die Vetomacht, die der Bundesrat hinsichtlich des Maastrichter Vertrags hatte, um ihre Ziele durchzusetzen. Allerdings konzentrierten sie sich zunächst auf ihre Mitwirkungsrechte in Europaangelegenheiten, die dann in Art. 23 n. F. GG zusammen mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags bereits Ende 1992 verabschiedet wurden. Der Zusammenhang zwischen europäischer Integration und innerdeutscher Kompetenzordnung wurde durchaus auch gesehen, oder sollte zumindest zur taktischen Durchsetzung der eigenen Ziele benutzt werden (damals in erster Linie der Konkretisierung des Art. 72 Abs. 2 GG). Da die Entscheidung über den Maastrichter Vertrag jedoch aufgrund des europäischen Terminkalenders vorgezogen worden war, konnte das erweiterte Junktum zwischen deutschem Föderalismus und dem Maastrichter Vertrag nicht weiter aufrecht erhalten werden.³⁰³ So kam es in der Reformkommission zu keiner „erweiterten Verbindung von europabezogener und allgemeiner Bundesstaatsdiskussion“³⁰⁴

³⁰² So die Martin-Kommission im Landtag von Rheinland-Pfalz und der Landtag von Nordrhein-Westfalen, dem 1990 ein Bericht über die „Kompetenzverluste an die EG“ vorgelegt wurde. Weitere Nachweise bei Grotz 2007, S. 109f.

³⁰³ Leonardy 1994, hier S. 77; Jeffery 1995; Kilper/Lhotta 1996, S. 242 ff.; Grotz 2007, S. 115 ff.

³⁰⁴ Grotz 2007, S. 121.

In den 1990er Jahren erfolgten die europäischen Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza. Die Länder hatten Ziele definiert, aber diese betrafen zum einen vor allem die europäische Ebene (etwa die aufkommende Forderung nach einem Kompetenzkatalog der EU, die Definition des Subsidiaritätsprinzips und die Stärkung des AdR) und wurden zum anderen aufgrund der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen der Europapolitik der verschiedenen Länder nicht von allen Ländern gleichermaßen verfolgt.³⁰⁵ Dennoch kann hier festgestellt werden, dass die Länder begannen, das Postulat der Entflechtung und die Forderung nach mehr Wettbewerb sowohl auf europäischer als auch auf innerstaatlicher Ebene gleichermaßen zu stellen.

Seit Mitte/Ende der 1990er wuchs das Unbehagen über den Zustand des Föderalismus und gleichzeitig setzte eine Diskussion über die Reform der Bundesstaatlichkeit in Wissenschaft³⁰⁶, Politik und Medien³⁰⁷ ein. Die Entwicklung in Richtung einer größeren Föderalismusreform zeichnete sich ab: es kam zur Verfassungsklage einiger Länder gegen den Länderfinanzausgleich, der Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe über die Neuverteilung der Aufgaben und Finanzen, der Bildung eines Lenkungsausschusses Föderalismusreform 2001. Dabei wurde der sachliche Zusammenhang zwischen Ausgestaltung der europäischen Kompetenzordnung und deutschem Föderalismus den Beteiligten immer deutlicher.³⁰⁸ Während die Länder im Vorfeld vor allem ihre eigene Stärkung gefordert und wenig EU-Bezüge hergestellt hatten, drängte die Bundesregierung in ihrem Positionspapier auf die Überprüfung der Kompetenztitel des deutschen föderalen Systems auf ihre Europatauglichkeit.³⁰⁹ Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung („KOMBO“), die Ende 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzt wurde, hatte unter anderem auch den Auftrag, die Reform des deutschen Föderalismus „vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union“ zu diskutieren. Zeitgleich mit den Beratungen dieser „Föderalismuskommission I“ 2003/2004

³⁰⁵ Knodt 2000; Eppler 2003, hier S. 480-485; Hrbek 2001a. Vor dem Vertrag von Nizza waren sich die Länder eher einig als vor Amsterdam, gingen dann aber auf einen Kompromissvorschlag Sigmar Gabriels ein, die EU-Kompetenzdebatte im schon absehbaren Post-Nizza-Prozess zu lösen.

³⁰⁶ Männle 1998; Benz 1999; Münch 1999a; Münch 1999b; Fischer/Große Hüttmann 2001; Margedant 2003.

³⁰⁷ Hans-Olaf Henkel trug 1997 Kritik am deutschen Föderalismus vor, die zu einer Debatte in den Printmedien führte, vgl. Luthardt 1999.

³⁰⁸ Grotz 2007, S. 126 ff; Fischer 2003.

³⁰⁹ Hrbek/Eppler 2003.

und den weiteren nachfolgenden föderalen Reformbemühungen entwickelte sich der europäische Verfassungsprozess weiter: Der Europäische Konvent tagte 2002/2003 (unter Mitwirkung der deutschen Länder), in der nachfolgenden Regierungskonferenz einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Europäischen Verfassungsvertrag, dessen Ratifizierung schließlich 2005 an den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte und nach einer „Nachdenkpause“ in den inhaltlich weitgehend unveränderten Vertrag von Lissabon mündete. In den Jahren ab 2002 trat somit eine Situation ein, in der annähernd parallel über die – materiell miteinander zusammenhängenden – Kompetenzordnungen des europäischen politischen Systems und des deutschen politischen Systems verhandelt wurde. In den Jahren nach 2002 wurden nicht nur in Deutschland über die Verteilung der innerstaatlichen Kompetenzen zwischen nationaler und subnationaler Ebene geführt, sondern auch in den Föderalstaaten Österreich und Belgien und in anderen regionalisierten Mitgliedstaaten der EU.³¹⁰ Zumindest die Verhandlungen im Österreich-Konvent nahmen ausdrücklichen Bezug auf den Europäischen Konvent.³¹¹

5.3 Föderalismusreform I im Überblick³¹²

Die Beschlüsse, mit denen der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die KOMBO Mitte Oktober 2003 einsetzten, gaben der Föderalismuskommission den folgenden Auftrag:

„Die Kommission erarbeitet Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern, und legt diese den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vor.“

³¹⁰ Weitere Hinweise bei Grotz 2007 und bei Dieringer 2008.

³¹¹ Der „Österreichkonvent“ hat von Mitte 2003 bis Anfang 2005 über eine umfassende Staatsreform in Österreich beraten, unter anderem über die föderale Kompetenzverteilung, die Rolle des Bundesrats und die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten. Ziel war es, eine „zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben“ zu ermöglichen. Das Schlussdokument, der „Fiedler-Entwurf“, wurde nicht von allen Konventsmitgliedern unterstützt. Seither wurden Vorschläge in verschiedenen Parlamentsausschüssen und Regierungsgremien beraten. Seit März 2008 liegt ein Entwurf für eine Föderalismusreform von einer 7-köpfigen Expertengruppe des Bundeskanzleramts vor, über die Uneinigkeit herrscht. Die Verhandlungen sollen nach der Regierungsbildung 2008 wieder aufgenommen werden.

³¹² Vgl. dazu Eppler 2006d; weitere Texte zum Thema in der folgenden Fußnote.

Die Kommission soll insbesondere

- die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder,
- die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und
- die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern

überprüfen.

Sie soll die Fragen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen beleuchten. Sofern die Kommission Änderungen des Grundgesetzes für erforderlich hält, legt sie den gesetzgebenden Körperschaften Formulierungsvorschläge vor.“

Die Bundesstaatskommission, die von November 2003 bis Dezember 2004 tagte, setzte sich aus den 16 Ministerpräsidenten der Länder als Vertretern des Bundesrates und ebenso vielen Vertretern des Bundestages (nach Fraktionsstärke) zusammen. Daneben nahmen Vertreter der Bundesregierung, der kommunalen Spitzenverbände, der Landtage und Sachverständige, jeweils mit Rede- aber ohne Stimmrecht an den Verhandlungen der KOMBO teil.³¹³ Der zum Zeitpunkt des unerwarteten Scheiterns im Dezember 2004 fast gefundene Kompromiss liegt in einem „Sprechzettel der Vorsitzenden“ vom 13.12.2004 vor. Eine Fortsetzung der Verhandlungen erfolgte in nicht-öffentlichen Gesprächen infolge des so genannten „Job-Gipfels“ im Frühjahr 2005, die im Mai 2005 angesichts der angekündigten Bundestagswahl abgebrochen wurden. Die Ausgestaltung der Rechte, die der Europäische Verfassungsvertrag den nationalen Parlamenten und damit auch dem Bundesrat in Sachen Subsidiaritätskontrolle einräumen würde (Frühwarnmechanismus und Klagerecht), wurden in eigenen Verhandlungen und damit parallel zu den Föderalismus-Verhandlungen diskutiert und festgelegt, obwohl sie föderale Fragen betrafen.

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen der neuen Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD wurde eine „Arbeitsgruppe Föderalismusreform“ gebildet. Tatsächlich lag am

³¹³ Siehe Tabellen im Anhang. Für die Föderalismusreform I vgl. Dietsche/Hinterseh 2005; Hrbek 2004 und Hrbek 2006.

7. November 2005 – und damit auf den Tag genau zwei Jahre nach der ersten Sitzung der Bundesstaatskommission – ein Ergebnispapier der Arbeitsgruppe vor, das einen Annex des Koalitionsvertrags vom 11.11.2005 bildet.³¹⁴ Der Beinahe-Kompromiss der Bundesstaatskommission konnte so in einen frühen Regierungserfolg umgemünzt werden.

Die Kritik am Verhandlungsergebnis der Koalitionsparteien ließ nicht lange auf sich warten. Ende November war von mehreren Ministerpräsidenten der Vorwurf zu hören, die Länderseite sei nicht ausreichend in die Koalitionsverhandlungen eingebunden gewesen. Die Länder wollten den Kompromiss „eigenständig prüfen“³¹⁵ und ließen offen, ob sie sich an den Koalitionsvertrag gebunden fühlten. Möglicherweise müsse eine neue Bund-Länder-Kommission eingesetzt werden.³¹⁶ Die Ministerpräsidentenkonferenz stimmten dann Mitte Dezember 2005 doch dem Kompromiss der Koalitionsverhandlungen in Sachen Föderalismus-Reform zu. Sie stellte in Aussicht, dieser erste Reformschritt könne vor der Sommerpause 2006 verabschiedet werden und kündigte eine darauffolgende Reform der Finanzbeziehungen an.³¹⁷

Am 16.02.2006 einigte sich eine Spitzengruppe aus Ministerpräsidenten, Bundesministern und Fraktionsführern der Großen Koalition in den noch strittigen Details, bis Ende Februar 2006 wurde daran gearbeitet, das Ergebnis in eine Gesetzesvorlage zu bringen. Die Kabinette der Landesregierungen, die Ministerpräsidentenkonferenz und die Bundestagsfraktionen wurden einbezogen werden, bevor die Reform Mitte März 2006 zeit-

³¹⁴ Koalitionsvertrag: „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005“, darin ab S. 144: „Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Stand 7. November 2005).“

³¹⁵ So der saarländische Ministerpräsident Müller (CDU).

³¹⁶ So der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rüttgers (CDU). Auch eine Zustimmung der FDP zum Kompromiss wurde fraglich, weil unklar war, ob die Länder bereit sind, nach Abschluss der ersten Phase der Föderalismus-Reform eine Reform des Finanzföderalismus in Angriff zu nehmen. Dagegen v.a. der Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, Ringstorff (SPD). Die Absprache der Großen Koalition im Bund, den Länderfinanzausgleich neu zu regeln, ist für die FDP die Voraussetzung, dem Vorhaben der Föderalismus-Reform zuzustimmen. Ohne FDP ist die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundesrat gefährdet. Diese wäre zwar für die Grundgesetzänderung, mit der die Föderalismus-Reform verabschiedet werden würde, im Bundestag nicht erforderlich, aber wegen ihrer Beteiligung an verschiedenen Landesregierungen im Bundesrat.

³¹⁷ „Berlin: Länder machen den Weg zur Föderalismusreform frei“. Meldung in FAZ.net vom 15.12.2005: <http://www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~E92D27D932A6A4D88B92E07F3673071A6~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Referenzdatum 14.12.2009). Am Abend des 14.12.2005 haben die Ministerpräsidenten der Reform zugestimmt.

gleich in Bundestag und Bundesrat erstmals beraten wurde. Nach weiteren Sachverständigenanhörungen, die Bundestag und Bundesrat gemeinsam im Mai 2006 durchführten, wurde die größte Verfassungsreform seit Bestehen des Grundgesetzes Anfang Juli 2006³¹⁸ verabschiedet und die Reform trat zum 1. September 2006 in Kraft.

Die Föderalismusreform I bildet ein Kompromisspaket, das die Kompetenzverteilung der verschiedensten Policy-Felder zusammen bringt mit einigen strukturellen Neuerungen der föderalen Ordnung. So wurde die Rahmengesetzgebung ganz abgeschafft, ein materielles Abweichungsrecht für die Länder in wenigen Bereichen eingeführt, die Geltung der Erforderlichkeitsklausel eingeschränkt, ein formelles Zugriffsrecht der Länder im Bereich der Verwaltungskompetenzen eingerichtet und Haftungsregeln für den Fall europarechtlich bedingter Strafzahlungen zwischen Bund und Ländern festgelegt. Außerdem wurde ein neuer Zustimmungstatbestand für den Erlass von für die Länder kostenintensiven Gesetzen eingeführt, Art. 104a Abs. 3a n.F. GG.

Verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichts (zur Altenpflege, Juniorprofessur und Studiengebühren) trafen in die Zeit der Verhandlungen der KOMBO und verschlechterten die Verhandlungsposition der Bundesseite, weil sie eine Beweispflicht des Bundes im Rahmen der Erforderlichkeitsklausel einführten.

Eine Vielzahl materieller Kompetenzzuweisungen, u.a. für die Bildungspolitik, Hochschulpolitik, Umweltpolitik, das Öffentliche Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht, Innere Sicherheit, Agrarpolitik, die Mitwirkung der Länder an der Europapolitik, Kompetenzen mit regionalem Bezug (u.a. öffentliche Fürsorge, Recht der Wirtschaft, regionale Arbeitsmarktpolitik, land- und forst-wirtschaftliche Erzeugung, Bodenrecht, Raumordnung und Bodenverteilung, Wohnungswesen, Verkehr) sowie die Stellung der Hauptstadt Berlin wurden diskutiert und durch die Föderalismusreform I neu geregelt.

³¹⁸ Während der Fußball WM in Deutschland und der IACFS-Tagung in Tübingen.

6. Fallstudie: Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten

6.1 Historischer Überblick: Der „Pfad“

6.1.1 Das neue Grundgesetz und der Beginn der europäischen Integration

Im Hinblick auf die Entscheidungsstrukturen im politischen System der frühen Bundesrepublik machte sich ein „Spannungsverhältnis“³¹⁹ zwischen dem früheren Integrationsartikel 24 GG und dem föderalen System bemerkbar. So war für eine Änderung des grundgesetzlichen Kompetenzsystems der Art. 70 ff. GG eine 2/3-Mehrheit des Bundesrates nötig, für eine Übertragung von Kompetenzen an eine supranationale Organisation lediglich ein einfaches Einspruchsgesetz. Daneben war der Bundesrat in europäischen und internationalen Angelegenheiten lediglich mit seinem allgemeinen Informationsrecht (Art. 32 Abs. 2, 53 GG) ausgestattet.

Die deutschen Länder protestierten, als sie in der deutschen Delegation, die den Beitritt zum Europarat aushandelte, nicht repräsentiert waren. Mehr noch, als sie nicht an den Verhandlungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl beteiligt, sondern lediglich durch Zuleitung des Entwurfs eines Einspruchsgesetzes informiert wurden. Der Ministerpräsident des von der EGKS besonders betroffenen Landes Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold (CDU), sah bereits damals die Gefahr, dass die Länder durch die europäische Integration „zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt“³²⁰ werden und forderte einen gesetzlich festgelegten Einfluss der Länder auf die deutsche Europapolitik.³²¹ Im Folgenden kam es aber lediglich zu der mündlichen Zusage der Bundesregierung, den Bundesrat laufend über europäische Politik zu unterrichten, und zur Installation eines Länderbeobachters durch eine Vereinbarung zwischen dem Bundesaußenminister und einigen Ministerpräsidenten.³²²

³¹⁹ Grotz 2007, S. 89.

³²⁰ Zitiert aus: Große Hüttmann 2005, S. 28.

³²¹ für den folgenden Abschnitt vgl. Eppler 2007 und Moore/Eppler 2008.

³²² Zur Entwicklung der Mitwirkungsrechte der Länder: Sturm/Pehle 2005, S. 85-96 und Hrbek 1986, insbes. S. 25 ff.; Hrbek 1972, S. 332-337.

6.1.2 Das „Zuleitungsverfahren“

Die Ratifizierungen des EWG- und des Euratom-Vertrags 1957 waren aus verwaltungs- und finanztechnischen Gründen zustimmungspflichtig. Die Länder wiederholten in diesem Zusammenhang ihre Forderungen nach Mitbestimmung an der deutschen Europapolitik, hatten nun aber eine stärkere Position als bei Gründung der EGKS. So wurde das „Zuleitungsverfahren“, auch „Bundesratsverfahren“ genannt, in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen etabliert. Es verstärkte das Informationsrecht der Länder, indem Bundestag und Bundesrat von der Bundesregierung laufend über Entwicklungen im Rat informiert werden mussten. Soweit diese Konsequenzen für die innerdeutsche Gesetzgebung hätten haben können, hatte die Unterrichtung vor der Entscheidung des Rats zu erfolgen.

Neben das Informationsrecht trat die Möglichkeit des Bundesrats, Stellungnahmen abzugeben. Diese waren zwar für die Bundesregierung nicht verbindlich. Wenn der Bundesrat nachfragte, musste die Bundesregierung allerdings Auskunft darüber geben, inwieweit die Empfehlungen beachtet worden waren. Das Zuleitungsverfahren wurde erst 1963 in einer interministeriellen Vereinbarung geregelt. Bereits 1957 richtete der Bundesrat einen Sonderausschuss „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ ein, der 1965 in einen Ständigen Ausschuss „für Fragen der Europäischen Gemeinschaften“ umgewandelt wurde.

6.1.3 Das „Länderbeteiligungsverfahren“

Nach etlichen Reformanstrengungen hinsichtlich des deutschen Föderalismus, die keine Auswirkungen auf die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten hatten,³²³ forderten die Länder Mitte der 1970er Jahre erweiterte Mitwirkungsrechte im Europabereich. Ende 1977 wurden Gespräche der Exekutiven von Bund und Ländern aufgenommen, die 1979 in das so genannte „Länderbeteiligungsverfahren“ mündeten, das durch eine einseitige Selbstverpflichtung der Bundesregierung eingerichtet und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelt wurde.

³²³ Vgl. oben in 5.2.

Die Länder hatten vergeblich gefordert, die Zusammenarbeit auf eine neue, formelle Grundlage zu stellen. Die Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern wurde weiter ausgedehnt. Die Bundesregierung unterrichtete die Länder nun auch über EG-Vorlagen vor ihrer förmlichen Zuleitung an den Ministerrat. Für die Stellungnahme der Länder wurde eine Gewichtung je nach ihrer innerstaatlichen Kompetenz in der betreffenden Materie eingeführt. Bei ausschließlicher Länderkompetenz sollten sie innerhalb angemessener Frist ihren Standpunkt formulieren, dabei ein einheitliches Votum abgeben und die Stellungnahme in die außen- und integrationspolitischen Ziele und Notwendigkeiten des Bundes einordnen.³²⁴ Der Bund konnte wiederum aus außen- und integrationspolitischen Zielen und Notwendigkeiten abweichen, musste dies den Ländern gegenüber dann aber begründen. Wenn keine ausschließliche Kompetenz der Länder vorlag, aber wesentliche Interessen derselben berührt waren, verpflichtete sich der Bund, die Länder anzuhören und im weiteren Verlauf des EG-Gesetzgebungsverfahrens den Grundsatz der Bundestreue zu beachten. Neben dem Informationsrecht und dem Recht, Stellungnahmen abzugeben, wurde eine dritte Art der Mitwirkung begründet: Auf Verlangen der Länder und soweit es dem Bund möglich war, wurden zwei Ländervertreter in die Beratungsgremien des Rats und der Kommission bestellt.

6.1.4 Das „Neue Bundesratsverfahren“

Als 1986 die Zustimmung Deutschlands zur Einheitlichen Europäischen Akte anstand, hatten die Länder wieder ein Druckmittel, ihre Rechte in der Europapolitik zu stärken, weil die Bundesregierung die Ratifizierung als zustimmungspflichtig interpretierte. Die Länder agierten in dieser Situation geschlossen über den Bundesrat und banden ihre Zustimmung an die gesetzliche Verankerung ihrer Mitwirkungsrechte. Im Ratifikationsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte wurde das so genannte „Neue Bundesratsverfahren“ geregelt.

Die Bundesregierung war danach zur frühestmöglichen Information über Vorhaben der EG verpflichtet. In Angelegenheiten, welche die ausschließliche Gesetzgebungskompe-

³²⁴ Mehrheitsentscheidungen waren nur schwer möglich. Die Zusammenarbeit der Länder lief nicht allein über den Bundesrat, sondern sie richteten für bestimmte Materien so genannte „Gemeinsame Stellen“ ein. Diese Stellen hatten unzureichende Kapazitäten.

tenz der Länder betrafen, war das Bundesratsvotum maßgeblich. Die Koordination der Länder untereinander lief wieder über den Bundesrat, und Mehrheitsentscheidungen wurden möglich. Die Bundesregierung war in diesen Angelegenheiten verpflichtet, die Stellungnahmen des Bundesrats bei Verhandlungen im Rat der EG zu berücksichtigen, konnte aber aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen von ihnen abweichen. Außerdem wurde festgelegt, dass die Länder bei EG-Regelungen, die innerstaatlich in ihre ausschließliche Kompetenz fielen, verlangen konnten, dass ihre Vertreter zu den Beratungen der Kommission und des Europäischen Rats hinzu gezogen wurden. Der Bundesrat hat im Zusammenhang mit dem „Bundesratsverfahren“ eine EG-Kammer eingerichtet, die Stellungnahmen in EG-Angelegenheiten abgeben konnte. Die Beschlüsse der Kammer hatten die Wirkung von Beschlüssen des Bundesrats. 1987 wurde eine Bund-Länder-Vereinbarung getroffen, die die Durchführungsbestimmungen regelte.

Neben der Stärkung der innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in Europaangelegenheiten richteten die Länder seit Mitte der 1980er Jahre eigene Länderbüros in Brüssel ein. Außerdem versuchten sie zunehmend, durch Einflussnahme auf europäische Vertragsrevisionen, erstmals bei der Vorbereitung des Maastrichter Vertrags, ihre eigene Position gegenüber der EG und innerhalb des europäischen Mehrebenensystems zu stärken.³²⁵ Daneben starteten einige Länder 1989 eine Initiative, die darauf abzielte, die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG zustimmungspflichtig zu machen und die Mitwirkungsrechte der Länder grundgesetzlich zu regeln, die aber 1990 von der Bundesregierung zurück gewiesen wurde.³²⁶ Mit dem Maastrichter Vertrag wurden Kompetenzen der Länder an die EU übertragen.³²⁷ Als Ausgleich verlangten sie eine nachhaltige Aufwertung der subnationalen Ebene auf europäischer Ebene, etwa die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen, die Möglichkeit der Mitwirkung von Länderministern im Rat, eine dritte Kammer mit subnationalen Vertretern,³²⁸ über die subnationalen Einheiten an der EU-Gesetzgebung beteiligt sein sollten, und ein eigenständiges Klagerecht für Länder vor dem EuGH. Die Bundesregierung

³²⁵ Siehe oben unter 5.2.

³²⁶ Das waren Bayern, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, vgl. Grotz 2007, S. 110.

³²⁷ U.a. in den Bereichen Justiz und Inneres, Bildung, Kultur und Umwelt, siehe Tabelle 2.

³²⁸ Vgl. den historischen Rückblick in Eppler 2003, S. 480ff.

unterstützte einige der Forderungen der Länder zwar in der Regierungskonferenz. Als sich die Forderungen auf Ebene der europäischen Verträge jedoch als nicht vollständig realisierbar erwiesen, konzentrierten sich die Länder auf eine Steigerung ihres Einflusses auf die deutsche Europapolitik und machten ihre Zustimmung zum Maastrichter Vertrag Anfang der 1990er Jahre abhängig von der Einführung des Europaartikels, Art. 23 GG (siehe unter 6.2). Auch im Zusammenhang mit den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza betonten die Länder ihre Forderung nach einem Kompetenzkatalog in den europäischen Verträgen und nach einer Aufwertung des Ausschusses der Regionen, indem „sie wieder mit der Veto-Karte spielten.“³²⁹

6.1.5 Zwischenfazit

Seit Mitte der 1950er Jahre waren die Rechte der Länder in Europaangelegenheiten immer weiter ausgebaut worden, bis sie schließlich in Art. 23 GG verfassungsrechtlich verankert wurden. Die einzelnen Reformschritte lagen auf einem einheitlichen Entwicklungspfad. Sie stärkten die Länderrechte kontinuierlich und in beachtlichem Maß, nahmen aber keine grundsätzlichen Veränderungen der Entwicklungsrichtung vor. Neben das Informationsrecht trat das Recht, Stellungnahmen abzugeben, und schließlich das Recht, an Sitzungen auf europäischer Ebene teilzunehmen. Diese Rechte wurden auf einem kontinuierlichen Pfad immer weiter ausgebaut. In seinem Verlauf wurde die Politikverflechtung, die für die innerstaatliche Kompetenzordnung kennzeichnend ist, auf die Europapolitik übertragen: Je stärker die Länder von den Regelungen, die andere Ebenen treffen, tangiert sind, desto größer ist ihr Mitspracherecht. Wenn die europäische Ebene Kompetenzen hinzu gewann, die in Deutschland Ländersache waren, akzeptierten dies die Länder um den Preis, dass sie innerstaatlich über den Bundesrat mehr Einfluss auf die deutsche Europapolitik erhielten. Veränderungen der Bund-Länder-Zusammenarbeit gingen meist von externen Anreizen, etwa von europäischen Vertragsrevisionen aus. An diesen Stellen konnten die deutschen Länder ihre verhältnismäßig starke Position, die sie über den Bundesrat an den europapolitischen Entscheidungen des Bundes haben, als Hebel benutzen, um, teilweise durch Androhen eines Vetos, die eigenen Mitspracherechte zu stärken.

³²⁹ Große Hüttmann 2008, S. 135. Vgl. auch Hrbek/Große Hüttmann 2002.

6.2 Status quo ante: Europapolitik vor der Föderalismusreform I

6.2.1 Die Kompetenzverteilung

Die letzte Veränderung der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten vor der Föderalismusreform I war die Einführung des „Europaartikels“ in das Grundgesetz. Auf Empfehlung der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ von Deutschem Bundestag und Bundesrat wurde der „neue“ Art. 23 GG³³⁰ am 2. bzw. am 18. Dezember 1992, zeitgleich mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags, von Bundestag bzw. Bundesrat verabschiedet. Die Länder hatten ihn mit ihrer Zustimmung zur Ratifizierung des Vertrags „erkauft“.³³¹

Art. 23 Abs. 2 GG³³² fixiert das schon lange bestehende Informationsrecht der Länder grundgesetzlich. Bundesrat (und Bundestag) müssen von der Bundesregierung umfassend und frühzeitig über deren EU-Politik informiert werden.

Das Recht des Bundesrats, Stellungnahmen abzugeben, ist in den Absätzen 4 und 5 des Artikels 23 GG geregelt. Hier wurden die Ansätze der Abstufung der Verbindlichkeit dieser Stellungnahmen, die bereits in früheren Regelungen vorhanden waren, ausgebaut. Seither existiert ein fein ziseliertes System der Mitwirkung: Je nach dem Ausmaß der innerstaatlichen Betroffenheit der Länder in dem Politikbereich, der durch eine EU-Norm geregelt werden soll, haben die Länder eine gestufte Vetoposition gegenüber der Bundesregierung. Art. 23 Abs. 4 GG legt fest, dass der Bundesrat zu beteiligen ist, wenn er an einer innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die Länder innerstaatlich zuständig wären. Diese Beteiligung ist lückenlos, da der Bundesrat innerstaatlich auch bei Einspruchsgesetzen mitwirkt.

³³⁰ Mit dem Beitritt der ostdeutschen Länder zum Grundgesetz war der „alte“ Art. 23 GG, der Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich des Grundgesetzes und zum Beitritt deutscher Gebiete enthielt, obsolet geworden.

³³¹ Scholz 1992; Scholz 1993; Benz 1993; Schmalenbach 1996; Leonardy 2002; Zur vorhergehenden Diskussion: Scharpf 1990; Hrbek 1986; Engel 2001.

³³² Im Folgenden wird die Fassung, die Art. 23 GG seit 1992 hatte, mit „Art. 23 GG“ zitiert. Es wird, abgesehen von Art. 23 Abs. 6 GG und von Art. 23 Abs. 1a GG darauf verzichtet, den Art. 23 GG mit „a.F.“ und „n.F.“ zu kennzeichnen. Denn Art. 23 GG in seiner heute gültigen Fassung ist zwar geändert worden, allerdings nur hinsichtlich dieser beiden Absätze: Zuerst wurde Art. 23 Abs. 6 GG durch die Föderalismusreform I verändert. Mit den Begleitgesetzen zum Lissabon-Vertrag wurde Art. 23 Abs. 1a GG eingeführt. Mehr zu beiden Änderungen unten.

In einem gestuften Verfahren setzt Art. 23 Abs. 5 GG fest, welche Bindewirkung das Votum des Bundesrates für die Bundesregierung hat. Wenn es um den Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes geht oder der Bund sonst die Gesetzgebungskompetenzen innehat, ist die Stellungnahme des Bundesrates lediglich „zu berücksichtigen“, sie ist aber nicht bindend. Wenn im Schwerpunkt Angelegenheiten der Länder (etwa bei Gesetzgebungsbefugnissen der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren) betroffen sind, muss der Bund das Votum des Bundesrates „maßgeblich berücksichtigen“, wobei „die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ zu wahren ist.³³³ Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und Bundesrat ist in der Rechtswissenschaft umstritten, ob dem Bundesrat das „Letztentscheidungsrecht“ zukommt.³³⁴

Auch die bereits früher praktizierte Teilnahme von Ländervertretern an Sitzungen von EU-Organen wurde grundgesetzlich fixiert und verstärkt. Die Bestimmung des Art. 23 Abs. 6 a.F. GG regelte bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform I diese stärkste Form der Beteiligung der Länder. Nach Art. 23 Abs. 6 GG *sollte* ein vom Bundesrat ernannter Vertreter der Länder die gesamtstaatliche Verantwortung in Beratungsgremien der Kommission und des Rates und – nun auch – bei Ratstagungen übernehmen, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Kompetenzen der Länder betroffen sind.³³⁵ Der Ländervertreter musste seine Rechte unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung wahrnehmen und die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes musste ge-

³³³ Nach h.M. ist das Gebot, die gesamtstaatliche Verantwortung zu wahren, an Bundesrat und Bundesregierung als Verfassungsorgane gerichtet. Die Bestimmung eignet sich daher nicht als Ausnahmetatbestand, der von der Bundesregierung als Ausweg vor dem Letztentscheidungsrecht des Bundesrats genutzt werden kann, weitere Hinweise in Streinz 2003, Rn 111.

³³⁴ Nach § 5 II 3-5 a.F. EUZBLG ist bei unterschiedlichen Ansichten von Bundesregierung und Bundesrat ein Einvernehmen anzustreben, dazu berät die Bundesregierung mit Vertretern der Länder. Scheitert das Einvernehmen und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit Zweidrittelmehrheit („Beharrungsbeschluss“), ist diese maßgebend. In der Rechtswissenschaft ist das Letztentscheidungsrecht streitig; für das Letztentscheidungsrecht: Scholz 2000, Rn. 120, 127 unter Hinweis auf die Regelungen des EUZBLG; gegen das Letztentscheidungsrecht: Streinz 2003, Rn 110. Er plädiert für eine verfassungskonforme Auslegung des § 5 EUZBLG, weil der Wortlaut („berücksichtigen“) bei einem vetoähnlichen Recht des Bundesrates hätte schärfer formuliert werden können. Weitere Nachweise bei Rojahn 2001, Rn 71.

³³⁵ Nach Art. 203 I a.F. EGV, hier wird der Status eines Ministers verlangt, weshalb nur Landesminister ernannt werden können. Die Benennung erfolgt nach Art. 52 III 1 GG mit einfacher Mehrheit. Vgl § 6 II a.F. EUZBLG.

wahrt werden. Der Absatz ist im Indikativ formuliert und wurde nicht als „muss“, sondern als „soll“-Vorschrift gelesen.³³⁶

Neben Art. 23 GG wurde 1992 auch die Europakammer des Bundesrats in Art. 53 GG verfassungsrechtlich verankert. Art. 23 GG wird, was die Beteiligung des Bundesrates und der Länder in Europaangelegenheiten betrifft, flankiert vom „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) und von einer Bund-Länder-Vereinbarung. Hier werden u.a. Details über die Unterrichtung des Bundesrats durch die Bundesregierung, die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrats und die Beteiligung der Ländervertreter an Rats- und Kommissionssitzungen geregelt. Daneben sind auch Regelungen über die eigenständigen Aktivitäten der Länder gegenüber der EU enthalten, also etwa über die Länderbüros in Brüssel und die Mitwirkung der Länder im Ausschuss der Regionen, den die EU mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt hatte.³³⁷ Das EUZBLG wurde ergänzt durch eine Bund-Länder-Vereinbarung vom 23.03.1993.

Seit Einführung des Art. 23 GG stellten die Länder keine weiteren Forderungen mehr hinsichtlich eines Ausbaus ihrer innerstaatlichen Beteiligungsrechte in Europaangelegenheiten, wohl deswegen, weil kleinere und finanzschwächere Länder mit der Wahrnehmung der bestehenden Rechte bereits voll ausgelastet waren.³³⁸

6.2.2 Die Akteurskonstellation

Die deutsche Europapolitik ist geprägt von der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Ihre Exekutiven sind in diesem Politikbereich die wichtigsten Akteure. Die Umsetzung europäischer Richtlinien liegt im Schwerpunkt bei den Verwaltungen der Länder. Sie sind insofern „ein wesentlicher Bestandteil des Systems der europapolitischen Politikverflechtung und bringen ihre Expertise in den ebenübergreifenden Entscheidungspro-

³³⁶ Nach Art. 203 Abs. 1 a.F. EGV, hier wird der Status eines Ministers verlangt, weshalb nur Landesminister ernannt werden können. Die Benennung erfolgte nach Art. 52 III 1 GG mit einfacher Mehrheit. Vgl § 6 II a.F. EUZBLG.

³³⁷ Für den Bundestag: „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG vom 12. März 1993).

³³⁸ Knodt 2002.

zess im Rahmen des Bundesratsverfahrens ein.“³³⁹ Die Verwaltungen der Länder bilden stabile Netzwerke, oder „Fachbruderschaften“, in denen sie „ohne unmittelbare parlamentarische Kontrolle die Gestaltung der europapolitischen Agenda und die Umsetzung von EU-Richtlinien bestimmen konnten.“³⁴⁰ Die Ministerien auf Bundes- und Länderebene sind verantwortlich für die Europapolitik, die Deutschland in Richtung der EU betreibt.

Obwohl sowohl der Bundestag als auch die Landtage sich bemüht haben, die eigene „Europafähigkeit“ zu stärken, spielten die Parlamente keine große Rolle in der Europapolitik. Die Einrichtung eigener Büros in Brüssel lag zeitlich nach der Föderalismusreform I. Vorher waren bereits Europaausschüsse etabliert, die jedoch große Mühe hatten, die Europapolitik ihrer jeweiligen Regierungen zu kontrollieren. Insbesondere waren sie von den Oppositionsfraktionen nicht zu Kontrollinstrumenten gegenüber den Regierungen genutzt worden.³⁴¹ Auch das Bundesverfassungsgericht hatte bisher keine Entscheidung zu treffen, die das Zusammenspiel von Bund und Ländern in der Europapolitik unmittelbar tangiert hätte.

Eine wichtige koordinierende Rolle in der deutschen Europapolitik spielen die Europaministerkonferenz (EMK) und der Europaausschuss des Bundesrates. Sie haben sich immer wieder als Hauptakteure der deutschen Europapolitik für die Seite der Länder erwiesen.³⁴²

6.2.3 Steuerungsmittel und Politikmodell

Politische Steuerung³⁴³ bedient sich verschiedener Typen von Steuerungsinstrumenten. Vor die Frage gestellt, was durch die Europapolitik gesteuert wird, wird deutlich, dass es sich anders als in anderen Politikfeldern hier nicht um gesellschaftliche Steuerung dreht, sondern um die Definierung der deutschen Politik in Brüssel. Gesteuert werden also die politischen Akteure selbst. Diese Governance ist geprägt durch die informelle und for-

³³⁹ Große Hüttmann 2008, S. 129.

³⁴⁰ Große Hüttmann 2008, S. 129.

³⁴¹ Abels 2010; vgl. auch Janowski 2005 und Pehle/Sturm 2008 für weitere Nachweise.

³⁴² Schmuck 2009.

³⁴³ Braun/Giraud 2003.

melle Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Dabei fällt auf, dass diese Kooperation in höherem Maße von gegenseitigem Misstrauen als von routinierter Zusammenarbeit geprägt ist. Auch die zahlreichen institutionellen Mechanismen zur gegenseitigen Information und zur Abstimmung einheitlicher Linien konnten dieses Misstrauen bisher nicht beseitigen.³⁴⁴

6.2.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Art. 23 GG dem Bundesrat in Europaangelegenheiten Kompetenzen gibt, die spiegelbildlich zu der innerdeutschen Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG sind. Die Logik der innerstaatlichen Kompetenzverteilung wurde auf die Kompetenzen im Europabereich übertragen. Wie bereits bei der innerstaatlichen Abgabe von Länderkompetenzen an den Bund wurde auch in Europaangelegenheiten nach dem Prinzip "Kompetenzabgabe gegen Mitwirkungsrechte" gehandelt. Ohnehin im föderalen System bestehende Verflechtungsstrukturen wurden verdoppelt,³⁴⁵ und die Bedenken, die hinsichtlich der Effizienz, Transparenz und Reformfähigkeit solcher Strukturen gehegt wurden, konnten auch auf die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten übertragen werden. Die wesentlichen Akteure des Politikfelds sind der Bund und die Länder. Der Bundesrat und die Europaministerkonferenz sowie die Verwaltungen der Länder spielen dabei eine große Rolle. Die Governance ist geprägt von den Koordinierungsinstrumenten, die Bund und Länder für ihre Zusammenarbeit geschaffen haben, die jedoch nicht dazu in der Lage war, das vorherrschende Misstrauen zwischen Bund und Ländern zu beseitigen.

6.3 Der Einfluss der europäischen Integration

Anders als in vielen Politikfeldern macht die EU nur sehr selten direkte, vertikale Vorgaben hinsichtlich solcher föderaler Arrangements in den Mitgliedstaaten. Bekanntlich kann sie nur aufgrund begrenzter Einzelermächtigungen tätig werden, und solche wurden von den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer nationalen Staatsorganisation nicht erteilt. Direkte Auswirkungen der Politik der Europäischen Union auf die föderalen Ordnungen

³⁴⁴ Chardon 2005.

³⁴⁵ Hrbek 1986.

erfolgen allenfalls im Zusammenhang mit Veränderungen der primärrechtlichen Verträge, wenn etwa Rechte des Ausschusses der Regionen, subnationaler Vertreter im Rat oder auch der nationalen Parlamente – auch derer, die subnationale Einheiten repräsentieren – gestärkt werden und europarechtlich vorhandene Möglichkeiten auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Dennoch gehen erhebliche indirekte Impulse von der europäischen Integration auf die föderalen Ordnungen ihrer Mitgliedstaaten aus, durch den Transfer von Kompetenzen an die EU und durch die Schaffung eines neuen Handlungsrahmens für die politischen Akteure.³⁴⁶

6.3.1 Kompetenztransfer an die EU

Die EU hat ein breites Spektrum ehemals nationalstaatlicher Aufgabenbereiche übernommen. Über die Jahrzehnte, insbesondere aber seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und dem Maastrichter Vertrag 1993, erfolgte ein massiver Souveränitätstransfer, der inzwischen nahezu alle staatlichen Handlungsbereiche in erheblichem Maße tangiert,³⁴⁷ insbesondere auch Bereiche, die in Deutschland zuvor schwerpunktmäßig auf der Länderebene verankert waren oder von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wurden. Weitere Kompetenztransfers wurden im Europäischen Konvent diskutiert und sind durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 erfolgt, der in dieser Hinsicht den Inhalt des gescheiterten Verfassungsvertrags beinahe ganz übernommen hat.

Dabei regelt die EU meist nicht ein ganzes Kompetenzfeld, sondern erlässt nur punktuelle Regelungen, die neben nationalen Bundes- und Landesregelungen im gleichen Feld gelten. Ein großer Teil staatlicher Regelungskompetenzen kann daher nur im Zusammenspiel mehrerer Ebenen – EU, Bund, Länder und Kommunen – wahrgenommen werden, als Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Die föderalen Mitgliedstaaten

³⁴⁶ Vgl. für die Überlegungen zu direkten und indirekten Impulsen Eppler, Annegret 2008: Europäisierung von Föderalismusreform-Verhandlungen? Jüngste Föderalismusreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, unveröffentlichtes Papier zum Workshop „Verfassungsreformen im internationalen Vergleich“, Gemeinsame Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPA „Die Verfassung von Demokratien“, Osnabrück, 22. November 2008.

³⁴⁷ Hesse/Grotz 2005, S. 265 ff.

waren und sind durch diese schrittweise Verlagerung der Kompetenzen auf die EU immer wieder neu gezwungen, eine innere Balance zu finden, weil Kompetenzen, die zuvor allein zwischen der nationalstaatlichen und der subnationalen Ebene verteilt waren nun in unterschiedlichem Maße von der EU-Politik tangiert sind.

6.3.2 Die EU als neuer Handlungsrahmen

Nicht nur der Kompetenztransfer nach Brüssel tangiert den deutschen Föderalismus, sondern auch die Herausbildung eines neuen politischen Systems mit einer eigenen institutionellen Ordnung, spezifischen politischen Prozessen und Akteuren auf europäischer Ebene. Deutschland ist mit seiner föderalen Ordnung ein Teil dieses sich weiter entwickelnden größeren politischen Systems der EU. Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und die Länder wirken an Entscheidungen im institutionellen Kontext der EU mit. „Nationales Regieren unter den Kontextbedingungen der Europäisierung ist in zunehmendem Maße ausgerichtet auf das Management der Interdependenzbeziehungen, die sich aus der gemeinsamen Nutzung der Instrumente politischer Steuerung durch die unterschiedlichen politischen Ebenen ergeben.“³⁴⁸

Dieser neue Handlungsrahmen hat Auswirkungen auf die föderale Balance zwischen Bund und Ländern in Deutschland. Durch die EU-Politik kann die eine oder andere Ebene indirekt gestärkt oder geschwächt werden. Die Ebenen können ihrerseits über die „EU-Bande“ spielen und Ziele aller Art, die nicht im direkten Zusammenwirken von Bund und Ländern möglich sind, versuchen, über Brüssel zu erreichen. Der Handlungsrahmen an sich ist auch bereits ein Ergebnis von Europäisierungsprozessen, im Sinne der obigen Definition als Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen.

Nachdem die EU zu Beginn ihrer Entwicklung nur die nationalstaatliche Ebene einbezogen hat, haben die subnationalen Ebenen, allen voran die deutschen Länder, Strategien entwickelt, um ihre Interessen im europäischen Mehrebenensystem zu wahren.

³⁴⁸ Pehle/Sturm 2008, S. 156.

