

Die „perforierte“ nationalstaatliche Souveränität

Die Außenpolitik der deutschen Länder

Transföderale Beziehungen zwischen Kooperation und Konkurrenz

Von Thomas Fischer

Thomas Fischer, M.A., ist wissenschaftlicher Koordinator am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) der Universität Tübingen.

Die von der Staatsrechtslehre postulierte alleinige Zuständigkeit des Gesamtstaates für den Bereich der internationalen Beziehungen ist von der Realität längst überholt, in Deutschland wie anderswo auch. In vielfältigen Formen und mit beträchtlichem Aufwand treten die Bundesländer als außenpolitische Akteure auf, unterhalten z.B. quasi „Botschaften“, nicht nur in Brüssel. Sie betreiben über die eigenen Grenzen hinweg Wirtschaftsförderung, Entwicklungspolitik, Kulturpolitik, schließen Abkommen mit benachbarten wie mit fernen Regionen. Das geschieht in Kooperation mit dem Bund, in Konkurrenz, gelegentlich auch im Konflikt. Mitwirkungsansprüche der Länder an der „Außenpolitik des Bundes sind vielfach bereits rechtlich fixiert, besonders wenn es um Materien geht, für die innerstaatlich die Länder zuständig sind. Am ausgeprägtesten ist das im Bereich der Europapolitik zu sehen, wie der neu geschaffene Artikel 23 des Grundgesetzes zeigt. Wie im Binnenverhältnis des deutschen Föderalismus insgesamt, sind es auch hier die Länderexekutiven, die vom Bedeutungszuwachs profitieren, nicht aber die Länderparlamente. Red.

Auf dem internationalen Parkett mit rund 130 Vertretungen sehr präsent

Weltweit unterhalten die deutschen Länder ca. 130 Vertretungen und Büros, die primär wirtschaftlichen Zwecken wie der Standort- und Tourismuswerbung oder der Produktvermarktung dienen – darunter alleine 21 in den USA. In Norwegen z. B. existiert ein *Schleswig-Holstein-Haus*, in Burgund das *Haus Rheinland-Pfalz*. Die Botschaften der Bundesrepublik Deutschland in aller Welt waren alleine 1997 mit 584 Auslandsaufenthalten von Mitgliedern deutscher Landesregierungen und -parlament befaßt.¹

Schon diese knappen Hinweise lassen erahnen, daß die Länder der Bundesrepublik auch über die Europapolitik hinaus auf dem internationalen Parkett sehr präsent sind. Anders als die auf Brüssel gerichteten Aktivitäten einzelner Ministerpräsidenten findet das sonstige außenpolitische Engagement der Länder allerdings nur selten breitere Beachtung in den Medien. Selbst in der Wissenschaft scheint

das Bewußtsein für die Vielgestaltigkeit des Untersuchungsgegenstandes „Außenpolitik der deutschen Länder“ bisher äußerst schwach ausgeprägt zu sein:

„Daß die Bundesländer verstärkt außenpolitische Neigungen entdecken, ist bekannt. Erforscht wird – oft aus einer juristischen Perspektive – primär ihre Beteiligung an der Europapolitik. Einen umfassenden Überblick über die Breite der außenpolitikrelevanten Aktivitäten der Länder gibt es dagegen nicht.“²

Ein Grund für die sehr selektive Wahrnehmung auswärtiger Länderaktivitäten in Wissenschaft und Öffentlichkeit könnte darin liegen, daß das deutsche Föderalismus-Verständnis stark von der Staatsrechtslehre geprägt ist.³ Gerade dort herrscht aber unverändert die Überzeugung vor, daß „die mehrstufige Staatlich-

keit des Bundesstaates nach außen hin souverän und impermeabel“⁴ zu bleiben hat. Traditionell wird die Alleinzuständigkeit des Gesamtstaates für die Außenpolitik sogar als wesensbestimmendes Merkmal jedes Bundesstaates gesehen, das ihn vom bloßen Staatenbund abgrenzt. Auch die in der deutschen Verfassungslehre mehrheitlich vertretene Interpretation von Artikel 32 des Grundgesetzes (GG) zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt deckt sich mit dieser klassischen Sichtweise. Dies soll zunächst verdeutlicht werden, in dem die Inhalte dieser Grundgesetznorm sowie ihre Auslegung in der herrschenden Lehre etwas genauer betrachtet werden.

Außenpolitik als „Monopol“ des Bundes? Die herrschende Lehre im Staatsrecht

Der Artikel 32 GG bildet unter den zahlreichen, über den gesamten Verfassungstext verteilten Einzelregelungen⁵ für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt die *Schlüsselnorm*. In seinem ersten Absatz wird die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten generell zur „Sache des Bundes“ erklärt. Art. 32 Abs. 1 GG bildet somit eine explizite verfassungsrechtliche Sonderregelung zur grundsätzlich im föderativen System der Bundesrepublik geltenden Kompetenzverteilungs-

Erweiterte verfassungsrechtliche Grundlagen für Europa- und außenpolitische Länderaktivitäten seit 1992

Artikel 23 des Grundgesetzes (in Auszügen):

Abs. 1: Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz *mit Zustimmung des Bundesrates* Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die diese Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird ... gilt Art. 79 Abs. 2 und 3.

Abs. 2: In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und *durch den Bundesrat die Länder* mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

Abs. 4: Der *Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen*, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig sind.

Abs. 5: Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, *berücksichtigt* die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates *maßgeblich zu berücksichtigen* ...

Abs. 6: Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, *vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen* werden ...

Artikel 24 Absatz 1a des Grundgesetzes:

Abs. 1a: 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.

regel des Art. 30 GG. Diese Grundregel besagt eigentlich, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben zunächst einmal Sache der Länder ist. Tatsächlich gilt auch die in Art. 32 Abs. 1 GG formulierte Ausnahme zugunsten des Bundes in der Außenpolitik nicht uneingeschränkt. Relativiert wird sie wieder durch Art. 32 Abs. 3 GG, der immerhin die Möglichkeit vorsieht, daß auch die Länder auf dem Gebiet ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abschließen können.

Die vorherrschende Interpretation in der Rechtslehre geht davon aus, daß die Kompetenzzuweisung an den Bund nach Art. 32 Abs. 1 GG nicht nur sehr umfassend ist, sondern sogar eine generelle Zuständigkeitsvermutung für ihn begründet.⁶ Aus dieser Sicht liegt für das Gebiet der Außenpolitik also eine völlige Umkehrung der grundsätzlichen Residualkompetenz der Länder nach Art. 30 GG vor. Sie spricht dem Bund das Vertragsabschlußrecht selbst in Bereichen zu, in denen er selbst keine legislativen Rechte besitzt und die in die ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder fallen. Für eine weitestgehende Alleinzuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik spricht aus dieser Sicht, daß letztlich nur die Bundesrepublik als Gesamtstaat „Staat im Sinne des Völkerrechts“ sei. Die Eigenstaatlichkeit der Länder muß hingegen schon deshalb auf die Qualität von „Staaten im Sinne des Staatsrechts“ begrenzt bleiben, damit der *völkerrechtliche Panzer äußerer Souveränität* der Bundesrepublik nicht durchbrochen wird.⁷ Gerade von dieser Voraussetzung hänge aber ihre Fähigkeit ab, trotz ihrer föderalen Innenstruktur wie jeder andere Nationalstaat einheitlich und geschlossen nach außen aufzutreten.

Entgegenzuhalten sind diesem Idealbild einer monopolartigen Bundeszuständigkeit für die Außenbeziehungen allerdings zunächst einmal *jüngere Entwicklungen des deutschen Verfassungsrechts*. Die Grundgesetzänderungen von 1992 haben dem bis zu diesem Zeitpunkt zumindest formalrechtlich unbeschädigt gebliebenen Souveränitätspanzer des Art. 32 Abs. 1 GG ein beachtliches „Loch“ beigelegt. Verursacht wurde dieses „Loch“ durch die Einführung des neuen Artikels 23 GG. Er hat die Mitwirkungsrechte der Länder in der Europäischen Union – als einem zentralen Bereich der auswärtigen Beziehungen Deutschlands – nicht nur erheblich ausgebaut, sondern sie zugleich mit Verfassungsqualität ausgestattet.

