Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut
— Sektion Rechtswissenschaft —
Nr. 292
herausgegeben von
Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Reinhold Kopp
Minister für Wirtschaft des Saarlandes

Föderalismus — Modell für Europa

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 13. Januar 1993

Föderalismus - Modell für Europa

Die europäische Integration war über viele Jahre ein Ziel, das im großen Konsens des politisch interessierten Teils der Gesellschaft verfolgt wurde. Die politische Klasse in Deutschland hat das Thema kaum mehr zum Gegenstand einer breiteren Diskussion gemacht, seit die ersten europäischen Direktwahlen im Jahre 1979 nur eine geringe Mobilisierungsbereitschaft des Wahlvolkes mit sich gebracht haben. Der institutionelle Bauplan Europas wurde sowohl in Brüssel als auch in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten als "geheime" Kabinettspolitik betrachtet. Auch für die Bundesländer war Europa zunächst einmal nur ein neuer Topf, aus dem zusätzlich zum Bund neue Ressourcen für Regional-, Struktur- und Sozialpolitik oder gar für exotische Vorhaben erschlossen werden konnten. Die ursprüngliche Motivation für die Informationsbüros der Bundesländer - alle Bundesländer haben solche Büros heute in Brüssel - ab Mitte der achtziger Jahre war daher in erster Linie der Lobbyismus um die verschiedenen Fördertöpfe.

Erst mit der Diskussion um die Einheitliche Europäische Akte - und auch da zunächst einmal nur bei den Fachleuten in den Staatskanzleien - kam die Erkenntnis, daß das, was an ökonomischer Integration folgen sollte, zunehmend den Verzicht auf politische Souveränität verlangte. Den Bundesländern dämmerte, und die Verhandlungen um das innerstaatliche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte machte dann auch deutlich, daß die Auszehrung der Kompetenzen vor allem ihre Aufgabengebiete betreffen würde. Denn im Grundgesetz gab es keine Vorkehrung dagegen, daß der Bund Länderkompetenzen auch ohne deren Zustimmung an überstaatliche Einrichtungen bzw. Körperschaften abgeben konnte.

Seitdem drohte also neben der schleichenden Auszehrung der Länderkompetenzen durch den Bund auch noch eine zweite Front, die der bewährten Struktur des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland den Todesstoß versetzen konnte: die ohnehin auf Zentralismus, Bürokratie und Vereinheitlichung ausgerichtete und an einem ausgeprägten Demokratiedefizit leidende Europäische Gemeinschaft oder besser, das, was sie eigentlich repräsentiert, nämlich die beiden einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit entzogenen Gremien *Rat* und *Kommission*.

Die Länder besannen sich sehr schnell auf ihre Wurzeln, den Regionalismus und den Föderalismus. Bayern, der Freistaat, der diese Tugenden ohnehin immer sehr hoch gehalten hatte, war einer der Wortführer. Aber auch Hamburg, Nordrhein-Westfalen, andere Bundesländer begannen sehr bald einen regelrechten Wettlauf, das verlorene Terrain aufzuholen. Bisher wenig beachtete Zusammenschlüsse des europäischen Regionalismus, wie etwa die "Vereinigung der Regionen Europas", erlebten einen Aufschwung, und eine von Bayern ins Leben gerufene permanente Konferenz der Regionen Europas versuchte sogar, über die EG hinaus europäische Regionen dauerhaft zu organisieren.

Offenbar entsprachen diese Aktivitäten auch einem intellektuellen Zeitgeist. In der Literatur wurde als Reflex auf die Größe des künftigen Europas die Bedeutung der kleinen Einheit, also der Region, wiederentdeckt. Als Appell gegen europäische Gleichförmigkeit und als Beleg für die Sinnlosigkeit des Versuchs, im traditionellen Sinne Ordnung zu schaffen, schreibt Hans Magnus Enzensberger in seiner Aufsatzsammlung: "Ach, Europa":