6.3.2.1 Erweiterter Handlungsspielraum: formale Rechte

Nachdem die EU lange Zeit als „regionenblind“ gegolten hatte, wurden die subnationalen Ebenen nach und nach in den primärrechtlichen Verträgen und der sekundärrechtlichen Ausgestaltung an manchen Stellen explizit in den politischen Prozess eingebunden und erhielt so auch in ihrem jeweiligen nationalen Kontext eine neue Gewichtung.³⁴⁹ Mit dem Ausschuss der Regionen (AdR), der Einführung des Subsidiaritätsprinzips und der Möglichkeit der Vertretung eines Mitgliedstaates im Rat durch subnationale Vertreter erweiterte die EU durch den Vertrag von Maastricht den formalen Handlungsspielraum für subnationale Einheiten. Im Konventsprozess gefordert wurden weitere Rechte.³⁵⁰

6.3.2.2 Erweiterter Handlungsspielraum: subnationale Politik im Multi-level Governance-System

Die Feststellung, dass im politischen System der EU weniger „die Regierung“ als vielmehr „das Regieren“ als offener Prozess im Vordergrund stehe, verdeutlicht, dass neben den eben dargestellten formellen Wegen für staatliche und nichtstaatliche Akteure die Möglichkeit besteht, über die Ebenen hinweg direkte Kontakte und Netzwerke zu unterhalten und so am Prozess der Politikformulierung in der EU teilzunehmen. Die deutschen Länder agieren aktiv in diesem europäischen Rahmen und nutzen auch informelle Möglichkeiten, Politik im europäischen Rahmen zu machen.³⁵¹ Obwohl die deutschen Länder diesem neuen Handlungsrahmen mit sehr heterogenen Voraussetzungen gegenüberstehen – Finanzkraft, Länge der Erfahrungen mit der EU, Interesse an unterschiedlichen Policies je nach Wirtschaftsaktivität, geographische Lage etc. – streben doch alle danach, ihren Einfluss in diesem und durch dieses System zu vergrößern. Dazu gehören etwa der Aufbau von Landesvertretungen in Brüssel, die frühzeitig über die Entwicklung europäischer Policies berichten und das eigene Land in Brüssel darstellen (Horchposten- und Schaufensterfunktion) und die Netzwerkarbeit mit anderen Regionen zum Beispiel in „RegLeg“, der Organisation der Regionen mit eigenen legislativen Befugnissen, aber

³⁴⁹ Jeffery 1997.

³⁵⁰ Zu den Forderungen Bauer 2004, zu ihrer Realisierung im VVE Eppler 2006b, im Vertrag von Lissabon Eppler 2008; Schmuck 2008. Zu der Stärkung der subnationalen Ebenen und Parlamente durch den Vertrag von Lissabon vgl. Eppler 2008; Abels/Eppler/Träsch 2010 jeweils mit weiteren Nachweisen.

³⁵¹ Große Hüttmann /Eppler 2009, S. 11-31.

auch mit nichtstaatlichen Akteuren und anderen Mitgliedstaaten.³⁵² Dabei setzen die deutschen Länder auf „europafähige“ Landesverwaltungen, die gleichermaßen in der Lage sind, Vorgaben aus Brüssel umzusetzen und die Positionen des Landes zu spezifischen EU-Vorhaben sowohl fachlich als auch verwaltungs- und landesspezifisch auszuarbeiten.³⁵³ Insgesamt ist zu beobachten, dass Länderregierungen einerseits zu aktiven Mitspielern im politischen System der EU werden und andererseits danach streben, ihre Autonomie zu wahren. Durch den veränderten Gesamtrahmen ihrer Handlungen erfolgt auch eine neue Gewichtung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern in Deutschland und der Länder untereinander.

6.3.3 Die Verhandlungen im Europäischen Konvent

Geleitet von der Vorstellung eines „Europas der Regionen“ stellten die deutschen Länder bereits Ende der 1980er Jahre spezifische Forderungen an die Architektur des Maastrichter Vertrags³⁵⁴ und an die nachfolgenden Regierungskonferenzen.³⁵⁵

An den Diskussionen des Europäischen Konvents³⁵⁶ waren die deutschen Länder durch den damaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Erwin Teufel, auch formal vertreten – der das Land Baden-Württemberg dann auch in der KOMBO vertrat. Akteure

³⁵² Aufschlussreich dazu die Ausführungen von Hartmut Reichl, Staatsministerium Baden-Württemberg am 28.01.2009 in der Vortragsreihe über die Koordination der deutschen Europapolitik in Tübingen. Er legte dar, wie Baden-Württemberg mit KFZ-Herstellern und Zulieferern sowie neuen EU-Mitgliedstaaten, die auf diese Industrien besonders angewiesen und daher von KFZ-Herstellern in Baden-Württemberg abhängig sind, die deutsche Bundesregierung in ihren Aktionen im Rat umging, als es um die Emissionsgrenzen von KFZ ging und die Bundesregierung für niedere Grenzen stimmte (und überstimmt wurde).

³⁵³ Seit Anfang 2010 ist auch eine Vernetzung der deutschen Landtage zu diesem Zwecke erkennbar. Vgl. dazu Abels 2010 sowie die so genannte „Stuttgarter Erklärung der Landesparlamente“ unter (http://www3.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe_pressemitteilungen.asp?PM=N0045_2010, abgerufen am 30.07.2010). Nach der Sommerpause 2010 werden die Landtage von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen mit eigenen Landtagsvertretern in Brüssel vor Ort sein. Baden-Württemberg ist bereits seit 2007 vertreten, vgl. weitere Nachweise und Ausführungen bei Große Hüttmann/Eppler 2009. Die anderen Landtage erst ab der Sommerpause 2010, Interview in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel am 14.07.2010.

³⁵⁴ Hrbek/Weyand 1994; Engel 1991. Neben den Forderungen nach einem Regionalausschuss standen im Vorfeld des Maastrichter Vertrags andere Forderungen wie etwa die Einführung des Subsidiaritätsprinzips inklusive eines Klagerechts für Regionen im Fall seiner Nichteinhaltung und eine Mitwirkungsmöglichkeit der Regionen im Rat.

³⁵⁵ Engel 1998.

³⁵⁶ Hrbek/Große Hüttmann 2002; Bauer 2004; Eppler 2006a.

des deutschen Föderalismus trugen also im Sinne der oben skizzierten Auffassung von Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen auch dazu bei, die europäische Ordnung aufzubauen und zu prägen, die ihrerseits auf das deutsche föderale System zurück wirkt.

Dabei muss einbezogen werden, dass der Europäische Konvent den Verhandlungen in der Bundesstaatskommission zeitlich unmittelbar voraus ging: Der Konvent legte seinen Entwurf am 18.07.2003 vor.³⁵⁷ Zu dieser Zeit hatten die politischen Akteure in Deutschland gerade beschlossen, statt einer Fortführung der Bund-Länder-Gespräche eine Gemeinsame Kommission von Deutschem Bundestag und Bundesrat zur Föderalismusreform einzusetzen. Die Regierungskonferenz zur Vorbereitung des Europäischen Verfassungsvertrags tagte vom 4. Oktober 2003 bis zum 18. Juni 2004, am 29. Oktober 2004 wurde der Verfassungsvertrag von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet und die Ratifizierungen in den Mitgliedstaaten begannen. Ab Anfang Juni 2005 folgte auf die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden zunächst eine „Phase des Nachdenkens“.

Die Politik der deutschen Länder im Mehrebenensystem hatte in dieser Zeit eine einheitliche Linie. Im Bund wie in der EU ging es ihnen in erster Linie um die Erhaltung bzw. die Rückübertragung und den Schutz eigener Kompetenzen, in zweiter Linie um möglichst große Mitspracherechte an der Politik der höheren Ebenen. Im Europäischen Konvent hatten die Länder gefordert: ein direktes Klagerecht in eigenen Angelegenheiten vor dem Europäischen Gerichtshof für Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen; eine klarere Abgrenzung der EU-Zuständigkeiten und damit die Wahrung mitgliedstaatlicher und regionaler Kompetenzen im Sinne der Subsidiarität; eine klarere Definition des Subsidiaritätsprinzips, die subnationale und lokale Ebenen berücksichtigt; Mechanismen zur Subsidiaritätskontrolle (s.u.); die Stärkung des Ausschusses der Regionen über die Beratung hinaus, etwa durch ein suspensives Vetorecht in den Feldern seiner obligatorischen Anhörung oder ein echtes Mitentscheidungsrecht.³⁵⁸

³⁵⁷ <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE&Content=> (26.08.2010).

³⁵⁸ Eppler 2006b.

In den Verhandlungen zur Föderalismusreform I gingen die Akteure davon aus, dass sie den Europäischen Verfassungsvertrag würden umsetzen müssen. Zwar lag das Ergebnis der Regierungskonferenz erst im Oktober 2004 vor. Es war jedoch absehbar, dass einige Regelungen ins deutsche Recht übertragen werden müssten und die Koordination der Europapolitik zwischen Bund und Ländern betreffen würden. Das Frühwarnsystem gab nach dem Verfassungsvertrag den nationalen Parlamenten – auch dem Bundesrat – die Möglichkeit, innerhalb von sechs Wochen nach Zuleitung eines Gesetzgebungsvorhabens der Europäischen Union Stellung in Sachen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu nehmen. Die Kommission musste diese Stellungnahmen berücksichtigen und wenn ein Drittel der nationalen Parlamente Rüge erhoben hätte, hätte die Kommission in einer „substantiierten Stellungnahme“ darlegen müssen, warum sie an ihrem Entwurf festhielt. Eine Klage konnte nach dem Verfassungsvertrag jede Kammer eines nationalen Parlaments auch ohne vorherige Rüge erheben, wenn sie die Grundsätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit verletzt sah.³⁵⁹ Art. 8 des Protokolls über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit delegierte die Ausgestaltung des Klagerechts auf die einzelnen innerstaatlichen Rechtsordnungen. Die Passerelle- oder Brückenklausel sah vor, dass der Europäische Rat einstimmig Materien, über die vorher einstimmig beschlossen wurde, in die Mehrheitsentscheidung überführen konnte. Der Verfassungsvertrag räumte den nationalen Parlamenten ein nachträgliches Ablehnungsrecht gegen eine solche Initiative ein.

Seit seiner Einführung wurde Art. 23 GG zumindest von den Ländern als Maßstab für ihre Stellung im europäischen Mehrebenensystem und im deutschen Föderalismus gewertet. Sie handelten auch gegenüber der europäischen Ebene nach dem Prinzip „Kompetenzabgabe gegen Mitwirkungsrechte“, und Mitwirkungsrechte, die sie im Rahmen des Maastrichter Vertrages auf europäischer Ebene nicht erlangen konnten, verlangten sie über Art. 23 GG als Mitwirkungsrechte an der deutschen Europapolitik. Art. 23 GG ist insofern auch immer als Scharnier zu sehen, das aus Sicht der deutschen Länder ihre Einflusspotentiale auf alle drei Ebenen verbindet. Die zeitliche Parallelität der Föderalismusreformverhandlungen und der Vorbereitung des Europäischen Verfassungsvertra-

³⁵⁹ Der Ausschuss der Regionen hat ein eigenes Klagerecht in den Fällen, in denen er ein Anhörungsrecht hat, vgl. Eppler 2005. Vgl. zum Ganzen Zoller 2005 und Bauer 2004.

ges legt die Vermutung nahe, dass auch hier Art. 23 GG aus Sicht der Länder zu einer gewissen Verklammerung der beiden Prozesse führen könnte.

6.3.4 Zwischenfazit

Obwohl die EU keine direkten Vorgaben hinsichtlich der nationalen Staatsorganisation und insbesondere hinsichtlich des Zusammenwirkens verschiedener Ebenen an der nationalen Europapolitik machen kann, wird doch deutlich, dass die europäische Integration durchaus Einfluss auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Europapolitik nehmen kann. Denn erstens werden Kompetenzen, die innerstaatlich auf Bund und Länder verteilt waren, an die EU übertragen, so dass die mitgliedstaatlichen Ebenen ein neues Gleichgewicht finden müssen. Zweitens bildet die EU einen neuen Handlungsrahmen, in dem sowohl Bund als auch Länder agieren können und durch den sich ihr innerstaatliches Verhältnis verändern kann. Drittens lagen die Vorbereitungen zum Europäischen Verfassungsvertrag zeitlich parallel zu den Verhandlungen der Föderalismusreform I.

6.4 Die Diskussionen über eine Reform des Art. 23 GG

6.4.1 Diskussionsverlauf

Im Vorfeld der Bundesstaatskommission war Art. 23 GG zwar Thema der mittels zahlreicher Positionspapiere geführten Diskussion, er stand aber nicht im Vordergrund derselben. Die Ministerpräsidenten sehen in ihrem Papier „Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“ vom 27.03.2003 keinen aktuellen Handlungsbedarf; Im Papier der Bundesregierung „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes“ vom 09.04.2003 heißt es, Deutschland müsse „europatauglicher werden“, was vor allem auf die Umsetzung von EU-Richtlinien bezogen wird; Die „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“ vom 31.03.2003 fordert den Schutz der Länderkompetenzen vor Eingriffen seitens der EU und mehr Mitwirkung der Landesparlamente; Das „fünfte Manifest“ des liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung ist europapolitischen Fragen gewidmet; Das „Berliner Programm“ des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen vom

13.06.2003, das Papier des Deutschen Landkreistags vom 07.06.2001 und der Aufruf der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ vom 15.10.2003 gehen nicht auf europapolitische Fragen ein.³⁶⁰

In der Bundesstaats-Kommission ist Art. 23 GG in den ersten zwei November-Sitzungen nur am Rande angesprochen worden. Hier gab es lediglich Vorstöße von Brigitte Zypries (die Handlungsfähigkeit Deutschlands in der EU müsse wieder hergestellt werden),³⁶¹ und von Erwin Teufel (der sich für die „Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik [...] als Mitglied der Europäischen Union“ aussprach).³⁶²

Erst die Anhörung in der Dezember-Sitzung brachte Art. 23 GG durch im Vorfeld festgelegte Fragestellungen auf die Agenda.³⁶³ Die mündlichen und schriftlichen Äußerungen der Sachverständigen, die übereinstimmend eine deutliche Kritik am damaligen Art. 23 GG übten und auf die durch die Länderbeteiligung ihrer Meinung nach eingeschränkte Europatauglichkeit Deutschlands hinwiesen – allerdings mit ganz unterschiedlichen Schlussfolgerungen – brachten eine Reform des Art. 23 GG auf die Tagesordnung der Kommission.³⁶⁴

In der Klausurtagung im Januar zur Kompetenzverteilung stand Art. 23 GG nicht im Mittelpunkt der Diskussion. Was die in der 2. Sitzung der Bundesstaatskommission gebildeten Arbeitsgruppen angeht, ist Art. 23 GG der Arbeitsgruppe 1 „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ zugeteilt. Deren dritte Sitzung am 11. März 2004 befasste sich mit Art. 23 GG, und anders als in der Plenarsitzung im Dezember war die Diskussion nicht von den Sachverständigen, sondern von den in der praktischen Politik

³⁶⁰ Sämtliche zitierten Dokumente finden sich in Hrbek/Eppler 2003.

³⁶¹ Stenografischer Bericht vom 07.11.2003, S. 19.

³⁶² Stenografischer Bericht vom 28.11.2003, S. 27.

³⁶³ Kommissionsdrucksache 0004 vom 03.12.2004 enthält den Fragenkatalog, auf den in der Anhörung eingegangen wurde.

³⁶⁴ Kommissionsdrucksachen 0005 (Rupert Scholz vom 08.12.2003), 0006 (Edzard Schmidt-Jortzig vom 09.12.2003), 0007 (Fritz W. Scharpf vom 10.12.2003), 0008 (Peter M. Huber vom 10.12.2003), 0009 (Joachim Wieland vom 10.12.2003), 0010 (Arthur Benz vom 10.12.2003), 0011 (Ferdinand Kirchhof vom 11.12.2003), 0012 (Hans Meyer vom 11.12.2003, geht nicht auf die Frage der Europafähigkeit ein) und stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003.

verankerten Mitgliedern der Kommission dominiert. Inzwischen wurde über eine Reform des Art. 23 GG eine überaus kontroverse Diskussion geführt, in der von Seiten des Bundes und der Länder jeweils Maximalpositionen eingenommen wurden. Die Länder zeigten sich mit der bisherigen Praxis des Art. 23 GG zufrieden und vor allem die großen und wirtschaftsstarke unter ihnen forderten für den Fall einer Reform des Artikels eine deutliche Stärkung der Länderrechte in Europaangelegenheiten bis hin zu einer „vollständigen Entflechtung“ nach belgischem Modell.³⁶⁵ Die von der Bundesregierung eingenommene gegensätzliche Maximalforderung war geprägt von der Behauptung, die deutsche Verhandlungsfähigkeit auf europäischer Ebene werde durch die Länderbeteiligung des Art. 23 GG eingeschränkt. Die Maximalforderung der Bundesseite war die Streichung der Absätze 3 bis 7 des Artikels 23 GG und die Regelung einer Alleinvertretung Deutschlands gegenüber der EU durch den Bund, bei der die Länder nur innerstaatlich, aufgrund einer einfachgesetzlichen Regelung und ohne Letztentscheidungsrecht an der Meinungsbildung in EU-Fragen beteiligt sein sollen.

Am 24. Mai 2004 tagte das Plenum der Bundesstaatskommission in seiner sechsten, öffentlichen Sitzung zum Thema „Europa“. Die vorbereitenden Dokumente und die Aussprache brachten eine Vielzahl von Argumenten, im Plenum fand eine kontroverse Debatte statt. Ein Kompromissvorschlag, der von den Sachverständigen im Laufe der Sitzung erarbeitet wurde, wurde letztendlich von Vertretern der Bundesregierung und der Länder abgelehnt und die Akteure beharrten auf ihren oben genannten Forderungen. Zu Beginn der Sommerpause 2004 konnte deshalb vermutet werden, dass ein Kompromiss nur schwer zu finden sei und es möglicherweise, abgesehen vom Anpassungsbedarf durch den europäischen Verfassungsvertrag, bei der bestehenden Regelung des Art. 23 GG bleiben werde.³⁶⁶ Ab Herbst 2004 bis zum Ende der KOMBO setzte sich die Pro-

³⁶⁵ In Belgien nimmt jeweils die Ebene, die die Gesetzgebungskompetenzen für einen Politikbereich hat, die Verhandlungsführung Belgiens auf europäischer Ebene wahr. Die belgische Europapolitik steht mithin nicht vor einem vertikalen Koordinationsproblem, höchstens vor horizontalen Koordinationsproblemen. Die nationale Ebene ist je nach Politikbereich nicht an den europäischen Verhandlungen beteiligt. Der belgische Föderalismus wird auch „Trennföderalismus“ genannt. Kompetenzen werden nicht von nationalen und subnationalen Ebenen gemeinsam wahrgenommen, sondern jeweils einer Ebene als ausschließliche Kompetenz zugewiesen, vgl. Delmartino 2003. Deswegen ist eine Übertragung des belgischen Modells der Mitwirkung der subnationalen Einheiten an Europaangelegenheiten auf den kooperativen Föderalismus in Deutschland nur schwer möglich.

³⁶⁶ Eppler 2004.

jektgruppe 1 „Artikel 84, materielle Zugriffsrechte der Länder und Europa“ mit Art. 23 GG auseinander. Innerhalb dieser Arbeitsgruppe verhandelte wiederum eine „kleine Gruppe“ über Art. 23 GG und fand einige Kompromissmöglichkeiten. Trotz dieser Annäherungen an Kompromisse, die sich hauptsächlich auf die einfachgesetzliche Ebene des EUZBLG bezogen, blieben die Akteure jeweils weitgehend bei ihren Maximalforderungen und die Fronten zwischen ihnen waren bis zuletzt derart verhärtet, dass die Europapolitik am Ende des ersten Reformanlaufs – zum Zeitpunkt des Scheiterns der Bundesstaatskommission im Dezember 2004 – zu den wenigen Punkten gehörte, bei denen die Verhandlungsführer Franz Müntefering und Edmund Stoiber keinen Kompromiss hatten erzielen können.³⁶⁷ Die weitere Kompromissfindung wird in den Dokumenten erst wieder greifbar im Anhang des Koalitionsvertrags der Großen Koalition vom November 2005, wo eine geringfügige Reform des Art. 23 Abs. 6 GG und einige Änderungen des EUZBLG festgelegt wurden (s.u.). Allerdings hatten Bund und Länder neben den Verhandlungen in der KOMBO eine inhaltlich teilweise parallel verlaufende Verhandlung über die Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags im Frühjahr 2005 begonnen und sehr rasch abgeschlossen.

6.4.2 Das Argument der „Europafähigkeit“

Eine wichtige Rolle in der Föderalismusdiskussion hat das Ringen der Akteure um die "Europafähigkeit" des deutschen Föderalismus gespielt. Bis heute besteht allerdings kein gemeinsames Verständnis von Bund und Ländern, wie ein europafähiger Föderalstaat gestaltet sein müsste. Die Bundesebene verband in der Bundesstaatskommission mit dem Ziel der Europafähigkeit in erster Linie, Deutschland als Ganzes in Brüssel handlungsfähig zu machen und das bedeutete in letzter Konsequenz, dass hinsichtlich der innerstaatlichen Vorab-Koordination möglichst viele Vetopunkte ausgeschaltet werden. Die Länder strebten dagegen die Europafähigkeit des Föderalstaates unter Einbeziehung aller Ebenen an und implizierten damit eine Teilnahme der Länder an der Europapolitik. In der Bundesstaatskommission bestand die Länderseite darauf, auch allein die gesamtstaatliche Verantwortung gegenüber der EU in Brüssel wahren zu können, und betonte, das föderale und pluralistische System Deutschlands bringe es mit sich, dass sie in Brüs-

³⁶⁷ Letzter Sprechzettel der Kommissionvorsitzenden, KommDrs. 104a.

sel ihre eigenen Interessen vertreten. Jede Ebene instrumentalisierte somit den Begriff der Europafähigkeit zur Stärkung der eigenen Position und zur Zurückdrängung der anderen Ebene.

6.4.3 Positionen und Verhandlungsschritte

6.4.3.1 Kritik und Reformvorschläge der Sachverständigen

6.4.3.1.1 Mangelhafte Koordination der deutschen Europapolitik

Die Sachverständigen der KOMBO setzen mit ihrer Kritik zuvorderst an der Effektivität der Vertretung Deutschlands in der EU an und diagnostizieren, dass Deutschland sich im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten auf EU-Ebene schlecht durchsetze.³⁶⁸ Deutschland sei der Staat, der im Ministerrat der EU am häufigsten überstimmt werde, und eine Enthaltung werde in Brüssel schon lange „german vote“ genannt. Daran geben die Sachverständigen dem föderalen System die Hauptschuld – neben dem Ressort-Prinzip der Bundesregierung, das auch in EU-Angelegenheiten durchgehend angewendet wird, und dem schlechten Informationsfluss zwischen den Bundesorganen.³⁶⁹

Dabei werden nach Meinung der Sachverständigen die Anforderungen an eine effektive Vertretung einzelstaatlicher Interessen in der EU noch steigen. Insbesondere Scharpf betonte,³⁷⁰ die Materien, in denen Entscheidungen mit Mehrheitsvoten getroffen werden, würden mit dem Verfassungsvertrag zunehmen, so dass ein einzelner Staat durch ein Veto immer weniger unerwünschte Entwicklungen verhindern könne. Eine Koalitionsbildung werde nach der Erweiterung der EU auf 25 Staaten immer schwieriger, wobei immer noch leichter eine passive Verhinderungskalition als eine aktive Koalition zur Durchsetzung der eigenen Interessen gebildet werden könne.

Auch Meyer betonte, eine erfolgreiche Verhandlungsstrategie in Brüssel setze die Möglichkeit voraus, flexibel auf verschiedene, sich verändernde Verhandlungssituationen

³⁶⁸ Eine Position, die in der Wissenschaft häufig vertreten wird, sich aber in der Praxis nicht unbedingt nachweisen lässt. Ausführlich und mit weiteren Nachweisen Grünhage 2007. Hintergrundgespräche.

³⁶⁹ Kritik am Ressortprinzip: Drucksache 0007 (Scharpf), S. 11; Drucksache 0008 (Huber) S. 22. Anteil des föderalen Systems an der mangelnden Effektivität: Drucksache 0010 (Benz), S. 9.

³⁷⁰ Vgl. im Folgenden Drucksache 0007 (Scharpf), S. 12.

reagieren zu können und über längere Zeit hinweg eine vertrauensvolle Kooperation mit anderen Staaten und persönliche Netzwerke aufzubauen. Dazu sei ein „freies Mandat“ nötig.³⁷¹ Die Mitwirkung der Länder auf EU-Ebene, insbesondere das „imperative Mandat“ des Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG, über das der Bundesrat die Bundesregierung auf eine Verhandlungsposition festlegen könne,³⁷² verhindere eine gezielte und effektive Vertretung deutscher Interessen.

Die Sachverständigen waren sich einig, dass der hohe Zeitbedarf, den die innerstaatliche Koordinierung zwischen den 16 Ländern und zwischen Bundesrat und Bundesregierung erfordere, es verhindere, dass Deutschland in Brüssel rechtzeitig, in allen Phasen einer Entscheidung – von der Vorbereitung einer Initiative durch die Kommission über die Verhandlungen mit den anderen Staaten bis zur Entscheidung des Ministerrats – präsent sei und Einfluss nehmen könne.³⁷³

6.4.3.1.2 Vertretung der Bundesrepublik durch einen Landesminister

Die Vertretung Deutschlands durch einen Landesminister nach Art. 23 Abs. 6 a.F. GG verhinderte nach Meinung der Sachverständigen ebenfalls eine effektive Vermittlung deutscher Interessen in der EU. Hierzu kommt nach Kirchhof das Problem, dass ein Landesminister, der im Ministerrat zu einem bestimmten Thema verhandeln solle, zwar häufig viel Fachkompetenz, aber wenig Wissen in EU-Fragen mitbringe und keine persönlichen Netzwerke habe.³⁷⁴ Zudem vertrete er Deutschland auch nur in seinem jeweiligen Fachbereich, was nach Huber die in der EU üblichen Package-Deals, das Zusammenschnüren mehrerer anstehender Fragen aus unterschiedlichen Politikbereichen, unmöglich mache, da er über die anderen Bereiche nicht verfügen könne.³⁷⁵

³⁷¹ Meyer am 12.12.2003, stenografischer Bericht der Sitzung vom 12.12.2003, S. 64.

³⁷² Siehe oben. Stellungnahmen des Bundesrats wurden nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich“ berücksichtigt, und er konnte nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 iVm § 5 II S. 5 a.F. EUZBLG mit einem „Beharrungsbeschluss“ erreichen, dass seine Auffassung gegenüber der Bundesregierung maßgebend ist.

³⁷³ Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8. Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12., S. 60. Drucksache 0009 (Wieland), S. 2; Drucksache 0010 (Benz) S. 9 f.; Drucksache 0008 (Huber), S. 23ff (Huber weist darauf hin, dass die Europakammer des Bundesrats seit 1992 nur 3 mal getagt habe und der Bundestag gar keinen Europaausschuss gebildet habe; Drucksache 0006 (Schmidt-Jortzig), S. 10.

³⁷⁴ Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8. Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12., S. 60.

³⁷⁵ Drucksache 0008 (Huber), S. 23.

6.4.3.1.3 Mangelnde Legitimation

Auch die Landesvertretungen, die nach § 8 EUZBLG in Brüssel von den Ländern gegründet wurden, könnten zu einer Verwässerung der deutschen Interessenvertretung beitragen, so Wieland.³⁷⁶ Darüber hinaus merkt Huber an, die Positionen, die in Brüssel für Deutschland artikuliert würden, bedürften der demokratischen Legitimation. Auch wenn ein Landesminister als Vertreter Deutschlands auftrete, fehle es ihm an der persönlichen demokratischen Legitimation, weil die Kette, von der die parlamentarische Legitimation abgeleitet würde, zu lang sei.³⁷⁷

Huber und Scholz konstatierten, der Bundestag als parlamentarische Vertretung des Volks werde durch Art. 23 GG für den Standpunkt des deutschen Verhandlungsführers nicht in gleichem Maß berücksichtigt wie der Bundesrat.³⁷⁸ Dies widerspreche der Gleichheit der beiden Verfassungsorgane. Auch würden die Landtage bei der Meinungsbildung der Landesregierungen und des Bundesrates nicht berücksichtigt, obwohl sie als Landesgesetzgeber am meisten von den Kompetenzverschiebungen betroffen und vom Volk direkt legitimiert seien, so Schmidt-Jortzig und Benz.³⁷⁹

6.4.3.1.4 Mangelnde Justitiabilität

Die Sachverständigen kritisieren weiter, der Wortlaut des Art. 23 GG enthalte zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe und werde auch durch die Ausführungen des EUZBLG nicht justitiabel. Fehlende Justitiabilität, so Schmidt-Jortzig und Kirchhof, stelle jedoch einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip dar.³⁸⁰

³⁷⁶ Drucksache 0009 (Wieland), S. 2.

³⁷⁷ Drucksache 0008 (Huber), S. 23.

³⁷⁸ Das Votum des Bundestages muss nach Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG nur „berücksichtigt“ werden, Stellungnahmen des Bundesrats werden nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich“ berücksichtigt, und er kann nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 iVm § 5 II S. 5 EUZBLG mit einem Beharrungsbeschluss erreichen, dass seine Auffassung gegenüber der Bundesregierung maßgebend ist, vgl. oben. Drucksache 0008 (Huber), S. 24; Drucksache 0040 (Scholz), S. 2 ff.

³⁷⁹ Drucksache 0010 (Benz), S. 9; Drucksache 0006 (Schmid-Jortzig), S. 10.

³⁸⁰ Drucksache 0006 (Schmid-Jortzig), S. 10; Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12. S. 68; Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8.

Die Sachverständigen waren sich einig, dass die Ländermitwirkung bei der Vertretung Deutschlands in der EU bzw. diese Vertretung selbst nur deswegen überhaupt funktionieren, weil die Länder in der Praxis nicht auf den ausgeprägten Rechte beharren, die Art. 23 GG ihnen gewährt.³⁸¹ Sonst bestünde ein ständiger Streit zwischen Bundesrat und Bundesregierung, ob eine Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich berücksichtigt werden müsse oder eine Vertretung in der EU durch einen Landesminister erfolgen müsse. Allerdings bescheinigen die Sachverständigen Art. 23 GG eine „pädagogische Vorwirkung“, die die Bundesregierung veranlasse, die Position des Bundesrats mit zu bedenken. Trotzdem widerspreche es dem Rechtsstaatsprinzip, eine Verfassungsnorm nicht anzuwenden.

6.4.3.1.5 Notwendigkeit der Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags

Nicht zuletzt weisen die Sachverständigen auf die Notwendigkeit hin, Art. 23 GG dem Verfassungsvertrag anzupassen, die bereits oben ausgeführt wurde.³⁸² Insbesondere der Wortlaut der Neufassung des Art. 203 I a.F. EGV durch den Konventsentwurf³⁸³ verursachte eine Diskussion unter den Sachverständigen, ob eine Vertretung durch Landesminister nach Art. 23 Abs. 6 GG europarechtlich überhaupt noch zulässig sei. Danach sollte im Rat nur *ein* stimmberechtigter Vertreter „für jede Zusammensetzung“ den Gesamtstaat vertreten können. Der Sachverständige Scholz leitete daraus ab, dass eine Vertretung im Rat nur noch durch die Bundesregierung möglich sei, da der Rat ein fest bestimmtes Gremium werde. Allenfalls über Art. I-23 Abs. 1 S. 3 des Konventsentwurfs könne ein „Fachvertreter auf Ministerebene“ am Rat teilnehmen.³⁸⁴ Die Länder waren immer der Meinung, dass mit der Neufassung des Art. 203 I EGV keinerlei Veränderung an ihrem Recht, die Bundesrepublik durch einen Landesminister zu vertreten, verbunden sei.³⁸⁵ Der Text, der im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, ließ den zweifelhaften zweiten Satz des Art. I-22 Abs. 2 Verfassungs-

³⁸¹ Besonders eindrücklich Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Schmidt-Jortzig), S. 68.

³⁸² Drucksache 0060 (Schmidt-Jortzig), S. 10; Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Huber), S. 57; Drucksache 0040 (Scholz), S. 5. Vgl. oben.

³⁸³ Art. I-22 Abs. 2 nach dem Entwurf des Konvents.

³⁸⁴ Drucksache 0003 (Scholz), S. 12; Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Scholz), S. 70; Drucksache 0040 (Scholz), S. 8 ff.

³⁸⁵ Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Staatssekretär Böhmler, Baden-Württemberg), S. 135.

vertrag jedoch weg, weshalb eine Vertretung des Gesamtstaats durch einen Landesminister nach Art. 23 Abs. 6 weiterhin möglich war.³⁸⁶

6.4.3.1.6 Reformvorschläge der Sachverständigen

Die Schlussfolgerungen, die von den einzelnen Sachverständigen aus ihrer Kritik gezogen wurden, waren sehr unterschiedlich. Sie reichten von einer Streichung der Absätze 3 bis 7 des Artikel 23 (Scharpf und Schmidt-Jortzig),³⁸⁷ einer Festsetzung der Alleinvertretung des Bundes gekoppelt mit der Abschaffung des „imperativen Mandats“ des Bundesrats (Wieland),³⁸⁸ über eine Vertretung der Länder nach dem Vorort-Prinzip durch den Bundesratspräsidenten in Brüssel (Kirchhof),³⁸⁹ die Aufteilung der Vertretung zwischen Bund und Ländern nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung bei gleichzeitiger Stärkung des „imperativen Mandats“ und Einbeziehung der Länderparlamente und Stärkung eines effektiven Koordinierungsverfahrens (Benz),³⁹⁰ bis hin zu detaillierten Vorschlägen wie dem „Gemeinsamen Ausschuss [von Bundestag und Bundesrat] in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Scholz),³⁹¹ der Gründung eines Europaministeriums (Huber)³⁹² und der Bildung eines Beirats in Brüssel, in dem der Vorsitzende der Europakammer und die Leiter der Brüsseler Landesvertretungen regelmäßig tagen und eine Schaltstelle vor Ort bilden (Schneider).³⁹³

6.4.3.1.7 Zwischenfazit

Nachdem eine Reform des Art. 23 GG nicht zuoberst auf der Agenda der Bundesstaatskommission gestanden hatte, trat sie doch nach der einhelligen und vielfältigen Kritik der Sachverständigen an eine wichtige Stelle. Neben der fehlenden Effektivität der Ver-

³⁸⁶ Art. I-22 aus Ratsdokument CIG 86/04. Auch nach dem Lissabon-Vertrag ist eine Vertretung durch Landesminister weiterhin möglich.

³⁸⁷ Drucksache 0012 (Scharpf), S. 12; Stenografischer Bericht vom 12.12.2003 (Schmidt-Jortzig), S. 68.

³⁸⁸ Stenografischer Bericht vom 12.12.2003 (Wieland), S. 71 f.

³⁸⁹ Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8 ff (Vorort-Prinzip bei gleichzeitiger Aufteilung der Vertretung in Brüssel nach innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten).

³⁹⁰ Stenografisches Protokoll vom 12.12.2003 (Benz), S. 53 (Aufteilung der Vertretung nach den innerstaatlichen Kompetenzen).

³⁹¹ Drucksache 0040 (Scholz), S. 8. Diesem Ausschuss gegenüber soll die Informationspflicht erfüllt werden, über ihn wird die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat koordiniert, er kann mit seinen Stellungnahmen die Bundesregierung in ihrer (alleinigen) Verhandlungsführung auf EU-Ebene binden.

³⁹² Drucksache 0008 (Huber), S. 22.

³⁹³ Stenografischer Bericht vom 14.05.2004 (Schneider), S. 142.

treten in Brüssel übten die Sachverständigen vor allem auch Kritik an der mangelhaften Legitimation der Vertreter Deutschlands in Brüssel. Dabei stehen sich die beiden Ziele Effektivität und Legitimität gegensätzlich gegenüber.³⁹⁴

6.4.3.2 Niedergeschriebene gute Erfahrungen in der praktischen Zusammenarbeit

Schon die Sachverständigen richteten das Augenmerk auf die Tatsache, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern nach Art. 23 GG nur deswegen funktioniere, weil die Länder in der Praxis nicht auf ihren Rechten nach Art. 23 GG bestehen.³⁹⁵ Auch die zwei folgenden Dokumente bestätigen, dass die praktische Zusammenarbeit von Bund und Ländern innerhalb der bestehenden Strukturen gut funktionierte.

6.4.3.2.1 Hintergrundinformationen Rheinland-Pfalz

Von Länderseite wurde im März 2004 durch Rheinland-Pfalz ein Papier eingebracht,³⁹⁶ das eine „durchweg positive Bilanz der zehnjährigen Erfahrung mit Art. 23 GG“³⁹⁷ zieht. Jedes Jahr bearbeite der Bundesrat zwischen 150 und 200 Vorlagen zur Abgabe einer Stellungnahme in EU-Angelegenheiten, von 1993 bis 2003 seien über 1.500 solcher Stellungnahmen des Bundesrats verabschiedet worden. Von 1998 bis einschließlich 2003 habe der Bundesrat nur 37 Mal (bei insgesamt 900 Stellungnahmen) eine „maßgebliche Berücksichtigung“ seiner Position nach Art. 23 Abs. 5 GG gefordert, der Bund habe dies in 20 Fällen abgelehnt und der Bundesrat habe dies in allen Fällen akzeptiert, außer im Fall der „Plan-UVP“.³⁹⁸ Nur in acht Fällen sei seit 1998 nach Art. 23 Abs. 6 GG verfahren worden, davon habe der Bund drei Mal widersprochen. Mit den Meinungsunterschieden sei pragmatisch umgegangen worden.

³⁹⁴ Stellungnahmen von außerhalb der KOMBO: Bertelsmann Stiftung 2004; Jeffery 2004; Pernice 2004 (von Volker Kröning als Drucksache 0044 in die Kommission eingereicht); Pernice 2004a.

³⁹⁵ Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Schmidt-Jortzig), S. 68.

³⁹⁶ Kommissionsdrucksache 0034 (Rheinland-Pfalz, Kurt Beck).

³⁹⁷ Anschreiben zu Kommissionsdrucksache 0034.

³⁹⁸ Dabei ging es um die deutsche Position zum Richtlinienvorschlag für die so genannte „Plan-UVP“ (Strategische Umweltprüfung, SUP).

6.4.3.2.2 *Auswärtiges Amt*

Diese Aufstellung wird durch ein Papier der Bundesregierung vom November 2003 bestätigt, nämlich durch die Antwort des Auswärtigen Amtes auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion, in der die Zusammenarbeit nach Art. 23 GG insgesamt positiv bewertet wird.³⁹⁹ Das Papier geht von 1998 bis 2002 von 28 Fällen aus, in denen der Bundesrat die maßgebliche Berücksichtigung gefordert habe, bei 17 Widersprüchen durch die Bundesregierung. Der zahlenmäßige Unterschied zu dem Papier aus Rheinland-Pfalz liegt darin, dass die Bundesregierung die Fälle aus dem Jahr 2003 noch nicht mitgezählt hatte. Die Bundesregierung, so das Papier, habe bisher nicht davon Gebrauch gemacht, wegen der gesamtstaatlichen Verantwortung von der Position des Bundesrates abzuweichen.

Das Papier gibt nur die Sicht des Auswärtigen Amtes wieder und beantwortet die Fragen auch eher cursorisch. Möglicherweise wurden die spätere Bedeutung und die aufziehende Diskussion über Art. 23 GG verkannt. Trotz der insgesamt positiven Bewertung deutet dieses Papier auch die spätere Verhandlungslinie der Bundesregierung an: „Verhandlungen im Rat der Europäischen Union erfordern ein hohes Maß an Flexibilität. Es muss rasch agiert und reagiert werden. Im Rat wird unabhängig vom Zeitplan innerdeutscher Abstimmungsverfahren verhandelt.“⁴⁰⁰

6.4.3.2.3 *Zwischenfazit*

Die beiden Papiere zeigen eindrücklich, dass sich Bund und Länder auf die bestehenden Strukturen eingerichtet hatten und damit in der Praxis arbeiten konnten. Dies bestätigen auch Erfahrungsberichte von Praktikern.⁴⁰¹ Es handelt sich hier offenbar um einen für Art. 23 GG und die Koordination der deutschen Europapolitik typischen Zwiespalt zwi-

³⁹⁹ BT-Drs. 15/1961 vom 10. November 2003; Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn, Volker Kauder, Marco Wanderwitz, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1815:

⁴⁰⁰ Ebd. S. 3. Vgl. auch den letzten Satz auf S. 4 der Antwort auf die Kleine Anfrage, der in dieselbe Richtung zielt.

⁴⁰¹ Hintergrundgespräche; Vgl. auch die Vorträge im Rahmen der Vortragsreihe über die Koordination der deutschen Europapolitik im Wintersemester 2008/2009 in Tübingen (Gabriele Abels/Annegret Eppler).

schen der Kritik der Wissenschaft einerseits und den guten praktischen Erfahrungen andererseits.

6.4.3.3 Verhandlungspositionen vor der Sommerpause 2004

Abgesehen von den eben dargestellten „Hintergrundinformationen“, die Rheinland-Pfalz bereits im Mai 2004 in die Verhandlungen einbrachte, ist vor der Sommerpause 2004 zu beobachten, dass sich sowohl Bund als auch Länder auf Maximalpositionen hinsichtlich einer Reform des Art. 23 GG versteiften. Dabei fällt auf, dass sich zunächst der Bund die überbordende Kritik der Sachverständigen zu Eigen machte und eine Maximalforderung ergriff. Erst danach stellten auch die Länder ihre Forderungen auf.

6.4.3.3.1 Position der Bundesseite

Bundesregierung

Die Bundesregierung wies die Vorwürfe der Sachverständigen zurück, sie würde nicht rechtzeitig und umfassend informieren. Sie führte aus, dass in vielen Fällen trotz umfassender Information von Bundestag und Bundesrat eine Stellungnahme der beiden Organe nicht eintreffe, bevor die Bundesregierung, oft bereits im Vorfeld einer Kommissions-Initiative, Stellung in Brüssel beziehen müsse. Zum Vorwurf mangelnder Koordination zwischen den Ressorts wurde nicht Stellung genommen.⁴⁰²

Die Bundesregierung griff in den übrigen Punkten die Kritik der Sachverständigen in allen Einzelheiten auf und betonte, dass die Europatauglichkeit der Bundesrepublik durch die Ländermitwirkung nach Art. 23 GG eingeschränkt werde.⁴⁰³ Die Zufriedenheit, die die Länderexekutiven anfänglich hinsichtlich Art. 23 GG äußerten, teilt die Bundesregierung nicht. So gebe es oft unterschiedliche Meinungen über den Grad der Beteiligung der Ländervertreter, die innerstaatliche Streitigkeiten provozierten.⁴⁰⁴ Der an sich anerkannten Tatsache, dass die Länder die Rechte, die Art. 23 GG ihnen gewährt,

⁴⁰² Stenografischer Bericht der Sitzung vom 14.05.2004, (Renate Künast), S. 132-135. Die von den Sachverständigen angeregte Bildung eines Gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat lehnt der Bund ab, stenografisches Protokoll der Sitzung vom 14.05.2004, S. 147 und 155.

⁴⁰³ Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ). Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Brigitte Zypries), S. 131 (sie referiert Dokument 0041).