Zum anderen bietet aber auch die politische Realität in der internationalen vergleichenden Perspektive reichlich Anschauungsmaterial dafür, daß die Vorstellung des einheitlich nach außen auftretenden Gesamtstaates längst zu einer Illusion geworden ist. Bereits seit den siebziger Jahren lassen sich für eine Vielzahl von Bundesstaaten gesteigerte außenpolitische Aktivitäten ihrer föderalen Teileinheiten beobachten. Zu ihnen gehören auch die deutschen Länder, wie mit den anfänglichen Beispielen kurz angedeutet werden sollte. Diese Entwicklung ist Ergebnis

einer anhaltenden Tendenz zur „Entgrenzung“⁸ innerer- und äußerer Zusammenhänge staatlichen Handelns, die verschiedene Gründe hat.

Die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik verwischen immer mehr – auch anderswo

Seit den siebziger Jahren spielen auch anderswo die Teileinheiten föderaler bzw. regionalisierter Staaten eine immer aktivere Rolle als Akteure in den auswärtigen Beziehungen. Dazu gehören u. a. die Einzelstaaten der USA, die Provinzen Kanadas, die Autonomen Gemeinschaften Spaniens, die Gemeinschaften und Regionen Belgiens, die Kantone in der Schweiz, die österreichischen oder eben auch die deutschen Länder.⁹

Die seit den siebziger Jahren einsetzende globale Integration von Märkten und – wie im Falle Deutschlands – auch der Wegfall der Binnengrenzen im Rahmen der europäischen Integration haben zu dieser Entwicklung das ihre beigetragen. Beide Prozesse bewirken, daß die Bedeutung angebotsorientierter Wirtschaftspolitik auf mesopolitischer Ebene zunimmt. Unmittelbar damit verbunden ist eine Aufwertung der Regionen als politische Handlungseinheiten im internationalen Standortwettbewerb.¹⁰ Andererseits dringen die europäische und internationale Politik auf ihrer Suche nach angemessenen Lösungsstrategien, die der hohen Interdependenz politischer Problemzusammenhänge noch gerecht werden, immer weiter in innerstaatlich auf regionaler Ebene angesiedelte Kompetenzbestände ein. Die Regionen bzw. – in föderalen Systemen – die Gliedstaaten reagieren darauf, indem sie sich zur Verteidigung ihrer Autonomie und zur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen neue Handlungsspielräume in Gestalt von „*intermestic politics*“ erschließen. Sie beginnen damit, ihre internationalen Beziehungen (*international relations*) auszubauen und diese mit ihren innerstaatlichen Kompetenzen (*domestic*) zu verknüpfen. Vgl. Groß, Franz, „Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics“, in: ???????? ??????? Number 1, Winter 1996, pp. 52–71“.

Die vertikalen Strukturen föderativer Systeme, die bislang das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten bestimmt haben, verlieren dabei an Bedeutung. Stattdessen tritt der prozeßhafte Charakter der Politik in den Vordergrund. Der Erfolg politischer Steuerung auf regionaler bzw. gliedstaatlicher Ebene hängt mehr und mehr von der Fähigkeit ab, Netzwerke zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auch über staatliche Grenzen hinweg zu etablieren, in denen politische Gestaltung als Aushandlungsprozeß stattfindet. Bezogen auf die Europäische Union schlägt sich diese Entwicklung nieder in der Kurzformel vom *Europa der Regionen* oder – besser – vom *Europa mit den Regionen*.

Die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik verschwimmen immer weiter und bedingen eine „perforierte nationalstaatliche Souveränität“ moderner Nationalstaaten.¹¹ Sie läßt vor allem für Föderal-

staaten ein einheitliches Auftreten nach außen allmählich zur Illusion verkommen, weil neben zahlreichen anderen gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Akteuren auch die Gliedstaaten in wachsendem-Maße „transföderale Beziehungen“ mit dem Ausland unterhalten. „Transföderale Beziehungen“ sind dabei zu verstehen als

„...all jene grenzüberschreitenden Aktionen und Interaktionen, die von föderalen bzw. autonomen Einheiten eines Nationalstaates konzeptionell entworfen und direkt oder indirekt von ihnen umgesetzt werden. Damit wird die überwiegende Zahl der „nicht-zentralstaatlichen“ Aktivitäten in den *internationalen* Beziehungen erfaßt.“¹²

Enthalten sind in dieser Definition speziell mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland sowohl innerstaatliche Mechanismen zur Abstimmung außen- und europapolitischer Positionen der Länder untereinander als auch kollektive Mitwirkungs- und Koordinationsverfahren für den Bereich der auswärtigen Gewalt, in die zusätzlich die Bundesebene eingebunden ist. Ebenfalls abgedeckt werden durch diese weit gefaßte Bezeichnung direkte Auslandskontakte der Länder zu auswärtigen Staaten sowie im Rahmen grenzüberschreitender bzw. interregionaler Kooperation auf substaatlicher Ebene.

Zwischen Kooperation und Konkurrenz – Versuch einer Typologie

Zu Recht wird vor dem internationalen Hintergrund einer sich nach außen öffnenden Staatlichkeit darauf hingewiesen, daß die Bundesebene inzwischen einfach überfordert wäre, müßte sie die Pflege der auswärtigen Beziehungen Deutschlands in ihrer ganzen Bandbreite alleinverantwortlich betreiben.¹³ Der Vertretungsanspruch der Bundesregierung gegenüber den Ländern fällt deshalb auch auf Gebieten der Außenpolitik, die nicht der Europapolitik zuzurechnen sind, weniger absolut aus, als dies die „Alles-oder-Nichts-Position“ in der Staatsrechtslehre erwarten ließe. In Abhängigkeit vom jeweiligen Betätigungsfeld und im zeitlichen Verlauf schwankend gestalten sich die Bund-Länder-Beziehungen auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt ausgesprochen vielfältig. Theoretisch können sie *vier Grundtypen* zugeordnet werden.¹⁴

1. einem *Dominanzverhältnis* der Bundesregierung gegenüber den Ländern, das ihnen kaum autonomes internationales Handeln erlaubt;
2. einem *Kooperationsverhältnis* zwischen beiden Ebenen, das über gemeinsame Entscheidungsprozesse ein abgestimmtes oder gemeinsames Handeln von Bund und Ländern in der auswärtigen Politik ermöglicht;
3. einem *moderaten Wettbewerbsverhältnis* durch paralleles Handeln, von dem die jeweils andere Ebene zwar Kenntnis nimmt und das in der Regel ergänzenden Charakter hat, das gleichzeitig aber von den jeweiligen spezifischen Interessen geprägt ist;
4. einem *Konfliktverhältnis*, in dem paralleles Handeln der beiden Ebenen

gemäß der eigenen Interessenlagen im Widerspruch zu den Interessen der jeweils anderen Ebene steht und bis hin zu separatistischen Tendenzen führen kann.

In den folgenden Ausführungen zu den einzelnen Hauptgebieten des europä- und außenpolitischen Handelns der Länder soll zwar immer wieder auf diese Typologie Bezug genommen werden. Keinesfalls darf dies aber so mißverstanden werden, daß diese Typen in der politischen Praxis in Reinform vorliegen würden. Zumindest erlaubt die Verwendung dieser unterschiedlichen Kategorien aber Tendenzaussagen zur *vertikalen Dimension* (Bund-Länder) des im föderativen System der Bundesrepublik angelegten Spannungsverhältnisses zwischen Kooperation und Konkurrenz.