> "Wir haben jahrzehntelang eine Chimäre verfolgt, die Europäische Einheit. Diese Idee stammt noch aus den Zeiten, in denen alle Welt an den technischen Fortschritt, an Wachstum und Rationalisierung glaubte. Der sogenannte Europagedanke lief auf die Absicht hinaus, den großen Blökken einen großen Block entgegenzusetzen. Alles nichts als big science, high tech, Raumfahrt, Plutonium und all diese bösen Scherze. Die Politiker haben jahrzehntelang auf dieses Europa der Manager, der Rüstungsexperten und der Technokraten gesetzt und uns als leuchtendes Beispiel Japan entgegengehalten. Nur haben sie die Rechnung ohne die Bewohner unserer schönen Halbinsel gemacht. Ich habe von der Grafschaft Cork bis Bukowina noch keinen getroffen, der Lust gehabt hätte, als ein weiser Japaner dahinzuvegetieren."

Diese sehr pointierte Stimme ist beispielhaft für ähnliche Überlegungen.

Die Bundesländer gingen nun entschlossen daran, sich eine konzeptionelle Basis für ihre Vorstellung von einem föderalen Europa zu schaffen. Mehrere Ministerpräsidentenkonferenzen machten nachhaltig deutlich, daß nach dem Willen der Länder das vereinte Europa nach föderalen Strukturprinzipien zu gestalten sei. Das Echo in dem ja überwiegend nicht föderalen, sondern zentralistisch verfaßten Europa war überraschend groß. Das Europäische Parlament faßte eine Entschließung zu den

Regierungskonferenzen im Juli 1990 und forderte eine Umwandlung der Gemeinschaft in eine echte Union des föderativen Typs. Und im November 1991 machte sich das Europäische Parlament dann die Forderung der Regionen zu eigen und verlangte, daß auf Gemeinschaftsebene eine Vertretung der Regionen *"in der angemessensten Form eingeführt werden solle. Mitgliedstaaten, die den Prozeß der Regionalisierung noch nicht eingeleitet haben, werden aufgefordert, die hierzu erforderlichen institutionellen Änderungen in Erwägung zu ziehen."*

Auch das politische Vollblut Jaques Delors mit einer sehr sensiblen Antenne für politische Bewegungen erklärte schon 1988, er sei ein Verfechter des Subsidiaritätsprinzips. Er beauftragte sein engstes Beratergremium mit der Konkretisierung dieses Begriffs Subsidiarität, und er hat sich dann auch in der Folge mehrfach geäußert, ohne allerdings den Verdacht letztendlich ausräumen zu können, mit seinem Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip und zum Föderalismus nur einen klugen Schachzug zur Besänftigung aller europäischen Regionalisten gemacht zu haben.

Die prioritären Forderungen der Länder nach Mitwirkungsmöglichkeiten der Regionen auf europäischer Ebene lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Gemeinschaftsverträgen unter ausdrücklicher Nennung der dritten Ebene, also der Länder und Regionen neben den Mitgliedstaaten auf der zweiten Ebene sowie der Gemeinschaft als einer ersten Ebene.

2. Öffnung des Ministerrats des nach wie vor wichtigsten Entscheidungsgremiums der Europäischen Gemeinschaft für die Vertreter von Ländern und Regionen.

3. Schaffung eines Regionalrates als Vertretungsorgan der Regionen sowie

4. Einräumung eines Klagerechts der Länder und Regionen, um sie in die Lage zu versetzen, im Streitfall das in den Gemeinschaftsverträgen zu verankernde Subsidiaritätsprinzip auch durchsetzen zu können.

Der Bundesrat hat sich in mehreren Entschließungen der Forderung der Länder angeschlossen und die Bundesregierung aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern die

deutsche Verhandlungsposition bei den Regierungskonferenzen entsprechend zu erarbeiten. Angesichts dieser vielfältigen Anstrengungen der Länder waren die Ergebnisse des Maastrichter Gipfels eher enttäuschend. Die Formulierung des Subsidiariätsprinzips in Art. 3b liegt für die Länder allenfalls an der Toleranzgrenze. Der geforderte Ausschuß der Region hat nicht die von den Ländern geforderte Organqualität, und die Forderung nach einem eigenständigen Klagerecht ist schließlich überhaupt nicht aufgenommen worden.