⁴⁰⁴ Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 2.

nicht vollständig ausschöpfen, wurde entgegengehalten, allein das Vorhandensein von Art. 23 GG schränke die Bundesregierung in ihren Verhandlungen in Brüssel ein, weil sie nicht gegen Art. 23 GG verstoßen wolle.⁴⁰⁵ Die Bundesregierung wandte sich gegen den Vorschlag Baden-Württembergs, eine vollständige Entflechtung einzuführen, nach der die Länder in den Bereichen, in denen sie innerstaatliche für die Gesetzgebung zuständig sind, ein Alleinvertretungsrecht in Brüssel erhalten sollten.⁴⁰⁶ Das widerspreche dem Außenvertretungsrecht des Bundes.⁴⁰⁷

Konsequenz für die Bundesregierung war, dass eine Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Bundesländer für sie nicht in Betracht kam. Ganz im Gegenteil müsse Art. 23 GG der bisherigen Praxis zwischen Bund und Ländern und auch den europapolitischen Erfordernissen angepasst werden. Dazu komme eine Streichung der Absätze 3 bis 7 des Artikels 23 GG oder zumindest ihre Verschlankung in Betracht.⁴⁰⁸ Den Ländern warf die Bundesseite Heterogenität vor: „Die Länder wussten damals [bei Entstehung von Art. 23 GG, Anm. Eppler] nicht – und wenn ich es richtig sehe, wissen sie es bis heute nicht –, ob sie denn eigentlich ihre Interessen in Brüssel selber vertreten wollen oder ob sie sie gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen wollen, damit diese sie vertritt.“⁴⁰⁹ Die Bundesregierung bezweifelte immer wieder, dass die Länder in der Lage seien, Deutschland zu vertreten und sich selbst zu diesem Zweck zu koordinieren. In ihrem Papier vom April 2004 forderte die Bundesregierung eine Vereinfachung der Rechtslage, die zur optimalen Interessenvertretung Deutschlands in der EU führen sollte.⁴¹⁰

⁴⁰⁵ Stenografischer Bericht der Sitzung vom 12.12.2003 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 84.

⁴⁰⁶ Erwin Teufel plädierte in der zweiten Sitzung der Bundesstaatskommission für die „Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik [...] als Mitglied der Europäischen Union“, Stenografischer Bericht vom 28.11.2003, S. 27. Von dieser Position rückte Baden-Württemberg wieder ab, stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004, S. 135.

⁴⁰⁷ Sitzung am 14.05.2004, S. 135. 57 Drucksache 0041 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 2. Angelica Schwall-Düren (stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion), wandte gegen die vollständige Entflechtung ein, das sei eine Außenvertretung, die einem Staatenbund entspreche, Deutschland sei jedoch ein Bundesstaat, stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004, S. 130.

⁴⁰⁸ Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 4.

⁴⁰⁹ So Bundesfinanzminister Hans Eichel, der als hessischer Ministerpräsident selbst an der Entstehung des Art. 23 GG beteiligt war, stenografischer Bericht zur 6. Sitzung am 14. Mai 2004, S. 147.

⁴¹⁰ Positionspapier der Bundesregierung vom April 2004.

Fraktion SPD

Die Position der Bundesregierung wurde durch die Regierungsfraktion der SPD gestützt und konkretisiert. Sie forderte in der Mai-Sitzung der Bundesstaatskommission, das „imperative Mandat“ des Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG abzuschaffen und eine einheitliche Vertretung Deutschlands durch den Bund in Brüssel festzulegen.⁴¹¹ Art. 23 GG solle demgemäß reformiert werden. Die Ländermitwirkung solle durch konkrete Verfahrensregeln auf einfachgesetzlicher Ebene gewährleistet werden.⁴¹²

Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN konstatierte, Art. 23 GG müsse dahingehend reformiert werden, dass die Bundesregierung Deutschland in Europa vertreten solle. Darüber hinaus mahnte sie an, europäische Themen zum Gegenstand öffentlicher Debatten zu machen und die demokratisch legitimierten Parlamente, Bundestag und Landtage, in diese Debatten einzubeziehen.⁴¹³

Fraktion CDU/CSU

Die Oppositionsfraktion CDU/CSU im Bundestag setzte sich für eine Reform des Art. 23 GG ein, durch die der Bundesregierung der Alleinvertretungsanspruch in Brüssel gewährt werden sollte. Auf der anderen Seite sollen die Länder und der Bundestag durch einfachgesetzliche, minutiöse Regelungen in die europapolitische Willensbildung einbezogen werden. Es sei eine Fehlvorstellung, dass das politische Verhalten der Bundesregierung als „Gesetzgeber“ der EU in Brüssel mit rechtlichen Mitteln gesteuert werden könne. Europapolitik müsse mehr zum Gegenstand der innerstaatlichen Debatte werden. An dieser Stelle sei die Staatspraxis wichtiger als das Recht. Der Effizienzanspruch der Bundesregierung auf EU-Ebene solle ausgeglichen werden durch einen innerstaatlichen Transparenzanspruch, der durch Einbindung der Länder und der Parlamente der Demokratie Rechnung trage. In manchen Punkten könne der Parlamentsvorbehalt, und damit

⁴¹¹ SPD-Bundestagsfraktion, Arbeitsgruppe Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (MBO) 2004 vom 17.01.2004.

⁴¹² Stenografischer Bericht der Sitzung am 14. Mai 2004 (Angelica Schwall-Düren, MdB), S. 130f. Sie argumentiert auf S. 131, die unterschiedlichen europapolitischen Wahrnehmungsfähigkeiten der Länder dürften nicht aufgrund der Ländermitwirkung zu einer Verzerrung der Bundesratsstruktur führen.

⁴¹³ Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Raider Steenblock, MdB), S. 143.

die Bindung der Bundesregierung an Stellungnahmen des Bundesrats, einfachgesetzlich stärker ausgebaut werden als sie heute in Art. 23 GG geregelt sei. Damit trug diese Seite inhaltlich einen Kompromiss vor.⁴¹⁴

Fraktion FDP

Die FDP-Fraktion des Bundestages setzte sich für eine Alleinvertretung durch den Bund und eine innerstaatliche Beteiligung der Länder ein. In aller Deutlichkeit wurde darauf hingewiesen, dass die Länder über Art. 23 GG in seiner heutigen Form erheblich mehr Kompetenzen auf EU-Ebene erhalten würden, wenn die Bundesstaatskommission ihr Ziel einer Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder erreichen würde.⁴¹⁵

Zwischenfazit

Alle Bundestagsfraktionen unterstützten somit die Bundesregierung deutlich in ihrem Alleinvertretungsanspruch gegenüber der EU. Eine Übereinstimmung herrscht auch dahingehend, dass die Mitwirkung des Bundesrates nicht im Grundgesetz, sondern einfachgesetzlich geregelt werden sollte. Hinsichtlich der Reichweite der Bindung der Bundesregierung an die Meinung des Bundesrates geht die SPD-Fraktion eher in Richtung eines „freien Mandats“, während die CDU/CSU-Fraktion sich sogar vorstellen kann, die Bindung (einfachgesetzlich) noch zu verstärken. Einig sind sich die Bundestagsfraktionen in ihrer Forderung, den Bundestag mehr in die europapolitische Willensbildung einzubeziehen.

6.4.3.3.2 Die Position der Länder

Die erste Äußerung der Länder zum Thema Beteiligung in Europaangelegenheiten war bereits eine Antwort auf die sich abzeichnende Position der Bundesregierung. Sie kam in der zweiten Sitzung der Bundesstaatskommission von Seiten Baden-Württembergs. Ge-

⁴¹⁴ Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Norbert Röttgen, MdB), S. 140. Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Hans-Peter Friedrich, MdB), S. 143.

⁴¹⁵ Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Ernst Burgbacher, MdB), S. 137. Vgl. auch den Beschluss der Fachkommission Europa des BACDJ vom 19. Mai 2004: Einrichtung gemischter Europakammern von Bundestag und Bundesrat, soweit nicht eine Kammer auf ihrem Recht einer gesonderten Stellungnahme beharrt. Es bedarf konzentrierter und kontinuierlicher Koordination der deutschen Europapolitik in einem ständigen Gremium.

fordert wurde eine „vollständige Entflechtung“, also ein Alleinvertretungsrecht der Länder auf EU-Ebene in den Bereichen ihrer ausschließlichen Kompetenzen.⁴¹⁶

Argumente der Länder

Die Länder argumentierten gegen die Haltung des Bundes, der alleinige Hinweis auf die Verhandlungstaktik in Brüssel würde die Kompetenzordnung des Grundgesetzes übersehen, nach der die innerstaatliche Zuständigkeit auch in EU-Fragen zum Ausdruck kommen müsse. Das Alleinvertretungsrecht der Bundesregierung in der Außenpolitik sei nicht auf die Europapolitik übertragbar, hier gelte Art. 23 und nicht Art. 32 GG - Europapolitik falle nicht in den Bereich der Außenpolitik. Immer wieder betonten Vertreter der Länder, dass auch die Länder in der Lage seien, die gesamtstaatliche Verantwortung gegenüber der EU zu tragen.

Kleine wie große Bundesländer äußerten,⁴¹⁷ sie seien mit Art. 23 GG zufrieden und hielten die Kritik der Sachverständigen für haltlos. In der Praxis habe es kaum Konflikte zwischen Bundesrat und Bundesregierung gegeben, und wenn einmal eine Meinungsverschiedenheit bestanden habe, hätte sich die Bundesregierung durchgesetzt. Der Bundesrat habe oft zu einem Zeitpunkt beraten, zu dem sich die Ressorts der Bundesregierung noch nicht auf eine einheitliche Position verständigt hatten. Verwiesen wurde von Länderseite auch immer wieder auf die beiden oben genannten Papiere, in denen deutlich werde, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gut funktioniere.⁴¹⁸

Vollständige Entflechtung oder Verbesserung der Zusammenarbeit

Das Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 06.05.2004 sieht als Alternativen zu der Stärkung der Länderrechte entweder die vollständige Entflechtung oder eine Präzisierung der gegebenen Rechtslage vor.⁴¹⁹ „Zur Stärkung der Position der Länder stehen

⁴¹⁶ Stenografischer Bericht vom 28.11.2003, S. 27. Die vollständige Entflechtung orientiert sich an der belgischen Staatspraxis. Vgl. Delmartino 2003. Die Länder rückten im Laufe der Diskussion von dieser Forderung wieder ab.

⁴¹⁷ Staatssekretär Reinhard Hoffmann für Bremen, stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004, S. 144; Staatssekretär Rudolf Böhmler für Baden-Württemberg, ebd., S. 136. Wolfgang Gerhards für Nordrhein-Westfalen ebd. S. 138. Herbert Mertin für Rheinland-Pfalz ebd.

⁴¹⁸ Siehe oben bei 6.4.2.2.

⁴¹⁹ Drucksache 0045.

zwei Wege zur Diskussion: eine vollständige Entflechtung oder / und Präzisierung der derzeitigen Rechtslage. In der zweiten Alternative ist eine uneingeschränkte Bindung des Bundes an das Votum des Bundesrates zu formulieren in den Bereichen, in denen im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden und ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind und die Länder die gesamtstaatliche Verantwortung tragen.⁴²⁰

Der baden-württembergische Staatssekretär Rudolf Böhmler machte in der Sitzung am 14.05.2004 deutlich, dass der Gedanke der vollständigen Entflechtung lediglich ein „Blick über den Tellerrand“ gewesen sei.⁴²¹ Eine Präzisierung der gegebenen Rechtslage strebten die Länder dadurch an, dass die ausdrückliche Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme des Bundesrates in Länderangelegenheiten durch eine genaue Definition unter anderem der Begriffe „maßgebliche Berücksichtigung“ und „gesamtstaatliche Verantwortung“, „Vorhaben“ definiert werde. Darüber hinaus forderten die Länder eine operative Regelung des innerstaatlichen Abstimmungsprozesses und weitere Rechte, etwa bei der Wahl von EuGH-Richtern, Beschlüssen nach Art. 308 a.F. EGV und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Ganz eindeutig war die Aussage des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber in der Mai-Sitzung der Kommission, dass es eine „einheitliche Meinung der Ministerpräsidenten“ gebe und „Art. 23 GG [...] in seiner Substanz mit Sicherheit nicht verändert werden“ könne.⁴²²

Vertreter der Landtage in der KOMBO

Vertreter der Landtage kamen vor allem über eingereichte Kommissions-Drucksachen zu Wort. Die Landtagspräsidenten forderten die Einbeziehung der Landtage in das durch den Europäischen Verfassungsvertrag in Aussicht gestellte Frühwarnsystem durch frühestmögliche Information und durch die Pflicht des Bundesrats, eine Stellungnahme der

⁴²⁰ Kommissionsdrucksache 0045, „Positionspapier der Ministerpräsidenten: Föderalismusreform“ vom 6. Mai 2004, S. 11.

⁴²¹ Stenografisches Protokoll vom 14.05.2004, S. 136. Die Bundesregierung reagierte allerdings auf den Vorschlag, Drucksache 0041 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 2.

⁴²² Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Edmund Stoiber), S. 152.

Landesparlamente bzw. die Forderung nach einer Klage dann zu berücksichtigen, wenn mindestens vier Landtage darin übereinstimmen.⁴²³

6.4.3.3 Kompromissmöglichkeiten?

In der Mai-Sitzung der Bundesstaatskommission schlugen die Sachverständigen mehrere aus ihrer Sicht realisierbare Kompromissmöglichkeiten für eine Reform des Art. 23 GG vor. Er wurde vom Sachverständigen Grimm auf die Formel gebracht „auf innerstaatlicher Ebene ein Maximum an Beteiligung von Bundestag und Bundesrat – auf europäischer Ebene ein Maximum an Handlungsfreiheit der Bundesregierung und nach der Entscheidung ein Maximum an Rechenschaftspflicht der Bundesregierung auf nationaler Ebene.“⁴²⁴ Die Vertretung auf europäischer Ebene sollte allein durch die Bundesregierung erfolgen und die Beteiligung der Länder und des Bundestags einfachgesetzlich geregelt werden. Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat sollte auf innerstaatlicher Ebene durch einen Gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat erfolgen und die Bundesregierung sollte an die innerstaatlichen Stellungnahmen gebunden sein.⁴²⁵ Auf europäischer Ebene sollte die Koordination der innerstaatlichen Akteure über einen Beirat bei der Ständigen Vertretung erfolgen, in dem auch die Chefs der Landesvertretungen vertreten sein sollten.⁴²⁶ Die Vorschläge wurden jedoch noch in der Sitzung von Vertretern des Bundes und der Länder verworfen.⁴²⁷

⁴²³ Drucksache 0051, Konferenz der Landtagspräsidenten am 2. Juni 2004. Dieser Vorschlag wurde in der Mai-Sitzung der Bundesstaatskommission von Angelica Schwall-Düren für die SPD-Bundestagsfraktion abgelehnt (Kein Klagerecht für einzelne Länder), stenografisches Protokoll der Sitzung am 14.05.2004, S. 131. Anders Staatssekretär Reinhard Hoffmann aus Bremen: Es sei Sache der internen Geschäftsordnung des Bundesrates, wann er einer Kommissionsvorlage widerspreche bzw. eine Klage beim EuGH einreiche, stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 144. Vgl. weitere Stellungnahmen von Seiten der Landtage: Drucksache 0036, Fraktionsvorsitzende in den Landtagen. Drucksache 0048, Fraktionsvorsitzende der CDU in den Landtagen. Drucksache 0059, Abgeordnetenhaus Berlin. Drucksache 0058, Fraktionsvorsitzende der FDP in den Landtagen, S. 14.

⁴²⁴ Grimm, stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 152.

⁴²⁵ Drucksache 0040 (Scholz), S. 8; Stenografischer Bericht vom 14.05.2004 (Scholz), S. 141 f.

⁴²⁶ Drucksache 0042 (Schneider), S. 6 ff. Stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 142.

⁴²⁷ Stenografischer Bericht vom 14.05.2004: Angelica Schwall-Düren, MdB stimmte dem Vorschlag zunächst zu – allerdings trat sie einem gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat entgegen, S. 155. Hans Eichel wandte sich gegen den Kompromissvorschlag, weil er „lauter neue Verflechtungsgremien“ schaffen würde, S. 147. Staatssekretär Reinhard Hoffmann aus Bremen äußerte, je eher die innerstaatlichen Absprachen verbindlich seien, desto eher könne man über eine Vertretung durch die Bundesregierung reden, und wies darauf hin, dass innerstaatliche Absprachen auch flexibel sein könnten (Rahmen und Präferenzen), allerdings wehrte er sich gegen die Idee einer gemeinsamen Kammer von Bundestag und Bundesrat, weil dies zu mehr Verflechtung führen würde, stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 144. Edmund Stoiber, Ministerpräsident von Bayern trat dem Kompromissvor-

6.4.3.3.4 Zwischenfazit

Nachdem Art. 23 GG zunächst kein Schwerpunktthema der Föderalismusreform zu sein schien, brachten die Sachverständigen das Thema durch ihre massive Kritik auf die Agenda. Die Bundesregierung griff sowohl die Kritik als auch die weitgehenden Reformvorschläge der Sachverständigen auf und nannte als Maximalforderung die Streichung der Absätze 2 bis 7 des Art. 23 GG. Die Ländervertreter betonten immer wieder, dass die Zusammenarbeit in Europaangelegenheiten gut funktioniere. Diese Position wurde auch von zwei Papieren – der rheinland-pfälzischen Landesregierung und des Auswärtigen Amtes – bestätigt. Der Maximalforderung der Bundesseite setzten die Länder ihre eigene Maximalforderung entgegen, nämlich eine „vollständige Entflechtung“ der Kompetenzen in Europaangelegenheiten nach belgischem Modell.

6.4.3.4 Verhandlungen in der KOMBO nach der Sommerpause 2004

Nachdem die seit dem Frühjahr 2004 vertretenen Maximalpositionen eine Veränderung der Rechtslage hinsichtlich Art. 23 GG bis in den Herbst 2004 als sehr unwahrscheinlich erscheinen ließ,⁴²⁸ bewegten sich alle späteren Vorschläge, die versuchten, diese Maximalpositionen auf einen gemeinsamen Nenner herunter zu brechen, auf folgender Linie: Ausbau der bereits ganz gut funktionierenden innerstaatlichen Zusammenarbeit und Verbesserung der Vertretung gegenüber der EU.

Ansatzpunkt der Kompromissvorschläge war die Verbesserung der politischen Praxis durch eine bessere Vorbereitung, Information, Zusammenarbeit und Nachbereitung der Mitwirkung Deutschlands an der Politik der Europäischen Union. In die Vorschläge fanden auch Möglichkeiten der besseren Koordination der Ressorts der Bundesregierung untereinander und der Länder untereinander Eingang. Die Verbesserung der politischen

schlag entgegen. Art. 23 GG sei der einzige Artikel seit 1959, der die Position der Länder gegenüber dem Bund verbessert habe. Art. 23 GG werde in seiner Substanz mit Sicherheit nicht verändert werden können, S. 152.

⁴²⁸ Hintergrundgespräche.

Praxis hätte auf einfachgesetzlicher Ebene oder in der Bund-Länder-Vereinbarung geregelt werden können.⁴²⁹

6.4.3.4.1 Verhandlungen in der „kleinen Gruppe“ der Arbeitsgruppe 1

Eine „kleine Runde“, die am 28. September 2004 auf der sechsten Sitzung der Projektgruppe 1 zum Thema „Europa“ gebildet wurde, war sich auf ihrem Treffen am 14. Oktober einig,⁴³⁰ eine Verbesserung der Vorfeldkoordination durch praktische Maßnahmen und die Stärkung der internen Handlungsfähigkeit des Bundesrats, insbesondere der Europakammer anzustreben. Bund und Länder sollten im Folgenden auf der Fachebene prüfen, welche einfachgesetzlichen und auf der Ebene der Bund-Länder-Vereinbarung möglichen Verbesserungen hierzu möglich wären. Außerdem wurde ein nachhaltiges Interesse des Bundes an einem handlungsfähigen Ansprechpartner auf Länderseite, insbesondere für die Schlussverhandlungen in Brüssel, deutlich. Die Länder sahen hier zwar Schwierigkeiten, wollten den Vorschlag jedoch prüfen. Am selben Tag wurde die Vorgehensweise dieser „kleinen Gruppe“ im Plenum der Bundesstaatskommission begrüßt.⁴³¹

Das Ergebnis der durch die „kleine Gruppe“ angeregten Prüfungen von Kompromissmöglichkeiten durch Bund und Länder auf unterverfassungsrechtlicher Ebene liegt in zwei Papieren vor und wurde in der Sitzung der Bundesstaatskommission am 4. November 2004 beraten.⁴³² Die Vorschläge stimmen zwar nicht in allen Punkten überein, hätten sich aber wohl in Einklang bringen lassen.⁴³³

⁴²⁹ Vgl. die Diskussionen auf dem Deutschen Juristentag am 22. und 23. September in Bonn, in der Abteilung Öffentliches Recht: „Klarere Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen?“. Vgl. Pernice 2004a, S. 4 ff.

⁴³⁰ Treffen der Mitglieder zum Themenbereich „Europa/PG1“ vom 14.10.04 (kleine Gruppe), Ergebnisvermerk, S. 1. Stenografisches Protokoll der Sitzung vom 4. November.

⁴³¹ Stenografisches Protokoll der Sitzung vom 14. Oktober 2005, S. 203 ff.

⁴³² Arbeitsunterlage 0092 (ohne Datum, eingereicht wohl Ende Oktober 2004), „Freistaat Bayern/Freie Hansestadt Bremen/Nordrhein-Westfalen: Arbeitsunterlage zum Thema ‚Europa‘. Arbeitsunterlage 0093 (ohne Datum, wahrscheinlich Ende Oktober 2004), „Dr. Angelika Schwall-Düren, MdB, Rainer Steenblock, MdB, Rainer Funke, MdB: Eckpunktepapier – Deutschlands europapolitische Handlungsfähigkeit“.

⁴³³ Hintergrundgespräche.

Das Länderpapier sieht eine weite Definition des Begriffs „Vorhaben“ vor, sowie die Einbeziehung von Ländervertretern in die informellen Räte, die Koordinierung von Ländervertretern bei der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, die Sicherstellung dauernder Information durch die Bundesregierung, die Koordinierung der Positionen bereits vor der Beschlussphase, die Verbesserung der Möglichkeit, über die Europakammer des Bundesrats eilbedürftige Beschlüsse zu fassen und die Suche nach einer Rückkoppelungsmöglichkeit zu den Ländern während Schlussverhandlungen im Rat von Länderseite.

Das Papier der Bundesseite stimmt in vielen Punkten damit überein und schlägt manche anderen Regelungen vor, zum Beispiel eine Rechenschaftspflicht des Bundes nach den Verhandlungen in Brüssel, einen handlungsfähigen Ansprechpartner der Länder für die Schlussverhandlungen im Rat⁴³⁴ und einen Verhaltenskodex, der nach dem Prinzip der Bundestreue beide Ebenen zu einheitlichen Beschlüssen bringen sollte.

Was eine eventuelle Veränderung des Art. 23 GG selbst, also der verfassungsrechtlichen Ebene, angeht, blieben die Fronten jedoch auch während der Beratungen der „kleinen Gruppe“ und in der Sitzung der Bundesstaatskommission am 4. November 2004 hart. Nach wie vor forderte die Bundesseite die Abschaffung der Absätze 3 bis 7 des Art. 23 GG. In ihrem Vorschlag war ein Letztentscheidungsrecht des Bundes vorgesehen. Nach dieser Ansicht wären die unterverfassungsrechtlichen Verbesserungen der Praxis ein Ausgleich für den Wegfall der Länderrechte in Art. 23 Abs. 3-7 GG.⁴³⁵

⁴³⁴ Diesen Punkt sahen die Länder sehr kritisch. Sie machten deutlich, dass sie keinen Vertreter mit einer Vollmacht ausstatten könnten, während der Ratsverhandlungen verbindlich für die Gesamtheit der Länder zu handeln. Staatsrat Hoffmann aus Bremen machte in der Sitzung am 4. November 2004 den Vorschlag, vielleicht könne dieser Punkt auf den Austausch wichtiger Informationen konzentriert werden und so ein Kompromiss gefunden werden.

⁴³⁵ Das Papier der drei Bundestagsabgeordneten machte als Textvorschlag für Art. 23 Abs. 2 GG: „in Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder *an der innerstaatlichen Willensbildung* mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend, *fortlaufend* und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. *Sie gibt ihnen Gelegenheit, zu den Angelegenheiten [statt: Rechtssetzungsvorhaben, wie im Vorschlag vom 27.09.2004] der Europäischen Union Stellung zu nehmen, berücksichtigt ihre Stellungnahmen bei den Verhandlungen und legt Rechenschaft ab über deren Verlauf und Ergebnis. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt*“ – Abs. 3-7 GG streichen.

Die Länderseite hielt ihrerseits an Art. 23 GG fest. Auf der Sitzung der Bundesstaatskommission am 4. November 2004 konstatierte Erwin Teufel für die Länderseite, „dass es seit In-Kraft-Treten des Grundgesetzes, also seit 50 Jahren, eine Einbahnstraße bei der Kompetenzverlagerung von den Ländern und Landesparlamenten hin zum Bund gab. Die Neufassung des Art. 23 des Grundgesetzes vor Maastricht war die einzige Gegenbewegung und Ausnahme.“⁴³⁶ „Die Länder können und werden das Einzige, was sie erhalten haben und was dazu geführt hat, dass die europäische Ebene die deutschen Länder endlich nicht mehr nur als Regionen, sondern als Staaten mit Staatscharakter innerhalb der Bundesrepublik Deutschland wahrnimmt – das ist die Verfassungslage –, nicht aufgeben. Unterhalb dieser Schwelle gibt es aber sehr wohl Möglichkeiten, zu Verbesserungen zu kommen, hinsichtlich derer der Konsens bereits weitgehend gediehen ist.“⁴³⁷

6.4.3.4.2 Das Ende der Bundesstaatskommission

Die Sprechzettel der beiden Kommissionsvorsitzenden vom 10. und 26. November und vom 3. Dezember 2004 enthalten jeweils dieselbe Formulierung: Der Bund trete für eine Streichung der Absätze 3 bis 7 des Art. 23 GG ein, die Länder für seine unveränderte Beibehaltung. Beide Seiten würden Verbesserungen der Praxis auf einfachgesetzlicher Ebene mittragen.

Am Ende der Verhandlungen wären die Länder wohl bereit gewesen, im Rahmen eines Pakets, das ein Ergebnis der Bundesstaatskommission gebracht hätte, den Absatz 6 des Art. 23 GG zu verändern, also die Möglichkeit, dass Deutschland im Rat durch einen Landesminister vertreten werden kann, einzuschränken oder sogar auf sie zu verzichten.⁴³⁸ „Die Länder waren auch bereit, eine Neuformulierung des Art. 23 Abs. 6 zu ak-

⁴³⁶ So der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel, Stenografisches Protokoll der Sitzung am 4. November 2004, S. 244.

⁴³⁷ Ebd., S. 245.

⁴³⁸ Hintergrundgespräche.

zeptieren, und zwar mit der Einschränkung des Außenvertretungsrechts der Länder gegenüber der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.“⁴³⁹

6.4.3.5 Verhandlungen nach Ende der KOMBO

Beobachtern zufolge war eine Veränderung des Art. 23 Abs. 6 GG in Verbindung mit einfachgesetzlichen Regelungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Praxis auch der Kompromiss, der in den nicht-öffentlichen Verhandlungen 2005 am wahrscheinlichsten war, obwohl er auch hier noch nicht spruchreif war.⁴⁴⁰

6.5 Der Inhalt der Reform

Der Kompromiss im Koalitionsvertrag wurde in den Gesetzesentwurf übernommen und trat mit dem Gesamtpaket der Föderalismusreform I zum 1. September 2006 in Kraft. Er läßt die Absätze eins bis fünf und sieben des Art. 23 GG unverändert.

Art. 23 Abs. 6 GG, die Vertretung Deutschlands durch einen Ländervertreter bei der EU, wird zwar nicht abgeschafft, aber verändert: Die Gebiete, in denen Absatz 6 greift, wurden eingeschränkt. Die besonderen Länderrechte sollen nur noch gelten, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind. Nach der bis dahin geltenden Fassung griff Absatz 6 immer, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen waren. Allerdings ist durch die Reform nun geregelt, dass in diesen Fällen Deutschland tatsächlich von einem Ländervertreter bei der EU vertreten werden muss. Die bis dahin geltende Fassung war lediglich eine Soll-Bestimmung.⁴⁴¹ Für andere Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Länder regelt die Reform für § 6 Abs. 2 EUZBLG, dass ein Landesvertreter an den jeweiligen EU-Sitzungen teilnehmen und in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung Erklärungen abgeben kann.

⁴³⁹ Stoiber am 17.12.2004, zitiert nach: Zur Sache 1/2005, a.a.O. (Fn. 18), S. 198. Dasselbe ging aus einem Hintergrundgespräch mit einem Vertreter der Landesverwaltung Baden-Württemberg im November 2004 hervor.

⁴⁴⁰ 6. Forum Föderalismus in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg am 24.05.05, unmittelbar nach dem Abbruch der zweiten Verhandlungsrunde. Weitere Hintergrundgespräche.

⁴⁴¹ Hintergrundgespräche.

Daneben gab es weitere Vereinbarungen, die die europapolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verbessern sollen: Die Europakammer des Bundesrats kann nach Art. 52 Abs. 3 a n.F. GG, für das EUZBLG und für die Bund-Länder-Vereinbarung im schriftlichen Umfrageverfahren Beschlüsse fassen. Weitere Vorschläge für die Verbesserungen der Zusammenarbeit enthielt der Vorschlag für die Bund-Länder-Vereinbarung: Dort war die gegenseitige Unterrichtung und die Nutzung des EU-Ausschusses des Bundesrats zum frühzeitigen Austausch, wenn nötig in politischer Besetzung vorgesehen. Festgehalten war auch, dass ein neuer Sachstand auf EU-Ebene neue Beschlüsse erforderlich machen könne und dass Bund und Länder sich auf der EU-Ebene nicht in Widerspruch zu abgestimmten Positionen setzen würden.

Diese Reform des Art. 23 Abs. 6 GG ist in erster Linie die Gewährleistung, dass die Rechte der Länder in Europaangelegenheiten möglichst genau auf dem gleichen Stand wie vor der Föderalismusreform bleiben. Durch die Föderalismusreform haben die Länder innerstaatlich mehr Gesetzgebungsbefugnisse erhalten. Die Materien, in denen sie von Europarecht besonders betroffen sind, wurden ausgeweitet. Wären die abgestuften Rechte in Art. 23 GG, insbesondere in Abs. 6, weiterhin offen formuliert, hätte die Rückübertragung innerstaatlicher Kompetenzen gleichzeitig eine Ausdehnung der Länderrechte gegenüber der EU zur Folge gehabt. Die innerstaatliche Entflechtung hätte also zu einer Verflechtung im EU-Bereich geführt. Die Einschränkung der Bereiche des Art. 23 Abs. 6 GG führt dazu, dass die Länder in den Kompetenzfeldern, die ihnen durch die Föderalismusreform übertragen wurden, trotzdem nicht mehr Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene erhalten.⁴⁴²

In den Bereichen, die nun in Abs. 6 festgelegt sind, dürfte es in Zukunft zu einer kontinuierlichen Vertretung durch die Länder in Brüssel kommen, was eine Koordination der Länder untereinander und mit dem Bund erforderlich macht. Die neue Möglichkeit der Europakammer des Bundesrats, im schriftlichen Umfrageverfahren Entscheidungen herbeizuführen (Art. 53 Abs. 3a n.F. GG), ist ebenfalls ein Schritt in Richtung bessere

⁴⁴² Eppler 2006c.

Koordination. Die Norm ermöglicht es, auch außerhalb des Bundesratsplenums rasch und flexibel eine Länderhaltung herbeizuführen.

6.6 Vorbereitung der Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags 2005

Das Thema „Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten“ stand parallel zur Bundesstaatskommission und zur Wiederaufnahme der Gespräche zur Bundesstaatsreform im Frühjahr 2005 noch auf einer anderen Agenda: im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags, die im Sommer 2004 anging.⁴⁴³ Zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags waren nach Art. 59 Abs. 2 GG jeweils eine Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nötig. Das brachte die Länder in eine Situation, die der vor der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht nicht unähnlich war: Damals „erkauften“ sie sich für ihre Zustimmung im Bundesrat zum Maastrichter Vertrag ihre Mitwirkungsrechte nach Art. 23 GG. Auch in der Vorbereitung der Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags stellten die Länder Forderungen hinsichtlich ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten in Europaangelegenheiten.

Die Neuerungen des Europäischen Verfassungsvertrags – Frühwarnsystem, Klagerecht der nationalen Parlamente und Passerelle-Klausel – machten ein Umsetzungsgesetz, das diese in der deutschen Rechtsordnung ausgestaltet und verankert, nötig. Zur Umsetzung dieser Regelungen machten die Fraktionen des Bundestags Gesetzesentwürfe.⁴⁴⁴ Die Länder bildeten eine Arbeitsgruppe der Ministerpräsidentenkonferenz unter Federführung Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens und legten einen Entwurf⁴⁴⁵ vor, der vom Bundesrat fast wortgleich als Beschluss⁴⁴⁶ verabschiedet wurde.

⁴⁴³ Zur Ratifizierung und innerstaatlichen Umsetzung des Vertrags über eine Verfassung für Europa: Zoller 2005.

⁴⁴⁴ Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 25. Januar 2005 (BT-Drs. 15/4716). Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 22. Februar 2005 (BT-Drs. 15/4925). Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 23. Februar 2005 (Drs. 15/4936). Antrag der Fraktion der FDP vom 23. Februar 2005 (Drs. 15/4937).

⁴⁴⁵ Zwischenbericht der MPK-Arbeitsgruppe zu den Länderpositionen zur innerstaatlichen Umsetzung des Verfassungsvertrags über eine Verfassung für Europa (vom 16.12.2005).

⁴⁴⁶ Bundesratsdrucksache 983/04 vom 18. Februar 2005.

Während die Entwürfe der Fraktionen sich auf die Umsetzung der Regelungen des EU-Verfassungsvertrags beschränkten, forderte die Länderseite, anlässlich der Ratifizierung des Verfassungsvertrags die bestehenden Regelungen der Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten zu überprüfen. Die konkreten Vorschläge, die hierzu gemacht wurden, sind fast identisch mit den Forderungen, die die Länder im August 2004 zur Präzisierung der Rechtslage und zur Ausweitung ihrer eigenen Rechte in die Bundestaatskommission eingebracht hatten.⁴⁴⁷ Forderungen waren unter anderem die weite Definition der Begriffe „Angelegenheiten“, „Vorhaben“ und „Schwerpunkt“, die Enthaltung Deutschlands in den Fällen des Art. 308 a.F. EGV, wenn die Länder im Bundesrat kein Einvernehmen dazu erzielt haben, eine Vertretung der Länder in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, die Einbindung in informelle Räte und Ratsarbeitsgruppen, die Mitwirkung des Bundesrats an der Ernennung von EuGH-Richtern, die Stärkung des Länderbeobachters und die Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats unter anderem zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Bund und Länder führten ab März 2005 Gespräche zur Austarierung eines Kompromisses.⁴⁴⁸ Die Bundesregierung war nach eigenem Bekunden nicht gewillt, neben der nötigen Neuregelungen des Frühwarnsystems, des Klagerechts und der Passerelle-Klausel weitere Inhalte in das Begleitgesetz, das Art. 23 GG und das EUZBLG der neuen europäischen Rechtslage anpassen würde, aufzunehmen. Als in Frankreich im Vorfeld des für den 29. Mai 2005 angesetzten Referendums die Umfragewerte für eine Zustimmung zum Europäischen Verfassungsvertrag sanken, wollte die Bundesregierung durch eine Ratifizierung des Verfassungsvertrags in Deutschland noch vor dem französischen Referendum die Zustimmung dort positiv beeinflussen. Am 28. April 2005 wurde in den Bund-Länder-Gesprächen der Kompromiss geschlossen, dass die Länder im Bundesrat bereits am 27. Mai 2005 dem EU-Verfassungsvertrag zustimmten und im Gegenzug

⁴⁴⁷ Vgl. die Arbeitsunterlage 0080 vom 30. August 2004.

⁴⁴⁸ Gespräche fanden statt am 2. und 17. März, die Länderseite wurde vertreten durch Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz. Für den Bund verhandelte das Auswärtige Amt und das Bundeskanzleramt; Hintergrundgespräche.

bestimmte Forderungen der Länder erfüllt würden.⁴⁴⁹ Dazu gehörte eine weitgehende Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern in EU-Angelegenheiten, auch sollte die Definition von „Vorhaben“ weiter gefasst werden und etwa Grün- und Weißbücher einbeziehen. Außerdem sollte der Bundesrat an der Ernennung von Richtern des Europäischen Gerichtshofs mitwirken.

Hinsichtlich weitergehender Forderungen der Länder verwies die Bundesseite auf die nach dem „Job-Gipfel“ wieder aufgenommenen, nicht-öffentlichen Gespräche über die Bundesstaatsreform.

Am 12. Mai 2005 stimmte der Bundestag, am 27. Mai der Bundesrat dem „Gesetz zum Vertrag über eine Verfassung für Europa“ und damit dem Europäischen Verfassungsvertrag zu, und gleichzeitig dem „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“, das die innerstaatliche Umsetzung der neuen Rechte und die aus den Bund-Länder Verhandlungen resultierende Stärkung der Länder beinhaltet. Im Hinblick auf Art. 23 GG und die Diskussionen über die Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus kam es so früher zu einer (Teil-)Einigung als in den anderen Themenbereichen der Föderalismus-Reform.

Das Gesetz über die Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat beinhaltete allerdings eine Inkraftretensklausel: Erst wenn die Europäische Verfassung selbst in Kraft treten würde, sollte auch das Gesetz Gültigkeit erlangen. Damit unterlagen die Regelungen demselben Schicksal wie der Europäische Verfassungsvertrag nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden: sie waren erst einmal auf Eis gelegt. Im Zuge der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags, der weite Teile des Verfassungsvertrags übernommen hatte, wurde der Bund-Länder-Kompromiss aus dem Jahr 2005 wieder aufgewärmt. Die „Begleitgesetze“ zum Lissabon-Vertrag stimmten mit den schon 2005 vorgesehenen Regelungen überein. Allerdings führten diese zum „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, das zwar nicht das Bund-Länder-Verhältnis, aber die Rolle des Deutschen

⁴⁴⁹ Vgl. für die Entwicklungen etwa: „Stand der Ratifikation der EU-Verfassung: Deutschland“ auf der Homepage des Centrum für angewandte Politikforschung, CAP: <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/deutschland.php> (Referenzdatum: 12.12.2009).

Bundestags für verfassungswidrig hielt und diesen mahnte, seine „Integrationsverantwortung“ ernster zu nehmen.

Die Europaministerkonferenz (EMK) beschloss in ihrer Sitzung vom 26. Oktober 2005 „Forderungen zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips“. Sie forderte, das Frühwarnsystem auf EU-Ebene vor der Ratifizierung des Verfassungsvertrags im Wege einer interinstitutionellen Vereinbarung der EU-Organe in Kraft zu setzen.⁴⁵⁰ Das dann bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags tatsächlich praktizierte Verfahren der „Direktzuleitung“ ging insofern über die primärrechtlich vorgesehenen Regelungen der Subsidiaritätsrüge hinaus, als es nicht nur Fragen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit betraf, sondern Stellungnahmen unter allen Gesichtspunkten umfasste.

6.7 Verhandlungen und Ergebnis im Licht der Thesen dieser Arbeit

Bei den Verhandlungen zu Art. 23 GG wird deutlich, wie unterschiedlich die Ausgangspunkte von Bund und Ländern hinsichtlich dieses Politikfeldes sind. Während der Bund die Europapolitik als Außenpolitik sieht, interpretieren die Länder sie als Innenpolitik. Der Bund beurteilt die Funktionstüchtigkeit der Regelungen „hypothetisch, im Sinne eines ‚Was wäre, wenn der Art. 23 GG von den Ländern voll ausgeschöpft würde?‘, die Länder dagegen retrospektiv auf der Basis der vergangenen Erfahrungen, in denen der Europaartikel nicht voll ausgereizt wurde.“⁴⁵¹ Im Folgenden sollen die Verhandlungen und das Ergebnis der Reform des Art. 23 GG an den drei Thesen dieser Arbeit gemessen werden.

⁴⁵⁰ 41. Europaministerkonferenz der Länder am 26. Oktober 2005 in Berlin, TOP 2, Europäischer Reformprozess – Europäischer Verfassungsvertrag, Berichterstatter: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Vgl. auch: Protokoll der 41. Europaministerkonferenz am 26. Oktober 2005 in Berlin, S. 1. Die Europaminister fordern die Ministerpräsidentenkonferenz auf, darauf hinzuwirken, dass die Bundesregierung nach Abstimmung mit Bundesrat und Bundestag Gespräche mit den EU-Institutionen in dieser Richtung führt. Pressemitteilung des Bundesrats 186/2005 vom 29.11.2005. Am 1.12.2005 nahm an der Sitzung des Europaausschusses die EU-Kommissarin Wallström teil. Der Ausschuss forderte sie auf, das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle unabhängig vom EU-Verfassungsvertrag in Kraft zu setzen.

⁴⁵¹ Große Hüttmann 2008, S. 143.

6.7.1 Historischer Institutionalismus

Die These aus dem historischen Institutionalismus lautet: Veränderungen des föderalen Systems (und Veränderungen der Art der Verhandlung über das föderale System) sind unwahrscheinlich und werden sich – außer bei schweren Krisen – im Rahmen des bisherigen Entwicklungspfades bewegen.

Anhand des Konzeptes der Pfadabhängigkeit kann das Nichtzustandekommen einer weitreichenden Reform unter Einbeziehung der Entwicklung der föderalen Europapolitik seit den 1950er Jahren zumindest teilweise erklärt werden.⁴⁵² Das Zusammenspiel von Bund und Ländern in der Europapolitik wurde seit Beginn der europäischen Integration kontinuierlich weiterentwickelt. Dabei wurden die Länderrechte erheblich ausgebaut, es handelte sich jedoch um einen kontinuierlichen Ausbau und die Entwicklung lag auf einem einheitlichen Entwicklungspfad. Weiterentwicklungen fanden oft dann statt, wenn Reformen auf europäischer Ebene eine innerstaatliche Umsetzung nötig machten, also als Folge eines Anreizes von außen.

Der Ausbau der Länderrechte in Europaangelegenheiten führte zu einer Verdoppelung der Verflechtungsstrukturen, die in der innerstaatlichen Kompetenzverteilung bestehen, und liegt insofern auf dem Entwicklungspfad des deutschen Föderalismus an sich. Die Thesen der Pfadabhängigkeit – auch diejenige, die behauptet, dass einmal entstandene Strukturen einen selbstverstärkenden Charakter haben, je länger der Prozess andauert – haben sich damit bestätigt. Art. 23 GG in der Fassung von 1992 war – wie alle vorangegangenen Regelungen auch – vorläufiger Endpunkt einer kontinuierlichen Entwicklung und als solcher das Ergebnis der Ausbalancierung des Erfordernisses der effektiven Europapolitik einerseits und der Forderung der Länder nach Mitwirkungsmöglichkeiten andererseits.