Tendenzen zur Entsolidarisierung unter den Ländern sind nur schwer zu verkräften

Darüber hinaus muß bei der Darstellung der Handlungszusammenhänge, in denen die Länder als Akteure im Außenbereich auftreten, auch die *horizontale Dimension* in die Betrachtung einbezogen werden. Mit ihr wird die Frage angeschnitten, ob das *Verhältnis der Länder untereinander* stärker durch Kooperation oder Wettbewerb geprägt ist. Besonders relevant ist dies, wenn die Länder ihren außenpolitischen Einfluß „kollektiv“ und indirekt über die institutionelle Einbindung in die politikverflochtenen Entscheidungsstrukturen des deutschen Bundesstaates ausüben. Wachsende Konkurrenz und Wettbewerb zwischen den Ländern können im Rahmen des kooperativ-föderalen Systems dann letztlich zu einer Schwächung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten führen. Umgekehrt gilt aber, daß von den jeweiligen Handlungsspielräumen und -kapazitäten der einzelnen Länder, ihre spezifischen Interessen über direkte Auslandsbeziehungen zur Geltung zu bringen, tendenziell auch ihre Bereitschaft abhängt, den innerstaatlichen Ausgleich mit den anderen Ländern zu suchen. Erweisen sich einzelne Länder darin als besonders überlegen, so kann dies deren Bereitschaft erheblich fördern, gegenüber den anderen Ländern im Sinne der *Sinatra Doktrin* aufzutreten: *I do it my way*.¹⁵ Sie sind längerfristig weit weniger auf die innerstaatliche Nutzung der politikverflochtenen Entscheidungsmechanismen im deutschen Bundesstaat angewiesen, als dies bei den anderen-Ländern der Fall ist, die beim Aufbau transföderaler Beziehungen weniger erfolgreich sind. Der kooperative Bundesstaat in Deutschland ist jedoch nur sehr begrenzt dazu in der Lage, Tendenzen einer Entsolidarisierung unter den Ländern zu verkräften, ohne daß sie sich negativ auf seine Entscheidungsfähigkeit auswirken. Zumindest seine gegenwärtige Funktionslogik setzt ein hohes Maß an Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei allen Ländern voraus.

Aufgrund des begrenzten Rahmens wird es nicht möglich sein, die transföderalen Beziehungen der Länder detailliert abzuhandeln. Vielmehr können die Europapo-

litik sowie weitere Hauptgebiete auswärtigen Handelns der Länder unter Berücksichtigung des horizontalen und vertikalen Bezuges lediglich skizziert werden. Im Anschluß daran wird der Versuch unternommen, mit Blick auf die aktuelle Debatte um das deutsche Bundesstaatsmodell wesentliche Probleme der „Länderaußenpolitik“ zu benennen.

Die deutschen Länder in der Europapolitik

Die „europäische Innenpolitik“ muß tatsächlich als Sonderfall unter den transföderalen Beziehungen gewertet werden.¹⁶ Die Länder verfolgten im Zuge der Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag mit großem Erfolg eine Doppelstrategie. Sie bemühten sich einerseits darum, über den *Ausschuß der Regionen* und die Möglichkeit zur direkten Mitwirkung im Ministerrat unmittelbar Zugang zu den Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene zu erhalten. Andererseits setzten sie sich dafür ein, über die Einführung des Art. 23 GG stärkere *innerstaatliche Mitwirkungsrechte* an der Gestaltung der Europapolitik zu erlangen.

Mit der Einführung von Artikel 23 GG findet die Entscheidungslogik „doppelter Politikverflechtung“,¹⁷ die für die Einbindung des föderativen Systems der Bundesrepublik in die europäischen Entscheidungsstrukturen kennzeichnend ist, nicht nur ihre Anerkennung im deutschen Grundgesetz. Sie wird durch ihn sogar erheblich ausgebaut. Letztendlich bedeutet der Erfolg der Länder in ihrem Bemühen, den Artikel 23 durchzusetzen und damit für Angelegenheiten der Europäischen Union die konstitutionelle „Parallelschaltung“¹⁸ von Außen- und Innenkompetenzen zu erreichen, nichts anderes als die „Erweiterung des kooperativen Föderalismus auf die Europapolitik“.¹⁹

Stark verkürzt²⁰ sieht der „Europa-Artikel“ des Grundgesetzes folgende „kollektiven“ Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat vor:²¹

– Die deutsche Zustimmung zu Änderungen des *europäischen Vertragsrechts* ist künftig von einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat abhängig (Art. 23 Abs. 1 GG).

– Die Länder wirken über den Bundesrat generell in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 23 Abs. 2 GG) und sind auf dem gleichen Wege an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit sie *innerstaatlich zuständig* sind (Art. 23 Abs. 4 GG). Sind von geplanten europäischen Rechtsakten im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren *betroffen*, so muß die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich berücksichtigen“. In diesen Fällen verfügt der Bundesrat faktisch über ein *Letztentscheidungsrecht* in der Frage, welche Position der deutsche Vertreter im Ministerrat der Europäischen Union einnimmt. Wenn ansonsten Interessen der Länder *berührt* sind, muß die Stellungnahme des Bundesrates durch die Bundesregierung zumin-

dest „berücksichtigt“ werden (Art. 23 Abs. 5 GG).

– Schließlich gilt in Fällen, in denen die *ausschließliche Ländergesetzgebung* betroffen ist, daß die Vertretung der Bundesrepublik durch vom Bundesrat zu benennende Ländervertreter zu erfolgen hat – bis hin zur Verhandlungsführung im Ministerrat durch einen Landesminister (Art. 23 Abs. 6 GG).

Die Zusammenarbeit verläuft hier im Regelfall gut

Alles in allem lassen die bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung dieser Mitwirkungsrechte der Länder in der europapolitischen Praxis darauf schließen, daß die Zusammenarbeit mit dem Bund im Regelfall gut verläuft. Abgrenzungsprobleme scheinen vereinzelt vor allem hinsichtlich der Frage aufzutreten, wessen Zuständigkeiten *im Schwerpunkt* berührt sind. Besonders deutlich wurden diese Schwierigkeiten in den wiederholten Auseinandersetzungen über die Frage, ob und in welcher Form (Verhandlungsführung) die Teilnahme von Ländervertretern an den Brüsseler Beratungssitzungen einzelner Fachministerräte zu bestimmten Rechtsetzungsvorhaben geboten ist. So kam es im Falle der *Fernsehrichtlinie*, für die der Freistaat Bayern die Verhandlungsführung beanspruchte, oder erst jüngst wieder im Zuge der Verhandlungen über das *Fünfte Forschungsrahmenprogramm* der Europäischen Union, bei denen es um die Mitwirkungsrechte des Wissenschaftsministers von Baden-Württemberg ging, zu ernsthafteren Unstimmigkeiten mit dem Bund.²² Deutliche Auffassungsunterschiede zum Bund bestehen überdies nach wie vor in der Frage, ob Ländervertreter das ihnen bislang verweigerte Recht erhalten sollen, direkt an den Sitzungen des *Ausschusses der Ständigen Vertreter* teilzunehmen. Der Bund hat es bislang auch abgelehnt, eine eigenständige Arbeitseinheit der Länder bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel einzurichten. Er ist lediglich bereit, zwei Länderbeamte in die dort bereits bestehenden Arbeitseinheiten einzubinden, die aber gegenüber dem Ständigen Vertreter, spricht: dem deutschen Botschafter bei der Europäischen Union, voll weisungsgebunden bleiben.²³

Ein immenser personeller Aufwand, der besonders den kleinen Ländern zu schaffen macht

Trotz dieser Einschränkungen besteht in der Praxis der Länderbeteiligung generell ein enges Kooperationsverhältnis mit dem Bund. Ein hohes Maß an Entscheidungsfähigkeit – in der horizontalen Dimension – ist dadurch gesichert, daß durch die *Zwischenschaltung des Bundesrates* die Möglichkeit besteht, die jeweilige Haltung der Länder zu Einzelfragen mit Mehrheit zu beschließen. Dennoch ergeben sich gerade aus der relativ reibungslos verlaufenden Zusammenarbeit *institutionelle Engpässe* beim Bundesrat sowie in den Verwaltungen vor allem der kleineren Länder. Zum einen bedeutet al-

Gibt es einen zweiten Professor im Land, der so kreativ und lebendig praktiziert, was er lehrt? Prof. Dr. Xaver Fiederle ist schon einmalig!

Wenn es nach seinen Ideen und seiner Produktivität ginge, dürfte er noch lange nicht in den Ruhestand. Aber die Geburtsurkunde weist aus:

Xaver Fiederle wurde am 24. Februar 65 Jahre alt.