Wenngleich die formalen Ergebnisse weit hinter den Forderungen und Erwartungen der Länder zurückgeblieben sind, so darf man doch den Sekundäreffekten, also den eher informellen Änderungen nicht zu geringe Beachtung schenken, denn außer dem, was im Vertrag festgeschrieben worden ist, hat es doch eine Reihe positiver Effekte gegeben.

Erstmalig sind die Länder und Regionen überhaupt an einem völkerrechtlichen Vertrag dieses Ausmaßes beteiligt gewesen, und sie haben als Länder in den Gremien des Bundes mit Zweidrittelmehrheit an der Ratifizierung mitgewirkt. Es ist somit das Vorurteil auch von Föderalismusgegnern widerlegt worden, die Länder seien gar nicht in der Lage, einen solchen epochalen Prozeß organisiert zu bewältigen. Bei den Ländern selbst fand durch die Beschäftigung mit den Regierungskonferenzen ein beträchtlicher Know-how-Erwerb in Fragen von europapolitischer Bedeutung statt. Es wurde ohne Zweifel ein pädagogischer Prozeß zu mehr europäischer Kompetenz bei den deutschen Bundesländern in Gang gesetzt. Für viele Mitgliedstaaten der Gemeinschaft schließlich waren die Regierungskonferenzen Anstoß zur Diskussion stärkerer Regionalisierung bzw. Dezentralisierung.

Das Bemerkenswerteste aber an den Beschlüssen der Regierungskonferenz vom Dezember 1991 in Maastricht ist nach meiner Auffassung, daß seither eine vollständige Dynamik in der europapolitischen Diskussion herrscht. Diese Verträge lösten in mehreren europäischen Mitgliedstaaten, teils unter ganz verschiedenen Gesichtspunkten, eine vielfältige, breite, ernsthafte Diskussion aus. Insbesondere in Dänemark, in Großbritannien und in Frankreich, aber auch in Deutschland, wurde die Legitimation des Vertragswerkes angezweifelt. Das Wort von der "hinkenden" Europäischen Union machte die Runde. Die Währungspolitiker sprachen sogar von einer "mißglückten frühgeburtlichen monetären Union" und Ministerpräsidenten wie Oskar Lafontaine und Rudolf Scharping empfahlen in ersten Stellungnahmen, die Verträge

von Maastricht abzulehnen, weil die Parallelität von Politischer Union und Währungsunion nicht gegeben und die Rechte des Europäischen Parlamentes nicht angemessen ausgebildet seien. Professoren aus der Wirtschafts-, Rechts- und Politikwissenschaft beschäftigten sich zum Beispiel auf dem Europa-Kolloquium in Hohenheim mit den ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen, und sie kamen zu dem Ergebnis, die Maastricht-Beschlüsse seien für Europa eine Gefahr unter anderem deshalb, weil Pluralismus und Systemwettbewerb der bislang bestehenden dezentralen politischen Strukturen beeinträchtigt seien.

Auch in anderen europäischen Ländern herrscht eine ausgesprochene Angst vor dem Zentralismus in Brüssel. Die Vorbehalte richten sich gegen den scheinbaren Automatismus, mit dem die Hoheitsmacht des eigenen Landes weitgehend Einbußen erleiden soll, ohne daß sich gleichzeitig eine demokratische Alternative aufbaut. Selbst dort, wo sich wie in Großbritannien die Vorbehalte gegen das berüchtigte *F-Word (federalism)* verdichten, ist es in erster Linie eine Gegnerschaft gegen die Kommission und ihre Bürokratie und nicht gegen die Stärkung der regionalen Elemente. Dennoch muß man konstatieren, daß es noch grundlegende Differenzen darüber gibt, wie die föderale Gestalt Europas tatsächlich aussehen soll.