Die Föderalismusreform I brachte keine Abweichung von diesem Entwicklungspfad. Zwar wurde ein Mangel an „Europafähigkeit“ Deutschlands beklagt, der u.a. auf das

⁴⁵² Vgl. aber Sturm 2007. Hier wird vertreten, dass das Konzept der Pfadabhängigkeit sich für die Vorhersage und die Erklärung des Zeitpunkts und Inhalts der Föderalismusreform I als unfähig erweist.

mangelhafte innerstaatliche Zusammenspiel in der Europapolitik und die suboptimalen Strukturen des Art. 23 GG zurück geführt wurde. Eine Krise, die nach dem Konzept der Pfadabhängigkeit zu einer wirklichen Reform führen könnte, bestand jedoch offensichtlich nicht. Dazu würde es wohl eines „externen Schocks“ bedürfen – wie immer dieser im europapolitischen Zusammenhang aussehen mag.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit kann erklären, warum Bund und Länder zu einer wirklichen Reform nicht bereit waren: „Wenn gefundene Lösungen einmal politisch realisiert sind und sich eingespielt haben, dann können sich Schwellen für neue Konsensbildung stark erhöhen, und Abweichungen vom einmal eingeschlagenen Entwicklungspfad sind dann oft mit hohen Kosten verbunden.“⁴⁵³

In der Tat hatten sich beide Seiten seit Jahrzehnten auf das Verfahren und seine Weiterentwicklungen eingestellt. Obwohl die grundgesetzlich geregelte Struktur des Art. 23 GG als suboptimal betrachtet wird, haben sich doch alle Seiten auf einen *modus vivendi* – der die Regelung nicht voll ausschöpft – eingestellt. Das zeigen die positiven Erfahrungen in der Praxis, die Bund und Länder dokumentiert haben. Eine Reform hätte unsichere Folgen gehabt – wahrscheinlich hätte zumindest eine Seite verloren – und wäre vor allem auch mit ungewissen Umstellungskosten verbunden gewesen. Die Maximalpositionen, die beide Seiten vertraten, zeigen, bei welchen Reformschritten sie jeweils eindeutig gewonnen hätten und zu Reformen bereit gewesen wären.

Die Kompromissfindung hinsichtlich einer Reform des Art. 23 GG verlief schließlich auf dem im deutschen Föderalstaat üblichen Weg, indem die Verflechtungsstrukturen weitgehend erhalten blieben. Auch das ist ein Phänomen der Pfadabhängigkeit. Eine kleine Korrektur – innerhalb des bestehenden Pfades – ist in der Neufassung des Art. 23 Abs. 6 GG zu sehen. Die Einschränkung der Bereiche des Art. 23 Abs. 6 GG führt dazu, dass die Länder in den Kompetenzfeldern, die ihnen durch die Föderalismusreform übertragen wurden, trotzdem nicht mehr Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene erhal-

⁴⁵³ Lehnbruch 2002, S. 13.

ten und durchbricht insofern den Automatismus der „doppelten Politikverflechtung“⁴⁵⁴ teilweise.

6.7.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Die These aus dem akteurzentrierten Institutionalismus lautet: Reformen sind nur möglich, wenn alle Beteiligten zumindest vom Package-Deal nicht schlechter gestellt sind als ohne die Reform.

Die Rechte der Länder in Europaangelegenheiten sind durch die Reform des Absatzes 6 von Art. 23 GG nicht etwa eingeschränkt worden. Die Reform gewährleistet im Gegenteil, dass sie auf dem gleichen Stand wie vor der Föderalismusreform bleiben. Denn durch die Föderalismusreform haben die Länder innerstaatlich mehr Gesetzgebungsbefugnisse erhalten und Materien, in denen sie von Europarecht besonders betroffen sind, wurden ausgeweitet. Wären die abgestuften Rechte in Art. 23 Abs. 6 GG weiterhin offen formuliert, hätte die Rückübertragung innerstaatlicher Kompetenzen gleichzeitig eine Ausdehnung der Länderrechte gegenüber der EU zur Folge gehabt. Die innerstaatliche Entflechtung hätte also zu einer Verflechtung im EU-Bereich geführt. Die Einschränkung der Bereiche des Art. 23 Abs. 6 GG führt dazu, dass die Länder in den Kompetenzfeldern, die ihnen durch die Föderalismusreform übertragen wurden, trotzdem nicht mehr Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene erhalten. Die Tatsache, dass die Föderalismusreform I im Hinblick auf Art. 23 GG nicht etwa überhaupt kein Ergebnis lieferte, sondern sogar über die Korrektur des Art. 23 Abs. 6 GG den Status quo ante in diesem Bereich fixiert, spricht dafür, zu untersuchen, ob die Voraussetzungen einer Politikverflechtungsfalle gegeben waren.

Die Veränderung des Status quo, sprich eine Verfassungsreform, erforderte eine 2/3 Mehrheit in Deutschem Bundestag und Bundesrat, d.h. weder der Bund noch die Länder konnten alleine eine Entscheidung fällen. Die Akteurskonstellation hat darüber hinaus gezeigt, dass über Bund und Länder hinaus keine für das Politikfeld wesentlichen Akteu-

⁴⁵⁴ Hrbek 1986.

re existieren. Die beiden betroffenen Akteure verhandelten also selbst über ihre Spielregeln. Der Status quo hatte auch kein Verfallsdatum.

Sowohl Bund als auch Länder strebten im Hinblick auf Art. 23 GG in hohem Maße die eigene Nutzenmaximierung an. Die beiden Extremforderungen – Abschaffung der Absätze 3 bis 7 des Art. 23 GG von Bundeseite, vollkommene Entflechtung und Alleinvertretungsrecht der Länder in den eigenen Angelegenheiten von Länderseite – machen dies deutlich. Insofern liegt der Schluß nahe, dass beide Seiten lediglich dann zu einem Kompromiss bereit gewesen wären, wenn sie selbst durch ihn erheblich besser gestellt worden wären. Die verhärteten Fronten und das gegenseitige Mißtrauen, die im Rahmen der vorhergehenden Analyse von Akteurskonstellation und Politikmodell zutage traten, sprechen ebenfalls für eine reine Nutzenmaximierung auf beiden Seiten. Da die beiden Positionen maximal weit auseinander lagen, würde die Theorie der Politikverflechtungsfälle erklären, wenn überhaupt keine Reform zustande gekommen wäre. Erklärt sie aber auch, dass eine Fixierung des Status quo ante zustande kam?

Dazu muss zum einen einbezogen werden, dass die Regelungen des Art. 23 GG nicht isoliert diskutiert wurden, sondern Inhalt eines Package Deals waren. Es konnte den Akteuren also nicht allein darum gehen, im Hinblick auf Art. 23 GG nicht schlechter gestellt zu sein als vorher, sondern Art. 23 GG muss im Zusammenhang mit den Reformdiskussionen in anderen Policies gesehen werden. Angesichts dessen, dass Art. 23 GG mit seiner doppelt verflechtenden Wirkung am Ende sogar „entschärft“ und auf sein vor der Föderalismusreform I bestehendes Maß gekürzt wurde, fragt sich, ob er nicht vielleicht als ein Zünglein an der Waage beim Packen des Kompromisspaketes gedient hat. Art. 23 GG könnte im Rahmen der Föderalismusreform I tatsächlich als eine Art Vergrößerung der Kompromissmasse, die für einen Package Deal zur Verfügung steht, gedient haben. Dafür spricht folgendes: Erstens stand Art. 23 GG zu Beginn der Reformverhandlungen noch gar nicht auf der Agenda. Erst durch die Sachverständigen und ihre Kritik kam er ins Blickfeld von Bund und Ländern. Sie alle plädierten für eine Stärkung des Bundes gegenüber den Ländern im Rahmen von Art. 23 GG. Insofern konnte es für die Bundeseite nahe liegen, diese „Vorlage“ zu „verwandeln“. Zweitens bezogen die

Länder mit ihrer Forderung nach einer „vollständigen Entflechtung“ ganz unverhohlen eine rein strategische Gegenposition. Drittens stimmten die guten Erfahrungen von Bund und Ländern hinsichtlich der eigentlichen Praxis mit Art. 23 GG überein. Sowohl das Papier des Auswärtigen Amtes als auch die Hintergrundinformation des Landes Rheinland-Pfalz bestätigen, dass die alltägliche Arbeit mit Art. 23 GG keine Probleme mache. Dies bestärkt die These, dass es sich in erster Linie um taktische Maximalpositionen gehandelt hat. Viertens wurden die Regelungen, die für eine Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrags nötig waren, von den politischen Akteuren von Anfang an aus den Verhandlungen der KOMBO ausgeschlossen – ganz anders als von den Sachverständigen. Dies besagt im Grunde, dass die Reform Art. 23 GG im Zusammenhang mit den Föderalismusreformverhandlungen keine Priorität hatte. Fünftens gingen Bund und Länder vor der Sommerpause nicht auf die Kompromissvorschläge der Sachverständigen ein – sondern sparten sich ihre Maximalpositionen als „Verhandlungsmasse“ auf.

Der akteurzentrierte Institutionalismus hat hinsichtlich der Verhandlungen über die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten auch Erklärungskraft hinsichtlich der einfachgesetzlichen Reformen. Abgesehen von den zur Schau gestellten Maximalpositionen von Bund und Ländern – die dem Verhandlungsmodus des „Bargaining“ entsprechen – entwickelte sich nach der Sommerpause 2004 in der „kleinen Gruppe“ von Projektgruppe 1 eine sorgfältige Arbeit an einem Kompromiss in kleinen Schritten, der dann auch Teil der Neuregelungen des EUZBLG und der Bund-Länder-Vereinbarung wurde. Hier näherten sich Bund und Länder in sorgfältig abgewogenen Argumenten über mehrere Verhandlungsschritte einander an und verfolgten dabei das Ziel, die Koordination der Europapolitik im Kleinen zu verbessern. Dieser Teil des Reformkompromisses kann nach dem akteurzentrierten Institutionalismus darauf zurück geführt werden, dass die Akteure vom Verhandlungsmodus des „Bargaining“ zum „Problem Solving“ – d.h. zur Suche nach besseren Regeln für die Zusammenarbeit in Europafragen – gewechselt sind.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ Interessant in diesem Zusammenhang die Bemühungen von Sachsen-Anhalt als Vorsitzland der EMK, das gegenseitige Vertrauen über die Verhandlungen hinaus zu stärken, vgl. Robra 2007.

6.7.3 Europäisierung

Aus den Europäisierungsansätzen lässt sich folgende These ableiten: Die europäische Integration hat auf die Föderalismusreform I Einfluss genommen. Für diese Arbeit wurde Europäisierung definiert als beabsichtigter und unbeabsichtigter Einfluss der europäischen Integration, der Policy, Politics und Polity auf allen politischen Ebenen des Nationalstaates betreffen kann und vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korreliert, in denen die Akteure auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene ihrerseits Einfluss auf die europäische Politik nehmen, so dass sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Einflussnahmesprozesse auf allen Ebenen abspielen.

Eine Betrachtung des Status quo ante und des Einflusses der europäischen Integration (6.2 und 6.3) zeigen eindrücklich, dass Prozesse der Einflussnahme von der europäischen Ebene auf die nationale Ebene und umgekehrt parallel ablaufen und sich gegenseitig bedingen. Das Agieren von Bund und Ländern im europäischen Mehrebenensystem und insbesondere im Europäischen Konvent, der der Bundesstaatskommission zeitlich unmittelbar voran ging, gehört als Prozess von den nationalstaatlichen Ebenen „nach oben“ zu den Bedingungen der europäischen Integration, die ihrerseits wiederum auf die nationalstaatlichen Ebenen zurück wirken. Hier wird der zyklische Charakter der gegenseitigen Einflussnahme sehr deutlich. Klar wird auch, dass angesichts der faktischen gegenseitigen Einflussnahme an einem bestimmten Punkt eine Art analytischer Nullpunkt gesetzt werden muss, von dem aus dann beobachtet wird, welche Einflüsse auf die nationale Ebene wirken.

Inwiefern kann bei den Verhandlungen und dem Ergebnis des Themenkomplexes der Mitwirkungsrechte der Länder an der Europapolitik im Rahmen der Föderalismusreform I also tatsächlich von Europäisierung gesprochen werden? Und falls ja, welche Europäisierungsmechanismen und Ergebnisse können dann festgestellt werden? Hier sind, wie in Kapitel 3 bereits vermutet, innerhalb ein und desselben Politikfelds verschiedene Einflüsse und ihre Folgen zu trennen.

Am einfachsten ist eine Europäisierung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Regelungen des Europäischen Verfassungsvertrags feststellbar. Hier handelt es sich – trotz struktureller Polity-Dimension – um positive, direkte europäische Vorgaben, die in die nationale Rechtsordnung umgesetzt werden. Die Regelungen zu Frühwarnsystem, Klagegerecht und Passerelle-Klausel, die auf europäischer Ebene praktiziert worden wären, wenn der Europäische Verfassungsvertrag in Kraft getreten wäre, mussten – wenn Deutschland den Verfassungsvertrag ratifizieren wollte – in die nationale Rechtsordnung implementiert werden. Dies geschah schnell und reibungslos in einer Arena neben der KOMBO. Der Mechanismus, der hier am Werk war, ist ein misfit zwischen europäischen Vorgaben und nationalem Recht, hinsichtlich dessen sich Bund und Länder einig waren, dass er rasch und geräuschlos geschlossen werden sollte. Die Umsetzung erfolgte pragmatisch im Rahmen der bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit in der Europapolitik – insofern ist von einer bloßen Übernahme der europäischen Regelungen ohne Veränderung des nationalen Musters auszugehen, es liegt also eine „Absorbition“ vor.

Jedoch kann bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung des Verfassungsvertrags noch ein zweiter Mechanismus beobachtet werden: Dem Bund lag daran, die Begleitgesetze noch vor den Referenden in Frankreich und den Niederlanden zu verabschieden, um ein positives Signal zu setzen. Dafür war die Bundesregierung bereit, auf Forderungen der Länder nach mehr Mitspracherechten einzugehen, die nicht unmittelbar der Umsetzung der Regelungen des Verfassungsvertrags dienten. Die Bundesregierung verfolgte damit ein Ziel hinsichtlich der europäischen Integration, für das sie bereit war, innersstaatlich Zugeständnisse an die Länder zu machen. Die Länder wiederum nutzten dieses europapolitisch motivierte Ziel der Bundesregierung aus, um sich selber im Rahmen der nationalen europapolitischen Koordinierung mehr Rechte zu sichern. Insofern ist zwar von einer Europäisierung der Ziele der Bundesregierung auszugehen. Auch eine Europäisierung der Verhandlungsstrategien der Länder ist erkennbar; denn diese beziehen die europapolitischen Ziele der Bundesregierung in ihr nationales Kalkül ein, integrieren also, wie Ladrech 1994 für eine Europäisierung forderte, europäische Zusammenhänge in ihre nationale Handlungslogik. Was die Länder damit bezweckten und erreichten – einige kleine, formale Verbesserungen ihrer Position gegenüber der Bundesregierung in

Europaangelegenheiten – gehört zwar zur Europapolitik. Mit den Verbesserungen wurde aber in erster Linie das in der Europapolitik ohnehin vorherrschende „institutionelle Misstrauen“⁴⁵⁶ erhöht und gefestigt.

Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern in der KOMBO über Art. 23 GG sind stark geprägt von europapolitischen Argumenten. Sowohl Bund als auch Länder argumentieren mit der Steigerung der Europafähigkeit, die sie freilich implizit völlig unterschiedlich definieren. Gerade wenn, wie eben im Zusammenhang mit dem akteurzentrierten Institutionalismus erörtert, davon ausgegangen wird, dass Probleme hinsichtlich der europapolitischen Koordinierung nicht wirklich virulent waren, sondern der Bund vielmehr die Argumentation der Sachverständigen in Richtung einer Zurückdrängung der Länderrechte in Europaangelegenheiten in allererster Linie zur Stärkung der eigenen Verhandlungsposition nutzen wollte, ist eine Instrumentalisierung des EU-Arguments für innerstaatliche Zwecke zu erkennen. Die Länder stellten der europapolitisch begründeten Maximalforderung der Bundesseite relativ unverhohlen eine eigene Maximalforderung gegenüber, um das Verhandlungsgleichgewicht zu halten. Auch hier ist zu beobachten, dass Bund und Länder die „EU-Karte“ in einem Spiel einsetzen, bei dem es eigentlich um innerstaatliche Angelegenheiten geht. Es liegt nahe, dass Bund und Länder mit der heftigen Diskussion über die Reform des Art. 23 GG – der zwar nicht wörtlich genommen wird, jedoch die Grundlage für eine funktionierende Zusammenarbeit bildet – gleichermaßen das Ziel verfolgten, die Verhandlungs- und damit auch die Kompromissmasse der Bundesstaatskommission zu vergrößern. Auch eine solche Nutzenmaximierung ist eine Europäisierung. Denn auch hier nimmt die europäische Integration insofern Einfluss, als sie in die nationalen Logiken integriert wird. Bei den Verhandlungen über Art. 23 GG kann insofern ein Einfluss der europäischen Integration festgestellt werden.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Verhandlungen ist eine Europäisierung sehr viel schwerer nachzuweisen. Zwar handelt es sich bei den Reformen, die im Modus des Problem Solving für das EUZBLG und die Bund-Länder-Vereinbarung beschlossen

⁴⁵⁶ Chardon 2005.

worden sind, um pragmatische und kleinschrittige Verbesserungen der europapolitischen Zusammenarbeit und insofern tatsächlich um Europäisierungsschritte. Denn hier ging es beiden Seiten offensichtlich um eine Verbesserung der Zusammenarbeit und damit um Effektivität der deutschen Europapolitik. Bei dem Ergebnis der Reform des Verfassungstextes, die im Themenkomplex „Mitwirkungsrechte der Länder an Europaangelegenheiten“ zustande kam, ist hingegen keine Europäisierung feststellbar. Die Minimalreform des Art. 23 Abs. 6 n.F. GG stellt lediglich sicher, dass durch die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder durch die Föderalismusreform I keine weitergehenden Vorteile für die Länder im Hinblick auf die Mitwirkung an Europaangelegenheiten erwachsen. Wäre Abs. 6 weiterhin offen formuliert gewesen, hätten die Länder in ihren nach der Föderalismusreform I erlangten Kompetenzen sonst womöglich über den Mechanismus der „doppelten Politikverflechtung“ gleich zweifach gewonnen.

6.7.4 Zwischenfazit

Die präzisen Vorgaben der EU-Verfassung, etwa zur Subsidiaritätskontrolle wurden problemlos im föderalen System umgesetzt und sind als Europäisierungsschritt (Absorption) erklärbar. Auch die Verhandlungen sind schon allein deswegen europäisiert, weil die „EU-Karte“ gespielt wurde. Für das Ergebnis der Föderalismusreform I im Bereich der Mitwirkungsrechte der Länder an Europaangelegenheiten liefern der historische und der akteurzentrierte Institutionalismus weitaus aussagekräftigere Erklärungen als die Europäisierungs-Ansätze. Verhandlung wie Ergebnis bewegen sich auf dem bekannten „Pfad“ des deutschen Föderalismus und bestätigen insofern die These des historischen Institutionalismus. Bund und Länder nutzten die Diskussionen um Art. 23 GG offensichtlich, um die eigene Position im föderalen Tauschgeschäft zu stärken und die Verhandlungsmasse zu vergrößern. Dies ist zwar als Europäisierung der Verhandlungen zu sehen. Jedoch bestätigt gerade das auch die These des akteurzentrierten Institutionalismus. Das Ergebnis der Verfassungsreform, also die Veränderung des Art. 23 Abs. 6 GG, ist kein Europäisierungsschritt, sondern eindeutig der Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Balance geschuldet.

7. Fallstudie: Kompetenzen in der Umweltpolitik

Seit Ende der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre ist auf allen politischen Ebenen ein enormer Anstieg des umweltpolitischen Engagements zu verzeichnen. Verglichen mit anderen Politikfeldern handelt es sich damit bei der Umweltpolitik um ein „junges“ Politikfeld. Im ersten Umweltprogramm der deutschen Bundesregierung von 1971 ist sie definiert worden als die „Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht, um Boden, Luft, Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen.“⁴⁵⁷

Umweltpolitik war zu ihrer Anfangszeit im Schwerpunkt reaktiv gestaltet und diente der Abwehr akuter Gefahren, der Reparatur und der Entsorgung von Umweltbelastungen. Sie orientierte sich dabei stark an den verschiedenen Umweltmedien (Boden, Luft, Wasser etc.). Nach einer Definition von Martin Jänicke aus dem Jahr 2006 ist Umweltschutz „die Summe aller organisierten Handlungen zur Ermittlung und Lösung von Umweltproblemen. Umweltpolitik ist derjenige Teil dieser Handlungen, an dem staatliche Akteure – ausschließlich oder teilweise, national oder international – beteiligt sind.“⁴⁵⁸ Neben den Schutz bestimmter Umweltmedien tritt hier ein Verständnis von Umweltpolitik, das alle öffentlichen Politiken einbezieht. Die Wirkungstiefe geht über Reparatur und Entsorgung hinaus, sie reicht bis zur ökologischen Modernisierung und ökologischen Strukturveränderungen. Staatliche Maßnahmen werden ergänzt und integrieren Umweltpolitik, bei der nichtstaatliche Akteure in den Politikentstehungsprozess einbezogen sind. Das impliziert die Anwendung unterschiedlichster Steuerungs-instrumente auf allen politischen Ebenen.

⁴⁵⁷ Zitiert nach Muno 2002, S. 369.

⁴⁵⁸ Jänicke 2006, S. 405.

Die präventive Umweltpolitik, die seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 auch in der Bundesrepublik ausgebaut worden ist, orientiert sich am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und stellt Umweltpolitik in den größeren Zusammenhang einer ressourcenschonenden Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, die alle heute und zukünftig lebenden Menschen einbezieht. Bereits in ihrem Bericht von 1987 schrieb die so genannte Brundtland-Kommission der Vereinten Nationen: „Entwicklung zukunftsfähig zu machen heißt, dass die gegenwärtige Generation ihre Bedürfnisse befriedigt, ohne die Fähigkeit der zukünftigen Generation zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können.“⁴⁵⁹

Bei der Umweltpolitik handelt es sich um eine typische Querschnittsaufgabe. Sie überschneidet sich thematisch mit anderen Politikfeldern, etwa mit der Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Stadtplanungs-, Energie-, Industriestruktur- und Verkehrspolitik. Die Politiken einer ganzen Anzahl anderer Politikfelder wirken sich auf die Umweltpolitik aus, was im Umkehrschluss bedeutet, dass Umweltpolitik über Politiken in diesen Feldern auch positiv beeinflusst oder bewusst vorangetrieben werden kann. Auch die lange Zeit, die in Teilen der Umweltpolitik zwischen einer konkreten politischen Handlung und ihren positiven und negativen Ergebnissen liegen kann, ist typisch für dieses Politikfeld.

7.1 Die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik: Der „Pfad“

Umweltschützende hoheitliche Akte gab es bereits in der Antike und im Mittelalter, vereinzelte gesetzliche Regelungen, etwa zur Luftreinhaltung und zum Gewässerschutz gehen in Deutschland bis in das 19. Jahrhundert zurück, der Naturschutz wurde in den 1930er Jahren geregelt. Seit Ende der 1950er Jahre wurden erste umweltrelevante Gesetze auf Bundesebene verabschiedet, wie etwa das Atomgesetz 1959 und das Altölgesetz 1968. Auch auf Länderebene wurden umweltpolitische Maßnahmen getroffen. Ein Beispiel dafür sind die Regelungen zum Gewässerschutz, die von den Bodensee-

⁴⁵⁹ Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987.

Anrainern über Länder- und Staatsgrenzen hinweg bereits in den 1950er Jahren etabliert wurden.⁴⁶⁰

Seit Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre ist jedoch eine immense Zunahme des umweltpolitischen Engagements aller politischen Ebenen zu verzeichnen. Das mag an der steigenden Umweltbelastung und der verstärkten politischen Problemwahrnehmung liegen, aber auch an der gestiegenen technischen, wirtschaftlichen und politischen Problemlösungskapazität.⁴⁶¹

7.1.1 Umweltpolitik auf Länderebene

Lange Zeit wurde ein Großteil der Umweltprobleme als regional begrenzt und vor Ort lösbar betrachtet. Die Länder waren folgerichtig die Ebene, die mit ihrer Politik Lösungen anstrebte. In den 1970er Jahren wurde der Bund jedoch zunehmend umweltpolitisch aktiv. In manchen Fällen hatten die Länder selbst auf bundeseinheitliche Regelungen gedrängt.⁴⁶² Sie wollten damit die Ergreifung unangenehmer Maßnahmen auf den Bund abwälzen und sich selbst die Möglichkeit regionaler Wirtschaftsförderung erhalten, die damals oft als Gegensatz zur Umweltpolitik gesehen wurde. Die Länder befürchteten, mit einem erfolgreichen Umweltschutz innerhalb der eigenen Landesgrenzen die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit gegenüber den anderen Ländern einzubüßen und plädierten deswegen, auch im Sinne einer durchschlagkräftigen Umweltpolitik, für bundeseinheitliche Regelungen. Nachdem der Bund dann in den 1970er Jahren für die verschiedenen Umweltmedien die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bzw. die Rahmenkompetenz bekommen hatte, waren die Länder in ihrer eigenen Gesetzgebung zunehmend eingeschränkt.⁴⁶³

Dennoch verfolgten die Länder auch eine jeweils eigene Umweltpolitik. 1970 führte Bayern als erstes Land ein „Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen“ ein,

⁴⁶⁰ Vgl. die Darstellung von Drexler 1980 und die Homepage der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee. www.igkb.de (Referenzdatum 26.08.2010).

⁴⁶¹ Pamme 2003, S. 185f.

⁴⁶² Vgl. für die Ausführungen zu den Ländern: Müller-Brandeck-Bocquet 1996, S. 146-157.

⁴⁶³ 29. Änderungsgesetz vom 18.03.1971 (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 und Art. 75 Nr. 3 und Nr. 4 neu eingefügt); 30. Änderungsgesetz vom 12.04.1972 (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 eingefügt).

und alle anderen Länder folgten mit Umweltministerien oder Mischministerien, die das Umweltressort beinhalteten.⁴⁶⁴ Mit der Umweltministerkonferenz (UMK), die 1973 ihre Arbeit aufnahm, schufen die Länder ein Koordinierungsgremium ihrer Umweltminister. Diese institutionellen Strukturen dienten einerseits der Etablierung und Durchsetzung einer eigenen Umweltpolitik der Länder, andererseits waren sie auch notwendig zur Koordination der Landesverwaltungen, die die Bundesumweltpolitik umsetzten.

Die Länder nutzten ihre eigenen Ressourcen und Zuständigkeiten im Umweltbereich in zunehmendem Maße, nachdem es im Laufe der 1970er Jahre zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Umweltthema und gleichzeitig zu einer gewissen Unzufriedenheit der Länder mit der konkreten Ausgestaltung des Föderalismus an sich gekommen war. Seit 1976 kam es in allen Ländern zur Gründung grüner Parteien auf Landesebene. Sehr rasch schufen auch alle anderen Landesparteien und sämtliche Landesregierungen ein eigenes umweltpolitisches Programm.

Immer wieder versuchten die Länder, eigene fortschrittliche Umweltpolitik auch auf Bundesebene zu transportieren und dort entsprechende bundeseinheitliche Regelungen durchzusetzen.⁴⁶⁵ Bayern hatte beispielsweise als erstes Land das Pflanzengift Atrazin verboten und setzte sich 1991 damit durch, das Verbot bundesweit zu erlassen. 1993 plädierten die Umweltminister der Länder – damals noch erfolglos – einhellig und über die Parteigrenzen hinweg für eine höhere Mineralölsteuer. Die Länder übernahmen auch gegenseitig fortschrittliches Landesrecht. Beispielsweise führte Baden-Württemberg 1991 eine Abgabe auf Sondermüll ein. Hessen folgte 1991 mit einem teilweise verbesserten Konzept, 1992 übernahm Niedersachsen die Regelung, 1993 auch Bremen und Schleswig-Holstein. Die bayerischen Grünen brachten ohne Erfolg einen entsprechenden Gesetzesentwurf in den Landtag ein. Die Abgabe auf Sondermüll steht beispielhaft für einen „Race to the top“ in der Umweltpolitik der Länder. Einzelne Länder haben in wechselnder Reihenfolge – etwa in der Untergruppe Naturschutz – eine Vorreiterrolle übernommen. Inwiefern und zu welchem Zeitpunkt ein einzelnes Land besonders initiativ wird, hängt von verschiedenen dezentralen Faktoren ab. Volkery identifiziert für den

⁴⁶⁴ Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1990, S. 59.

⁴⁶⁵ Müller-Brandeck-Bocquet 1996, S. 148-154 mit weiteren Beispielen.

Naturschutz etwa: die Regierungskoalition auf Landesebene, das BIP des Landes pro Kopf und seine Wachstumsrate, die Organisation des Landesumweltministeriums, die Bevölkerungsdichte etc.⁴⁶⁶

Auch in jüngerer Zeit haben die Länder in der Umweltpolitik „teilweise eine Vorreiterrolle eingenommen.“⁴⁶⁷ Beispielsweise initiierten Niedersachsen, Hessen und Bayern in den 1990er Jahren weitaus früher als die Bundesregierung ihre jeweiligen Agenda 21-Prozesse. Ohne die eigenen Kompetenzen zu überschreiten, die in diesem Bereich Steuern oder Abgasnormen nicht umfassen, haben etwa Baden-Württemberg und Berlin Verkehrspläne entwickelt, die Klimaschutzbelange berücksichtigen. Weitere Beispiele sind Förderprogramme für Klär- und Filteranlagen oder ein Pilotprojekt für baden-württembergische Ökobauern.

7.1.2 Die Entwicklung der Umweltpolitik auf Bundesebene

Der Beginn einer systematischen Umweltpolitik des Bundes wurde mit der Regierungserklärung der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt (SPD) und Walter Scheel (FDP) 1969 eingeläutet.⁴⁶⁸ 1970 legte die Bundesregierung ein umweltpolitisches Sofortprogramm vor, 1971 ein erstes Umweltprogramm. Da es damals noch kein Fachministerium für Umweltpolitik gab, lag die Kompetenz beim Bundesinnenministerium und dem damaligen Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP). Die Koordination mit anderen Ressorts erfolgte über den „Kabinettsausschuss für Umweltfragen“ und den „Ständigen Abteilungsleiterausschuss für Umweltfragen“. Daneben entstand als Beratergremium 1971 der „Sachverständigenrat für Umweltfragen“ und 1974 das Umweltbundesamt. Die Initiative zur Bundesumweltpolitik ging also zunächst nicht von der Öffentlichkeit aus, sondern entstand aus dem staatlichen System heraus.

⁴⁶⁶ Volkery 2008, S. 262-266. Volkery legt dar, dass in der Naturschutzpolitik bis zum Beginn der 1990er Jahre die Länder innovative Ansätze voranbrachten, seither jedoch nur noch wenig Innovation im Naturschutz von den Ländern ausgeht.

⁴⁶⁷ Jörgensen 2005, S. 61 mit weiteren Beispielen.

⁴⁶⁸ Vgl. für den folgenden Abschnitt Jänicke/Kunzig/Stritzel 2003, S. 30-49; Jänicke 2006, S. 406-411; Pamme 2003, S. 186-193.

Bei den ersten Programmen der Bundesregierung ging es neben inhaltlichen Regelungen zunächst darum, die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Umweltbereich auszubauen. Denn ohne eine Festschreibung von Bundeskompetenzen in den Art. 70ff. GG kann der Bund nach Art. 30 GG (Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder für alle staatlichen Aufgaben) nicht aktiv werden.

Auf Grundlage seiner neuen Kompetenzen erließ der Bund in den Folgejahren zahlreiche Gesetze und Verordnungen, die sich sektoral an den Umweltmedien Wasser, Luft etc. orientierten. Dabei richtete er seine Umweltpolitik am Vorsorge-, Kooperations- und Verursacherprinzip aus. Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Umweltgefahren möglichst erst gar nicht entstehen sollen. Das Verursacherprinzip beinhaltet, dass derjenige für die Vermeidung bzw. Beseitigung von Umweltproblemen verantwortlich ist, der sie verursacht hat. Nach dem Kooperationsprinzip sollen bei der Verwirklichung umweltpolitischer Ziele und Maßnahmen Staat und Gesellschaft zusammenwirken. Regulative, an Grenzwerten orientierte Politik stand damals stark im Vordergrund. Die Politik vollzog sich häufig in Form einseitiger Akte, nämlich hauptsächlich Ge- und Verboten, die der Staat vor allem der Industrie gegenüber vornahm. Oft kam es zu „end of pipe“ Lösungen, d.h. der Verursacher wurde durch Ge- und Verbote dazu gebracht, dem Eindringen von Schadstoffen in die Umweltmedien entgegen zu wirken. Inhaltliche Schwerpunkte der Umweltpolitik der damaligen Bundesregierung waren der Immissionsschutz (Luft und Lärm), der Schutz vor Gefahrstoffen, Abfallvermeidung und -entsorgung.

Unter der Regierung Helmut Schmidt (SPD, ab 1974) hatte ab 1975 die Bewältigung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die durch die Ölkrise und den wirtschaftlichen Strukturwandel hervorgerufen wurden, gegenüber der Umweltpolitik Priorität. Industrie und Wirtschaft versuchten, Regelungen im Umweltbereich zu verhindern. Gewerkschaften sahen die Umweltpolitik als „Jobkiller“. Es kam zur gesellschaftlichen Polarisierung, denn gerade in dieser Zeit war in Teilen der Öffentlichkeit eine enorme Mobilisierung für Umweltbelange im Gange. Beispielsweise wurden Bürgerinitiativen gegen das Waldsterben gegründet und fanden Anti-Atomkraft Demonstrationen statt. Umweltverbände und Bürgerinitiativen nahmen als neue umweltpolitische Akteure Einfluss auf den

Staat, um diesen zum Erlass von Regelungen an die Adresse der Industrie zu veranlassen.

Ab 1979 kam es zu einer Konsolidierung der Umweltpolitik. Neue Regelungen wie das Chemikaliengesetz und die Umweltstraftatbestände des Strafgesetzbuchs – als eine der ersten integrativen Lösungen in Deutschland – wurden verabschiedet. Der wirtschaftliche Aufschwung führte zu einer verstärkten Offenheit für die Umweltpolitik in allen Teilen der Gesellschaft. Die bisherige Annahme, Umweltschutz bremse grundsätzlich wirtschaftliches Wachstum, wurde fallen gelassen. Der Regierungswechsel zu Helmut Kohl (CDU, ab 1982) bedeutete für die Umweltpolitik Kontinuität. Nachdem sich die Grünen zunächst auf Länderebene formiert hatten, konnten sie ab 1983 auch Abgeordnete in den Deutschen Bundestag senden. Der Erfolg der Grünen brachte die anderen Parteien dazu, umweltpolitische Ziele in ihre Programme aufzunehmen. Es begann eine massive, am Verursacherprinzip orientierte Luftreinhaltepolitik, es folgten detaillierte Regelungen im Abfallrecht und erste Schritte im Klimaschutz. Nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl wurde 1986 das Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit mit Walter Wallmann (CDU) an der Spitze eingerichtet.⁴⁶⁹ Die Reaktorkatastrophe und andere, deutlich sichtbare Umweltprobleme, wie etwa das Robbensterben, beschleunigten die Entwicklung der Umweltpolitik dieser Jahre. Die Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit stieg, die Akzeptanz integrierter Lösungen vergrößerte sich in Deutschland.

In den 1980er Jahren kamen zu den Umweltverbänden als Akteure vermehrt die Medien hinzu. Interaktionsbeziehungen zwischen Staat, Öffentlichkeit und Industrie verliefen nicht mehr nur in eine Richtung wie bisher. Eine kooperative Politik, teilweise ein Einklang von Umweltverbänden und Industrie, war zu verzeichnen. Der Trend ging schon damals hin zu Dialog und Netzwerkbildung. Außerdem waren wirtschaftliche Tendenzen hin zur ökologischen Modernisierung und zu angepassten, günstigeren Technologien zu verzeichnen. Erste Umweltunternehmen entstanden.

⁴⁶⁹ Pehle 1998. Weitere Bundesumweltminister waren: Klaus Töpfer (CDU, 1987-1994), Angela Merkel (CDU, 1994-1998), Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen 1994-2005), Sigmar Gabriel (SPD 2005-2009), Norbert Röttgen (CDU, seit 2009).

Seit 1990 war eine Verlangsamung in der Umweltpolitik zu verzeichnen. Der Trend lag vor allem an den wirtschaftlichen, finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Problemen, mit denen Deutschland nach der Vereinigung zu kämpfen hatte. Die Umweltpolitik geriet durch die „Standortdiskussion“ wieder in großen Rechtfertigungsdruck gegenüber der Wirtschaft. Beabsichtigte Reformen wie die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und das Bundesbodenschutzgesetz wurden erheblich verzögert. Deutschland gehörte auch zu den letzten Industriestaaten, die eine formelle Strategie nachhaltiger Entwicklung im Sinne der in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen Agenda 21 vorlegten.

Unter der rot-grünen Bundesregierung mit Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) wurde die in der Koalitionsvereinbarung 1998 festgeschriebene „ökologische Modernisierung“ als innovations- und beschäftigungsorientierte Strategie zum Programm. Beispiele für Reformen in diesen Jahren sind die ökologische Steuerreform, der Ausstieg aus der Atomenergie und der Ausbau der Regelungen zum Vorrang erneuerbarer Energien.⁴⁷⁰ Die einzelnen Reformen waren Teil eines anspruchsvollen Klimaschutzprogramms, das dazu beitragen sollte, das deutsche Kyoto-Ziel zu erreichen.⁴⁷¹ 2000 fand auch die formelle Einführung der Nachhaltigkeitsstrategie im Sinne der Agenda 21 statt. Die Novellierung des Naturschutzgesetzes 2002 brachte die Einführung der Verbandsklage auf Bundesebene und ermöglichte es, die Regelungen der EU zur Natura 2000 umzusetzen. Neue, kooperative Steuerungsinstrumente wurden zunehmend neben den herkömmlichen angewandt. So erfolgte der Ausstieg aus der Atomenergie nach langen Konsensgesprächen mit der Energiewirtschaft, es wurde „im Schatten der Hierarchie“⁴⁷² verhandelt.

Für eine gewisse Zeit entstand eine breite Allianz von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden. Trotz sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnte zwischen den Akteuren manchmal eine win-win-Situation hergestellt werden, teilweise al-

⁴⁷⁰Vgl. die Darstellung von Kern/Koenen/Löffelsend 2003.

⁴⁷¹Das Kyoto-Protokoll von 1997 ist ein Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention mit dem Ziel des Klimaschutzes. Das 2005 in Kraft getretene und 2012 auslaufende Abkommen schreibt erstmals verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen fest.

⁴⁷²„Verhandeln im Schatten der Hierarchie“ meint, dass zwar mit nichtstaatlichen Akteuren über Politik-inhalte verhandelt wird, im Zweifel aber auch einseitig hoheitliche Maßnahmen durchgesetzt werden könnten, vgl. Benz/Scharpf/Zintl 1992.

lerdings durch Konzessionen an die Wirtschaft auf Kosten der Umwelt. Die ökologische Modernisierung der Industrie wurde vorangetrieben, und Umweltpolitik ist in Deutschland mehr als in anderen Industriestaaten zum Wirtschaftszweig geworden. 2003 erreichte die deutsche Umweltindustrie eine führende Position auf dem Weltmarkt. Die Integration von Umweltbelangen und umweltrelevanten Politiken (Energie, Industrie, Landwirtschaft, Bauwirtschaft) war seit 1998 deutlich vorangekommen. Entsprechend traten als neue Akteure in der Umweltpolitik nicht nur Umweltunternehmen, sondern auch die Netzwerke der jeweils integrierten Fachverwaltungen anderer Politikfelder auf.

Es gab jedoch auch umweltschutzpolitisch negative Ergebnisse – etwa, dass das bereits als Referentenentwurf vorliegende Bundesumweltgesetzbuch scheiterte (siehe unter 7.1.3). Nach wie vor herrschte in Deutschland eine sektorale Trennung der umweltpolitischen Gesetze nach Umweltmedien vor. Trotz aller Dynamik von der Gefahrabwehr hin zur Prävention und der Ausdehnung des Instrumentariums steht in der Umweltpolitik noch immer die regulative Politik weit im Vordergrund.

7.1.3 Folgen der föderalen Struktur für die Umweltpolitik

Nach Art. 30 GG ist „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben [...] Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Folglich waren auch die Umweltprobleme, die Anfang der 1970er Jahre erstmals ins Bewusstsein der politischen Akteure drangen, zunächst Aufgabe der Länder.

Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundes waren zunächst Festschreibungen von Bundeskompetenzen in den Art. 70ff. GG. Anfang/Mitte der 1970er Jahre erlangte der Bund nach und nach die Gesetzgebungskompetenz für die einzelnen Umweltmedien. Aufgrund dieser gewachsenen Kompetenzordnung herrscht noch immer eine sektorale Orientierung an unterschiedlichen Umweltmedien in der deutschen Umweltpolitik vor.

Darüber hinaus wurden zunächst Bundeskompetenzen hauptsächlich in der konkurrierenden Gesetzgebung verankert,⁴⁷³ nachdem den Ländern die Relevanz umweltpolitischer Zusammenhänge bewusster geworden war, stimmten sie über den Bundesrat später lediglich der Festschreibung weiterer Umweltkompetenzen des Bundes im Rahmenrecht des Art. 75 a.F. GG zu. Neben der Orientierung an den einzelnen Umweltmedien brachte die föderale Ordnung also auch mit sich, dass der Bund in einigen Bereichen der Umweltpolitik die konkurrierende, in anderen die Rahmengesetzgebung inne hatte.

In diesen Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung dürfen die Länder Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht. Sobald der Bund unter den Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel ein Gesetz verabschiedet, werden eventuell bestehende Landesgesetze vom Bundesrecht „gebrochen“, Art. 72 Abs. 1, Art. 31 GG. Der Bund kann in diesen Bereichen vollständige Regelungen erlassen.

In anderen Bereichen konnte der Bund aber lediglich Rahmenrecht setzen. Lagen die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel vor, konnte der Bund Rahmengesetze erlassen, die im Normalfall keine in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen enthalten durften und die jeweils eine Frist enthalten mussten, in der die Länder verpflichtet waren, die Landesgesetze zu erlassen, die zur Ausgestaltung des Rahmenrechts erforderlich waren, Art. 75 Abs. 2 und Abs. 3 a.F. GG.

7.1.4 Der Entwurf eines Bundesumweltgesetzbuches in den 1990er Jahren

Ein Umweltgesetzbuch, also eine einheitliche Kodifikation des Umweltrechts, ist in den 1990er Jahren versucht worden, jedoch nicht gelungen. Dies war wohl in erster Linie eine politische Entscheidung, wurde aber damit begründet, dass der Bund aufgrund der Spaltung seiner Kompetenzen in Rahmen- und konkurrierende Gesetzgebung keine

⁴⁷³ 29. Änderungsgesetz vom 18.03.1971 (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 und Art. 75 Nr. 3 und Nr. 4 neu eingefügt); 30. Änderungsgesetz vom 12.04.1972 (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 eingefügt).

Kompetenz für die Schaffung eines einheitlichen Regelwerkes mit entsprechend hoher Regelungsdichte für die gesamte Materie habe.⁴⁷⁴

Dabei ist die Forderung nach Vereinheitlichung des Umweltrechts nicht neu, sie wurde bereits in den 1970er Jahren gestellt. In die Richtung, eine konkurrierende Bundeskompetenz für den Umweltschutz zu schaffen und damit eine Vereinheitlichung zu ermöglichen, gingen sowohl der Umweltbericht der Bundesregierung von 1976⁴⁷⁵ als auch der Schlussbericht der Enquête -Kommission zur Verfassungsreform von 1976.⁴⁷⁶

Initiiert von Bundesumweltminister Klaus Töpfer legten zwei Professorengruppen einen Entwurf für ein Umweltgesetzbuch vor, zunächst 1990 für einen „Allgemeinen Teil“, 1994 dann für einen „Besonderen Teil“.⁴⁷⁷ Diese so genannten „Professorenentwürfe“ wollten das Umweltrecht vereinfachen, indem vergleichbare Regelungen aus den bestehenden, einzelne Materien regelnde Umweltgesetze – analog zum Bürgerlichen Gesetzbuch Ende des neunzehnten Jahrhunderts – in einem „Allgemeinen Teil“ zusammengefasst, also vor die Klammer gezogen werden sollten. Dazu sollten neben Zweck- und Begriffsbestimmungen die grundlegenden Ziele und Prinzipien des Umweltrechts, Regelungen zu umweltbezogener Planung, Instrumente der direkten und indirekten Verwaltungssteuerung und die Einbeziehung von Öffentlichkeit und Verbänden gehören. Im „Besonderen Teil“ sollten die einzelnen medienbezogenen Sachbereiche geregelt werden. Der Entwurf verfolgte einen integrierten Ansatz: Die Einwirkungen auf Luft, Wasser und Boden sollten nicht mehr isoliert, sondern in ihren Wechselwirkungen erfasst werden. Nach Schätzungen hätten so mehr als 50% der zersplitterten Regelungen entfallen können. Die Professorenentwürfe sahen hinsichtlich der Bundeskompetenzen für ein UGB kein Problem,⁴⁷⁸ allerdings bezogen sie noch nicht die Norm des Art. 75 Abs. 2 - neu- GG ein, nach der seit 1994 Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

⁴⁷⁴ Homburger 2004. Hintergrundgespräche.