Dazu gratuliert die Landeszentrale von ganzem Herzen. Sie verdankt dem Jubilar viel. Er ist das einzige Kuratoriumsmitglied, das seit der Gründung der Landeszentrale im Jahr 1972 dem Aufsichtsgremium ununterbrochen angehört. In vielfältiger Weise hat er die Landeszentrale gefördert und unterstützt. Xaver Fiederle hat vor allem auch neue Furchen in die didaktische Landschaft geschlagen. Der vor allem von ihm konzipierte „Grundkurs Politik“ ist noch immer aktuell, auch wenn er bald mit „Democards“ einen jungen Bruder erhält, der wieder stark von Xaver Fiederle inspiriert ist. Man könnte die Aufzählung fortsetzen. Und wer schon einmal in den Genuß eines von ihm geführten Seminars gekommen ist, wird lange davon zehren.

Das Kuratorium und die Landeszentrale freuen sich, wenn Prof. Fiederle neben dem verdienten Ruhestand immer wieder Zeit und Kraft findet, die politische Bildung mit neuen Ideen zu beleben.



Siegfried Schiele

leine die Zahl von ca. 450 zu benennenden Bundesratsbeauftragten für rund 300 Gremien beim Rat und der Europäischen Kommission einen immensen personellen Aufwand, der nur durch eine deutliche *Überrepräsentation der größeren Länder* aufgefangen werden kann. Zum anderen ist die immense *Informationsflut* der Materialien kaum zu bewältigen, die von der Bundesregierung über den Bundesrat an die Länderverwaltungen weitergeleitet wird. Alleine im Jahr 1995 gingen dem Bundesrat 7000 Dokumente der Europäischen Union zu, von denen immerhin 139 als Bundesratsdrucksachen beraten wurden.²⁴

Die europapolitische Abstimmung der Länder untereinander verläuft spannungsreicher

Neben diesen koordinierten Aktivitäten mit dem Bund im Rahmen gemeinsamer Entscheidungsregeln verfolgen die Länder in der Europapolitik verschiedene parallele Handlungsstrategien. Als „kollektiver“ Akteur im innerstaatlichen Bereich treten sie vor allem über die Befassung der diversen *Fachministerkonferenzen* und der *Ministerpräsidentenkonferenz* mit europapolitischen Fragen sowie schließlich über die 1992 eigens gegründete *Ständige Konferenz der Europaminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* auf. Gerade in diesen Gremien, die allesamt der „dritten Ebene“ der politikverflochtenen Strukturen im deutschen Bundesstaat zuzurechnen sind und Beschlüsse nur einstimmig fassen können, zeigt sich, daß die Interessendivergenzen zwischen den Ländern seit der deutschen Vereinigung in europapolitischen Grundfragen von primär verteilungs- oder verfassungspolitischer Bedeutung zugenommen haben. In Bereichen wie der europäischen Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2000, in der Subventionskontrolle oder der Wettbewerbspolitik sowie erst kürzlich bei den Vorbereitungsarbeiten der Regierungskonferenz 1996/97 zum Vertrag von Amsterdam stehen sich immer öfter auf der einen Seite des Spektrums das Lager der

„großen Drei“ – Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – und am anderen Rand die ostdeutschen Länder gegenüber. Überspitzt ausgedrückt läßt sich diese Lagerbildung damit erklären, daß sich die ostdeutschen Länder die von den reichen Ländern geforderte Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips für die Aufgabenverteilung in der Europäischen Union nicht leisten können. Eine Verstärkung dieser unterschiedlichen Interessenlagen könnte auf Dauer einem europapolitischen Gewichtsverlust der Länder im Rahmen ihrer über den Bundesrat kanalisierten Beteiligungsrechte zur Folge haben.²⁵

Die Brüsseler Büros der Länder haben inzwischen eine gesetzliche Grundlage

Eine gewisse Entsolidarisierung zwischen den Ländern dürfte weiterhin dadurch gefördert werden, daß die Länder als *Einzelakteure direkt in Brüssel* auftreten. Sie alle vertreten dort vor Ort ihre spezifischen Interessen, haben dabei allerdings sehr unterschiedlichen Erfolg zu verzeichnen. An erster Stelle sind in diesem Kontext die Informationsbüros der Länder zu nennen, die zwar untereinander durch gemeinsame Arbeitskreise vernetzt sind, primär jedoch für das jeweilige Land *direktes Lobbying* bei der Europäischen Kommission betreiben.²⁶ Naturgemäß fällt es auch hier den großen und reicheren Ländern aufgrund ihrer deutlich überlegenen Personal- und Ressourcenausstattung erheblich leichter, ein umfassendes Netz an Außenkontakten zu etablieren. Auch die Mitgliedschaft im *Ausschuß der Regionen*, der durch den Vertrag von Maastricht begründet wurde, bietet dabei tendenziell gerade ihnen zusätzliche Möglichkeiten, Beziehungen mit starken Gebietskörperschaften in anderen Mitgliedsstaaten zu intensivieren und dadurch Wettbewerbsvorsprünge auszubauen. Für die „Schwergewichte“ unter den deutschen Ländern kann es deshalb sogar von einem gewissen Vorteil sein, daß eine Koordination zwischen den Mitgliedern der deutschen

Länder im *Ausschuß der Regionen* und der Arbeit des Bundesrates kaum stattfindet. Sowohl bei der Mitwirkung im *Ausschuß der Regionen* als auch bei der Unterhaltung der Brüsseler Büros handelt es sich um Erscheinungsformen parallelen europapolitischen Handelns der Länder gegenüber dem Bund. Dabei hat sich die Einstellung des *Auswärtigen Amtes* zur Einrichtung der Länderbüros seit Mitte der achtziger Jahre allerdings deutlich verändert. Zunächst hatte gerade dieses Vorgehen heftige Kritik auf Bundesebene ausgelöst und bildete den Kern der Behauptung, die Länder betrieben eine „Neben-Außenpolitik“.²⁷ Im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu den Grundgesetzänderungen von 1992 erhielten diese Ländereinrichtungen dann allerdings eine bundesgesetzliche Grundlage²⁸ und kurz darauf erklärte die Bundesregierung explizit ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit.²⁹

Wenngleich inzwischen auch von seiten des Bundes die enge Kooperation zwischen Ständiger Vertretung und den Ländereinrichtungen hervorgehoben wird, ist die anfängliche Skepsis nach wie vor nicht völlig ausgeräumt. So führte die Entscheidung von mittlerweile sechs Ländern, ihre Büros – in auffälliger Nähe zu der immerhin mit diplomatischem Status ausgestatteten *Ständigen Vertretung der Bundesrepublik* – in „Vertretungen“ umzubenennen, zu einigen Irritationen im Auswärtigen Amt. Überdies löst die Beobachtung auf Bundesebene Unbehagen aus, daß die „Scheren“ zwischen dem Personalbestand der Ständigen Vertretung und der Besetzung der 16 Länderrepräsentanzen sich zusehends weiter öffnet. Insgesamt verfügen die Büros inzwischen über rund 140 Mitarbeiter, von denen 90 Beamte im höheren Dienst sind, während die Ständige Vertretung 112 Mitarbeiter hat, davon 60 im höheren Dienst. Sieht sich das Auswärtige Amt zugleich seit einiger Zeit gezwungen, jährlich zwischen 1,5 und 2 Prozent an Personalkosten einzusparen, stockten die einzelnen Länderbüros erst 1997 ihre personelle Besetzung um vier bis sechs Prozent auf.³⁰

Als Gesamtbild ergibt sich daraus, daß die direkte Vertretung von Länderinteressen über eigene Informationsbüros in Brüssel also nicht mehr in einem offenen Konfliktverhältnis zum Bund erfolgt. Inzwischen könnte man wohl am ehesten von einem „latenten Konfliktverhältnis“ oder einem „ausgeprägten Konkurrenzverhältnis“ sprechen.

Das „Lindauer Abkommen“ oder wie die Länder an Völkerrechtsverträgen mitwirken

Die Europapolitik nimmt eine Sonderstellung in dem Gesamtspektrum transföderaler Beziehungen der deutschen Länder ein, weil sie über die Beteiligungsrechte des Art. 23 GG stark durch ein enges Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern geprägt ist. Die außenpolitischen Aktivitäten der Länder haben im Regelfall die Qualität parallelen Handelns zum Bund.