Ich kann nun nicht auf alle Nuancen dieser Diskussion eingehen, aber im Kern reduziert sich die Diskussion auf zwei Grundmuster: Das erste ist die Vorstellung von einem einstufigen Föderalismus, also von einem föderativ gegliederten Europa, in dem die Nationalstaaten in einem Bundesstaat aufgehen oder zumindest in einer festen föderativen Konföderation verbunden sind. Die zweite Vorstellung, das ist die mehr komplexe Form eines mehrstufigen Föderalismus, sozusagen eines Föderalismus im Föderalismus. Das ist im wesentlichen die Idee von einem Europa der Regionen. Lassen Sie mich vielleicht beide Vorstellungen kurz erläutern.

Für den einstufigen Föderalismus steht das Konzept des Europas der Vaterländer. Das war de Gaulles vielzitierte Vision und, genau besehen, war es eigentlich ein Bekenntnis zu einem Europa der Nationen. Denn de Gaulles Vorstellung von der französischen Nation war keine Vorstellung im Sinne des deutschen Vaterlandbegriffes. De Gaulle glaubte an die französische Nation und damit an den französischen Staat. Für ihn bildeten Staat und Nation in Frankreich eine unteilbare Identität. In

diesem Sinne wollte er ein Europa der Nationen, die allein *"einen von vaterlandslosen Technokraten"*, wie er in seinen Memoiren schreibt, *"verwalteten supranationalen Schmelztopf verhindern könnten."* Und er bekennt weiter:

> "Weil sich die Gelegenheit ergibt, möchte ich ganz nebenbei feststellen, daß ich in keiner meiner Erklärungen vom Europa der Vaterländer gesprochen habe, obgleich man das immer behauptet. Das will nicht heißen, daß ich mein Europa verleugne, im Gegenteil, ich bin ihm stärker verbunden als je zuvor. Außerdem glaube ich nicht, daß Europa eine lebendige Wirklichkeit sein kann, wenn es nicht Frankreich mit seinen Franzosen, Deutschland mit seinen Deutschen und Italien mit seinen Italienern umfaßt. Es ist nun mal so, daß das Vaterland ein menschliches, gefühlsmäßiges Element darstellt und daß Europa nur auf Elemente der Aktion, der Autorität, der Verantwortung aufgebaut werden kann. Nun, welche Elemente sind das? Nun, die Staaten. Denn es gibt nichts anderes als die Staaten, das zuständig, legitimiert und in der Lage wäre, in dieser Hinsicht etwas zu verwirklichen. Ich sagte bereits, und ich wiederhole es, außer dem Europa der Mythen, der Phantasie und des Scheins ist zur Zeit kein anderes möglich als das der Staaten."

De Gaulle gilt ja bekanntlich als die Inkarnation der Vorstellung von einem Europa, bei dem unter einem europäischen Dach starke nationale Systeme möglichst autonom handeln. Es ist das Konzept, das bis heute am meisten die Vorstellung vom künftigen Europa geprägt hat. Typischerweise handelt es sich dabei um einen einstufigen Föderalismus mit zwei Ebenen, einer europäischen Ebene und einer nationalstaatlichen Ebene. Und fast immer, wenn im Vorfeld oder im Zusammenhang mit dem Gipfel von Maastricht offizielle Stimmen oberhalb der Regionalvertretung ein föderales Europa forderten, dann war dieser Föderalismus auf den beiden höheren Ebenen gemeint. Die Frage, wie dieser Föderalismus ausgestaltet sein soll, wird recht unterschiedlich beantwortet. Die derzeit wohl dominierende Vorstellung, die auch die Haltung des Europäischen Parlaments in seiner ganz großen Mehrheit widerspiegelt, ist die von einer Art Bundesstaat. Vielzitiert ist in diesem Zusammenhang der Begriff von den "Vereinigten Staaten von Europa". Dazu gibt es natürlich einige Varianten. Eine dieser Varianten ist die Forderung nach einem europäischen Senat. Dieses Konzept will die Schaffung einer zweiten europäischen Kammer, wodurch die gleichzeitige Repräsentanz der übergeordneten Ebene wie der einzelstaatlichen Glieder gewährleistet werden soll.