⁴⁷⁵ BT-Drs. 7/5684, S. 23.

⁴⁷⁶ BT-Drs. 7/5924, S. 133.

⁴⁷⁷ Allgemeiner Teil: Kloepfer/Rehbinder/Schmid-Aßmann/Kunig 1991; Überblickartig: Kloepfer/Kunik/Rehbinder/Schmid-Aßmann 1991; Besonderer Teil: Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Rehbinder/Salzwedel/Schmid-Aßmann 1994; zusammenfassend Hoppe/Beckmann/Kauch §1 Rn. 176ff.

⁴⁷⁸ Kloepfer/Rehbinder/Schmid-Aßmann/Kunig, 1991, S. 9ff. m. w. N., S. 12.

1992 beauftragte das Bundesumweltministerium eine unabhängige Sachverständigenkommission, die neben Professoren auch mit Praktikern besetzt war, einen Gesetzesentwurf für ein Umweltgesetzbuch zu erarbeiten, der 1997 vorgelegt wurde.⁴⁷⁹ Der Entwurf nahm die Professorenentwürfe als Grundlage und ging in einigen Bereichen darüber hinaus. Auch der Sachverständigen-Entwurf ging nicht von kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten aus, Art. 75 stelle zwar nach seiner Änderung höhere Anforderungen an die kompetenzrechtliche Begründung, aber die Gesamtheit aller Kompetenzen im Umweltbereich bilde eine hinreichende Grundlage für eine bundeseinheitliche Kodifikation des Umweltrechts.⁴⁸⁰

Bundesumweltministerin Angela Merkel wollte auf Basis dieses Entwurfes 1998 einen ersten Vorstoß machen und allgemein geltende Normen und das Anlagezulassungsrecht in einem ersten Teil eines Bundesumweltgesetzes verabschieden.⁴⁸¹ Dies sollte im Zusammenhang mit der Umsetzung zweier EU-Richtlinien geschehen, nämlich der IVU-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und Plan-UVP-Richtlinie zur Änderung der Umweltverträglichkeitsprüfung, die beide im Laufe des Jahres 1999 von Deutschland umgesetzt werden mussten. In diesem ersten Schritt sollte ein medienübergreifendes Genehmigungsverfahren geschaffen werden – eine Behörde sollte dann die gesamten Belastungen prüfen, die von einer Anlage ausgehen und einen einheitlichen Bescheid ausstellen. Der betreffende Entwurf konnte vor der Bundestagswahl 1998 nicht mehr abgeschlossen werden.

Bundesumweltminister Jürgen Trittin hatte das Umweltgesetzbuch zunächst in seine Agenda aufgenommen und wollte wie seine Vorgängerin die beiden EU-Richtlinien zusammen mit einem ersten Teil des UGB auf Basis des Entwurfs der Sachverständigen realisieren. Rechtsunklarheit entstand trotz Weiterverfolgung des Gesetzgebungsvorha-

⁴⁷⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997; „Eine Behörde soll alle Belastungen prüfen: Sachverständige legen Umweltgesetzbuch vor. Bürgerliches Gesetzbuch als Vorbild“, in: F.A.Z. 10.09.1997, S. 1.

⁴⁸⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997, S. 85 f.

⁴⁸¹ Vgl.: Beschluss der Umweltministerkonferenz vom 4./5.6. 1997, Protokoll der 48. UMK; „Frau Merkel fordert Umweltgesetzbuch“, in: F.A.Z. 20.10.1995, S. 1; „Die Umweltminister sind sich einig“, in: F.A.Z. vom 06.06.1997, S. 2.

bens⁴⁸², weil sich die Umsetzung der Richtlinien verzögerte, einige Länder wandten die Richtlinien vorläufig ohne Bundesgesetz an.

Im Mai 1999 gab der Bundesumweltminister das Projekt Umweltgesetzbuch auf, weil die Bundesministerien für Inneres und Justiz Bedenken im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der Rahmenkompetenzen für Naturschutz und Wasserrecht geäußert hatten.⁴⁸³ Die EU-Richtlinien wurden durch Paragraphengesetze deutlich verspätet umgesetzt, das Umweltgesetzbuch auf unbestimmte Zeit verschoben. Die Einwände, der Bund habe keine Kompetenzen, kamen nicht in erster Linie von den Ländern, auch nicht seitens der Rechtswissenschaft, wo man sich uneinig war, ob der Bund die Kompetenz für eine einheitliche Regelung des Umweltrechts habe.⁴⁸⁴ Die Einwände kamen vielmehr verstärkt seitens der Wirtschaft, aber auch seitens der Umweltverbände. Erstere befürchteten eine Überregulierung, letztere sinkenden Umweltschutz.⁴⁸⁵

Das Umweltgesetzbuch hätte die Zersplitterung im Umweltrecht beheben können, jedoch gerade die uneinheitliche Kompetenzverteilung stellt ein Hindernis zu seiner Durchsetzung dar. Zu einer Verhinderung der Reform durch die Länder, also einer Blockade durch Beharren auf den eigenen Kompetenztiteln, kam es in diesem ersten Reformversuch erst gar nicht. Der Bund gab das Vorhaben bereits vor einer Konfrontation mit den Ländern auf.⁴⁸⁶ Zu bedenken ist außerdem, dass unter der Voraussetzung der mittlerweile vom Bundesverfassungsgericht schärfer ausgelegten Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG die Schaffung eines einheitlichen Bundesumweltgesetzbu-

⁴⁸² Arbeitsentwurf des BMU für ein UGB I vom 23.04.1999 und Arbeitsentwurf des BMU für ein Einführungsgesetz zum UGB vom 23. 04.1999.

⁴⁸³ „Das Umweltgesetzbuch scheitert am Grundgesetz“, in: F.A.Z. vom 02.19.1999, S. 18.

⁴⁸⁴ Ablehnend: Gramm 1999; bejahend, allerdings bereits 1992: Papier 1992; Kloepfer 1992; gegen ein UGB, für ein „Gesetz zur Regelung allgemeiner Fragen des Umweltschutzes“: Breuer 1992.

⁴⁸⁵ „Wirtschaft fordert einfacheres Umweltrecht. DIHT: Das Umweltgesetzbuch muß Behörden und Betriebe entlasten“, in: F.A.Z. 13.01.1998, S. 11; Institut der deutschen Wirtschaft (IW) 1999; „Der Entwurf für ein Umweltgesetzbuch sieht zu viele staatliche Eingriffe vor“, in: F.A.Z. 03.03.1998, S.18; „Waldbesitzer kritisieren Umweltgesetzbuch“, in: F.A.Z. 18.03.1998; „Der BUND kritisiert den Gesetzentwurf zum Umweltgesetzbuch“, in: F.A.Z. 07.05.1998, S. 19; „BDI skeptisch gegenüber Genehmigungsrecht. Die Pläne von Umweltminister Trittin bergen verfassungsrechtliche Risiken“, in: F.A.Z. vom 26.05.1999, S. 18.

⁴⁸⁶ Das ergaben Hintergrundgespräche.

ches wohl nicht mehr möglich wäre, wenn es bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen geblieben wäre – wenn also die Föderalismusreform I nicht in Kraft getreten wäre.

7.1.5 Zwischenfazit

Seit Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre fand ein sukzessiver Ausbau umweltpolitischer Institutionen auf allen Ebenen statt – Kommunen, Länder, Nationalstaaten, die Europäische Union und die Vereinten Nationen sind umweltpolitisch aktiv und vernetzt. Daneben waren zunehmend nichtstaatliche Akteure in die Umweltpolitik eingebunden – Umweltverbände, Wirtschaftsverbände, Medien und Öffentlichkeit, Beratergremien, Fachwissenschaft, bis hin zu Umweltunternehmen.

Das umweltpolitische Instrumentarium wurde vor allem seit den 1990er Jahren erheblich weiter entwickelt. Am Anfang standen Ge- und Verbote, Genehmigungsverfahren und Grenzwertsetzung im Vordergrund. Inzwischen lassen diese regulativen Instrumente mehr Eigenverantwortlichkeit für die Anwender zu. Kooperative Instrumente wie Dialogstrategien, Netzwerkbildung und aktive Beteiligung von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden an der Politikgestaltung ergänzen zunehmend die regulativen Instrumente. Dabei bleibt die Möglichkeit des Staates, regulativ tätig zu werden, in der Umweltpolitik von großer Bedeutung.

Charakteristika des deutschen Föderalismus führten dazu, dass der Bund nach und nach Gesetzgebungskompetenzen für einzelne Umweltmedien erlangte. Diese blieben auch später als getrennte Kompetenztatbestände bestehen, die teils der konkurrierenden, teils der Rahmengesetzgebung zugeordnet sind. Die Umweltpolitik in Deutschland ist deshalb noch immer stark an den einzelnen Umweltmedien orientiert.

Der Versuch, ein Bundesumweltgesetzbuch zu schaffen, in dem alle Umweltmedien geregelt werden sollten, scheiterte Ende der 1990er Jahre. In der Rechtswissenschaft war umstritten, ob der Bund auf Grundlage seiner einzelnen Kompetenztitel – die auf die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung verteilt waren – berechtigt gewesen wäre,

ein solches Umweltgesetzbuch zu erlassen. Das Vorhaben scheiterte aber letzten Endes nicht an der Rechtslage, sondern wurde von den politischen Akteuren nicht weiter verfolgt.

7.2 Status quo ante: Umweltpolitik vor der Föderalismusreform I

7.2.1 Kompetenzlage

Aus der Staatzielbestimmung „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ des Art. 20a GG lassen sich keine subjektiven Rechte ableiten und sie lässt sich mithin nicht einklagen. Weitere grundgesetzliche und einfachgesetzliche Normen, die die Umweltpolitik betreffen, finden sich im Bereich der Verteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen.

7.2.1.1 Gesetzgebungskompetenzen

Eine einheitliche Kompetenz „Umweltpolitik“ gab (und gibt) es im Grundgesetz nicht, statt dessen zahlreiche Einzelkompetenzen, die sich an den verschiedenen Umweltmedien orientieren.

Nur wenige dieser Materien befanden sich in der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes oder der Länder.⁴⁸⁷ Die meisten Kompetenztatbestände der Umweltpolitik fanden sich in den Art. 72, 74 GG, also im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Die einzelnen Umweltmaterien im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung waren etwa das Umweltstrafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), das Energie- und Stoffrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), der Tierschutz und das Lebensmittelrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) sowie die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

⁴⁸⁷ Der Bund hatte nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG die ausschließliche Gesetzgebung für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und den Schutz vor Gefahren. Die Länder sind nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ausschließlich zuständig für den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm, weil dieser ausdrücklich aus dem konkurrierenden Kompetenztatbestand zum Lärmschutz ausgenommen ist.

Neben diese in der konkurrierenden Gesetzgebung geregelten Materien traten andere Einzelkompetenzen in der Rahmengesetzgebung, nämlich für Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 75 Abs. Nr. 3 a.F. GG) und für Wasserhaushalt und Bodenverteilung (Art. 75 I Nr. 3 a.F. GG). Auch für die Rahmengesetzgebung galt die Erforderlichkeitsklausel. Lagen deren Voraussetzungen vor, kann der Bund Rahmengesetze erlassen, die im Normalfall keine in Einzelheiten gehenden und unmittelbar geltenden Regelungen enthalten dürfen und die jeweils eine Frist enthalten müssen, in der die Länder verpflichtet sind, die Landesgesetze zu erlassen, die zur Ausgestaltung des Rahmenrechts erforderlich sind, Art. 75 Abs. 2 und Abs. 3 a.F. GG.

Einige Bundesgesetze im Umweltbereich stützten sich auf zwei oder mehr verschiedene Kompetenztitel, so etwa das Bundesimmissionsschutzgesetz (Art. 73 Abs.1 Nr. 6 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 21-24 GG) und das Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24).⁴⁸⁸ Außerdem wurden viele Gesetze im Umweltbereich durch Verordnungen ergänzt bzw. präzisiert, das Bundesimmissionsschutzgesetz wurde 2006 beispielsweise von 33 Verordnungen flankiert. Daneben bestanden Satzungen, die von Gebietskörperschaften erlassen wurden, etwa städtische Satzungen im Bereich des Naturschutzrechts zum Baumschutz oder über die Abfallbehandlung.

Die deutschen Länder entfalteten eine rege eigene Gesetzgebung im Umweltbereich. Auf Landesebene existierten einerseits Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen. Im Zusammenhang mit der – durch die Föderalismusreform I abgeschafften – Rahmengesetzgebung waren die Länder verpflichtet, mit eigenen inhaltlichen Regelungen den vom Bund vorgegebenen Rahmen zu füllen. Und so gab es etwa Landesnaturschutzgesetze, Landesabfallgesetze, Landeswassergesetze. Die Länder schlossen andererseits aber auch Regelungslücken bzw. benutzten diese, um ihre eigenen umweltpolitischen Vorstellungen und Innovationen in vollständig eigenständigen Landesgesetzen voran zu

⁴⁸⁸ Beim erst Ende der 1990er Jahre eingeführten Bundesbodenschutzgesetz ist umstritten, ob sich die Bundeskompetenz aus konkurrierender oder Rahmengesetzgebung ergibt. Aus Art. 74 I Nr. 18 GG: BVerwG, NVwZ 2000, 1179, 1181. Dagegen: Degenhart in Sachs, Art. 74 Rn. 67a, der teilweise Art. 74 I Nr. 24 GG, teilweise auf Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 für einschlägig hält.

treiben. Räumlich beschränkte und differenzierte Problemlagen legten in bestimmten Bereichen der Umweltpolitik regional spezifische Problemlösungen und Politiken nahe.

Das zentrale Charakteristikum der Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik ist die Zersplitterung in eine Vielzahl von Kompetenznormen, die die Grundlage für eine noch größere Zahl einzelner Gesetze und Verordnungen bilden. Die Uneinheitlichkeit der Kompetenznormen durch die Unterteilung in Rahmenrecht und konkurrierende Gesetzgebung führt dazu, dass Bund und Länder je nach Sachgebiet unterschiedlich weite Befugnisse haben. Die Zersplitterung rührt wie oben ausgeführt daher, dass in den 1970er Jahren nach und nach Kompetenztatbestände für die einzelnen Umweltmedien geschaffen wurden und diese teils der konkurrierenden, teils der Rahmengesetzgebung zugeordnet wurden.

7.2.1.2 Verwaltungskompetenzen

Die Umsetzung sämtlicher umweltpolitischer Maßnahmen ist in Deutschland gemäß der funktionalen Aufgabenverteilung in erster Linie Sache der Länder. Die Behörden des Bundes arbeiten in der Umweltpolitik weitgehend ohne eigenen Verwaltungsunterbau. Verwaltung spielt insofern eine wichtige Rolle, als die Qualität, Intensität und Schnelligkeit der Implementierung großen Einfluss auf das Politikergebnis haben.⁴⁸⁹ „Der praktische Erfolg der Umweltpolitik des Bundes hängt [...] entscheidend von der guten Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und von dem Durchsetzungsvermögen der Länderverwaltungen gegenüber den Verursachern ab.“⁴⁹⁰ Durch ihre Vollzugskompetenzen erhalten die Länder unabhängig von ihrer oben erläuterten legislativen Tätigkeit ihre eigentliche umweltpolitische Gestaltungsmacht.

Für die Verwaltungskompetenzen galt zunächst wie auch für die legislativen Kompetenzen die grundlegende Zuständigkeitsvermutung des Art. 30 GG zugunsten der Länder. Differenzierte Regelungen wurden in den Art. 83ff. GG getroffen. In der Umweltpolitik war (und ist) der Normalfall die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als

⁴⁸⁹ Müller-Brandeck-Bocquet 1996, S. 154-157; Demmke 1994; Pamme 2003.

⁴⁹⁰ Hartkopf/Bohne 1983, S. 134.

eigene Angelegenheit.⁴⁹¹ Der Bund hatte in diesen Fällen lediglich die Rechtsaufsicht. Die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns durfte er nicht prüfen. Ländersache war insbesondere, welche Behörden oder Verwaltungsträger des Landes eingerichtet wurden und für die Verwaltung zuständig waren sowie die Regelung der Verwaltungsverfahren.

Der Bund konnte trotz der Verwaltungshoheit der Länder bundeseinheitliche Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen (Art. 84 Abs. 1 a.F. GG). Dies geschah in der technischen und verfahrensabhängigen Umweltpolitik auch relativ häufig. Vor der Föderalismusreform I war in diesen Fällen immer die Zustimmung des Bundesrates nötig (Art. 84 Abs. 1 GG a. F.). Bundesgesetze werden typischerweise dann zustimmungspflichtig, wenn die Länder in einem hohen Maße betroffen sind. Greift der Bund in ihre Verwaltungshoheit ein, haben sie also über den Bundesrat ein erhöhtes Mitspracherecht an dem betreffenden Gesetz. Art. 84 Abs. 1 a.F. GG war in der Vergangenheit für ungefähr 50% der Zustimmungsfälle in allen Politikfeldern verantwortlich.

7.2.2 Akteurskonstellation

Kommunen, Länder, Nationalstaaten, die Europäische Union und die Vereinten Nationen sind umweltpolitisch aktiv und vernetzt. Daneben wurden zunehmend nicht-staatliche Akteure in die Umweltpolitik eingebunden – Umweltverbände, Wirtschaftsverbände, Medien und Öffentlichkeit, Beratergremien, Fachwissenschaft, bis hin zu Umweltunternehmen. Zur fortlaufenden Weiterentwicklung und der damit verbundenen wachsenden Anzahl und Komplexität der Akteurskonstellationen kommt eine Differenzierung des Politikfelds in „Unterpoleitkfelder“, z.B. Naturschutzpolitik, Wasserschutzpolitik, Bodenschutzpolitik. Denn welche Ebenen und – damit verbunden – welche Akteurskonstellationen an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind, hängt vom jeweiligen Sachbereich ab, also vom jeweiligen Unterpoleitkfeld der Umweltpolitik. Auch der Charakter des Akteurs-Netzwerks kann sich je nach Untergruppe sehr unterschiedlich gestalten.

⁴⁹¹ Die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG ist auch im Umweltbereich ein Ausnahmefall. Sie wird im Atomrecht angewandt, der Bund hat hier ein umfassendes Weisungsrecht.

7.2.2.1 Parlamente in der Umweltpolitik

Die zunehmend praktizierten Verhandlungslösungen, der technische Charakter vieler umweltpolitischer Normen und die häufige Anwendung des Rechtsinstruments der Verordnung führten zu einer starken Entparlamentarisierung der Umweltpolitik. Die Stärkung des Europäischen Parlaments und seine aktive Rolle in diesem Politikfeld wirkt dieser Tendenz entgegen. Mit dem Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, wurde im Umweltbereich das Mitentscheidungsverfahren eingeführt. Das Europäische Parlament ist nun gleichberechtigt mit dem Rat und damit mit den nationalen Regierungen am umweltpolitischen Entscheidungsprozess beteiligt. Das Europäische Parlament hat seither eine aktive Rolle in der Umweltpolitik gespielt und stand im Gesetzgebungsprozess oftmals für strenge und weitreichende Maßnahmen.

7.2.2.2 Der Bundesrat

Die Rolle des Bundesrats in der Umweltpolitik hat sich über die Jahrzehnte verändert. In den 1970er Jahren war der Bundesrat „der große Blockierer“ des neuen Politikfelds. Die Länder verhinderten teilweise kurzfristig strengere Umweltnormen, um sich wirtschaftliche Handlungsspielräume zu erhalten. Das war einer der Gründe, die zur Zentralisierung von Umweltkompetenzen führten. Als die Bundesregierung jedoch 1972 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Bereiche Wasserwirtschaft, Landschaftspflege und Naturschutz einführen wollte, scheiterte sie am Bundesrat. Der Kompromiss war, diese Bereiche in die Rahmengesetzgebung zu überführen und damit landesspezifische Regelungen zu ermöglichen.

Inzwischen haben manche umweltpolitischen Belange eine solche Wichtigkeit, dass die Länder bereit sind, die Potentiale ihrer Einflussnahme auf die Bundesumweltpolitik offensiv zu aktivieren. Im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeit sind sie unmittelbarer als der Bund mit dem ökologischen Problemdruck konfrontiert. Bereits seit den 1980er Jahren wird die Tendenz verzeichnet, dass der Bundesrat auf umweltpolitische Gesetze inhaltlichen Einfluss nimmt und diese in vielen Fällen, teilweise über den Vermittlungsausschuss, verschärft. Beispielsweise setzte der Bundesrat 1983 trotz gleichgerichteter Mehrheit mit dem Bundestag 59 verschärfende Änderungen im Rahmen der Verhand-

lungen zur „Großfeuerungsanlagenverordnung“ durch. Die Länder benutzen den Bundesrat auch immer wieder für den Versuch, Umweltnormen, die sie selbst bereits praktizierten, auf Bundesebene zu installieren. Der Bundesrat agiert auch im Umweltbereich nicht immer nur an der Sache orientiert. Die parteipolitischen Mehrheiten im Bundesrat und ihr Verhältnis zu denen im Bundestag spielen eine Rolle.

Nicht nur bei der europäischen Rechtsetzung (über Art. 23 GG), sondern auch bei der Implementierung vieler europäischer Umweltrichtlinien wirkt der Bundesrat mit, da die meisten deutschen Umweltgesetze zustimmungspflichtig sind. Der Bundesrat scheut nicht davor zurück, inhaltlichen Einfluss auf die entstehenden Gesetze zu nehmen oder eine Verzögerung der Richtlinienumsetzung zu riskieren. Die Bundesregierung kam nicht nur einmal in die „Zwickmühle zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Gerichtshof auf der einen und der deutschen Länderkammer auf der anderen Seite“⁴⁹², weil sie europarechtliche Vorgaben, gegen die sie im Ministerrat kein Veto-recht mehr hat, implementieren musste, obwohl ihr innerstaatlich die Ermächtigung dazu fehlte.

7.2.2.3 Die Judikative

Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich Formierung der deutschen Umweltpolitik bzw. des Handelns ihrer Akteure und Ebenen bisher – im Gegensatz zu anderen Politikfeldern - keine Schiedsrichter-Rolle übernehmen müssen. Die eigentlich entscheidende Judikative in der deutschen Umweltpolitik liegt beim Europäischen Gerichtshof (EuGH). Wird eine Umweltrichtlinie nicht rechtzeitig oder inhaltlich nicht korrekt umgesetzt, kann der betreffende Mitgliedstaat in letzter Konsequenz vom EuGH zu einem Zwangsgeld verurteilt werden. Deutschland hatte teilweise ganz erhebliche Probleme, europäische Richtlinien umzusetzen. Entsprechend häufig werden von der Kommission im Umweltbereich Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland angestrengt.⁴⁹³ So wurde Deutschland beispielsweise 1998 wegen unvollständiger Implementierung der UVP-Richtlinie verurteilt, im Dezember 2000 wurde dann in einem Verfahren nach Art.

⁴⁹² Sturm/Pehle 2005, S. 288.

⁴⁹³ Knill 2003, S. 172-177, vgl. die dortigen Tabellen und Schaubilder.

228 EGV ein Zwangsgeld von mehreren Hunderttausend Euro für jeden weiteren Tag legislativer Untätigkeit verhängt. Weitere prominente Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich wurden gegen Deutschland im Zusammenhang mit der Umweltinformationsrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie verfolgt.⁴⁹⁴

7.2.3 Steuerungsmittel und Politik-Modell

In der deutschen Umweltpolitik finden sich, trotz eines Schwerpunkts auf regulativen Instrumenten, die gesamte Bandbreite möglicher Steuerungsinstrumente. Das umweltpolitische Instrumentarium in Deutschland wurde seit den 1990er Jahren, unter anderem veranlasst durch die Umweltpolitiken von Staaten wie den Niederlanden sowie der Neuausrichtung der EU-Umweltpolitik, erheblich weiter entwickelt. Gerade in der Umweltpolitik ist eine Vielzahl an Governance-Formen und an ihnen beteiligten politischen Ebenen und Akteuren zu verzeichnen; hier tritt Multi-Level-Governance im wahrsten Sinne des Wortes auf. Am Anfang standen Ge- und Verbote, Genehmigungsverfahren und Grenzwertsetzung im Vordergrund. Inzwischen lassen diese regulativen Instrumente mehr Eigenverantwortlichkeit für die Anwender zu. Kooperative Instrumente wie Dialogstrategien, Netzwerkbildung und aktive Beteiligung von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden an der Politikgestaltung ergänzen zunehmend die regulativen Instrumente. Darüber hinaus arbeitet die Umweltpolitik mit den Instrumenten der Planung, des Wettbewerbs und nicht zuletzt über Informations- und Beteiligungsrechte der Bevölkerung.

Das Politikmodell in Deutschland ist, wie oben dargelegt, stark geprägt durch die Entwicklung der Umweltpolitik von Bund und Ländern in den föderalen Strukturen. Sie führte dazu, dass in Deutschland eine Trennung nach Umweltmedien vorherrscht, weil Kompetenzen nach und nach an den Bund übertragen wurden.

7.2.4 Zwischenfazit

Während die Verwaltungskompetenzen in der Umweltpolitik vor der Föderalismusreform I bei den Ländern lagen und eine Verfahrensregelung durch den Bund das jeweili-

⁴⁹⁴ Überblicksartig Sturm/Pehle 2005, S. 283-298.

ge Gesetz von der Zustimmung des Bundesrates abhängig machte, waren die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und darüber hinaus zwischen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung aufgeteilt. Eine einheitliche Kompetenz „Umweltpolitik“ gibt es im Grundgesetz noch immer nicht, stattdessen sind zahlreiche Einzelkompetenzen, die sich an den verschiedenen Umweltmedien orientieren, aufgezählt. Damit einher ging vor der „Föderalismusreform I“ die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenzen für einzelne Umweltmedien zu unterschiedlichen Kompetenzarten, hauptsächlich zur konkurrierenden Gesetzgebung und zur Rahmengesetzgebung, was letztlich die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenzen für einzelne Umweltmedien zu unterschiedlichen legislativen Ebenen bedeutete. Das Politik-Modell der deutschen Umweltpolitik ist geprägt von der Entwicklung der Umweltpolitik in den Strukturen des deutschen Föderalismus mit seiner Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder. Sie führte zur Trennung nach Umweltmedien.

Die Länder hatten insofern eine starke Stellung in der Akteurskonstellation, als sie einerseits an der Gesetzgebung maßgeblich beteiligt waren, andererseits auch über den Bundesrat gegenüber der Gesetzgebung des Bundes über erhebliches Vetopotential verfügten. Der Blick auf Akteurskonstellation zeigt weiterhin, dass sich abgesehen von Bund und Ländern eine Vielzahl äußerst heterogener nichtstaatlicher Akteure an der Umwelt beteiligt. Interessant ist auch, dass zwei Akteure der EU-Ebene, nämlich das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof, eine wichtige Rolle in der deutschen Umweltpolitik spielen. Trotz regulativen Schwerpunkts finden in der Umweltpolitik alle denkbaren Steuerungsinstrumente Anwendung.

7.3 Der Einfluss der europäischen Integration

Wie der größte Teil aller politischen Inhalte in Deutschland wird auch die Umweltpolitik heute im Zusammenspiel von Bund, Ländern und EU gestaltet. Diese Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem spielt für die Umweltpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern eine außerordentlich große Rolle. Die EU befasst sich mittlerweile praktisch mit allen Bereichen der Umweltpolitik und Schätzungen zufolge sind bis zu 80% des Rechts, das in Deutschland im Umweltbereich gesetzt wird, in irgendeiner

Weise von der EU initiiert.⁴⁹⁵ Das mag am grenzüberschreitenden Charakter vieler Umweltprobleme liegen, der bewirkt, dass ein Nationalstaat in diesen Bereichen alleine gar nicht mehr in der Lage ist, angemessene Lösungen zu finden. Darüber hinaus wird die EU vor dem Hintergrund aktiv, dass nationale Regeln im Umweltbereich leicht zu Wettbewerbsverzerrungen der EU-Mitgliedstaaten untereinander führen können. Jegliches Recht, das von der europäischen Ebene gesetzt ist – also nicht nur das primäre Vertragswerk, sondern auch Sekundärrecht wie Richtlinien und Verordnungen – steht in der Normenhierarchie über den nationalen Rechtsordnungen und kann durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) durchgesetzt werden.⁴⁹⁶

7.3.1 Deutsche Umweltpolitik in der EU

Für Deutschland als EU-Mitgliedstaat ist in der Umweltpolitik eine erfolgreiche Vertretung der eigenen Politikinhalte und des eigenen Politikstils gegenüber der EU deshalb von größter Wichtigkeit. Obwohl Deutschland im Umweltbereich in Brüssel immer zu den aktiveren Mitgliedstaaten gehörte, war die deutsche Verhandlungsführung im Vorfeld der politischen Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik über die Jahre von sehr unterschiedlichem Erfolg gekrönt. Zunächst übernahm die europäische Ebene an vielen Stellen Inhalte und Modell der deutschen Umweltpolitik. Seit Mitte/Ende der 1980er Jahre orientierte sich die EU jedoch am umweltpolitischen Politik-Modell Großbritanniens und setzte auf medienübergreifende und verfahrensorientierte Zielsetzungen.

Die Durchsetzung eines einzelnen Mitgliedstaates im europäischen Entscheidungsprozess wurde mit der Zeit immer schwieriger, da nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags in der Umweltpolitik für die meisten Bereiche eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit festgelegt wurde und eine Vetoposition dann nicht mehr vorhanden war. Mit der Erweiterungsrunde 1995 und der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Umweltbereich durch den Vertrag von Amsterdam verringerte sich das Ein-

⁴⁹⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2004, S. 6: „80% des deutschen Umweltrechts beruhen inzwischen auf europäischen Vorgaben“; von Beyme untersucht die „Initiative hinter der Initiative“ bei Gesetzgebungsinitiativen im Bundestag und kommt in der Umweltpolitik auf 66,7% bereits in der 11. Wahlperiode; siehe von Beyme 2004, S. 271-272.

⁴⁹⁶ Vgl. für den Umweltbereich die Tabellen und Schaubilder bei Knill 2003, S. 172-177. Zur Umweltpolitik der EU McCormick 2001.

flusspotential des einzelnen Mitgliedstaates noch mehr. Der Sachverständigenrat für Umwelt konstatierte 2002, Deutschland fehle „offenbar die Motivation oder die personelle Kapazität, die Strategiebildung auf europäischer Ebene voranzutreiben.“⁴⁹⁷ Die deutsche, an Umweltmedien orientierte und immer noch relativ wenig mit verfahrensorientierten Mitteln agierenden Umweltpolitik ist seit langem mit der Situation konfrontiert, dass sie in den Verhandlungen über europäische Umweltpolitik auf völlig andere Vorstellungen von Umweltpolitik trifft und aufgrund der Regelungen über die qualifizierte Mehrheit überstimmt werden kann.

Deutschland wird in der Europäischen Union von der Bundesregierung vertreten, jedoch wirken am innerstaatlichen Meinungsbildungsprozess zu bevorstehenden EU-Rechtsakten nach Art. 23 GG Bundesregierung, Bundestag und über den Bundesrat die Länder zusammen (siehe auch oben in Fallstudie 1). Die Mitwirkungsrechte der Länder an der deutschen umweltpolitischen Position in Brüssel orientieren sich also an der nationalen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich. Der Bundesrat hat im Umweltbereich aufgrund der hohen Länderbetroffenheit ein großes Mitspracherecht bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition für die Entscheidungsprozesse in Brüssel. Die Länder haben in allen Politikbereichen insgesamt nur ein einziges Mal aufgrund inhaltlicher Differenzen auf eine „maßgebliche Berücksichtigung“ ihrer Position bestanden, konnten sich jedoch nicht gegen die Bundesregierung durchsetzen. Das war allerdings tatsächlich im Umweltbereich: Es ging um die deutsche Position zum Richtlinienvorschlag zur „Plan-UVP“ („Strategische Umweltprüfung“, SUP).⁴⁹⁸

7.3.2 Charakteristika der EU-Umweltpolitik

Während Deutschland zunächst die europäische Umweltpolitik stark beeinflussen konnte, trat ab Mitte/Ende der 1980er Jahre eine grundlegende Umorientierung der EU-Umweltpolitik ein: erstens zu einer Einbeziehung des Verwaltungsverfahrens in die materielle Umweltpolitik; so wurde die Öffentlichkeit zunehmend als Kontrollinstanz etwa

⁴⁹⁷ Rat der Sachverständigen für Umweltfragen 2002.

⁴⁹⁸ Kommissions Drs. 0034 (Rheinland-Pfalz).

in Genehmigungsverfahren eingeplant. Zweitens trat an die Stelle von Grenzwerten nun eine Zielorientierung: Die EU-Umweltpolitik legte bestimmte qualitative Umweltziele fest und überließ den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel zur Zielerreichung. Drittens setzte die europäische Ebene auf eine integrierte Umweltpolitik. Das beinhaltet einerseits den Charakter der Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe, die sich mit anderen Politikfeldern überschneidet. Andererseits betrieb die EU nun eine medienübergreifende Umweltpolitik, stellte also in ihren Rechtsakten Regeln auf, die mehrere oder alle Umweltmedien betrafen.

Als erste medienübergreifende Regelung wurde bereits 1985 die „Richtlinie 85/337 zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ erlassen, die den Umweltschutz integriert betrachtet. Die UVP-Richtlinie regelt die medien- und fachübergreifende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung aller Auswirkungen von Großprojekten mit signifikanten Umweltauswirkungen (etwa Kraftwerke, Autobahnen, Eisenbahn-Fernstrecken, Flughäfen etc.) auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft und das kulturelle Erbe einschließlich deren Wechselwirkungen. Dazu verwendet sie einerseits ordnungsrechtliche Elemente (die UVP ist Genehmigungsvoraussetzung der Projekte), andererseits verfahrensrechtliche Elemente (Transparenz und Partizipation der Öffentlichkeit) und tangiert damit die administrativen Strukturen der Mitgliedstaaten.

7.3.3 Die Implementation europäischer Umweltpolitik im föderalen Deutschland

Umsetzungsprobleme ergaben sich in Deutschland durch den medienübergreifenden Ansatz der EU. Europäische Richtlinien, die mehrere Umweltmedien betreffen, mussten vor der Föderalismusreform I für die Implementierung in Deutschland sektoral aufgliedert und dann für einige Medien in der konkurrierenden Gesetzgebung vom Bund, für die anderen Medien in der Rahmengesetzgebung vom Bund und allen 16 Ländern legislativ umgesetzt werden.

In Deutschland erforderte beispielsweise die UVP-Richtlinie in völlig unterschiedlichen Gesetzen Anpassungen, da hier für die unterschiedlichen Umweltmedien jeweils eigene Gesetze bestehen. Vor der Föderalismusreform erfolgte in manchen Fällen darüber hinaus eine Aufgliederung in konkurrierendes und Rahmenrecht mit entsprechender Beteiligung der Landesgesetzgeber am Implementierungsprozess.

Die Implementierung europäischer Richtlinien durch die deutsche Gesetzgebung und Verwaltung konnte auch deshalb problematisch werden, weil europäische Umweltpolitik oft verfahrensorientiert vorgeht. Oft lag es nahe, aufgrund einer EU-Richtlinie eine bundeseinheitliche, in allen Ländern gültige Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Durch die horizontal fragmentierte, medienspezifisch organisierte Verwaltungsstruktur innerhalb der einzelnen Länder wurden die einzelnen Gesetze, die in manchen Fällen allesamt eine einzige EU-Richtlinie umsetzen, in völlig unterschiedlichen institutionellen Arrangements ausgeführt. Außerdem war der Bund mit der Regelung des Verwaltungsverfahrens immer in Gefahr, seinen grundgesetzlichen Ermächtigungsrahmen zu überschreiten. Jedenfalls bedurften solche Verwaltungsregelungen durch den Bund vor der Föderalismusreform I der Zustimmung des Bundesrates.

Bei der UVP-Richtlinie kam es auch aus verwaltungsrechtlichen Gründen zu einer verzögerten Implementierung. Der Bund wollte zur Beteiligung der Öffentlichkeit in dem vorgesehenen Verwaltungsverfahren eine bundeseinheitliche, in allen Ländern gültige Verwaltungsvorschrift erlassen. Allerdings sind Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren in Deutschland Ländersache. Für die bundeseinheitliche Regelung war die Zustimmung des Bundesrats nach Art. 84 Abs. 1 a.F. GG nötig. Nach langen Diskussionen fand sich im Bundesrat eine knappe Mehrheit für die Richtlinienimplementierung. Die Ländervertreter argumentierten jedoch, der Bund habe mit der Regelung des Verwaltungsverfahrens seinen grundgesetzlichen Ermächtigungsrahmen gesprengt.⁴⁹⁹ Durch die Vollzugskompetenz der Länder werden die einzelnen Gesetze, die die UVP regeln, in unterschiedlichen institutionellen Arrangements ausgeführt.

⁴⁹⁹ Sturm/Pehle 2005, S. 283ff. mit weiteren Beispielen.

Sowohl was die Medienorientierung und die Aufteilung legislativer Kompetenzen auf Bund und Länder angeht, als auch hinsichtlich der Umsetzung europäischer Verwaltungsregelungen in der Umweltpolitik sind also vor der Föderalismusreform I Umsetzungsprobleme zu verzeichnen, die ihre Ursache unter anderem im umweltpolitischen Modell Deutschlands hatten, das wie oben erläutert vom föderalen System geprägt war. Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Implementierung von europäischer Umweltpolitik gab es beispielsweise bei der oben erläuterten UVP-Richtlinie, der Richtlinie über Umweltinformation, bei der Öko-Audio-Verordnung, der zum Komplex der Natura 2000 gehörenden Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU). Im Vergleich zu anderen Politikfeldern sind in der Umweltpolitik sehr viele Umsetzungsprobleme und Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zu verzeichnen.⁵⁰⁰ In Deutschland treten bei der Umsetzung europäischer Richtlinien im Umweltbereich im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten weit überdurchschnittlich viele Umsetzungsprobleme auf.⁵⁰¹

7.3.4 Umweltpolitik im globalen Mehrebenensystem

In der Umweltpolitik spielt jedoch nicht nur die europäische, sondern auch die internationale Ebene eine Rolle. Umweltpolitik findet in einem globalen Mehrebenensystem statt. Dabei ist der Charakter der Umweltprobleme unterschiedlich, was ihre regionale Reichweite anbelangt. Neben globalen Problemen, wie etwa dem Klimaschutz, stehen grenzüberschreitende Probleme, die auf Europa oder einen Teil Europas beschränkt bleiben, wie beispielsweise der Hochwasserschutz entlang der großen europäischen Flüsse. Natürlich bestehen auch örtlich begrenzte und regional differenzierte Aufgaben, wie Flächennutzungspläne für eine Region oder die Abfallbeseitigung in einer Kommune. Die staatlichen Ebenen, aber auch nichtstaatliche Akteure, die an der Politikformulierung beteiligt sind, sind je nach Eigenheit und räumlich-geographischer Ausprägung

⁵⁰⁰ Knill 2003, S. 173f.

⁵⁰¹ Knill 2003, vgl. Schaubild S. 28.

der Untergruppe unterschiedlich.⁵⁰² Umweltpolitik ist eine Politik „zwischen Regionalisierung und Globalisierung“⁵⁰³.

7.3.5 Zwischenfazit

Sowohl in der Gesetzgebung als auch im Verwaltungsvollzug findet Umweltpolitik in einem ausdifferenzierten Mehrebenensystem von EU, Bund, Ländern und Kommunen statt. Zunehmend medienübergreifende und verfahrensorientierte Richtlinien der EU standen in der Umweltpolitik dem deutschen Politik-Modell mit seiner sektoralen Differenzierung der Gesetzgebungskompetenzen und dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates zu Verwaltungsregelungen gegenüber. Neben dem problemlosen umweltpolitischen Alltagsgeschäft kam es in der Vergangenheit immer wieder zu „spektakulären“ Problemfällen.

7.4 Diskussionen über eine Reform der Kompetenzen in der Umweltpolitik

Das Umweltraumenrecht gehörte zu den Punkten, in denen eine Einigung im letzten Sprechzettel der beiden Vorsitzenden Franz Müntefering und Edmund Stoiber vor dem ergebnislosen Ende der Kommission nicht erzielt worden war.⁵⁰⁴

Im Mittelpunkt der Diskussion zum Thema Umwelt stand eine Kompetenzausweitung des Bundes im Umweltbereich, die die Schaffung eines Umweltgesetzbuches ermöglichen sollte. Im Laufe der Beratungen im Plenum der Kommission, in Arbeitsgruppe 1 („Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“) und in Projektgruppe 4 („Gesetzgebungskompetenzen im Umwelt- und Verbraucherschutzrecht“) stellte sich heraus, dass ein grundgesetzlich verankertes materielles Abweichungsrecht in den Bereichen, die im Moment dem Rahmenrecht zugeordnet sind, die einzige Kompromissmöglichkeit darstellte, die eine einheitliche Bundeskompetenz realisierbar machen würde.

⁵⁰² Eppler 2007b.

⁵⁰³ Von Beyme 2005.

⁵⁰⁴ Arbeitsunterlage 0104: Vorentwurf für einen Vorschlag der Vorsitzenden Müntefering und Stoiber vom 13. Dezember 2004. Die Positionen der Sachverständigen in der Anhörung am 12. Dezember 2003 sind zusammen gefasst in: Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung 2004, S. 387-397; vgl auch: Dietsche/Hinterseh 2006.

7.4.1 Sachverständige und nichtstaatliche Akteure außerhalb der KOMBO

Die Sachverständigen der KOMBO äußerten sich nur peripher zu den Diskussionen im Umweltbereich. So sprachen sich allein Huber und Kirchhof für eine Übertragung der Kompetenzen in die konkurrierende Gesetzgebung im Sinne eines integrierten Umweltschutzes aus - und argumentierten dann jeweils weiter für ein Zugriffsrecht der Länder in bestimmten Unterpolitikfeldern.⁵⁰⁵ Allerdings äußerten sich sowohl Sachverständige als auch nichtstaatliche Akteure des Politikfeldes zu den Beratungen in der KOMBO. So nahm der Sachverständigenrat für Umweltfragen ebenso Stellung wie Pernice und andere Wissenschaftler. Daneben sind eine Vielzahl äußerst heterogener Stellungnahmen von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden bei den Mitgliedern der KOMBO eingegangen.⁵⁰⁶

7.4.2 Die Position des Bundes

Vertreter der Bundesregierung sprachen sich für die Schaffung eines einheitlichen, medienübergreifenden Kompetenztitels „Umwelt“ in der konkurrierenden Gesetzgebung und darauf aufbauend für die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches aus.⁵⁰⁷ Eine bundeseinheitliche Regelung sei deswegen erforderlich, weil die Umwelt keine Landesgrenzen kenne, die deutsche „Kleinstaaterei“⁵⁰⁸ stehe im Widerspruch zur Vernetztheit des ökologischen Systems mit seinen komplexen Beziehungen und Wechselwirkungen. Das in einigen Bereichen geltende Rahmenrecht müsse abgeschafft werden, weil es zu langsamen Umsetzungsprozessen von EU-Normen durch die Länder mit uneinheitlichen Ergebnissen führe. Daher stamme auch der Vorwurf, der Umweltschutz sei bürokratisch. Eine sachgerechte und moderne Umweltpolitik erfordere darüber hinaus einen medienübergreifenden Ansatz. Für einen integrativen Ansatz spreche die Quote an EU-Recht, die im Umweltbereich umgesetzt werden müsse: Anders als Deutschland behandle die EU die Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe und was Brüssel sektorenübergreifend geregelt habe, müsse in Deutschland wieder sektoral aufgliedert werden.