Eine Ausnahme bildet das sogenannte „Lindauer Abkommen“.³¹ Mit dem Ab-

schluß dieses Übereinkommens gelang es Bund und Ländern bereits 1957, ein Verfahren für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge zu vereinbaren, durch das der verfassungstheoretische Disput um die Reichweite der Eingriffsrechte des Bundes in Gegenstände der Ländergesetzgebung nach Art. 32 GG für die außenpolitische Praxis faktisch bedeutungslos geworden ist. Angestoßen durch die Konkordatsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im gleichen Jahr,³² einigten sich die Parteien auf eine Art „verfassungsrechtlichen Vergleich“, der eine enge Kooperation beider Ebenen im Rahmen gemeinsamer Entscheidungsregeln vorsieht. Seitdem gilt generell, daß geplante Völkerrechtsverträge der Bundesregierung, die *ausschließliche* Kompetenzen der Länder betreffen, eine frühzeitige Beteiligung der Länder erforderlich machen und die Zustimmung jedes einzelnen der (inzwischen sechzehn) Länder benötigen. Werden *wesentliche* Länderinteressen berührt, ohne daß es sich dabei um ausschließliche Kompetenzen handeln muß, besteht eine Unterrichtspflicht des Bundes.³³ Als Koordinationsgremium der Länder wurde zu diesem Zweck die *Ständige Vertragskommission der Länder* eingesetzt, deren Arbeit durchgängig positiv bewertet wird.³⁴ Wie bereits erwähnt, entspricht dieser Bereich völkerrechtlicher Vertragsabschlüsse ebenso wenig der Regel außenpolitischer Länderaktivitäten wie die europapolitischen Mitwirkungsrechte nach Art. 23 GG. Das in beiden Fällen vorliegende Kooperationsverhältnis mit dem Bund, das über gemeinsame Entscheidungsregeln gewährleistet wird, bleibt eine Ausnahme unter der Vielzahl transnationaler Beziehungen. Im Unterschied dazu treten die einzelnen Länder auf den verschiedensten Gebieten als internationale Akteure auf, die ihre spezifischen Interessen relativ unabhängig von der Bundesregierung verfolgen. Solche Formen parallelen Handelns zwischen Bund und Ländern sind in erster Linie auf den Gebieten der *grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit in Europa, der regionalen (Außen-) Wirtschaftsförderung, der Entwicklungspolitik sowie der Kultur- und Bildungspolitik zu finden*.³⁵

Verschiedene Formen grenzüberschreitender Kooperation

In der *grenzüberschreitenden Kooperation mit Gebietskörperschaften* benachbarter Staaten steht das Ziel im Vordergrund, durch die wirksame Bewältigung gemeinsamer „Alltagsprobleme“ Grenzüberschreitungen zu integrieren, die durch nationale Grenzen durchschnitten werden, dabei aber erhebliche geographische, historisch-kulturelle oder sozio-ökonomische Gemeinsamkeiten aufweisen. Im Gegensatz dazu dient interregionale Kooperation *zwischen nicht-benachbarten Regionen* nicht dem Zweck der Integration, sondern primär der Vernetzung zum gegenseitigen politischen oder ökonomischen Nutzen. Zu Recht wurde für die deutschen Länder konstatiert, daß „benachbarte Regionen, auch über Ländergrenzen hinweg, oft mehr gemeinsame Interessen als weit ent-

fernt liegende Regionen einer Nation (haben). Norddeutschland hat in vielen Bereichen mehr gemeinsame Interessen mit Dänemark, Südschweden und Nordpolen als mit Bayern“.³⁶ Die grenznachbarschaftlichen Kooperationsformen, die aus diesen natürlichen Interessenunterschieden resultieren, decken das ganze Spektrum der Länderzuständigkeiten ab. Sie umfassen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und Infrastruktur, Arbeits-, Sozial- und berufliche Weiterbildungspolitik, Umwelt-, Gesundheits- und Katastrophenschutz, Kultur- und Fremdenverkehrspolitik wie auch Gebiete der inneren Sicherheit und der polizeilichen Zusammenarbeit.

Allerdings entfalten sich Aktivitäten in diesen Aufgabefeldern an den deutschen Grenzen keineswegs nur auf Ebene der Länder. Im Gegenteil stehen gerade die sogenannten *Euroregionen* idealtypisch für die zahllosen Fälle interkommunaler Zusammenarbeit – ob es sich dabei nun um die erste, bereits in den fünfziger Jahren gegründete *EUREGIO* Gronau im deutsch-niederländischen Grenzraum oder die überwiegend erst in den neunziger Jahren an den östlichen Grenzen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs, Sachsens und Bayerns zur Tschechischen Republik und Polen entstandenen Euroregionen *Pomerania*, *Viadrina*, *Spree/Bober*, *Neiße*, *Elbe/Labe*, *Zentrales Erzgebirge* und *Eggenis* handelt. Daneben existieren Mischformen, wie im Falle der Großregion *Saar-Lor-Lux* oder der *Oberrhein-Kooperation*, wo Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften vertreten sind. Beispiele wie die *ARGE Alp* oder die *ARGE Adria*, wo tatsächlich vorrangig die Länder als Akteure auftreten, stellen nach wie vor nicht den Regelfall dar. Die Einführung des neuen Art. 24 Abs. 1a GG von 1992 könnte aber gerade in diesem Punkt weitreichende Auswirkungen haben. Den Ländern wird durch ihn das Recht eingeräumt, mit Zustimmung des Bundes eigene Hoheitsrechte auf „grenznachbarschaftliche Einrichtungen“ zu übertragen. Tatsächlich existiert mit dem *Karlsruher Abkommen* zwischen der Bundesrepublik, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz von 1996³⁸ bereits eine erste Rechtsgrundlage, in der auf diese Regelung explizit verwiesen wird.

Von besonderem Interesse ist das *Karlsruher Abkommen* aber auch deshalb, weil es symptomatisch für die seit Beginn der neunziger Jahre fortschreitende Tendenz ist, für Formen grenzüberschreitender Kooperation gesicherte rechtliche Grundlage zu schaffen. Auch die Gründung der *Neuen Hanse Interregio* (1991), das *Isselburger-Anholt-Abkommen* (1991), das *Bayonner Abkommen* (1995) und das *Mainzer Abkommen* (1996) bestätigen diese Entwicklung. Sie dürfte sich aus Ländersicht aber nicht nur als vorteilhaft darstellen, nimmt dadurch doch ihr informeller bzw. formloser Spielraum ab. Vor allem berührt eine zunehmende Verrechtlichung in diesem Bereich aber unmittelbar die Frage der Reichweite der Vertragskompetenz des Bundes. Obwohl die Bund-Länder-Abstimmung im Rahmen des *Lindauer Abkommens* bisher stets

pragmatische Lösungen sichergestellt hat, deuten gerade die Abschlußmodalitäten des *Isselburger*, *Karlsruher* und *Mainzer Abkommens* darauf hin, daß die Bundesregierung der wachsenden Zahl direkter grenzüberschreitender Außenbeziehungen von Ländern und Kommunen durchaus grundsätzliche Bedeutung im Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung in der Außenpolitik beimißt. In allen genannten drei Fällen konnten sich die Länder auf ihre ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Kommunalrecht berufen, während die Bundesregierung durchgängig ihre prinzipielle Zuständigkeit für die Außenpolitik geltend machte. Die verhärteten Positionen in dieser Frage führten dazu, daß drei unterschiedliche Verfahren gewählt werden mußten: im Falle des *Karlsruher Abkommens* setzte sich der Bund durch, im Falle des *Isselburger Abkommens* unterzeichneten neben dem Bund auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, im Falle des *Mainzer Abkommens* schließlich nur Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf deutscher Seite beteiligt.³⁹ Auch bei dem letztgenannten Übereinkommen beharrte die Bundesregierung aber grundsätzlich auf ihrer alleinigen Zuständigkeit und ließ den beiden Ländern im Vertragsabschluß mit der *Wallonischen Region* und der *Deutschsprachigen Gemeinschaft* Belgiens nur unter dem Hinweis auf die besondere verfassungsrechtliche Situation in Belgien den Vortritt. Sollte sich also die Verrechtlichungstendenz in diesem Bereich transnationaler Beziehungen fortsetzen, so könnte sie durchaus zu einem ausgeprägteren Konfliktverhältnis zwischen Bund und Ländern beitragen. Der Bewegungsspielraum für die Vereinbarung praktikabler Lösungen, der letztlich auch in der Unterschiedlichkeit der gewählten Verfahren erkennbar wird, läßt es dagegen noch nicht zu, von einem aufkeimenden Dominanzverhältnis der Bundesregierung zu den Ländern zu sprechen.