Dieses Senatskonzept wird bisweilen auch in einen Topf geworfen mit der in Maastricht nur unzureichend berücksichtigten Forderung der Länder nach einem eigenständigen Regionalorgan. Dabei hat es damit überhaupt nichts zu tun. Und, um

keine Verwechslung aufkommen zu lassen, dem Senatskonzept liegt die Vorstellung einer Beteiligung der Nationalparlamente zugrunde. Das Ziel, eine zweite Kammer zu schaffen, ist also keinesfalls gleichzusetzen mit der Einführung einer dritten föderalen Ebene. Auch dem Senatskonzept liegt das Konzept des einstufigen Föderalismus zugrunde.

Eine weitere Variante, und Sie vermuten das schon, liegt darin, daß man die Konstruktion des Deutschen Bundesrates als Modell für die Konstruktion eines zukünftigen Europas sieht. Dieser Europäische Bundesrat soll dann mit den Regierungen der Mitgliedstaaten oder ihren Vertretern beschickt werden. Das ist ein Vorschlag, den im Zusammenhang mit den Regierungskonferenzen Giscard d'Estaing in die Diskussion geworfen hat. Würde man diese Lösung auf deutsche Verhältnisse übertragen, so würde das bedeuten, daß das Europäische Parlament dem Bundestag, der Ministerrat dem Bundesrat und die Exekutivgewalt ausschließlich den Kompetenzen der Kommission entsprechen würde.

Mit dem in Maastricht erreichten Vertragsergebnis hält die Mehrheit der Mitgliedstaaten am grundsätzlichen Ziel dieser föderalen Ordnung fest. Ob es eine Chance gibt, diesen Föderalismus einmal zu verändern, auch strukturell zu verändern, das wird dann spätestens die zweite Regierungskonferenz zeigen, die ja nach den Verträgen 1996, aber nach der politischen Diskussion schon früher stattfinden soll.

Was setzen die Bundesländer dieser herrschenden Vorstellung des einstufigen Föderalismus entgegen? Für die Bundesländer ist es ein mehrstufiger Föderalismus. Es ist das Konzept, für das wir werben unter dem Begriff "Europa der Regionen". Bei dieser Vorstellung vom Europa der Regionen handelt es sich, zumindest für die Mitgliedstaaten, die selbst wiederum eine föderale Struktur haben - also für die Bundesrepublik, für Belgien, z. T. auch für Spanien und Italien -, um die Aufgabe, ein bestehendes mehrgliedriges Staatssystem in ein anderes auch mehrgliedrig strukturiertes Obersystem zu integrieren, also um das, was ich vorhin einen 'Föderalismus im Föderalismus' genannt habe. Die zentrale politische These der Vorstellung von einem Europa der Regionen lautet, daß in einem zukünftigen Europa der Nationalstaaten zugunsten der supranationalen EG-Institution einerseits und der regionalen Ebene andererseits der Nationalstaat an Bedeutung verlieren würde. Durch den Bedeutungszugewinn der Regionen als einer eigenständigen dritten Ebene kommt es

also nach dem Szenario der Länder zu einer Föderation ganz neuen Typs, die sich eben formal durch diese Mehrstufigkeit auszeichnet.

Nach der Vorstellung der Länder hat dieses Konzept regionaler und dezentraler Entscheidungsstrukturen folgende Vorteile:

Eine solche Struktur würde die geschichtlich entwickelte Identität und die bewährte kulturelle Vielfalt weiterentwickeln, auf jeden Fall aber erhalten. Politisches Handeln würde überschaubarer, nachvollziehbarer; es bliebe nah am Bürger, und es wäre in diesem Sinne demokratisch - um nicht zu sagen basisdemokratisch. Die Akzeptanz der umfassenden europäischen Ebene würde erleichtert, und ein gestärktes regionales Selbstbewußtsein würde auch die Identität mit Europa stärken. Schließlich würde diese dritte Ebene auch zu einer vertikalen Gewaltenteilung führen, was insgesamt zu einer Harmonisierung der Kräfteverhältnisse in Europa beitragen könnte.