⁵⁰⁵ Komm. Drs. 8 (Huber); Komm. Drs. 71 – neu – (Kirchhof).

⁵⁰⁶ Stefan Benz 2005.

⁵⁰⁷ Stenografisches Protokoll der 9. Sitzung am 30.09.2004, S. 229ff.; Künast, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 24 f.; Vgl. dazu auch die Tagungsdokumentation: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2004.

⁵⁰⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2004, S. 6f.

Die Ziele der Bundesregierung waren: Eine Verschlankung und Entbürokratisierung des Umweltrechts, die Investoren und Wirtschaftswachstum zugute kommen sollte, die Stärkung der Europatauglichkeit im Sinne rechtzeitiger Umsetzung von EU-Richtlinien, die kohärente Wahrnehmung überregionaler Umweltbelange etwa im Hochwasserschutz, eine europäische Harmonisierung und die Verhinderung von Ökodumping.⁵⁰⁹

Im Laufe der Verhandlungen rückte die Bundesregierung von ihrer ursprünglichen Forderung nach einem einheitlicher Kompetenztitel „Umwelt“ in der konkurrierenden Gesetzgebung ab. Jedoch sollten die Rahmenkompetenzen des Bundes für Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) und für Raumordnung und Wasserhaushalt (Nr. 4) in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes übergehen,⁵¹⁰ Immissionsüberwachung und einzelne Steuerungsinstrumente (Bsp.: Wasserabgaben) könnten in Länderverantwortung bleiben.⁵¹¹ Im Umweltrecht als in hohem Maße von Vorgaben der EU geprägtem Rechtsgebiet müsse gewährleistet werden, dass eine unproblematische und rechtzeitige Umsetzung von EU-Vorlagen durch eine entsprechende Kompetenzverteilung im Grundgesetz ermöglicht werde, und dies sei am ehesten der Fall, wenn der Bund für die gesamte Umsetzung von EU-Richtlinien zuständig sei.⁵¹²

7.4.3 Die Position der Länder

Die Länder befürchteten dagegen eine „Generalkompetenz“ Umweltschutz des Bundes⁵¹³ und lehnten eine Querschnittkompetenz des Bundes deswegen ab.⁵¹⁴ Sie waren zunächst nicht bereit, ihre durch die Rahmengesetzgebung verbürgten Rechte aufzugeben.⁵¹⁵ Argumentiert wurde, wegen regionaler Bezüge spräche das Subsidiaritätsprinzip für landesrechtliche Regelungen in vielen Bereichen. Gerade die starke europarechtliche

⁵⁰⁹ Vgl. auch: Pressedienst BMU Nr. 084/04 vom 29.03.2004: Trittin für Neuordnung der Umweltkompetenzen.

⁵¹⁰ Vgl. Benneter, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 21, und Schwall-Düren, ebenda.

⁵¹¹ Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 21, und 6. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 01.07.2004, S. 19.

⁵¹² Vgl. Benneter, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 21.

⁵¹³ Teufel, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 22.

⁵¹⁴ Vgl. auch: Schön, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 24.

⁵¹⁵ Schön, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 24.

Prägung der Umweltpolitik garantiere ein Maß an Einheitlichkeit, die einer übermäßigen Differenzierung Schranken setze.⁵¹⁶

7.4.4 Neuinterpretation der Erforderlichkeitsklausel durch das BVerfG

Angesichts dieser Positionen ging es um die Frage, ob (und wie) die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in der Umweltpolitik neu verteilt werden sollten. Die Neuinterpretation der Erforderlichkeitsklausel im Junior-Professoren-Urteil hatte in dieser Situation weit reichende Auswirkungen, vor allem auf die Kompetenztitel in der Rahmengesetzgebung des Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG, da sie die Voraussetzungen für das Tätigwerden des Bundes innerhalb der Rahmenkompetenz erheblich einschränkte.

7.4.5 Weiterer Verlauf der Verhandlungen

Die Länder vertraten zunächst die Lösung, die Kompetenzen weiterhin nach einzelnen Materien auf Bund und Länder aufzuteilen, etwa, den wirtschaftsrelevanten Bereich (Umwelthaftung, Produkt- und Gerätesicherheit, Umgang und Verkehr mit gefährlichen Stoffen, Energie) und den Bereich nicht ortsgebundener Materien (etwa Luft) dem Bund zuzuordnen, die ortsgebundenen Materien (vitaler Umweltschutz, Altlasten- und Bodenschutzrecht, und – mit Einschränkungen – Wasserrecht und Anlagenzulassungs- und -überwachungsrecht, insbesondere Immissionsschutz und Abfallrecht) den Ländern.⁵¹⁷ Eine andere Idee war, den technischen, anlagebezogenen Umweltschutz und das Produktrecht dem Bund zu geben, alle anderen Materien jedoch den Ländern zu überlassen.⁵¹⁸ Von den Landesparlamenten wurde vertreten, die Abfallbeseitigung und die Lärmbekämpfung in die ausschließliche Kompetenz der Länder zu geben.⁵¹⁹ Alle diese Vorschläge hätten den Ländern weiterhin rahmenrechtliche Bereiche eingeräumt, in de-

⁵¹⁶ Teufel, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 22.

⁵¹⁷ Teufel, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 22; so auch Kretschmann, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 vom 11.03.2004, S. 24.

⁵¹⁸ Peter Müller: Thesenpapier – Ersetzung der umweltspezifischen Kompetenztitel durch einen Kompetenztitel „Zulassung von Anlagen und Produkten“, AU 0040 vom 25.02.2004.

⁵¹⁹ So die Präsidenten der Landtage, Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern – Positionen der Präsidenten der Landtage, Kom-Drs. 38 vom 26.04.2004, S. 14f.; ebenso die Fraktionsvorsitzenden von CDU und CSU der Landtage: Beschluss der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden von CDU und CSU der deutschen Länderparlamente zur Reform des Föderalismus in Deutschland, Kom-Drs. 48, S. 2.

nen sie allein die konkrete Ausgestaltung der Materie bestimmen hätten können. Die Aufteilung in einzelne Umweltmedien wäre aufrecht erhalten worden. Vorgeschlagen wurde auch, nach geographischen Gesichtspunkten zu unterscheiden, d.h. nach der Mobilität des Umweltmediums und des damit verbundenen länderübergreifenden Regelungsbedürfnisses. Danach würde der Schutz von Luft und Wasser dem Bund, Naturschutz und Lärmbekämpfung den Ländern zugeordnet. Darüber hinaus sah dieser Vorschlag vor, eine Kompetenz „Umweltschutz“ auf Bund und Länder aufzuteilen, die dem Bund den Erlass eines Umweltgesetzbuches mit bundeseinheitlichen Umweltstandards ermöglichen und den Ländern gleichzeitig die Kompetenz zum Erlass konkreter Schutzregeln geben würde.⁵²⁰

Die skizzierten Vorschläge waren nicht konsensfähig, weil der Bund auf einer Überführung aller Materien in die konkurrierende Gesetzgebung bestand, selbst in seiner durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geschwächten Position. Die Länder wollten jedoch ihre Kompetenzen nicht ohne Kompensation aufgeben.⁵²¹ Diskutiert wurde deswegen, dem Bund zwar die konkurrierende Gesetzgebung in allen Bereichen zu geben, gleichzeitig aber eine Möglichkeit für die Länder zu schaffen, von der Bundesgesetzgebung abzuweichen. Dies war auch die Linie, auf die sich die Ministerpräsidentenkonferenz in ihrem Positionspapier vom April 2004 einließ.⁵²² Damit waren die Diskussionen über die Kompetenzen in der Umweltpolitik verbunden mit den Diskussionen in Projektgruppe 1 über ein materielles Zugriffsrecht für die Länder.

Die Bundesseite gab zu bedenken, dass es wenig sinnvoll sei, eine verbindliche Regelung des Umweltgesetzbuches durch Zugriffsrechte zu relativieren.⁵²³ Ihr Angebot war

⁵²⁰ Kirchhof, in: Stenografisches Protokoll der 3. Sitzung am 12.12.2003, S. 23; Kirchhof: Antworten auf die Fragen von Volker Kröning, Komm-Drs. 71 -neu- vom 26.08.2004; Kirchhof 2004, S. 977ff. (S. 982).

⁵²¹ Schön, in: Protokollvermerk der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 11.03.2004, S. 24.

⁵²² Kom Drs. 0045, S. 7 (Bundesregierung).

⁵²³ Benneter, in: Protokollvermerk der 6. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 01.07.2004, S. 19 und in: Stenografisches Protokoll der 8. Sitzung der Kommission am 08.07.2004, S. 196f.

schließlich, den Ländern über einfachgesetzliche Öffnungsklauseln enge Regelungsspielräume einzuräumen.⁵²⁴

Die Länder wollten der konkurrierenden Kompetenz für alle Bereiche zustimmen, sofern ihnen hierauf ein materielles Zugriffsrecht, das in der Verfassung verankert sein sollte, eröffnet würde.⁵²⁵ Dadurch wäre der Bund in der Lage, EU-Recht im Umweltbereich unmittelbar umzusetzen. Die Länder hätten ein verfassungsrechtlich verankertes Abweichungsrecht zumindest in den Materien, die von der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung gehen.⁵²⁶

Ein letzter, von der Bundesseite in Projektgruppe 4 angedachter Kompromissvorschlag, die Rahmenkompetenzen in die konkurrierende Kompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel zu übertragen und in diesen Bereichen eine Abweichung der Länder möglich zu machen (unter Ausschluss des Abweichungsrechts nur für absolute Kernelemente eines Umweltgesetzbuches), fand keinen Eingang mehr in den letzten Sprechzettel der Vorsitzenden, wohl auch, weil die Zukunft des Rahmenrechts und der materiellen Abweichungsmöglichkeiten insgesamt noch nicht geklärt waren.⁵²⁷ Auch gab die Bundesseite zu bedenken, die Materien, in denen Abweichungen möglich wären, müssten einer genauen Prüfung unterzogen werden. Die Bundesregierung bestand bis zuletzt auf ihrer Position, dass es ihr in Zukunft möglich sein müsse, komplette umweltpolitische Regelungen für alle Umweltmedien im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zu ma-

⁵²⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutzrecht und Reaktorsicherheit/Bundesministerium der Justiz/Bundesministerium des Innern: Vorschlag für einen übergreifenden Kompetenztitel „Umwelt“ im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, PAU-4/0003 vom 24.07.2004; Benneter, in: Protokollvermerk der 6. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 01.07.2004, S. 19; Geiger, in: Protokollvermerk der 6. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 01.07.2004, S. 19.

⁵²⁵ Vgl. Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 6. Mai 2004, Komm-Drs. 0045, S. 7. In diese Richtung gehen auch die Vorschläge des Sachverständigen Huber, Komm-Drs. 0008, S. 13, Arbeitsunterlage 0032, S. 84, Komm-Drs. 0071 –neu- d, S. 1f.

⁵²⁶ Wolfgang Gerhards: Arbeitspapier für die Projektgruppe 4 „Umwelt- und Verbraucherschutzrecht“, PAU-4/0002 vom 21.06.2004; Staatskanzlei Saarland: Formulierungsvorschlag für Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, PAU-4/0004 vom 17.08.2004; Staatskanzlei Düsseldorf: Die Bedeutung des BVerfG-Urteils zur Juniorprofessur für die Diskussion um eine Kompetenzverlagerung im Bereich der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG – insbesondere Naturschutz, PAU-4/0006 vom 17.09.2004.

⁵²⁷ Vorschlag in der Schlussphase der Kommissionsberatungen, Klaus Uwe Benneter, MdB: Vorschlag für eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich, AU 0113 vom 16.12.2004.

chen.⁵²⁸ Zwar hoffte die Bundesseite bis zuletzt, nicht das Zugeständnis materieller Abweichungsrechte machen zu müssen,⁵²⁹ in ihrer durch die neue Rechtsprechung zur Erforderlichkeitsklausel geschwächten Situation hielt sie jedoch trotzdem an dem Ziel fest, die komplette Umweltpolitik in die konkurrierende Gesetzgebung zu verlagern.

Im letzten Sprechzettel der beiden Vorsitzenden vom 13. Dezember 2004 war im Bereich des Umweltrahmenrechts keine Einigung erzielt worden. Für die Umweltpolitik war die Bundesstaatskommission der zweite Anlauf, das Problem der Zersplitterung des Rechtsgebietes durch ein Umweltgesetzbuch zu bewältigen. Über das Instrument materieller Abweichungsrechte war man sich uneinig. Ohne diese Abweichungsrechte konnten Bund und Länder jedoch nicht zu einer Einigung kommen, da keine der beiden Seiten auf ihre Kompetenzen verzichten wollte.

7.5 Der Gesetzesentwurf auf der Grundlage des Koalitionsvertrags und Inhalt der Reform

Die Koalitionsarbeitsgruppe „Föderalismusreform“ erarbeitete Anfang November 2005 einen Kompromiss für die Umweltpolitik, der in derselben Fassung so im März 2006 in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde, im Sommer 2006 von Deutschem Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde und zum 1. September 2006 in Kraft trat.⁵³⁰ Der Hauptpunkt der Reform der umweltpolitischen Gesetzgebungskompetenzen ist, dass der Entwurf die Abschaffung der gesamten Rahmengesetzgebung vorsah. Die umweltrelevanten Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung wurden der „konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder“ (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2-5, Art. 74 I Nr. 28-32) zugeordnet.⁵³¹

Im einzelnen wurden aus dem Bereich der konkurrierenden Umweltgesetzgebung zwei Kompetenztitel herausgenommen und deutlich dem Bund bzw. den Ländern zugeschla-

⁵²⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Stellungnahme zu: Notwendige Regelungsmaterien des Bundes im Umweltbereich, PAU-4/0008, ohne Datum.

⁵²⁹ Hintergrundgespräche.

⁵³⁰ Koalitionsvertrag; BT-Drs. 16/813, Gesetzesentwurf der CDU/CSU und SPD, und BT-Drs. 16/814 Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes.

⁵³¹ Vgl. dazu Dietsche 2006 und Dietsche/Hinterseh 2005..

gen: Die Kompetenz der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Art. 73 Abs.1 Nr. 14 -neu- GG (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11a -alt- GG) wurde in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes genommen, den Ländern wurde die ausschließliche Kompetenz für Sport und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialen Zwecken, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 -neu- GG, zugeordnet.

Für die Umweltmaterien, die im Rahmenrecht geregelt waren – Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt – wurde wie für Bereiche des ehemaligen Hochschulrahmenrechts eine Abweichungsgesetzgebung in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2-5 n.F. GG festgeschrieben. Der Bund erhält hier die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis und damit die Möglichkeit, detailliertes Recht zu setzen. Damit verbunden war zumindest theoretisch die Möglichkeit, das – damals ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehene⁵³² – Umweltgesetzbuch zu schaffen, weil der Bund nun für alle Umweltmedien die konkurrierende Gesetzgebung innehat.

Die für viele Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung vorgesehene Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel betrifft die Umweltmaterien nur teilweise. Die Erforderlichkeitsklausel gilt nicht für die Materien der Abweichungsgesetzgebung. Außerdem gilt sie nicht mehr für die umweltrelevanten Kompetenztitel der Nummern 1 und 18, und bei Nr. 24 nicht mehr für die Luftreinhaltung und die verbleibenden Bundeskompetenzen in der Lärmbekämpfung.

Die Länder können in den Bereichen des neuen Abweichungsrechts entweder das ganze Bundesgesetz ersetzen oder auch nur Teilmaterien. Machen sie von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch, geht das Landesgesetz dem Bundesgesetz vor. Das Bundesgesetz ist jedoch nicht außer Kraft gesetzt, sondern wird lediglich im Rechtsraum dieses Landes verdrängt. In Bundesländern, die nicht abweichen, bzw. bei Aufhebung eines Abweichungsgesetzes besteht das Bundesrecht weiter fort. Ländern, die nicht vom Bundesrecht abweichen wollen oder können, steht so eine komplette Bundesregelung zur Verfügung. Zwischen Bundesrecht und abweichendem Landesrecht soll die „Lex-Posterior-Regel“

⁵³² In Kapitel B.I.7.3, S. 55f. (S. 56).

gelten, d.h., dass das jeweils jüngere Recht vor dem älteren gilt. Verabschiedet der Bund Gesetze, bei denen eine Abweichung möglich ist, treten diese erst sechs Monate nach Erlass in Kraft. So haben die Länder einen zeitlichen Rahmen, um der Anwendung des Bundesrechts zuvorzukommen und einen raschen Wechsel in der Rechtslage zu verhindern.⁵³³

In der Abweichungsgesetzgebung sind abweichungsfeste Kerne vorgesehen. Im Umweltbereich gehören dazu nach Art. 72 Abs. 3 n.F. GG die Grundsätze des Naturschutzes, der Artenschutz und der Meeresnaturschutz und im Wasserhaushalt die stoff- und anlagebezogenen Regelungen. Bei der Raumordnung und der Bodenverteilung sind keine Grenzen der Abweichung vorgesehen.

Der Bund hat in allen Bereichen seiner konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit, selbst die EU-Richtlinien allein umzusetzen. Die Länder können im Bereich der Abweichungsgesetzgebung zwar von der konkreten Umsetzung einer Richtlinie durch den Bund abweichen, sie müssen aber gewährleisten, dass die betreffende Richtlinie selbst im Bereich ihres Landes korrekt umgesetzt bleibt. Denn die Länder sind ebenso wie der Bund verpflichtet, sich an EU-Recht zu halten und haften im Umweltbereich entsprechend ihrer Aufgaben für die Nichtumsetzung von EU-Recht. Das EU-Recht kann insofern zu einer Art abweichungsfestem Kern gezählt werden. Das Europarecht wurde damit auf eine ganz neue Art in die deutsche Rechtsordnung integriert und als „nützliches Instrument der deutschen Umweltpolitik“ genutzt.⁵³⁴

Nach Art. 125 b Abs. 1 -neu- GG besteht das Recht, das auf Grundlage der bisherigen Rahmenkompetenz gesetzt wurde, fort und die Länder haben auch weiterhin die Verpflichtung, die Rahmenregeln auszufüllen. Im Bereich des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Wasserhaushalts können die Länder erst abweichen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Im Umweltbereich ermöglicht dies die Neuregelung der Materien durch ein Umweltgesetzbuch, das aller-

⁵³³ In Eilfällen, etwa bei EU-Fristen zur Umsetzung, kann ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates bereits früher in Kraft treten.

⁵³⁴ Pernice 2004c, S. 2, allerdings mit ganz anderen Schlussfolgerungen.

dings spätestens 2010 in Kraft getreten sein muss. Die Zustimmungspflicht des Bundesrates wird sich im Bereich der Abweichungsgesetzgebung wohl nicht wesentlich ändern. Umweltverfahrensrecht soll unter den neuen Art. 84 Abs. 1 S. 3 fallen, d.h. eine formelle Abweichungsmöglichkeit der Länder von den Regelungen des Verwaltungsverfahrens wird nicht gegeben sein, um ein einheitliches Genehmigungsverfahren von Anlagen zu ermöglichen.⁵³⁵

7.6 Diskussionen über den Gesetzesentwurf

Die geplanten Regelungen für die Umweltpolitik gerieten von ganz verschiedenen Seiten unter Beschuss.⁵³⁶ Die Diskussionen flammten relativ spät auf, nämlich nach Eingang des Gesetzesentwurfs der Föderalismusreform I ins formelle Gesetzgebungsverfahren im März 2006. Kritik kam erstens von den nichtstaatlichen Akteuren in der Umweltpolitik, die eine breite, in den Medien ausgetragene Kritik starteten. Umweltverbände fürchteten um die Standards während Wirtschaftsfachleute die Bürokratie wachsen sahen und vermuteten, dass Investoren durch die unterschiedlichen Regelungen abgeschreckt werden könnten. Zweitens wurden die geplanten Regelungen im Rahmen des Umweltausschusses des Bundestages im Februar 2006 kritisiert und im Rahmen des Anhörungsverfahrens von Bundestag und Bundesrat zur Föderalismusreform I im Mai 2006 noch einmal diskutiert.

Der damalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos warnte im Februar 2006, die geplanten Regelungen in der Umweltpolitik könnten „ein Problem für Investoren“ werden, aufgrund der Lex-Posterior-Regelung drohe ein gesetzgeberisches Pingpong zwischen Bund und Ländern, eine „größere Verunklarung der politischen Verantwortlichkeiten“ und möglicherweise ein endloser Zuständigkeitsstreit zwischen Bund und Ländern.⁵³⁷ Wirtschaftsverbände kritisierten die Aufteilung in verschiedene Kompetenztypen, for-

⁵³⁵ Begleittext Koalitionsvertrag S. 31.

⁵³⁶ Vorholz 2006; „Wirtschaft und Grüne für einheitliches Umweltrecht. Briefe an die Minister Glos und Gabriel: Umweltschutz wird noch lückenhafter und unsystematischer“, in: F.A.Z. vom 02.02.2006, S. 12; Schwennicke 2006.

⁵³⁷ Zitiert aus Vorholz 2006.

dernten eine einheitliche Kompetenz des Bundes und warnten vor Investitionshemmnissen.⁵³⁸

Die Umweltverbände standen dem Gesetzgebungsvorhaben kritisch gegenüber. Aufgrund der unklaren Definition abweichungsfester Kerne – der Entwurf sei „schlampig ausgearbeitet“⁵³⁹ – sei ein Wettbewerb der Länder um die niedrigsten Öko-Standards zu befürchten. Besser wären daher einheitliche Bundeskompetenzen, sonst bestehe die Gefahr „katastrophaler Folgen für den Schutz der Natur“.⁵⁴⁰

Auch der damalige Bundesumweltminister Sigmar Gabriel und Umweltexperten sämtlicher im Bundestag vertretener Fraktionen hegten Bedenken gegen die geplanten Regelungen.⁵⁴¹ Die Netzwerker, ein Flügel der SPD-Fraktion im Bundestag, sprachen sich im Frühjahr 2006 sogar gegen den gesamten Kompromiss der Föderalismus-Reform aus, unter anderem wegen der von ihnen vermuteten Zunahme an Bürokratie in der Umweltpolitik.⁵⁴² Es wurde gewarnt, der Umweltschutz würde „noch lückenhafter und unsystematischer als bisher in der Verfassung verankert“⁵⁴³.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Bundestags beriet am 8. Februar 2006 das Reformvorhaben. Im Mittelpunkt der Diskussion stand eine Stellungnahme des Sachverständigenrats für Umweltfragen.⁵⁴⁴ Das Gutachten kritisierte, dass die geplante Reform nicht zu einer Rechtsvereinfachung führe, sondern weiterhin unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht vorsehe. Sie verfolge

⁵³⁸ Etwa Vertreter des DIHK, der Amerikanischen Handelskammer, des BDI, des Verbandes der Elektrizitätswirtschaft. Für weitere Nachweise: Vorholz 2006.

⁵³⁹ Vorholz 2006.

⁵⁴⁰ „Umweltverbände fordern Kurskorrektur bei Föderalismusreform“, Pressemitteilung vom 10.03.2006, <http://www.duh.de> (05.05.2009). Vgl. auch <http://www.wwf.de>. (05.05.2009).

⁵⁴¹ Vorholz 2006.

⁵⁴² „Föderalismusreform: Rütteln am Jahrhundertwerk“, in: Der SPIEGEL 9/2006 vom 25.02.2006, S. 17; Presseerklärung der Netzwerker vom 24.02.2006, „Netzwerk sieht Verbesserungsbedarf bei Föderalismusreform“, <http://www.netzwerkberlin.de> (05.05.2009); vgl. auch: „Eine Frechheit“, in: DIE ZEIT – online, 09.03.2006.

⁵⁴³ Zitiert aus: „Wirtschaft und Grüne für einheitliches Umweltrecht. Briefe an die Minister Glos und Gabriel: Umweltschutz wird noch lückenhafter und unsystematischer“, in: F.A.Z. vom 02.02.2006, S. 12.

⁵⁴⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen 2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006; Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 5. Sitzung, 8. Februar 2006, Protokoll 16/05.

keinen integrativen, medienübergreifenden Ansatz, ein „Umweltrecht aus einem Guss“ werde gerade verhindert. Der Bund werde systematisch zurück gedrängt durch die weitere Bindung an die Erforderlichkeitsklausel. Die Länder hätten konturlose Abweichungsrechte. Die Zuweisung der einzelnen Materien zu den Kompetenzarten sei fachlich fragwürdig und entspreche nicht den jeweiligen Sachaufgaben. Die abweichungsfesten Kerne seien nicht systematisch. Warum etwa sollten die Grundsätze des Naturschutzrechts von der Abweichung ausgeklammert werden, die des Wasserrechts aber nicht. Die Abweichungsgesetzgebung berge die Gefahr jahrelanger Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht in sich. Es könne auch zu einer neuen Politikverflechtung kommen. EU-konformes Handeln sei wegen der Abweichungsrechte der Länder nicht gewährleistet. Außerdem bestehe die Gefahr eines „Wettbewerbs nach unten“, was den Standard der Umweltpolitik der Länder angehe.

Die Kritik verdichtete sich in dem Punkt der abweichungsfesten Kerne und der Frage, wie die Gemeinverträglichkeit von Landesgesetzen gewährleistet werden könne und ein weitgehender Wettbewerb nach unten verhindert werden könne. Im Rahmen der Anhörungen von Bundestag und Bundesrat zur Föderalismusreform im Mai 2006 war insbesondere noch einmal Raum für nichtstaatliche Akteure und Abgeordnete des Bundestages, Bedenken hinsichtlich der geplanten Regelungen zu äußern. Seitens der Sachverständigen wurde das materielle Abweichungsrecht in der Umweltpolitik zusammen mit dem weitergehenden Vorschlag von Scharpf diskutiert, der bereits in den Verhandlungen der Föderalismuskommission eine generelle Einführung „konditionierter Abweichungsrechte“ gefordert hatte. Der zwischen Bund und Ländern gefundene, oben dargestellte Kompromiss, wurde durch diese Anhörungen jedoch nicht mehr verändert.

7.7 Verhandlung und Ergebnis im Licht der Thesen dieser Arbeit

In den Verhandlungen zur Föderalismusreform I trafen im Politikfeld Umwelt wie in anderen Feldern sachpolitische Erfordernisse mit föderalismuspezifischen Kom-

petenzverteilungskämpfen und den besonderen Verhandlungsstrukturen des deutschen Föderalismus aufeinander.⁵⁴⁵

Im Ergebnis wurde durch die Föderalismusreform I in den umweltpolitischen Bereichen, die vorher zum Rahmenrecht gehörten, eine konkurrierende Gesetzgebung mit materiellem Abweichungsrecht der Länder eingerichtet. Damit wird es in diesen Materien der Umweltpolitik möglich, dass einige Länder individuelle Landesregelungen aufstellen, während in anderen Ländern weiterhin Bundesrecht gilt. Der Bund hat hier die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 28-32 GG, die er ohne Einhaltung der Erforderlichkeitsklausel nutzen kann (Art. 72 Abs. 2 GG). Die Länder haben in Bezug auf diese Kompetenzen ein Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 1-5 GG. Das bedeutet, dass die Länder entweder ein ganzes Bundesgesetz ersetzen oder auch nur Teilmaterien selbst regeln können. Machen sie von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch, ist das Bundesgesetz zwar nicht außer Kraft gesetzt, wird aber im Rechtsraum des abweichenden Landes verdrängt. In den Ländern, die nicht abweichen, besteht das Bundesgesetz fort. Regelt der Bund die gleiche Materie erneut, etwa bei Implementierung einer EU-Richtlinie, geht das neue Bundesrecht dem alten Landesrecht vor. Bestimmte Bereiche in den Materien, die mit dem materiellen Abweichungsrecht versehen sind, sind abweichungsfest, etwa stoff- und anlagebezogene Regelungen im Wasserhaushalt und die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes. Außerdem sind die Länder an EU-Recht gebunden, sie können also nicht weiter vom Bundesrecht abweichen, als es etwa einer EU-Richtlinie entspricht.

7.7.1 Historischer Institutionalismus

Die These aus dem historischen Institutionalismus lautet: Veränderungen des föderalen Systems (und Veränderungen der Art der Verhandlung über das föderale System) sind unwahrscheinlich und werden sich – außer bei schweren Krisen – im Rahmen des bisherigen Entwicklungspfades bewegen.

⁵⁴⁵ Epiney 2006; Eppler 2006b; Kloepfer 2006.

Die Strukturen des deutschen Föderalismus hatten die Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik maßgeblich geprägt und dazu geführt, dass die deutsche Umweltpolitik durch ein an Umweltmedien orientiertes Politik-Modell geprägt war. Damit ist ein deutlicher „Pfad“ gegeben. Weder die Diskussionen in den 1970er Jahren noch die erheblichen Anstrengungen in den 1990er Jahren in Richtung einer Überwindung dieser Medienorientierung führten zu einer Abkehr von dem eingeschlagenen Pfad.

Die Föderalismusreform im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich ist jedoch ein deutlicher Kurswechsel. Zwar wurde die Medienorientierung nicht völlig überwunden. Die Gesetzgebungskompetenzen in der Umweltpolitik sind noch immer nach Medien getrennt und es wurde nicht etwa eine einheitliche Kompetenz für „Umwelt“ eingeführt. Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Einführung des materiellen Abweichungsrechts wurde die Medienorientierung jedoch bedeutend eingeschränkt, da der Bund nun für alle Umweltmedien gleichermaßen die konkurrierende Gesetzgebung erlangt hat. Sturm betont, dass die materiellen Abweichungsrechte, die in den Bereichen des ehemaligen Rahmenrechts eingeführt wurden – im ehemaligen Hochschulrahmenrecht, in den Tatbeständen des Umweltraumenrechts und in Teilen der Regionalpolitik – einen Bruch mit dem Pfad des deutschen Föderalismus darstellen.⁵⁴⁶

Obwohl Zugriffsrechte seit den 1970er Jahren immer wieder diskutiert wurden, stellt die jetzt in wenigen Bereichen eingeführte materielle Abweichungsgesetzgebung in der Tat ein Novum dar. Erstens wird mit der Möglichkeit, durch Landesrecht Bundesrecht zu brechen, die bisherige Normenpyramide auf den Kopf gestellt. Zweitens wurde im deutschen Föderalsystem, in dem zwar de facto erhebliche Asymmetrien bestehen aber bisher de jure keine Asymmetrie im Verhältnis zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern möglich war, mit der Abweichungsgesetzgebung eine Spielart der föderalen Asymmetrie eingeführt. Denn in den genannten - eingeschränkten - Materien der Umweltpolitik wird es möglich, dass einige Länder individuelle Landesregelungen aufstellen, während in anderen Ländern weiterhin Bundesrecht gilt.

⁵⁴⁶ Sturm 2007.

Die Einführung dieser Spielart des Föderalismus im deutschen Föderalsystem – das wegen des sehr wichtig genommenen Postulats der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oft ein „Föderalismus ohne Föderalisten“ genannt wird – ist in der Tat ein Novum.

Die Abweichung von einem einmal eingeschlagenen Pfad wird im historischen Institutionalismus durch die Situation der „critical juncture“ erklärt. Demzufolge müsste eine Krise oder ein externer Schock dazu geführt haben, dass die Föderalismusreform I mit ihren Ergebnissen im Umweltbereich vom bisherigen Pfad abwich. Keine akute Krise, aber doch zunehmenden Druck in Richtung einer Reform der umweltpolitischen Kompetenzen, ging einerseits von der zunehmenden Dringlichkeit der Herstellung umweltpolitischer Problemlösungsfähigkeit aus; andererseits ging auch von der europäischen Integration ein Anpassungsdruck auf die Kompetenzordnung im Umweltbereich aus (ausführlicher unter 7.3).

Olsen geht davon aus, dass gegenseitige Anpassungsprozesse – und damit Europäisierungsprozesse – zu einem Pfadwechsel führen können: “feedback from the environment is in particular important when large-scale failures and performance crises generate demands for more coordination. Then institutional developments are more likely to be influenced by the interaction, collisions, conflicts, meta-rules, and power struggles between several institutional spheres, adapting to each other.”⁵⁴⁷ Doch selbst unter dieser Annahme stellt sich für die Umweltpolitik-Kompetenzen die Frage, weshalb eine Reform nicht in den 1990er Jahren durch Einführung des damals schon nahezu fertig gestellten Umweltgesetzbuchs erfolgt ist. Denn vor der Rechtsprechungsänderung des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel hätte das Umweltgesetzbuch nach herrschender Meinung der Rechtswissenschaft durchaus auf Kompetenzen des Rahmenrechts und der konkurrierenden Gesetzgebung basieren können. Zwar hat seither sowohl die Virulenz umweltpolitischer Probleme als auch die Relevanz europäischer Umweltpolitik noch einmal graduell zugenommen. Dennoch kann der historische Institutionalismus gerade bei solchen „schleichenden“ Krisensituationen den Zeitpunkt des Pfadwechsels nicht erklären.

⁵⁴⁷ Olsen 2009, S. 24.

7.7.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Die These aus dem akteurzentrierten Institutionalismus lautet: Reformen sind nur möglich, wenn alle Beteiligten zumindest vom Package-Deal nicht schlechter gestellt sind als ohne die Reform.

Die Akteure in der Bundesstaatskommission waren, was das Finden eines Kompromisses in der Umweltpolitik anging, in einer klassischen Verflechtungssituation. Für die Veränderung der Kompetenzordnung waren Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nötig, jede Seite hatte also faktisch ein Vetorecht, und der Status quo hatte kein Verfallsdatum.

In dieser Situation waren alle Akteure auf ihren eigenen Vorteil bedacht. In den Verhandlungen über die Umweltkompetenzen münzten alle Seiten sachliche Argumente zum eigenen Vorteil um. Die nötige Sachangemessenheit der künftigen Kompetenzordnung erkannten beide Seiten an – der Bund betonte dann jedoch den grenzüberschreitenden Charakter vieler Umweltprobleme und wandte sich gegen die „Kleinstaaterei“ in der Umweltpolitik, während die Länder betonten, viele Umweltprobleme seien lokal oder regional verortet und würden Lösungen vor Ort brauchen. Auch die Tatsache, dass ein erheblicher Anteil der Umweltpolitik durch die EU vorgegeben ist, bezweifelte keiner der Akteure. Für den Bund bedeutete dies jedoch, dass möglichst die gesamten Gesetzgebungskompetenzen auf Bundesebene verortet sein sollten, damit die Implementierung und die Vertretung Deutschlands in europäischen Verhandlungen durch den Bund allein gewährleistet würde. Die Länder schlossen aus der hohen Dichte europapolitischer Regelungen im Umweltbereich genau das Gegenteil, nämlich, dass die innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen auf Länderebene verortet sein sollten. Ihr Argument war, dass die EU bereits für die nötige Vereinheitlichung Sorge und die innerstaatlichen Regelungen folglich eher dafür Gewähr tragen sollten, dass angemessene Vorort-Regelungen durch die Länder noch möglich seien. Ganz offensichtlich wurde das Ziel der Sachangemessenheit von allen Akteuren so interpretiert, wie es gerade geschickt war, um die eigene Position zu stärken. Die Verhandlungen im Umweltbereich gerieten so zu einer Art Kompensationshandel.

Lösungen waren offensichtlich nur möglich, wenn keine Seite durch sie schlechter gestellt wurde. Auswege aus dieser Politikverflechtungsfalle waren nur schwer zu finden. Natürlich konnten Kompromisse für den Umweltbereich in Paketlösungen mit anderen Verhandlungsfeldern gebunden werden. Am Ende der ersten Verhandlungsrunde, als die Bundesstaatskommission im Dezember 2005 scheiterte, gehörten die Umweltkompetenzen dennoch zu den wenigen Bereichen, in denen noch kein Kompromiss gefunden war.

Auf die gesamte deutsche Kompetenzordnung bezogen ermöglichte der punktuelle Einsatz des neuen Instruments der konkurrierenden Gesetzgebung mit materiellem Abweichungsrecht der Länder im Umweltbereich und in Teilen des ehemaligen Hochschulrahmenrechts die komplette Abschaffung der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 a.F. GG. Der den Umweltbereich prägende Kompromiss brachte aber auch Vorteile für Bund und Länder, wenn man die Gesetzgebungskompetenzen in der Umwelt separat betrachtet. Der Bund kann nun in allen Bereichen detailliertes Recht setzen und EU-Recht selbst komplett implementieren, auch im ehemaligen Rahmenrecht, wo er zuvor in seiner Rechtsetzungskompetenz beschränkt war. Die Erforderlichkeitsklausel gilt hier nicht mehr. Außerdem eröffnet der Kompromiss dem Bund zumindest kompetenzrechtlich die Möglichkeit, ein Bundesumweltgesetzbuch zu schaffen. Die Länder haben durch das materielle Abweichungsrecht in einem erheblich größeren Maße als vorher die Möglichkeit, eigenes Recht zu setzen. Wo sie zuvor an die Rahmenregeln des Bundes gebunden waren, haben sie nun, abgesehen von den abweichungsfesten Kernen, die Möglichkeit, detaillierte und differenzierte eigene Lösungen zu verwirklichen. Ländern, die vom Bundesrecht nicht abweichen können oder wollen, steht eine komplette Bundesregelung zur Verfügung. Anders als im Rahmenrecht sind sie nicht mehr verpflichtet, eigene, den Rahmen ausfüllende Normen zu schaffen. Abweichungsfeste Kerne und vor allem das EU-Recht gewährleisten einheitliche Standards. Denn die Länder sind ebenso wie der Bund verpflichtet, sich an EU-Recht zu halten und haften nach der Föderalismusreform I entsprechend ihrer Aufgaben für die Nichtumsetzung von europäischer Politik.

Die Abweichungsgesetzgebung ermöglichte in der Umweltpolitik also eine Reform der Kompetenzordnung, indem sie einen Kompromiss bot, der für beide Seiten Vorteile

brachte. Scharpf sieht in „konditionierten“ oder „bedingten“ Abweichungsrechten eine Lösung aus Situationen der negativen Politikverflechtung. Er appellierte, selbst noch in den Sachverständigenanhörungen im Mai 2006, für diese Lösung. Möglichst alle Regelungen, die nicht in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz einer Ebene liegen, sollten seiner Meinung nach ohne Gültigkeit der Erforderlichkeitsklausel geregelt werden und einer Abweichung durch die Landtage offen stehen. Um eine „Gemeinwohlverträglichkeit“ sicherzustellen, sollten Bundestag und Bundesrat durch eine „Rückholklausel“ ein Widerspruchsrecht eingeräumt werden.⁵⁴⁸ Scharpf sieht die Einführung konditionierter Abweichungsrechte in der gesamten Kompetenzordnung als Weg aus möglichen generellen „Rationalitätsfallen im Bundesstaat“⁵⁴⁹. Im Umweltbereich hat der asymmetrische Kompromiss, den Scharpf für die gesamte Kompetenzordnung vorgeschlagen hatte, punktuell aus einer Verflechtungssituation heraus geführt.

Ob die nun in Kraft getretene Zuordnung der Kompetenzen sich bewähren wird, muss sich im Laufe der Zeit erst zeigen. Die Abweichungsrechte im Naturschutz sind beispielsweise erst Anfang 2010 in Kraft getreten. Die Übergangszeit war festgelegt worden, um dem Bund den Erlass eines Umweltgesetzbuches zu ermöglichen. Nachdem dieses Ende 2008 am Widerstand namentlich der CSU gescheitert war, nutzte der Bund das Jahr 2009, um zumindest für den Naturschutz ein neues Bundesnaturschutzgesetz auf der Grundlage der nun neu bestehenden konkurrierenden Gesetzgebung zu erlassen. Erst in der Praxis wird sich herausstellen, ob es tatsächlich zu Rechtsunsicherheit und „Ping-Pong-Gesetzgebung“ zwischen Bund und Ländern kommen wird.

In der Föderalismusreform I öffnete das Abweichungsrecht den Weg zum Kompromiss für die Gesetzgebungskompetenzen in der Umweltpolitik. Für die gesamte Kompetenzordnung muss sich erst zeigen, ob das Abweichungsrecht in der Umweltpolitik lediglich einen nicht gering zu schätzenden symbolischen Wert haben wird, oder ob die Umweltpolitik gar eine Art Versuchsfeld und möglicherweise ein Türöffner für dieses neue Instrument hin zu anderen Politikfeldern werden wird.

⁵⁴⁸ Scharpf 2009, S. 130ff.

⁵⁴⁹ Kropp 2010, S. 20ff.

7.7.3 Europäisierung

Aus den Europäisierungsansätzen lässt sich folgende These ableiten: Die europäische Integration hat auf die Föderalismusreform I Einfluss genommen. Für diese Arbeit wurde Europäisierung definiert als beabsichtigter und unbeabsichtigter Einfluss der europäischen Integration, der Policy, Politics und Polity auf allen politischen Ebenen des Nationalstaates betreffen kann und vielfach mit teilweise parallel ablaufenden Prozessen korreliert, in denen die Akteure auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene ihrerseits Einfluss auf die europäische Politik nehmen, so dass sich eine Vielzahl mehr oder weniger gleichzeitig ablaufender, sich gegenseitig bedingender und teilweise sachpolitisch interdependenter Einflussnahmeprozesse auf allen Ebenen abspielen.

Im Hinblick auf die Verhandlungen über die Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich zeigt sich das gleiche Bild wie bei den Verhandlungen über Art. 23 GG: Beide Seiten interpretierten EU-Erfordernisse in ihrem Sinne und versuchten so, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der anderen Seite im föderalen Tauschgeschäft zu erlangen. Dies spricht jedoch nicht gegen eine Europäisierung; im Gegenteil, die Akteure beziehen die EU in die Logik ihrer nationalen Verhandlungen ein und insofern ist von einer Europäisierung der Verhandlungen auszugehen.

Neben dieser Europäisierung der Verhandlungen durch den Wettbewerbsmechanismus ist auch im Ergebnis der Reform ein Europäisierungsschritt zu sehen. Hier liegt die Schließung eines institutionellen misfits vor. Denn die europäische Umweltpolitik verfolgt ein medienübergreifendes Politik-Modell. Umsetzungsprobleme ergaben sich in Deutschland, weil europäische Richtlinien, die mehrere Umweltmedien betrafen, vor der Föderalismusreform I für die Implementierung in Deutschland sektoral aufgliedert und dann für einige Medien in der konkurrierenden Gesetzgebung vom Bund, für die anderen Medien in der Rahmengesetzgebung vom Bund und allen 16 Ländern legislativ umgesetzt werden mussten. Das europäische Politik-Modell erzeugte also über die nationale Policy einen institutionellen misfit. Durch das Ergebnis der Föderalismusreform I wurde dieser misfit geschlossen. Denn im Ergebnis wurde durch die Föderalismusreform I in den umweltpolitischen Bereichen, die vorher zum Rahmenrecht gehörten, eine kon-

kurrierende Gesetzgebung mit materiellem Abweichungsrecht der Länder eingerichtet. Damit wird es in allen materiellen Bereichen der Umweltpolitik möglich, dass der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebung europäisches Umweltrecht umsetzt.