Interregionale Kooperation: die vier Motoren als das klassische Beispiel

Sowohl im Rahmen interregionaler Kooperation mit *nicht-benachbarten Partnern* als auch auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftsförderung steht hingegen wieder die horizontale Dimension des Verhältnisses der deutschen Länder untereinander stärker im Vordergrund. Läuft interregionale Kooperation nicht über politische Gremien ab, wie die *Versammlung der Regionen Europas* oder den *Kongreß der Gemeinden und Regionen in Europa* beim Europarat, die als eine Art gesamteuropäische Lobby-Organ der regionalen Ebene fungieren, so dient sie meist als Instrument zur gegenseitigen *Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition*. Das klassische Beispiel für eine Zusammenarbeit mit dieser Zielrichtung bilden die *Vier Motoren*, die in den achtziger Jahren auf eine Initiative des damaligen Ministerpräsidenten Baden-Württembergs ins Leben gerufen wurden. In dieser schwach institutionalisierten Arbeitsgemeinschaft haben sich mit *Baden-Württemberg*, *Katalonien*, der

Lombardei, Rhönes-Alpes und inzwischen – in einer assoziierten Form – auch Wales ausgesprochen starke bzw. zukunftssträchtige europäische Regionen mit ähnlichen Wirtschaftsstrukturen zusammengetan.⁴⁰ Kooperationen zwischen wohlhabenden und benachteiligten Gebieten, wie diejenige Bayerns als Wachstumsmotor mit Andalusien, Valencia und Nordportugal bleiben bei der interregionalen Kooperation innerhalb Europas eher eine Seltenheit.⁴¹

Regionale Wirtschaftsförderung auf internationaler Bühne

Die regionale Wirtschaftsförderung, die nach dem Grundgesetz grundsätzlich Sache der Länder ist und an der sich der Bund nur im Rahmen ausdrücklich verliehener Zuständigkeiten beteiligt, hat traditionell hohes Gewicht in den transföderalen Beziehungen der einzelnen Länder. Durch das seit der deutschen Vereinigung gestiegene wirtschaftliche Leistungsgefälle und die unterschiedlichen Orientierungen der west- und ostdeutschen Länder bezüglich ihrer Kernmärkte werden die nach außen gerichteten Aktivitäten auf diesem Feld voraussichtlich noch an Bedeutung gewinnen. Sie reichen von der Gewährung von Ausfallgarantien für Exportgeschäfte, über Reisen von Länderministern in Begleitung einheimischer Wirtschaftsvertreter bis hin zu der direkten Errichtung eigener Wirtschaftsvertretungen im Ausland.

Eine zentrale Rolle spielen hier von den Ländern gegründete Wirtschaftsförderungsgesellschaften, wie *Bayern International*, die *Gesellschaft für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit Baden-Württemberg (GWZ)*, die *Wirtschaftsförderung Brandenburg (WFB)* oder auch die *Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern*, zu deren Hauptaufgaben die Anwerbung ausländischen Kapitals zählt. Zu diesem Zweck unterhalten sie eigene Auslandsrepräsentanzen. So ist *Bayern International* ständig vertreten in Japan, Rußland, Singapur und Taiwan, Südkorea, der Ukraine, Ungarn, den USA, Kanada und der Volksrepublik China. Die GWZ ist außerhalb der Europäischen Union in den USA und Kanada, Japan, Taiwan, der Volksrepublik China, Rußland und Ungarn präsent. Besonders deutlich wird das starke Engagement der Länder in der Außenwirtschaftspolitik außerdem durch den Abschluß von offiziellen *Kooperationsabkommen* mit Partnerregionen oder -staaten, wie dies zum Beispiel erst 1998 mit der *Gemeinsamen Erklärung über die Partnerschaft Kalifornien – Bayern auf dem Gebiet der Forschung und Technologie* der Fall war.

Voraussichtlich werden gerade die ostdeutschen Länder längerfristig von dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten um eine EU-Mitgliedschaft besonders profitieren. Bislang stellt sich ihre frühere Einbindung in das COMECON-System und der Wegbruch ihrer langjährigen Absatzmärkte in Osteuropa nach dem Ende des Kalten Krieges jedoch primär als außenwirtschaftliches Handicap im Vergleich zu den westdeutschen Ländern dar.

Auf die horizontalen Beziehungen der Länder untereinander dürfte sich die Pflege eigener transföderaler Netzwerke mit dem Ziel der regionalen Wirtschaftsförderung eher abträglich auswirken und die Bereitschaft zur Solidarität zwischen den Ländern erheblich beeinträchtigen. Gerade die auswärtige Wirtschaftsförderung in dieser Form trägt wesentlich dazu bei, auch den innerdeutschen Standortwettbewerb zu verschärfen.⁴²

Entwicklungspolitik in Ergänzung zum Bund

In der *Entwicklungspolitik* liegt zwar ebenfalls eine Form parallelen auswärtigen Handelns der Länder zur Bundesebene vor, allerdings trägt sie gewisse Züge eines Kooperationsverhältnisses. Grundsätzlich ist dieser Aufgabenbereich bei der Bundesregierung angesiedelt. Deshalb betonen auch die Beschlüsse der Ministerpräsidenten von 1962 und 1988, auf die sich das entwicklungspolitische Engagement der Länder gründet, daß diese nur ergänzend zum Bund tätig werden dürfen. Schwerpunkte bilden die Förderung der Fort- und Ausbildung von Fachkräften im In- und Ausland, die personelle Hilfe, die Projektdurchführung in Ländern der Dritten Welt sowie die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit.⁴³ Dabei ist über die Bund-Länder-Ausschüsse für wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Entwicklungszusammenarbeit eine *enge Abstimmung* in der vertikalen Dimension des föderativen Systems gewährleistet.

Der jeweilige *Stellenwert*, den das einzelne Land dabei der Entwicklungspolitik im Rahmen seiner transföderalen Beziehungen einräumt, scheint zumindest bis zu einem gewissen Grad von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen abzuhängen. Dafür spricht unter anderem die herausragende Rolle, die das sozialdemokratische *Nordrhein-Westfalen* auf diesem Gebiet einnimmt. Im Rahmen seiner „Eine-Welt-Politik“ entfaltet es eine Vielzahl unterschiedlichster Aktivitäten, zu denen auch die Herausgabe der vierteljährlich erscheinenden Zeitung *Forum Eine Welt* zählt. Ein anderer Beleg für diese These liegt darin, daß in den wenigen Fällen, in denen es zu Konflikten mit dem Bund kam, parteipolitische Auffassungsunterschiede deutlich im Vordergrund standen. So konterkarierten sozialdemokratisch regierte Länder seinerzeit die entwicklungspolitische Zurückhaltung der Bundesregierung gegenüber Nicaragua, indem sie selbst Hilfsmaßnahmen finanzierten.⁴⁴