Wie das Verhältnis zwischen diesen drei Ebenen im einzelnen aussieht, dazu gibt es natürlich eine ganze Reihe verschiedener Modelle. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Trier hat in einer m. E. sehr lesenswerten Arbeit im letzten Jahr sieben solcher Modelle im einzelnen beschrieben und hat dabei dargestellt, wie sich die verschiedenen Kräfte untereinander einpendeln könnten. Ich kann diese jetzt nicht im einzelnen vortragen, vielleicht zwei seiner Modelle nennen, damit Sie die Namen gehört haben: Das eine der zwei Modelle, die ich als einigermaßen realistisch einschätze, nennt er eine *Double-Pressure*-These. Die EG und die Bundesebene reagieren zunehmend von oben; der bisherige Föderalismus wird also auf der Stufe der Länder eher zusammengedrängt; der Machtgewinn der Stufen wird nach oben verschoben. Oder er hat eine *Sandwich*-These entwickelt. Da wird die mittlere Ebene, also die Bundesebene, weitgehend überflüssig. Es liegt der Kompetenzgewinn auf der einen Seite bei der EG und ihren Organen, auf der anderen Seite bei den Regionen, Ländern und autonomen Gemeinschaften.

Wie auch immer man jetzt im einzelnen zu diesen Theorien stehen mag, mir scheint natürlich wahrscheinlich, daß auf jeden Fall ein solches Modell in Frage kommt, bei dem wir zunächst noch von einem Machtzuwachs der Europäischen Gemeinschaft ausgehen müssen, denn in Maastricht sind ja wieder neue Kompetenzen zugrundegelegt worden. Wenn man auch weiß, wie die Kommission den Art. 235 des EWG-

Vertrages dynamisch auslegt und in dieser dynamischen Auslegung auch von dem Europäischen Gerichtshof unterstützt wird, dann wird schon deutlich, wie sich zumindest in den nächsten Jahren die Machtverhältnisse entwickeln werden. Wie aber immer man das im Augenblick beurteilen mag, man sieht, daß es hier durchaus konkrete, im Modell bereits beschriebene Vorstellungen dieses mehrstufigen Föderalismus gibt.

Ich kann hier auch, es wird vielleicht für die Juristen unter Ihnen interessant sein, nur andeuten, daß diese Aufgabe eines mehrstufigen Föderalismus systemtheoretisch und staatsrechtlich nicht neu ist. Hans Kelsen hat dieses Problem bereits im Jahre 1927 in einer damals fiktiven Arbeitshypothese - fiktiv bezieht sich auf seine Untersuchung; später ist das ja in einem gewissen Sinne Wahrheit geworden - über eine Angliederung Österreichs an das Deutsche Reich untersucht. Ohne daß ich jetzt im einzelnen auf diese heute immer noch sehr lesenswerten Abhandlungen eingehen möchte, will ich doch seine Schlußfolgerung hier zum besten geben. Er war von der grundsätzlichen Machbarkeit und Funktionsfähigkeit einer derartigen staatsrechtlichen Konstruktion überzeugt.

Die Architektur eines mehrstufigen Föderalismus mit einer Vertretung der Regionen als dritte Kammer ist also nicht nur aus Gründen der Demokratie, der Loyalität der Bürger zu dem neuen Europa, der Erhaltung der kulturellen Identitäten und des Wir-Gefühls in den Regionen nötig. Ich sage als Wirtschaftspolitiker, sie ist auch ein Prinzip wirtschaftspolitischer Vernunft. Denn meine These ist, wir werden auch in Zukunft auf regionale Feinsteuerung als Regulativ einer zunehmenden Zentralisierung der Ökonomie nicht verzichten können.