Jedoch heißt allein die Tatsache, dass Implementationshindernisse beseitigt wurden, noch nicht, dass tatsächlich ein Europäisierungsschritt getan wurde. Radaelli und Pasquier⁵⁵⁰ betonen, wie wichtig es ist, heraus zu finden, ob tatsächlich ein kausaler Europäisierungsmechanismus oder nicht vielmehr eine globale oder innerstaatliche Logik am Werk ist. Globale Zusammenhänge können in diesem Fall ausgeschlossen werden. Zwar verwies der Bund zur Stärkung seiner Position auf den grenzüberschreitenden Charakter vieler Umweltprobleme. Jedoch wird die Umweltpolitik globaler Regime in fast allen Fällen durch die EU umgesetzt und dann in Richtlinien an die Mitgliedstaaten „weiter gegeben“, insofern dominiert in diesem hocheuropäisierten Politikfeld die europäische Ebene. Aber neben den globalen Einflussfaktoren sind nach Radaelli und Pasquier auch innerstaatliche Faktoren, die für die Veränderung kausal gewesen sein könnten, gegen die möglicherweise kausalen Europäisierungsmechanismen abzugrenzen. Im vorliegenden Fall hat die Gegenthese zur Europäisierung, nämlich die These der Nutzenmaximierung des akteurzentrierten Institutionalismus tatsächlich eine Erklärung für das Ergebnis der Reform geliefert: Die materiellen Abweichungsrechte waren der einzige Weg aus einer Rationalitätsfalle.

In dieser Situation muss anhand der vorgenommenen Prozessanalyse genau nachvollzogen werden, welche Faktoren kausal für das vorliegende Ergebnis waren. Hier liefern die Vorgeschichte und der Status quo ante hinsichtlich der Akteurskonstellation wichtige Argumente. In den Verhandlungen war es die Bundesseite, insbesondere die Bundesregierung und mit ihr die Bundestagsmehrheit, die darauf drängte, dass der Bund durch Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen für alle Umweltmedien in die Lage versetzt werden müsse, EU-Umweltpolitik allein umsetzen zu können. Dabei sah die ursprüngliche Position des Bundes lediglich die konkurrierende Gesetzgebung vor, ohne Abweichungsrechte der Länder. Der Bund hätte auf dieser ursprünglichen Position ver-

⁵⁵⁰ Radaelli/Pasquier 2007.

harren und ein Abweichungsrecht der Länder grundsätzlich ablehnen können. Er wäre dann lediglich das Risiko eingegangen, dass es aufgrund der sehr weit entfernten Maximalpositionen (Bund will konkurrierende Gesetzgebung ohne Abweichungsrecht, Länder wollen ihre Kompetenzen nicht aufgeben) zu überhaupt keiner Reform gekommen wäre.

In dieser Verhandlungssituation stellte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel auch für die Umweltpolitik eine innerstaatliche intervenierende Variable dar. Die Auswirkungen des Urteils waren dabei eine Schwächung der Position des Bundes. Gerade das hätte dafür gesprochen, den Ländern hinsichtlich der Abweichungsrechte nicht entgegen zu kommen, sondern im Zweifel ein Scheitern der Reformbemühungen im Umweltbereich in Kauf zu nehmen. Der Bund versuchte in dieser Situation zwar bis zuletzt, die Abweichungsrechte zu umgehen, schwenkte durch den letzten Kompromissvorschlag vor Ende der Bundesstaatskommission aber doch auf die von den Ländern angebotene Kompromisslösung der Abweichungsrechte ein. Dieser letzte Vorschlag fand zwar keinen Eingang mehr in den letzten Sprechzettel der Bundesstaatskommission, aber doch in die Reformen, die die Koalitionsverhandlungen brachten. Um letzte Zweifel an der kausalen Wirksamkeit des misfit-Mechanismus auszuräumen, könnte noch eingewandt werden, dass der Bund möglicherweise weniger an einer problemlosen Umsetzung europäischer Umweltrichtlinien und mehr an der Schaffung eines Bundesumweltgesetzbuches interessiert war. In der Tat wäre die Schaffung eines Bundesumweltgesetzbuchs nach der Rechtsprechungsänderung zur Erforderlichkeitsklausel aufgrund der alten Kompetenzverteilung nicht mehr möglich gewesen, wäre aber nach der Föderalismusreform kompetenzrechtlich machbar. Die genaue Nachzeichnung der Historie des Bundesumweltgesetzbuches in den 1990er Jahren zeigte aber, dass der Bund Ende der 1990er Jahre auf das Bundesumweltgesetzbuch verzichtete, obwohl es ihm damals kompetenzrechtlich noch möglich gewesen wäre, es durchzusetzen. Auch das spricht am Ende dafür, dass der Bund die Abweichungsrechte als einzigen möglichen Ausweg aus der Verflechtungsfalle akzeptierte, weil dies der einzige Weg war, den institutionellen misfit in der Umweltpolitik zu schließen und medienübergreifende EU-Richtlinien in Zukunft allein auf Bundesebene umsetzen zu können.

Die Reformen, die den Umweltbereich betreffen, setzen also tatsächlich an den spezifischen Punkten des deutschen Föderalismus an, die sich in der Vergangenheit in einigen Fällen als Hürde für die Implementierung von europäischer Umweltpolitik erwiesen hatten. Auch der Wegfall der Erforderlichkeitsklausel für einige Materien der Umweltpolitik und die in Art. 104 a Abs. 6 n.F. GG eingeführte innerstaatliche Haftungsverantwortung der Länder für die von ihnen verursachten Europarechtsverstöße werden bestehende Umsetzungsschwierigkeiten im Umweltbereich minimieren. Allerdings können die konkreten Ausprägungen der Anpassung an die EU-Erfordernisse nur durch Einbeziehung intervenierender Variablen erklärt werden. Dazu gehören die Veränderungen der Verhandlungsposition des Bundes durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel und die spezifische Konstellation der Politikverflechtung, aus der die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes mit Abweichungsrecht der Länder eine Lösung bot. Die bisherige Entwicklung der Kompetenzordnung, Positionen und Konstellationen der verhandelnden Akteure und die Möglichkeiten, Kompromisspakete in der Bundesstaatskommission und den nachfolgenden Entscheidungsprozessen zu finden, haben die Ergebnisse für den Bereich der Umweltpolitik wesentlich mitbestimmt und dazu geführt, dass mit der Einführung materieller Abweichungsrechte der oben ausgeführte misfit geschlossen wurde.

So stellt sich noch die Frage, ob die Europäisierung der Kompetenzordnung im Umweltbereich als Transformation oder Absorption gesehen wird. Da die Einführung asymmetrischer Elemente neu im deutschen Föderalismus ist und darüber hinaus wie oben ausgeführt einen Systembruch darstellen, könnte von einer Transformation ausgegangen werden. Dies ist auch unter der Bedingung zu bejahen, dass die neuen Mittel, die zur Lösung der Probleme angewandt werden, nicht von der EU vorgegeben sind, sondern als innovative Lösungen für die Probleme des deutschen Föderalismus entwickelt worden sind.

Mit der Föderalismusreform I wurde im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen für die Umweltpolitik insofern ein Europäisierungsschritt vollzogen, als vorher bestehende Um-

setzungshürden, die in der innerdeutschen Kompetenzordnung begründet lagen, beseitigt wurden. Die zukünftige Entwicklung muss zeigen, ob damit ein Teil der Inkompatibilitäten zwischen europäischer und deutscher Umweltpolitik beseitigt werden konnte. Die spezifische Verhandlungssituation in der Bundesstaatskommission, die historisch entwickelte Ausprägung des deutschen Föderalismus sowie die Positionen und Konstellationen der an der Reform beteiligten Akteure haben prägenden Einfluss darauf genommen, wie die Schließung der zuvor vorhandenen misfits konkret vollzogen wurde.

Die Reformen, die den Umweltbereich betreffen, setzen also an spezifischen Punkten des deutschen Föderalismus an, die sich in der Vergangenheit in einigen Fällen als Hürde für die Implementierung von europäischer Umweltpolitik erwiesen haben. Insofern fand durch die Föderalismusreform eine kompetenzrechtliche Anpassung der deutschen Umweltpolitik an europäische Erfordernisse statt.

Exkurs: Europäisierung der Verwaltungskompetenzen in der Umweltpolitik?

Auch die Einführung des „formellen Zugriffsrechts“ dürfte Hemmnisse bei der Implementierung europäischer Umweltpolitik beseitigen und damit einen misfit schließen. Der Bund kann aufgrund dieser Regelung nun bundeseinheitliche Verwaltungsregeln nach Art. 84 Abs. 1 n.F. GG treffen und damit das verfahrensorientierte europäische Umweltrecht besser implementieren. Die Länder können grundsätzlich von den Verwaltungsregelungen abweichen, im Gegenzug entfällt die Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat. Europäische Vorgaben sind aber auch hier abweichungsfest und müssen von den Ländern eingehalten werden.⁵⁵¹ Damit dürfte das verfahrensorientierte europäische Umweltrecht besser implementiert werden können als vorher, weil es nun allein vom Bund, einheitlich und im Zusammenhang mit der materiellen Regelung implementiert werden kann. Europäische Vorgaben sind auch im Bereich der formellen Abweichungsrechte abweichungsfest und müssen von den Ländern eingehalten werden.

⁵⁵¹ In Ausnahmefällen kann der Bund auch nach der Reform verbindlich in das Verwaltungsverfahrenrecht eingreifen (Sperrklausel), dann jedoch wieder mit Zustimmung des Bundesrats (Art. 84 Abs. 1 n. F. GG).

Anders als bei den Diskussionen über die materielle Kompetenzordnung im Umweltbereich finden sich in den Materialien der Bundesstaatskommission im Hinblick auf das formale Zugriffsrecht und Art. 84 Abs. 1 GG so gut wie keine europäischen Bezüge. Darüber hinaus betrifft die Regelung natürlich nicht nur den Umweltbereich. Die Verwaltungsregelung wurde aus rein innerstaatlicher Perspektive betrachtet und als Problem wurde lediglich der Zuwachs an zustimmungspflichtigen Gesetzen durch den häufigen Erlass verwaltungstechnischer Regelungen von Bundeseite gesehen. Dass hinter diesen formalen Bundesregelungen oft verfahrensorientierte Regelungen der EU standen, die vom Bund im Zusammenhang mit den materiellen Regelungen umgesetzt wurden, stand nicht im Fokus der Aufmerksamkeit der beteiligten Akteure.

Es wäre also zu diskutieren, ob ein misfit, der durch die innerdeutsche Verteilung der Verwaltungskompetenzen im Umweltbereich bestand, geschlossen und ein Europäisierungsschritt getan wurde, ohne das Bewusstsein dafür aufzubringen oder den europäischen Bezug für relevant zu erachten. Wie bei den materiellen Umweltkompetenzen fanden auch die Verhandlungen hinsichtlich Art. 84 Abs. 1 GG nur schwer zu einem Kompromiss, und das nun geltende formelle Zugriffsrecht war aufgrund der Verhandlungs- und Interessenlage in der Föderalismusreformkommission die einzig gangbare Alternative.

Die Frage, ob das Bewusstsein der ihn vollziehenden Akteure für einen Europäisierungsschritt notwendig ist, müsste an dieser Stelle weiter erforscht und diskutiert werden. Einige hochproblematische Komplexe sind bereits jetzt absehbar. Zum einen ist damit die Frage, ob Europäisierung als solche messbar ist, verbunden – wie soll Europäisierung in einem validen Verfahren festgestellt werden, ohne das Wissen der Akteure einbeziehen zu müssen. Zum zweiten erscheint eine Europäisierung ohne Wissen der Akteure gerade im Polity-Bereich der Verfassungspolitik aus Legitimationsgründen mehr als problematisch. Damit verbunden ist die Debatte über Legitimation und Demokratie in der EU und die Frage, ob das europäische System – und im vorliegenden Falle seine Auswirkungen auf die nationale Verfassung – Zustimmung finden würde, wenn

sich die Akteure der Tragweite des Projektes bewusst wären.⁵⁵² Sollte sich die von Reimund Seidelmann konstatierte „Entdemokratisierung durch Integration“⁵⁵³ auch auf die Verfassungspolitik der Mitgliedstaaten ausdehnen? Nicht zuletzt erscheinen weitere Überlegungen und weitere Forschung nötig, weil der überaus kontrovers diskutierte Komplex der Verringerung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Reform des Art. 84 Abs. 1 GG tangiert ist. Wo ohnehin bereits umstritten ist, inwieweit die Zustimmungspflichtigkeit überhaupt verringert ist und auf welcher Datengrundlage dies feststellbar und prognostizierbar sein soll,⁵⁵⁴ muss empirisch wie methodologisch mit aller Sorgfalt vorgegangen werden, wenn die europäische Integration als „Ursache hinter der Ursache“ für die erhöhte Zustimmungspflicht eingeführt werden sollte.

7.7.4 Zwischenfazit

Für die Reform der Kompetenzen im Umweltbereich liefert der historische Institutionalismus nur eine unzureichende Erklärung. Denn die Reform der Gesetzgebungsbefugnisse und die Einführung eines materiellen Abweichungsrechts sind eine Abkehr von der bisher pfadabhängig verlaufenden Entwicklung. Der historische Institutionalismus kann dies nur durch eine critical juncture erklären. Der Anpassungsdruck durch die EU könnte sogar als eine Art unterschwellige Krise interpretiert werden; der historische Institutionalismus würde jedoch spätestens bei der Frage, warum diese unterschwellige Krise dann 2003 bis 2006 zu einer Reform führte und nicht früher, an seine Grenzen stoßen. Der akteurzentrierte Institutionalismus bietet auch für die Verhandlungen und Reformen im Politikfeld Umweltpolitik eine schlagkräftige Erklärung, indem er die eingeführten Abweichungsrechte als einzigen Weg aus einer Politikverflechtungsfalle sieht.

Anders als bei der Verfassungsänderung des Art. 23 Abs. 6 GG können die Europäisierungs-Ansätze nicht nur die vorausgehenden Verhandlungen durch den Wettbewerbsmechanismus deuten, sondern auch die Verfassungsreform an sich. Durch die Prozess-Analyse wird eine genaue Nachzeichnung der kausalen Zusammenhänge möglich und es

⁵⁵² Vgl. die Ausführungen bei Abels/Eppler/Träsch 2010 zu den „Fatalisten“; Schäfer 2006.

⁵⁵³ Seidelmann 1995, S. 79; eigene Übersetzung.

⁵⁵⁴ Zolnhöfer 2008; Risse 2007; Höret 2007, 2008, 2008a; Burkhart/Manow 2006; Burkhart/Manow/Ziblatt 2008.

wird deutlich, dass die Schließung des institutionellen misfits für den Bund tatsächlich das Motiv gewesen sein muss, auf die Lösung der materiellen Abweichungsrechte einzuschwenken. Hinsichtlich der Einführung formeller Abweichungsrechte in Art. 84 Abs. 1 n.F. GG kann jedoch nicht ohne weitere Forschung von einem Europäisierungsschritt ausgegangen werden.

8. Vergleich der Fallstudien und Fazit

8.1 Vergleich der beiden Fallstudien

Wie in der Einleitung erläutert, wurden die Verhandlungen und das Ergebnis der Föderalismusreform I im Bereich der Mitwirkungsmöglichkeiten in Europaangelegenheiten als der Ausdruck der Europäisierung des deutschen Föderalsystems schlechthin angesehen. Eine detaillierte Analyse dieses Bereiches zeigte jedoch, dass zwar die Verhandlungen, nicht aber das Ergebnis, die Reform des Art. 23 Abs. 6 GG, durch Europäisierungs-Ansätze erklärbar sind. Demgegenüber hat die Analyse gezeigt, dass im Policy-Feld der Umweltpolitik im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen sowohl die Verhandlungen als auch das konkrete Reformergebnis mit Europäisierungs-Ansätzen erklärbar sind.

Beide Fallstudien bestätigen zunächst, dass Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen definiert werden muss. Denn auch wenn das Interesse auf den durch den Einfluss der europäischen Integration hervorgerufenen Veränderungen auf der nationalstaatlichen Ebene liegt, wurde doch in beiden Fällen deutlich, dass dieser europäische Einfluss seinerseits von der Politik der nationalstaatlichen Akteure abhängt. Die Setzung eines analytischen Punkts, von dem aus die Einflussnahme der gesamten europäischen Integration auf das nationalstaatliche System analysiert wird, weist dabei einen Ausweg aus dem Problem der sich gegenseitig bedingenden Kausalmechanismen.

Beide Fallstudien weisen eine Europäisierung der Verhandlungsprozesse auf. Als Erklärung für die Europäisierung kann in beiden Fällen der Wettbewerbsmechanismus herangezogen werden. Die Akteure suchten sowohl in den Verhandlungen über die Reform des Art. 23 GG als auch in den Verhandlungen über eine Reform der Gesetzgebungskompetenzen in der Umweltpolitik durch eine individuelle Interpretation europäischer Vorgaben und Erfordernisse die eigene Position im Vergleich zu der des Verhandlungspartners zu stärken. Obwohl die Akteure damit nicht in erster Linie europapolitische Ziele verfolgten, sondern lediglich nach der Nutzenmaximierung in der Tauschlogik föderaler Verfassungsreformprozesse strebten, ist darin eine Europäisierung der Ver-

handlungen zu sehen. Denn Europäisierung ist insofern ein neutrales Konzept, als die Absicht, mit der der europäische Handlungsrahmen in die Logik des Handelns der nationalen und subnationalen Ebenen einfließt, nicht von Bedeutung ist.

Beide Fallstudien behandelten Verfassungsstrukturen, die jahrzehntelang durch die Muster des deutschen Föderalismus geprägt waren. Bei Art. 23 GG wurde der innerstaatliche Mechanismus „Abgabe von Gesetzgebungskompetenzen gegen Mitspracherechte an der Politik der höheren Ebenen“ in schrittweisem Ausbau auf die Europapolitik übertragen. In der Umweltpolitik setzten Charakteristika der föderalen Ordnung – insbesondere die Zuständigkeitsvermutung des Art. 30 GG zugunsten der Länder und das Enumerationsprinzip bei der Bestimmung von Bundeskompetenzen – die Ursachen für die mediale Zersplitterung der Umweltkompetenzen. Der historische Institutionalismus kann daher in beiden Fällen den Status quo vor Beginn der Reformverhandlungen erklären.

Der akteurzentrierte Institutionalismus bietet mit der Politikverflechtungs-These schlagkräftige Erklärungen für die Verhandlungen und die Ergebnisse der Reform in beiden Fallstudien. Im Bereich des Art. 23 GG kann das Nicht-Zustandekommen einer Verfassungsreform als Politikverflechtung erklärt werden und das Zustandekommen einfachgesetzlicher Reformen durch den Wechsel vom „Bargaining“ zum „Problem Solving“. Im Bereich der Umweltkompetenzen erklärt der akteurzentrierte Institutionalismus, warum die Ermöglichung einer Spielart des asymmetrischen Föderalismus der einzige Ausweg aus einer Rationalitäts-Falle darstellte.

Die Europäisierungs-Ansätze können zwar die Reformen im Gesetzgebungsbereich der Umweltpolitik und die rasche Verabschiedung der damaligen Begleitgesetze zum Europäischen Verfassungsvertrag jeweils als Schließung eines institutionellen misfits erklären. Die Reform des Art. 23 Abs. 6 GG ist jedoch nicht einem Europäisierungsmechanismus, sondern der föderalen Tauschlogik geschuldet. Für die Herausarbeitung der Ursachen für die Verfassungsänderungen waren die Analyse der Akteurskonstellation, der vorherrschenden Governanceinstrumente und des Politik-Modells der jeweiligen Policy unerlässlich. Ebenso war es notwendig, durch detaillierte Prozess-Analyse die Zusammenhänge dieser Faktoren und weitere intervenierende Variablen einzubeziehen. So

lieferten die geschlossene bipolare Akteurskonstellation und das Politik-Modell, das sich im Rahmen von Art. 23 GG auf Tauschgeschäfte und Misstrauen zwischen Bund und Ländern beschränkte, Erklärungen dafür, dass die Reform des Art. 23 Abs. 6 gerade kein Europäisierungsschritt war.

Bei der Frage nach allgemeingültigen Schlüssen ist jedoch Vorsicht geboten. Aus den in der vorliegenden Arbeit analysierten Fällen könnte die These abgeleitet werden, dass direkte Regelungen der europäischen Ebene, die vertikale, positive Impulse setzen, möglicherweise rascher zu einer Europäisierung führen als eine Einflussnahme durch Erweiterung des Handlungsrahmens der Akteure. Dies kann jedoch nur für die Polity-Aspekte und nicht für die Politics-Aspekte der vorliegenden Studie behauptet werden und müsste zudem in weiteren Studien empirisch geprüft werden.

Erklärungskraft der Europäisierungs-Ansätze:

	Europäisierung	Historischer Institutionalismus	Akteurzentrierter Institutionalismus
Art. 23 GG	0	X	X
Umweltpolitik	X	0/X	X

→ Europäisierung findet sich in der Reform der föderalen Kompetenzordnung in der Umweltpolitik. Hinsichtlich Art. 23 GG können Europäisierungsansätze lediglich Randerscheinungen (parallele Umsetzung des VVE) erklären. Der Akteurzentrierte Institutionalismus hat Aussagekraft in beiden Fällen. Der Historische Institutionalismus kann die Reform in der Umweltpolitik nur erklären, wenn europäischer Druck als „critical juncture“ gewertet wird.

8.2 Ergebnis und Schlussfolgerungen

Die Definition von Europäisierung als Prozess in mehrere Richtungen hat sich als genauso praktikabel erwiesen wie die Annahme, dass mehrere Europäisierungsmechanismen in ein und demselben Policy-Feld nebeneinander auftreten können.

Mit diesen Grundannahmen sind Folgen für das weitere Design und die Methode der vorliegenden Arbeit verbunden gewesen. Erstens hat die nationalstaatliche Ebene den Ausgangspunkt der Analysen gebildet. Sodann wurde die europäische Ebene in den Blick genommen, um dann wieder auf die nationalstaatliche Ebene zurück zu kommen und eventuelle Einflüsse der europäischen Integration zu identifizieren. Zweitens war damit verbunden, dass intervenierende Variablen nicht im Voraus festgelegt wurden. Drittens wurden zwei Gegenthesen gebildet, die in beiden Fallstudien dazu beitragen konnten, die Erklärungskraft der Europäisierungs-Ansätze zu identifizieren und Europäisierungsmechanismen von anderen Ursachen zu trennen. Viertens wurden methodische Rückgriffe auf die Prozess-Analyse genommen.

Durch diese Vorgehensweise konnte die Grundthese der vorliegenden Arbeit – dass die europäische Integration auf die nationale Verfassungspolitik Einfluss nimmt – für die Fallstudie der Gesetzgebungskompetenzen in der Umweltpolitik bestätigt werden, jedoch nicht für die Reform des Art. 23 Abs. 6 GG.

Darüber hinaus haben sich einige Zusammenhänge zwischen den hier für die Ableitung der Gegenthesen verwendeten Ansätze und den Europäisierungs-Ansätzen ergeben. So ist es im Sinne einer theoretischen Weiterentwicklung überlegenswert, inwiefern Theorien, die in der Lage sind, föderale Reformprozesse zu erklären, mit Europäisierungs-Ansätzen verlinkt werden könnten. Hier hat sich die Frage gestellt, ob und gegebenenfalls wann ein Anpassungsdruck aufgrund eines institutionellen misfit eine critical juncture im Sinne des historischen Institutionalismus darstellen kann. Ein weiterer möglicher Brückenschlag zwischen dem historischen Institutionalismus und den Europäisierungs-Ansätzen hat sich bei der Feststellung des Ergebnisses von Europäisierung ergeben. So könnte eine weitgehende Abweichung vom bisherigen Entwicklungspfad etwa mit einer

Transformation gleich gesetzt werden, eine moderate Reform in der Bandbreite des Entwicklungspfades eher eine Absorption. Eine solche theoretische Verlinkung müsste jedoch empirisch weiter geprüft werden.

Mit der hier gewählten Europäisierungs-Definition und dem damit verbundenen Design und der dann gewählten Methode verbindet sich der Vorteil, dass Europäisierung als kausale Ursache für Phänomene auf nationalstaatlicher Ebene relativ sicher nachgewiesen werden kann. Andererseits bringt dieses Forschungsdesign den Nachteil mit sich, dass allgemeingültige Aussagen nur schwer getroffen werden können. Insofern wäre es wünschenswert, weitere Studien in ähnlichen Feldern zu erheben, um durch eine größere empirische Fallauswahl möglicherweise doch zu allgemeineren Aussagen gelangen zu können. Interessant wäre etwa, weitere Policy-Felder im Rahmen der Föderalismusreform I zu analysieren, um etwaige Regelmäßigkeiten zwischen Charakteristika aus der Policy-Forschung, Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, dem historischen Entwicklungspfad, der Akteurskonstellation, den Steuerungsmitteln und dem Politik-Modell einerseits und Europäisierungs-Phänomenen andererseits nachweisen zu können.

Auch die Weiterverfolgung weiterer Fragen, die im Zusammenhang mit den vorliegenden Fallstudien zu Tage getreten sind, könnte lohnenswert sein. Dazu gehört die Untersuchung von Europäisierungsdynamiken, bei denen das Bewusstsein der Akteure für europapolitische Zusammenhänge fehlt oder die Europäisierung nicht im Mittelpunkt des Interesses steht; hier könnte vor allem auch die Verbindung mit Fragen der Legitimation von Europäisierungsprozessen ohne Bewusstsein der beteiligten Akteure interessant sein. Ein anderer Fragenkomplex könnte Antworten auf die Frage nach dem Zeitpunkt von Europäisierungsschritten liefern, denn der europäische Anpassungsdruck war in den vorliegenden Fallstudien zwar ein Grund, aber nicht der konkrete Anlass für die Veränderungen.

Das vorliegende Forschungsdesign lässt sich ohne weiteres auf andere Policies übertragen. Interessant wäre hier eine Analyse weiterer Politikfelder in der Föderalismusreform I. Eine Untersuchung der Agrarpolitik, der Bildungspolitik, der Politik der Inneren Si-

cherheit etc. könnte wichtige Anhaltspunkte für die Herauskristallisierung intervenierender Variablen geben, die aus der Eigenart der Policies hergeleitet werden.

Darüber hinaus wäre es interessant, sich eingehender mit den asymmetrischen Tendenzen im Umwelt- und Bildungsbereich zu befassen. Diese sind, wie für den Umweltbereich hier aufgezeigt wurde, der Verhandlungskonstellation geschuldet. Nichtsdestotrotz müsste der Frage nachgegangen werden, inwiefern asymmetrische Regelungen in föderalen und regionalen Systemen mit der Europäisierung und Globalisierung zusammenhängen. Bei den entstehenden asymmetrischen Systemen (vgl. auch Spanien, Italien, Großbritannien) handelt es sich um Staaten, die sich nach Integration in die EU zur Asymmetrie hin transformiert haben. Auch in der EU werden asymmetrische Regelungen (opt-outs, variable/differenzierte/flexible Integration) immer wieder diskutiert und zuweilen angewandt. Ist Asymmetrie eine Art „postmoderner“ Ordnung?

Nicht zuletzt bleiben Überlegungen zum Ausbau von theoretischen Brücken zwischen historischem und akteurzentriertem Institutionalismus und Europäisierung. Es hat sich gezeigt, dass ein theoretischer Ansatz nur schwer in der Lage ist, die Dynamiken des föderalen Systems und seine zunehmende Einbettung in das europäische Mehrebenensystem zu erklären. Weitere Forschung hinsichtlich der Dynamik von Föderalstaaten angesichts europäischer und globaler Entwicklungen erscheint notwendig.

Gerade die zeitliche Parallelität von Verfassungsreformprozessen auf der europäischen Ebene und in mehreren Mitgliedstaaten sowie deren inhaltliche Korrelationen stellen am Ende wieder die bereits in der Einleitung aufgeworfene Frage, ob es überhaupt möglich ist, in sich dynamische Ordnungsgefüge auf nationalstaatlicher Ebene in ihren Zusammenhängen mit dem europäischen Mehrebenensystem zu erfassen, das selbst ein „moving target“ darstellt.

Anhang

I. Zusammensetzung der Bundesstaatskommission

Mitglieder		
Bundesrat	16	Mitglieder
Deutscher Bundestag	16	Mitglieder
Bundesregierung	4	beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht, ohne Stimmrecht
Gesamtheit der Landtage	6	beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht, ohne Stimmrecht
Kommunale Spitzenverbände	3	ständige Gäste mit Rede- und Antragsrecht, ohne Stimmrecht
Sachverständige	12	Sachverständige mit Rederecht, ohne Antrags- und Stimmrecht

Für die ordentlichen und beratenden Mitglieder sowie die ständigen Gäste wurden je ein Stellvertreter oder eine Stellvertreterin benannt.

1. Vertreter des Bundesrates

Mitglieder (16)	Stellvertreter (16)	
Baden-Württemberg	Erwin Teufel Ministerpräsident	Rudolf Böhmler Staatssekretär / Chef der Staatskanzlei
Bayern	Dr. Edmund Stoiber Ministerpräsident	Dr. Walter Schön Ministerialdirektor / Amtschef der Staatskanzlei
Berlin	Klaus Wowereit Regierender Bürgermeister	André Schmitz Staatssekretär / Chef der Staatskanzlei
Brandenburg	Matthias Platzeck Ministerpräsident	Rainer Speer Finanzminister
Bremen	Dr. Henning Scherf Bürgermeister / Präsident des Senats	Prof. Dr. Reinhard Hoffmann Staatsrat / Chef der Senatskanzlei
Hamburg	Ole von Beust Bürgermeister/Präsident des Senats	Dr. Roger Kusch Senator/Präses der Justizbehörde
Hessen	Roland Koch Ministerpräsident	Jochen Riebel Staatsminister / Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigter des Landes Hessen beim Bund

Mecklenburg-Vorpommern	Dr. Harald Ringstorff Ministerpräsident	Dr. Frank Tidick Staatssekretär / Chef der Staatskanzlei
Niedersachsen	Christian Wulff Ministerpräsident	Elisabeth Heister-Neumann Justizministerin
Nordrhein-Westfalen	Peer Steinbrück Ministerpräsident	Wolfgang Gerhardt Justizminister
Rheinland-Pfalz	Kurt Beck Ministerpräsident	Herbert Mertin Staatsminister / Minister der Justiz
Saarland	Peter Müller Ministerpräsident	Karl Rauber Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei
Sachsen	Prof. Dr. Georg Milbradt Ministerpräsident	Dr. Thomas de Maizière Staatsminister des Innern
Sachsen-Anhalt	Prof. Dr. Wolfgang Böhmer Ministerpräsident	Rainer Robra Staatsminister / Chef der Staatskanzlei
Schleswig-Holstein	Heide Simonis Ministerpräsidentin	Annemarie Lütkes Ministerin für Justiz, Frauen, Jugend und Familie
Thüringen	Dieter Althaus Ministerpräsident	Manfred Scherer Staatssekretär / Justizministerium

2. Vertreter des Deutschen Bundestages

Mitglieder (16)	Stellvertreter (16)	
SPD	Hermann Bachmaier	Ingrid Arndt-Brauer
	Hans-Joachim Hacker	Klaus Uwe Benneter
	Volker Kröning	Nicolette Kressl
	Franz Müntefering	Axel Schäfer
	Ortwin Runde	Bernd Scheelen
	Dr. Angelica Schwall-Düren	Wilhelm Schmidt
	Erika Simm	Ludwig Stiegler
	Dr. Dieter Wiefelspütz	Joachim Stünker
CDU/CSU	Wolfgang Bosbach	Dr. Christoph Bergner
	Dr. Hans-Peter Friedrich	Michael Grosse-Brömer
	Bernd Neumann	Hartmut Koschyk
	Dr. Norbert Röttgen	Dr. Günter Krings
	Thomas Strobl	Heinz Seiffert
B90/Gr	Antje Tillmann	Klaus-Peter Willsch
	Krista Sager	Rainer Steenblock
FDP	Ernst Burgbacher	Rainer Funke

3. Vertreter der Bundesregierung

Bundeskanzleramt	Dr. Frank-Walter Steinmeier Staatssekretär/ Chef des Bundeskanzleramtes	Rolf Schwanitz Staatsminister
BM der Justiz	Brigitte Zypries Ministerin	Prof. Dr. Hansjörg Geiger Staatssekretär
BM der Finanzen	Hans Eichel Minister	Volker Halsch Staatssekretär
BM für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	Renate Künast Ministerin	Alexander Müller Staatssekretär

4. Vertreter der Landtage

Landtagspräsidenten	Heinz-Werner Arens (Schleswig-Holstein) Alois Glück (Bayern)	Christoph Grimm (Rheinland-Pfalz) Prof. Dr. Adolf Spotka (Sachsen-Anhalt)
Fraktionsvorsitzende	Dr. Jürgen Rüttgers (CDU, Nordrhein-Westfalen) Wolfgang Drexler (SPD, Baden-Württemberg) Jörg-Uwe Hahn (FDP, Hessen) Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen, Baden-Württemberg)	Martin Kayenburg (CDU, Schleswig-Holstein) Volker Schlotmann (SPD, Mecklenburg-Vorpommern) Dr. Ingo Wolf (FDP, Nordrhein-Westfalen) Volker Ratzmann (Bündnis 90/Die Grünen, Berlin)

5. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände

Deutscher Städtetag	Dr. Stephan Articus Geschäftsführendes Präsidialmitglied	Monika Kuban Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds
Deutscher Landkreis-tag	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke Geschäftsführendes Präsidialmitglied	Jörg Duppré Landrat/Präsident
Deutscher Städte- und Gemeindebund	Dr. Gerd Landsberg Geschäftsführendes Präsidialmitglied	Helmut Dedy Stellvertretender Hauptgeschäftsführer

6. Sachverständige

Prof. Dr. Arthur Benz

FernUniversität Hagen, LG Allgemeine Politikwissenschaften

Prof. Dr. Dieter Grimm

Wissenschaftskolleg Berlin

Prof. Dr. Stefan Homburg

Universität Hannover, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen

Prof. Dr. Peter Huber

Universität München, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Staatsphilosophie

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

Universität Tübingen, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dr. h. c. Rüdiger Pohl

Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Christian Albrechts-Universität zu Kiel/Lehrstuhl für öffentliches Recht

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider

Institut für Föderalismusforschung der Universität Hannover

Prof. Dr. Rupert Scholz

Universität München, Lehrstuhl für öffentliches Recht

Prof. Dr. Joachim Wieland

Universität Frankfurt a.M.

Literaturverzeichnis

Abels, Gabriele 2010: Integrationsverantwortung wahrnehmen – Mitwirkungsrechte ausgestalten. Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Baden-Württemberg am 3. März 2010 zum Thema: „Konsequenzen aus dem Lissabon-Urteil im Hinblick auf die Beteiligung und Mitwirkung des Landtags von Baden-Württemberg in EU-Angelegenheiten“ (bisher unveröffentlichte Stellungnahme).

Abels, Gabriele 2000: Strategische Forschung in den Biowissenschaften. Der Politikprozess zum europäischen Humangenomprogramm, Berlin.

Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle 2010: Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Geschichte eines Beratungsgremiums und Herausforderungen seiner Arbeit, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 11-38.

Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Träsch, Jennifer 2010: Zum Demokratiedefizit der EU – und wie es sich abbauen lässt, in: Europa konkret – wie die EU funktioniert, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Reihe „Der Bürger im Staat“, im Erscheinen.

Abromeit, Heidrun 2007: Was begünstigt, was verhindert Verfassungsreformen?, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden, S. 59-76.

Andersen, Uwe 2007: Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, Schwalbach.

Anderson, Jeffrey J. 2002: Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity 1945-2000, in: Journal of Common Market Studies 40:5, S. 793-822.

Auel, Katrin 2008: Still No Exit from the Joint Decision Trap: The German Federal Reform(s), in: German Politics 17:4, S. 424-439.

Auel, Katrin 2005: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 1. Aufl., Wiesbaden, S. 293-318.

Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver 2007: Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 48:1, S. 136-149.

Bache, Ian 2008: Europeanization and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges, ARENA Working Papers 16.

Barrios, Harald 2006: Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft, in: Barrios, Harald/Stefes, Christoph H. (Hrsg.): Einführung in die Comparative Politics, München u.a., S. 29-51.

Bauer, Michael W. 2004: Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 453-475.

Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Ziegler, Maria 2007: Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 38:4, S. 734-750.

Baus, Ralf Thomas/Blindenbacher, Raoul/Karpen, Ulrich (Hrsg.) 2007: Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive, Baden-Baden.

Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.) 2008: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden.

Baus, Ralf Thomas/Fischer, Thomas/ Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 2007: Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden.

Baus, Ralf Thomas/Margedant, Udo 2008: Stand der Föderalismusreform und Auftrag der Föderalismuskommission II, in: Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen, Baden-Baden, 13-29.

Baus, Ralf Thomas/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf 2009: Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II, Baden-Baden.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1990: Die Umweltpolitik in Bayern '90, München.

Behnke, Nathalie/Benz, Arthur 2008: Variationen föderaler Verfassungspolitik zwischen Reform und Anpassung – ein Forschungsprogramm, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 51-64.

Beichelt, Tim 2009: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden.

Beichelt, Timm 2007: Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 38:4, S. 751-763.

Benz, Arthur 2009: Im Dickicht des Rechts. Die Verfassung des deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 109-121.

Benz, Arthur 2008: From Joint-Decision Traps to Over-regulated Federalism: Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: German Politics 17:4, S. 440-456.

Benz, Arthur 2007: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden, S. 180-190.

Benz, Arthur 2007a: Wettbewerb, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 54-67.

Benz, Arthur 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 46:2, S. 204-214.

Benz, Arthur 2005a: Conclusion: Linking Research on Europeanisation and National Parliaments, in: The Journal of Legislative Studies, 11:3-4, S. 508-521.

Benz, Arthur (Hrsg.) 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden.

Benz, Arthur 2002: Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Benz, Arthur/Lehbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32, Wiesbaden, S. 9-50.

Benz, Arthur 1999: Der deutsche Föderalismus, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, PVS-Sonderheft 30, Opladen, S. 135-153.

Benz, Arthur 1993: Verfassungsreform als politischer Prozess. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 46:20, S. 881-889.

Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.

Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main/New York.

Benz, Stefan 2005: Rege Beteiligung, konfligierende Interessen. Eine Analyse der Zuschriften an die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 36:4, S. 741-747.

Bertelsmann Stiftung 2004: Die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates, Berlin, vom 10. Mai 2004.

Beyme, Klaus von 2005: Asymmetric federalism between globalization and regionalization, in *Journal of Public Policy* 12:3, S. 432-447.

Beyme, Klaus von 2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 10. Aufl., Wiesbaden.

Bieling, Hans Jürgen 2005: Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, S. 91-116.

Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) 2005: *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden.

Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika 2005a: Theorien der europäischen Integration: Ein Systematisierungsversuch, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, S. 9-37.

Blankart, Charles B. 2007: *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Berlin.

Blatter, Joachim K. /Janning, Frank/Wagemann, Claudius 2007: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden.

Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hrsg.) 2010: *Föderalismusreform in Deutschland: Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, im Erscheinen.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang 2009: Experteninterviews in der qualitativen Sozialforschung. Zur Einführung in eine sich intensivierende Methodendebatte, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang: *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 7-31.

Bomberg, Elizabeth/Peterson, John 2000: Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?, in: *Queen's Paper on Europeanization* 2, Belfast.

Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.) 2005: *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*, Reihe „Zukunftsforum Politik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 69, Sankt Augustin.

Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.) 2004: *Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission*, Reihe „Zukunftsforum Politik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 61, Sankt Augustin.

Börzel, Tanja A. 2008: Europäisierung der deutschen Politik?, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden, S. 491-509.

Börzel, Tanja A. 2005: Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford, S. 45-69.

Börzel, Tanja A. 2003: Shaping and Taking the EU Policies: Member State Responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 41:2, S. 193-214.

Börzel, Tanja A. 2003a: How the European Union Interacts with its Member States, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 93, Institut für Höhere Studien (HIS), Wien.

Börzel, Tanja A. 2002: States and Regions in the European Union: Institutional Adaption in Germany and Spain, Cambridge.

Börzel, Tanja A. 2002a: Pace-setting, Foot-dragging, and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 40:2, S. 193-214.

Börzel, Tanja A. 2000: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 41:2, S. 225-250.

Börzel, Tanja A. 1999: Towards Convergence in Europe? Institutional Adaption to Europeanization in Germany and Spain, in: Journal of Common Market Studies 37:4, S. 573-596.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford, S. 57-80.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: European Integration Online Papers (EIoP) 4:15.

Braun, Dietmar 2004: Föderalismus, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre, Berlin/New York, S. 130-162.

Braun, Dietmar/Giraud, Oliver 2003: Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenburg, S. 147-174.

Bredow, Rafaela von 2005: Angriff aus Auenland, in: DER SPIEGEL 50/2005 vom 12.12.2005, S. 152-155.

Breuer, Rüdiger 1994: Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 13:5, S. 417-429.

Breuer, Rüdiger 1992: Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen? Gutachten B für den 59. Deutschen Juristentag, München.

Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.) 2008: Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden.

Bulmer, Simon/Burch, Martin 2001: The 'Europeanization' of Central Government: the UK and Germany in Historical Institutional Perspective, in: Aspinwall, Martin/Schneider, Gerald (Hrsg.): The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe, Manchester, S. 73-96.

Bulmer, Simon/Radaelli, Claudio M. 2005: The Europeanization of National Policy?, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford, S. 338-359.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 2004: Föderalismusreform: Neuordnung der Umweltkompetenzen. Für einen integrierten Schutz von Natur, Boden, Wasser, Luft, Tagung in Berlin, 29. März 2004.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 1997: Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Burkhardt, Simone/Manow, Philip 2006: Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung: MPIfG Working Paper 06/6.

Burkhardt, Simone/Manow, Philip/Ziblatt, Daniel 2008: A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform, in: German Politics 17:4, S. 522-540.

Bursens, Peter 2007: State Structures, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York u.a., S. 115-127.

Bursens, Peter 2002: Belgium's Adaption to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation?, in: Res Publica 54:4, S. 549-598.

Bußjäger, Peter 2008: Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich, Innsbruck.

Bußjäger, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 2005: Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 96, Innsbruck.

Bußjäger, Peter/Knüpling, Felix (Hrsg.) 2008: Können Verfassungsreformen gelingen?, Wien.

Caporaso, James 2007: The Three Worlds of Regional Integration Theory, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York u.a., S. 23-34.

Chardon, Matthias 2005: Art. 23 GG als „institutionalisiertes Misstrauen“: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder in den Beratungen der Bundesstaatskommission, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 135-149.

Chardon, Matthias/Göth, Ursula/Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hrsg.) 2003: Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden.

Checkel Jeffrey T. 2005: It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics, in: Klotz, Audie (Hrsg.): Qualitative Methods in International Relations, Arena 2005.

Clostermeyer, Claus Peter 2003: Von der Europapolitik der Länder zur Föderalismusreform, in: Chardon, Matthias/Göth, Ursula/Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 71-81.

Dahl, Robert A. 1961: Who governs? Democracy and Power in an American City, New Haven.

Dardanelli, Paolo 2009: Federal, Regional, and Decentralized Systems and the Dynamics of the Distribution of Powers in Europe, 5th ECPR General Conference (European Consortium for Political Research, ECPR), Potsdam, 10.-12.09.2009 (unveröffentlicht).

Dardanelli, Paolo 2005: Between two Unions. Europeanisation and Scottish Devolution. Manchester/New York.

Dardanelli, Paolo 2005a: Democratic Deficit or the Europeanisation of Secession? Explaining the Devolution Referendums in Scotland, in: Political Studies 53:2, S. 320-342.