Internationales Engagement der Länder zur „Imagepflege“

Auch die *Auslandsbesuche von Länderministern*, Länderministerpräsidenten oder Landtagsabgeordneten als weitere Form der Pflege transföderaler Beziehungen geraten am ehesten dann in ein offenes Konfliktverhältnis zur Bundesregierung, wenn sie zu Wahlkampfauftritten genutzt werden. Abgesehen von derartigen Ausnahmeerscheinungen wertet wohl auch das Auswärtige Amt Auslandsreisen von Landespolitikern inzwischen eher als All-

tagerscheinung. Die „Reisediplomatie“ dient vorrangig dem Zweck der internationalen Außendarstellung des Landes, wobei das häufige Beisein von Wirtschaftsvertretern sie aber auch als Instrument des Standortwettbewerbs ausweist. Natürlich gilt dies in einem weiteren Sinne immer auch für die außenpolitische *Bildungs- und Kulturarbeit* der Länder. Hier wird der mehrjährige Rahmen zwischen Bund und Ländern jedoch über das *Lindauer Abkommen* festgelegt, weist also ebenfalls starke Elemente eines Kooperationsverhältnisses auf. Der Schwerpunkt der Ausführung liegt dabei bei den Ländern, während der Bund meist die Initiative ergriffen hat. Als Länderschwerpunkte sind im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik das Management der *Deutschen Schulen im Ausland*, die Vermittlung von Auftritten deutscher *Künstler*, die Ausbildung *ausländischer Studenten* sowie die Unterstützung von Einrichtungen wie dem *Goethe-Institut* oder dem *Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD)* zu nennen. Darüber hinaus existieren aber auch eigenständige Initiativen der Länder ohne Abstimmung mit dem Bund, die vor allem im Bereich der Bildungsarbeit zu finden sind und in engem Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden und interregionalen Kooperation bzw. der regionalen Wirtschaftsförderung stehen.⁴⁵

Wachsende Bedeutung der „Sinatra-Doktrin“ und abnehmende demokratische Rückbindung

Auf dem Feld der Außenpolitik verlaufen die Spannungslinien innerhalb des föderativen Systems der Bundesrepublik nicht in erster Linie zwischen der Bundesregierung und den Ländern, sondern in wachsendem Maße zwischen den Ländern selbst. Beispiele wie das *Lindauer Abkommen* veranschaulichen, daß die Zeichen in der vertikalen Dimension der Bund-Länder-Beziehungen schon sehr früh auf pragmatischer Kooperation standen. Damit hat auch das in der herrschenden Staatsrechtslehre noch immer aus Art. 32 GG abgeleitete Dominanzverhältnis im Grunde genommen nie den außenpolitischen Realitäten entsprochen. Zwar zeigen sich auch in dieser vertikalen Dimension deutscher Bundesstaatlichkeit vereinzelt Durchbrechungen ihres kooperativen Grundmusters. Ein Konfliktverhältnis zwischen beiden Ebenen ist vor allem in Fällen zu beobachten, in denen der Parteienwettbewerb in die Außenpolitik hineingetragen wird oder das auswärtige Handeln der Länder Züge annimmt, die aus der Sicht der Bundesregierung unmittelbar einen Anspruch der Länder auf „Eigenstaatlichkeit im Sinne des Völkerrechts“ implizieren. Die letztgenannte Konstellation ist vor allem bei den Brüsseler Länderbüros sowie – in jüngerer Zeit – bei den völkerrechtlichen Vertragsabschlüssen im Rahmen der grenzüberschreitenden Regional Kooperation zu beobachten. Im Regelfall hat sich aber gezeigt, daß ein *moderates Konkurrenzverhältnis zum Bund* durch paralleles Handeln der Länder im auswärtigen Bereich völlig mit dem kooperativen Föderalismusmodell der Bundesrepublik vereinbar bleibt.

Stärker in Frage gestellt wird dieses Modell hingegen durch die *wachsenden Interessendivergenzen zwischen den Ländern* seit der deutschen Vereinigung und ihre unterschiedliche Fähigkeit, sich im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten. Jüngere Forschungen deuten darauf hin, daß die Überlegenheit einzelner Bundesländer, wie Baden-Württembergs, Bayerns und Nordrhein-Westfalens, beim Aufbau und der Pflege innerstaatlicher und internationaler Netzwerke strukturelle Züge trägt, die längerfristig eine Entwicklung zum Konkurrenzföderalismus begünstigen.⁴⁶ Auch in der *Europapolitik* zeigt sich, daß die politikverflochtenen Entscheidungsmechanismen im kooperativen Bundesstaat bei abnehmender horizontaler Interesseneinstimmung einer gemeinsamen Länderpolitik des kleinsten gemeinsamen Nenners Vorschub leisten. Die wachsende Ausrichtung der außenpolitischen Aktivitäten der einzelnen Länder an der *Sinatra-Doktrin* steht in latenter Widerspruch zu dem hochgradig auf Solidarität zwischen den Ländern angewiesenen Bundesstaatsmodell Deutschlands. Gerade in der horizontalen Dimension des föderativen Systems fördern die regen außenpolitischen Aktivitäten der Länder den Wettbewerb und erzeugen damit Reformdruck auf dieses System selbst.

Abschließend soll in diesem Zusammenhang noch ein weiterer Aspekt zumindest erwähnt werden, der bislang völlig ausgeklammert blieb. Gemeint ist damit die abnehmende demokratische Rückbindung politischen Handelns über die *Landesparlamente*, die den deutschen „Exekutivföderalismus“ ohnehin kennzeichnet. Durch die wachsende Bedeutung der Vertretung von Länderinteressen im Ausland wächst auch dieses systemimmanente Defizit des deutschen Bundesstaats, da die Außenrepräsentation praktisch ausschließlich in den Händen der Länderregierungen liegt. Auch unter diesem Gesichtspunkt tragen die vielfältigen transföderalen Beziehungen der Länder also zur Reformbedürftigkeit des föderativen Systems der Bundesrepublik bei.

Anmerkungen

- Nicht enthalten ist in diesen Zahlen der rege Pendelverkehr von Ländervertretern, wie z. B. den EU-Bundratsbeauftragten, zwischen Deutschland und Brüssel. Die Zahlenangaben entstammen dem Vortrag „Föderalismus: Stärke oder Handicap deutscher Interessenvertretung in der EU?“, den der Leiter der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirektor Dr. Wilhelm Schönfelder, im Rahmen der Konferenz „Europapolitik“ und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im internationalen Vergleich“ des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen am 3. Juli 1998 auf Schloß Hohentübingen gehalten hat.
- Vgl. Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl, „Einleitung: Wissenschaft und Außenpolitischer Entscheidungsprozess“, in: diess. (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 1–12 (S. 11). Vor diesem Hintergrund beiträgt Michele Knodt mit ihrem politikwissenschaftlichen Beitrag, der im gleichen Band (S. 153–166) einen umfassenden Überblick über „Auswärtiges Handeln der deutschen Länder“ liefert, tatsächlich Neuland.
- Vgl. Lhotta, Roland, *Deutsche Staatsrechtslehre und Föderalismus: Theoretisches Vakuum und dogmatische Stagnation?* (Papier zur gemeinsamen Hamburger Tagung „Föderalismusforschung: Bestandsaufnahme und theoretische Perspektive“ der DVPW-Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“ und der „ECPR Standing Group on Federalism“ vom 4.–6. Februar 1999).
- Vgl. stellvertretend für diese herrschende Meinung: Isensee, Josef, § 13 „Staat und Verfassung“, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, *Handbuch des Staatsrechts*,

Bd. I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, Rn. 169 (S. 657).