Wenn das Europa der Regionen ein wirtschaftlich prosperierendes Europa sein soll, wenn wirtschaftliche Disparitäten der verschiedenen Regionen verschwinden sollen, dann muß auf eine ökonomische Architektur zurückgegriffen werden, die den abstrakten Zentralismus europäischer Superstrukturen verbindet mit der konkreten Lebenswelt der als Wirtschaftssubjekte handelnden Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Der Ort der Erfahrung ist nun mal für uns alle die Region. Wenn wir zu einer solchen regionalen Feinsteuerung nicht kommen, sehe ich eine Reihe von Gefahren auf der Hand liegen.

Erstens, der Abbau von Schranken zwischen den Ländern im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes könnte die Schutzbedürftigkeit weniger effizienter Regionen und die Bedeutung von Kosten- und Größenvorteilen nicht verkleinern, sondern vergrößern. Und es wären Kohäsionsfonds gigantischer Ausstattung nötig, um dem entgegenzuwirken. Also meine These, Ungleichgewichte würden damit tendenziell eher verstärkt.

Zweitens, die mit dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen strengen Konvergenzbedingungen können in wirtschaftspolitisch schwachen Mitgliedstaaten Härten, also stärkeren Wettbewerbsdruck etwa, höhere Arbeitslosigkeit, mit sich bringen, die sich auf die Fähigkeit der ärmeren Mitgliedstaaten auswirken, den strukturellen Ausgleich der eigenen Regionen zu fördern.

Drittens besteht nach meiner Auffassung die Tendenz, daß Lohn- und Tarifabschlüsse für größere Bereiche einheitlich ausgehandelt werden und damit für die Unternehmen die Lohnkosten an der Peripherie ebenso hoch sind wie in den Zentren, was erheblichen Einfluß auf die Standortwahl von Unternehmen haben dürfte. Bedenkt man dazu den Aspekt des Zugangs zu den Absatzmärkten und den Aspekt der Transportkosten eher peripherer Regionen, dann werden die Konzentrationsprozesse in den Zentren eher zunehmen als abnehmen, und das ist eigentlich eine Tendenz, die wir heute bereits empirisch feststellen können, wenn wir auf die letzten zehn Jahre zurückblicken. Es sind nämlich die reichen Regionen reicher und die armen Regionen ärmer geworden.

Viertens, auch demokratische Veränderungen, insbesondere die Überalterung der Bevölkerung und die drohende Einwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern, könnten in einzelnen Teilen, also insbesondere in den hochentwickelten Teilen, sich vergrößern. Und daher denke ich, daß durch den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion allein jedenfalls regionale wirtschaftliche Ungleichgewichte nicht beseitigt werden. Gerade wir Deutschen machen ja im Augenblick eine spezifische Erfahrung mit unserer Wirtschafts- und Währungsunion, die ja nicht zu dem Erfolg geführt hat, daß die neuen Bundesländer nun ihrer Daseinssorgen verlustig gegangen sind. Wer geglaubt hat, daß die vielbeschworene und vielzitierte Eigendynamik der Marktkräfte die Faktizität der politischen Situation in positive Bahnen lenken und eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den alten und den neuen Bundesländern schnell bewirken würde, der ist nun durch die tatsächliche

Entwicklung eines besseren belehrt worden. Wir diskutieren diese Frage im Augenblick unter dem Stichwort "Solidarpakt".

Die wesentliche Schlußfolgerung aus allen diesen Überlegungen zu Reichweiten künftiger Wirtschaftspolitik - in diese Überlegungen reiht sich auch die jüngste Diskussion um die industriepolitische Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft ein - besteht nun darin, mit den großen Zielen des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion konsequent die Prinzipien der Dezentralisierung, des Regionalismus und der Föderalisierung zu verknüpfen. Wenn die Existenz handlungsfähiger regionaler Einheiten schon bei den gegebenen ökonomischen Disparitäten und bei dem gegebenen Dezentralisierungsgrad eine Voraussetzung für wirtschaftspolitische Feinsteuerung ist, so wird dies bei Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion erst recht zu einer Überlebensfrage des eben erst aus der Taufe gehobenen Kindes Europa.