Darnstädt, Thomas/Fleischhauer, Jan/Knaup, Horand/Neukirch, Ralf 2006: Großer Wurf ins Leere, in: DER SPIEGEL 11/2006 vom 13.03.2006, S. 24-28.

David, Paul A. 1997: Path dependence and the quest for historical economics: One more chorus of the ballad of QWERTY, Discussion Papers in Economic and Social History 20, Oxford.

David, Paul A. 1985: Clio and the economics of QWERTY, in: American Economic Review 75:2, Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, S. 332-337.

De Bandt, Jean-Pierre 1992: The Belgian Federalisation Process, in: Meerhaege, Michèle van (Hrsg.): Belgium and EC Membership Evaluated, London, S. 130-136.

Decker, Frank 2007: Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):

Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 205-223.

Decker, Frank (Hrsg.) 2004: Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden.

Decker, Frank 2004a: Konturen des „neuen“ Föderalismus aus Expertensicht: Eine Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 35:3, S. 540-558.

Delmartino, Frank 2003: Die Beteiligung belgischer Regionen an der Entscheidungsfindung im Ministerrat der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, S. 423 – 431.

Demmke, Christoph 1994: Umweltpolitik im Europa der Verwaltungen, in: Die Verwaltung 27:1, S. 49-68.

Deutscher Bundestag, Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) 2005: Zur Sache 1/2005. Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin.

Deutscher Juristentag, Ständige Deputation (Hrsg.) 2004: Verhandlungen des fünfundsechzigsten Deutschen Juristentages in Bonn, München.

Dieringer, Jürgen 2008: Föderalismus in Europa – Europäischer Föderalismus, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 550-578.

Dieringer, Jürgen/Sturm, Roland 2005: Gesellschaftliche Regionalisierung? Zur Nachhaltigkeit EU-induzierter Dezentralisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 50-70.

Dietsche, Hans-Jörg 2006: Die „konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder“ – Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell-rechtlichen Gesetzgebungsinstruments, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 182-199.

Dietsche, Hans-Jörg/Hinterseh, Sven 2006: Die Ergebnisse der Bundesstaatskommission als Basis für die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Große Koalition, in: Borchard, Michael/Fischer, Thomas/Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Föderalismus in Europa, Nomos-Schriftenreihe des Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden, S. 11-29.

Dietsche, Hans-Jörg/Hinterseh, Sven 2005: Ein sogenanntes Zugriffsrecht für die Länder – „konkurrierende“ Gesetzgebung beim Wort genommen? Zur Entwicklung einer verfassungsrechtlichen Diskussion, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-

Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 187-205.

Diez, Thomas/Agnantopoulos, Apostolos/Kaliber, Alper 2005: File: Turkey, Europeanization and Civil Society. Introduction, in: South European Society and Politics 10:1, 1-15.

Diez, Thomas/Wiener, Antje 2004: Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford, S. 1-21.

Drexler, Albert-Maria 1980: Umweltpolitik am Bodensee Baden-Württemberg. Regionalpolitik, Gewässerschutz, Verkehrsplanung, Landschaftspflege und Naturschutz, Konstanz.

Duchacek, Ivo D. 1970: Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics, New York u.a.

Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H. 2003: Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford.

Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H. 2003a: Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation, in: Dyson, Kenneth, Goetz, Klaus H. (Hrsg.): Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford, S. 3-36.

Egan, Michelle/Nugent, Neill/Paterson, William E. (Hrsg.) 2010: Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant, Houndmills u.a.

Eising, Rainer 2002: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh, S. 387-416.

Elazar, Daniel J. (Hrsg.) 1991: Federal Systems of the World, Essex.

Engel, Christian 1998: Das Europa der Regionen seit Maastricht, in: Borckenhagen, Franz H. U. (Hrsg.): Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen, S. 153-157.

Engel, Christian 1991: Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche, in: integration 1/1991, S. 9-20.

Epiney, Astrid 2006: Föderalismusreform und Europäisches Umweltrecht. Bemerkungen zur Kompetenzverteilung Bund-Länder vor dem Hintergrund der Herausforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Natur und Recht, Heft 7, 403-412.

Eppler, Annegret 2010: Föderalismusreform I im Politikfeld Umweltpolitik als Europäisierungsschritt, in: Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden (im Erscheinen).

Eppler, Annegret 2009: 60 Jahre deutscher Föderalismus in Europa – Anpassungen im Bereich der Kompetenzordnung und der Entscheidungsstrukturen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 189-207.

Eppler, Annegret 2008: Multi-Level Governance in Europe - The Implication of German Laender in the Development of the Lisbon Treaty and the Strengthening of the Regional Level in Europe, in: The Hebrew University International Law Research Paper No. 09-08.

Eppler, Annegret 2008a: Die Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung angesichts europäischer Vorgaben und heterogener sachpolitischer Herausforderungen, in: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 32, Baden-Baden, S. 311-342.

Eppler, Annegret 2007: Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der Föderalismusreform, in: Baus, Ralf Thomas/Blindenbacher, Raoul/Karpen, Ulrich (Hrsg.): Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive, Baden-Baden, S. 175-193.

Eppler, Annegret 2007a: Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik zwischen sachpolitischer Angemessenheit und föderalem Kompensationshandel, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 238-251.

Eppler, Annegret 2007b: Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik als Element föderaler Asymmetrie, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hrsg.): Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, S. 179-194.

Eppler, Annegret 2006: Föderalismus-Reform in Deutschland: die geplante Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 200-220.

Eppler, Annegret 2006a: Föderalismus-Reform und Europäischer Verfassungsvertrag in Deutschland: Verhandlungspositionen und Kompromissfindung in Fragen der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten, in: Gamper, Anna/Bußjäger, Peter (Hrsg.) 2006: Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union, Wien, S. 86-108.

Eppler, Annegret 2006b: Handlungsspielräume der deutschen Länder in Europaangelegenheiten, in: Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (Hrsg.) 2006: Halbzeitbilanz – die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen

Vergleich, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 23, Baden-Baden, S. 73-88.

Eppler, Annegret 2006c: Föderalismusreform und Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50, S. 18-23.

Eppler, Annegret 2006d: Föderalismusreform in Deutschland, in: Föderalismus Info, Nr. 1/2006, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Eppler, Annegret 2005: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004 – zukünftiger Mittelpunkt eines „Netzwerks“ zwischen EU-Institutionen und Regionen?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 620-632.

Eppler, Annegret 2004: Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten, in: Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismusreform: Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, S. 57-83.

Eppler, Annegret 2003: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 – die grundlegende „Schwäche“ seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 480-496.

Erbgut, Wilfried (Hrsg.) 2001: Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, Baden-Baden;

Färber, Gisela/Otter, Nils 2005: Reform der Finanzverfassung – Eine vertane Chance?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 13-14, S. 33-38.

Falkner, Gerda 2001: The Europeanization of Austria: Misfit, Adaption and Controversies, in: European Integration online Papers (EIoP) 5:13.

Featherstone, Kevin 2003: Introduction: In the Name of “Europe”, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford, S. 3-26.

Fischer, Joschka 2001: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Marhold, Hartmut (Hrsg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, S. 41-54.

Fischer, Thomas 2006: Fit für Europa? Der deutsche Bundesstaat unter dem Reformdruck der EU-Integration, in: Gellner, Winand/Reichinger, Martin (Hrsg.): Deutschland nach der Bundestagswahl 2005: Fit für die globalen Aufgaben der erweiterten EU?, Baden-Baden, S. 27-35.

Fischer, Thomas 2005: Reformziel Aufgabenverflechtung – Die Beratungen der Föderalismuskommission zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, in: Europäisches

Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 101-117.

Fischer, Thomas 2003: Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit, in: Chardon, Matthias/Göth, Ursula/Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 83-96.

Fischer, Thomas 2003a: Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 29-30, S. 3-5.

Fischer, Thomas/Große Hüttmann, Martin 2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus. Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 128-142.

Fischer, Thomas/Schley, Nicole 1999: Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union, Bonn.

Flick, Uwe 1995: Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, Reinbeck bei Hamburg.

Forum of Federations (Hrsg.) 2005: Handbook of Federal Countries, Montreal u.a.

Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.) 2008: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl., Wiesbaden.

George, Alexander L. / Bennett, Andrew 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge.

Georgii, Harald/Borhanian, Sarab 2006: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft getreten wäre?, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3-37/06 und 123/06, Berlin.

Goetz, Klaus H. 2002: Four Worlds of Europeanisation. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, Italy 22-27. March, Turin.

Goetz, Klaus H. 2000: European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, in: *West European Politics* 23:4, S. 211-231.

Goetz, Klaus H./Hix, Simon 2001: *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London/Portland.

Goldsmith, Mike 2003: Variable Geometry, Multi-Level Governance: European Integration and Sub-national Government in the New Millennium, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford, S. 112-133.

Gómez-Reino Cachafeiro, Margarita 2002: Ethnicity and Nationalism in Italian Politics: Inventing the Padania, Lega Nord and the Northern Question, Aldershot u.a.

Gómez-Reino Cachafeiro, Margarita 2000: A Territorial Cleavage in Italian Politics? Understanding the Rise of the Northern Question in the 1990s, in: South European Society and Politics 5:3, S. 80-107.

Grabbe, Heather 2003: Europeanisation goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford, S. 303-327.

Grabbe, Heather 2001: How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, in: Journal of European Public Policy 8:6, S. 1013-1031.

Gramm, Christof 1999: Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch – zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 75 Abs. 2 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 52:?, S. 540-549.

Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, New York u.a.

Große Hüttmann, Martin 2010: Multi-level Governance: Ein zukunftsfähiges Konzept für die Europäische Union?, in: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformationen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 111-123.

Große Hüttmann, Martin 2008: „Föderalismus taugt nicht für Europa“: Politikverflechtung und Europapolitik in Deutschland, in: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 32, Baden-Baden, S. 127 – 147.

Große Hüttmann, Martin 2006: Föderalismus jenseits des Staates? Entwicklungen und Modellcharakter des EU-Mehrebenensystems, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, Sankt Augustin, S. 137-162.

Große Hüttmann, Martin 2005: „Der Terrorismus bedroht das ganze Land“: Die Debatte um eine Reform des deutschen Sicherheitsföderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 174-186.

Große Hüttmann, Martin 2005a: Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 13-14, S. 27-32.

Große Hüttmann, Martin 2004: „Wir müssen aus dem Mischmasch raus“: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Decker, Frank (Hrsg.): Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden, S. 203-222.

Große Hüttmann, Martin/Eppler, Annegret 2010: Vernetzte Landespolitik: Baden-Württemberg im deutschen und europäischen Mehrebenensystem, in: Frech, Siegfried/Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Handbuch Bundespolitik. Politik in Baden-Württemberg, Band 6, Stuttgart, im Erscheinen.

Große Hüttmann, Martin/Eppler, Annegret 2009: Die Europapolitik Baden-Württembergs im Dreieck Stuttgart-Berlin-Brüssel, in: Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin/Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Europapolitik, Reihe „Politik in Baden-Württemberg“, Band 4, Stuttgart, S. 11-31.

Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle 2000: Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 52-53, S. 31-38.

Grotz, Florian 2007: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitaristischen EU-Staaten, Baden-Baden.

Grotz, Florian 2005: "Europäisierung" der Bundesstaatsreform? Zur Übertragung des EU- Konventsmodells in Deutschland und Österreich, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 46:1, S. 110-131.

Grünhage, Jan 2007: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands: von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden.

Haas, Ernst B. 1970: The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in: International Organization 24:4, S. 607-646.

Hagemann, Ulrich/Scheller, Henrik (Hrsg.) 2006: Der deutsche Föderalismus – Reformen sinnvoll und machbar? Fachdidaktische Handreichung zur politisch-historischen Urteilsbildung, Berlin.

Hall, Peter A./Taylor, Rosemary 1996: Political Science and the three New Institutionalisms, in: Political Studies 44:5, S. 936-957.

Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard 1983: Umweltpolitik, Band 1. Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen.

Héritier, Adrienne 2005: Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, London, S. 199-209.

Héritier, Adrienne 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, in: Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile (Hrsg.): Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, Lanham, S. 1-21.

Herzog, Roman 2006: Kooperation und Wettbewerb, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 50, S. 3-5.

Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Hesse, Joachim Jens/Grotz, Florian 2005: Europa professionalisieren. Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union, Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent 1996: Federalizing Europe? The Path to Adjustment, in: Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent (Hrsg.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford, S. 374-400.

Hesse, Konrad 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

Hix, Simon/Goetz, Klaus H. 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems, in: *West European Politics* 23:4, S. 1-26

Höreth, Markus 2008: A Successful Failure? The Contested Implications of Germany's Federal Reforms, in: *German Politics* 17:4, S. 408-423.

Höreth, Markus 2008a: Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 139-159.

Höreth, Markus 2007: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 38:4, S. 712-733.

Hoffmann, Stanley 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus* 95:3, S. 862-915.

Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.) 2006: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden.

Holzacker, Ronald 2007: Parliamentary Scrunity, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.) 2007: *Europeanization. New Research Agendas*, New York u.a., S. 141-153.

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Arts, Bas 2008: Environmental Policy Convergence in Europe? The Impact of International Institutions and Trade. Cambridge.

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Lenschow, Andrea 2008: Governance in EU Environmental Policy, in: Tömmel, Ingeborg/Verdun, Amy (Hrsg.): *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, S. 45-62.

Homburger, Birgit 2004: Standpunkte. Höchste Zeit für ein Umweltgesetzbuch. Die Föderalismusreform bietet die Chance, das zersplitterte Recht zusammen zu führen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.06.2004, S. 16.

Hooghe, Liesbet 1996: Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity, in: Hooghe, Liesbet (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford, S. 1-26.

Hoppe, Werner/Beckmann, Martin/Kauch, Petra: Umweltrecht, 2. Auflage, München.

Hrbek, Rudolf 2009: Europa der Regionen, in: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Bonn, S. 96-97.

Hrbek, Rudolf 2006: Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform: Das Kompromisspaket der Großen Koalition, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 139-157.

Hrbek, Rudolf 2005: Für einen Konvent mit weitem Mandat, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 54:2, S. 179-188.

Hrbek, Rudolf 2005a: Der deutsche Bundesstaat in der EU. Die Mitwirkungsrechte der deutschen Länder in EU-Angelegenheiten als Gegenstand der Föderalismus-Reform, in: Gaitanides, Charlotte/Kadelbach, Stefan/Iglesias, Rodriguez/Gil, Carlos (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg, Baden-Baden, S. 256-273.

Hrbek, Rudolf 2004: Auf dem Weg zur Föderalismus-Reform: die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 147-162.

Hrbek, Rudolf 2003: Der deutsche Föderalismus im Herbst 2003: Mängeldiagnose und Reformkonzepte – zur Einführung, in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen, S. 7-25.

Hrbek, Rudolf 2002: Deutscher Föderalismus aus Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, S. 267-298.

Hrbek, Rudolf 2001: „Europäische Union“ durch „Verfassungsvertrag“. Joschka Fischers Leitbild und der Beginn einer europapolitischen Orientierungsdebatte, in: Hertzinger, Roland/Pollak, Johannes (Hrsg.): Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider, Baden-Baden, S. 35-50.

Hrbek, Rudolf 2001a: Die föderale Ordnung – Anspruch und Wirklichkeit, in: Recker, Marie-Luise/Jellonnek, Burkhard/Rauls, Bernd (Hrsg.): Bilanz: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Sankt Ingbert, S. 33-68.

Hrbek, Rudolf 2001b: Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, in: *integration* 24:2, S. 102-113.

Hrbek, Rudolf 2000: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.

Hrbek, Rudolf 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und die europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek, Rudolf/ Thaysen, Uwe (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden, S. 17-36.

Hrbek, Rudolf 1972: Die SPD – Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration (1945 – 1957), Bonn.

Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2005: Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen.

Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen.

Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin 2002: Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 577-594.

Hrbek, Rudolf/Weyand Sabine 1994: betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München.

Huber, Peter M. 2007: Die Europatauglichkeit des Art. 23 GG, in: Merten, Detlef (Hrsg.): Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa, Berlin, S. 209-223.

Hünnekens, Georg/Wittmann, Antje 2007: Die Umsetzung und Anwendung des europäischen Umweltrechts in Deutschland, in: *Umwelt- und Planungsrecht* 27:3, S. 91-95.

Ikenberry, John G. 1994: History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State, Konferenzpapier "What is Institutionalism Now?", University of Maryland.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) 1999, in: IW: Umweltschutz wirtschaftlich gestalten, ohne Ort.

Ioakimidis, Panayotis C. 2001: The Europeanization of Greece. An Overall Assessment, in: Featherstone, Kevin/Kazamias, George (Hrsg.): Europeanization and the Southern Periphery, London u.a., S. 73-94.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2003: Regieren und Institutionenbildung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 2003: Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 11-46.

Jacoby, Wade 2008: Side Payments over Solidarity: Financing the Poor Cousins in Germany and the EU, in: German Politics 17:4, S. 470-487.

Jänicke, Martin 2006: Umweltpolitik – auf dem Weg zur Querschnittspolitik, in: Schmidt, Manfred G./Zolnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 405-418.

Jänicke, Martin/Kunzig, Philip/Stritzel, Michael 2003: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Bonn.

Jahn, Detlef/Wälti, Sonja 2007: Umweltpolitik und Föderalismus: zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H. (Hrsg.): Politik und Umwelt, PVS-Sonderheft 39, Wiesbaden, S. 262-279.

Janowski, Cordula Agnes 2005: Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien – Legitimationsgarant der EU?, Baden-Baden.

Jarass, Günther/Kloepfer, Michael/Kunig, Philip/Papier, Hans-Jürgen/Rehbinder, Eckhard/Salzwedel, Jürgen/Schmid-Aßmann, Eberhard 1994: Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, Berichte 4/94, des Umweltbundesamtes, Bonn.

Jarass, Hans D. 2002: Art. 23, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München.

Jeffery, Charlie 2008: Groundhog Day: The Non-Reform of German Federalism, Again, in: German Politics 17:4, S. 587-592.

Jeffery, Charlie 2004: Regions and the European Union: Letting them in and leaving them alone, in: Weatherill, Steven/Bernitz, Ulf (Hrsg.): The Role of Regions and Subnational Actors in the EU, Oxford, S. 33-46.

Jeffery, Charlie 2004a: Artikel 23 im internationalen Vergleich. Ein Policy-Papier für den Föderalismus-Reformdialog der Bertelsmann-Stiftung, Birmingham.

Jeffery, Charlie 1997: The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?, London.

Jeffery, Charlie 1996: Farewell to the Third level? The German Länder and the European Policy Process, in: Regional and Federal Studies 6:2, S. 56-75.

Jeffery, Charlie 1995: The Non-Reform of the German Federal System after Unification, in: West European Politics 18:2, S. 252-272.

Jochimsen, Beate 2008: Fiscal Federalism in Germany: Problems, Proposals and Chances for Fundamental Reforms, in: German Politics 17:4, S. 541-558.

Jones, Barry /Keating, Michael (Hrsg.) 1995: The European Union and the Regions, Oxford.

Jordan, Andrew 2001: The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?, in: Policy and Politics 29:2, S. 193-208.

Jørgensen, Kirsten 2005: Länder und Kommunen als Motoren des Umweltschutzes, in Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Umweltpolitik. Informationen zur politischen Bildung, Nr. 287, S. 57-62.

Jun, Uwe 2004: Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 35:3, S. 559-580.

Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla 2001: Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 168-187.

Kassim, Hussein 2005: The Europeanisation of Member States Institutions, in: Bulmer, Simon/Lequesne Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford, S. 285-316.

Kassim, Hussein 2003: Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford, S. 83-111.

Kassim, Hussein 2000: Conclusion, in: Kassim, Hussein/Peters, B. Guy/Wright, Vincent (Hrsg.): The National Co-ordination of EU-Policy: The Domestic Level, Oxford, S. 235-264.

Keating, Michael 1998: The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Aldershot.

Kern, Kristine/Koenen, Stefanie/Löffelsend, Tina 2003: Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition – Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz, Discussion Papers des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, SP IV.

Kemmler, Iris 2005: Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, in: Europäisches Zentrum für Fö-

deralismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 118-134.

Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Kinzig, Jörg/Steinhilber, Benjamin 2008: Der Strafvollzug in der Hand der Bundesländer: Entwicklung und erste Auswirkungen einer (mutmaßlich missglückten) Reform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 188-203.

Kirchgässner, Gebhard 2002: Reformstau durch ein Zuwenig an Föderalismus, in: Wirtschaftsdienst H 4/2002, abgedruckt in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen, S. 139-143.

Kirchhof, Ferdinand 2004: Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 16, S. 977-985.

Kirchhof, Ferdinand 2002: Die Erfüllung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben durch das Maßstäbe-Gesetz vom September 2001, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 224-231.

Kloepfer, Michael 2006: Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 3, S. 254-260

Kloepfer, Michael/Kunig, Philip/Rehbinder, Eckhard/Schmid-Aßmann, Eberhard 1991: Zur Kodifikation des Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches (UGB-AT), in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 106, S. 339-346

Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckhard/Schmid-Aßmann, Eberhard, unter Mitwirkung von Kunig, Philip 1991: Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berlin.

Knill, Christoph 2008: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, 2. Aufl., Wiesbaden.

Knill, Christoph 2003: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, 1. Aufl., Wiesbaden.

Knill, Christoph 2001: The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence, Cambridge.

Knill, Christoph/Holzinger, Katharina 2001: Adjusting to EU Environmental Policy. Change and Persistence in Domestic Administrations, in: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, S.116-136.

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research 41:2, S. 255-280.

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk 1999: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. European Integration online Papers (EIoP) 3:7.

Knill, Christoph/Lenschow, Andrea 2007: Hierarchie, Kommunikation und Wettbewerb: Muster europäischer Umweltpolitik und ihre nationalen Auswirkungen, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H. (Hrsg.): Politik und Umwelt, PVS-Sonderheft 39, Wiesbaden, S. 223-242.

Knill, Christoph / Lenschow, Andrea 2005: Coercion, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence, in: European Environment 15:2, S.114-128.

Knill, Christoph / Lenschow, Andrea 2005a: Coercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions, in: Journal of Common Market Studies 43:3. S. 583-606.

Knill, Christoph/Lenschow Andrea 2001: "Seek and Ye Shall Find". Linking Different Perspectives on Institutional Change, in: Comparative Political Studies 34:2, S. 187-215.

Knill, Christoph/Liefferink, Duncan 2007: Environmental politics in the European Union: policy-making, implementation and patterns of multi-level governance, Manchester.

Knill, Christoph/Sommerer, Thomas/Holzinger, Katharina 2007: Konvergenz der Umweltpolitiken in Europa? Der Einfluss internationaler Institutionen und der ökonomischen Integration, in: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, PVS-Sonderheft 38, Wiesbaden, S. 377-406.

Knill, Christoph/Tosun, Jale 2009: Hierarchy, networks, or markets: how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders?, in: Journal of European Public Policy 16:6, S. 873- 894.

Knill, Christoph/Tosun, Jale/Bauer, Michael W. 2009: Neglected Faces of Europeanization: The Differential Impact of the EU on the Dismantling and Expansion of Domestic Policies, in: Public Administration 87:3, S. 519-537.

Knill, Christoph/ Winkler, Daniela 2007: Konvergenz oder Divergenz nationaler Rechts- und Verwaltungsstrukturen? Der Effekt der Europäisierung am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland und England, in: Verwaltungsarchiv 98:1, S. 1-29.

Knill, Christoph/Winkler, Daniela 2006: Staatlichkeit und Europäisierung. Zur Abgrenzung und Systematisierung eines interdisziplinären Konzepts, in: Der Staat 45:2, S. 215-244.

Knodt, Michèle 2002: Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sintra zum „autonomieorientierten“ Systemwechsel im deutschen Bundesstaat, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 43:2, S. 211-234.

Knodt, Michèle 2000: Europäisierung à la Sintra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem, in: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a.M., S. 237-264.

Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin 2005: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 223-247.

Knoepfel, Peter 2002: Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, in: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): PVS-Sonderheft Föderalismus, Wiesbaden, S.306-332

Köppl, Stefan 2007: Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden, S. 77-96.

Kohler-Koch, Beate 2000: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a.M./New York, S. 11-31.

Kovziritze, Tamara 2002: Europeanization of Federal Forms of Governance. Hierarchical and Interdependent Relationship Structures in Belgium, Germany and Austria. Paper Presented at the 30th ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22.-27.03.2002 (unveröffentlicht).

Kraack, Michael/Pehle, Heinrich/Zimmermann-Steinhart, Petra 1998: Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 25-26, S. 26-33.

Kropp, Sabine 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.

Kühne, Hartmut 2005: Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 13-14, S. 3-5.

Ladrech, Robert 1994: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: Journal of Common Market Studies 32:1, S. 69-88.

Laffan, Briget 2007: Core Executives, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.) 2007: Europeanization. New Research Agendas, New York u.a., S. 128-140.

Lambertz, Karl-Heinz/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) 2009: Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen, Baden-Baden.

Lang, Ruth 1997: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in An-
gelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, Berlin.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula 1998: Das föderative System der Bundesrepublik
Deutschland, Wiesbaden.

Lehmann-Brauns, Richard 2008: Die Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen
nach der Föderalismusreform, Berlin.

Lehmbruch, Gerhard 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhän-
gigkeit und Wandel, MPIfG Discussion Paper 02/2.

Lehmbruch, Gerhard 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und
Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl.,
Wiesbaden.

Lehmbruch, Gerhard 2000a: Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängig-
keit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus,
Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 71-93.

Lehmbruch, Gerhard 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kul-
tur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.

Leonardy, Uwe (Hrsg.) 2002: Europäische Kompetenzabgrenzung als deutsches Verfas-
sungspostulat. Dokumente zur Entstehung und Außenwirkung des Artikel 23 GG, Ba-
den-Baden.

Leonardy, Uwe 1994: To be Continued: The Constitutional Reform Commissions from
a Länder Perspective, in: German Politics 3:4, S. 75-98.

Lhotta, Roland/Höffken, Heinz-Werner/Ketelhut, Jörn 2005: Von Fröschen, Sümpfen
und Tauschgeschäften: Zur Logik des Scheiterns bundesstaatlicher Reformen im Betei-
ligungsföderalismus am Beispiel von Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben, in:
Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.): Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine
Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundes-
staatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen, S. 15-42.

Lijpart, Arend 1975: The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the
Netherlands, Berkley.

List, Martin 1999: Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooper-
ation und Integration, Opladen.

Lodge, Martin 2006: The Europeanization of Governance – Top Down, Bottom Up or
Both?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): The Europeanization of Governance, Baden-
Baden, S. 59-76.

Loughlin, John 1996: "Europe of the Regions" and the Federalization of Europe, in: *Publius: The Journal of Federalism* 26:4, S. 141-162.

Lowi, Theodore J. 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review* 32:4, S. 298-310.

Luthardt, Wolfgang 1999: Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 13, S. 12-23.

Ma, Shu-Yun 2007: Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism, in: *International Political Science Review* 28:1, S. 57-78.

Mahoney, James 2000: Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society* 29, S. 507-548.

McCormick, John 2001: Environmental Policy in the European Union, Basingstoke u. a.

Magone, José M. 2003: The Politics of Southern Europe. Integration into the European Union, Westport/London.

Männle, Ursula (Hrsg.) 1998: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden.

March, James G./ Olsen, Johan P. (1996): Institutional Perspective on Political Institutions, in: *Governance* 9:3, S. 247-264.

March, James G./ Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *The American Political Science Review*, 78:3, S. 734-749.

Margedant, Udo 2005: Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 13-14, S. 20-26.

Margedant, Udo 2003: Die Föderalismus-Diskussion in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 29-30, S. 6-13.

Marks, Gary 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Cafurny, Alan W./Rosenthal, Glenda G. (Hrsg.): *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, S. 391-410.

Marks, Gary/Hooghe, Lisbet/Blank, Kermit 1996: European Integration since the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 34:3, S. 341-378.

Meyer, Hans 2008: Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin.

Moore, Carolyn/Eppler, Annegret 2008: Disentangling Double Politikverflechtung? The Implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe, in: *German Politics* 17:4, S. 488-508.

Moore, Carolyn/Jacoby, Wade/Gunlicks, Arthur 2008: German Federalism in Transition?, in: *German Politics* 17:4, S. 393-407.

Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalistic Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31:4, S. 473-524.

Morisse-Schilbach, Melanie 2005: Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, S. 271-292.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 1996: Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union, Baden-Baden.

Müller-Graff, Peter-Christian 2007: Die Europatauglichkeit der grundgesetzlichen Föderalismusreform, in: Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.) 2007: *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik*, Berlin, S. 705 – 727.

Münch, Ursula 2007: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderale Asymmetrie in der bundesdeutschen Bildungspolitik, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 224-237.

Münch, Ursula 2005: Bildungspolitik als föderaler Streitpunkt. Die Auseinandersetzungen um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 150-162.

Münch, Ursula 2001: Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 115-127.

Münch, Ursula 1999: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 13, S. 3-11.

Münch, Ursula/Zinterer, Tanja 2000: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985-2000, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl)* 31:3, S. 657-680.

Muno, Wolfgang 2002: Umweltpolitik, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 366-392.

Niedobitek, Matthias 2007: „Europa“ als Gegenstand der Föderalismusreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 191-204.

Nöhle, Andreas 2005: Supranationalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 145-168.

North, Douglass C. 1990: Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge.

Olsen, Johan P. 2009: Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government, in: European Political Science Review 1:1, S. 3-32.

Olsen, Johan P. 2002: The Many Faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 40:5, S. 921-951.

Pamme, Hildegard 2003: Das Politikfeld Umweltpolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse, Opladen, S. 185-224.

Papier, Hans-Jürgen 1992: Entwurf eines Umweltgesetzbuches – Vom Allgemeinen zum Besonderen Teil, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1133-1139.

Pehle, Heinrich 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden.

Pehle, Heinrich/Sturm, Roland 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 155-178.

Pernice, Ingolf 2004: Föderalismus im Umbruch – Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschlands, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Papier 6/04, Berlin (von Volker Kröning als Drucksache 0044 in die Kommission eingereicht).

Pernice, Ingolf 2004a: Die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union – Zur Reform des Artikel 23 GG, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Papier 8/04, Berlin.

Pernice, Ingolf 2004b: Eine umweltgerechte Kompetenzordnung. Europarechtliche Perspektive. Thesen, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Papier 5/04, Berlin.

Petersen, Thiess/Scheller, Henrik/Wintermann, Ole 2008: Public Attitudes towards German Federalism: A Point of Departure for a Reform of German (Fiscal) Federalism? Differences between Public Opinion and the Political Debate, in: German Politics 17:4, S. 559-586.

Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94:2, S. 251-267.

Pierson, Paul (2000a): Not just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes, in: *Studies in American Political Development* 14:1, S. 72-92.

Pierson, Paul 1996: The path to European integration: a historical institutionalist analysis, in: *Comparative Political Studies* 29:2, S. 123-163.

Pierson, Paul/Skocpol, Theda 2002: Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.): *Political Science: State of the Discipline*, New York, S. 693-721.

Posse, Achim Ulrich 1986: *Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik*, München.

Radaelli, Claudio M. 2004: Europeanisation: Solution or Problem?, in: *European Integration Online Papers (EIoP)* 8:5.

Radaelli, Claudio M. 2003: The Europeanization of Public Policy, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford, S. 27-56.

Radaelli, Claudio M. 2000: Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, in: *Governance* 13:1, S. 25-43.

Radaelli, Claudio M. 2000a: Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, in: *European Integration Online Papers (EIoP)* 4:9.

Radaelli, Claudio M./Exadaktylos, Theofanis 2010: New Directions in Europeanization Research, in: Egan, Michelle/Nugent, Neill/Paterson, William E. (Hrsg.): *Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*, Houndmills u.a., S. 189-215.

Radaelli, Claudio M./Pasquier, Romain 2007: Conceptual Issues, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.): *Europeanization. New Research Agendas*, New York u.a., S. 35-45.

Rahm, Christian 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 204-216.

Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006, ohne Ort.

Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 2002: *Umweltgutachten 2002: Für eine neue Vorreiterrolle*, Stuttgart.

Reh, Werner 1995: Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung*, Opladen, S. 201-259.

Renzsch, Wolfgang 2007: *Perspektiven ostdeutscher Länder in der Europäischen Union*, Baden-Baden.

Renzsch, Wolfgang 2005: Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 91-100.

Renzsch, Wolfgang 2004: Was macht die Föderalismus-Kommission?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 08.03.2004, S. 8.

Renzsch, Wolfgang 2003: Europa und die Regionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.06.2003, S. 8.

Renzsch, Wolfgang 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990), Bonn.

Renzsch, Wolfgang 1989: Die deutschen Länder und Europa: Landesregierungen zwischen Integrationsfurcht und -hoffnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 20:4, S. 581ff.

Risse, Horst 2007: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 38:4, S. 707-711.

Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James A. 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, S. 1-20.

Robra, Rainer 2007 (Hrsg.): Föderalismusreform und Europapolitik, Nomos Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 30, Baden-Baden.

Rojahn, Ingolf 2001: Art. 23 GG, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München.

Rürup, Matthias 2008: Schulpolitik im deutschen Bundesstaat – zwei Jahre nach der Grundgesetznovelle 2006, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 172-188.

Sandberger, Georg 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 160-171.

Schäfer, Armin 2006: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union. In: Leviathan, 34/3, S. 350-376.

Schäfers, Manfred 1998: Tückisches Geflecht im Umweltrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.08.1998, S. 11.

Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt u.a.

Scharpf, Fritz 2008: Community, Diversity and Autonomy: The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics 17:4, S. 509-521.

Scharpf, Fritz W. 2007: Verfassungsreform mit Vetospielern, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden, S. 47-59.

Scharpf, Fritz W. 2006: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, MPIfG Working Paper 06/2.

Scharpf, Fritz W. 2006a: Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50, S. 6-11.

Scharpf, Fritz W. 2005: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung: MPIfG Working Paper 05/6.

Scharpf, Fritz W. 2005a: No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung: MPIfG Working Paper 05/8.

Scharpf, Fritz W. 2004: Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung: MPIfG Working Paper 04/2.

Scharpf, Fritz W. 2001: Mehr Freiheit für die Bundesländer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.04.2001, abgedruckt in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen, S. 132-128.

Scharpf, Fritz W. 1999: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern?, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung: MPIfG Working Paper 99/3.

Scharpf, Fritz W. 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland, Frankfurt a.M.

Scharpf, Fritz W. 1990: Zwischen Baum und Borke. Deutsche Einheit und europäische Einigung bedrohen den Föderalismus, in: DIE ZEIT vom 14.09.1990, S. 14.

Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland im Vergleich, Frankfurt a.M.

Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 26:4, S. 323-356.

Scharpf, Fritz W. 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfa-
den, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-
Baden, S. 21-31.

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

Scheller, Henrik 2010: Zur Europäisierung des deutschen Föderalismus – zwischen
Synchronisierung und Strukturbruch?, in: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union
nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, S. 269-290.

Scheller, Henrik 2008: Ursprünge und Rezeption des Politikverflechtungsansatzes –
Auswanderung aus der Wissenschaft und politische Instrumentalisierung?, in: Scheller,
Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.) 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundes-
staat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Nomos-Schriftenreihe des Zent-
rum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 32, Baden-Baden, S. 13-35.

Scheller, Henrik 2008a: Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundes-
staates? Zum Umgang mit dem Faktischen und der deutschen Föderalismusdiskussion,
in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2, S.
469-483.

Scheller, Henrik 2006: Der deutsche Bildungsföderalismus – zwischen Kulturhoheit der
Länder und europäischer Harmonisierung, in: Borchard, Michael/Fischer, Tho-
mas/Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Föderalismus in Europa, Nomos-Schriftenreihe des Europä-
ischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden, S. 30-46.

Scheller, Henrik 2006a: Die Reform der Finanzverfassung, in: Aus Politik und Zeitge-
schichte (APuZ) 50, S. 24-30.

Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.) 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen
Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Nomos-Schriftenreihe des
Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 32, Baden-Baden.

Schimank, Uwe 2007: Neoinstitutionalismus, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank,
Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und
empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 161-175.

Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich 2005: Introduction: Conceptualizing the
Europeanization of Central and Eastern Europe, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier,
Ulrich (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, London, S. 1-25.

Schmahl, Stefanie 2006: Bundesverfassungsgerichtliche Neujustierung des Bund-
Länder-Verhältnisses im Bereich der Gesetzgebung, in: Europäisches Zentrum für Föde-
ralismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiari-
tät und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 220-236.

Schmalenbach, Kirsten 1996: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission. Motive einer Verfassungsänderung, Berlin.

Schmid, Josef 1995: Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung, Opladen, S. 141-200.

Schmidt, Vivien A. 2001: Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment, in: European Integration online Papers (EIoP) 5:6.

Schmidt, Vivien A. 1999: European "Federalism" and its Encroachments on National Institutions, in: Publius: The Journal of Federalism 29:1, S. 19-44.

Schmidt-Jortzig, Edzard 2005: Verfahrensfragen der Föderalismusreform. Lehren aus dem vorläufigen Scheitern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 36:4, S. 731-740.

Schmidt-Jortzig, Edzard 2005: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 13-14, S. 6-12.

Schmuck, Otto 2009: Die Europaministerkonferenz der Länder. Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 489-502.

Schmuck, Otto 2008: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2007, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 582-598.

Schneider, Hans-Peter 2006: Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50, S. 31-38.

Scholz, Rupert 2001: Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 37-38, S. 6-16.

Scholz, Rupert 2000: Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Papier, Hans-Jürgen: Grundgesetz, Kommentar, Stand 2000, München.

Scholz, Rupert 1993: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 52-53, S. 3 ff.

Scholz, Rupert 1992: Grundgesetz und Europäische Einigung, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW) 45, S. 2593 ff.

Schultze, Rainer-Olaf 2005: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 13-14, S. 13-19.

Schultze, Rainer Olaf 1998: Wieviel Asymmetrie verträgt der Föderalismus?, in: Berg-Schlosser, Dirk/Riescher, Gisela/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Politikwissenschaftliche

Spiegelungen. Ideendiskurs, Institutionelle Fragen, Politische Kultur und Sprache. Festschrift für Theo Stammen zum 65. Geburtstag, Opladen, S. 199-216.

Schultze, Rainer Olaf/Broschek, Jörg 2007: Föderalismus und Föderalismusreform heute: Australien, Kanada, Schweiz und Deutschland im Vergleich, in: Politische Bildung, Heft 1, S. 53-76.

Schumann, Wolfgang 1996: Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation der EU, Opladen.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2006: The Europeanisation of Governance, Baden-Baden.

Schwennicke, Christoph 2006: Mehr Bund, weniger Land, in: Süddeutsche Zeitung vom 23.02.2006, S. 4.

Seidelmann, Reimund 1995: Democracy-Building in the European Union. Conditions, Problems, and Options. In: Telo, Mario (Hrsg.): Democratie et Construction Européene. Brüssel, S. 73-89.

Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2004: Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 35:3, S. 398ff.

Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2004: Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Themen der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl) 35:3, S. 387ff.

Steinhilber, Jochen 2005: Liberaler Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S.169-195.

Stoiber, Edmund 2007: Die Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten gemäß Art. 23 GG unter Berücksichtigung der Debatte in der Föderalismusdiskussion, in: Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.): Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Berlin, S. 747-764.

Stone Sweet, Alec/Sandtholz, Wayne 1997: European Integration and Supranational Governance, in: Journal of European Public Policy 4:3, S. 297-317.

Streinz, Rudolf 2003: Art. 23, in: Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, München.

Sturm, Roland 2009: Der Bundesrat im Grundgesetz: falsch konstruiert oder falsch verstanden?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 137-148.

Sturm, Roland 2009a: Zwischen pragmatischem Verstehen und theoretischen Perspektiven. Politikwissenschaftliche Forschung zur Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 50:3, S. 408-432.

Sturm, Roland 2007: Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 27-41.

Sturm, Roland 2006: Eine Bilanz aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus im Reformprozess. Zukunftsforum Politik Nr. 69, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin, S. 185-197.

Sturm, Roland 2005: Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 46:2, S. 195-203.

Sturm, Roland 2005a: Was ist Europäisierung? Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaates im Prozess der europäischen Integration, in: Schuppert, Gunnar Volke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaften, Baden-Baden, S. 101-127.

Sturm, Roland 2004: Föderalismus-Reform – Eine Zwischenbilanz, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – vor der Reform ist nach der Reform? Eine Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission. Zukunftsforum Politik Nr. 61 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, S. 85-98.

Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen 2004: Theoretische Perspektiven der Europäisierung von Regionen im Ost-West-Vergleich, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 21-35.

Sturm, Roland/Pehle, Heinrich 2005: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden.

Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra 2005: Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden.

Tansey, Oisín 2009: Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling, ohne Ort.

Tarlton, Charles D. 1965: Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in: Journal of Politics Vol. 27/1965, S. 861-874.

Thaysen, Uwe 2004: Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 109-122.

Thelen, Kathleen 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2, S. 369-404.

Thelen, Kathleen (2000): Time and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change, in: Studies in American Political Development 14:1, S. 101-108.

Thelen, Kathleen/ Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in comparative politics, in: Thelen, Kathleen/ Steinmo, Sven/ Longstreth, Frank (Hrsg.): Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, S. 1-32.

Titscher, Stefan/Wodak, Ruth/Meyer, Michael/Vetter, Eva (Hrsg.)1998: Methoden der Textanalyse. Leitfaden und Überblick, Opladen.

Vatter, Adrian (Hrsg.) 2006: Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich.

Vink, Maarten 2003: What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: European Political Science 3:1, S. 63-74.

Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (Hrsg.) 2006: Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden.

Volkery, Axel 2007: Föderalismus und Naturschutz. Anatomie eines Spannungsfelds, Wiesbaden.

Vorholz, Fritz 2006: Pingpong mit Paragrafen, in: Die ZEIT vom 02.02.2006, S. 30.

Wagner, Wolfgang 2005: Der akteurzentrierte Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 249-270.

Wallace, Helen 1973: National Governments and the European Communities, PEP European Series No. 221, London.

Watts, Ronald L. 2008: Comparing Federal Systems, 3. Aufl., Montreal u.a.

Watts, Ronald L. 1999: Comparing Federal Systems, 2. Aufl., Montreal u.a.

Watts, Ronald L. 1999a: The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism, in: Agranoff, Robert (Hrsg.): Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Band 10, Baden-Baden, S. 24-42.

Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Hrsg.) 1987: Unsere gemeinsame Zukunft, Genf, zitiert aus Lexikon der Nachhaltigkeit, hrsg. von der Aachener Stiftung Kathy Beys.

Werle, Raymund 2007: Pfadabhängigkeit, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 119-131.

Wessels, Wolfgang 2008: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.

Wessels, Wolfgang 1997: Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter und ... komplexer? Die Fusionsthese, in: Jäger, Thomas/Piepenschneider, Melanie (Hrsg.): Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklungen, Opladen, S. 45-79.

Wessels, Wolfgang 1992: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen, S. 36-61.

Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.) 2003: Fifteen into one? The European Union and its Member States, Manchester.

Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.) 2004: European Integration Theory, Oxford.

Wolf, Dieter 2005: Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 65-90.

Wolff, Jonas 2009: Von Kästen und Pfeilen: Cognitive maps als Instrument der akteurszentrierten Prozessanalyse, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 3/2009, S. 131–153.

Yin, Robert K. 1994: Case Study Research. Design and Methods, 2. Aufl., Thousand Oaks u.a.

Zimmermann-Steinhart, Petra 2003: Europas erfolgreiche Regionen. Handlungsspielräume im innovativen Wettbewerb, Baden-Baden.

Zolnhöfer, Reimut 2008: Föderalismusreform und die Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen – Versuch einer Klärung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl).

Zoller, Alexandra 2005: Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsvertrag und seine innerstaatliche Umsetzung in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen, Baden-Baden, S. 270-289.

Zolnhöfer, Reimut 2008: An End to the Reform Logjam? The Reform of German Federalism and Economic Policy-Making, in: German Politics 17:4, S. 457-469.

Primärquellen

Sämtliche aufgeführte Dokumente der Bundesstaatskommission finden sich unter www.bundesrat.de