- Neben Art. 32 enthalten v. a. die Art. 73 Abs. 1 (ausschließliche Gesetzgebung in Auswärtigen Angelegenheiten), 24 Abs. 1 (Bundesermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen), Abs. 2 (Beitritt zu Systemen kollektiver Sicherheit) und Abs. 3 (internationale Schiedsgerichtsbarkeit), Art. 59 Abs. 1 in Verb. mit Art. 58 (Völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik durch den Bundespräsidenten), Art. 73 Nr. 3 (ausschließliche Gesetzgebung für Freizügigkeit, Paßwesen, Ein- und Auswanderung sowie Auslieferung) und Nr. 5 (ausschließliche Gesetzgebung für Zoll, Handel, Schifffahrt, Warenverkehr, Grenzschutz), Art. 87 Abs. 1 (Führung des Auswärtigen Dienstes), 26 Abs. 2 (Kriegswaffen und Rüstungsexportkontrolle), Art. 115a Abs. 5 (völkerrechtliche Erklärungen zur Feststellung des Verteidigungsfalles durch den Bundespräsidenten) sowie Art. 115 1 Abs. 3 GG (Friedensschluß durch Bundesgesetz) weitere Einzelregelungen zur Verteilung der Außenkompetenzen, die Bundeszuständigkeiten begründen, im Grundgesetz allerdings „wenig kohärent (angelegt) und einer systematischen Erfassung schwer zugänglich sind“ (vgl. Magiera, Siegfried, „Außenkompetenzen der deutschen Länder“, in: Lüder, Klaus (Hrsg.), *Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1997, S. 97–115) (S. 99 incl. Anmerkung 13).
- Vgl. u. a.: Grewe, Wilhelm G., § 77 „Auswärtige Gewalt“, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III: Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988, Rn. 81 (S. 959).
- Vgl. Stern, Klaus, „Auswärtige Gewalt und Lindauer Abkommen“, in: Ipsen, Jörn et al. (Hrsg.), *Verfassungsrecht im Wandel. Wiedervereinigung Deutschlands - Deutschland in der Europäischen Union - Verfassungsstaat und Föderalismus*, Köln u. a. 1995, S. 251–270 (S. 254).
- Vgl. zur aktuellen theoretischen Diskussion dieser globalen Entgrenzungsprozesse die Beiträge in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998.
- Für die Bundesrepublik sind v. a. allem die Beiträge von Raimund Krämer über die ostdeutschen Länder hervorzuheben, wie z. B.: Krämer, Raimund, *Im internationalen Netzwerk. Brandenburg und seine auswärtigen Beziehungen*, Potsdam 1995; ders.: „The Transfederal Relations of the East German Länder: The Case of Brandenburg“, in: Jeffery, Charlie (ed.), *Recasting Federalism. The Legacies of Unification*, London/New York: Pinter, 1998, pp. 234–262.
- Vgl. Deeg, Richard, „Economic Globalization and the Shifting Boundaries in German Federalism“, in: *Publius*, Volume 26, Number 1, Winter 1996, pp. 27–52.; Renzsch, Wolfgang, „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz grundlegender Prinzipien im Bundesstaat“, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1/1997, S. 87–108 (S. 104).
- In Anlehnung an den Föderalismus-Forscher Duchacek, Ivo D., „Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations“, in: Michelmann, Hans J./Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 1–33.
- Vgl. Krämer, Raimund, „Regionen als internationale Akteure – Eine Vorverständnis“, in: ders. (Hrsg.), *Regionen in der Europäischen Union. Beiträge zur Debatte* (Potsdamer Textbücher 1). Berlin 1998, S. 11–25, hier S. 18f.
- Vgl. Magiera, a. a. O., S. 113.
- Die Typologisierung erfolgt in Anlehnung an: Krämer, Rainer, *Vorverständnis*, a. a. O., S. 30, unter Hinzuziehung von: Knodt, Auswärtiges Handeln, a. a. O., S. 155, die sich ihrerseits beide auf Duchacek, a. a. O., sowie Soldatos, Panayotis, „An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors“, in: Michelmann/Soldatos (eds.), a. a. O., pp. 34–53, stützen.
- Vgl. Jeffery, Charlie, „From Cooperative Federalism to a ‚Sinatra Doctrine‘ of the Länder?“, in: Jeffery (ed.), a. a. O., pp. 329–342.
- Vgl. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom Dezember 1990, abgedruckt in: Bauer, Joachim (Hrsg.), *Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß*, Berlin 1991, S. 120.
- Vgl. Hrbek, Rudolf, „Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration“, in: Hrbek, Rudolf/Thayens, Uwe (Hrsg.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, S. 17–36.
- Vgl. Magiera, a. a. O., S. 106.
- Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E., „Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus“, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998, S. 11–102 (S. 38).
- Neben Art. 23 Abs. 1, 2, 4, 5 und 6 GG werden Einzelheiten der Beteiligungsrechte der Länder in einem gesonderten Ausführungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 7 GG („Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“) vom 13. März 1993, abgedruckt in: *Bundesgesetzblatt (BGBl.)*, Teil I, S. 313) sowie in einer *Bund-Länder-Vereinbarung* („Vereinbarung zwischen der

- Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“) vom 29. Oktober 1993 (abgedruckt in: *Bundesanzeiger*, Nr. 226, 1993, S. 10425f.; zuletzt geändert durch das Protokoll des Bund-Länder-Gesprächs vom 6. Februar 1998, das mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 3. März 1998 an die Ministerpräsidenten ging und von diesen am 18. März 1998 zur Kenntnis genommen wurde) geregelt.
- Vgl. ausführlich Morawitz, Rudolf/Kaiser, Wilhelm, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn 1994.
 - Vgl. dazu das „Rechtsgutachten zur Frage der Beteiligung des Ländervertreters an den Tagungen des EG-Rates (hier: des Forschungsministerrates)“ vom 29. 08. 1997, das am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg von Ulrich Beyerlin und Juliane Hilf im Auftrag des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg erstellt wurde.
 - Vgl. Escher, Hendrik, „Ländermitwirkung und der Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV)“, in: Borkenhagen, Franz H. U. (Hrsg.), *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen 1998, S. 51–68 (S. 63–67).
 - Vgl.: Knodt, Auswärtiges Handeln, a. a. O., S. 158f.
 - Vgl. Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E., a. a. O., S. 33–40: 72–77.
 - Vgl. zu den Aufgaben der Landesvertretungen auch: Zumschlinge, Konrad, *Die Europakompetenzen der Landesregierungen und die Rolle der Landesvertretungen in Brüssel* (Vortragsskript für den DVPW-Kongreß in Bamberg vom 13.–17. Oktober 1997).
 - Vgl. Nass, Klaus Otto, „Nebenaußenpolitik“ der Bundesländer“, in: *Europa-Archiv* 21/1996, S. 619–628.
 - Vgl. § 8 des „Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom März 1993.
 - Vgl. Punkt VI. in der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom Oktober 1993.
 - Vgl. Redebeitrag Schönfelder, a. a. O.
 - „Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragschließungsrecht des Bundes“ vom 14. November 1957 (abgedruckt in: Maunz, Theodor, Art. 32, Rn. 45, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, *Grundgesetz Kommentar*, 1994. Ländermitwirkung bei völkervertraglichem Handeln auf EU-Ebene – Brauchen wir ein Lindau II?, in: *Die öffentliche Verwaltung* 4/1998.
 - Vgl. Blair, Philip/Cullen, Peter, „Federalism, Legalism and Political Reality: The Record of the Federal Constitutional Court“, in: Jeffery (ed.), a. a. O., pp. 119–154 (p. 134).
 - Vgl. Clostermeyer, Claus-Peter/Lehr, Stefan, (Loseblattsammlung), S. 148–154 (S. 149f.); Stern, a. a. O., S. 259.
 - Vgl. ausführlich: Hartung, Bernhard, *Die Praxis des Lindauer Abkommens*, 1984.
 - Diese Aufzählung wurde übernommen aus: Knodt, Auswärtiges Handeln, a. a. O., S. 161–166. Nicht berücksichtigt wurde allerdings die Asyl- und Migrationspolitik, die wohl eher dem Bereich des Inneren zuzuordnen ist.
 - Jann, Werner, „Regieren im Netzwerk der Regionen – Das Beispiel Ostseeregion“, in: Böhrer, Car/Wewer, Gottrik (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993, S. 166.
 - Vgl. Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter, „Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung“, in: diess. (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis*, Baden-Baden 1998, S. 7–25 (S. 17); mit eigenen Ergänzungen.
 - Vgl. *Gesetzblatt für Baden-Württemberg*, Nr. 6, 1996, S. 173–184.
 - Vgl. Beyerlin, Ulrich, „Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“, in: Brunn/Schmitt-Egner, a. a. O., S. 118–134.
 - Vgl. Raich, Sylvia, *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“*, Baden-Baden, 1995, S. 164–183.
 - Koll, R./Nam, Ch., „Zusammenarbeit zwischen Regionen – ein neues Instrument der Regionalpolitik der EG?“, in: *ifo Schnelldienst*, 1993/1–2, S. 19–22.
 - Vgl. Krämer, *Transfederal Relations*, a. a. O., pp. 234–262 (pp. 245–247).
 - Vgl. Krämer, *Netzwerk*, a. a. O., S. 68.
 - Vgl. Knodt, Auswärtiges Handeln, a. a. O., S. 163.
 - Vgl. Knodt, Auswärtiges Handeln, a. a. O., S. 164.
 - Vgl. dazu v. a. die Beiträge in: Kohler, Koch, *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen 1998; sowie: Knodt, Michele, *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?*, Baden-Baden 1998.