Zum Abschluß vielleicht noch einen kurzen Blick auf die aktuelle Situation und einen Ausblick auf das weitere Schicksal des Maastrichter Vertrages. Als sachkundiger Beobachter der politischen Entwicklung, die Sie ja in besonderem Maße sind, kennen Sie den weiteren Verlauf des Weges der Ratifizierung von Maastricht. Das, wenn auch äußerst knappe französische Referendum, übrigens mit besonders hoher Zustimmung in unseren Nachbarregionen, den Grenzregionen, hat die Kompromißbereitschaft der Vertragspartner doch erheblich vergrößert. Der Änderungsvertrag, den die Mitgliedstaaten kurz vor Weihnachten in Edinburgh mit den Sonderregelungen für Dänemark geschlossen haben, führt nun endgültig zu einem *Europa der zwei Geschwindigkeiten.* Die Integrationsprogrammatik ist nicht nur während befristeter Übergangszeiten durchbrochen worden. Das war ja Großbritannien und Dänemark z. T. schon vorher zugestanden. Jetzt ist das partielle Auseinanderdriften zum Programm erhoben worden. Von deutscher Seite sind ja die Hürden inzwischen überwunden. Bundestag und Bundesrat haben im Dezember 1992 mit der Zweidrittelmehrheit zugestimmt, die der neue Art. 23 GG für diesen Vertrag verlangt.

Die Grundgesetzänderungen, die als Paket zur Ratifizierung des Maastrichter Vertragswerks von den Ländern durchgesetzt worden sind, verwirklichen zahlreiche Forderungen eines Eckpunktepapiers der Ministerpräsidenten vom Juni 1991, das als Eckpunktepapier zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland bekanntgeworden ist. In den neuen Artikeln 23 und 24 GG wird die Mitwirkung des Bundesrates in

Angelegenheiten der Europäischen Union detailliert bis hin zu Kollisionsnormen festgelegt.

Die Bundesregierung muß sich nach Inkrafttreten der Maastrichter Verträge also mit den Bundesländern zukünftig abstimmen, bevor in Brüssel über weitere Schritte auf dem Weg zur europäischen Einheit entschieden wird. Dies ist im übrigen das erste Mal seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, daß die Länderkompetenzen entscheidend gestärkt worden sind. Es ist nun auch vom Bund anerkannt, daß die Europäische Gemeinschaft eine neue Qualität erlangt hat. Wir befinden uns im Übergang zur europäischen Innenpolitik. Ihrer besonderen Aufmerksamkeit empfehle ich in diesem Zusammenhang eine Einfügung in den Art. 24, der auf Initiative des Saarlandes beschlossen wurde. Ich darf ihn vielleicht einmal vorlesen. Es heißt dort:

> "Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen."

Hier ergeben sich, das erkennen Sie leicht, ganz neue Möglichkeiten für die internationale Zusammenarbeit auch in unserer Großregion Saar-Lor-Lux. Wir sind im Augenblick dabei, Voraussetzungen zu schaffen für einen Staatsvertrag, der dann die Gegenseitigkeit dieser Regelung gewährleistet. Mit den neuen Dezentralisierungsbestrebungen, die durch das Gesetz Joxe/Marchand auch in Frankreich in Kraft getreten sind, sollen dann tatsächlich hoheitliche Akte durch gemeinschaftliche Einrichtungen - also auch Verwaltungsakte mit Wirkung für und gegen jeden Bürger etwa Lothringens und des Saarlandes - möglich gemacht werden.

Ich glaube, das ist eine spannende Perspektive, und insofern hoffe ich, daß Sie mit mir übereinstimmen, wenn ich sage, daß es spannend ist, in dieser Zeit zu leben, und daß es auch spannend ist, gerade in dieser europäischen Kernregion zu leben. Wenn ich dies ein wenig vermittelt und mehr Verständnis für Föderalismus und Regionalismus geweckt habe, dann ist mein Ziel erreicht.